

BIJLAGE 1

1. Inleiding

1. Via de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) is aan de ICER het verzoek voorgelegd te adviseren over het voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van het comitologiebesluit.¹ De Commissie heeft haar voorstel op tafel gelegd op het moment dat ook in het kader van de Europese Grondwet en de in het najaar van 2003 te starten IGC wordt gesproken over de hervorming van het wetgevingsproces, met mogelijke gevolgen voor de comitologieprocedure.
2. De ICER heeft een werkgroep ingesteld om de juridische implicaties van het Commissievoorstel nader te bezien. Ten eerste heeft de ICER de werkgroep verzocht na te gaan in hoeverre het Commissievoorstel past binnen het geldende gemeenschapsrecht. In de tweede plaats zou de werkgroep moeten onderzoeken welke invloed de verschillende instellingen op het regelgevingproces uitoefenen, dat wil zeggen hoe het institutionele evenwicht tussen de Commissie aan de ene kant en de Raad en het Europees Parlement (EP) aan de andere kant en tussen de Raad en het Europees Parlement (EP) onderling in het wetgevingsproces is. Ten derde heeft de werkgroep op eigen initiatief onderzocht hoe het voorstel van de Commissie zich verhoudt tot de Europese Grondwet en dan meer in het bijzonder de teksten met betrekking tot wetgeving. Hierbij was het uitdrukkelijk niet de bedoeling de politieke wenselijkheid van deze voorstellen te beoordelen. Omdat de voorstellen van de Commissie echter zeer nauw verband houden met de voorstellen die in het kader van de Europese Grondwet zijn gedaan, wint het rapport aan gebruikswaarde door op deze vragen in te gaan. In de vierde plaats heeft de werkgroep zich gebogen over de vraag naar wenselijkheid van overgangsrecht. Aan het eind van het rapport worden de vragen uit de startnotitie kort hernomen.
3. Dit werkgroeprapport is als volgt opgebouwd. Het rapport begint met een beschrijvend gedeelte. Allereerst worden in hoofdstuk 2 de huidige regels uit het Verdrag en de secundaire regelgeving met betrekking tot comitologie besproken. In dit kader komt ook het zogeheten Lamfalussy-model aan de orde, een comitologievariant die is doorgevoerd in de Europese financiële sector. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het voorstel van de Commissie uiteengezet en wordt aandacht besteed aan de bepalingen uit de Europese Grondwet met betrekking tot wetgeving. Hierna gaat het rapport in hoofdstuk 4 dieper in op de gevolgen van de verschillende voorstellen. Hierbij wordt in de eerste plaats onderzocht, welke situatie voor het institutionele evenwicht zou ontstaan indien het Commissievoorstel in zijn huidige vorm zou worden aangenomen. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag welke situatie er zou ontstaan indien tevens de bepalingen van de Europese Grondwet inzake wetgeving ongewijzigd zouden worden vastgesteld.

¹ 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.

2. De huidige regels met betrekking tot Comitologie

Artikel 202 EG

4. Opvallend is, dat de discussie die de Commissie entameert niet nieuw is. Verschillende elementen speelden reeds een rol bij de totstandkoming van het huidige comitologiebesluit. Ook destijds werd gewezen op de ongelijkwaardige verhouding tussen Raad en Parlement. In het Witboek Europese Governance merkte de Commissie reeds op dat Raad en EP meer op voet van gelijkheid zouden moeten komen te staan.² Tevens werd reeds aangestipt, dat artikel 202 EG slechts beperkte ruimte bood om de situatie aan te passen aan de gewijzigde krachtsverhoudingen tussen Raad en EP als gevolg van de invoering van de co-decisieprocedure. Het zijn precies deze elementen die de Commissie in dit voorstel opnieuw aan de orde stelt.
5. Het huidige artikel 202 EG regelt in het derde gedachtestreepje de delegatie van bevoegdheden van de Raad aan de Commissie. Deze bepaling luidt als volgt:
6. *“[De Raad verleent] in de besluiten die hij neemt, de Commissie de bevoegdheden ter uitvoering van de regels die hij stelt. De Raad kan de uitoefening van die bevoegdheden aan bepaalde voorwaarden onderwerpen. Hij kan zich ook het recht voorbehouden in bijzondere gevallen bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen. De hierboven bedoelde voorwaarden dienen te beantwoorden aan de beginselen en regels die de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, vooraf met eenparigheid van stemmen heeft vastgesteld.”*
7. Volgens deze bepaling is delegatie van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie de regel. Strikt genomen gaat het om een uitzondering op de regel dat het de lidstaten zijn die gemeenschapsbesluiten ten uitvoer moeten leggen.³ Slechts in uitzonderlijke gevallen behoudt de Raad uitvoeringsbevoegdheden aan zichzelf voor. Dit wordt ook wel aangeduid als ‘zelfmachtiging’. Volledigheidshalve kan er op worden gewezen, dat de procedure van zelfmachtiging noch in het voorstel van de Commissie, noch in de ontwerp-artikelen van de Europese Grondwet wordt gewijzigd.
8. De Raad kan de uitvoering door de Commissie van de aan haar gedelegeerde bevoegdheden aan regels onderwerpen. Het huidige Comitologiebesluit 1999 vormt een uitwerking van deze bepaling. “Comitologie” heeft betrekking op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen door de Commissie na inschakeling van een comité van vertegenwoordigers van de lidstaten, dat geen deel uitmaakt van de Raad.⁴ In de basishandelingen van Parlement en Raad c.q. Raad is bepaald welke onderwerpen via comitologie kunnen worden vastgesteld. Comitologie-comités houden zich alleen bezig met ontwerp-maatregelen. Dat is een wezenlijk verschil met wetenschappelijke comités, expertgroepen e.d., die door de Commissie zelf (en niet door de wetgever) worden ingesteld. Comitologie-comités adviseren de Commissie over ontwerp-maatregelen; de Commissie stelt de maatregelen vast.
9. Opgemerkt kan worden, dat artikel 202 EG, derde streepje, zwijgt over de positie van het Europees Parlement daar waar het gaat om de betrokkenheid bij of controle op lagere regelgeving die door de Commissie wordt vastgesteld. Deze constatering is van belang, omdat de Commissie met haar nieuwe voorstel het EP die plaats in het uitvoeringsproces wil verlenen, die hem als medewetgever naast de Raad toekomt.

² COM 92001) 428 van 27 juli 2001.

³ Dit stelsel van indirect beheer door de lidstaten volgt uit artikel 10, lid 1, EG en geschiedt onder controle van de Commissie (artikel 211, 1e streepje, EG). Vgl. ook Verklaring Nr. 43 bij de Slotakte van het Verdrag van Amsterdam.

⁴ Er bestaan meer dan 250 van dit soort comités (zie voor een overzicht Pb 2000, C 225), waarvan sommige zeer regelmatig in Brussel vergaderen. Statistisch de meerderheid van de jaarlijkse productie aan verbindende communautaire handelingen zijn uitvoeringsmaatregelen van de Commissie die in overeenstemming met het advies van een comité zijn vastgesteld. Zie ook het verslag van de Commissie over de werkzaamheden van de comités in 2000 (Pb 2000, C 37/2).

10. De werkgroep is van mening dat het Commissievoorstel niet strijdig is met artikel 202 EG. Weliswaar zwijgt artikel 202 EG over het EP als uitvoerende instantie, maar er zijn aanknopingspunten in het artikel voor een rol voor het EP. De vraag hoeveel ruimte artikel 202 EG biedt om de rol van het EP te verruimen, zal hierna worden besproken wanneer het voorstel van de Commissie wordt behandeld.

Het Comitologiebesluit 1999

11. Het Comitologiebesluit, zowel de eerste en tweede versie uit 1987⁵ en 1999⁶, als ook de wijziging, beschrijft uitputtend de verschillende procedurevarianten voor inschakeling van de comités. Andere varianten zijn, in het kader van het Comitologiebesluit, niet mogelijk. In de basishandeling moet staan welke procedurevariant van toepassing is. Dit geschiedt niet door verwijzing naar het Comitologiebesluit, maar door letterlijke overname in de basishandeling van de toepasselijke bepalingen uit het Comitologiebesluit. Hoewel niet strikt noodzakelijk (we kennen immers de wetgevingstechniek van de statische en dynamische verwijzing), valt dit uit oogpunt van kenbaarheid van wetgeving wel toe te juichen.
12. Op dit moment bestaan drie procedurevarianten. De *adviesprocedure* is nagenoeg geheel vrijblijvend voor de Commissie. Bij de *beheersprocedure* kan de Commissie haar ontwerp doorzetten, tenzij een gekwalificeerde meerderheid van stemmen in het comité een ander voorstel wil. In dat geval komt de Raad eraan te pas, die met gekwalificeerde meerderheid de Commissie kan overstemmen. Bij de *regelgevingprocedure* ten slotte, is de invloed van het comité het grootst: de Commissie heeft een gekwalificeerde meerderheid vóór haar voorstel nodig. Is die er niet dan gaat het dossier naar de Raad. Die kan, onder meer, zich met een gekwalificeerde meerderheid tegen het voorstel verzetten. De Commissie neemt het voorstel dan opnieuw in behandeling. Zij kan bij de Raad een gewijzigd voorstel indienen, haar voorstel opnieuw indienen of een wetgevingsvoorstel indienen op basis van het Verdrag. Een ongunstig advies van het regelgevingcomité kan dus uiteindelijk, in de huidige procedure, ertoe leiden dat de Commissie een wetgevingsvoorstel indient. De keuze van de juiste procedurevariant is regelmatig inzet geweest van tijdverslindende institutionele geschillen. De Commissie (en doorgaans ook het EP) pleit in de regel voor een zo licht mogelijke procedure; de Raad is daarentegen veelal geneigd te kiezen voor de procedure die de lidstaten de meeste invloed geeft.
13. Het Comitologiebesluit uit 1999⁷ geeft criteria aan de hand waarvan in een concreet geval de toepasselijke procedurevariant wordt gekozen⁸. De beheersprocedure is bestemd voor de uitvoering van het gemeenschappelijke landbouw- en visserijbeleid of voor de uitvoering van programma's met aanzienlijke gevolgen voor de begroting van de Gemeenschap. De regelgevingprocedure is bestemd voor maatregelen van algemene strekking die ten doel hebben essentiële onderdelen van een basisbesluit toe te passen, met inbegrip van maatregelen die de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van mensen, dieren of planten beogen, alsook voor maatregelen waarbij niet-essentiële onderdelen van de basishandeling worden aangevuld of bijgewerkt (bijvoorbeeld aanpassing van richtlijnen aan de stand van de techniek). Deze criteria zijn deels inhoudelijk georiënteerd (soort beleidsgebied) en deels formeel van aard (type maatregel).

⁵ Raadsbesluit 87/373, Pb 1987, L 197/33.

⁶ Raadsbesluit 99/468/EG, Pb 1999, L 184/23.

⁷ Raadsbesluit 99/468/EG (Pb 1999, L 184/23). Het besluit is tot stand gekomen na een permanente dialoog tussen het (Duitse) voorzitterschap van de Raad en een delegatie van het EP. Zie voor een uitvoerige analyse van het Besluit Lenaerts en Verhoeven, "Comitologie en scheiding der machten", SEW 1999, blz. 394 e.v., alsmede de conclusie van A.G. Geelhoed in zaak C-378/00, Commissie/ Europees Parlement en Raad; inmiddels arrest van 21 januari 2003 (n.n.g.).

⁸ Zie art. 2, onder a) en b). De adviesprocedure is, in de presentatie, de restcategorie. Overigens is het mogelijk dat bij eenzelfde comité de toepasselijke procedure varieert naar gelang het onderwerp waarover het adviseert.

14. Het was de uitdrukkelijke bedoeling van de Raad dat de criteria niet bindend zouden zijn.⁹ In een recente uitspraak¹⁰ heeft het Hof dit standpunt bevestigd. Volgens het Hof neemt dit evenwel niet weg dat een afwijking van de criteria alleen gemotiveerd kan plaatsvinden. Uit de bewoordingen van het Comitologiebesluit kan worden afgeleid, dat niet werd beoogd aan de keuzecriteria bindende werking toe te kennen (punten 44 tot en met 48). Niettemin zijn de criteria niet geheel vrijblijvend en is de gemeenschapswetgever verplicht, indien hij van deze criteria afwijkt, de door hem tot stand te brengen basishandeling op dit punt te motiveren (punten 49 tot en met 52). Drijber¹¹ stelt echter vast, dat wanneer alleen het niet voldoen aan het motiveringsvereiste het struikelblok vormt, dit een gebrek is dat eenvoudig kan worden hersteld. De Raad kan immers hetzelfde besluit opnieuw nemen, maar nu voorzien van een uitvoeriger motivering.
15. Ook voor de Europese effectenmarkten wordt gebruik gemaakt van een speciale toepassing van comitologie, het zogenaamde Lamfalussy-model. Kenmerkend voor het Lamfalussy-model is dat een scheiding wordt gemaakt tussen basisregelingen die de Raad en het EP gezamenlijk vaststellen en gedetailleerde uitvoeringsregelingen. Deze laatste komen tot stand door middel van comitologie en kunnen daardoor sneller en flexibeler gewijzigd worden. 'Lamfalussy' is een uitbreiding van de comitologieprocedure, in die zin dat aan het regelgevend comité (het CSER, zie hieronder) ook advies wordt gevraagd. De Ecofin stelde vast dat de snelle integratie op de financiële markten een effectieve regelgeving en nauwe samenwerking tussen Europese financiële toezichthouders vereist. Een belangrijke doelstelling van het Lamfalussy-model is de invoering van een vereenvoudigde regelgevingprocedure door gebruik te maken van een "4-level regulatory approach" in de financiële sector. Daarbij wordt naast het stroomlijnen van regelgevingprocedures en het onderscheiden van kernprincipes en technische (uitvoerings)regels, een nieuwe comité-structuur ingesteld. De "4-level-approach" is als volgt:
1. Niveau 1, kaderbeginselen: via de co-decisieprocedure stellen het EP en de Raad verordeningen of richtlijnen vast waarin van het desbetreffende onderwerp alleen het raamwerk wordt vastgelegd. Alvorens een wetgevend voorstel in te dienen, wint de Commissie het advies van het Europees Comité voor het effectenbedrijf (European Securities Committee (ESC)) in
 2. Niveau 2, uitvoeringsmaatregelen: volgens de regelgevingprocedure van het Comitologiebesluit stelt de Commissie (technische) uitvoeringsmaatregelen vast. Allereerst moet de Commissie echter het advies van het Europees Comité (Committee for European Securities Regulators (CSER)) inwinnen. Het CSER is een regelgevend comité. Het CSER moet een uitgebreide consultatie van de belangrijkste marktpartijen doen en dan de technische maatregelen uitwerken. Vervolgens legt de Commissie deze teksten - in al dan niet aangepaste vorm - als ontwerp-maatregel voor aan het ESC, dat vervolgens als regelgevingcomité advies uitbrengt;
 3. Niveau 3, samenwerking; het CSER heeft met betrekking tot de implementatie van de op niveau 1 en 2 vastgestelde maatregelen de mogelijkheid richtsnoeren te geven en interpretatieve aanbevelingen te doen. Dit is een autonome bevoegdheid. Wel is de Commissie als waarnemer aanwezig bij vergaderingen van het CSER. Het CSER treedt hier op als expert-comité.
 4. Niveau 4: toezicht op de naleving: onverminderd het toezicht dat de Commissie als hoedster van het Verdrag conform art. 211 en 226 EG toekomt, komt er een interinstitutionele monitoring-groep van onafhankelijke deskundigen. Ook deze onafhankelijke deskundigen zijn nationale experts.
16. In het Comitologiebesluit 1999 zijn geen regels voor overgangsrecht opgenomen. Deze zijn wel te vinden in aparte verklaringen van de Raad en Commissie.¹² Ingevolge deze verklaringen moest aanpassing van de bestaande procedures en comités aan het Comitologiebesluit 1999

