

Interdepartementale Commissie
Europees Recht (ICER)

Leidraad voor de onderhandelaar in de EU (2009)

Colofon

Uitgave Ministerie van Buitenlandse Zaken
Grafische productie Optima Forma bv
Druk OBT, Den Haag
Fotografie ANP

Bestelcode BZDR6654/N
mei 2009

www.minbuza.nl

Inleiding

Deze interdepartementale leidraad beoogt een praktisch en handzaam overzicht te geven van de belangrijkste juridische aandachtspunten voor Nederlandse ambtenaren die zijn betrokken bij onderhandelingen over Europese regelgeving. Zij vormt een aangepaste en geactualiseerde versie van de ‘Leidraad onderhandelen in Brussel’ (ICER 2004). In deze nieuwe versie is rekening gehouden met de ontwikkelingen sindsdien en is ook een aantal veranderingen doorgevoerd om de bruikbaarheid van de leidraad te vergroten.

Voor de samenstelling van deze leidraad is – net als bij de eerdere versie het geval was – gebruik gemaakt van reeds bestaande bronnen over de juridische aspecten van de totstandkoming van Europese regelgeving. Zowel de relevante aanbevelingen van de ICER als arresten van het Europese Hof van Justitie zijn bij elkaar gebracht in deze (verzamel)leidraad voor onderhandelaars. De leidraad zal regelmatig worden geactualiseerd en indien nodig worden aangevuld met nieuwe thema’s.

Op het moment van schrijven van deze leidraad wordt verwacht dat het Verdrag van Lissabon alsnog door alle lidstaten zal worden geratificeerd. Om deze reden wordt in elk hoofdstuk ook aandacht besteed aan de belangrijkste wijzigingen als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

In deze leidraad vindt de onderhandelaar een antwoord op de meest voorkomende juridische vragen bij Europese onderhandelingen. Daarnaast worden concrete aanwijzingen gegeven voor het onderhandelingsproces. Voor een meer diepgaande uiteenzetting van de onderwerpen die in deze leidraad aan bod komen, vindt de onderhandelaar steeds verwijzingen naar meer uitgebreide informatiebronnen, zoals de relevante aanbevelingen en handleidingen van de ICER over Europese regelgeving. Deze zijn integraal beschikbaar op www.minbuza.nl/ecer.

Van bijzonder belang in dit verband is een ander product van de ICER, namelijk de Handleiding Wetgeving en Europa (2009). Deze handleiding gaat over de voorbereiding, totstandkoming en nationale implementatie van Europese regelgeving. De handleiding is primair bedoeld voor wetgevingsjuristen werkzaam bij de Rijksoverheid, maar bevat ook informatie waar andere overheidsprofessionals met EU-werkgebied plezier van kunnen hebben. Over de meeste van de in deze leidraad behandelde onderwerpen is in de handleiding aanvullende en verdiepende informatie te vinden, waarnaar in voorkomend geval wordt verwezen.

Eventuele opmerkingen over deze leidraad kunt u richten aan: icer@minbuza.nl.

Inhoudsopgave

1	Besluitvorming in Brussel	8
	Besluitvorming algemeen: rol van Commissie, Raad en EP	8
	De voorfase van Europese besluitvorming	9
	Het Commissievoorstel	10
	<i>Eerste Nederlandse standpuntbepaling: de BNC</i>	10
	Formele onderhandelingsfase: de Raad	12
	<i>De Raadswerkgroep</i>	12
	<i>Coreper</i>	13
	<i>De Raad</i>	13
	<i>Betrokkenheid EP</i>	10
	<i>Afstemming van het Nederlandse standpunt tijdens de onderhandelingsfase in de Raad</i>	14
	<i>Rol van het Nederlandse Parlement</i>	15
	Het Verdrag van Lissabon	16
	Aanwijzingen	16
	Nadere informatie	17
2	De rechtsgrondslag van een besluit	18
	De relevantie van de rechtsgrondslag	18
	<i>Rechtsgrondslag bepaalt omvang bevoegdheid</i>	18
	<i>Rechtsgrondslag bepaalt in te zetten middelen of instrumenten</i>	18
	<i>Rechtsgrondslag bepaalt besluitvormingsprocedure</i>	18
	De keuze van de rechtsgrondslag	19
	<i>Specifieke rechtsgrondslag gaat voor algemene rechtsgrondslag</i>	20
	<i>Artikel 308 EG-Verdrag als restbepaling</i>	20
	<i>Besluit bevat meerdere doelstellingen</i>	20
	Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van de rechtsgrondslag	21
	Het Verdrag van Lissabon	21
	Aanwijzingen	22
	Nadere informatie	22

3	Subsidiariteit en proportionaliteit	23
	Subsidiariteit	23
	Proportionaliteit	24
	Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van subsidiariteit en proportionaliteit	24
	Het Verdrag van Lissabon	26
	Aanwijzingen	26
	Nadere informatie	26
4	Delegatie aan de Commissie (Comitologie)	27
	Wat is comitologie?	27
	Hoe werkt comitologie?	27
	Essentiële elementen horen in basisbesluit	28
	Elementen die bij voorkeur in basisbesluit moeten worden geregeld	28
	Elementen die via comitologie kunnen worden geregeld	28
	Vormgeving van comitologie	29
	Het Verdrag van Lissabon	30
	Aanwijzingen	30
	Nadere informatie	31
5	Toezicht en handhaving en sanctionering	32
	Europese eisen aan de handhaving en sanctionering	32
	Toezicht op de naleving van EG-regelgeving	33
	EG-bevoegdheid op het terrein van het strafrecht	33
	Het Verdrag van Lissabon	34
	Aanwijzingen	34
	Nadere informatie	35
6	Algemene implementatieaspecten	36
	Het belang van een realistische implementatietermijn	36
	Harmonisatievormen	37
	Strengere nationale maatregelen na interne markt harmonisatie	37
	Vergunningen versus algemene regels	38
	Notificatie	38
	Het Verdrag van Lissabon	39
	Aanwijzingen	39
	Nadere informatie	40

7	Onderlinge afstemming EG-besluiten	41
	Beoordeling van de noodzaak tot afstemming	41
	Het Verdrag van Lissabon	42
	Aanwijzingen	42
	Nadere informatie	42
8	Externe bevoegdheden	43
	Rechtsbasis	43
	Exclusieve bevoegdheid	43
	Gedeelde bevoegdheid	44
	Optreden van de lidstaten in plaats van de EG	44
	Koninkrijk der Nederlanden	44
	Het Verdrag van Lissabon	45
	Aanwijzingen	45
	Nadere informatie	45
9	Europese Regelgevende agentschappen	47
	Nederlandse opstelling ten aanzien van agentschappen	47
	Uitgangspunten voor beoordeling van voorstel tot oprichting agentschap	48
	<i>Rechtsgrondslag</i>	48
	<i>Subsidiariteit en proportionaliteit</i>	48
	<i>Doelstellingen en taken van regelgevende agentschappen</i>	48
	<i>Toezicht op regelgevende agentschappen</i>	49
	<i>De raad van bestuur & de directeur</i>	49
	<i>Evaluatie</i>	49
	<i>Horizontale regeling</i>	49
	Het Verdrag van Lissabon	50
	Aanwijzingen	50
	Nadere informatie	51
	Verklarende woordenlijst	52

1 Besluitvorming in Brussel

Besluitvorming algemeen: rol van Commissie, Raad, EP en de PV-EU

Bij de Europese besluitvorming zijn over het algemeen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement betrokken. Hun precieze rol hangt af van het terrein waarop de besluitvorming betrekking heeft, en volgt uit de zogenaamde rechtsgrondslag voor het Europese optreden. De rechtsgrondslag bepaalt ook welke andere actoren bij de besluitvorming zijn betrokken, zoals het Comité van de Regio's (zie voor de rechtsgrondslag verder hoofdstuk 2).

De **Europese Commissie** heeft het recht van initiatief. Dat houdt het recht in om voorstellen te doen voor nieuwe regelgeving of aanpassing van bestaande regelgeving. Onder de eerste pijler van de Europese Unie (de Europese Gemeenschappen) is het recht van initiatief van de Commissie exclusief, onder de derde pijler (Politie en Justitiële Samenwerking in Strafzaken) deelt zij dit recht met de lidstaten. Onder de tweede pijler (Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid) ligt het initiatiefrecht geheel bij de lidstaten.

De **Raad van de Europese Unie** heeft wetgevende bevoegdheid: de Raad stelt besluiten vast. Onder de eerste en derde pijler gebeurt dit zoals gezegd over het algemeen op initiatief van de Commissie. De sterke rol van de Commissie onder de eerste pijler blijkt bovendien uit het feit dat de Raad niet zo maar voorstellen van de Commissie kan wijzigen. Indien de Commissie niet instemt met een amendement van de Raad, dan kan de Raad vervolgens alleen bij unanimiteit over dit voorstel besluiten. Daarnaast is onder de eerste pijler vaak de co-decisie procedure van toepassing, welke het Europees Parlement op gelijke voet met de Raad tot medewetgever maakt. De **Europese Raad**, bestaande uit de regeringsleiders van de lidstaten, stelt de algemene beleidslijnen van de Europese Unie vast, en geeft soms ook concrete aanwijzingen voor de totstandbrenging van

Europese regelgeving. Het voorzitterschap van de (Europese) Raad wordt elke zes maanden door een andere lidstaat vervuld.

Het **Europees Parlement (EP)** speelt in steeds meer gevallen een belangrijke rol. Vroeger mocht het EP alleen adviseren, tegenwoordig beslist het steeds vaker mee (co-decisie). Onder de tweede en derde pijler is de betrokkenheid van het EP nog zeer gering.

De **Permanente Vertegenwoordiging Europese Unie (PV-EU)** behartigt de Nederlandse belangen in Brussel. Zij functioneert als ogen, oren en mond van Den Haag. Op de PV werken vertegenwoordigers van de departementen onder leiding van de Permanente Vertegenwoordiger en zijn plaatsvervanger. Zij onderhouden contacten met de instellingen, de andere lidstaten en het Voorzitterschap. Zij voorzien Den Haag van advies over onderhandelingsstrategieën. Ook voeren zij vaak zelf de onderhandelingen in de Raadswerkgroepen (medewerkers PV-afdelingen) en in Coreper (PV-EU en zijn plaatsvervanger).

De voorfase van Europese besluitvorming

Over het algemeen is de eerste formele stap in het besluitvormingsproces de publicatie van een voorstel van de Commissie. Een Commissievoorstel komt echter niet uit de lucht vallen. Informatie over de plannen van de Commissie kan worden gevonden in haar jaarlijkse beleidstrategieën en werkprogramma's. Ook de zogenaamde groenboeken en witboeken vormen een belangrijke bron van informatie over de beleidvoornemens van de Commissie.

Voor een optimale Nederlandse inzet in het onderhandelingsproces is het van belang in een zo vroeg mogelijk stadium – dat betekent vóórdat er een formeel Commissievoorstel ligt – zoveel mogelijk informatie te vergaren en te analyseren. Belangrijke elementen daarbij zijn onder meer de gevolgen van het mogelijke Commissievoorstel voor nationaal beleid en regelgeving, de eventuele kosten en de eventuele alternatieven voor het voorstel.

Gezien de grote betekenis van het Commissievoorstel in het onderhandelingsproces, is het van belang dat een dergelijk voorstel zoveel mogelijk in lijn is met de Nederlandse inzet. Over het algemeen staat de Commissie ook wel open voor de visie van derden, waaronder de lidstaten. De Commissie heeft er immers belang bij dat er voor haar voorstel voldoende draagvlak bestaat, en dat het

goed aansluit bij de praktische behoeften van de overheden, ondernemingen en burgers. Goede contacten met de betrokken ambtenaren van de Commissie zijn dan ook onontbeerlijk om in een zo vroeg mogelijk stadium de Nederlandse belangen in Brussel te kunnen behartigen.

Het Commissievoorstel

Het officiële Commissievoorstel voor nieuwe regelgeving of aanpassing van bestaande regelgeving vormt de basis voor de onderhandelingen in de Raadswerkgroep. Het Commissievoorstel bevat in ieder geval de volgende elementen:

- Een toelichting waarin de Commissie het voorstel nader uitlegt door onder meer in te gaan op de achtergrond, de effecten en de juridische elementen van het voorstel. Vaak wordt ook een toelichting gegeven op de artikelen zelf.
- Een verwijzing naar de bepaling uit het EG/EU-Verdrag dat de rechtsgrondslag biedt voor de voorgestelde regeling. De rechtsgrondslag bepaalt welke besluitvormingsprocedure wordt gevolgd (zie hierover hoofdstuk 2).
- Een preambule waarin het belang van de voorgestelde regeling wordt gemotiveerd en de regeling wordt toegelicht.
- De voorgestelde regeling zelf. In genummerde artikelen worden doel, definities, begrippen, normen, procedures, etc., formeel vastgelegd.
- De voorgestelde datum voor inwerkingtreding.
- De voorgestelde implementatietermijn, dat wil zeggen de termijn waarbinnen de lidstaten er voor moeten hebben gezorgd dat de nodige uitvoeringsmaatregelen op nationaal niveau zijn genomen (zie hierover hoofdstuk 6).

