

## Actuele oplegger bij ICER-rapport agentschappen (2004), juni 2016

In 2004 heeft een werkgroep van de ICER een rapport opgesteld over de implicaties van de instelling van Europese (regelgevende) agentschappen en terzake richtsnoeren voor onderhandelaars geformuleerd.<sup>1</sup>

Sinds de vaststelling van beide documenten is er veel gebeurd binnen de Europese Unie in algemene zin en specifiek op het terrein van agentschappen. Zo is het Verdrag van Lissabon in werking getreden, zijn meer dan 30 nieuwe agentschappen opgericht en heeft het EU-Hof de rol en taken van EU-agentschappen verder verduidelijkt. Daarnaast hebben het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie in 2012 een Gezamenlijke Verklaring met bijbehorende Gemeenschappelijke Aanpak opgesteld over gedecentraliseerde agentschappen.<sup>2</sup> De Commissie heeft voorts een follow-up gepresenteerd welke in samenwerking met de agentschappen moet worden uitgevoerd.<sup>3</sup> Daarnaast is de discussie betreffende de wenselijkheid van de oprichting van agentschappen, waar in het rapport uit 2004 veel aandacht aan is besteed, gedeeltelijk verschoven naar discussies over wenselijkheid van het bestaan van agentschappen en de bevoegdheden die agentschappen hebben dan wel toegekend worden.

Om deze redenen is een nieuw ICER-stuk inzake EU-agentschappen opgesteld. Daar het in 2004 opgestelde rapport evenals de uitgangspunten voor onderhandelaars in grote lijnen hun relevantie hebben behouden, is ervoor gekozen om met onderhavige oplegger enkel in te gaan op actuele ontwikkelingen die relevant zijn voor de beleidsmaker en onderhandelaar die met EU-agentschappen te maken krijgt. Een checklist is opgesteld met aandachtspunten om die beleidsmaker en onderhandelaar tegemoet te komen (bijlage I). Deze aandachtspunten zijn ontleend – en waar gezien de veranderde omstandigheden aangepast aan -de in 2004 opgestelde richtsnoeren.

In onderhavige oplegger zal worden ingegaan op actuele ontwikkelingen op het terrein van:

1. Terminologie en soorten agentschappen
2. Beleidsontwikkelingen (Europees en nationaal)
3. Oprichting van agentschappen
4. Bevoegdheden van agentschappen
5. Structuur
6. Verantwoording, toezicht en evaluatie

---

<sup>1</sup> Europese regelgevende agentschappen, Rapport aan de Interdepartementale Commissie Europees Recht, 6 juli 2004:

[http://www.minbuza.nl/binaries/content/assets/ecer/ecer/import/icer/adviezen/2004\\_rapport\\_regelgevende\\_agentschappen/icer\\_2004\\_regelgevende\\_agentschappen\\_rapport](http://www.minbuza.nl/binaries/content/assets/ecer/ecer/import/icer/adviezen/2004_rapport_regelgevende_agentschappen/icer_2004_regelgevende_agentschappen_rapport); Interdepartementale Commissie Europees Recht, Uitgangspunten bij de onderhandelingen tot oprichting van Europese regelgevende agentschappen, 25 september 2004:

[http://www.minbuza.nl/binaries/content/assets/ecer/ecer/import/icer/adviezen/2004\\_rapport\\_regelgevende\\_agentschappen/icer\\_2004\\_regelgevende\\_agentschappen\\_uitgangspunten](http://www.minbuza.nl/binaries/content/assets/ecer/ecer/import/icer/adviezen/2004_rapport_regelgevende_agentschappen/icer_2004_regelgevende_agentschappen_uitgangspunten).

<sup>2</sup> [http://europa.eu/agencies/documents/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_nl.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_nl.pdf).

<sup>3</sup> [http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-](http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18_roadmap_on_the_follow_up_to_the_common_approach_on_eu_decentralised_agencies_en.pdf)

[18\\_roadmap\\_on\\_the\\_follow\\_up\\_to\\_the\\_common\\_approach\\_on\\_eu\\_decentralised\\_agencies\\_en.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18_roadmap_on_the_follow_up_to_the_common_approach_on_eu_decentralised_agencies_en.pdf).

## 1) Terminologie en soorten agentschappen

Momenteel zijn er 46 agentschappen. Daarvan zijn er 34 gedecentraliseerde agentschappen, 6 uitvoerende agentschappen, 3 agentschappen op het terrein van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid, 2 agentschappen op het terrein van Euratom en 1 onafhankelijk EU-orgaan.<sup>4</sup>

Sinds 2004 zijn er flink wat agentschappen bijgekomen. Eveneens zijn de categorieën agentschappen veranderd ten opzichte van de indeling die is gebruikt in het Rapport Europese regelgevende agentschappen. Thans hanteert men de categorieën gedecentraliseerde en uitvoerende agentschappen. De vroegere term “regelgevend” is thans ingewisseld voor “gedecentraliseerd”, welke de lading beter dekt.

