

Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)

Uitgangspunten bij de onderhandelingen tot oprichting van Europese regelgevende agentschappen

Datum: 25 september 2004

Onderwerp: uitgangspunten voor onderhandelaars met betrekking tot Europese regelgevende agentschappen

1. Aanleiding

De Europese Commissie heeft in haar Witboek Governance aangekondigd dat zij voornemens is meer uitvoerende taken in handen te leggen van zogenoemde “regelgevende agentschappen”. Het gaat daarbij om organen die taken vervullen die 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.

De Nederlandse regering heeft in haar reactie op het Witboek Governance te kennen gegeven dat met de instelling van zulke 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.

De Interdepartementale Commissie Europees Recht heeft laten onderzoeken welke aspecten in het bijzonder van belang zijn bij de besluitvorming ten aanzien van de oprichting en inrichting van Europese regelgevende agentschappen. De ICER werkgroep regelgevende agentschappen heeft daartoe een rapport uitgebracht. Op 6 juli 2004 heeft de ICER dit rapport besproken.

Op basis van dit rapport heeft de ICER de hierna volgende uitgangspunten opgesteld ten behoeve van onderhandelaars die te maken krijgen met een EG-voorstel voor een regelgevend agentschap (of bij de evaluatie van al opgerichte regelgevende agentschappen). Hoewel hierbij, in het spoor van de Commissie-mededeling, voornamelijk de regelgevende agentschappen op basis van het EG-Verdrag in beschouwing worden genomen, zijn de uitgangspunten *mutatis mutandis* toepasselijk bij de beoordeling van voorstellen voor agentschappen op basis van het EU-Verdrag.

In dit verband is ook van belang dat de Europese Commissie heeft aangekondigd een voorstel voor een kaderverordening voor regelgevende agentschappen op te stellen en deze bij de Raad te zullen indienen. Ook in dat onderhandelingsproces kunnen deze richtsnoeren van dienst zijn.

Derhalve richt dit advies zich tot onderhandelaars bij de departementen die betrokken zijn bij de oprichting, inrichting en evaluatie van Europese regelgevende agentschappen.

2. Doel uitgangspunten

De uitgangspunten bevatten niet zozeer instructies, heeft tot doel onderhandelaars handreikingen te bieden, wanneer het gaat om de oprichting, inrichting en het functioneren van regelgevende agentschappen als onderdeel van het bestuur in Europa.

In het algemeen wordt aan onderhandelaars aanbevolen nauw overleg te plegen met deskundigen terzake te weten: de deskundigen van het ministerie van Buitenlandse Zaken (directie juridische zaken-Europees Recht/directie integratie Europa), en met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. En in het voorkomende geval kan de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel over dit onderwerp worden geraadpleegd.

3. De uitgangspunten met betrekking tot de oprichting van Europese regelgevende agentschappen

3.1 Leeswijzer

De onderhandelaars die te maken krijgen met een EG-voorstel tot oprichting van een regelgevend agentschap (of herziening van een regelgevend agentschap) worden aanbevolen de uitgangspunten mee te nemen en af te wegen in het onderhandelingsproces. De uitgangspunten volgen (min of meer) de opbouw van een EG-voorstel. De thema's staan derhalve niet in een dwingende volgorde en zijn niet noodzakelijkerwijs allen van belang in het voorliggende agentschap. Onderhandelaars zullen per thema aan de hand van het EG-voorstel de afweging moeten maken in hoeverre het uitgangspunt relevant is. Zoals eerder gesteld, dienen deze uitgangspunten ook worden meegenomen in het onderhandelingsproces ten aanzien van (het te verwachten) een voorstel voor een kaderverordening voor regelgevende agentschappen.

3.2 Rechtsgrondslag

Beoordeel de rechtsgrondslag voor de oprichting van het voorgestelde regelgevende agentschap (d.w.z. een bepaling in het EG-Verdrag die de gemeenschapswetgever de bevoegdheid geeft een onderwerp te regelen op Europees niveau)

Toelichting

Het is van belang bij de oprichting van een regelgevend agentschap 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.