Eerste Nederlandse standpuntbepaling

Zodra er een officieel voorstel van de Commissie op tafel ligt, komt ook het eerste moment dat er een formeel Nederlands standpunt wordt geformuleerd. Dit gebeurt in de interdepartementale **werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC)**. De BNC bespreekt elke week onder voorzitterschap van BZ de nieuwe voorstellen van de Commissie. Over relevante voorstellen wordt een zogeheten BNC-fiche geschreven, dat in de BNC wordt behandeld. In het BNC-fiche worden onder meer de volgende onderwerpen vastgelegd:

- Procedurele aspecten: behandelingstraject in Brussel, interdepartementale verantwoordelijkheidsverdeling, gegevens contactpersonen etc.
- Inhoudelijke beoordeling van het voorstel: doel, bevoegdheid van de EG/EU, proportionaliteitstoets en subsidiariteitstoets, Nederlandse belangen, wijze van optreden in Brussel.

Het departement dat eerstverantwoordelijk is voor het desbetreffende onderwerp schrijft het fiche en overlegt dit met experts van de betrokken departementen. De fiches worden vervolgens in de BNC besproken en na vaststelling naar de **Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo)** doorgestuurd. De ministerraad stelt de fiches formeel vast. Daarna worden ze – met uitzondering van onderhandelingsgevoelige informatie – ter informatie naar het Nederlandse Parlement en de Nederlandse leden van het Europees Parlement gestuurd.

De BNC beoordeelt ook of een Commissievoorstel op de ‘Lijst Grote Voorstellen’ moet worden opgenomen. Dat is het geval wanneer het voorstel mogelijk een grote impact (financieel, juridisch of anderszins) kan hebben voor Nederland of wanneer het een politiek gevoelig karakter heeft. In dat geval wordt door de BNC een verkort fiche opgesteld en wordt dit fiche doorgeleid naar de CoCo met een voorstel voor een behandelingstraject. De CoCo kan dan besluiten tot het laten opstellen van een Standpuntverkennde Notitie, om die vervolgens voor te leggen aan de Ministerraad. In een Standpuntverkennde Notitie worden de hoofdlijnen en opties voor de Nederlandse inzet ten aanzien van het betreffende Commissievoorstel beschreven, wordt ingegaan op de mogelijke gevolgen van het voorstel, wordt een beeld geven van het krachtenveld in Brussel. Vervolgens kan de Ministerraad besluiten om een Kaderinstructie te laten opstellen. Daarin wordt sturing gegeven aan de Nederlandse inbreng bij de Europese onderhandelingen. Kaderinstructies kunnen overigens ook worden opgesteld voor voorstellen die niet op de Lijst Grote Voorstellen staan, maar die komen dan niet in de Ministerraad. De Kaderinstructie functioneert als kader voor de inzet in Brussel. Voor voorstellen waarvoor geen Kaderinstructie wordt opgesteld, vervult het BNC-fiche dezelfde functie als de Kaderinstructie.

Bij het bepalen van de Nederlandse inzet in de onderhandelingen, is het Nederlandse standpunt zoals verwoord in het BNC-fiche, of indien aanwezig de Kaderinstructie, leidend. Om deze reden is het van belang dat daarin genomen standpunt enige ‘manoeuvrerruimte’ bevat. Een volledig ‘dichtgetimmerd’ Nederlands standpunt beperkt de onderhandelingsruimte in grote mate. Het is uiteraard mogelijk dat gedurende het onderhandelingsproject blijkt

dat de onderhandelaar niet meer uit de voeten kan met het BNC-fiche of de Kaderinstructie. Dat kan het geval zijn wanneer er fundamentele wijzigingen op het Commissievoorstel worden doorgevoerd, als het krachtenveld zich blijkt te wijzigen, of vanwege voortschrijdende inzichten. In zo'n geval vindt niet opnieuw een discussie in de BNC plaats. Wel dient ingeval het Nederlandse standpunt zoals uiteengezet in het BNC-fiche vragen oproept, daarover contact te worden opgenomen met de meest betrokken contactpersonen van de BNC. Indien de Nederlandse inzet is gebaseerd op een Kaderinstructie zal moeten worden beoordeeld of aanpassing daarvan nodig is.

Formele onderhandelingsfase: de Raad

Zodra het voorstel van de Commissie ter tafel ligt, is de Raad (en in geval van co-decisie ook het Europees Parlement) aan zet. Bij de besluitvorming over een Commissievoorstel door de Raad zijn drie stadia te onderscheiden: de raads werkgroep, Coreper, de Raad. De stemprocedure binnen de Raad hangt af van de rechtsgrondslag (zie hoofdstuk 2) voor het besluit waarover de Raad moet beslissen. Zo worden besluiten in het kader van de tweede pijler (het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid) over het algemeen met unanimititeit van stemmen aangenomen. Onder het EG-Verdrag is gekwalificeerde meerderheidstemming een belangrijke stemprocedure. In deze procedure wordt de stem van ieder lidstaat gewogen (zo heeft Nederland 13 stemmen, Duitsland 29). Voor een gekwalificeerde meerderheid moeten 255 van de totale 345 stemmen worden behaald. Het moet bovendien gaan om een meerderheid van de lidstaten die samen tenminste 62 % van de bevolking van de EU vertegenwoordigen. Raadsconclusies worden door de Raad met consensus aangenomen.

De Raads werkgroep

De besprekingen en onderhandelingen over een Commissievoorstel beginnen altijd in een **raads werkgroep**. Aan de raads werkgroepen wordt deelgenomen door vertegenwoordigers van de PV's en ambtenaren vanuit de lidstaten met specifieke kennis van de te behandelen onderwerpen. Ook de Commissie is in de raads werkgroepen vertegenwoordigd. De onderhandelingen vinden meestal plaats onder leiding van het Voorzitterschap; enkele staan onder voorzitterschap van het Raadssecretariaat. De Juridische Dienst van de Raad (JDR) is ook bij de onderhandelingen aanwezig en kan bij onduidelijkheden om advies worden gevraagd.

De onderhandelingen vinden formeel plaats in de vergaderzaal, maar ook informeel in de ‘wandelingen’, bijvoorbeeld tussen twee bijeenkomsten door. Om steun te verwerven voor het Nederlandse standpunt, kan het wenselijk zijn vooraf te overleggen met andere delegaties en/of het Voorzitterschap. Onderhandelingen over voorstellen voor regelgeving in de Raadswerkgroep vergen meestal meerdere bijeenkomsten gedurende een aantal weken. Gecomplieerde of gevoelige voorstellen kunnen makkelijk enige maanden tot meer dan een jaar vergen.

Coreper

Als in de Raadswerkgroep in grote lijnen overeenstemming is bereikt gaat het voorstel voor besluitvorming op politiek niveau naar het **Comité des Représentants Permanents (Coreper)**, dat bestaat uit nationale diplomaten die permanent in Brussel zijn gestationeerd. Ook kan het zijn dat bepaalde knelpunten uit het voorstel, waar de Raadswerkgroep niet uitkomt, aan Coreper ter beslissing worden voorgelegd, om de onderhandelingen in de Raadswerkgroep weer vlot te trekken. Het Coreper bespreekt de Commissievoorstellen inhoudelijk, en bij overeenstemming over een voorstel, gaat dit als A-punt (hamerstuk) door naar de eerstvolgende Raad. Als in het Coreper *geen* overeenstemming wordt bereikt, kan het voorstel worden teruggestuurd naar de Raadswerkgroep, waar het verder moet worden uitonderhandeld. Het voorstel kan ook als B-punt (discussiestuk) door naar de eerstvolgende Raad. Nota bene: voor bepaalde landbouwaangelegenheden vervult het Speciaal Comité Landbouw (Comité Speciale d’Agriculture, CSA) de rol die hierboven voor Coreper wordt beschreven.

De Raad

De **Raad**, die in negen verschillende samenstellingen bijeen komt, is het belangrijkste besluitvormingsorgaan van de EU. Namens elke lidstaat heeft een minister zitting in de Raad. Welke minister dit is, hangt af van het onderwerp dat op de agenda staat. De agenda van de Raad bestaat zoals gezegd uit A- en B-punten. Over A-punten neemt de Raad zonder inhoudelijke discussie bij hamerslag een formeel besluit. B-punten worden in de Raad inhoudelijk besproken. Als er overeenstemming wordt bereikt neemt de Raad een besluit. Als de Raad niet tot overeenstemming komt wordt het voorstel terugverwezen naar het Coreper, waar het verder moet worden uitonderhandeld.

Betrokkenheid EP

Wanneer het besluit wordt vastgesteld op basis van de co-decisieprocedure wordt het voorstel door de Commissie gelijktijdig aan de Raad en het EP voorgelegd, die zich er vervolgens over buigen in een ‘eerste lezing’. Binnen het EP bestaan verschillende commissies, die het standpunt van het plenaire EP voorbereiden. Het EP brengt een advies uit aan de Raad en kan daarbij amendementen voorstellen. Wanneer de Raad het advies van het EP overneemt, wordt het besluit aangenomen. De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, tenzij er wordt afgeweken van het voorstel van de Commissie. In dat geval beslist de Raad met unanimiteit van stemmen. In dit verband is van belang te weten dat zolang de Raad geen besluit heeft genomen de Commissie haar voorstel te allen tijde kan wijzigen.

Indien de Raad het advies van het EP niet in zijn geheel overneemt, gaat de ‘tweede lezing’ van start. De Raad stelt dan eerst een gemeenschappelijk standpunt vast. Het EP kan dit gemeenschappelijke standpunt goedkeuren, verwerpen of hierop amendementen indienen. Indien het EP opnieuw amendementen indient, kan de Raad deze met gekwalificeerde meerderheid van stemmen aanvaarden. Het besluit wordt dan geacht te zijn aangenomen in de vorm van het aldus geamendeerde gemeenschappelijke standpunt. Ingeval van een negatief advies van de Commissie over de amendementen van het EP, beslist de Raad met unanimiteit van stemmen. Als de Raad niet alle amendementen goedkeurt, wordt er een bemiddelingscomité bijeengeroepen om tot overeenstemming te komen. Als het bemiddelingscomité, waarin het EP en de Raad beide zijn vertegenwoordigd, niet tot een oplossing komt, wordt het voorstel niet aangenomen.

Afstemming van het Nederlandse standpunt tijdens de onderhandelingsfase in de Raad

In de verschillende stadia van de besluitvorming door de Raad is het van belang dat er steeds een goed afgestemd Nederlands standpunt is.

De afstemming van het Nederlandse standpunt tijdens de onderhandelingen in de Raadswerkgroep vindt niet plaats via een formeel coördinatie-gremium in Den Haag. Het is dus zaak dat de onderhandelaar zelf vertegenwoordigers van alle betrokken departementen bij de gang van zaken in de Raadswerkgroep betreft. Soms wordt hiertoe een speciaal interdepartementaal instructieoverleg of een interdepartementaal dossierteam in het leven geroepen. In de Commissie Interdepartementaal Milieuoverleg (CIM) worden structureel de instructies voor milieuvraagstukken gecoördineerd onder voorzitterschap van BZ.

Zodra het voorstel naar het Coreper gaat en daar wordt behandeld, vindt de

coördinatie van het Nederlandse standpunt plaats in het **PV-instructieoverleg**. Dit overleg vindt wekelijks plaats onder voorzitterschap van BZ. Het eerstverantwoordelijke ministerie stelt ontwerp-instructies op, die aan het PV-instructieoverleg wordt voorgelegd ter goedkeuring. BZ stelt vervolgens de instructies vast en stuurt deze aan de PV-EU.

Het standpunt van Nederland in de Raad wordt voorbereid in de wekelijkse CoCo. De CoCo staat onder voorzitterschap van de Staatssecretaris voor Europese Zaken. De in de CoCo voorbereide standpunten (CoCo-conclusies) worden in de wekelijkse ministerraad behandeld en vastgesteld. BZ stelt in overleg met de betrokken departementen de ontwerp-conclusies op.