Agentschappen hebben een eigen rechtspersoonlijkheid en voeren specifieke taken uit. Gedecentraliseerde EU-agentschappen werken mee aan de uitvoering van belangrijke EU-maatregelen door technische, wetenschappelijke en beheerstaken te vervullen. Ze helpen zodoende alle EU-instellingen, in het bijzonder de Commissie, zich op de kern van hun beleidstaken te concentreren. Het zijn instanties van de EU (net als de uitvoerende agentschappen) met een eigen rechtspersoonlijkheid, die apart staan van de EU-instellingen. Gedecentraliseerde EU-agentschappen spelen ook een ondersteunende rol bij de beleidsvorming, omdat zij de Europees en nationaal beschikbare technische of specialistische expertise bundelen en aldus bijdragen tot de samenwerking tussen lidstaten en de EU op grote beleidsterreinen. Een voorbeeld hiervan is het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA). Gedecentraliseerde agentschappen worden opgericht voor onbepaalde tijd en zijn op allerlei plaatsen in de EU gevestigd.

De uitvoerende agentschappen zijn organen die de Commissie heeft opgericht om daaraan de uitvoering van EU-uitgavenprogramma's geheel of gedeeltelijk te delegeren. Ze worden opgericht voor een vaste periode en hebben alleen beheerstaken. Uitvoerende agentschappen vallen geheel onder de verantwoordelijkheid, zijn direct afhankelijk van de Commissie en zijn gevestigd in Brussel of Luxemburg. De definitie van uitvoerende agentschappen is niet gewijzigd sinds 2004.

Deze oplegger ziet voor het overige, gezien de specifieke rol en bevoegdheden, enkel op de gedecentraliseerde EU-agentschappen (hierna: agentschappen).

## 2) Beleidsontwikkelingen (Europees en nationaal)

### Ontwikkelingen Europees

Agentschappen zijn door de jaren heen om verschillende redenen opgericht. Zij hebben onder uiteenlopende omstandigheden en volgens verschillende regels gewerkt. Een algemene visie van de EU op de rol van agentschappen, hun plaats in de Unie en de wijze waarop ze zich tot elkaar verhouden ontbreekt nog. De bevoegdheden, structuur evenals de wijze van verantwoording en

---

<sup>4</sup> Bijlage II bevat een overzicht van alle EU-agentschappen (stand januari 2016). Zie voor een actueel overzicht: [http://europa.eu/about-eu/agencies/index\\_nl.html](http://europa.eu/about-eu/agencies/index_nl.html).

evaluatie worden bepaald door de specifieke oprichtingsverordening en verschillen van geval tot geval. Dit is mede het geval omdat de EU-verdragen geen bepalingen bevatten die een horizontaal kader voor agentschappen scheppen. De beslissing om een agentschap op te richten en de manier waarop het wordt ingericht blijven een afweging per geval vereisen. Toch kan het waardevol zijn om een kader te scheppen en meer lijn in de functionering van agentschappen te creëren.

Initiatieven zijn en worden ontplooid om een horizontaal kader te bewerkstelligen. Vanaf 2009 hebben de Commissie, de Raad en het Europees Parlement in een interinstitutionele werkgroep een intensieve discussie gevoerd over het bestuur en het functioneren van de agentschappen. Deze discussie heeft in 2012 geresulteerd in de ondertekening van een Gezamenlijke Verklaring over agentschappen teneinde grotere doelmatigheid, rekenschap en coherentie te bevorderen.<sup>5</sup> De Gemeenschappelijke Aanpak die onder de Gezamenlijke Verklaring hangt, behelst o.a. bepalingen over de oprichting en beëindiging van agentschappen evenals de werking, verantwoording en evaluatie van agentschappen. Deze onderwerpen komen hieronder uitgebreider aan de orde.

De Gemeenschappelijke Aanpak is niet juridisch bindend en verplicht niet tot een herziening van de oprichtingsverordeningen van bestaande agentschappen. Het dient als richtsnoer bij de oprichting van nieuwe agentschappen en bij de wijziging van de oprichtingsverordening van bestaande agentschappen. In dat licht presenteerde de Commissie eind 2012 een stappenplan met actiepunten voor implementatie van de aanpak in de jaren na 2012.<sup>6</sup> De Commissie heeft sindsdien een uitgebreide set aan richtsnoeren samengesteld voor o.a. de oprichting van een agentschap en budgettering.<sup>7</sup> In het voortgangsverslag van 2015 geeft de Commissie voorts aan dat het de werkzaamheden tot herziening van evaluatierichtsnoeren worden voortgezet.<sup>8</sup> Daarnaast wordt gewerkt aan procedures met betrekking tot audits en wordt het toezicht op de tenuitvoerlegging van aanbevelingen anders vormgegeven: continue monitoring en follow-up van uitstaande aanbevelingen komt in de plaats van een periodieke exercitie. Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie geven aan de Gemeenschappelijke Aanpak in aanmerking te zullen nemen bij alle verdere besluiten betreffende agentschappen, telkens na afzonderlijke analyse aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval. Voorts wordt van de lidstaten verwacht rekening te houden met die punten uit de Gemeenschappelijke Aanpak welke op hen betrekking hebben.

