

Fiche 1: Mededeling inzake Europese Agentschappen

1. Algemene gegevens

Voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Europese agentschappen - Verdere ontwikkelingen

Datum Commissiedocument: 11 maart 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 135 final

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196834

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: De Commissie stelt voor het instellen van een nieuwe inter-institutionele werkgroep om daarin met voorstellen te komen voor basisprincipes voor regelgevende agentschappen. Het Sloveense voorzitterschap heeft op dit moment nog geen concreet tijdpad voor de bespreking van het voorstel bepaald.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2. Essentie voorstel

De mededeling van de Commissie is een volgende stap in een proces waarin de Commissie, Raad en Europees Parlement de rol, het functioneren en de inbedding van Europese regelgevende agentschappen¹ verder wensen te duiden. Het volgt het Witboek 'European Governance' (COM(2001)428) van 25 juli 2001, de Mededeling voor een kader voor Europese regelgevende agentschappen (COM(2002)718) van 11 december 2002 en het voorstel voor een Inter-Institutioneel Akkoord voor regelgevende agentschappen (COM(2005)59) van 4 maart 2005 op.

Het laatste voorstel van de Commissie voor een Inter-Institutioneel Akkoord (IIA) stuitte binnen de Raad op verzet. Tot dusverre is het niet mogelijk gebleken hierover overeenstemming te bereiken binnen de Raad. Naast het feit dat er discussie bestond in de Raad over de status die een horizontale regeling zou moeten krijgen, stond een klein aantal lidstaten per definitie sceptisch tegenover horizontale afspraken voor regelgevende agentschappen. Met deze mededeling lijkt de Commissie opnieuw het voortouw te willen nemen in de discussie over de rol, het functioneren en de inbedding van Europese regelgevende agentschappen. De Commissie geeft in de mededeling aan het voorstel uit 2005 voor een IIA voor regelgevende agentschappen in te trekken en dat door een nieuw in te stellen inter-institutionele werkgroep de basisregels uit zullen worden gewerkt die op regelgevende agentschappen van toepassing zijn. Daarbij moet gedacht worden aan een (ruime) omschrijving van de

¹ Onder regelgevende agentschappen worden verstaan organen die actief meewerken aan de uitoefening van de uitvoerende macht door middel van maatregelen die tot de regelgeving van een bepaalde sector bijdragen. Daarbinnen zijn twee subcategorieën regelgevende agentschappen te onderscheiden, te weten regelgevende agentschappen met zuiver bijstandverlenende bevoegdheden en regelgevende agentschappen met beslissingsbevoegdheid. Deze agentschappen zijn niet bevoegd tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. Als ze beslissingsbevoegdheid hebben, is die altijd beperkt tot het afgeven van beschikkingen (beslissingen in individuele gevallen).

taken, structuur en werkwijze van regelgevende agentschappen en de wijze waarop zij verantwoording afleggen in relatie tot andere instituties. Voorts zou er dienen te worden gekeken naar algemene basisprincipes voor het oprichten van agentschappen en de wijze waarop ze de werkzaamheden kunnen beëindigen alsmede de communicatiestrategie vorm geven. Tot slot geeft de Commissie in de mededeling aan dat zij het functioneren van de bestaande regelgevende agentschappen zal evalueren en dat zij totdat de resultaten van deze evaluatie bekend zijn (tegen eind 2009) geen voorstellen voor nieuwe regelgevende agentschappen zal doen. In de mededeling wordt aangegeven dat een uitzondering wordt gemaakt voor twee reeds voorgenomen nieuwe agentschappen op het terrein van JBZ, te weten een agentschap voor het operationele beheer van SIS II, VIS en Eurodac en een Europees ondersteuningsbureau op het gebied van asiel.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

De Commissie stelt voor om door een inter-institutionele werkgroep de basisregels uit te laten werken die op regelgevende agentschappen van toepassing zijn. De Commissie is op grond van artikel 211 EG-Verdrag bevoegd om een dergelijke werkgroep op te richten. Aangezien het gaat om het uitwerken van horizontale (basis-) regels voor Europese regelgevende agentschappen is actie op Europees niveau gewenst. Met deze aanpak houdt de Commissie rekening met de weerstand waarop het eerder voorgestelde IIA stuitte, zonder het doel - het bevorderen van transparantie en doeltreffendheid van de agentschappen - uit het oog te verliezen. Het is nog onduidelijk wat er dient te gebeuren met eventueel overeengekomen basisregels die door de inter-institutionele werkgroep uitgewerkt zouden moeten worden. Mogelijk wil de Commissie deze in een later stadium alsnog in een IIA of een juridisch bindende kaderverordening neerleggen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Reeds in een kabinetsreactie op het Witboek 'European Governance' heeft Nederland te kennen gegeven de instelling van regelgevende agentschappen niet af te wijzen, maar dat de nodige terughoudendheid moet worden betracht bij de instelling van nieuwe agentschappen. Onder voorwaarden kunnen agentschappen de vervulling van de taken van de Unie verbeteren door de inzet van de vereiste deskundigheid. Nederland acht het van belang dat ook voor agentschappen met beslissingsbevoegdheid wordt voldaan aan het beginsel dat op publieke beslissingen democratische controle kan worden uitgeoefend. De principes uit het advies van de Raad van State inzake Europese regelgevende agentschappen (2 juni 2006) en de reactie daarop van het kabinet² vormen voor Nederland het uitgangspunt bij een discussie over de basisregels voor regelgevende agentschappen, dus ook in de aanstaande discussie over het onderhavige Commissie-voorstel.

