

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1674

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 augustus 2013

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

Fiche 1: Besluit en verordening eCall (Kamerstuk 22 112, nr. 1671)

Fiche 2: Wijziging richtlijn nucleaire veiligheid (Kamerstuk 22 112, nr. 1672)

Fiche 3: Richtlijn en mededeling elektronische facturering en aanbesteding overheidsopdrachten (Kamerstuk 22 112, nr. 1673)

Fiche 4: Verordening aanpassing comitologie post-Lissabon (PRAC – delegatie) Fiche 5: Mededeling en aanbeveling Roma (Kamerstuk 22 112, nr. 1675)

Fiche 6: Mededeling maatregelen tegen lock-in bij opbouw van ICT-systemen (Kamerstuk 22 112, nr. 1676)

Fiche 7: Verordening langetermijninvesteringsfondsen (Kamerstuk 22 112, nr. 1677)

Fiche 8: Verordening vergoedingen geneesmiddelenbewaking (Kamerstuk 22 112, nr. 1678)

Fiche 9: Mededeling «naar een meer competitieve en efficiënte defensie- en veiligheidssector» (Kamerstuk 22 112, nr. 1679)

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

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

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het EP en de Raad tot aanpassing van een aantal basisbesluiten waarin wordt verwezen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Voorstel voor een Verordening van het EP en de Raad tot aanpassing van een aantal basisbesluiten op het gebied van justitie waarin wordt verwezen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Datum ontvangst Commissiedocument

27 juni 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 451

COM (2013) 452

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041013

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041014

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

t.a.v. COM (2013) 451: art. 33, art. 43 lid 2, art. 53, lid 1, art. 62, art. 64, lid 2, art. 91, art. 100, lid 2, art. 114, art. 153, lid 2, onder b), art. 168, lid 4, onder b), art. 172, art. 192, lid 1, artikel 207 en art. 338, lid 1 VWEU.

t.a.v. COM (2013) 452: art. 81, lid 2, 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

Voorgesteld wordt voor 165 instrumenten de nog functionerende regelgevende procedure met toetsing (PRAC) te vervangen door het toekennen van een delegatie-bevoegdheid aan de Commissie. Er worden inhoudelijk geen nieuwe bevoegdheden tot vaststelling van gedelegeerde of uitvoeringshandelingen toegevoegd, maar voorgesteld wordt om daarvoor bestaande procedures te vervangen.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*
Voorgesteld wordt voor 165 bestaande EU-instrumenten de nog functionerende regelgevende procedure met toetsing (PRAC¹) in een «veegactie» te vervangen door delegatie door middel van een kaderverordening. Daarbij wordt de bevoegdheid voor onbepaalde tijd overgedragen, en worden de standaardbezwaartermijnen en spoed-procedures gehanteerd. Er is een apart voorstel voor instrumenten op het terrein van justitie omdat deze instrumenten niet voor alle lidstaten gelden; voor wijziging daarvan geldt dus een andere samenstelling van de Raad.
- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*
De Commissie is bevoegd het voorstel te doen op basis van de genoemde rechtsgrondslagen. De subsidiariteit is positief omdat alleen op EU niveau de 165 instrumenten 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. Ook inhoudelijk is de uitkomst van de exercitie twijfelachtig. Niet voor alle instrumenten zal de figuur van de gedelegeerde handeling voor de hand liggen.
- *Implicaties/risico's/kansen*
Door omzetting van PRAC 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.
- *Nederlandse positie*
Het kabinet is kritisch over het voorstel. Volgens Nederland moeten de 165 instrumenten per geval worden beoordeeld. Per afzonderlijk instrument moet worden beoordeeld op welke wijze de nadere maatregelen zouden moeten worden vastgesteld (via gedelegeerde handelingen, maar ook bijvoorbeeld via uitvoeringshandelingen). Nederland vindt dat bij een groot aantal instrumenten niet zal kunnen worden volstaan met standaard delegatie.

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

¹ PRAC is de Franse afkorting voor de regelgevende procedure met toetsing: Procédure de Réglementation Avec Contrôle

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 PRACs. Dit bleken er 288 te zijn. Ongeveer 60 daarvan zijn al voorwerp van inhoudelijke herziening waarbij ook de omzetting van de PRAC bepaling wordt meegenomen. Voor 165 voorstellen is de Commissie op basis van een individuele afweging tot het oordeel gekomen dat hiervoor delegatie zou moeten gaan gelden. Het betreft instrumenten op een breed scala van beleidsterreinen: communicatienetwerken en technologie (2), werkgelegenheid en sociale zaken (20), klimaat (2), energie (6), ondernemingen en industrie (15), milieu (29), statistiek (19), interne markt en diensten (3), vervoer (36), gezondheid en consumenten (27), belastingen en douane-unie (1) en de 5 instrumenten op het gebied van justitie. Bedoeling van onderhavige voorstellen is dat de PRAC in een keer voor 165 instrumenten zou worden omgezet in delegatie. Dit betekent concreet dat deze handelingen niet meer langs een comité bestaande uit experts uit de lidstaten wordt geleid, maar dat de Commissie de bevoegdheid krijgt de handelingen vast te stellen. De Raad en het EP houden toezicht op deze bevoegdheid.

Daarbij wordt telkens de bevoegdheid voor onbepaalde tijd overgedragen, en de standaardbezwaartermijnen en spoedprocedures gehanteerd. Voor de resterende gevallen is de Commissie nog aan het studeren op de omzetting.

Er is een apart voorstel voor instrumenten op het terrein van justitie omdat deze instrumenten niet voor alle lidstaten gelden; voor wijziging geldt dus een andere samenstelling van de Raad.

Impact assessment Commissie

Niet gemaakt

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

EU is bevoegd om het voorgestelde instrument vast te stellen. Hiervoor zijn de juiste rechtsgrondslagen gebruikt.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

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.

Proportionaliteit van het voorstel wordt negatief beoordeeld. 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 een aantal gevallen lijkt de (standaard) gedelegeerde handeling inderdaad de juiste vorm, voor een groot aantal gevallen is een alternatief gewenst, zoals een gedelegeerde handeling met andere modaliteiten, een uitvoeringshandeling of een regeling in het basisinstrument zelf.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde 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.

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 kritisch tegenover het voorstel. Het is belangrijk dat elk instrument op eigen merites wordt beoordeeld en dat niet alle instrumenten in een grote «veegactie» over een kam worden geschoren. Bijvoorbeeld op het terrein van infrastructuur en milieu, meer dan één derde van de in het voorstel opgenomen instrumenten, ziet Nederland in veel gevallen op voorhand bezwaren tegen omzetting naar standaard

delegatie. Door deze veegactie is een individuele beoordeling niet mogelijk. Zo ligt delegatie minder voor de hand bij bijvoorbeeld Richtlijn 2006/118/EG betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand. Maar voor bijvoorbeeld Verordening (EG) nr. 1394/2007 betreffende geneesmiddelen voor geavanceerde therapie en tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG en Verordening (EG) nr. 726/2004 lijkt delegatie wel passend.

Ten tijde van totstandkoming van de zgn. «gemeenschappelijke overeenstemming²» (model voor toepassing van art. 290 VWEU) en de uitvoeringsverordening (op basis van art. 291 VWEU) werd uitdrukkelijk afgesproken dat er geen automatische omzetting van PRAC naar art. 290 VWEU zou plaatsvinden, maar dat er een afweging per geval moest worden gemaakt. Dit omdat er weliswaar grote overeenkomsten tussen de definities van beide soorten maatregelen zitten, maar ook (bewuste) verschillen. Commissie geeft in het voorstel weliswaar aan dat zij deze gevalsgewijze beoordeling heeft uitgevoerd, maar heeft de uitkomsten van de analyse niet bij wijze van onderbouwing in het voorstel opgenomen.

Alle 165 instrumenten kwamen tot stand in de periode voor Lissabon – de vorm van delegatie (zonder comité) bestond toen nog niet. Indien deze vorm 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 e.e.a. in het basisinstrument te regelen. Door nu over te gaan tot een algehele omzetting van de 165 instrumenten ineens 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.

Nederland zal verzoeken om een afzonderlijke onderbouwing van de 165 instrumenten zodat nader kan worden bekeken in welke gevallen omzetting naar delegatie-bevoegdheid kan worden gesteund. Daarnaast zal Nederland inzetten op het opnemen van een evaluatie-bepaling in deze voorstellen om over een aantal jaar de omzetting te evalueren en eventueel aan te passen.

² Raadsdocument 8753/11.