Naast de Gemeenschappelijke Aanpak zijn het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in 2013 overeengekomen een interinstitutionele werkgroep betreffende de middelen van agentschappen op te richten. Doel is de ontwikkelingen van gedecentraliseerde agentschappen hechter en permanent te controleren en het personeelsbestand (net als andere EU instellingen) met 5% te verminderen over vijf jaar. Deze werkgroep is in 2014 twee keer bijeengekomen en

---

<sup>5</sup> [http://europa.eu/agencies/documents/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_nl.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/joint_statement_and_common_approach_2012_nl.pdf).

<sup>6</sup> [http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18\\_roadmap\\_on\\_the\\_follow\\_up\\_to\\_the\\_common\\_approach\\_on\\_eu\\_decentralised\\_agencies\\_en.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18_roadmap_on_the_follow_up_to_the_common_approach_on_eu_decentralised_agencies_en.pdf).

<sup>7</sup> [http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10\\_guidelines\\_hq\\_agreements\\_en.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10_guidelines_hq_agreements_en.pdf),  
[http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10\\_guidelines\\_performance-budgeting\\_en.pdf](http://europa.eu/agencies/documents/2013-12-10_guidelines_performance-budgeting_en.pdf).

<sup>8</sup> Verslag van de Commissie, Voortgangsverslag over de uitvoering van de gemeenschappelijke aanpak voor gedecentraliseerde EU-agentschappen, COM (2015) 179 final. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=COM:2015:179:FIN&from=EN>.

zal haar werkzaamheden naar verwachting voortzetten tot einde 2017, wanneer de begroting voor 2018 naar verwachting zal worden goedgekeurd en de doelstelling van 5% zal zijn gerealiseerd.

### Ontwikkelingen nationaal

Naar aanleiding van verzoeken vanuit de Tweede Kamer tijdens het AO bevoegdhedenoverdracht van 4 juni 2015 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken op 1 juli 2015 een brief naar de Kamer gestuurd. Deze brief geeft de stand van zaken met betrekking tot EU-agentschappen weer. In de brief staat dat het kabinet een kritische basishouding heeft over het oprichten van nieuwe agentschappen maar tegelijkertijd erkent dat een goed werkend agentschap grote toegevoegde waarde heeft. Daarnaast verwelkomt het kabinet de gemaakte stappen in de uitvoering van de Gemeenschappelijke Aanpak en hecht zeer aan verdere adequate implementatie hiervan. De genoemde stappen zullen bijdragen aan een coherenter beleid en meer verantwoording over de activiteiten van agentschappen. Bij de beoordeling van voorstellen tot oprichting van nieuwe agentschappen en voorstellen tot herziening van bestaande agentschappen zal het kabinet de Gemeenschappelijke Aanpak als uitgangspunt nemen. Het kabinet is voorts van oordeel dat de middelen voor agentschappen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kader van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.<sup>9</sup>

Ook in de Staat van de Unie van november 2015<sup>10</sup> wordt het belang benadrukt dat voortgang wordt geboekt met de implementatie van de Gemeenschappelijke Aanpak en geeft het kabinet, conform de motie Van 't Wout,<sup>11</sup> aan zich hiervoor te blijven inspannen. Het kabinet is voornemens de jaarlijkse voortgangsrapportage van de Gemeenschappelijke Aanpak in Raadsverband tijdens het Voorzitterschap te bespreken na het verschijnen hiervan in het voorjaar van 2016. In aansluiting op de kabinetsinzet op een goed functionerende Europese Unie wil het kabinet hierin ook meenemen of we met de Gemeenschappelijke Aanpak op de goede weg zijn wat betreft bevordering van doelmatigheid, verantwoording en coherentie van de agentschappen.

### **3) Oprichting van agentschappen**

De Gemeenschappelijke Aanpak stelt dat “Voordat tot de oprichting van een agentschap wordt besloten, verschillende opties op hun effect worden beoordeeld.” Allereerst moet worden nagegaan of de uitoefening van de beoogde taken op Europees niveau de voorkeur geniet boven uitvoering door de lidstaten. Artikel 5, lid 3 van het EU-verdrag bepaalt immers dat de EU op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts optreedt indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten zelf kunnen worden verwezenlijkt maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden

---

<sup>9</sup> Kamerbrief over stand van zaken met betrekking tot Europese agentschappen van 1 juli 2015: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/07/01/kamerbrief-over-stand-van-zaken-europese-agentschappen>.