Rol van het Nederlandse Parlement

Ten aanzien van het optreden van de Nederlandse regering bij Europese onderhandelingen beschikt het Nederlandse parlement over alle gebruikelijke middelen van parlementaire controle. Daarnaast is er nog een aantal specifieke voorzieningen om het parlement te informeren over en te betrekken bij de Europese besluitvorming. Zo wordt het parlement door de Commissie geïnformeerd over nieuwe voorstellen voor regelgeving. In het BNC-fiche wordt het parlement vervolgens geïnformeerd over het Nederlandse standpunt. Er is ook een **Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets (TGCS)**, samengesteld uit leden van de Eerste en Tweede Kamer, die is belast met het toetsen van Commissievoorstellen op subsidiariteit en proportionaliteit (zie over deze beginselen verder hoofdstuk 3). Het parlement wil hiermee in een vroeg stadium, voordat de regeringen hierover met elkaar de onderhandelingen beginnen en afspraken maken, voorkomen dat zaken Europees geregeld worden die naar zijn mening op nationaal niveau thuishoren. Een dergelijk oordeel moet binnen zes weken worden uitgesproken. Beide Kamers van het Nederlandse parlement hebben een permanente vertegenwoordiger bij de Europese instellingen in Brussel. Het Nederlandse parlement heeft ook zitting in de **'Conferentie van commissies voor Europese aangelegenheden' (COSAC)**, een samenwerkingsverband van alle nationale parlementen van de Europese Unie. Het Nederlandse parlement ontvangt vooraf een geannoteerde agenda van de bijeenkomsten van de Raad van Ministers. Ten slotte beschikt het parlement op het terrein van JBZ (Justitie en Binnenlandse zaken) over een instemmingsrecht. Dit betekent dat de Nederlandse regering stilzwijgende danwel uitdrukkelijke toestemming van de Staten-Generaal nodig heeft voor besluitvorming in de JBZ-Raad. Wanneer het vanwege tijdsdruk niet mogelijk is die instemming te verkrijgen, moet Nederland in Brussel een parlementair voorbehoud maken.

Het Verdrag van Lissabon

De nu bestaande pijlerstructuur komt met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon te vervallen: de pijlers verdwijnen en de EG gaat als het ware op in de EU. Het Verdrag voorziet ook in een versterking van de positie van het EP door uitbreiding van de co-decisieprocedure: dit wordt de standaardprocedure binnen de EU. Verder voorziet het Verdrag van Lissabon in een nieuwe procedure voor het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad. Deze nieuwe procedure zal pas vanaf 2014 van toepassing zijn. De Europese Raad wordt in het Verdrag van Lissabon een echte instelling van de Europese Unie met een eigen, vaste, voorzitter. Het voorzitterschap van de Raad blijft rouleren onder de lidstaten. Ook de inspraak van de nationale parlementen wordt vergroot: zij krijgen een formele rol bij de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel (zie hierover verder hoofdstuk 3). Het instemmingsrecht van het Nederlandse parlement op het terrein van JBZ komt met het Verdrag van Lissabon vrijwel geheel te vervallen.

Aanwijzingen

- Wees pro-actief: kom niet pas in actie als er een Commissievoorstel is, maar probeer te anticiperen op toekomstige voorstellen. Onderhoudt goede contacten met de betrokken Commissie-ambtenaren.
- Stem zo vroeg mogelijk de Nederlandse inbreng af met andere betrokken (dienstonderdelen en) departementen en decentrale overheden (via IPO/VNG).
- Probeer in kaart te brengen wat de zogeheten ‘rode lijnen’ (grenzen) bij de onderhandelingen zijn en of er speelruimte is bij de Nederlandse inzet.
- Betrek ook de juristen en wetgevers van het eigen departement erbij voor de verhouding met geldende regels van Europees recht en met het oog op eventuele toekomstige inwerkingtreding/uitvoering van Europese regelgeving.
- Houd belanghebbenden/geïnteresseerden binnen en buiten het ministerie op de hoogte van ontwikkelingen, onder andere door het schrijven en verspreiden van verslagen.
- Raadpleeg de PV-EU voor bijvoorbeeld de wijze van aanpak voor onderhandelen, voor contactpersonen, en voor vragen over de stand van zaken van EG- en EU-voorstellen voor wetgeving.

- Stel instructies op voor de PV-EU waaruit de insteek, struikelblokken en prioriteiten van Nederland duidelijk blijken.
- Blijf gedurende het onderhandelingsproces nadenken over de doelstellingen en de strategie die nodig is om die te bereiken.
- Het in te nemen standpunt dient enige 'manoeuvrerruimte' te bevatten. Een volledig 'dichtgetimmerd' Nederlands standpunt beperkt de onderhandelingsruimte in grote mate.
- Bouw netwerken op en onderhoud deze tijdens bijeenkomsten in Brussel. Stem ook tussen de bijeenkomsten door af met de PV-EU, met collega's uit andere lidstaten en met ambtenaren van Europese instellingen. Dit kan ook al vooraf, bijvoorbeeld tijdens een diner, telefonisch of per e-mail. Zo kunnen nuttige informatie en standpunten vooraf worden uitgewisseld. In sommige gevallen kan worden afgesproken om in de Raadswerkgroep gezamenlijk op te trekken.
- Ruim tijd in voor de lobby bij het Europees Parlement. Het is handig om daarbij de afdeling van de PV-EU te betrekken die zich bezighoudt met de Nederlandse contacten met het EP.

Nadere informatie

ICER-producten

ICER-Handleiding Wetgeving en Europa (2009), hoofdstuk 1 & 2

ICER-Advies Raadsconclusies (2008)

Overige (inter)departementale bronnen

BNC-Leidraad

Aanwijzingen voor de regelgeving

(www.justitie.nl/images/Aanwijzingen_tcm34-2447.pdf)

PV Instructie Leidraad

Departementale routeplanners en handreikingen

EU-bronnen

PRE-lex (ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=nl), informatie over de stand van zaken met betrekking tot Commissievoorstellen

EUR-LEX (eur-lex.europa.eu), alle Europese regelgeving

2 De rechtsgrondslag van een besluit

Met de rechtsgrondslag of rechtsbasis van een besluit wordt de bepaling in een van de oprichtingsverdragen (het EU-Verdrag, het EG-Verdrag, en het Euratom-Verdrag) bedoeld waarop dit besluit is gebaseerd. Een besluit kan ook gebaseerd zijn op een bepaling uit een verordening of richtlijn, die dan zelf weer op een verdragsbepaling dient zijn gebaseerd. Elk Europees besluit behoeft een rechtsgrondslag. De noodzaak daartoe vloeit voort uit artikel 5 EG-Verdrag dat voorschrijft dat de Gemeenschap alleen mag handelen binnen de grenzen van de haar door het Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen. Wanneer een besluit niet op grond van de juiste rechtsgrondslag tot stand is gekomen, kan dat leiden tot de nietigverklaring van dat besluit door het Hof van Justitie.

De relevantie van de rechtsgrondslag

De rechtsgrondslag bepaalt de omvang van de bevoegdheid van de Gemeenschap/Unie om op het betreffende terrein een besluit te nemen. Daarnaast geeft de rechtsgrondslag aan welke middelen of instrumenten ter beschikking staan om die bevoegdheid uit te oefenen. Bovendien bepaalt de rechtsgrondslag de procedure van besluitvorming en daarmee de formele rol van de instellingen in het besluitvormingsproces.

Het belang van de rechtsgrondslag blijkt ook uit het feit dat in de preambule (overwegingen) van elk besluit de relevante rechtsgrondslag moet worden vermeld. Indien een dergelijke vermelding ontbreekt, kan dat leiden tot nietigverklaring van het betreffende besluit door het Hof van Justitie.

Rechtsgrondslag bepaalt omvang bevoegdheid

De rechtsgrondslag is allereerst van belang om te bepalen of de inhoud van een bepaald voorstel wel binnen de bevoegdheid van de Gemeenschap/Unie valt. Daartoe moet worden vastgesteld welke materie in het voorstel wordt geregeld,

en wat de bevoegdheden van de EG/EU op het betreffende terrein zijn. Zo geeft artikel 95 EG-Verdrag een algemene bevoegdheid tot harmonisatie van wetgeving ter verwezenlijking van de interne markt. Op het terrein van de volkgezondheid (artikel 152 EG-Verdrag) beschikt de Gemeenschap daarentegen niet over een algemene bevoegdheid tot optreden, maar over meer specifiek omschreven bevoegdheden (zoals de bevoegdheid maatregelen aan te nemen waarbij hoge eisen worden gesteld aan organen en stoffen van menselijke oorsprong).

Rechtsgrondslag bepaalt in te zetten middelen of instrumenten

De rechtsgrondslag is ook bepalend voor de vraag welke besluiten mogen worden genomen. Het kan gaan om ‘maatregelen’, zonder nadere aanduiding wat daaronder moet worden begrepen. In dat geval mag elk type besluit worden genomen. Daarbij is overigens wel van belang dat de verschillende pijlers hun eigen rechtsinstrumenten kennen. De belangrijkste communautaire (eerste pijler) rechtsinstrumenten zijn de verordening, richtlijn en beschikking. Tweede pijler optreden vindt vaak plaats in de vorm van een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden. Onder de derde pijler is het kaderbesluit een belangrijk rechtsinstrument. Er zijn ook bepalingen in het EG- en EU-Verdrag die voor optreden op een bepaald terrein het gebruik van een specifiek rechtsinstrument voorschrijven, zoals een verordening of een richtlijn. Zo bepaalt artikel 52 EG-Verdrag dat ter verwezenlijking van het vrije dienstenverkeer richtlijnen kunnen worden vastgesteld.

Rechtsgrondslag bepaalt besluitvormingsprocedure

Wat de procedure van besluitvorming betreft, bepalen de verdragsartikelen welke instellingen (Raad, Europees Parlement, Commissie, Hof en Rekenkamer) of raadgevende comités (zoals het Comité voor de Regio's) bij de vaststelling van een besluit moeten worden betrokken, en op welke manier dit dient te gebeuren. Ook bepaalt de rechtsgrondslag met welke stemverhouding de Raad een besluit moet nemen (unanimiteit, gewone meerderheid, gekwalificeerde meerderheid).

De keuze van de rechtsgrondslag

Het is niet toegestaan om een willekeurig artikel uit een van de verdragen als rechtsgrondslag aan te wijzen. De keuze voor de rechtsgrondslag moet berusten op objectieve gegevens die door het Hof van Justitie kunnen worden gecontroleerd. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van

het voorgenomen besluit. Meestal kan een besluit, wat zijn doelstelling en inhoud betreft, gemakkelijk worden gekarakteriseerd. De bijpassende rechtsbasis is dan snel gevonden. Hieronder volgt een aantal voorbeelden van gevallen waarin de keuze van de juiste rechtsbasis minder evident is.

Specifieke rechtsgrondslag gaat voor algemene rechtsgrondslag

Wanneer voor een bepaald besluit zowel een algemene als een specifieke verdragsbepaling als rechtsgrondslag in aanmerking komen, dan moet worden gekozen voor de specifieke bepaling. Algemene bepalingen zijn: artikel 12 EG-Verdrag (discriminatieverbod), artikelen 94 en 95 EG-Verdrag (harmonisatie interne markt). Specifieke bepalingen zijn bijvoorbeeld artikel 43 EG-Verdrag (landbouw) en artikel 137 EG-Verdrag (sociale politiek).

Artikel 308 EG-Verdrag als restbepaling

Wanneer er voor een bepaald voorstel geen toepasselijke verdragsbepaling in het EG-Verdrag te vinden is die als rechtsgrondslag kan dienen, komt artikel 308 EG-Verdrag (flexibiliteitsclausule) mogelijk in aanmerking als rechtsgrondslag. Deze bepaling biedt een algemene rechtsgrondslag voor Europees optreden om de doelstellingen van het EG-Verdrag te verwezenlijken. Het EU-Verdrag bevat niet een dergelijke algemene rechtsgrondslag.

Besluit bevat meerdere doelstellingen

Met een besluit kunnen meer doeleinden tegelijkertijd worden nagestreefd, bijvoorbeeld uitvoering geven aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid en bescherming van het milieu. Wanneer een voorstel voor een besluit betrekking heeft op meerdere beleidsterreinen, dan moet worden bepaald of er onderscheid kan worden gemaakt tussen een hoofddoelstelling en een bijkomstige doelstelling. Daarbij is ook van belang dat het EG-Verdrag zogenaamde integratiebepalingen bevat die de Gemeenschapswetgever verplicht om bepaalde belangen in acht te nemen, ook als het zwaartepunt op een ander beleidsterrein ligt. Het gaat daarbij met name om de componenten volkgezondheid, veiligheid, milieubescherming en consumentenbescherming. Een dubbele rechtsgrondslag mag alleen worden gekozen indien het voorstel in gelijke mate van belang is voor twee beleidsterreinen. Een dubbele rechtsgrondslag kan niet worden gekozen wanneer de voorgeschreven besluitvormingsprocedures of stemmodaliteiten tegenstrijdig zijn. Dat is het geval wanneer de ene rechtsgrondslag de co-decisieprocedure voorschrijft, en daarmee gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad vereist, en de andere rechtsgrondslag eenparigheid van stemmen (unanimiteit).

