

## **Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)**

Aan:  
De Staatsecretaris voor Europese Zaken  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

### **Datum**

15 augustus 2003

### **Doorkiesnummer**

070-348 6643

### **Onderwerp**

Advies over Commissievoorstel tot  
wijziging van het Comitologiebesluit

### **Inleiding**

De Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) heeft de ICER advies gevraagd over een aantal juridische aspecten van het voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van het comitologiebesluit<sup>1</sup>.

De voorgelegde vragen luiden als volgt:

- Is het voorstel van de Commissie in overeenstemming met het Verdrag, in het bijzonder met de artikelen 202 en 251 EG? Welke veranderingen brengt het voorstel in de co-decisieprocedure teweeg?
- Verstoren de voorstellen van de Commissie t.a.v. de co-decisieprocedure het institutionele evenwicht?
- In hoeverre is overgangsrecht wenselijk?
- In welke gevallen zou, in de situaties waarin nu een beheersprocedure wordt gebruikt, onder het nieuwe Comitologiebesluit voor de regelgevende procedure moeten worden gekozen?
- Is een voorziening, inhoudende dat niet elke aanpassing van het Comitologiebesluit noopt tot een aanpassing van alle onderliggende basisbesluiten, wenselijk, en zo ja, hoe zou de vormgeving van zo'n voorziening moeten zijn?

Bij de beantwoording van deze vragen heeft de ICER ook in aanmerking genomen het ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa zoals opgesteld door de Conventie (hierna: de Europese Grondwet). Daarin wordt een hervorming voorgesteld van de communautaire wetgevingsinstrumenten, met inbegrip van de controle en de uitvoering.

---

<sup>1</sup> Voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van het besluit van de Raad 1999/468/EG tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (COM (2002) 719 def.).

Het voorliggende advies is opgesteld op basis van een rapport geschreven door een ad-hoc werkgroep van de ICER (voor samenstelling, zie bijlage 3). Het rapport is als bijlage 1 bij dit advies gevoegd.

## **Bevindingen**

### *Voorstel*

Het voorstel oogt op het eerste gezicht sympathiek en lijkt de charme van eenvoud te hebben. Het voorstel beoogt een nieuwe procedure in te voeren voor de uitoefening van controle op uitvoeringsbesluiten in geval het onderliggende basisbesluit tot stand is gekomen met co-decisie. Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen uitvoering en controle. De Commissie stelt dat zij het Europees Parlement als medewetgever op gelijke voet met de Raad wil plaatsen. Daarnaast lijkt het voorstel de communautaire methode te willen versterken, waarvan Nederland in principe voorstander is.

Bij nadere beschouwing van het voorstel kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst:

- De Commissie heft zonder nadere argumenten de beheersprocedure op. Het automatisch vervangen van de beheersprocedure door de raadplegingprocedure betekent dat de Commissie het advies van het comité van vertegenwoordigers van de lidstaten naast zich neer kan leggen. Nu het kan gaan om voor de lidstaten belangrijke beleidsterreinen (bijv. de bestrijding van vogelpest) dan wel om terreinen waarmee veel geld mee gemoeid is, betekent dit een verschuiving van macht van de Raad (en EP) naar de Commissie;
- De invloed van zowel Raad als EP in de door de Commissie voorgestelde regelgevingprocedure is beperkt. Immers: de Commissie kan de door haar voorgestelde maatregelen ongewijzigd vaststellen, ongeacht de bezwaren van EP en Raad. Dit betekent een verzwakking van de positie van de Raad t.o.v. de huidige procedure. Nu heeft de Commissie de instemming van de Raad nodig alvorens een uitvoeringsbesluit te kunnen vaststellen;
- In de regelgevingprocedure wordt het EP op gelijke voet geplaatst met de Raad, maar, zoals hierboven aangegeven, krijgen beide instellingen niet het laatste woord, maar kan de Commissie beide instellingen "overrulen".

### *Voorstel en Europese Grondwet*

Het voorstel van de Commissie en de bepalingen van de Europese Grondwet over de hervorming van de communautaire wetgevingsinstrumenten liggen in elkaars verlengde. Het Commissievoorstel heeft betrekking op alle uitvoeringswetgeving die een basisregeling uitvoert die door co-decisie tot stand is gekomen. De Europese Grondwet verheft de co-decisieprocedure tot hoofdregel. Een tweede overeenkomst is de grotere autonomie die de Commissie verwerft bij het vaststellen van lagere regelgeving. Het Commissievoorstel brengt een onderscheid aan tussen "uitvoering" en "gedelegeerde regelgeving". Ook de Europese Grondwet maakt dit onderscheid. De Europese Grondwet introduceert als een van de nieuwe wetgevingsinstrumenten de "Europese verordening", die wordt vastgesteld door de Commissie. Dit instrument is bedoeld voor de uitwerking van Europese wetten en kaderwetten. De gedachte achter deze mogelijkheid tot delegatie aan de Commissie is dat Raad en EP zelf voortaan minder gedetailleerde regels via de co-decisieprocedure zullen hoeven vast te stellen. Zij kunnen deze gedetailleerde regelgeving overlaten aan de Commissie, die naar verwachting sneller tot besluitvorming zal komen. Dankzij de