<sup>10</sup> Staat van de Europese Unie 2015 – Voorzitterschapseditie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/11/16/voorzitterschapseditie-staat-van-de-europese-unie-2015>.

<sup>11</sup> Motie van het lid Van 't Wout c.s. over doorlichting van de Europese agentschappen. <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015Z17407&did=2015D35481>.

beter door de Unie kunnen worden bereikt. Wanneer aan dit zogenaamde subsidiariteitsbeginsel is voldaan, moet worden geanalyseerd of de beoogde doelstelling het best bereikt kan worden door de oprichting van een agentschap.

Voorts bepaalt de Gemeenschappelijk Aanpak dat het oprichtingsbesluit van een agentschap een horizon- of herzieningsclausule moet bevatten. In het oprichtingsbesluit kunnen daarnaast o.a. de taken en bevoegdheden van het agentschap worden vastgelegd evenals de structuur, de verplichtingen tot verantwoording en evaluatie van het agentschap. In de paragrafen 4 tot en met 6 van deze oplegger wordt nader ingegaan op deze aspecten.

### Rechtsgrondslag

Agentschappen worden opgericht in een afzonderlijk besluit (in de regel een verordening) van de EU-wetgever. Een oprichtingsverordening moet worden gebaseerd op een rechtsgrondslag. Zoals gebruikelijk binnen de EU, wordt de te volgen wetgevingsprocedure bepaald door de rechtsgrondslag. Hiermee staat vast welke instelling een voorstel doet en wat de rol van de Raad en het Europees Parlement in de besluitvormingsprocedure is. De EU-verdragen kennen geen algemene rechtsgrondslag voor de oprichting van agentschappen. Wel bevatten de EU-verdragen enkele specifieke rechtsgrondslagen voor het oprichten van specifieke agentschappen. Zo zien de artikelen 85 en 88 VWEU specifiek op respectievelijk Eurojust en Europol.

Het leeuwendeel van de agentschappen wordt opgericht op grond van een algemene materiële rechtsbasis. Een agentschap als Frontex is daar een voorbeeld van (opgericht op grond van de artikelen 74 en 77 VWEU). Ander voorbeeld biedt de materiële rechtsgrondslag artikel 114 VWEU inzake de harmonisatie van wetgeving betreffende de interne markt op basis waarvan een flink aantal agentschappen is opgericht. Te denken valt onder meer aan het Europees agentschap voor chemische stoffen (ECHA) en de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA).

#### **4) Bevoegdheden van agentschappen**

In het decennium sinds de totstandkoming van het ICER-rapport Europese regelgevende agentschappen is het aantal agentschappen fors toegenomen (van 15 naar 46). Dit heeft er mede toe geleid dat de discussie betreffende de wenselijkheid van de oprichting van agentschappen, waar in het rapport uit 2004 veel aandacht aan is besteed, gedeeltelijk is verschoven naar discussies over wenselijkheid van het bestaan van agentschappen en de bevoegdheden die agentschappen hebben. Een van de vragen die hierbij aan de orde komt is in hoeverre de taken en bevoegdheden van een agentschap niet verder gaan dan noodzakelijk om het doel te bereiken waar het voor is opgericht: de zogenaamde proportionaliteitstoets.

Een agentschap heeft enkel die bevoegdheden en taken die het is toegekend door de EU-wetgever in de oprichtingsverordening. De oprichtingsverordening is dus leidend in het onderzoek naar de bevoegdheden van een agentschap.

De aard van de bevoegdheden die agentschappen kan worden toegekend, hangt samen met hun rol: de uitvoering van belangrijke Uniemaatregelen en een ondersteunende rol bij de beleidsvorming. Aan agentschappen kunnen dan ook geen bevoegdheden worden toebedeeld die

een ruime beoordelingsvrijheid inhouden. Autonome bevoegdheden dienen immers niet bij agentschappen maar bij de EU-instellingen te liggen. Dit wordt ook wel de *Meroni*-doctrine genoemd naar aanleiding van een uitspraak van het EU-Hof uit 1958.<sup>12</sup> De bevoegdheden die aan agentschappen worden toegekend lijken steeds verder te gaan. EBA, EIOPA en ESMA hebben een belangrijke reguleringstaak toebedeeld gekregen. ESMA heeft zelfs de bevoegdheid verkregen om juridisch bindende (uitvoerings)besluiten van algemene strekking aan te nemen.<sup>13</sup>

Over de vraag of agentschappen ook maatregelen met een algemene strekking kunnen vaststellen, bestaat sinds 2014 meer duidelijkheid. In zaak C-270/12 is duidelijk geworden dat regelgevende (regulerende) bevoegdheden aan agentschappen kunnen worden toebedeeld. Die dienen op basis van deze uitspraak wel te voldoen aan bepaalde voorwaarden: a) het moet gaan om een door de Uniewetgever opgericht agentschap; b) het agentschap geen autonome bevoegdheid heeft; c) de uitoefening van de bevoegdheid aan nauw omschreven criteria en voorwaarden is onderworpen die de speelruimte van het agentschap beperken; en d) dit door de rechter kan worden getoetst. Deze nadere invulling van de *Meroni*-doctrine is recentelijk bepaald door het Hof in de uitspraak van 22 januari 2014 in de zaak C-270/12, *Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tegen het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie (ESMA-short selling)*.