In zo'n geval moet alsnog een enkelvoudige rechtsgrondslag worden gekozen. Vanuit democratisch oogpunt dient die besluitvormingsprocedure te worden gekozen die het meest recht doet aan de deelneming van het EP (co-decisie). Op die manier wordt recht gedaan aan het institutionele evenwicht tussen EP, Raad en Commissie. In sommige gevallen bepaalt het Verdrag welke rechtsgrondslag bij samenloop gebruikt moet worden. Zo kan een voorstel tot doel hebben harmonisatie van nationale wetgeving (interne markt: art. 95 EG-Verdrag) maar gevolgen hebben voor de directe belastingen. Op grond van artikel 95 lid 2 EG-Verdrag moet dan worden gekozen voor artikel 94 EG-Verdrag. Ten slotte kan een besluit niet tegelijk op het EU-verdrag en het EG-verdrag worden gebaseerd. Als het voorstel voor regelgeving doelstellingen nastreeft die deels onder het ene en deels onder het andere Verdrag vallen, en splitsing van het voorstel niet mogelijk is, dan dient het besluit op grond van het EG-verdrag te worden vastgesteld, omdat dit voorrang heeft op het EU-verdrag.

Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van de rechtsgrondslag

In elk voorstel voor een besluit geeft de Commissie aan wat volgens haar de juiste rechtsgrondslag is. Het is mogelijk dat over deze keuze verschil van mening ontstaat. Aan een dergelijk meningsverschil ligt vaak niet een juridisch maar politiek belang ten grondslag. Zo is de omvang van de strafrechtelijke bevoegdheden van de EG lange tijd inzet van discussie geweest.

In het BNC-fiche, danwel de kaderinstructie, wordt een eerste Nederlandse standpunt bepaald ten aanzien van de rechtsgrondslag voor het voorgestelde optreden. Het komt voor dat het oorspronkelijke Commissievoorstel wordt gewijzigd als gevolg van de besprekingen in Raadskader (werkgroepen, Coreper), of zou moeten worden gewijzigd als gevolg van een bepaald amendement van het Europees Parlement. De oorspronkelijke rechtsgrondslag die door de Commissie was gekozen, en het daarover ingenomen Nederlandse standpunt, is dan mogelijk niet meer van toepassing.

Het Verdrag van Lissabon

In het Verdrag van Lissabon wordt een einde gemaakt aan de nu bestaande diversiteit van instrumenten onder de verschillende pijlers. Ook voorziet

het Verdrag van Lissabon in een categorisering van de bevoegdheden van de EU. Verder geldt voor alle beleidsterreinen dan dat voor EU-optreden een van de volgende instrumenten moet worden gekozen: verordening, richtlijn, besluit, aanbeveling of advies. Ten slotte wordt de rangorde tussen Europese regelgeving verduidelijkt door de introductie van het onderscheid tussen wetgevingshandelingen (tot stand gebracht volgens de medebeslissingsprocedure of een bijzondere wetgevingsprocedure) en niet-wetgevingshandelingen (gedelegeerde en uitvoeringsbesluiten).

Aanwijzingen

- Hou rekening met de precedentwerking van de keuze van een bepaalde rechtsgrondslag.
- Betrek juristen in de discussie wanneer een vraag opkomt betreffende de rechtsgrondslag van een besluit.
- Probeer bij een discussie over de rechtsgrondslag te achterhalen welke belangen er op het spel staan.

Nadere informatie

ICER-producten

ICER-Handleiding Rechtsgrondslag van EU-besluiten (2007)

ICER-Handleiding Wetgeving en Europa (2009), hoofdstuk 3, paragraaf 3.1

3 Subsidiariteit en proportionaliteit

Subsidiariteit

Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat de EG/EU slechts mag optreden indien optreden op Europees niveau noodzakelijk/gewenst is. Dit is een andere vraag dan de bevoegdheidsvraag (zie hoofdstuk 2): het subsidiariteitsbeginsel speelt een rol bij de uitoefening van de Europese bevoegdheden. Het komt dus pas aan de orde nadat is vastgesteld dat er een EG/EU-bevoegdheid tot optreden op is. Het begrip subsidiariteit is in het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel nader uitgewerkt in twee aspecten: de EG/EU mag alleen optreden als de doelstellingen van het voorstel niet door de lidstaten zelf kunnen worden verwezenlijkt én als deze doelstellingen beter door de EG gerealiseerd kunnen worden. Dit laatste betekent dat het subsidiariteitsbeginsel niet alleen in de weg staat aan EG-optreden als optreden van de lidstaten (dus op *nationaal* niveau) afdoende is, maar ook wanneer het beter is dat actie wordt ondernomen op *internationaal* niveau. Een voorbeeld van de laatste situatie geeft het voorstel van de Commissie over een keurmerk voor milieu-management (COM (2008) 402). Aangezien er al een goedfunctionerend VN keurmerksysteem bestaat, ging de Nederlandse voorkeur uit naar verdere verspreiding van dit mondiale systeem en niet naar de ontwikkeling van een Europees keurmerk.

Het subsidiariteitsbeginsel is *niet* van toepassing op beleidsterreinen waarop de Gemeenschap exclusief bevoegd is. Exclusieve bevoegdheid wil zeggen dat lidstaten onbevoegd zijn tot handelen op (delen van) bepaalde beleidsterreinen omdat deze bevoegdheid toekomt of is overgedragen aan de gemeenschaps-wetgever. Voorbeelden zijn de internationale (externe) handelspolitiek en de monetaire politiek van de ECB.

Proportionaliteit

Het proportionaliteitsbeginsel vereist dat het EG/EU-optreden niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken. Daarbij dienen volgens het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteit- en evenredigheidsbeginsel zowel het voorgestelde wetgevingsinstrument (verordening, richtlijn, aanbeveling etc.) als de inhoud van het voorgestelde optreden te worden beoordeeld.

Wat betreft het voorgestelde wetgevingsinstrument is van belang dat een verordening over het algemeen een ingrijpender instrument is dan een richtlijn, terwijl een gedetailleerde richtlijn weer verder gaat dan een kaderrichtlijn. Afhankelijk van de doelstellingen moet worden beslist welk instrument het meest in de rede ligt. Zo vond Nederland het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende het veiligheidsbeheer van weginfrastructuur (COM (2006) 569) niet proportioneel vanwege met name het gekozen instrument. Dit negatieve oordeel was ingegeven door de keuze voor een te zwaar middel, een richtlijn, terwijl richtsnoeren gebaseerd op 'best practices' tot een beter resultaat zouden leiden.

Naast de keuze voor het instrument dient ook de inhoud van het voorstel getoetst te worden aan de proportionaliteit. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken of het voorstel de beleidsruimte van de lidstaten niet onnodig inperkt of dat er te gedetailleerde verplichtingen worden opgelegd aan ondernemingen. Zo verzetten fabrikanten van diervoeders zich met succes tegen de verplichting uit een richtlijn om exacte informatie te geven over de bestanddelen van de voeders. Zij stelden dat openbaarmaking van deze gegevens hun economische belangen aantastten en dat niet voldaan was aan het proportionaliteitsvereiste. Het Hof van Justitie stelde hen in het gelijk: volgens het Hof ging de verplichting alle details te geven verder dan noodzakelijk was ter verwezenlijking van de doelstelling van de richtlijn, te weten het nemen van adequate preventie maatregelen in geval van een voedselcrisis.

Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van subsidiariteit en proportionaliteit

Bij elk voorstel voor een wetgevingsbesluit moet de Commissie beargumenteren dat het voorstel voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Net als bij de rechtsgrondslag het geval is, gaat het daarbij niet noodzakelijkerwijs om

een objectieve argumentatie. De subsidiariteits- en proportionaliteitsaspecten van een voorstel dienen dan ook altijd, los van de Commissie-argumentatie, getoetst te worden.

Het Nederlandse standpunt hierover wordt in eerste instantie bepaald in de BNC. In het BNC-fiche wordt aangegeven of het voorgestelde optreden voldoet aan bepalingen van het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel. Dit wordt de functionele toets genoemd: met de functionele subsidiariteits- en proportionaliteitstoets wordt een poging gedaan het toetsresultaat zoveel mogelijk te objectiveren. De politieke opportuniteit en wenselijkheid spelen hier als het goed is geen rol, deze komen tot uitdrukking in het Nederlands oordeel dat in het BNC-fiche volgt na de standpuntbepaling over subsidiariteit en proportionaliteit. In dit Nederlands standpunt wordt een oordeel gegeven over de vraag of het ook vanuit politiek oogpunt wenselijk/opportuun is dat met betrekking tot het desbetreffende beleidsonderwerp enig initiatief op Europees niveau wordt ontplooid. Dit laatste oordeel volgt niet automatisch uit de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets. Het is mogelijk dat beiden positief worden beoordeeld, maar het Nederlandse oordeel over de wenselijkheid van optreden negatief is. Ter illustratie, in het fiche over een richtlijn betreffende de verlening van de status van langdurig ingezetene aan personen die internationale bescherming genieten (COM (2007) 298) beoordeelde Nederland de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel positief, maar was het Nederlands oordeel negatief. Alhoewel personen die internationale bescherming genieten alleen door Europees optreden in alle lidstaten onder vergelijkbare voorwaarden recht kunnen krijgen op de Europeesrechtelijke status van langdurig ingezetenen, en het voorstel dit precies en correct regelde, betekende het dat Nederland een onderscheid zou moeten maken binnen de groep van asielstatushouders die momenteel in Nederland allemaal dezelfde rechten hebben. Nederland achtte zo'n onderscheid niet wenselijk. Omgekeerd, bij de beoordeling van het Commissie voorstel aangaande de afvang, transport en opslag van CO₂ (COM (2008) 18) kwam Nederland tot een negatief proportionaliteitsoordeel omdat de Commissie zich zelf een te grote rol toe-eigende bij onder meer de procedure voor vergunningverlening. Desondanks was het Nederlands oordeel over het voorstel positief, aangezien de aanpak van het klimaatprobleem vroeg (en vraagt) om vooruitstrevend Europees optreden. Het was opportuun dat de Commissie op dat moment met dit pakket maatregelen kwam.

Aangezien in de BNC-fiche al een uitgebreide analyse wordt gemaakt of is voldaan aan het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel, is het voor de onderhandelaar vooral van belang om in de gaten te houden of eventuele

latere wijzigingen ten opzichte van het Commissievoorstel aanleiding zijn het initiële Nederlandse standpunt te bezien. Het Nederlandse Parlement maakt overigens een eigen beoordeling over de naleving van het subsidiariteitsbeginsel in voorstellen van de Commissie. De Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets is met deze taak belast.

Het Verdrag van Lissabon

Belangrijkste wijziging in het Verdrag van Lissabon betreft de formele rol die de nationale parlementen krijgen bij de controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel. Zij kunnen bezwaar maken tegen een Commissievoorstel indien zij van mening zijn dat het subsidiariteitsbeginsel niet in acht is genomen (gele kaart procedure). Er is ook nog een zwaardere procedure. Indien een derde van de nationale parlementen bezwaar maakt, is de Commissie verplicht haar voorstel te heroverwegen. Indien een meerderheid van de parlementen bezwaar maakt, kunnen Raad en EP besluiten de besluitvormingsprocedure stop te zetten.

Aanwijzingen

- Volg in beginsel het in het BNC-fiche ingenomen standpunt met betrekking tot subsidiariteit- en proportionaliteit.
- Beoordeel ingeval van een wijziging van het Commissievoorstel of het nodig is een nieuw oordeel te vormen over subsidiariteit en proportionaliteit.

Nadere informatie

ICER-producten

ICER-Handleiding Wetgeving en Europa (2009), hoofdstuk 3, paragraaf 3.1

(Inter)departementale bronnen

BNC Leidraad

EU-bronnen

Subsidiariteitsprotocol (<http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/a27000.htm>)

4 Comitologie

Wat is comitologie?

Net als bij Nederlandse regelgeving het geval is, komt het op Europees niveau voor dat basisbesluiten nadere uitvoeringsmaatregelen behoeven. Immers, niet alles kan tot in detail worden vastgelegd in basisbesluiten. In zo'n geval kan de Gemeenschapswetgever in een basisbesluit uitvoeringsbevoegdheid aan de Europese Commissie delegeren. De basis hiervoor is artikel 202, derde streepje, EG-verdrag. Bij de voorbereiding van die uitvoeringsmaatregelen wordt de Europese Commissie over het algemeen ondersteund door comités. Als dit het geval is, dan spreken we over comitologie. Comitologie maakt een sneller en flexibeler EG-wetgevingsproces mogelijk. In de praktijk wordt comitologie bijvoorbeeld gehanteerd voor de aanpassing van bijlagen bij een basisbesluit en voor de uitwerking van (technische) details.