⁹ Zie de vijfde overweging van de considerans.

¹⁰ Arrest van 21 januari 2003, C-378/00, (Commissie tegen Europees Parlement en Raad).

¹¹ B.J. Drijber, Europese effectenwetgeving in een institutionele voortrekkersrol, SEW (2003), pag. 114-121.

¹² Verklaringen van Raad en Commissie ad Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999, PB 1999 C 203/01.

“onverwijld” plaatsvinden. (Dit was niet het gevolg van de verklaring, maar van het Besluit zelf). Deze aanpassing zou van geval tot geval plaatsvinden in het kader van een normale herziening van de wetgeving (en heeft inmiddels ook plaatsgevonden) Deze zogenaamde 'aerosol'-verklaring ziet niet op de herziening van de comités, maar op artikel 5 uit het Besluit. Wat betreft dus de regelgevingprocedure zegt de Commissie eigenlijk met zoveel woorden dat ze niet tegen de meerderheid van de Raad in zal gaan als die een bepaalde positie inneemt over de ontwerpmaatregelen.

3. De voorstellen voor nieuwe regels met betrekking tot comitologie

Commissievoorstel tot wijziging van het Comitologiebesluit 1999

17. Vooruitlopend op de discussies in de Europese Grondwet over een eventuele aanpassing van art. 202 EG heeft de Commissie bij wijze van tussentijdse regeling enkele wijzigingen in het huidige Comitologiebesluit voorgesteld. De Commissie voert als voornaamste redenen voor dit voorstel aan dat zij de transparantie wil bevorderen en het EP op voet van gelijkheid met de Raad wil brengen. Het voorstel van de Commissie zou ertoe moeten leiden, dat het EP, net als de Raad, de mogelijkheid krijgt controle uit te oefenen op de uitvoeringsvoorstellen van de Commissie. Hieronder zal nader worden bezien of het Commissievoorstel aan deze wens van het EP tegemoet komt. Voor de helderheid is het van belang te benadrukken dat het Commissievoorstel alleen betrekking heeft op maatregelen ter uitvoering van wetgevende handelingen waarvoor de *co-decisieprocedure* geldt. Hierna zal worden besproken wat dit betekent indien de artikelen 32 tot en met 37 van de Europese Grondwet in ongewijzigde vorm worden aanvaard. Een voorstel uit de Europese Grondwet is immers de *co-decisieprocedure* tot de standaardbesluitvormingsprocedure te maken voor wetten en kaderwetten.
18. In grote lijnen komt het voorstel op het volgende neer¹³. De beheersprocedure wordt afgeschaft. De Commissie stelt dit niet uitdrukkelijk en geeft hiervoor evenmin expliciete argumenten. Hieronder zal worden aangegeven wat het verdwijnen van de beheersprocedure voor de lidstaten concreet inhoudt. De raadplegingprocedure blijft ongewijzigd ten opzichte van de vorige versie van het Comitologiebesluit. Dit betekent dat het comité advies over een ontwerp-uitvoeringsbesluit van de Commissie kan uitbrengen. Ten aanzien van dit advies heeft de Commissie een inspanningsverplichting. De Commissie houdt zoveel mogelijk rekening met het advies van het comité en stelt het comité op de hoogte van de wijze waarop zij met het advies rekening heeft gehouden (artikel 3 Comitologiebesluit 1999). Het eerste onderdeel van het voorstel heeft betrekking op de keuze van de te volgen procedure. De raadplegingprocedure zou moeten worden toegepast telkens wanneer de uitvoeringsmaatregel het karakter van een individueel besluit heeft of niet meer doet dan “procedurele modaliteiten” vast te stellen. Tenslotte wordt de regelgevingsprocedure gewijzigd. De regelgevingprocedure zou van toepassing moeten zijn wanneer uitvoeringsmaatregelen toepassing geven aan essentiële onderdelen van de basishandelingen of andere delen daarvan aanpassen. Voor de lidstaten is de regelgevingprocedure uiteraard van het grootste belang
19. Hieronder is meer in detail uitgewerkt hoe de Commissie voorstelt de regelgevingprocedure in te richten. De Commissie stelt voor de regelgevingprocedure in twee fases te verdelen, een uitvoerende en een controlerende. In de eerste (uitvoerende) fase stelt de Commissie een voorstel op en legt dit voor aan het regelgevingcomité. Na afloop van deze fase stelt de Commissie het definitieve voorstel op. Wanneer het comité een gunstig advies uitbrengt, keurt de Commissie het definitieve ontwerp goed. (NB: de term ‘advies’ lijkt verwarring op te leveren in vergelijking tot de adviesprocedure, doch deze term wordt ook in de huidige regelgevingprocedure gebruikt.)
20. In de tweede (controlerende) fase wordt het voorstel ingediend bij EP en Raad. Als geen van beide instellingen bezwaar maakt, wordt de voorgestelde maatregel door de Commissie aangenomen. Als het EP of de Raad wel bezwaar maakt, kan de Commissie de voorgestelde

¹³ Zie ook B.J. Drijber, Comitologie ook na LIFE springlevend, NTER 2003, blz. 134 e.v.

maatregel intrekken en een nieuw wetsvoorstel indienen óf de maatregelen handhaven en *eventueel* wijzigen om tegemoet te komen aan de geuite bezwaren. Het voorstel laat derhalve de mogelijkheid open dat de Commissie de mening van Raad en / of EP naast zich neerlegt. De mogelijkheid dat de Commissie het standpunt van de Raad naast zich neerlegt, is een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie; nu moet de Commissie reageren indien de Raad – na een negatief advies van het regelgevend comité - het voorstel van de Commissie afwijst. Het Europees Parlement wilde dat de Commissie in geval van onenigheid de ontwerpmaatregelen die zij voorstond zou intrekken, wijzigen – waarbij rekening zou worden gehouden met de bezwaren van EP of Raad – of een wetgevingsvoorstel onder de medebeslissingsprocedure zou indienen. Na uitvoerige besprekingen maakten de Commissie en het EP bekend het nu over het volgende eens te zijn geworden.¹⁴ Als er bezwaren door Raad of EP naar voren worden gebracht, heeft de Commissie vier mogelijkheden:

- ze legt onder de medebeslissingsprocedure een voorstel voor besluit aan Raad en EP voor;
- ze wijzigt de ontwerpmaatregel;
- ze neemt de ontwerpmaatregel aan, vergezeld van een passende verklaring;
- ze trekt haar ontwerp in.

In weerwil van bezwaren van Raad of EP kan de Commissie dus nog steeds de maatregel aannemen, mits zij deze vergezeld doet gaan van een ‘passende verklaring’.

21. Een ander belangrijk gevolg van het voorstel van de Commissie is, dat de beheerscomités verdwijnen. In het eerste overleg dat in Brussel heeft plaatsgevonden heeft de Commissie aangegeven dat dit wordt voorgesteld ter vereenvoudiging van de procedures. "Zuivere uitvoering" zal via de raadplegingprocedure gaan, "wetgevende uitvoering" komt onder de regelgevings-procedure te vallen. Uit de achtste overweging die vooraf gaat aan het ontwerpbesluit kan worden afgeleid, dat het de bedoeling is dat voor die gevallen waarin nu de beheersprocedure wordt gebruikt, in de toekomst de adviesprocedure zal gelden. Opgemerkt kan worden dat de Commissie aan het onderscheid tussen "wetgevend" en "niet-wetgevend" juridische gevolgen verbindt, terwijl artikel 202 EG uitsluitend spreekt over “uitvoering” door de Commissie, zonder nader aan te duiden wat hieronder moet worden verstaan. De Commissie verbindt aan het onderscheid tussen “wetgeving” en in het bijzonder “controle”, de conclusie dat de Commissie enerzijds en Raad en EP anderzijds scherp onderscheiden rollen spelen die niet door elkaar heen mogen lopen. Hieraan kan de opmerking worden toegevoegd, dat de reikwijdte van het begrip ‘uitvoering’ zich – althans in het onderhavige voorstel – tot uitvoerende regelgeving beperkt. Het voorstel heeft immers uitsluitend betrekking op regelgevende voorstellen die de Commissie doet. Vanuit dit perspectief bezien, lijkt het opheffen van beheerscomités de transparantie ten goede te komen. Het uitvoeren van *beleid* waarmee de Commissie zich in bepaalde gevallen ook bezighoudt, vormt geen onderwerp van overdenking in het voorstel. Echter, juist voor de controle op de uitvoering van beleid door de Commissie spelen beheerscomités een belangrijke rol.
22. Een voorbeeld van de belangrijke rol die beheerscomités in de beleidsuitvoering spelen, vindt men in de sfeer van de marktordeningen (waar de beheersprocedure geldt): Verordening 800/1999.¹⁵ De artikelen 20, 51 en 52 van deze verordening verdienen in dit opzicht aandacht. Voorbeelden van individuele beschikkingen die diep kunnen ingrijpen in de nationale uitvoeringpraktijk kunnen worden gevonden in het veterinaire veld. Genoemd wordt de (tot Nederland gerichte) beschikking waarbij het Nederland wordt toegestaan vogels in dierentuinen te vaccineren in het kader van de vogelpestcrisis.¹⁶ Andere voorbeelden van beschikkingen met een grote financiële impact kunnen worden gevonden in het EOGFL-domein.

¹⁴ Persbericht van 2 september 2003.

¹⁵ Verordening (EG) nr. 800/1999 van de Commissie van 15 april 1999 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (Pb EG L 102/11).

¹⁶ Beschikking van de Commissie houdende vaststelling van voorschriften voor de preventie van aviaire influenza bij gevoelige vogels in dierentuinen in bepaalde lidstaten, Pb 2003 L 123/59. Het bevoegde comité is het Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid.

23. Het voorstel van de Commissie zegt niets over eventueel overgangsrecht. Afgaand op artikel 2bis van het voorstel zou men kunnen veronderstellen dat overgangsrecht niet nodig is. Vanaf het moment van inwerkingtreding zou immers, via de criteria die in deze bepaling worden genoemd in theorie bij het vaststellen van het basisbesluit kunnen worden bepaald welke vorm van comitologie van toepassing is. Hier passen twee opmerkingen. Allereerst bieden deze criteria weinig houvast. Om bruikbaar te zijn, zouden deze criteria aanmerkelijk aangescherpt dienen te worden. Bovendien geven deze criteria geen ondubbelzinnig antwoord op de vraag welk lot talloze beheerscomités die nu bestaan, beschoren is. Er dient voor gewaakt te worden, dat elk beheerscomité automatisch in een adviescomité wordt omgezet. Dit geldt eens te meer voor alle beheerscomités die een rol vervullen bij de beleidsuitvoering, veelal gepaard gaand met grote "sommen geld", aangezien de strekking van het Commissievoorstel beperkt is tot wetgeving. Het voorstel zou tenminste helder moeten aangeven hoe met deze situaties moet worden omgegaan. Afgezien van de vaagheid van de genoemde criteria is overgangsrecht wenselijk, omdat de vraag moet worden beantwoord hoe dient te worden omgegaan met reeds bestaande comités en met voorstellen die op dit moment in onderhandeling zijn.

Europese Grondwet en comitologie

24. In de Europese Grondwet zijn voorstellen besproken die van invloed zijn op het terrein van de comitologie. Allereerst is van belang, dat de Europese Grondwet die door de Europese Grondwet is aangenomen een hiërarchie van normen introduceert. De gedachte hierachter is, dat Europese wetgeving veel minder gedetailleerde regels zou moeten bevatten. Tegelijk zou op gedelegeerde, technische regelgeving toezicht uitgeoefend moeten kunnen worden door de wetgever. Momenteel is een dergelijk toezicht alleen mogelijk door de lidstaten in de vorm van comitologie, zoals geregeld in artikel 202 EG. In de Europese Grondwet wordt een onderscheid gemaakt tussen wetgevingsbesluiten en niet-wetgevingsbesluiten. Daarnaast breidt de Europese Grondwet het gebruik van de co-decisieprocedure aanzienlijk uit. Indien het voorstel door de komende IGC wordt aangenomen, zullen – in beginsel - in de toekomst alle wetten en kaderwetten volgens co-decisie worden aangenomen.
25. De wetgevingsbesluiten zijn geregeld in artikel 33 van de Europese Grondwet. Hieronder worden de Europese wet en de Europese kaderwet verstaan, de equivalenten van resp. de huidige verordening en richtlijn. Wetgevingsbesluiten zijn bedoeld voor essentiële onderdelen van het beleid. Deze worden op voorstel van de Commissie aangenomen door het EP en de Raad volgens de co-decisie-procedure. Bij wetgevingsbesluit kan aan de Commissie de bevoegdheid worden opgedragen gedelegeerde verordeningen uit te vaardigen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-wezenlijke onderdelen van de wet of de kaderwet. De wet en de kaderwet omschrijven uitdrukkelijk de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de delegatie. In artikel 35, tweede lid, van de Europese Grondwet worden namelijk twee belangrijke beperkingen genoemd:
- Het EP en de Raad kunnen besluiten tot intrekking van de delegatie (ook wel aangeduid als evocatierecht of 'call back').
 - De gedelegeerde verordening treedt pas in werking indien het EP of de Raad geen bezwaar heeft aangetekend binnen de bij wet of kaderwet gestelde termijn. Er is hier overigens sprake van een 'zwijgende instemming', die het EP en de Raad, gelet op de grote hoeveelheid wetgeving, een zwakke positie geeft om daadwerkelijk invloed uit te oefenen.
26. In artikel 36 Europese Grondwet is een verwijzing naar comitologie opgenomen. In dit artikel is bepaald dat de lidstaten primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Wanneer het noodzakelijk is dat bindende instrumenten van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd, kunnen bij die instrumenten echter aan de Commissie of in specifieke gevallen aan de Raad (GBVB) uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend (tweede lid). Vervolgens staat in het derde lid het volgende: *"De wet legt van tevoren de voorschriften en algemene beginselen vast voor de wijze waarop de lidstaten toezicht uitoefenen op de uitvoeringshandelingen van de Unie."* Deze bepaling scheidt de mogelijkheid om in die gevallen waarin aan de Commissie of de Raad uitvoeringsbevoegdheden zijn toegekend hierop via een in de wet geregelde vorm van comitologie toezicht uit te oefenen. De Europese Grondwet maakt echter een duidelijk

onderscheid tussen de in artikel 35 geregelde gedelegeerde wetgeving, waarop Raad en EP toezicht uitoefenen, en de uitvoeringsmaatregelen die in artikel 36 worden bedoeld. Alleen indien Raad en/of Commissie zelf uitvoeringsbevoegdheden uitoefenen, voorziet de Europese Grondwet in een mogelijkheid tot toezicht via comitologie. De in artikel 36 gekozen formulering laat overigens ook de mogelijkheid open om op een andere manier in toezicht te voorzien.

4. Analyse

De verhouding tussen het nieuwe Commissievoorstel en artikel 202 EG

27. Het voorstel van de Commissie heeft discussie losgemaakt over de vraag of de plannen passen binnen de reikwijdte van artikel 202 EG. In de toelichting op het ontwerp-besluit stelt de Commissie ook dat zij met haar voorstel de grenzen van het juridisch mogelijke opzoekt. Deze discussie spitst zich met name toe op de vraag of artikel 202 EG ruimte biedt om de rol van het EP bij de controle op uitvoering door de Commissie te verruimen. De Commissie merkt in haar toelichting op, dat de rol die het EP speelt bij die controle op dit moment veel geringer is dan de rol die voor het EP is weggelegd bij wetgeving die volgens de co-decisieprocedure tot stand komt. Op grond van het huidige Comitologiebesluit kan het EP slechts ingrijpen, wanneer het van mening is dat de Commissie haar bevoegdheden heeft overschreden bij het indienen van een voorstel op grond van een volgens co-decisie aangenomen basisbesluit. De rol die de Commissie in haar huidige ontwerp-besluit voor het EP inruimt, is groter. Het EP wordt daadwerkelijk op gelijke voet met de Raad geplaatst. Artikel 202 EG stelt dat de Raad de Commissie bevoegdheden verleent ter uitvoering van de regels die hij stelt. Men zou kunnen stellen dat dit artikel een anachronisme is, nu het niet meer alleen de Raad maar de Raad en het EP gezamenlijk zijn, die – waar het gaat om besluiten die via de co-decisieprocedure worden genomen, regels stellen die de Commissie uitvoert. Het ligt dan ook voor de hand dat de Raad en het EP gezamenlijk de uitvoering door de Commissie aan regels binden en controleren. De huidige redactie van artikel 202 EG bepaalt dat de Raad met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het EP, de betreffende regels vaststelt. Binnen deze procedure kan geen beperking worden gevonden voor de rol die in het voorstel voor het EP is weggelegd. De werkgroep kan in artikel 202 EG dan ook geen belemmeringen ontdekken ten aanzien van de rol die het EP bij de controle op uitvoering door de Commissie zou kunnen vervullen. Zoals eerder opgemerkt (punt 9), is de werkgroep dan ook van mening dat het Commissievoorstel niet strijdig is met artikel 202 EG.

Het institutionele evenwicht in het Comitologiebesluit 1999: de huidige situatie

28. Reeds bij de totstandkoming van het Comitologiebesluit 1999 speelde de discussie over het institutionele evenwicht een rol. Bij de totstandkoming van het Besluit 1999 onderstreepte het EP de gedeelde verantwoordelijkheid tussen EP en Raad bij de vaststelling van wetten.¹⁷ Om die reden eiste het EP evenveel bevoegdheid als de Raad, zowel bij de vaststelling van de delegatie van bevoegdheden aan de Commissie, als bij de uitoefening van controle op de uitvoeringsmaatregel. Verder wilde het EP een doelmatige controle op de uitvoeringsbepalingen en wenste het de mogelijkheid de Commissie te dwingen een maatregel in te trekken of te wijzigen. Vastgesteld kan worden, dat in het Besluit 1999 de bevoegdheden die het EP heeft gekregen aanzienlijk beperkter zijn dan de wensen die het EP op tafel had gelegd. Kort gezegd, het EP speelt in geen enkele procedure een doorslaggevende rol. Het is, in gevallen waarin de Commissie en het comité het niet eens worden, een spel tussen Raad en Commissie (alleen bij de beheersprocedure heeft de Raad echt het laatste woord, maar niet bij regelgevingprocedure of adviesprocedure!). In het kader van de regelgevingprocedure kan het EP wel ingrijpen, maar

¹⁷ Resolutie over de herziening van de voorwaarden die gelden voor de uitoefening aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, Pb C 313 van 12 oktober 1998, pag. 0101.

alleen indien het van mening is dat de Commissie haar bevoegdheden overschrijdt. Het EP brengt hiervan de Raad op de hoogte, die vervolgens een besluit neemt over het voorstel (artikel 5, lid 5 en 6 van het Besluit 1999). (Zie ook artikel 8 waarin staat dat de Commissie het ontwerp dan opnieuw moet behandelen.) Ten opzichte van de belangrijke rol die het EP vervult bij de totstandkoming van basisbesluiten die zijn gebaseerd op artikel 251 EG, is de rol die zij speelt bij de totstandkoming van uitvoeringsbesluiten waarop het Comitologiebesluit van toepassing is, gering.

Het institutionele evenwicht in het nieuwe Commissievoorstel

29. De Commissie benadrukt met haar nieuwe voorstel het institutionele evenwicht te willen verbeteren. Meer in het bijzonder stelt de Commissie dat zij de rol van het EP wil vergroten voor die uitvoeringsbesluiten die zijn gebaseerd op een basisbesluit dat tot stand is gekomen volgens de co-decisieprocedure. Met een beroep op het onderscheid tussen wetgeving en uitvoering stelt de Commissie een evenwichtiger krachtsverhouding tussen met name de Raad en het Parlement tot stand te willen brengen. Hierbij moet niet uit het oog worden verloren, dat het bereiken van een institutioneel evenwicht geen doel op zich is en evenmin een scherpe juridische maatstaf biedt; de rol van de Commissie enerzijds en Raad en EP anderzijds is niet haarscherp afgebakend. Uitsluitend een beroep op institutioneel evenwicht is geen afdoende argument om tot een bepaalde taakverdeling te komen. Dat neemt niet weg dat institutioneel evenwicht een nastrevenswaardig doel is. Uitgangspunt bij het nastreven van institutioneel evenwicht in het wetgevingsproces is dat er 'checks and balances' bestaan, zodat wetgeving niet zonder controle tot stand komt. Bij wetgeving die door de Raad en het EP wordt vastgesteld, zijn deze 'checks and balances' gewaarborgd door de co-decisieprocedure, waarbij het Europees Parlement over de mogelijkheid beschikt wetgeving te amenderen en in voorkomend geval tegen te houden. De vraag die centraal staat bij het voorstel van de Commissie tot wijziging van het Comitologiebesluit is, op welke wijze en door wie de uitvoeringswetgeving die de Commissie vaststelt, wordt gecontroleerd. Het is duidelijk dat de belangen van de instellingen daarbij niet geheel parallel lopen. Het Europees Parlement en de Commissie geven de voorkeur aan een systeem waarbij de lidstaten een zo gering mogelijke rol spelen. Daarentegen is voor de Raad juist een stevige positie van de lidstaten van belang.
30. Zoals reeds opgemerkt, heeft de Commissie bij de regelgevende procedure een grote rol voor zichzelf opgehouden. Bepaald is immers dat bij een negatief advies de Commissie het voorstel *eventueel* wijzigt om rekening met dit advies te houden. In de eerste fase kan de Commissie zelf bepalen of zij rekening houdt met de rol van het regelgevend comité. De rol van het regelgevend comité is verkleind ten opzichte van de rol die het nu speelt. Artikel 5 van het huidige Comitologiebesluit bepaalt, dat wanneer de beoogde maatregelen niet in overeenstemming zijn met het advies, de Commissie onverwijld bij de Raad een voorstel betreffende de te nemen maatregelen indient. De Commissie kan op dit moment niet zelfstandig bepalen het advies van het regelgevend comité geheel of gedeeltelijk naast zich neer te leggen. In de controlerende fase verleent het nieuwe voorstel van de Commissie aan Raad en EP evenwel een gelijkwaardige rol. In de huidige situatie is de rol van het EP uiterst beperkt. De Raad kan de Commissie dwingen het voorstel opnieuw in behandeling te nemen of te herzien. Voor het EP kan ook in de oude situatie een rol zijn weggelegd wanneer de Commissie besluit een wetgevingsvoorstel op basis van het Verdrag in te dienen. In het nieuwe voorstel kunnen Raad en EP beide hun verzet tegen het voorstel kenbaar maken. Er bestaat echter nog onduidelijkheid over hoe de Commissie precies zal omgaan met de inbreng van Raad en EP. Uit het voorstel lijkt immers te volgen dat de Commissie de keuze heeft tussen (1) het overnemen van de bezwaren van Raad en EP, (2) het voorstel ongewijzigd laten of alleen bepaalde bezwaren overnemen, dan wel (3) het indienen van een nieuw wetgevingsvoorstel dat de co-decisieprocedure zal doorlopen. De conclusie is dus, dat Raad en EP een gelijkwaardige positie innemen, maar dat de Commissie in haar voorstel voorlopig het laatste woord houdt: het is de Commissie die zelf kan beslissen hoe zij met de inbreng van Raad en EP omgaat.

Verhouding tussen het voorstel van de Commissie en artikel 32 tot en met 37 van de Europese Grondwet

31. De vraag rijst, wat de situatie zou zijn indien het voorstel van de Commissie in zijn huidige vorm wordt aanvaard en de artikelen 32 tot en met 37 van de Europese Grondwet ongewijzigd worden vastgesteld. Opgemerkt kan worden, dat het voorstel van de Commissie en de artikelen met betrekking tot wetgeving van de Europese Grondwet in een aantal opzichten in elkaars verlengde liggen.
32. Het voorstel van de Commissie heeft betrekking op alle uitvoeringswetgeving die een basisregeling uitvoert die volgens co-decisie tot stand is gekomen. Nu ook de Europese Grondwet voorstelt de co-decisieprocedure tot hoofdregel te verheffen voor de totstandkoming van wetten en kaderwetten, zou het voorstel van de Commissie daarmee in de toekomst een bredere toepassing krijgen.
33. Een tweede overeenkomst is het onderscheid dat het Commissievoorstel aanbrengt tussen 'uitvoering' en 'controle'. De Commissie maakt gebruik van dit onderscheid om de rollen van de verschillende instellingen scherper af te bakenen. Daar waar de Commissie de hoofdrol speelt bij de uitvoerende wetgeving, ziet zij voor Raad en EP een rol in het kader van de controle op deze uitvoerende wetgeving. Deze insteek van de Commissie sluit nauw aan bij de keuze van de Europese Grondwet voor 'gedelegeerde verordeningen' (artikel 35). Wanneer er sprake is van gedelegeerde verordeningen, wordt de controle hierop uitgeoefend door Raad en EP gezamenlijk op de hierboven beschreven wijze. De overeenkomst tussen het voorliggende voorstel van de Commissie en de Europese Grondwettekst berust hierin, dat in beide gevallen controle op de wetgevende activiteiten van de Commissie *niet* via comitologie plaatsvindt. In plaats daarvan voorziet de Europese Grondwet in de mogelijkheid dat Raad en EP besluiten tot intrekking van de delegatie aan de Commissie (de zgn. 'call back'), terwijl het nieuwe voorstel voor een Comitologiebesluit aan Raad en EP de mogelijkheid biedt het Commissievoorstel te amenderen dan wel de Commissie te dwingen een voorstel in te dienen dat aan de co-decisieprocedure wordt onderworpen. Hoewel ook het huidige Comitologiebesluit erin voorziet dat de Commissie alsnog een wetgevingsvoorstel indient volgens het Verdrag – na een ongunstig advies van het regelgevend comité en onvoldoende steun uit de Raad - rijst de vraag of hier, met de zwakkere positie die het regelgevend comité in het nieuwe voorstel inneemt, niet een heel zwaar controlemiddel van EP en Raad wordt verbonden aan de regelgevende bevoegdheid die op grond van artikel 35 aan de Commissie is gedelegeerd. Comitologie, inspraak door de lidstaten *tijdens* de totstandkoming van gedelegeerde verordeningen, is natuurlijk een minder zwaar middel dan een 'call back' door Raad en / of EP van wetgeving die hen niet welgevallig is. Overigens wijst Drijber erop dat het onderscheid tussen gedelegeerde wetgeving en uitvoeringswetgeving in de Europese Grondwet nog onvoldoende uit de verf komt.¹⁸
34. Het ontbreken van comitologie bij het vaststellen van gedelegeerde regelgeving door de Commissie zou verschillende gevolgen kunnen hebben. Een mogelijk gevolg is een veel beperktere betrokkenheid van Raad en EP bij de controle op gedelegeerde wetgeving. Hoewel de mogelijkheid van 'call back' bestaat, is het denkbaar dat dit middel in veel situaties te zwaar wordt bevonden. Bovendien vereist de controle door Raad en EP op gedelegeerde wetgeving van de Commissie dat zij bij deze gedelegeerde wetgeving de vinger nauwgezet aan de pols houden. De vraag rijst, wat de winst is van het vaststellen van wetgeving op een lager niveau, wanneer Raad en EP zich nog steeds intensief met het proces moeten bemoeien om het te kunnen controleren. Een andere mogelijkheid is, dat de Raad 'call back' een te zwaar instrument vindt en in plaats daarvan besluit bevoegdheden niet aan de Commissie te delegeren, maar aan zichzelf voor te behouden (zgn. zelfmachtiging).
35. Een ander gevolg zou kunnen zijn dat het in financiële kringen succesvolle Lamfalussy-model nog maar op heel beperkte schaal kan worden benut. Kenmerkend voor Lamfalussy is, dat Raad en EP verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van basisregelingen, terwijl de Commissie zich

¹⁸ B.J.Drijber, Europese effectenwetgeving in een institutionele voortrekkersrol, SEW 2003, blz. 114 e.v. t.a.p. blz. 120.

bezighoudt met het vaststellen van gedetailleerde uitvoeringsregelingen onder auspiciën van een regelgevend comité. Juist Lamfalussy vormt een illustratie van de toegevoegde waarde die comitologie heeft wanneer de Commissie in delegatie gedetailleerde wetgeving opstelt.

Wanneer de Europese Grondwet ongewijzigd wordt vastgesteld, zou alleen daar waar sprake is van 'uitvoering' ruimte zijn voor directe inmenging van de lidstaten in de vorm van comitologie. Afgaand op de formulering van deze artikelen lijkt het erop, dat de opstellers voor ogen hadden uitsluitend aan uitvoeringswetgeving op grond van artikel 36 de mogelijkheid tot comitologie te verbinden. Wanneer het huidige voorstel van de Commissie echter wordt overgenomen, is er nog maar een zeer beperkte vorm van comitologie over. Immers, de regelgevingprocedure heeft een lichtere invulling gekregen. Bovendien is de beheersprocedure opgeheven. Dit betekent dat het toezicht waaraan de uitvoeringsbesluiten van de Unie kunnen worden onderworpen, niet meer plaats zal vinden in de vorm van beheerscomités. In het gemeenschappelijk landbouwbeleid zal dit, indien tot co-decisie op dit terrein wordt overgegaan, ertoe leiden dat alle beheerscomités mogelijk in adviescomités zullen veranderen.

5. Conclusies

36. Het voorstel van de Commissie is conform het bestaande gemeenschapsrecht. Op grond van artikel 202 EG kan de Raad, op voorstel van de Commissie, nieuwe regels vaststellen voor de wijze waarop de Commissie gedelegeerde regelgeving vaststelt. Er lijken geen redenen om te veronderstellen dat dit voorstel, waar de Commissie gelijkwaardige bevoegdheden wil verlenen aan Raad en EP, op gespannen voet staat met genoemd artikel Evenmin kan echter worden gezegd dat artikel 202 EG op enigerlei wijze een bepaalde rolverdeling tussen Raad en EP voorschrijft.
37. Het voorstel van de Commissie beperkt zich tot uitvoeringsmaatregelen van een basisbesluit dat is vastgesteld volgens co-decisie. Indien de bepalingen van de Europese Grondwet in hun huidige vorm worden aangenomen en co-decisie daarmee de belangrijkste besluitvormingsprocedure wordt, zal het voorstel van de Commissie een aanzienlijk grotere reikwijdte krijgen.
38. De voorgestelde procedures leiden ertoe dat in het uitvoeringsproces het evenwicht verschuift ten gunste van de Commissie. De Commissie schaft de beheersprocedure af. Ook bij de regelgevingprocedure versterkt de Commissie haar positie ten opzichte van de huidige situatie. De adviesprocedure blijft ongewijzigd, maar neemt de plaats van de beheersprocedure in. Daarmee is voor comitologie als beïnvloedingskanaal voor de lidstaten een beperktere rol weggelegd dan nu het geval is.
39. Het Commissievoorstel voorziet erin dat de controle op de wijze waarop de Commissie gebruik maakt van de aan haar verleende uitvoeringsbevoegdheden voortaan zal worden uitgeoefend via de Raad en het EP. Dit gebeurt doordat de Commissie haar voorstel, nadat een regelgevingcomité advies daarover heeft kunnen uitbrengen, aan Raad en EP voorlegt, die vervolgens hun standpunt over het voorstel kunnen innemen. Op dit punt bevat het voorstel twee onduidelijkheden. Het voorstel wekt namelijk de indruk dat de Commissie kan besluiten de mening van Raad en EP naast zich neer te leggen. De Commissie licht evenmin toe hoe in de tweede fase moet worden gehandeld wanneer Raad en EP een verschillend standpunt over het Commissievoorstel innemen. Hiermee krijgt het EP dezelfde positie als de Raad. Men dient echter niet uit het oog te verliezen, dat dit geen doel is, maar slechts een middel. Het is nog maar de vraag of het EP daadwerkelijk aan bevoegdheden of beïnvloedingsmogelijkheden wint.
40. Indien de Commissie het voorstel van Raad en / of EP niet volgt, maar haar eigen voorstel ook niet zonder meer wenst door te zetten, dient zij het voorstel opnieuw in via de co-decisieprocedure. Twee consequenties hiervan zijn denkbaar. De eerste mogelijkheid is, dat Raad en EP terughoudend worden dit zware controlegeschut in te zetten. Weliswaar zou dit kunnen betekenen dat hun compromisbereidheid hierdoor toeneemt, maar anderzijds kan men betogen dat hun controlerende taak hieronder zou lijden. De tweede mogelijkheid is dat terughoudendheid ontstaat wat betreft delegatie van wetgevende taken aan de Commissie.

41. Ten aanzien van de verhouding tussen Europese Grondwet en comitologie passen de volgende conclusies. Artikel 35 van de Europese Grondwet lijkt niet te voorzien in een vorm van comitologie wanneer de Commissie de bevoegdheid krijgt gedelegeerde wetgeving op te stellen. Controle op gedelegeerde wetgeving is slechts mogelijk via de 'call back'-procedure door Raad en EP. Het is onwenselijk dat de veel lichtere toets van comitologie niet op gedelegeerde wetgeving van toepassing zou zijn. Het zou ook een verlies zijn indien de goede ervaringen die in de financiële sector met het Lamfalussy-model zijn opgedaan niet op gedelegeerde wetgeving zouden kunnen worden toegepast.
42. Indien het voorstel van de Commissie in zijn huidige vorm wordt aanvaard, zal het beheerscomité verdwijnen. Dit betekent, dat niet alleen uitvoerende wetgeving, maar ook de uitvoering van beleid door de Commissie niet langer onderworpen zal zijn aan de mogelijkheid van toezicht door een beheerscomité. Het is wenselijk dat ten minste voor de uitvoering van beleid door de Commissie de mogelijkheid van comitologie bewaard blijft. Om dit te ondervangen zouden de criteria op basis waarvan de keuze voor een adviescomité dan wel een regelgevend comité wordt gemaakt, moeten worden aangevuld. Aansluitend op deze criteria zou voor beheersmaatregelen die betrekking hebben op de uitvoering van programma's met aanzienlijke gevolgen voor de begroting, de regelgevingprocedure gekozen moeten worden. Verder zou overwogen kunnen worden op beleidsinhoudelijke onderdelen van een besluit de regelgevingprocedure toe te passen en op de uitvoering van deze onderdelen de adviesprocedure.

6. Beantwoording vragen

De ICER heeft de werkgroep de volgende vragen ter beantwoording voorgelegd. Ter afronding worden de vragen hieronder beantwoord.

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 uitvoerings-wetgeving 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.

BIJLAGE 2

Samenvatting van het rapport van de ICER-werkgroep Comitologie-besluit

De huidige regels omtrent comitologie voorzien in verschillende procedures volgens welke de totstandkoming van gedelegeerde regelgeving verloopt. In plaats van dat de Raad (en het Europees Parlement - EP) of de lidstaten zorgdragen voor uitvoeringsregelingen, is het in voorkomend geval de Commissie die dit doet, in samenspraak met een adviescomité, een regelgevingcomité of een beheerscomité.

De Commissie heeft een voorstel gedaan tot wijziging van het Comitologiebesluit. De doelstelling die zij stelt te willen bereiken met de wijziging is tweeledig. In de eerste plaats moet het voorstel de verhouding tussen de Raad en het EP in evenwicht brengen. Daarnaast bevordert het de transparantie van wetgeving.

Met het voorgestelde Comitologiebesluit wordt de beheersprocedure afgeschaft, zonder dat dit uitdrukkelijk gemotiveerd wordt. De adviesprocedure verandert niet ten opzichte van de huidige regeling. De regelgevingprocedure wordt aanzienlijk gewijzigd. Zij valt uiteen in een uitvoerende en een controlerende fase. Na de eerste fase, waarin de Commissie een (niet-bindend) advies inwint van het regelgevingcomité, wordt het voorstel voorgelegd aan de Raad en het EP, die ieder bezwaar kunnen maken tegen het ontwerp. In die zin spelen Raad en EP een gelijkwaardige rol. Het voorstel is echter onduidelijk over hoe de Commissie om zal gaan met de door Raad en EP aangevoerde bezwaren; moet zij deze aannemen of kan zij ze naast zich neerleggen? Daarmee moet worden gewaakt voor een verschuiving van het institutionele evenwicht, waarbij Raad en EP onderling wel evenveel invloed hebben, maar waar de Commissie de lachende derde is. Het voorstel heeft overigens alleen betrekking op maatregelen ter uitvoering van wetgeving die volgens de co-decisieprocedure tot stand komt.

Geconcludeerd wordt dat het voorstel past binnen het bestaande kader van artikel 202 en 251 EG. Ook is het opnemen van overgangsrecht wenselijk om onduidelijkheid over bestaande en nieuw op te richten comités te vermijden.

Naast de beantwoording van de vragen gaat het rapport in op enkele bredere aspecten en gevolgen van het voorstel van de Commissie. Het rapport heeft hierdoor belangrijke toegevoegde waarde verkregen.

Kort wordt ingegaan op het zgn. Lamfalussy-model, een getrapte procedure volgens welke regels worden getroffen in de financiële sector. Deze procedure is ontleend aan de werkwijze van comitologie. Met de invoering van het voorstel van de Commissie en gelet op de huidige voorstellen op het gebied van comitologie in de Conventie, zou het Lamfalussy-model in gedrang kunnen komen. Daarmee zou een goed werkende procedure, die in een specifieke sector voordeel oplevert, verloren gaan.

Het Commissievoorstel loopt vooruit op de voorstellen die de Conventie in artikelen 32 t / m 37 doet. Ten eerste zal het Commissievoorstel, dat slechts van toepassing is op co-decisie maatregelen, een bredere strekking krijgen wanneer met de Conventie de co-decisieprocedure tot hoofdregel wordt verheven. Ten tweede is het zo, dat zowel in het kader van de nieuwe regelgevingprocedure, als in de Conventie onderscheid wordt gemaakt tussen

uitvoering en controle. Controle is in beide gevallen aan de Raad en het EP voorbehouden. Het wegschrijven van comitologie bij het vaststellen van gedelegeerde regelgeving door de Commissie zou verschillende gevolgen kunnen hebben. Een mogelijk gevolg is een veel beperktere betrokkenheid van Raad en EP bij de controle op gedelegeerde wetgeving. Hoewel de mogelijkheid van 'call back' bestaat, is het denkbaar dat dit middel in veel situaties te zwaar wordt bevonden. Bovendien vereist de controle door Raad en EP op gedelegeerde wetgeving van de Commissie, dat zij bij deze gedelegeerde wetgeving de vinger nauwgezet aan de pols houden. De vraag rijst, wat de winst is van het vaststellen van wetgeving op een lager niveau, wanneer Raad en EP zich nog steeds intensief met het proces moeten bemoeien om het te kunnen controleren.

Bijlage 3

Leden van de werkgroep:

PV-EU: mr. J.S. van den Oosterkamp, voorzitter
VROM: mw. mr. L. Woltgens (agendalid)
FIN: mr. F. Grondman
OCW: mw. mr. I.M. Welbergen
EZ: drs. P.A. van Loenen
LNV: mr. drs. P.H.M. van Beukering
VWS: mw. mr. C.A. Grezel (agendalid)
BZ: mw. dr. D.E. Comijs, secretaris

BIJLAGE 4

Gebruikte afkortingen

BNC	wergroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
CSER	Committee for European Securities Regulators
EG	Verdrag van de Europese Gemeenschappen, geconsolideerde versie
EP	Europees Parlement
EOGFL	Europees Orientatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
ESC	European Securities Committee (Europees Comité voor het effectenbedrijf)
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
ICER	Interdepartementale Commissie voor Europees Recht
Pb	Publicatieblad van de Europese Unie

BIJLAGE 5

Geraadpleegde literatuur

- Drijber, B.J., *Europese effectenwetgeving in een institutionele voortrekkersrol*, in SEW 2003, p. 114.
- Lenaerts, K. en T. Verhoeven, *Comitologie en scheiding der machten*, in SEW 1999, p. 394
- Lenaerts, K. en P. van Nuffel, Europees recht in hoofdlijnen, Maklu, Antwerpen – Apeldoorn, 2e druk, 1999, p. 562 e.v.