Deze zaak gaat over de bevoegdheden die de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) is toegekend. ESMA is opgericht bij Verordening 1095/2010. In artikel 28 van Verordening 236/2012 krijgt ESMA in uitzonderlijke omstandigheden interventiebevoegdheden op de financiële markten toegekend. Het VK stelt dat de in dit artikel toegekende bevoegdheid een zeer ruime discretionaire bevoegdheid impliceert. In het bijzonder is de beoordeling of er al dan niet een bedreiging bestaat voor het ordelijk functioneren en de integriteit van de financiële markten of de stabiliteit van het gehele financiële systeem of een deel ervan, als zodanig hoogst subjectief. Het EU-Hof komt echter tot de conclusie dat (i) artikel 28 van Verordening 236/2012 geen autonome bevoegdheden verleent die het door de ESMA-oprichtingsverordening vastgestelde regelgevingskader te buiten gaan en (ii) de met dit artikel aan ESMA toegekende bevoegdheden voldoende zijn onderworpen aan verschillende criteria en voorwaarden, die de speelruimte van ESMA beperken. Er is dan ook niet sprake van een met de EU-verdragen strijdige ruime discretionaire bevoegdheid in de zin van het eerdere arrest van het Hof 13 juni 1958 in de zaak 9/56 *Meroni tegen Hoge Autoriteit*. Interessant in de analyse van het Hof is dat het in punt 51 ook als overweging laat meewegen dat de Commissie de bevoegdheid heeft om op grond van verordening 236/2012 een gedelegeerde handeling vast te stellen om de criteria en factoren te specificeren waarmee ESMA rekening moet houden. Van belang is ook dat het in de ESMA-zaak gaat om de bevoegdheid om tijdelijke maatregelen te nemen.

De EU-wetgever kan besluiten om, met inachtneming van bovenstaande kaders, de bevoegdheden van een agentschap uit te breiden of in te perken. Dit kan alleen door middel van wijziging van de oprichtingsverordening en vereist een nieuw EU-wetgevingsproces. Uitbreiding van de bevoegdheden van een agentschap geschiedt dus niet zonder nadrukkelijke instemming van de EU-wetgever. Op dat moment dienen bovenstaande vragen opnieuw te worden beantwoord.

---

<sup>12</sup> Zaken 9/56 en 10/56 *Meroni* [1958].

<sup>13</sup> Linda Senden gaat hier uitgebreider op in haar artikel *Schaduwgebieden van Europese regulering* in RegelMaat 2015(30) 5.

## 5) Structuur

### Raad van bestuur en directeur

Agentschappen kennen geen vaste structuur. Wel hebben zij gebruikelijk een directeur en een Raad van Bestuur. De Gemeenschappelijke Aanpak gaat nader in op de gewenste structuur van agentschappen. De dagelijkse praktijk voldoet nog niet volledig aan de inzet zoals geformuleerd in deze aanpak. De structuur van een agentschap moet worden vastgesteld in de oprichtingsverordening. Hierna wordt de gewenste structuur beschreven conform de Gemeenschappelijke Aanpak

Taak van de Raden van Bestuur is om toezicht te houden op het administratieve, operationele en budgettaire beheer van de agentschappen. De leden van de Raden van Bestuur worden benoemd uit hoofde van hun kennis van de kerntaken van het agentschap en met inachtneming van hun kwalificaties op bestuurs-, administratief en begrotingsgebied. Raden van Bestuur moeten als volgt zijn samengesteld:

- Een vertegenwoordiger van elke lidstaat;
- Twee vertegenwoordigers van de Commissie, onverminderd de voor de bestaande agentschappen geldende regeling;
- Indien wenselijk, een door het Europees Parlement aangewezen lid, onverminderd de voor bestaande agentschappen geldende regeling;
- Indien wenselijk, een vrij beperkt aantal vertegenwoordigers van de stakeholders.

Om de besluitvorming te stroomlijnen en ter wille van de efficiëntie en de effectiviteit moet in voorkomend geval een bestuur met een tweetrapsstructuur worden ingesteld. Naast de Raad van Bestuur, die algemene richtsnoeren voor de werkzaamheden verstrekt, moet een klein dagelijks bestuur optreden dat van naderbij de werkzaamheden controleert.