Hoe werkt comitologie?

De comitologie-comités worden voorgezeten door de Commissie en bestaan uit vertegenwoordigers van de lidstaten, vaak beleidsmedewerkers en/of materie-deskundigen. Naast de lidstaten hebben de Raad en het Europees Parlement een controlerende taak afhankelijk van het type comitologieprocedure. Er kunnen vier typen worden onderscheiden: de raadplegingsprocedure, de beheersprocedure, de regelgevingsprocedure en de regelgevingsprocedure met toetsing. Deze procedures zijn vastgelegd in het Comitologiebesluit (Besluit 1999/468, zoals laatstelijk gewijzigd op 17 juli 2006). In de raadplegingsprocedure kan het comité het minste gewicht in de schaal leggen (het comité kan alleen adviseren tot wijziging van het voorstel van de Commissie), in de regelgevingsprocedure en de regelgevingsprocedure met toetsing het meeste (de Commissie kan het voorstel alleen aannemen bij positief advies van het comité, bij een negatief advies wordt

het voorstel ter afdoening naar de Raad respectievelijk Raad en EP gestuurd). Het onderliggende basisbesluit bepaalt welke procedure van toepassing is.

Essentiële elementen horen in basisbesluit

De onderhandelaar dient vooral oog te hebben voor wat nu wel en wat nu niet in comitologie geregeld kan worden. Allereerst is van belang dat essentiële elementen in het basisbesluit thuishoren, en niet via comitologie mogen worden geregeld. Europees-rechtelijk is niet precies ingevuld wat onder ‘essentiële elementen’ moet worden verstaan. Naar Nederlands inzicht vallen daaronder in ieder geval:

- De reikwijdte en de basisnormen van een regeling;
- Beperking van grondrechten, strafrechtelijke handhaving/sanctionering, geschillen-beslechting, fiscale zaken.

In het basisbesluit moet nauwkeurig worden omschreven *welke onderwerpen* via comitologie kunnen worden vastgesteld.

Elementen die bij voorkeur in basisbesluit moeten worden geregeld

De volgende onderwerpen zouden naar Nederlands inzicht bij voorkeur ook in het basisbesluit geregeld moeten worden: grondslagen voor vergunningen/ontheffingenstelsels, voorschriften die verplichtingen opleggen aan nationale autoriteiten, rechtsbeschermingvoorschriften inzake bestuursrechtelijke en civielrechtelijke sancties, toezichtsbevoegdheden, voorschriften omtrent rechten en plichten van burgers jegens elkaar, procedurele waarborgen voor burgers met betrekking tot handelen van de overheid en voorschriften over financiële aanspraken jegens de overheid.

Elementen die via comitologie kunnen worden geregeld

Comitologie is wenselijk, en soms zelfs onmisbaar, in de volgende gevallen:

- Voorschriften van administratieve aard (bijvoorbeeld het opstellen van lijsten met organisaties of instellingen);

- Zeer specialistische materie waarvoor specifieke deskundigheid is vereist (bijvoorbeeld op het terrein van jaarrekeningstandaarden);
- Technische voorschriften (bijvoorbeeld op het gebied van motorvoertuigen en telecom)
- Financiering van projecten;
- Voorschriften die vaak wijzigen vanwege nieuwe inzichten of de stand van de wetenschap (bijvoorbeeld op het gebied van geneesmiddelen en scheepvaartveiligheid);
- Voorschriften waarvan te voorzien is dat ze vaak en/of met spoed moeten worden vastgesteld (bijvoorbeeld op het gebied van productveiligheid, levensmiddelen en veterinaire gebied);
- Implementatie van internationale voorschriften die, behoudens op ondergeschikte punten, geen ruimte laten voor beleidskeuzes (bijvoorbeeld op het gebied van scheepvaartveiligheid (IMO)).

Vormgeving van comitologie

Bij de Nederlandse standpuntbepaling over een voorstel tot comitologie gelden de volgende uitgangspunten:

- Doel, onderwerp en omstandigheden van de delegatie van bevoegdheid worden nauwkeurig omschreven in het basisbesluit, zodat het mandaat van de Europese Commissie en de verhouding tot het comité helder is.
- Er wordt gebruik gemaakt van één van de vier standaardprocedures uit het Comitologiebesluit.
- Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij reeds bestaande comités.
- Wanneer er twijfel bestaat over de te kiezen procedure, wordt in beginsel de zwaarste procedure (gewone regelgevende procedure) gekozen, omdat daarbij zoveel mogelijk nationale invloed is gewaarborgd. Dit uitgangspunt strookt niet met de praktijk van de Europese Commissie, die zal willen kiezen voor de lichtste procedure om aldus zo slagvaardig mogelijk te kunnen handelen.
- Als er aan de voorwaarden voor het instellen van de regelgevingsprocedure met toetsing is voldaan, bestaat er overigens geen keuze voor een procedure, maar moet deze procedure worden gevolgd. De definitie van de zogenaamde ‘quasi-wetgevende uitvoeringsmaatregelen’ is namelijk bindend.

Het Verdrag van Lissabon

In het Verdrag van Lissabon wordt een onderscheid gemaakt tussen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. De uitvoeringshandeling geeft, zoals het woord al zegt, uitvoering aan een juridisch bindende handeling. Bij de totstandkoming van de uitvoeringshandelingen wordt verwezen naar comitologie. De gedelegeerde handelingen zijn vergelijkbaar met de rechtsinstrumenten die nu via de regelgevingsprocedure met toetsing tot stand komen. De gedelegeerde handelingen lijken buiten het domein van de klassieke comitologie te vallen, maar daar is het laatste woord nog niet over gesproken. Ook is nu nog onduidelijk of, en op welke wijze, de lidstaten bij de totstandkoming van de gedelegeerde handelingen worden betrokken.

Aanwijzingen

- Controleer of er via comitologie geen essentiële elementen worden geregeld: essentiële elementen horen thuis in het basisbesluit en dienen door de betrokken Gemeenschapswetgevers te worden gewijzigd.
- Spreek in geval van twijfel over de toepasselijke type comitologieprocedure voorkeur uit voor de zwaarste procedure (meeste invloed comité).
- Regel in een uitvoeringsbesluit geen hoofdzaken (essentiële onderdelen).
- Wijk in een uitvoeringsbesluit niet af van het basisbesluit of van andere EG-regelgeving.
- Blijf in een uitvoeringsbesluit binnen de gedelegeerde bevoegdheden van het basisbesluit.
- Blijf in een uitvoeringsbesluit binnen de grenzen gesteld door het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel (met name wanneer het gaat om de regelgevende procedure met toetsing).
- Ga na of in een uitvoeringsbesluit overgangsrecht moet worden opgenomen, om betrokkenen de gelegenheid te geven hun gedragingen of productieprocessen aan te passen.
- Beding een voldoende ruime implementatietermijn indien een uitvoeringsbesluit noopt tot aanpassing van formele nationale wetgeving.

Nadere informatie

ICER-producten

ICER Richtsnoeren comitologie (2008)

ICER-Handleiding Wetgeving en Europa (2009), hoofdstuk 1, paragraaf 1.1.2

EU-bronnen

Comitologiebesluit

(http://www.minbuza.nl/ecer/nl/eu_essentieel_dossiers/comitologie)

5 Toezicht en handhaving en sanctienering

Europese eisen aan de handhaving en sanctienering

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de handhaving van EG-regelgeving op het eigen grondgebied. Dat is ook het geval wanneer in EG-regelgeving niet precies is aangegeven op welke manier de lidstaten dat moeten doen. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt namelijk dat de lidstaten op grond van artikel 10 EG-Verdrag (het beginsel van Gemeenschapstrouw) dienen te zorgen voor een doeltreffende toepassing van het Gemeenschapsrecht. Dit betekent dat in het nationale recht schending van EG-regelgeving consequenties moet hebben. Het is in beginsel aan de lidstaten om te bepalen of handhaving van EG-regelgeving het beste via het civiele recht, het bestuursrecht, danwel het strafrecht kan plaatsvinden. Door het Hof van Justitie zijn wel een aantal eisen geformuleerd die door de lidstaten bij de handhaving van het EG-recht in acht moeten worden genomen. Zo dienen zij het equivalentiebeginsel (schending van een EG-norm moet vergelijkbare consequenties hebben als schending van een nationale norm) en het effectiviteitsbeginsel (nationale handhavingsmaatregelen moeten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn) in acht te nemen. Ook dienen zij bij de handhaving van het EG-recht de communautaire rechtsbeginselen (zoals het proportionaliteitsvereiste) en de Europese grondrechten in acht te nemen. Het komt steeds vaker voor dat in voorstellen voor EG-besluiten ook specifieke bepalingen worden opgenomen ter zake van handhaving. In zo'n geval moet worden beoordeeld of het vanwege de effectieve en uniforme toepassing van de EG-normen inderdaad nodig is om specifieke eisen over handhaving in het EG-besluit zelf op te nemen. Ook zal moet worden beoordeeld of deze eisen inpasbaar zijn in het Nederlandse rechtssysteem. Indien de lidstaten worden verplicht tot de inzet van het strafrecht dient bovendien te worden beoordeeld of voldoende rekening wordt gehouden met de bevoegdheidsverdeling tussen de EG/EU en de lidstaten op het terrein van het strafrecht (zie nader hieronder, EG-bevoegdheid op het terrein van strafrecht).

Toezicht op de naleving van EG-regelgeving

In toenemende mate wordt in EG-regelgeving ook voorzien in specifieke eisen ten aanzien van het toezicht op de naleving van de daarin opgenomen normen. Dergelijke bepalingen kunnen ook gevolgen hebben op nationaal niveau, namelijk wanneer daaruit een toezichthoudende taak volgt voor de rijksoverheid, lagere overheden, of ZBO's. Er is geen eenduidig Europees toezichtarrangement. Dit varieert per EG-besluit en is soms zelfs niet expliciet vastgelegd. Er zijn grofweg drie soorten van toezicht op de naleving van EG-regelgeving te onderscheiden. In de eerste plaats stelt het EG-recht steeds vaker eisen aan uitvoeringsinstanties. Een voorbeeld is verordening 2988/1995 (aangevuld door verordening 1073/1999 en verordening 1074/1999) betreffende de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, waarin vergaande verplichtingen zijn neergelegd wat betreft de aard, de frequentie en de wijze van uitvoering van de controles en verificaties door de lidstaten. In de tweede plaats kan de Commissie haar nationale collega's inschakelen bij de uitvoering van de eigen controles van de Commissie. In het landbouwrecht bijvoorbeeld hebben de controleurs van de Commissie een leidende of samenwerkingsrol gekregen naast hun collega's van de lidstaten. Ten slotte is de Commissie in een beperkt aantal gevallen bevoegd tot zogenaamde eerstelijnscontrole (op de justitiabelen zelf in plaats van alleen op de nationale controleurs), bijvoorbeeld op het beleidsterrein visserij en in het mededingingsrecht. Indien een voorstel voor EG-regelgeving voorziet in een toezichtarrangement is vooral van belang er op toe te zien dat dit arrangement inpasbaar is in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen. Dit betekent dat moet worden bepaald welk bestuursorgaan in Nederland zou worden belast met het toezicht, en dat moet worden beoordeeld welke minister primair verantwoordelijk dient te worden gesteld voor de uitvoering.

EG-bevoegdheid op het terrein van het strafrecht

Wanneer in een voorstel voor EG-regelgeving een bepaling is opgenomen die de lidstaten verplicht om bepaalde EG-normen via het strafrecht te handhaven, moet worden beoordeeld of voldoende rekening wordt gehouden met de bevoegdheidsverdeling tussen de EG/EU en de lidstaten op het terrein van het strafrecht. Er is onder het EG-Verdrag geen algemene bevoegdheid om het strafrecht van de lidstaten te harmoniseren. De bevoegdheid daartoe is voorbehouden aan de lidstaten in het kader van de intergouvernementele samenwerking van de

derde pijler. Een voorbeeld van een dergelijke derde pijler harmonisatie is het Kaderbesluit terrorisme. Toch kan het gebruik van het strafrecht in de eerste pijler niet geheel worden uitgesloten.

De gemeenschapswetgever kan in het kader van de eerste pijler namelijk EG-regelgeving vaststellen die (bij wijze van 'sluitstuk' van inhoudelijke harmonisatie) handavings- en sanctioneringsbepalingen bevatten. Dit is door het Hof van Justitie bepaald in de zogenaamde Milieustrafrecht I uitspraak (Commissie/Raad, zaak C-176/03) en de Milieustrafrecht II uitspraak (Commissie/Raad, zaak C-440/05). Uit deze uitspraken volgt dat er een bevoegdheid van de EG is om de lidstaten te verplichten om het strafrecht in te zetten, wanneer dit noodzakelijk is voor de effectieve handhaving van communautaire normen. Deze bevoegdheid is echter niet onbegrensd: de aard en hoogte van de strafrechtelijke sancties mogen alleen worden vastgesteld op grond van de derde pijler van de EU. Het is dus niet mogelijk om in een EG-besluit te bepalen dat de lidstaten op overtreding van een bepaald EG-norm als sanctie een vrijheidstraf moeten zetten.

Het Verdrag van Lissabon

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon komt een einde aan discussie over de scheidslijn tussen de eerste en derde pijler bevoegdheden op het terrein van het strafrecht. De EU krijgt een bevoegdheid om strafrechtelijke handavingsbepalingen vast te stellen, wanneer dat nodig blijkt voor de doeltreffende uitvoering van beleid van de EU op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld.

Aanwijzingen

Beoordeling van bepalingen die verplichten tot strafrechtelijke handhaving

- Indien het voorstel voorziet in strafrechtelijke handhaving, dient de wetgevingsafdeling van het eigen departement te worden ingeschakeld. Ook het Ministerie van Justitie dient dan tijdig te worden betrokken, mede in verband met de voorbereiding van behandeling en besluitvorming in Brussel (zie in dit verband het Haags programma, nummer 3.3.2, en de procedurele afspraken die in Brussel zijn gemaakt om JBZ-betrokkenheid te verzekeren).
- Een strafrechtelijke handavingsbepaling is alleen mogelijk indien is voldaan aan de door het Hof van Justitie in Milieustrafrecht I & II geformuleerde criteria.

- Een strafrechtelijke handhabingsbepaling mag niet tot gevolg hebben dat de toepassing van andere handhabingsinstrumenten onmogelijk wordt gemaakt. Het moet mogelijk blijven om in Nederland ook het bestuursrecht of het civiele recht in te zetten wanneer dat effectiever is. Daarom dient bezwaar te worden gemaakt tegen een voorstel dat geen keuzeruimte met betrekking tot handhaving(sinstrumenten) laat en dient te worden gestreefd naar het uitdrukkelijk in de tekst van het EG-besluit opnemen van de keuzevrijheid van de lidstaten terzake.
- Een eventuele verplichting te voorzien in strafrechtelijke sancties dient altijd uitdrukkelijk in een EG-besluit te zijn opgenomen om onduidelijkheid over de - in de ogen van de Commissie en Hof - noodzakelijke sancties achteraf te voorkomen. Het gebruik van het woord sanctie of pendants daarvan in andere talen (zoals “penalties”) betekent niet automatisch dat deze ook strafrechtelijk van aard zullen zijn. Het gebruik van het woord “strafrechtelijk” (“criminal”) geeft dat wel duidelijk aan.
- De ruimte voor opportuiniteitsafwegingen dient in het EG-besluit zelf niet verder beperkt te worden dan tot de reeds op grond van de rechtspraak van het EG-Hof bestaande eisen. Een effectief toezicht is noodzakelijk en er moet, indien is gekozen voor straf- of bestuursrechtelijke handhaving, tegen geconstateerde overtredingen van EG-recht worden opgetreden. Bovendien moeten de te nemen maatregelen “passend” zijn, d.w.z. doeltreffend, evenredig, niet-discriminerend, afschrikwekkend en conform de Europese grondrechten.

Beoordeling van bepalingen die eisen stellen aan nationaal toezicht

- Beoordeel of het toezichtsarrangement inpasbaar is in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen.
- Bepaal hiertoe welk Nederlands bestuursorgaan met de toezichthoudende taak zou worden belast.
- Beoordeel welke minister primair verantwoordelijk is voor de uitvoering.

Nadere informatie

ICER-producten

ICER-Advies Strafrecht en de eerste pijler (2002)

ICER-Advies Strafrecht en de eerste pijler II (2006)

ICER-Handleiding Wetgeving en Europa (2009), hoofdstuk 3, paragraaf 3.4

6 Algemene implementatieaspecten

Lidstaten zijn verplicht om maatregelen te nemen die nodig zijn voor de uitvoering van EG-regelgeving. Dit betekent het omzetten van bepalingen uit m.n. richtlijnen en verordeningen in het nationale recht, het operationaliseren (uitvoerbaar maken van Europese rechtsinstrumenten), en het aanpassen en intrekken van strijdige nationale wet- en regelgeving. EG/EU-regelgeving bevat daarom meestal termijnen, waarbinnen de nationale regelgeving aan het desbetreffende besluit moet worden aangepast of het besluit moet zijn geïmplementeerd. Implementatietermijnen worden standaard opgenomen in richtlijnen of kaderbesluiten. Soms zijn echter ook terzake van verordeningen nadere nationale maatregelen nodig om de Europese regelgeving te operationaliseren, bijvoorbeeld het aanwijzen van uitvoeringsinstanties, het nader uitwerken van ruim of vaag geformuleerde bepalingen ('jonge landbouwers'), het invullen van bepalingen die keuzeruimte laten, of het intrekken van met de verordening strijdige nationale bepalingen.

Het belang van een realistische implementatietermijn

Bij de onderhandelingen over nieuwe EG/EU-regelgeving moet worden gezien of, gelet op aard en inhoud van de te nemen nationale maatregelen, de voorgestelde termijn haalbaar is. Een realistische implementatiedatum is van belang, opdat Nederland tijdig aan zijn EG/EU-verplichtingen kan voldoen. Indien Nederland niet tijdig implementeert, bestaat het risico dat de Commissie een inbreukprocedure voor het Hof van Justitie start wegens overschrijding van de implementatietermijn. Ten aanzien van kaderbesluiten beschikt de Commissie niet over een dergelijke bevoegdheid. Wanneer een inbreukprocedure leidt tot een veroordeling, en implementatie nog altijd uitblijft, kan de Commissie bovendien een tweede procedure starten en daarbij een dwangsom en/of boete vorderen. De financiële risico's kunnen daardoor in de miljoenen euro's lopen. Gelet op aard en inhoud van de te nemen nationale wetgevingsmaatregelen, zal doorgaans een termijn van minstens 18 maanden in de rede liggen.

Indien de opname van een voor Nederland realistische implementatietermijn niet haalbaar blijkt, is het van belang dat wordt ingezet op het opnemen van de mogelijkheid voor het verlengen van de implementatietermijn. Als ook daar niet een voldoende aantal lidstaten voor blijkt te zijn, kan Nederland onderhandelen over een uitzonderingspositie, ofwel een verlenging van de implementatietermijn voor Nederland alleen. Een andere optie is in te zetten op de mogelijkheid dat lidstaten in specifieke gevallen meer tijd kunnen nemen en (achteraf) de Commissie daarover kunnen inlichten.

Harmonisatievormen

De totstandkoming van EG-regelgeving heeft tot gevolg dat de nationale beleidsvrijheid wordt ingeperkt. Ingeval van een voorstel voor harmonisatie van wetgeving van de lidstaten hangt de mate waarin dit gebeurt af van de specifieke harmonisatievorm. Zo moeten de lidstaten bij minimumharmonisatie voldoen aan de Europese norm, maar kunnen zij er ook voor kiezen om nationaal strengere normen te hanteren. Ingeval van totale harmonisatie wordt op EU-niveau een uniforme norm vastgelegd waarvan de lidstaten niet mogen afwijken. Indien de harmonisatie op basis van artikel 95 EG-Verdrag tot stand is gekomen en er niet in de regeling zelf is voorzien in uitzonderingen, zijn afwijkende nationale bepalingen alleen mogelijk na toestemming van de Commissie (zie hieronder). Bij elk voorstel voor harmonisatie dient te worden bepaald welke beleidsruimte Nederland wenst te behouden (of juist wil inperken) en te worden getoetst of het voorstel daarmee in overeenstemming is.

Strengere nationale maatregelen na interne markt harmonisatie

Als een lidstaat nationale maatregelen wil toepassen die verdergaande bescherming bieden (strenger zijn) dan een harmonisatierichtlijn op basis van artikel 95 EG-Verdrag (interne markt harmonisatie), moet deze aan de Commissie worden gemeld. Een lidstaat mag strengere nationale bepalingen pas toepassen nadat de Commissie daaraan haar goedkeuring heeft verleend. Tot die tijd moet de toepassing van de afwijkende nationale bepalingen worden opgeschort (standstill periode). Wanneer voorzienbaar is dat Nederland strengere nationale maatregelen wil nemen, dan is het van belang er voor te zorgen dat het EG-

voorstel een voldoende ruime implementatietermijn bevat voor de indiening en afronding van een artikel 95 EG-Verdrag beroep. Een implementatietermijn van tenminste 15 maanden (3 maanden voor het indienen van het beroep + 6 maanden voor goedkeuring + 6 maanden voor eventuele verlenging van de standstill termijn) wordt hiervoor redelijk geacht. Indien een voldoende ruime implementatietermijn niet haalbaar is, is het van belang om in te zetten op de opname van een bepaling die zelf expliciet de mogelijkheid bevat om – in bepaalde gevallen – strengere nationale maatregelen te handhaven of te introduceren.

Vergunning versus algemene regels

Het Nederlandse kabinet streeft naar vermindering en vereenvoudiging van voor burgers en bedrijfsleven onnodig belastende regels. Dit betekent dat voor bepaalde beleidsterreinen er een voorkeur is om meer gebruik te maken van algemene regels, in plaats van vergunningstelsels. Er dient zoveel mogelijk te worden voorkomen dat de nationale beleidsruimte om gebruik te maken van algemene regels, wordt beperkt door EG-regelgeving die verplicht tot een vergunningenstelsel. Indien een voorstel voor EG-regelgeving voorziet in een vergunningenstelsel, dient daarom te worden gezien of Nederland een stelsel van algemene regels hanteert (of in de toekomst mogelijk zal introduceren) op het betreffende beleidsterrein. Als dat het geval is moet worden ingezet op het opnemen van algemene regels in plaats van vergunningen in het voorstel voor EG-regelgeving. Als dat niet haalbaar is, moet worden ingezet op de opname van een bepaling die het uitdrukkelijk mogelijk maakt in plaats van het vergunningenstelsel een systeem van algemene regels te hanteren.

Notificatie

In vrijwel alle richtlijnen en kaderbesluiten is een verplichting opgenomen voor de lidstaten om nationale implementatiemaatregelen bij de Commissie te melden. Hierdoor wordt de Commissie in staat gesteld na te gaan of, en zo ja hoe, de lidstaten hun implementatieverplichtingen zijn nagekomen. Daarnaast bevat Europese regelgeving soms een speciale notificatieverplichting voor de lidstaten om toestemming aan de Commissie te vragen voor het vaststellen van nationale maatregelen. Het doel van deze notificatie is om degene aan wie

genotificeerd wordt (meestal de Commissie en/of de andere lidstaten) inzicht te geven in de door het notificerende land genomen of te nemen maatregelen. Op deze wijze kan inzicht worden verkregen in die maatregelen en de verhouding daarvan met het EG-recht. Hoewel notificatie zinvol kan zijn, leidt het eveneens tot administratieve lasten; er moet immers informatie worden verzameld en (al dan niet volgens een bepaalde procedure) worden verschaft. Bij elk voorstel voor EG-regelgeving moeten de baten en de lasten van notificatie dus tegen elkaar afgewogen worden en moeten de volgende uitgangspunten in acht worden genomen.

In het voorstel moet goed worden gemotiveerd worden waarom een notificatiebepaling wenselijk is. De notificatiebepalingen moeten bovendien duidelijk en specifiek geformuleerd zijn voor wat betreft hun werkingsfeer en procedure (door wie, wat, aan wie, wanneer, hoe). De notificatieplicht moet verband houden met een materiële verplichting die uit het voorstel volgt. Verder is van belang dat de instantie die tot notificatie wordt verplicht reeds over de relevante gegevens beschikt, zodat zij voor notificatie relatief weinig moeite hoeft te doen.

Het Verdrag van Lissabon

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vervalt het onderscheid tussen richtlijnen (eerste pijler) en kaderbesluiten (derde pijler). De Commissie krijgt dan ook ten aanzien de huidige kaderbesluiten de mogelijkheid om een inbreukprocedure te starten tegen lidstaten die nalaten om deze (tijdig) te implementeren.

Aanwijzingen

- Zorg ervoor dat de voorgestelde implementatietermijn realistisch is. Gebruikelijk is een implementatietermijn van minimaal 18 maanden en maximaal 24 maanden.
- Neem contact op met de wetgevers en wetgevingsjuristen van het eigen departement om zicht te krijgen op een realistische implementatietermijn.
- Ga na of het beleidsmatig wenselijk is om strengere nationale maatregelen te handhaven of te introduceren dan de in het EG-voorstel geformuleerde regels. Zo ja: zorg er dan voor dat het EG-voorstel daartoe ruimte laat.