Het verdient de voorkeur dat artikel 308 van het EG-Verdrag wordt gebruikt als er geen bijzondere bevoegdheid voor het desbetreffende beleidsterrein bestaat. Derhalve kan in strikt uitzonderlijke gevallen deze bepaling als rechtsgrondslag dienen. Bij een voorstel tot gebruikmaking van artikel 308 EG is het dus nodig eerst na te gaan of de EG bevoegd is op het desbetreffende beleidsterrein. De ICER leidraad rechtsgrondslagen van EG-besluiten gaat verder op deze materie in.

3.3 Subsidiariteit en proportionaliteit

Ga na of de uitoefening van uitvoerende taken op Europees niveau de voorkeur geniet boven uitvoering door de lidstaten

Toelichting

Deze afweging wordt in het Europese wetgevingsproces verlangd door het subsidiariteits en proportionaliteitsbeginsel. Dit beginsel is neergelegd in artikel 5 EG verdrag. Bij elk EG-voorstel voor de

oprichting van een regelgevend agentschap zal de volgende vraag aan de orde dienen te komen: moet het te regelen (deel van een) beleidsterrein wel op EG niveau worden geregeld, en ook wat de uitvoering betreft? Het is in de eerste plaats aan de nationale overheden om uitvoering te geven aan Europese regelgeving.

Het EG-voorstel voor de oprichting van een regelgevend agentschap zal duidelijk ingegeven moeten zijn doordat 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. Er kan ook worden overwogen dat desbetreffende bevoegdheden onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Europese Commissie worden uitgeoefend. Deze mogelijkheid omvat het oordeel dat de oprichting van een regelgevend agentschap niet noodzakelijk is.

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.

3.4 Doelstellingen en taken van regelgevende agentschappen

Beoordeel of de doelstellingen en taken van het voorliggende regelgevende agentschap wenselijk, helder en nauwkeurig omschreven zijn.

Toelichting

Het is van essentieel belang dat 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 de het EG-voorstel worden opgenomen. De afweging in hoeverre het (on)wenselijk dat bepaalde doelstellingen en taken worden toegekend aan een agentschap zal afhangen van het beleidsterrein waarin 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 kunnen leiden.

Mocht er in de toekomst behoefte zijn de taken van het voorliggende agentschap uit te breiden, dan zal daarvoor de oprichtingsverordening dienen te worden gewijzigd. Op dat moment dient een nieuwe beoordeling plaats te vinden.

3.5. Toezicht op regelgevende agentschappen

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

Toelichting

Democratische 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.

Gekozen kan worden voor een bepaling dat het recht van beroep verleend aan belanghebbende bij de Commissie (met schorsende werking). Het agentschap zal dan vervolgens een nieuwe beslissing moeten nemen met de inachtneming van het besluit van de Europese Commissie voortvloeiend uit de beroepsprocedure. Let wel: ingevolge artikel 230 EG-verdrag staat een rechtsgang open tegen besluiten van de Europese Commissie (en ook tegen het nalaten van het nemen van een besluit artikel 232 EG).

Het introduceren van een dergelijke beroepsprocedure lijkt overbodig indien er sprake is van een gebonden beslissingsbevoegdheid en de afwegingkaders waarbinnen een agentschap opereert duidelijk in de oprichtingsverordening zijn neergelegd. Ook zal een oordeel gevormd moeten worden ten aanzien van de toegevoegde waarde van een beroep bij de Commissie *naast* de rechtsbescherming (zie paragraaf 3.6).

Mocht een beroepsprocedure wenselijk zijn, dient de onderhandelaar er op bedacht te zijn dat deze rechtsfiguur niet bekend is op Europees niveau. Daarom is het van belang dat als er gekozen wordt voor een dergelijke beroepsprocedure bij de Europese Commissie, de noodzakelijke waarborgen worden vastgelegd (o.a. vormvoorschriften zoals termijnen, hoor en wederhoor, maar ook in achtneming van het motiveringsbeginsel en dergelijke).