Ter wille van de consistentie besluit elk bestuur in beginsel volgens dezelfde stemregels:

- Bij absolute meerderheid in lopende zaken behorende bij de dagelijkse werkzaamheden;
- Bij tweederdemeerderheid in geval van benoeming en ontslag van de directeur, de aanwijzing van de voorzitter van de raad en bij de aanneming van de jaarlijkse begroting en het werkprogramma. Hierop kunnen uitzonderingen worden toegestaan, die telkens naar behoren moeten worden gemotiveerd.

De directeuren van de agentschappen zijn verantwoordelijk voor de vervulling van de aan de agentschappen toevertrouwde taken en voor het administratief beheer van de agentschappen. Zij spelen een essentiële rol bij het besturen van de agentschappen met name waar het gaat om het algemeen beheer ervan en de betrekkingen met de EU-instellingen.

Directeuren worden benoemd door de Raad van Bestuur op basis van een kandidatenlijst die door de Commissie is opgesteld na een open en transparante selectieprocedure die een strenge beoordeling van de kandidaten en een grote mate van onafhankelijkheid waarborgt. Hierop kunnen uitzonderingen worden toegestaan, die telkens naar behoren moeten worden gemotiveerd.

## 6) Verantwoording, toezicht en evaluatie

### Verantwoording en controle

#### *Financieel*

Agentschappen zijn voor het gebruik van de EU-bijdrage verantwoording verschuldigd aan het Europees Parlement en de Raad door middel van de jaarlijkse kwijtingsprocedure, welke is vastgelegd in artikel 319 VWEU. De kwijtingsprocedure is de jaarlijkse goedkeuring van de Europese uitgaven door het Europees Parlement. Het Europees Parlement wordt hierbij ondersteund door de Europese Rekenkamer en haar jaarverslag met een betrouwbaarheidsoordeel over de Europese inkomsten en uitgaven. Hierna volgt een aanbeveling van de Raad met een positief of negatief advies over het verlenen van 'kwijting'. Tot slot wordt de kwijting verleend, ofwel de goedkeuring door het Parlement aan de Europese Commissie van de manier waarop het geld op de EU-begroting is uitgegeven. Deze procedure betreft dus de rekenplichtigheid en de naleving van de regelgeving maar niet de resultaten. Daarnaast ziet de Gemeenschappelijke Aanpak op het instellen van interne en externe accountantscontroles.

Bovendien moeten agentschappen volgens de Gemeenschappelijke Aanpak een jaarprogramma evenals een meerjarenprogramma opstellen. De meerjarenplanning van de werkzaamheden zou gekoppeld moeten worden aan een meerjarenplanning van de middelen. Het agentschap en de Commissie moeten daarbij de voornaamste prestatie-indicatoren vaststellen, welke moeten zijn aangepast aan de specifieke kenmerken van het agentschap. Doel van deze prestatie-indicatoren is om concrete aangrijpingspunten voor verantwoording en evaluatie te formuleren.

Het jaarverslag moet worden opgesteld door de directeur, die het ter beoordeling voorlegt aan de Raad van Bestuur. Het verslag en de daarbij behorende beoordeling wordt vervolgens gestuurd naar de Rekenkamer, het Parlement en de Commissie. Het jaarverslag moet informatie bevatten over o.a. de uitvoering van het jaarprogramma, de begroting en het personeelsbeleidsplan. De Commissie moet steeds over beide programma's worden geraadpleegd en formeel advies uitbrengen. Het Europees Parlement moet over het meerjarenprogramma worden geraadpleegd in de vorm van een gedachtenwisseling. Het advies is niet bindend. De wijze waarop een specifiek agentschap programma's moet opstellen, wordt vastgelegd in de oprichtingsverordening.

Voorts stelt de Gemeenschappelijke Aanpak dat de directeuren van de agentschappen in eerste instantie verantwoording zijn verschuldigd aan hun Raad van Bestuur, waaraan zij jaarlijks een verslag voorleggen. Deze verantwoording ziet niet enkel op de rekenplichtigheid maar ook op de resultaten conform de prestatie-indicatoren die zijn vastgesteld in het meerjarenprogramma.

#### *Uitoefening bevoegdheden*

In de Gemeenschappelijke Aanpak is vastgelegd dat de vertegenwoordiger van de Commissie in de Raad van Bestuur via een waarschuwingssysteem aan de bel kan trekken bij het Europees Parlement en de Raad als deze van mening is dat besluiten van de Raad van Bestuur van een



agentschap niet verenigbaar zijn met de activiteiten van het agentschappen en hun mandaat. Dat is tot op heden nog niet voorgevallen.

Voorts hebben op grond van artikel 15, lid 3 VWEU en artikel 42 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie EU-burgers en natuurlijke of rechtspersonen met verblijfplaats of statutaire zetel in een EU-lidstaat toegang tot documenten van agentschappen. De Eurowob (Verordening 1049/2001) ziet nog niet op agentschappen en moet nog in lijn met deze bepaling worden aangepast. Tot die tijd dienen agentschappen zelf regelingen op te stellen met betrekking tot de toegang tot documenten.