mogelijkheid tot intrekking van de delegatie of bezwaar tegen de inwerkingtreding van de beoogde maatregel (hierna: 'call back') behouden Raad en EP echter wel de controle over deze gedelegeerde regels. Raad en EP hebben hier dezelfde invloed. Daarbij is uitdrukkelijk niet gekozen voor enige invloed van de lidstaten.

Daarnaast worden Europese uitvoeringsverordeningen en -besluiten geïntroduceerd. Dit zijn maatregelen ter uitvoering van de bindende handelingen van de Unie. Hier wordt wel een rol voor de lidstaten voorzien. Een uitdrukkelijke rechtsbasis biedt de mogelijkheid voor het vaststellen van een Comitologiebesluit.

Wanneer het Commissievoorstel wordt aangenomen zal het onder de Europese Grondwet zijn gelding niet kunnen behouden. Immers, de mogelijkheid tot 'call back' zoals die in de Europese Grondwet is voorzien, is in het Commissievoorstel anders vorm gegeven. De Commissie zou volgens haar voorstel immers niet verplicht zijn rekening te houden met het standpunt van Raad en EP.

## **Conclusies**

De ICER concludeert, gelet op het voorgaande, als volgt:

- Het voorstel van de Commissie volgt een andere weg dan de uitkomst van de Conventie en te verwachten uitkomst van de IGC wat betreft de hervorming van de communautaire rechtsinstrumenten. De Commissie heeft in haar voorstel bij de regelgevingprocedure de mogelijkheid de bezwaren van zowel de Raad als het EP naast zich neer te leggen. De Europese Grondwet voorziet daarentegen in een recht van call-back in geval van delegatie van regelgeving aan de Commissie. Daarom zal dit Commissievoorstel als het wordt aangenomen slechts van toepassing kunnen blijven tot de inwerkingtreding van de Europese Grondwet.
- Hoewel in de regelgevingprocedure voortaan het EP wordt betrokken, vormt het voorstel in de kern een verzwakking van de positie van de Raad en een versterking van de positie van de Commissie.
- De beheersprocedure wordt in het voorstel van de Commissie afgeschaft en in beginsel automatisch door de adviesprocedure vervangen. Dit betekent een verzwakking van de positie van de lidstaten.

## **Beantwoording vragen**

*1. Is het voorstel van de Commissie in overeenstemming met het Verdrag, in het bijzonder met de artikelen 202 en 251 EG? Welke veranderingen brengt het voorstel in de co-decisieprocedure teweeg?*

De Commissie blijft met haar voorstel tot wijziging van het Comitologiebesluit 1999 binnen de grenzen van het Verdrag. Meer in het bijzonder biedt artikel 202 EG in beginsel de mogelijkheid het vaststellen van uitvoerende regelgeving door de Commissie aan regels te binden. Het EP krijgt niet de bevoegdheid een uitvoeringsmaatregel te blokkeren. De bevoegdheden van de Raad worden weliswaar beperkt, maar deze beperking kan worden aangemerkt als een vrijwillige zelfbeperking ("wie het meerdere mag, mag ook het mindere"). Het voorstel van de Commissie leidt op zichzelf niet tot wijzigingen in de co-decisieprocedure. Wel heeft het voorstel van de Commissie uitsluitend betrekking op regelgeving die dient ter uitvoering van een basisbesluit dat op grond van de co-decisieprocedure is vastgesteld.

2. *Verstoren de voorstellen van de Commissie t.a.v. de co-decisieprocedure het institutionele evenwicht?*

De Commissie stelt dat haar voorstel het institutionele evenwicht ten goede komt. Inderdaad worden voortaan beide actoren in het wetgevingsproces dat leidde tot de vaststelling van het basisbesluit, Raad en EP, gelijkelijk betrokken in de controle over uitvoeringswetgeving. Zo opgevat leidt het voorstel niet tot een verstoring van het institutionele evenwicht in de co-decisieprocedure. Wat betreft de daadwerkelijke invloed op de vaststelling van uitvoeringswetgeving is echter sprake van een verschuiving van het evenwicht binnen de driehoek EP, Raad en Commissie. Raad en EP krijgen immers niet het laatste woord. Dit ligt bij de Commissie.

3. *In hoeverre is overgangsrecht wenselijk?*

De voorgestelde regeling zal van toepassing zijn op basisbesluiten die worden vastgesteld na de inwerkingtreding. Het nieuwe artikel 2 bis bevat criteria om, direct na inwerkingtreding, voor de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen een comitologieprocedure te kiezen. In zoverre kan worden betoogd dat overgangsrecht niet noodzakelijk zou zijn. Op deze criteria valt echter aan te merken dat ze weinig onderscheidend vermogen lijken te hebben. Deze criteria zouden daarom scherper geformuleerd moeten worden. Daarnaast leidt het voorstel van de Commissie tot de verdwijning van het beheerscomité. Dit beheerscomité speelt ook een belangrijke rol in de beleidsuitvoering door de Commissie, terwijl het voorstel alleen ziet op (uitvoerings)wetgeving. Voor de uitvoering van programma's met aanzienlijke gevolgen voor de begroting zou de regelgevingprocedure gekozen moeten worden. Verder zou overwogen kunnen worden op onderdelen van een besluit de regelgevingprocedure toe te passen en op andere onderdelen de adviesprocedure.

Voor de reeds bestaande basisbesluiten zal de Commissie nieuwe voorstellen indienen bij EP en Raad. Binnen een jaar na inwerkingtreding van het nieuwe besluit zal de Commissie ter voorbereiding van die operatie een verslag opstellen (artikel 2 van het Commissievoorstel). Het voorstel zou echter bij voorkeur nu al een regeling moeten bevatten die antwoord geeft op de vraag hoe met de bestaande beheerscomités zou moeten worden omgegaan na eventuele inwerkingtreding van het Commissievoorstel.

4. *In welke gevallen zou, in de situaties waarin nu een beheersprocedure wordt gebruikt, onder het nieuwe Comitologiebesluit voor de regelgevende procedure moeten worden gekozen?*

De criteria zouden aldus moeten worden aangevuld, dat in gevallen waarin sprake is van programma's met grote financiële gevolgen (waarvoor nu de beheersprocedure wordt gebruikt) de regelgevingprocedure kan worden ingezet.

5. *Is een voorziening, inhoudende dat niet elke aanpassing van het Comitologiebesluit noopt tot een aanpassing van alle onderliggende basisbesluiten, wenselijk, en zo ja, hoe zou de vormgeving van zo'n voorziening moeten zijn?*

In de verklaringen die Raad en Commissie hebben afgelegd bij het Comitologiebesluit 1999 is afgesproken dat een wijziging van het type comité dat bij een eerder basisbesluit is ingesteld per geval dient plaats te vinden in het kader van de normale herziening van de wetgeving. Het nu voorgestelde artikel 2 van het besluit laat ruimte voor wijziging bij één verzamelbesluit. Schrapping van onderdelen van voorstellen voor een dergelijk verzamelbesluit zal moeilijker zijn dan verwerping van afzonderlijke wijzigingsvoorstellen. Daarom zou kunnen worden

overwogen in het voorstel een bepaling op te nemen die uitdrukkelijk bepaalt dat een wijziging van het type comité dat bij een eerder basisbesluit is ingesteld per geval dient plaats te vinden in het kader van de normale herziening van de wetgeving.

### **Aanbevelingen**

De ICER doet de volgende aanbevelingen.

- De ICER beveelt aan in de onderhandelingen naar voren te brengen dat het voorstel vooruitloopt op de uitkomsten van de komende IGC over de Europese Grondwet en dat de regeling daarom slechts van tijdelijke aard kan zijn. De inspanningen om dit voorstel ten volle uit te voeren zouden niet in overeenstemming met de tijdelijkheid van deze regeling kunnen worden geacht.
- Mocht in de onderhandelingen blijken dat Nederland alleen zou staan in dit standpunt en het voorstel toch inhoudelijk wordt besproken, dan beveelt de ICER aan dat de Commissie niet de mogelijkheid krijgt bezwaren van de Raad naast zich neer te leggen. Om recht te doen aan de bezwaren van het EP zouden deze eventueel via de Raad kunnen worden geleid en zo tot een verwerping van het ontwerp-uitvoeringsbesluit kunnen leiden. Daarnaast zou Nederland ervoor moeten pleiten dat – indien de beheerscomités al zouden worden afgeschaft - de huidige beheerscomités niet automatisch worden omgezet in adviescomités. Ook omzetting in regelgevingcomités moet mogelijk zijn.

Namens de Interdepartementale Commissie Europees Recht,

M.Krop  
(voorzitter)

P.H.Holthuis  
(voorzitter)