Dit is eveneens van belang indien er gekozen wordt voor een procedure die de Europese Commissie de bevoegdheid zou geven op eigen initiatief een besluit van een agentschap te schorsen en vernietigen, waarna het agentschap een nieuwe beslissing neemt met inachtneming van de motieven van de Commissie tot vernietiging van het eerste besluit.

Het verdient de voorkeur een dergelijke bevoegdheid slechts in uitzonderlijke gevallen te bepleiten. Mocht deze procedure wenselijk zijn, geldt ook hier dat de onderhandelaar er op bedacht dient te zijn dat deze rechtsfiguur niet bekend is op Europees niveau. Daarom is het van belang dat als er gekozen wordt voor een dergelijke procedure bij de Europese Commissie, de noodzakelijke waarborgen worden vastgelegd.

Een andere wijze van controle is het stellen van beleidsregels door de Europese Commissie. Het doel is de Europese Commissie meer invloed te bieden ten aanzien van de uitvoering van de beslissingsbevoegdheden. Zoals al eerder gesteld, zullen de taken en bevoegdheden nauwkeurig en limitatief moet worden vastgelegd. Daarom zal slechts in uitzonderlijk gevallen (te weten in die gevallen dat de taken en bevoegdheden niet nauwkeurig kunnen worden vastgelegd), moeten worden bezien of deze rol voor de Europese Commissie wenselijk is. Het stellen van het kader waarbinnen de uitvoeringsbevoegdheden worden uitgeoefend dienen derhalve primair te worden vastgelegd in de oprichtingsverordening.

3.6. Samenstelling van de raad van bestuur

Beoordeel of de samenstelling van de raad van bestuur overeenkomt met de redenen voor oprichting en doelstellingen van het voorliggende regelgevend agentschap.

Toelichting

Het is aan te bevelen dat de samenstelling van de raad van bestuur overeenkomt met de achterliggende reden voor oprichting. Paragraaf 3.3 geeft een aantal redenen die tot het besluit tot oprichting van een agentschap kunnen dienen. Het overeenkomen van de aanstelling van een lid van de raad van bestuur en de doelstelling van een agentschap kan als volgt worden geïllustreerd. 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. Doorgaans stellen oprichtingsverordeningen voor agentschappen dat de leden van de raad van bestuur onafhankelijk dienen te zijn. Ook dan zal de onderhandelaar het oordeel over de wenselijkheid hiervan moeten baseren op de redenen voor oprichting (i.e. onafhankelijke oordeelsvorming).

In de beoordeling van de samenstelling van de raad van bestuur zal een afweging moeten worden gemaakt ten aanzien van vertegenwoordiging van de Europese Commissie, het Europees Parlement en belanghebbenden. De omvang van de raad van bestuur zal beoordeeld moeten worden aan de hand van het criterium van “werkbaarheid” ten behoeve van een goede vervulling van de taken van het agentschap.

Gezien de verantwoordelijkheid voor het handhaven van de eenheid van de uitvoerende macht, ligt het voor de hand dat de Europese Commissie wordt vertegenwoordigd in de raad van bestuur. Controle door de Europese Commissie is in de eerste plaats beleidsmatig en niet politiek van aard. Dit uitgangspunt kan anders zijn in het geval de Europese Commissie bevoegdheden krijgt toegekend die onverenigbaar zijn met een vertegenwoordiging in de raad van bestuur. Dit is met name het geval dat de Europese Commissie de bevoegdheid heeft tot het op eigen initiatief vernietigen van een besluit van een agentschap. Maar ook als er gekozen wordt voor een beroepsprocedure bij de Europese Commissie, of de bevoegdheid tot het stellen van beleidsregels aan de Europese Commissie wordt gedelegeerd. In deze situaties verdient is het niet wenselijk dat de Europese Commissie is vertegenwoordigd in de raad van bestuur.

Een vertegenwoordiging vanuit het Europees Parlement in de raad van bestuur wordt voor regelgevende agentschappen niet meer wenselijk geacht. Het volledig uitvoerende karakter van de taken van regelgevende agentschappen en het feit dat het Europees Parlement vrij moet zijn de activiteiten van deze agentschappen te controleren zonder dat het zich door zijn deelname aan het bestuur beïnvloed voelt, leidt tot deze conclusie.

De beoordeling of het wenselijk is dat belanghebbenden worden vertegenwoordigd in de raad van bestuur is afhankelijk van de taken en bevoegdheden die een regelgevend agentschap worden toegekend. In de overweging daartoe is het van belang om na te gaan of het wenselijk is dat zowel opvattingen van de economische actoren in de betreffende sector als die van doelgroepen van de activiteiten van het agentschap kunnen worden ingebracht in de raad van bestuur door middel van de vertegenwoordigers.

3.7 Benoemingsprocedure raad van bestuur

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.

Toelichting

Met betrekking tot de wijze van benoeming van de leden van de raad van bestuur van een agentschap verdient het de voorkeur dat de Europese Commissie een zo uitgebreid mogelijke lijst van kandidaten voor het lidmaatschap opstelt. Het is aan te bevelen dat het Europees Parlement zich positief uitspreekt over de kandidaten en dat vervolgens de Raad van Ministers overgaat tot benoeming van deze leden. De procedure geniet de voorkeur vanwege het feit dat op deze wijze alle instellingen op de juiste wijze worden betrokken bij de benoeming van de leden van de raad van bestuur.

3.8 Directeur van het regelgevend agentschap

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.

Toelichting

De positie van de directeur van een agentschap is ondergeschikt aan de raad van bestuur, met name in het geval dat de directeur het werkprogramma uitvoert dat opgesteld is door de raad van bestuur. Het vastleggen van die relatie kan worden vormgegeven op verschillende wijze. Er kan gekozen worden voor een bepaling op grond waarvan de raad van bestuur aanwijzingen kan geven. Daarnaast ligt het ook in de rede een verantwoordingsplicht van de directeur ten opzichte van de raad van bestuur vast te leggen. Hoewel het de voorkeur geniet dat de directeur ondergeschikt is aan de raad van bestuur, dient (indien het EG-voorstel voor het agentschap dit bevat) een onafhankelijk directeur niet zonder meer te worden afgewezen. Van belang is, in dat geval, dat controle door de instellingen en de raad van bestuur adequaat en aanzienlijk is.

Gezien de voorkeur voor de hiervoor voorgestelde verhouding ligt het in de rede dat de raad van bestuur de directeur benoemt. Omdat de directeur echter ook een Europees functionaris is, is het van belang dat het Europees Parlement en de Europese Commissie in de gelegenheid worden gesteld kandidaten voor de functie voor te dragen. Ook bij (ongevraagd) ontslag van de directeur is betrokkenheid van Parlement en Commissie op haar plaats.

De taken en bevoegdheden van de directeur dienen te worden vastgelegd in de oprichtingsverordening. Daarnaast is het van belang dat de directeur van een agentschap zijn taken en bevoegdheden onafhankelijk van een regering of van enige andere instantie kan uitoefenen. Dit kan als volgt worden vormgegeven: "Onverminderd de respectieve bevoegdheden van de raad van bestuur [en andere instellingen genoemd in de verordening] dient de directeur van geen enkele regering of van enige andere instantie instructies te verlangen of te aanvaarden."

3.9 Rechtsbescherming

Beoordeel of de rechtsbescherming voor belanghebbenden voldoende is vormgegeven door opnemng van het instellen van beroep tegen besluiten van het agentschap.

Toelichting

Het is van belang dat rechtsbescherming van burgers en personeelsleden tegen besluiten van een agentschap duidelijk is vastgelegd door middel van beroep bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen

Het is wenselijk dat - voorafgaande aan beroep bij het Hof van Justitie – door belanghebbenden bij het agentschap zelf bezwaar kan worden gemaakt tegen besluiten. Er is geen algemeen kader vastgesteld voor rechtsbescherming tegen besluiten van agentschappen. Het verdient daarom aanbeveling hiervoor een eenvormige regeling op te nemen in de tot stand te brengen Kaderverordening. Zo lang er geen verordening is, is het van belang dat onderhandelaars erop bedacht zijn dat de details van de rechtsbescherming duidelijk en nauwkeurig worden vastgelegd zoals: de gronden voor instelling van bezwaar, de termijnen en het recht op hoor en wederhoor voordat besluiten worden genomen. Een gangbare wijze van het vormgeven van rechtsbescherming is dat de kamers van beroep binnen de agentschappen een zaak in eerste instantie behandelen en dat tegen besluiten van deze kamers hoger beroep kan worden ingesteld bij het Gerecht van Eerste Aanleg.

3.10 Zetel van een agentschap

De vaststelling van de vestigingsplaats kan in de oprichtingsverordening worden vastgelegd.

Toelichting

De vestigingsplaats van een agentschap hoeft niet te worden bepaald in de instellingsverordening. Wel verdient het aanbeveling ernaar te streven dat de vestigingsplaats al bekend is wanneer het agentschap zijn werkzaamheden aanvangt. Wanneer daarover echter nog geen beslissing is (of kan) worden genomen, mag dit de totstandkoming van het agentschap niet verhinderen.

In dat geval dient een voorlopige plaats van vestiging te worden bepaald, als regel in Brussel. Ook dan is het van belang dat de Raad van Ministers zo snel mogelijk een definitieve beslissing zal nemen.

3.11 Bepalingen betreffende bestuurlijke controle

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.

Toelichting

EG-wetgeving moet voldoen aan een aantal beginselen van behoorlijk bestuur. Het feit dat regelgevende agentschappen actief zullen gaan meewerken aan de uitoefening van de uitvoerende macht brengt met zich mee dat deze beginselen ook door agentschappen in acht dienen te worden genomen. Onderhandelaars zullen erop bedacht moeten zijn dat deze beginselen van toepassing zijn op agentschappen. Het gaat hier om de volgende beginselen:

De recente verordening die de beginselen en basisregels bevat voor de opstelling, de uitvoering en de controle van de begroting van communautaire organen die een subsidie ten laste van de communautaire begroting ontvangen¹, dient van toepassing te worden verklaard. De Rekenkamer controleert de financiële verrichtingen van het agentschap op zowel rechtmatigheid als doelmatigheid, zoals dat voor alle Europese organen van toepassing is.

De details van de financiële huishouding van het agentschap dienen te worden geregeld. De directeur dient de jaarstukken op te stellen en ter vaststelling voor te leggen aan de raad van bestuur. Deze stukken dienen te worden goedgekeurd door de Commissie.

De verordening zal een bepaling dient te bevatten die het agentschap verplicht zijn besluiten te motiveren, analoog aan artikel 253 van het EG-Verdrag.

De verordening inzake de toegang van het publieke tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, dient van overeenkomstige toepassing te worden verklaard op het agentschap.

Bepaald moet worden dat de informatie die het agentschap verzamelt, vertrouwelijk wordt behandeld, wanneer dat wordt voorgeschreven door verordening 45/2001 betreffende de bescherming van natuurlijk

¹ Verordening (EG, Euratom) nr. 2343/2002 van de Commissie van 23 december 2002 houdende de financiële kaderregeling van de organen, bedoeld in artikel 185 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, Pb L 357 van 31.12.2002.

personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

De bepalingen inzake bestrijding van fraude, corruptie en alle andere illegale activiteiten die de belangen van de gemeenschap kunnen schaden, dienen onverminderd op het agentschap van toepassing te zijn.

In de instellingsverordening dient te worden bepaald dat onder verantwoordelijkheid van de Europese Commissie periodiek een evaluatie-onderzoek wordt uitgevoerd naar het functioneren van het agentschap. De periode daarvan kan per agentschap verschillen en dient in de instellingsverordening te worden bepaald.