Tot slot kan op grond van artikel 263 VWEU een lidstaat, het Europees Parlement, de Raad, de Commissie of een belanghebbende een beroep voor nietigverklaring starten tegen een handeling van een agentschap. Een beroep kan worden ingesteld wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van de EU-verdragen of van enige uitvoeringsregeling daarvan dan wel wegens misbruik van bevoegdheid. Bovendien kan een beroep voor nietigverklaring worden gestart tegen het besluit van de EU-wetgever waarmee een agentschap wordt opgericht of aanvullende bevoegdheden worden toegekend. De eerder aangehaalde *ESMA short-selling-zaak* is hier een voorbeeld van.

#### *Raden van Beroep*

Artikel 263, lid 5, VWEU bepaalt dat “De handelingen tot oprichten van organen en instanties van de Unie kunnen voorzien in bijzondere voorwaarden en bepalingen inzake de beroepen welke door natuurlijke of rechtspersonen worden ingesteld tegen handelingen van deze organen of instanties waarmee rechtsgevolgen ten aanzien van hen worden beoogd.”

In agentschappen wordt deze mogelijkheid gebruikt voor de oprichting van een Raad van Beroep, waarbij moet worden opgemerkt dat de wijze waarop de Raad van Beroep werkt per agentschap kan verschillen. Een Raad van Beroep is een instantie waar belanghebbenden hun bezwaren tegen een handelingen van het agentschap kunnen indienen. Een Raad van Beroep wordt aangeduid als een quasi-rechtsprekend orgaan maar dat betekent niet dat dit orgaan formele rechtsprekende bevoegdheden heeft. Zijn leden zijn ook geen rechter. Het is een orgaan dat vergelijkbaar is met een commissie van bezwaar.

Beroep is mogelijk door een belanghebbende van een besluit van het agentschap. Besluiten van een agentschap waartegen beroep mogelijk is, zijn specifiek opgenomen in secundaire wetgeving (vaak de oprichtingsverordening). Dat een klacht / bezwaar wordt ingediend vormt een bijzondere voorwaarde om te kunnen procederen voor het EU-Hof. Het doorlopen van deze interne beroepsmechanismen is daarmee een voorwaarde voor ontvankelijkheid van een beroep bij het Hof. Interne beroepsmechanismen bieden geen middel om de toekenning van bevoegdheden aan een agentschap in de oprichtingsverordening aan te vechten. Daarvoor staat de rechtsgang van artikel 263 VWEU open (zie hierboven).

## Evaluatie

In punt 60 van de Gemeenschappelijke Aanpak staat dat: “In de oprichtingshandeling van elk agentschap moet een periodieke algemene evaluatie worden voorgeschreven, die in opdracht van de Commissie wordt verricht. De evaluatie vindt de eerste maal plaats vijf jaar nadat het agentschap operationeel is geworden, en vervolgens om de vijf jaar; bij de tweede evaluatie moet de horizon- of herzieningsclausule worden toegepast. (...)” Daarnaast moet voorafgaande evaluatie van activiteiten of programma’s verplicht worden gesteld in geval van grote budgettaire implicaties of geschieden als het nodig wordt geacht, op verzoek van de Raad van bestuur of het dagelijks bestuur.

Naast de informatie die het jaarverslag bevat met betrekking tot de prestaties moet de Commissie desverlangd het Europees Parlement en de Raad alle verdere informatie betreffende de evaluatie van het agentschap verschaffen.

De oprichtingsverordening van een agentschap moet volgens de Gemeenschappelijke Aanpak een horizon- of herzieningsclausule bevatten. Dit maakt het mogelijk om noodzakelijke consequenties te trekken wanneer uit een evaluatie blijkt dat een agentschap ondermaats presteert. Daarnaast kan samenvoeging worden overwogen in geval van overlappen van taken, mogelijkheid tot synergie of uitzicht op meer efficiëntie bij inpassing in een grotere structuur. De keuze tussen een horizon- of herzieningsclausule moet per geval worden gemaakt, volgens de specifieke kenmerken van het agentschap. De horizonclausule moet vergezeld gaan van bepalingen inzake de ontbinding van het agentschap, in het bijzonder betreffende de arbeidsovereenkomsten en de begrotingsregeling.

## **Bijlage I Checklist bij onderhandelingen over oprichting van, respectievelijk toekenning van nieuwe bevoegdheden aan Europese gedecentraliseerde agentschappen**

Deze checklist bevat een niet-uitputtende lijst met punten die gedurende de onderhandelingen over de oprichting van dan wel de toekenning van nieuwe bevoegdheden aan agentschappen aan de orde zullen komen. Hierbij is geput uit de EU-verdragen en uit de niet-bindende Gemeenschappelijke Aanpak.

### Oprichting

- Voordat tot de oprichting van een agentschap wordt besloten, moeten de verschillende opties om de taken te beleggen op hun effect worden beoordeeld.
- Beoordeel de rechtsgrondslag voor de oprichting van het voorgestelde agentschap (d.w.z. een bepaling in het VWEU die de Uniewetgever de bevoegdheid geeft een onderwerp te regelen op Europees niveau).
- Beoordeel daarbij of is voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel: is het EU-niveau het geschikte niveau om op te treden?
- De zetel moet worden bepaald voordat de wetgevingsprocedure is voltooid, aldus de Gemeenschappelijke Aanpak. De vaststelling van de vestigingsplaats van het agentschap *kan* in de oprichtingsverordening worden vastgelegd.

### Bevoegdheden

- Beoordeel of de bevoegdheden die worden toegekend niet verder gaan dan noodzakelijk om het doel te bereiken waarvoor het is opgericht of bevoegdheid voor wordt gecreëerd: de proportionaliteitstoets.
- Beoordeel of de doelstellingen en taken van het agentschap wenselijk, helder en nauwkeurig omschreven zijn.

### Raad van Bestuur en directeur

- Beoordeel of de samenstelling van de raad van bestuur overeenkomt met de redenen voor oprichting en doelstellingen van het voorliggende agentschap;
- Beoordeel of de samenstelling van de raad van bestuur aan de in de Gemeenschappelijke Aanpak structuur voldoet: één vertegenwoordiger van elke lidstaat; twee vertegenwoordigers van de Commissie; indien wenselijk, een door het Europees Parlement aangewezen lid en indien wenselijk, een vrij beperkt aantal vertegenwoordigers van de stakeholders;

### Verantwoording en evaluatie

- Ga na of er een periodieke algemene evaluatie in de oprichtingsverordening is voorgeschreven en of voorafgaande evaluatie van activiteiten of programma's verplicht is gesteld, in geval van grote budgettaire implicaties, conform de Gemeenschappelijke Aanpak;

- Ga na hoe de democratische verantwoordingsplicht kan worden gewaarborgd van agentschappen die geheel zelf in hun financiering voorzien, aldus de Gemeenschappelijke Aanpak;
- Beoordeel of het oprichtingsbesluit een horizon- of herzieningsclausule bevat, zoals aangegeven in de Gemeenschappelijke Aanpak.

### Toezicht

- Ga na in hoeverre en op welke wijze controle over en toezicht op het functioneren van een agentschap kan worden geregeld;

### Rechtsbescherming

- Beoordeel of de rechtsbescherming voor belanghebbenden voldoende is vormgegeven door opnemings van het instellen van beroep tegen besluiten van het agentschap, zoals mogelijk gemaakt door artikel 263, lid 5 VWEU.

## **Bijlage II**

### Gedecentraliseerde agentschappen

1. Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER)
2. Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA)
3. Communautair Bureau voor plantenrassen (CPVO)
4. Eurojust, het EU-agentschap voor justitiële samenwerking (EUROJUST)
5. Europees Openbaar Ministerie (EOM)
6. Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA)
7. Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA)
8. Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen (FRONTEX)
9. Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA)
10. Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA)
11. Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging (ENISA)
12. Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA)
13. Europees Bureau voor visserijcontrole (EFCA)
14. Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop)
15. Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC)
16. Europees Geneesmiddelenbureau (EMA)
17. Europees GNSS-Agentschap (GSA)
18. Europees Instituut voor gendergelijkheid (EIGE)
19. Europees Milieuagentschap (EEA)
20. Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO)
21. Europees Spoorwegbureau (ESB)
22. Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EMCDDA)
23. Europese Autoriteit voor effecten en markten (EAEM)
24. Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EAVB)
25. Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA)
26. Europese Bankautoriteit (EBA)
27. Europese Politieacademie (CEPOL)
28. Europese Politiedienst (EUROPOL)
29. Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (EUROFOUND)
30. Europese Stichting voor opleiding (ETF)
31. Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR)
32. Harmonisatiebureau voor de interne markt (OHIM)
33. Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (BEREC)
34. Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (CdT)

### Uitvoerende agentschappen

1. Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad (ERCEA)
2. Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken (INEA)

3. Uitvoerend Agentschap Onderzoek (REA)
4. Uitvoerend Agentschap voor consumenten, gezondheid, landbouw en voeding (CHAFEA)
5. Uitvoerend Agentschap voor het midden- en kleinbedrijf (EASME)
6. Uitvoerend Agentschap voor onderwijs, audiovisuele middelen en cultuur (EACEA)

#### Agentschappen voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid

1. Europees Defensieagentschap (EDA)
2. Europees Instituut voor veiligheidsstudies (EUISS)
3. Satellietcentrum van de Europese Unie (Satcen)

#### Agentschappen op het terrein van Euratom

1. Europese gemeenschappelijke onderneming voor ITER en de ontwikkeling van fusie-energie (Fusion for Energy)
2. Voorzieningsagentschap van Euratom (ESA)

#### Onafhankelijk EU-orgaan

1. Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT)