

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2288

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 12 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

- Fiche: Mededeling investeren in jongeren van Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 2286)
- Fiche: Mededeling Schone energie voor alle Europeanen (Kamerstuk 34 663, nr. 2)
- Fiche: Verordening Governance Energie Unie (Kamerstuk 34 663, nr. 3)
- Fiche: Herziening richtlijn over energie-efficiëntie (Kamerstuk 34 663, nr. 4)
- Fiche: Herziening richtlijn hernieuwbare energie (Kamerstuk 34 663, nr. 5)
- Fiche: Verordeningen en richtlijn marktontwerp elektriciteitsmarkt (Kamerstuk 34 663, nr. 6)
- Fiche: Mededeling versnellen innovatie op het gebied van schone energie (Kamerstuk 34 663, nr. 7)
- Fiche: Mededeling Ecodesign werkplan 2016–2019 (Kamerstuk 34 663, nr. 8)
- Fiche: Mededeling EU strategie voor coöperatieve intelligente transportsystemen (Kamerstuk 22 112, nr. 2287)
- Fiche: Verordeningen aanpassing comitologie post-Lissabon (PRAC - delegatie/uitvoering)
- Fiche: Verordening Europese geïntegreerde landbouwstatistieken (Kamerstuk 22 112, nr. 2289)
- Fiche: Verordening territoriale typologieën (Kamerstuk 22 112, nr. 2290)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

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

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a REGULATION OF THE European PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL adapting a number of legal acts providing for the use of the regulatory procedure with scrutiny to Articles 290 and 291 of the Treaty on the Functioning of the European Union
en
Proposal for a REGULATION OF THE European PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL adapting a number of legal acts in the area of Justice providing for the use of the regulatory procedure with scrutiny to Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
15 december 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2016) 799 en
COM (2016) 798
- d) *EUR-Lex*
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1484140378449&uri=CELEX:52016PC0799R\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1484140378449&uri=CELEX:52016PC0799R(01))
en
http://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1481887305410&PROC_NUM=0399&DB_INTER_CODE_TYPE=C
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken, in nauwe samenwerking met overige departementen
- h) *Rechtsbasis*
COM (2016) 799: art. 33, art. 43, lid 2, art. 53, lid 1, art. 62, art. 64, lid 4, art. 91, art. 100, lid 2, art. 114, art. 153, lid 2, sub b, art. 168, lid 4, sub a, art. 168, lid 4, sub b, art. 172, art. 191, lid 2, art. 207, art. 214, lid 3 en art. 388, lid 1 VWEU
COM (2016) 798: art. 81, lid 2 VWEU
- i) *besluitvormingsprocedure Raad*
gekwalficeerde meerderheid
- j) *rol Europees parlement*
medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Commissie stelt voor om in 171 bestaande EU-basishandelingen de wijze van overdracht van bevoegdheden aan te passen naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon (2009).

Achtergrond

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (2009) is het oude systeem voor overdracht van bevoegdheden aan de Commissie tot vaststelling van nadere regelgeving («comitologie») dat functioneerde op

basis van het Comitologie-besluit (1999/468/EG)¹ vervangen door twee nieuwe vormen voor de vaststelling van nadere regelgeving: delegatie (art. 290 VWEU) en uitvoering (art. 291 VWEU).

In de Comitologieverordening² van 2011 werden automatisch drie van de vier oude «comitologie»-procedures vervangen door de deels nieuwe procedures onder de Comitologieverordening (t.w. adviesprocedure en onderzoeksprocedure, van toepassing bij uitvoeringshandelingen). De vierde procedure, de PRAC³, bleef evenwel buiten de reikwijdte van de Comitologieverordening van 2011, omdat de PRAC elementen van zowel uitvoering als delegatie bevat waardoor een automatische omzetting zoals voor de andere drie «comitologie»-procedures niet mogelijk was. Hoewel de PRAC niet meer voor nieuwe basishandelingen kon worden ingevoerd, kon deze procedure in bestaande basishandelingen die waren aangenomen vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon nog worden gehandhaafd tot het moment van aanpassing van die basishandelingen.

De Commissie heeft eerder, in 2013, een poging gedaan om de basishandelingen waarin nog verwezen wordt naar de PRAC-procedure aan te passen aan de nieuwe procedures door middel van een zgn. «omnibusverordening», een kaderverordening waarin wijzigingen in meerdere basishandelingen onder één paraplu worden gebracht. Deze exercitie om de PRAC aan te passen⁴ is in 2014 gestrand, voornamelijk vanwege de kritische houding binnen de Raad⁵. De Raad had in het bijzonder moeite met de automatische vervanging van de PRAC door delegatie, zonder voldoende garanties dat experts van de lidstaten systematisch zouden worden geraadpleegd bij de voorbereiding van gedelegeerde handelingen.

In het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven (IIA Beter Wetgeven)⁶ van april 2016 onderkennen de drie instellingen (Commissie, Raad en Europees parlement) de noodzaak om alle bestaande wetgeving aan te passen aan het bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde rechtskader, en met name de noodzaak van een snelle aanpassing van alle basishandelingen die nog verwijzen naar de PRAC. Daartoe bepaalt het akkoord dat de Commissie uiterlijk eind 2016 voorstellen indient voor aanpassing van de PRAC. Met de huidige voorstellen komt de Commissie deze afspraak na. In het IIA Beter Wetgeven zijn verder afspraken gemaakt over de systemische raadpleging van deskundigen van de lidstaten voorafgaand aan de vaststelling van gedelegeerde handelingen.

Inhoud voorstel

De Commissie stelt voor om in 171 bestaande EU-basishandelingen de nog functionerende PRAC te vervangen door het toekennen van een delegatiebevoegdheid aan de Commissie dan wel de Commissie de

¹ Het Comitologie-besluit van 1999 onderscheidde vier verschillende procedures voor de vaststelling van nadere regelgeving: de beheersprocedure, de raadplegingsprocedure, de regelgevingsprocedure

² Verordening (EU) Nr. 182/2011 van het Europees parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren

³ PRAC is de Franse afkorting voor de regelgevende procedure met toetsing: Procédure de Réglementation Avec Contrôle.

⁴ Kamerstuk 22 112, nrs. 1674 en 1746

⁵ Zie Raadsdocument 11146/14

⁶ Interinstitutioneel akkoord van 13 april 2016 tussen het Europees parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over Beter Wetgeven

bevoegdheid te verlenen uitvoeringshandelingen vast te stellen. In negen bestaande EU-basishandelingen waarin naar de PRAC wordt verwezen zitten bevoegdheidstoekenningen die volgens de Commissie geheel geschrapt zouden moeten worden omdat deze achterhaald zijn.⁷

Voor de aanpassing van de PRAC in een drietal basishandelingen op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht waaraan niet alle lidstaten deelnemen heeft de Commissie een apart voorstel gedaan (COM (2016) 798). De aanpassing van de PRAC in de overige basishandelingen is meegenomen in voorstel COM (2016) 799.

Tweëntwintig EU-basishandelingen waarin wordt verwezen naar de PRAC zijn niet meegenomen in deze «omnibussen», omdat zij op dit moment afzonderlijk herzien worden⁸. Hetzelfde geldt voor de herziening van negen andere EU-basishandelingen waarvoor binnenkort voorstellen worden voorgelegd⁹.

Daarnaast zijn er nog acht EU-basishandelingen op het gebied van pesticiden en voedingsmiddelen die niet zijn meegenomen in deze voorstellen¹⁰. Hoewel aanpassing van deze basishandelingen door omzetting van de PRAC naar delegatie volgens de Commissie in de rede zou liggen, denkt de Commissie nog na over een meer geschikte wijze van aanpassing van deze basishandelingen, o.a. in het licht van de onlangs aangenomen wetgeving inzake nieuwe voedingsmiddelen.¹¹

Door weer voor een omnibus te kiezen, volgt de Commissie dezelfde systematiek als bij de voorstellen die zij in 2013 heeft gedaan, maar dit keer wordt voorgesteld om de betreffende artikelen over bevoegdheids-overdracht aan de Commissie in elke basishandeling afzonderlijk te wijzigen. Dat betekent dat de bepalingen, die de Commissie een bevoegdheid tot vaststelling van nadere regelgeving toekennen, worden gewijzigd en dat de standaardbepalingen over de uitoefening van gedelegeerde -/uitvoeringsbevoegdheden worden opgenomen in elke basishandeling, inclusief de nieuwe standaardclausules over de raadpleging van experts bij de voorbereiding van gedelegeerde handelingen, zoals afgesproken in het IIA Beter Wetgeven. Indien een bevoegdheidstoekenning ook inhoudt dat de basishandeling kan worden gewijzigd middels een gedelegeerde handeling is dit expliciet opgenomen.

Voor wat betreft de keuze tussen delegatie en uitvoering sluit de Commissie grotendeels aan bij de voorstellen die zij in 2013 heeft gedaan. Dat betekent dat de Commissie in het merendeel van de gevallen voorstelt om de PRAC om te zetten naar delegatie.

