

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1746

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededelingen gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT) en verbetering evaluaties (Kamerstuk 22 112, nr. 1743)

Fiche 2: Mededeling over vuurwapens en de interne veiligheid van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1744)

Fiche 3: Richtlijn uniforme btw aangifte (Kamerstuk 22 112, nr. 1745)

Fiche 4: Verordening aanpassing comitologie post-Lissabon (PRAC -delegatie/uitvoering)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Verordening aanpassing comitologie post-Lissabon (PRAC – delegatie/uitvoering)

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing van een aantal basisbesluiten waarin wordt verwezen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Datum ontvangst Commissiedocument

30 oktober 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 751

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041365

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

N.v.t.

Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken

Eerstverantwoordelijk Ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met overige departementen

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) *Rechtsbasis*

Art. 43, lid 2, art. 53, lid 1, art. 62, art. 100, lid 2, art. 114, art. 168, lid 4, onder a) en b), art. 172, art. 192, lid 1, art. 207, art. 214, lid 3 en art. 338, lid 1 VWEU.

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure (art. 294 VWEU): gekwalificeerde meerderheid in Raad, medebeslissing Europees Parlement.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Verwezen wordt naar de voorstellen COM(2013) 451 en COM(2013) 452¹; de Commissie volgt in het onderhavige voorstel dezelfde aanpak. De Commissie stelt voor om voor 45 basisinstrumenten de nog functionerende regelgevende procedure met toetsing (PRAC²) te vervangen door het toekennen van een delegatiebevoegdheid aan de Commissie dan wel de bevoegdheid toe te kennen uitvoeringshandelingen vast te stellen. Er worden inhoudelijk geen nieuwe bevoegdheden tot vaststelling van gedelegeerde of uitvoeringshandelingen toegevoegd, maar voorgesteld wordt om daarvoor bestaande procedures te vervangen.

¹ Zie BNC fiche, Kamerstuk 22 112 nr.1674 – Verordening aanpassing comitologie post-Lissabon (PRAC – delegatie)

² PRAC is de Franse afkorting voor de regelgevende procedure met toetsing: Procédure de Réglementation Avec Contrôle

2. Samenvatting BNC-fiche

– Korte inhoud voorstel

De Commissie stelt voor 45 basisbesluiten voor om de nog functionerende regelgevende procedure met toetsing (PRAC) – middels een kaderverordening – te vervangen door het toekennen van een delegatiebevoegdheid aan de Commissie dan wel de Commissie de bevoegdheid te verlenen uitvoeringshandelingen vast te stellen. Sommige instrumenten bevatten naar de mening van de Commissie zowel gelegeerde als uitvoerende bevoegdheden. De Commissie stelt in die gevallen voor om zowel delegatie als uitvoeringsbepalingen op te nemen. In enkele gevallen meent de Commissie dat de aan haar verleende bevoegdheden niet in overeenstemming zijn met het Verdrag. Voorgesteld wordt om die specifieke bepalingen te schrappen. In het voorstel wordt tevens verwezen naar een negental instrumenten waarin wordt verwezen naar de PRAC die afzonderlijk herzien zullen worden. In de gevallen waarin de Commissie voorstelt de PRAC om te zetten naar delegatie, wordt deze bevoegdheid voor onbepaalde tijd overgedragen en worden de standaardbezwaarmijnen en spoedprocedures gehanteerd.

In de gevallen waarin de Commissie voorstelt de PRAC om te zetten naar uitvoering is de onderzoeksprocedure³ van toepassing. In gevallen waarin bij de PRAC de spoedprocedure werd gehanteerd worden de standaard spoedprocedures die van toepassing zijn bij uitvoering van toepassing verklaard.⁴

– Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

De Commissie is bevoegd het voorstel te doen op basis van de genoemde rechtsgrondslagen. De subsidiariteit is positief omdat de betrokken instrumenten alleen op EU- niveau kunnen worden gewijzigd. Het kabinet is negatief over de proportionaliteit. Het voorstel is enkel summier in algemene zin onderbouwd en bevat geen onderbouwing per instrument over de omzetting.

– Implicaties/risico's/kansen

Waar de PRAC wordt omgezet naar delegatie wordt geen gebruik meer gemaakt van een comité samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Wel is de Commissie gehouden voorafgaand aan de vaststelling van een gedelegeerde handeling «experts» te consulteren, maar dit advies is niet bindend. Na vaststelling van de gedelegeerde handeling hebben zowel Europees Parlement als Raad 1. de mogelijkheid bezwaar te maken tegen de maatregel en 2. de delegatiebevoegdheid in te trekken (voor beide is gekwalificeerde meerderheid nodig). Ex ante controle maakt daarmee (ten dele) plaats voor ex post controle.

Waar de PRAC wordt omgezet naar uitvoering is de onderzoeksprocedure van toepassing. Het comité brengt een advies uit aan de Commissie over haar voorstel voor een uitvoeringhandeling. Er wordt gestemd met gekwalificeerde meerderheid. Het is de procedure met de zwaarste controle vanuit de lidstaten. De essentie van de procedure is dat de Commissie teruggefloten kan worden door het comité.

– Nederlandse positie

Het kabinet is kritisch over het voorstel. Volgens Nederland moeten de 45 instrumenten per geval worden beoordeeld.

³ Zie Verordening 182/2011 (uitvoeringsverordening) artikel 5.

⁴ Zie Verordening 182/2011 artikel 8.

3. Samenvatting voorstel

– Inhoud voorstel

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (2009) is het oude systeem van overdracht van bevoegdheden tot vaststellen van nadere regelgeving («comitologie») dat functioneerde op basis van het Comitologie-besluit (1999/468/EG) vervangen door twee nieuwe vormen voor de vaststelling van nadere regelgeving: delegatie (art. 290 VWEU) en uitvoering (art. 291 VWEU). In de uitvoeringsverordening, die op basis van art. 291 lid 2 VWEU werd vastgesteld, werden automatisch drie van de vier «comitologie»-procedures (adviesprocedure, beheerscomité-procedure, regelgevende procedure) vervangen door de deels nieuwe procedures onder de uitvoeringsverordening (adviesprocedure en onderzoeksprocedure). Voor de vierde procedure, de PRAC, gold dat hoewel de PRAC niet meer voor nieuwe instrumenten kon worden ingevoerd, deze procedure in bestaande instrumenten nog kon worden toegepast tot het moment van aanpassing van dat instrument. De Commissie gaf bij de totstandkoming van de uitvoeringsverordening aan dat het haar bedoeling was tegen het einde van de 7e legislatuur van het Europees Parlement (2014) de PRAC definitief uit te faseren en hiervoor voorstellen te doen.

Rond eind 2012 heeft de Commissie in kaart gebracht in hoeveel gevallen er nog sprake was van PRAC. Dit bleken er 288 te zijn. Ongeveer 60 daarvan waren al voorwerp van inhoudelijke herziening waarbij ook de omzetting van de PRAC-bepaling wordt meegenomen en een negental (genoemd in onderhavig voorstel) zullen binnen afzienbare termijn eveneens inhoudelijk herzien worden met inbegrip van de PRAC. Voor 165 voorstellen is de Commissie op basis van een individuele afweging tot het oordeel gekomen dat hiervoor delegatie zou moeten gaan gelden.

Hiervoor heeft de Commissie in juni 2013 twee voorstellen gedaan, COM(2013) 451 en 452 (verwezen wordt naar het BNC-fiche voor deze voorstellen, kamerstuk 22 112 nr. 1674).

Voor de resterende 45 gevallen heeft de Commissie onderhavig voorstel ingediend. Het betreft wederom een breed scala van beleidsterreinen: communicatienetwerken en technologie (4), klimaatactie (2), energie (1), onderneming en industrie (2), milieu (2), statistieken (10), interne markt en diensten (2), mobiliteit en vervoer (5), gezondheid en consumenten (16) en humanitaire hulp (1). Voor deze instrumenten stelt de Commissie voor de PRAC te vervangen door het toekennen van een delegatiebevoegdheid aan de Commissie dan wel de Commissie de bevoegdheid te verlenen uitvoeringshandelingen vast te stellen. In enkele gevallen meent de Commissie dat de aan haar verleende bevoegdheden niet in overeenstemming zijn met het Verdrag. Voorgesteld wordt om die specifieke bepalingen te schrappen.

– Impact assessment Commissie

Niet gemaakt

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De EU is bevoegd om het voorgestelde instrument vast te stellen. Hiervoor zijn de juiste rechtsgrondslagen gebruikt. Zie onder punt 1A.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het subsidiariteitsoordeel is positief. De bestaande instrumenten waarin de PRAC als procedure voor vaststelling van nadere regelgeving is opgenomen, kunnen alleen op EU-niveau worden gewijzigd. De proportionaliteit van het voorstel is negatief. Het voorstel is enkel in algemene zin onderbouwd en bevat geen onderbouwing per instrument over de omzetting. Qua procedure is het kabinet voor een beoordeling per geval in plaats van de door de Commissie gekozen algemene aanpak. Ook is de uitkomst van de exercitie inhoudelijk twijfelachtig: voor sommige gevallen lijkt de door de Commissie gekozen (standaard) gedelegeerde handeling of uitvoeringshandeling inderdaad de juiste vorm, voor andere gevallen lijkt een uitvoeringshandeling in plaats van de voorgestelde gedelegeerde handeling of een gedelegeerde handeling met andere modaliteiten (bepaalde tijd, langere bezwaartermijn) eerder in de rede te liggen. In weer andere gevallen heeft het de voorkeur om een en ander in het basisinstrument zelf te regelen.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Zie hierboven en onder punt 9.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Geen

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Geen

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Geen

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Twintigste dag na de bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Nederland acht dit een redelijke termijn.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Indien het, conform het voorstel, komt tot een omzetting van PRAC naar delegatie voor een aantal instrumenten, is het kabinet voorstander van het opnemen van een evaluatie-bepaling in deze voorstellen om binnen termijn van enkele jaren de omzetting te evalueren en eventueel aan te passen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het voorstel is uitvoerbaar

b) Handhaafbaarheid

Het voorstel is handhaafbaar.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Nederland staat – zoals ook bij de eerdere twee voorstellen COM(2013) 451 en 452 – kritisch tegenover het voorstel. Het is belangrijk dat elk instrument op eigen merites wordt beoordeeld en dat niet alle instrumenten in een grote «veegactie» worden omgezet. Ten tijde van totstandkoming van de zgn. «gemeenschappelijke overeenstemming⁵» (model voor toepassing van delegatie / art. 290 VWEU) en de uitvoeringsverordening (op basis van art. 291 VWEU) werd uitdrukkelijk afgesproken dat er geen automatische omzetting zou plaatsvinden, maar dat er een afweging per geval moest worden gemaakt. De Commissie geeft in dit voorstel aan of gekozen moet worden voor art. 290 VWEU of art. 291 VWEU of een combinatie van beiden maar onderbouwt haar voorstel niet.

Alle 45 instrumenten genoemd in het huidige voorstel kwamen tot stand in de periode vóór Lissabon – de huidige vormen voor de vaststelling van nadere regelgeving, delegatie (zonder comité) en uitvoering, bestonden toen nog niet. Indien de vorm van delegatie destijds had bestaan was de wetgever er mogelijk toe over gegaan om bijvoorbeeld de overdracht van bevoegdheden nader in te kleden om het verlies aan betrokkenheid bij het opstellen van de gedelegeerde handeling te compenseren, dan wel andere modaliteiten te kiezen (bepaalde tijd, langere bezwaartermijn) of zelfs een en ander in het basisinstrument te regelen. Door nu over te gaan tot een algehele omzetting – in plaats van een individuele omzetting – wordt deze mogelijkheid (vrijwel) ontnomen. Ook wordt de mogelijkheid bemoeilijkt te zoeken naar eventuele flankerende maatregelen bij overgang naar delegatie, zoals aanvullende consultatie- of informatieverplichtingen. Ook voor wat betreft de omzetting van de PRAC naar uitvoering is het van belang per geval te oordelen of het voorstel van de Commissie opportuun is. Nederland zal daarom verzoeken om een afzonderlijke onderbouwing van de 45 instrumenten zodat kan worden bekeken in hoeverre de voorgestelde omzetting kan worden gesteund. Voor zover het komt tot een omzetting van PRAC naar delegatie zal

⁵ Raadsdocument 8753/11. De «gemeenschappelijke overeenstemming» (ook wel Common Understanding genoemd) bestaat uit praktische (juridisch niet-bindende) afspraken gemaakt door de EU-instellingen (Raad, EP en Commissie) over de toepassing in de praktijk van art. 290 VWEU (delegatie).

Nederland inzetten op het opnemen van een evaluatiebepaling in deze voorstellen om over een aantal jaar de omzetting te evalueren en eventueel aan te passen.