- Indien het voorstel voorziet in de invoering van een vergunningenstelsel, bezie dan of dit in overeenstemming is met de Nederlandse opvattingen over de wenselijkheid van regulering van het betreffende terrein door middel van een vergunningenstelsel.
- Check of een eventuele verplichting tot notificatie noodzakelijk is en qua invulling voldoet aan de Nederlandse uitgangspunten.

Nadere informatie

ICER-producten

ICER-Aanwijzingen voor EG-notificatiebepalingen

ICER-Handleiding Wetgeving en Europa (2009), hoofdstuk 2 (paragraaf 2.3) & hoofdstuk 3

Interdepartementale bronnen

Aanwijzingen voor de Regelgeving

(www.justitie.nl/images/Aanwijzingen_tcm34-2447.pdf)

Draaiboek voor de Regelgeving (<http://www.kc-wetgeving.nl/draaiboek/DvdW.htm>)

7 Onderlinge afstemming EG-besluiten

Het kan voorkomen dat er verschillende EG-besluiten naast elkaar bestaan en betrekking hebben op vergelijkbare of dezelfde materie, maar een ander doel nastreven. Dan dient te worden bepaald in welke verhouding deze besluiten tot elkaar staan. In het geval dat de besluiten elkaar beïnvloeden of met elkaar verknoot zijn, dan is expliciete afstemming, hetzij in de tekst van het EG-besluit of in de considerans, noodzakelijk. Uit de jurisprudentie van het Hof volgt namelijk dat de normen en voorschriften in verschillende EG-besluiten niet automatisch met elkaar verbonden zijn, ook niet wanneer zij betrekking hebben op dezelfde materie. Indien het niet wenselijk is dat EG-besluiten elkaar beïnvloeden of met elkaar verknoot zijn, dan moet expliciete verwijzing worden vermeden.

Beoordeling van noodzaak tot afstemming

Men dient er op bedacht te zijn, dat er ten aanzien van de te reguleren materie ook nog andere (reeds bestaande) EG-regelgeving van toepassing kan zijn. Een voorbeeld van verschillende bronnen van EG-regelgeving die dezelfde materie bestrijken is een verordening over de samenstelling en de productie van een product naast een richtlijn die betrekking heeft op subsidievoorschriften voor onder andere de samenstelling en verpakking van hetzelfde of een vergelijkbaar product.

Wanneer er geen rangorde of expliciet verband tussen de verschillende EG-besluiten voor dezelfde of verwante materie is aangegeven, blijven deze naast elkaar bestaan. Het ene EG-besluit heeft geen voorrang op het andere EG-besluit ook al regelen ze hetzelfde of een verwant onderwerp. De beoordeling of verschillende bronnen van EG-regelgeving naast elkaar dienen te bestaan of een rangorde behoeven, moet in het concrete geval plaatsvinden. Een expliciet verband moet in ieder geval worden bepleit wanneer het niet koppelen leidt tot

tegenstrijdige EG-regelgeving. Een coherente samenhang tussen verschillende bronnen van EG-regelgeving is dan noodzakelijk.

Het Verdrag van Lissabon

Geen relevante veranderingen.

Aanwijzingen

- Zet in op een expliciete verwijzing in het voorstel voor EG-regelgeving naar bestaande EG-regelgeving, indien een koppeling met verwante EG-regelgeving wenselijk is.
- Een rangorde of expliciet verband tussen bestaande EG-bepalingen en een EG-voorstel kan worden bewerkstelligd door het opnemen van een kruisverwijzing in een bepaling in het EG-voorstel en/of in de preambule.
- Bedenk dat wanneer geen rangorde of expliciet verband tussen EG-regelgeving is aangegeven, deze beide onverkort van toepassing zijn.
- Raadpleeg eventueel de juridische dienst van de Raad voor deze beoordeling en met name voor de vraag of er reeds verwante EG-regelgeving bestaat.

Nadere informatie

ICER-producten

ICER-Handleiding Wetgeving en Europa (2009), hoofdstuk 3 (paragraaf 3.2)

ICER fiche arrest HvJ EG, Zaak C-133/99 (Nederland/Commissie) (2002)

EU-bronnen

Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven (2003)

(<http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/l10116.htm>)

8 Externe bevoegdheden

Rechtsbasis

Ook in de externe betrekkingen van de EG/EU vormt de keuze van de rechtsgrondslag een regelmatig terugkerende bron van vragen. Het gaat dan om besluiten tot ondertekening of goedkeuring van verdragen. De EG en de EU kennen een eigen procedure voor ondertekening en goedkeuring. Voor een onderhandelingsmandaat is niet per se een rechtsgrondslag vereist. Uitgangspunt zijn verder de regels zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 (rechtsgrondslag). Hier wordt ingegaan op een aantal bijzondere aspecten van het externe optreden van de EG/EU.

Exclusieve bevoegdheid

Van een exclusieve bevoegdheid is sprake wanneer alleen de EG (met uitsluiting van de lidstaten) bevoegd is om partij te worden bij een bepaald verdrag. De exclusiviteit van een externe bevoegdheid kan direct voortvloeien uit het EG-Verdrag (visserijbeleid, handelspolitiek) of uit door de EG aangenomen interne regelgeving. In het laatste geval verliezen de lidstaten de bevoegdheid op het internationale vlak op te treden wanneer dergelijk optreden tot een aantasting van de interne regelgeving zou kunnen leiden. Wanneer interne regelgeving in voorbereiding is, zijn de lidstaten uit hoofde van gemeenschapstrouw (artikel 10 EG) gehouden daarmee rekening te houden. Omgekeerd mag op basis van gemeenschapstrouw van de Commissie worden verwacht dat zij bij het doen van nieuwe voorstellen rekening houdt met de stand van zaken bij internationale onderhandelingen van de lidstaten.

Gedeelde bevoegdheid

Gedeelde bevoegdheid (in praktijk ook wel gemengde bevoegdheid genoemd) houdt in dat zowel de lidstaten als de EG bevoegd zijn om verdragen te sluiten. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen de situatie dat op een bepaald terrein de EG en de lidstaten naast elkaar tot optreden bevoegd zijn (bijvoorbeeld op het terrein van ontwikkelingssamenwerking). Ook is het mogelijk dat een verdrag verschillende elementen bevat, zoals onderwerpen die exclusief tot de bevoegdheid van de EG behoren, die exclusief aan de lidstaat toebehoren en/of onderdelen die een gedeelde bevoegdheid omvatten. Wanneer zowel de EG als lidstaten partij zijn bij het verdrag dan spreekt men van een gemengd verdrag of gemengde overeenkomst.

Optreden van de lidstaten in plaats van de EG

De EG is niet altijd in staat om haar exclusieve bevoegdheden, zoals die voortvloeien uit het EG-Verdrag of EG-regelgeving, uit te oefenen. De reden hiervoor is dat niet alle verdragen het mogelijk maken dat een internationale organisatie als de EG partij wordt. In die gevallen zullen de lidstaten, op basis van een machtiging van de EG, in plaats van de EG moeten onderhandelen en partij moeten worden. Bij voorstellen voor EG-besluiten waarin de lidstaten worden verplicht om toe te treden tot verdragen, dient nauwlettend te worden nagegaan dat deze verplichting slechts ziet op een verdrag (of de onderdelen daarvan) die onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen.

Koninkrijk der Nederlanden

De bevoegdheidsverdeling zoals hierboven beschreven geldt alleen voor Nederland als lidstaat van de EU. Wanneer een verdrag door Nederland wordt onderhandeld namens het Koninkrijk der Nederlanden dan zal, wanneer de EG exclusieve bevoegdheid heeft, slechts worden onderhandeld namens en voor onderdelen die relevant zijn voor de Nederlandse Antillen en Aruba.

Verdrag van Lissabon

Met het Verdrag van Lissabon houdt de EG op te bestaan. Het is dan EU die – zonedig naast de lidstaten – partij kan worden bij verdragen. Met het Verdrag van Lissabon komt er ook een uniforme procedure voor het ondertekenen en goedkeuren van verdragen.

Aanwijzingen

- Bekijk het verdrag als geheel om te kunnen bepalen wie welke bevoegdheden heeft op welke onderdelen.
- Indien het verdrag geen bepalingen bevat die binnen de bevoegdheid van de EG vallen, kunnen de lidstaten op eigen titel onderhandelen en partij te worden.
- Indien het verdrag geheel binnen de exclusieve bevoegdheid van de EG valt, wordt alleen de EG partij bij het Verdrag.
- Ingeval het verdrag deels binnen de bevoegdheid van de EG valt, en deels binnen de bevoegdheid van de lidstaten valt dient een gemengd verdrag tot stand te komen.
- De positie van de Nederlandse Antillen en Aruba wordt niet beïnvloed door de bevoegdheidsverdeling tussen de EG en de lidstaten. Per verdrag dient dus altijd een afzonderlijke beoordeling plaats te vinden of hun deelname aan het verdrag is gewenst.
- Bij voorstellen voor EG-besluiten waarin de lidstaten worden verplicht om toe te treden tot verdragen, dient nauwlettend te worden nagegaan dat deze verplichting slechts ziet op een verdrag (of de onderdelen daarvan) die onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen.

Nadere informatie

ICER-producten

ICER-Handleiding externe betrekkingen (2003)

ICER-Handleiding Wetgeving en Europa (2009), hoofdstuk 3 (paragraaf 3.5)

ICER-Handleiding rechtsgrondslag EU-besluiten (2007)

ICER-Advies Vlaggestaat (2008)

(inter)departementale bronnen

Dossier Externe Betrekkingen ECER-site http://www.minbuza.nl/ecer/nl/dossiers/factsheets,fs_ext_betr_xinhoudx)

9 Europese regelgevende agentschappen

Bij de uitvoering van Europese regelgeving spelen in toenemende mate Europese regelgevende agentschappen een belangrijke rol. Het gaat daarbij om organen die los staan van de instellingen (Raad, EP en Commissie). Zij worden belast met de uitvoering van taken die vaak een hoge mate van specialistische wetenschappelijke en/of technische deskundigheid verlangen. Behalve advisering kunnen zulke agentschappen ook bevoegdheden bezitten om in individuele gevallen beslissingen (“beschikkingen”) te nemen die bindend zijn voor derden.

Naast regelgevende agentschappen bestaan er overigens ook uitvoerende agentschappen. Aan deze agentschappen kan de Commissie bepaalde taken voor het beheer van communautaire programma's delegeren. De agentschappen worden door de Commissie opgericht en gecontroleerd. In algemeen genieten deze agentschappen weinig beleidsvrijheid. Voor de uitvoerende agentschappen bestaat wel al een horizontale regeling, in 2003 is het statuut voor de uitvoerende agentschappen vastgesteld.

Nederlandse opstelling ten aanzien van agentschappen

De Nederlandse regering stelt zich op het standpunt dat met de instelling van regelgevende agentschappen terughoudendheid moet worden betracht, maar zij wijst de instelling ervan niet af. Onder voorwaarden kunnen zulke organen de vervulling van de taken van de Europese Unie verbeteren door de inzet van de vereiste deskundigheid. De regering acht het van belang dat ook voor agentschappen met beslissingsbevoegdheid wordt voldaan aan het beginsel dat op publieke beslissingen democratische controle kan worden uitgeoefend. Bij de instelling van agentschappen moet worden gewaarborgd dat aan dat beginsel kan worden voldaan.

Uitgangspunten voor beoordeling van voorstel tot oprichting agentschap

Bij het bepalen van het Nederlandse standpunt over een concreet voorstel om een agentschap op te richten dienen de volgende uitgangspunten in acht te worden genomen.

Rechtsgrondslag

Het is van belang bij de oprichting van een regelgevend agentschap er op toe te zien dat de juiste en gewenste rechtsgrondslag wordt gekozen. Een regelgevend agentschap moet worden opgericht op basis van het verdragsartikel dat de EG de bevoegdheid geeft om op het desbetreffende beleidsgebied op te treden. In uitzonderlijke gevallen kan artikel 308 EG-Verdrag als rechtsgrondslag worden gebruikt.

Subsidiariteit en proportionaliteit

Het EG-voorstel voor de oprichting van een regelgevend agentschap zal duidelijk moeten aangeven dat de beoogde doelstellingen (van het agentschap) niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, en beter door de EG door middel van de oprichting van een regelgevend agentschap kunnen worden verwezenlijkt. De afweging of een regelgevend agentschap wenselijk is, kan onder meer worden beoordeeld door na te gaan of: er behoefte is aan oordeelsvorming op grond van specifieke kennis georganiseerd op afstand van de instellingen, er een gebrek is aan specifieke technische en of wetenschappelijke expertise bij de Europese Commissie, er behoefte is aan strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen. Let wel, als de desbetreffende bevoegdheden ook onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Europese Commissie kunnen worden uitgeoefend, dan is het mogelijk dat de oprichting van een regelgevend agentschap niet noodzakelijk is.

Doelstellingen en taken van regelgevende agentschappen

Het is van essentieel belang dat de taken en bevoegdheden van een agentschap ondubbelzinnig worden omschreven en afgebakend. Daarmee worden in de toekomst vragen met betrekking tot de competentie van een agentschap zoveel mogelijk voorkomen. Het is aan te bevelen dat de doelstellingen, taken en bevoegdheden van een agentschap limitatief in het EG-voorstel worden opgenomen. Bij de afweging in hoeverre het (on)wenselijk is dat bepaalde doelstellingen en taken worden toegekend aan een agentschap is van belang op

welk het beleidsterrein het regelgevend agentschap zal functioneren. In deze afweging kan de aanbeveling worden meegenomen dat agentschappen geen taken vervullen die in hoge mate politiek van karakter zijn. Dit laatste is met name het geval indien het regelgevende agentschap in de situatie kan komen dat de uitvoering van de taken tot grote maatschappelijke consequenties leidt.

Toezicht op regelgevende agentschappen

Democratische, bestuurlijke en juridische controle op de beslissingen van een agentschap kan worden gewaarborgd via een aantal methodes en procedures. Het is aan te bevelen dat de Europese Commissie besluiten van een regelgevend agentschap kan controleren. Dit kan op verschillende manieren, zoals de mogelijkheid om tegen beslissingen van het agentschap beroep in te stellen bij de Commissie.

De raad van bestuur & de directeur

De samenstelling van de raad van bestuur dient overeen te komen met de achterliggende reden voor de oprichting. Indien een regelgevend agentschap wordt opgericht vanwege een gebrek aan specifieke technische en of wetenschappelijke expertise bij de Europese Commissie, zullen de leden van de raad van bestuur benoemd moeten worden op basis van hun specifieke technische en of wetenschappelijke expertise op het terrein van de taken van het agentschap. Ook is van belang dat bij de benoeming van de raad van bestuur de verschillende instellingen op gepaste wijze zijn betrokken.

De positie van de directeur en zijn verhouding tot de raad van bestuur dient goed omschreven te worden. Daarbij verdient het de voorkeur dat de directeur ondergeschikt is aan de raad van bestuur.

Evaluatie

Duidelijk dient worden aangegeven dat agentschappen regelmatig zullen worden getoetst op hun toegevoegde waarde. Evaluatie van een agentschap zou onder omstandigheden moeten kunnen leiden tot het opheffen van een agentschap.

Horizontale regeling

In maart 2008 heeft de Commissie voorgesteld om een nieuw in te stellen inter-institutionele werkgroep de basisregels uit te laten werken die (horizontaal) op regelgevende agentschappen van toepassing zijn. De eerste bijeenkomst van de inter-institutionele werkgroep heeft op 2 april 2009 plaatsgevonden. Naar verwachting zal het zwaartepunt van de werkzaamheden van de werkgroep

in 2010 liggen. Inmiddels is de Commissie ook begonnen met een algemene evaluatie naar het functioneren van bestaande regelgevende agentschappen, die vermoedelijk eind 2009/begin 2010 zal worden afgerond.

Het Verdrag van Lissabon

Geen relevante veranderingen.

Aanwijzingen

- Ga na of de uitoefening van uitvoerende taken op Europees niveau de voorkeur geniet boven uitvoering door de lidstaten.
- Beoordeel of de doelstellingen en taken van het voorliggende regelgevende agentschap wenselijk, helder en nauwkeurig omschreven zijn.
- Ga na in hoeverre en op welke wijze controle over en toezicht op het functioneren van een regelgevend agentschap kan worden geregeld.
- Beoordeel of de samenstelling van de raad van bestuur overeenkomt met de redenen voor oprichting en doelstellingen van het voorliggende regelgevend agentschap.
- Bezie of alle instellingen op de passende wijze bij de benoemingsprocedure van de leden van de raad van bestuur zijn betrokken, te weten: de Europese Commissie stelt lijst op, het Europees Parlement beoordeelt, en de Raad van Ministers benoemt.
- Ga na in hoeverre en op welke wijze de benoeming en het toezicht op het functioneren de directeur is geregeld. De beoordeling van de positie van de directeur is afhankelijk van de relatie tot de raad van bestuur.
- Beoordeel of de rechtsbescherming voor belanghebbenden voldoende is vormgegeven door opnemng van het instellen van beroep tegen besluiten van het agentschap.
- Ga na of er een evaluatiebepaling is opgenomen.
- Zolang er nog geen Kaderverordening voor regelgevende agentschappen bestaat, dienen in de oprichtingsverordening voor elk afzonderlijk agentschap standaard een aantal bepalingen betreffende bestuurlijke controle worden opgenomen.

Nadere informatie

ICER-producten

ICER Rapport regelgevende agentschappen (2004)

ICER-Handleiding Wetgeving en Europa (2009), hoofdstuk 1, paragraaf 1.1.2

Verklarende woordenlijst

BNC

De interdepartementale Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). Voor alle relevante voorstellen voor Europese regelgeving wordt door de BNC een fiche opgesteld. Doelstelling van bespreking in de BNC is tweeledig. Enerzijds wordt een eerste Nederlands standpunt over het voorstel interdepartementaal afgestemd, dat vervolgens als basis dient voor het Nederlandse optreden in Brussel. Anderzijds worden de fiches gebruikt om het Parlement in te lichten over de nieuwe voorstellen.

Beschikking

Een besluit van met een individuele strekking dat verbindend is in al haar onderdelen voor degene tot wie het uitdrukkelijk gericht is (zie artikel 249, 4^e alinea EG).

Besluitvormingsprocedure

In het EG-verdrag zijn verschillende besluitvormingprocedures neergelegd voor de totstandkoming van EG-regelgeving. De belangrijkste zijn de adviesprocedure (artikel 250 EG), de samenwerkingsprocedure (artikel 252 EG) en de co-decisieprocedure (artikel 251 EG).

Co-decisie- of medebeslissingsprocedure

Indien de co-decisieprocedure van toepassing is, is het Europees Parlement op gelijke voet als de Raad medewetgever.

Comitologie

De gemeenschapswetgever delegeert, in de hoofdregel, het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen door de Commissie met inschakeling van een comité van vertegenwoordigers van de lidstaten. Een comité bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten, vaak beleidsmedewerkers en/of materiedeskundigen. Er zijn vier

soorten comitologieprocedures: de raadplegingsprocedure, de beheersprocedure, de regelgevingsprocedure en de regelgevingsprocedure met toetsing.

Coreper (Comité des Représentants Permanents)

Het hoogste ambtelijke Brusselse overlegorgaan en het voorportaal van de definitieve, formele besluitvorming in de Raad. Lidstaten worden in het Coreper vertegenwoordigd op ambassadeursniveau (de Permanente Vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie). Er wordt onderscheid gemaakt tussen Coreper I en Coreper II. Coreper I bestaat uit de plaatsvervangende permanente vertegenwoordigers en behandelt dossiers van technische aard. Coreper II bestaat uit de ambassadeurs en behandelt onderwerpen van politieke, commerciële, economische of institutionele aard.

Exclusieve bevoegdheid

(Delen van) beleidsterreinen waar de lidstaten onbevoegd zijn tot handelen omdat deze bevoegdheid exclusief toekomt aan de gemeenschapswetgever. Lidstaten mogen op deze beleidsterreinen slechts handelen op grond van een door de gemeenschapswetgever afgegeven machtiging. Voorbeelden zijn de internationale (externe) handelspolitiek en de monetaire politiek van de Europese Centrale Bank.

Gekwalificeerde meerderheid van stemmen

Het met een bepaald aantal stemmen per lidstaat aannemen van EG-wetgeving. Het stemaantal per lidstaat is vastgelegd in het EG-verdrag (art. 205 EG). Andere stemmodaliteiten zijn: volstreekte meerderheid van stemmen van de Raad en eenparigheid van stemmen (unanimiteit).

Gemeenschapswetgever

De wetgevende taken binnen de gemeenschap zijn verdeeld tussen de Raad, het Europees Parlement en de Commissie. Op de meeste beleidsterrein is de gemeenschapswetgever de Raad en het Europees Parlement (co-decisie procedure).

Handhavings- en sanctieringsbepalingen

Bepalingen in Europese regelgeving waarin wordt aangegeven hoe lidstaten de Europese regelgeving, die ze in hun nationale wetgeving moet inpassen of die al rechtstreeks werkt, moeten handhaven en op welke wijze in geval van overtreding moet worden gesanctioneerd.

Handhavings- en sanctieringsinstrumenten

Instrumenten om de Europese regelgeving in de lidstaten te handhaven en overtreding ervan te sanctioneren. Dit kan zowel strafrechtelijk, civielrechtelijk als bestuursrechtelijk zijn.

Harmonisatie

Het uitvaardigen van EG-regelgeving, met name richtlijnen (eerste pijler) en kaderbesluiten (derde pijler), met het doel dat de verschillende wetgevingen van de lidstaten onderling op elkaar worden afgestemd. De lidstaten zijn verplicht de in de EG-regelgeving opgenomen regels in hun nationale recht over te zetten. Harmonisatie-technieken zijn onder andere: totale harmonisatie en minimum-harmonisatie. In het geval van minimum-harmonisatie worden door de EG minimumnormen voorgeschreven, en blijft het voor de lidstaten mogelijk strengere eisen te stellen. Bij totale harmonisatie bestaat die mogelijkheid niet.

Hof van Justitie EG

Het hoogste rechtscollege binnen de Europese Gemeenschap bestaande uit het Gerecht van eerste aanleg en het Hof van Justitie.

Implementatietermijn

De termijn waarbinnen Europese regelgeving (richtlijn en kaderbesluit) moet zijn omgezet in nationale wetgeving.

Interne markt

Dit omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarbij het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd (artikel 14 EG).

Intergouvernementele samenwerking

De situatie waarin lidstaten zelf beslissingsbevoegd zijn ten aanzien van bepaalde beleidsterreinen (zie ook pijlerstructuur).

Kaderbesluit

Een derde pijler besluit dat, voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat. Het wordt echter aan de lidstaten overgelaten welke vorm en middelen zij gebruiken om het voorgeschreven resultaat bereiken (zie artikel 34 lid 2 sub b EU). Een kaderbesluit kan vergeleken worden met de communautaire richtlijn.

Omzetting van richtlijnen

Verplichting voor lidstaten hun nationale wetgeving aan te passen aan EG richtlijnen (zie ook implementatietermijn).

Pijlerstructuur

De Europese Unie heeft een zgn. pijlerstructuur. De pijlers hebben elk eigen beleidsterreinen. De eerste pijler is supranationaal en betreft het EG en Euratom -verdrag (betreft onder meer het instellen van een interne markt en een economische en monetaire unie en de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu.) De tweede (gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid) en derde pijler (politiële en justitiële samenwerking in strafzaken) zijn intergouvernementeel van karakter.

Preambule

Voorwoord bij Europese regelgeving waarin het doel en de strekking van het desbetreffende besluit wordt uitgelegd. Een preambule heeft geen bindende kracht en hoeft niet te worden omgezet in nationale wetgeving. Het dient vooral ter interpretatie en als referentiekader.

Rechtsgrondslag

De bepaling uit het verdrag waarop de bevoegdheid van de Gemeenschapswetgever rust om een bepaald onderwerp te regelen.

Richtlijn

Een Europees wetgevingsinstrument dat, voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat (zie ook harmonisatie). Het wordt echter aan de lidstaten overgelaten welke vorm en middelen zij gebruiken om het voorgeschreven resultaat bereiken (zie artikel 249, 3^e alinea EG.)

Standstill periode

De periode gedurende welke nationale maatregelen die ter goedkeuring aan de Commissie zijn voorgelegd niet mogen worden toegepast.

Stemmodaliteiten

De wijze van het stemmen in de Raad bij het aannemen van EG-wetgeving. Dit zijn: volstreekte meerderheid van stemmen, eenparigheid van stemmen (unanimiteit) en gekwalificeerde meerderheid van stemmen (zie ook gekwalificeerde meerderheid van stemmen).

Supranationale samenwerking

De situatie waarin de lidstaten de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van bepaalde beleidsterreinen aan de Gemeenschapswetgever hebben overgedragen (zie ook pijlerstructuur).

Verordening

Een Europees wetgevingsinstrument dat een algemene strekking heeft, verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat (artikel 249, 2^e alinea EG.)