In de gevallen waarin de Commissie voorstelt de PRAC om te zetten naar delegatie, wordt deze bevoegdheid voor onbepaalde tijd overdragen. In de gevallen waarin de voorstellen voorzien in de mogelijkheid tot het volgen van een spoedprocedure wordt gemotiveerd in welke omstandigheden dat mogelijk is (dwingende redenen van urgentie).

⁷ Zie Tabel 2 «Overview of acts for which deletion of certain empowerments are foreseen», op pag. 7 in toelichtingsmemorandum van voorstel COM(2016)799.

⁸ Zie Tabel 3 «Proposals adopted by the Commission», pag. 8–9 van toelichtingsmemorandum in voorstel COM(2016)799.

⁹ Zie Tabel 4 «Acts for which proposals are planned», pag. 9–10 van toelichtingsmemorandum in voorstel COM(2016)799.

¹⁰ Voor een lijst van de betreffende basishandelingen, zie voetnoot 11 op pag. 3–4 van toelichtingsmemorandum in voorstel COM(2016)799.

¹¹ Verordening (EU) 2015/2283 van het Europees parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende nieuwe voedingsmiddelen, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 258/97 van het Europees parlement en de Raad en Verordening (EG) nr. 1852/2001 van de Commissie

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland acht het van belang dat de nog functionerende PRAC aangepast wordt aan het bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde rechtskader voor de vaststelling van nadere regelgeving: delegatie (art. 290 VWEU) en uitvoering (art. 291 VWEU). Nederland vindt het daarbij wel van belang dat per instrument wordt bepaald en gemotiveerd of de PRAC wordt omgezet naar een gedelegeerde handeling of een uitvoeringshandeling. Ten slotte acht Nederland het van belang dat de afspraken die zijn gemaakt in het IIA Beter Wetgeven van april 2016 worden nageleefd. Dit geldt in het bijzonder voor de afspraken die zijn gemaakt over het vooraf consulteren van experts van lidstaten bij gedelegeerde handelingen. Deze afspraken zijn immers op verzoek van de Raad in het IIA Beter Wetgeven opgenomen en vormen een belangrijke verbetering in de besluitvorming over bevoegdheidsoverdracht.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de voorstellen van de Commissie om de comitologieprocedures aan te passen aan het bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde rechtskader voor de basishandelingen die nog verwijzen naar de PRAC. Dit houdt omzetting van de PRAC in naar een bevoegdheid om hetzij gedelegeerde – hetzij uitvoeringshandelingen vast te stellen. Met dit voorstel komt de Commissie de afspraak uit het IIA Beter Wetgeven na om nog voor het eind 2016 met een voorstel te komen.

Voorts verwelkomt het kabinet het feit dat iedere individuele basishandeling met deze voorstellen gewijzigd wordt. Deze wetgevingstechniek komt de transparantie en overzichtelijkheid ten goede.

Het kabinet betreurt het dat het voorstel enkel in algemene zin is onderbouwd. De Commissie sluit voor wat betreft de keuze tussen delegatie en uitvoering grotendeels aan bij de voorstellen die zij in 2013 heeft gedaan. Het kabinet merkt op dat ook de voorstellen uit 2013 geen onderbouwing per instrument over de omzetting bevatten en dat deze grotendeels uitgingen van de premisse dat maatregelen die via de PRAC worden vastgesteld in principe corresponderen met maatregelen die via delegatie (art. 290 VWEU) kunnen worden vastgesteld. Hoewel de omschrijving van een gedelegeerde handeling in art. 290, lid 1, eerste alinea, VWEU, gelijkenis vertoont met de omschrijving van de maatregelen die worden vastgesteld via de PRAC, is Nederland van mening dat de wetgever per geval en rekening houdend met de aard, strekking, inhoud en context van de betrokken bevoegdheden moet uitmaken of een bepaling onder art. 290 of art. 291 VWEU valt. Nederland heeft dan ook een voorkeur voor een gevalsgewijze, inhoudelijk gemotiveerde beoordeling welke procedure in de basishandeling het meest op zijn plaats is, in plaats van een automatische omzetting naar delegatie. Nederland zal tijdens de onderhandelingen uitdragen dat iedere omzetting van de procedure op eigen merites zal moeten worden beoordeeld.

Nederland acht het van belang dat de afspraken die zijn gemaakt in het IIA Beter Wetgeven van april 2016 worden nageleefd, in het bijzonder de afspraken die zijn gemaakt over het vooraf consulteren van experts van

lidstaten bij gedelegeerde handelingen zijn in dit verband van belang. Nederland zal dit ook uitdragen tijdens de onderhandelingen in de Raad.

Nederland is er in het algemeen geen voorstander van dat de bevoegdheidsdelegatie aan de Commissie voor onbepaalde tijd wordt verleend. Nederland acht het daarnaast van belang dat de bevoegdheidsdelegatie wordt geëvalueerd. Nederland zal voorstellen de gebruikelijke standaardtekst¹² die hierop toeziet in de verordening op te nemen. Nederland is zich bewust van de extra rapportageverplichtingen en administratieve lasten die dit met zich meebrengt voor de Commissie, maar beschouwt dit als noodzakelijk voor de democratische legitimiteit en transparantie van bevoegdheidsoverdracht bij delegatie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In het IIA Beter Wetgeven hebben de Commissie, de Raad en het Europees parlement de noodzaak onderkend om alle bestaande wetgeving aan te passen aan het bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde rechtskader, en met name de noodzaak om hoge prioriteit te verlenen aan de snelle aanpassing van alle basishandelingen die nog verwijzen naar de PRAC. Naar verwachting zal het voorstel bij diverse lidstaten op verzet stuiten, aangezien de figuur van de gedelegeerde handeling nog steeds gevoelig ligt bij de lidstaten, ondanks de afspraken in het IIA Beter Wetgeven.

Het Europees parlement kon de voorstellen die de Commissie in 2013 heeft gedaan grotendeels steunen¹³. Gezien het feit dat de Commissie voor wat betreft de keuze tussen delegatie en uitvoering voor het merendeel aansluit bij de voorstellen die zij in 2013 heeft gedaan, is de verwachting dat de huidige voorstellen ook dit keer grotendeels positief zullen worden ontvangen door het Europees parlement.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De EU is bevoegd om de voorgestelde rechtshandelingen vast te stellen. De door de Commissie voorgestelde rechtsbases corresponderen met de rechtsbases van de basishandelingen die gewijzigd worden. Nederland acht dit de juiste rechtsbases.

b) Subsidiariteit

Het subsidiariteitsoordeel is positief. De bestaande basishandelingen waarin de PRAC als procedure voor vaststelling van nadere regelgeving is opgenomen, kunnen alleen op EU-niveau worden gewijzigd.

c) proportionaliteit

Het proportionaliteitsoordeel is positief met kanttekeningen. De voorstellen beperken zich tot de aanpassing van de PRAC in bestaande instrumenten en gaan daarmee niet verder dan noodzakelijk om het doel, i.c. aanpassing aan het bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde rechts-

¹² De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, wordt aan de Commissie toegekend voor een termijn van [...]jaar. De Commissie stelt uiterlijk negen maanden voor het einde van de termijn van[...] jaar een verslag op over de bevoegdheidsdelegatie. De bevoegdheidsdelegatie wordt stilzwijgend met termijnen van dezelfde duur verlengd, tenzij het Europees parlement of de Raad zich uiterlijk drie maanden voor het einde van elke termijn tegen deze verlenging verzet.

¹³ Zie voor de eerste lezing positie van het EP op 25 februari 2014 t.a.v. de inmiddels ingetrokken omnibusvoorstellen: Raadsdocumenten 6779/14 en 6753/14

kader, te bereiken. Het kabinet acht het passend dat iedere individuele basishandeling met deze voorstellen afzonderlijk gewijzigd wordt. Deze wetgevingstechniek komt de transparantie en overzichtelijkheid ten goede. De keuze voor twee omnibusverordeningen ligt, (mede) gelet op de korte termijn die de Commissie gesteld is om voorstellen te presenteren (voor het eind van 2016), voor de hand.

Het kabinet betreft het dat het voorstel enkel in algemene zin is onderbouwd en geen onderbouwing per basishandeling bevat over de omzetting. Van geval tot geval zal moeten worden bekeken of de door de Commissie voorgestelde keuzes inhoudelijk aansluiten bij het Nederlands standpunt.

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

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen

6. Implicaties juridisch

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

Geen

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De Commissie stelt voor om in 171 bestaande EU-instrumenten de nog functionerende PRAC te vervangen door een bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde of uitvoeringshandelingen vast te stellen, dan wel om bestaande bevoegdheidstoekenningen te schrappen. Zie hierboven onder punten 2–4.

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

Voorgesteld wordt dat de verordeningen in werking zullen treden op de dag na bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Aangezien het enkel gaat om de aanpassing van bestaande procedures (en dit verder geen nationale regelgeving vereist) is dit haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Geen implicaties

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties