

Aan de Voorzitter van de  
Eerste Kamer der Staten-Generaal  
Binnenhof 22  
Den Haag

Directie Integratie Europa  
Bezuidenhoutseweg 67  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

*Datum* 2 juni 2006  
*Kenmerk* DIE-844/06  
*Blad* 1/5  
*Bijlage(n)* 1  
*Betreft* Reactie op voorlichting van Raad van State inzake  
Europese regelgevende agentschappen

*Behandeld* B.J. Aal  
*Telefoon* +31(0)70-348 5410  
*Fax* +31(0)70-348 4086  
bob.aal@minbuza.nl

Hierbij bied ik u mijn reactie aan op de voorlichting van de Raad van State inzake Europese regelgevende agentschappen. De voorlichting treft u aan in bijlage bij deze brief.

Op 22 september 2005 heb ik op verzoek van uw Kamer een voorlichtingsaanvraag bij de Raad van State ingediend om te onderzoeken hoe de regelgevende agentschappen van de Europese Unie (hierna “agentschappen”) zich verhouden tot, alsmede passen in het Europees institutioneel kader. Daarbij was in overweging gegeven de democratische legitimiteit van en de controle op de agentschappen en de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets bij de oprichting en het functioneren van nieuwe agentschappen nader te bestuderen. Ik verwelkom het advies van de Raad en richt mij hieronder met name op de aanbevelingen in het advies.

De Raad van State geeft in de voorlichting aan dat terughoudend moet worden omgegaan met de oprichting van nieuwe agentschappen. Agentschappen zouden niet moeten worden opgericht tenzij aan een aantal voorwaarden is voldaan. Deze stelling sluit aan bij de eerdere reactie van het kabinet (BNC-fiche) op het Witboek European Governance van de Europese Commissie waarin te kennen werd gegeven dat met de instelling van agentschappen terughoudendheid zou moeten worden betracht, zonder dat daarbij de instelling van agentschappen op voorhand wordt afgewezen. Ook het u reeds toegekomen ICER-advies en -rapport Europese regelgevende agentschappen uit

2004 gaan uit van de lijn dat het primair aan nationale overheden is om uitvoering te geven aan Europese regelgeving. Aldus geldt dat decentralisatie de regel is en centralisatie via agentschappen de uitzondering.

Er kunnen echter gegronde redenen zijn om agentschappen in te stellen, zo stelt ook de Raad van State. Agentschappen kunnen bijvoorbeeld voorzien in onafhankelijk, specialistisch wetenschappelijk en/of technische deskundig advies aan de Commissie, waarvoor binnen de Commissie geen of niet voldoende bronnen bestaan. Verder zie ik toegevoegde waarde van agentschappen liggen in hun vermogen om te coördineren, netwerken op te bouwen en te onderhouden, en expertise vast te houden en verder te ontwikkelen. Ook bieden zij de Commissie de mogelijkheid om beschikkingsbevoegdheid voor individuele gevallen te delegeren, opdat de Commissie zich meer kan richten op kerntaken of opdat beslissingen dichter bij het beleidsveld genomen kunnen worden, in een meer politiek-neutrale omgeving. Het moet ook gezegd worden dat de oprichting van agentschappen concreet aan wensen van EU-burgers kan voldoen, omdat in bepaalde gevallen met de oprichting van agentschappen een einde kan worden gemaakt aan versnippering van beleid en het ontbreken van één aanwijsbare actor die verantwoordelijkheid draagt voor een bepaalde taak.

Tegelijkertijd zijn er zorgen. Het aantal agentschappen is de laatste jaren hard gestegen. Dit is verklaarbaar gezien de stand van de Europese integratie en de toegenomen complexiteit van besluiten en beleid dat moet worden uitgevoerd. Indien de agentschappen echter niet bedachtzaam worden opgezet of er twijfels groeien over hun toegevoegde waarde, de wijze waarop zij functioneren of hoe zij gecontroleerd worden, dan is de vraag of de institutionele balans in de Europese Unie niet verstoord wordt en de ontwikkeling van meer agentschappen wel wenselijk is.

Het Raad van State advies laat zien dat met de juiste procedurele garanties bij de oprichting van nieuwe agentschappen en controles en evaluaties tijdens het functioneren van agentschappen deze zorgen weggenomen kunnen worden. Een goed toetsingskader voor de oprichting en tijdens het functioneren van agentschappen is dus van belang.

Wanneer de oprichting van een nieuw agentschap wordt overwogen dan geldt dat een voorstel tot oprichting aan een grondige subsidiariteits- en proportionaliteitstoets moet worden onderworpen. De Raad van State ziet hierin naast een rol voor het kabinet ook nadrukkelijk een rol weggelegd voor het nationale parlement, ondermeer in het licht van de COSAC-procedure met betrekking tot de subsidiariteitstoets. Ik ben van mening dat de verbeteringen aangaande toetsing van het subsidiariteitsbeginsel, zoals meegedeeld in de brief aan de Tweede Kamer van 14 april 2006 (Vergaderjaar 2005-2006 Kamerstuk 22 112 Nr. 433), voldoende versterking van het toetsingskader voor

subsidiariteit en proportionaliteit zullen betekenen. De onlangs door de Commissie aangekondigde gelijktijdige informatie-voorziening van het Europees Parlement en de nationale parlementen draagt ook bij tot tijdige alertering van het parlement (“Citizen’s Agenda: delivering results for Europe”, COM(2006)211).

Uit de voorlichting blijkt dat de relatie tussen agentschappen en nationale en internationale “tegenhangers” meer aandacht verdient. Dit kan mijns inziens onderdeel zijn van de subsidiariteitstoets die voor oprichting van een agentschap moet plaatsvinden, indien men naast aandacht voor verticale subsidiariteit ook aandacht heeft voor horizontale subsidiariteit. Dit houdt meer concreet in dat onnodige overlap met andere organen zou moeten worden vermeden en gestreefd zou moeten worden naar synergievoordelen van samenwerking. Ik deel de aanbeveling van de Raad van State dat ook wanneer agentschappen eenmaal zijn opgericht en functioneren, er op gezette tijden aandacht zou moeten zijn voor de subsidiariteit en proportionaliteit in relatie tot het functioneren van het agentschap.

In de voorlichtingsaanvraag werd voorgesteld om aandacht te besteden aan de democratische legitimiteit en controle op agentschappen. Naast bekende mogelijkheden om controle uit te oefenen (bij benoeming van de directeur, bij controle van het jaarverslag en de jaarrekening, bij onderzoek van de Rekenkamer) kan democratische controle onder andere versterkt worden door vaker evaluatiebepalingen op te nemen in oprichtingsverordeningen. Dergelijke evaluatiebepalingen worden overigens al toegepast en opgenomen in oprichtingsverordeningen van agentschappen. Zij zouden ertoe moeten bijdragen dat de bovengenoemde subsidiariteits- en proportionaliteitstoets ook op reeds functionerende agentschappen kan worden toegepast. Ook bestaan er al heldere regels voor de toegang tot documenten van agentschappen. Wel is het zo dat er verschillen bestaan in de openbaarheid van het bestuur van bestaande agentschappen. Bij de oprichting van nieuwe agentschappen zou er telkens nadrukkelijk aandacht kunnen worden besteed aan het doen van voorstellen die de transparantie van een agentschap ten goede komen.

De democratische legitimiteit van agentschappen dient gewaarborgd te blijven door betrokkenheid van het EP en nationale parlementen te garanderen. De rol van nationale parlementen kwam hierboven al aan de orde. Het EP is betrokken wanneer de rechtsbasis in de verdragen hiertoe voorziet. Het advies voorziet overigens een andere betrokkenheid van het EP bij de benoeming van de directeur van een agentschap dan het ICER-advies over regelgevende agentschappen. Het Raad van State advies sluit op dit punt aan bij het bereikte akkoord in de onderhandelingen over de positie van directeurs van een aantal bestaande agentschappen. In de praktijk wordt het advies op dit punt dus al gevolgd.

Andere controlemogelijkheden, die momenteel al aanwezig zijn maar in een aantal gevallen nog beter zouden kunnen worden ingezet, zijn ook van belang. Geen enkel agentschap kan buiten de rechterlijke controle vallen. Dit geldt specifiek voor de agentschappen met individuele beslissingsbevoegdheid. Zij richten interne kamers van beroep in en beslissingen van deze agentschappen kunnen worden aangevochten bij het Gerecht van Eerste Aanleg, waarna nog hoger beroep bij het Hof van Justitie mogelijk is. Met betrekking tot agentschappen zonder individuele beslissingsbevoegdheid staat in eerste instantie de mogelijkheid van bezwaar bij de Europese Commissie open. Besluiten van de Commissie kunnen dan weer aangevochten worden bij het Hof van Justitie. Financiële controle verloopt via de Europese Rekenkamer en ook het Europees Parlement kan een rol spelen doordat het de directeur van een agentschap kan aanspreken op beheerszaken. Indien EU-lidstaten financiële bijdrages leveren aan agentschappen dan kunnen nationale rekenkamers ook een controlerende taak vervullen.

De voorlichting van de Raad van State bevat nuttige aanbevelingen waarvan Nederlandse betrokkenen bij oprichting en evaluatie van agentschappen, of bij onderhandelingen over het institutionele kader van agentschappen, op de hoogte dienen te zijn. Ik zal de Raad van State voorlichting samen met deze reactie doen toekomen aan de departementen. De bestaande “uitgangspunten bij de onderhandelingen tot oprichting van Europese regelgevende agentschappen” – die zijn opgesteld door de ICER en door het kabinet zijn vastgesteld – zijn mijns inziens nog steeds actueel. De bestaande adviezen over Europese regelgevende agentschappen zullen samen het Nederlandse uitgangspunt vormen bij lopende en eventuele toekomstige onderhandelingen over nieuwe agentschappen of wanneer weer onderhandeld gaat worden over een kader voor nieuwe regelgevende agentschappen, bijvoorbeeld in de vorm van een Interinstitutioneel Akkoord zoals de Commissie heeft voorgesteld (COM(2005)59).

Tot slot wil ik graag één onderdeel van de voorlichting aanvullen in het licht van de actualiteit (zie o.a. 4.2 over de rechtsgrondslag). Ten tijde van het verschijnen van het advies was er nog geen uitspraak van het Europese Hof van Justitie in zaak C-217/04 (het Verenigd Koninkrijk tegen het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie). Inmiddels is het Hof tot een uitspraak gekomen en is bepaald dat art. 95 EG-verdrag de juiste rechtsbasis is van de oprichtingsverordening van het Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Dr. B.R. Bot