Wanneer een agentschap de bevoegdheid krijgt tot het uitoefenen van publieke taken, dient de democratische inbedding daarvan te zijn gewaarborgd. Het beginsel "publieke zaak is publieke taak" geldt niet alleen in algemene zin, maar moet kunnen worden waargemaakt ten aanzien van elke beslissing van een agentschap. Nederland heeft zich dan ook steeds uitgesproken voor een sluitend systeem van democratische invloed en controle op het functioneren van Europese regelgevende agentschappen, zeker als deze beslissingsbevoegdheid hebben. Afhankelijk van de mate waarin een besluit een politiek karakter draagt – dat wil zeggen dat een afweging vereist is ten opzichte van andere belangen of van het algemeen belang – dient de mogelijkheid te bestaan voor de Commissie om het doen en laten van regelgevende Europese agentschappen op dit punt te beïnvloeden. Daarnaast

² Eerste Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 22 112, V

moet mogelijk worden gemaakt dat de Commissie in samenspraak met de Raad de bevoegdheid krijgt om (vooraf) het beleidskader vast te stellen waarin een regelgevend agentschap zijn bevoegdheden dient uit te oefenen en om (achteraf) binnen bepaalde termijnen een besluit van een regelgevend agentschap te vernietigen wegens strijd met het recht of met bredere belangen dan waarmee het regelgevend agentschap rekening kan houden. Overigens is Nederland van mening dat op terreinen waarbij te verwachten is dat belangenafwegingen van een politiek karakter op grote schaal zullen voorkomen of dat heel essentiële politieke oordelen aan de orde zullen komen, er geen plaats is voor een regelgevend agentschap.³

Ter aanvulling van de bestaande controlemechanismen dient op Europees niveau de politieke en bestuurlijke controle te worden vergroot door in elke oprichtingsverordening een evaluatiebepaling op te nemen, zodat het Europees Parlement aan de hand van die evaluatie de betrokken directeur en de betrokken Commissaris ter verantwoording kan roepen en de Commissie voldoende inzicht krijgt in het functioneren van een Europees Agentschap.

Daarnaast is het voor Nederland van belang dat de oprichting van een regelgevend agentschap geschiedt op basis van een specifieke rechtsgrondslag. De restbepaling van artikel 308 EG dient slechts te worden gebruikt als er geen bijzondere bevoegdheid voor het desbetreffende beleidsterrein bestaat. Ook verlangt Nederland dat de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, die getoetst moeten worden bij elk voorstel voor een nieuw agentschap, goed verankerd worden in een horizontaal kader voor regelgevende agentschappen. Ook acht Nederland het van belang dat expliciet wordt bepaald dat taken en bevoegdheden van een regelgevend agentschap limitatief dienen te worden opgesomd.

Voor wat betreft de benoeming van de leden van de raad van bestuur, wenst Nederland dat specifieke bepalingen voor de benoemingsprocedure worden opgenomen in het horizontale kader. Nederland acht het van belang dat de Commissie vanwege haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van Europese regelgeving is vertegenwoordigd in de raad van bestuur. Vertegenwoordiging van het EP in de raad van bestuur acht de regering vanwege haar taak tot het controleren van de activiteiten van regelgevende agentschappen niet wenselijk.

Ook hecht Nederland aan een goede rechtsbescherming van burgers en personeelsleden van een regelgevend agentschap; belangrijke procedurele waarborgen (zoals motiveringsplicht, het recht van hoor en wederhoor, vormvoorschriften en termijnen) dienen te worden vastgelegd. Voorts dienen regelgevende agentschappen te functioneren volgens dezelfde beginselen van behoorlijk bestuur als die van toepassing zijn op de Commissie. Nederland wenst terughoudend te zijn met het toekennen van fiscale privileges aan medewerkers van regelgevende agentschappen. Daarbij wil Nederland er op wijzen dat de groei van het aantal agentschappen in de afgelopen jaren heeft bijgedragen aan een uitbreiding van het totale aantal EU-ambtenaren. De beweging is contrair aan de trend binnen veel nationale overheidsapparaten van EU-lidstaten om te komen tot een kleiner ambtenarenapparaat. Ook Nederland voert op dit moment een dergelijke verkleining door. In het verleden heeft de Commissie de posten die vanuit het Commissie-apparaat worden overgeheveld naar het nieuwe agentschap standaard opgevuld met nieuwe medewerkers. Hiermee is de facto het totaal aantal ambtenaren toegenomen. Nederland is van mening dat in de toekomst van een dergelijk automatisme geen sprake meer kan zijn en dat de vrijgevallen posten dus niet zondermeer hergebruikt kunnen worden. Het instellen van een agentschap dient vooral bij te dragen aan een efficiënter opererend Europees ambtenarenapparaat en mag niet gebruikt te worden om het aantal EU-ambtenaren uit te breiden.

³ Conform ICER-advies 16 juni 2004.

In de mededeling geeft de Commissie aan dat de inter-institutionele werkgroep zich moet beperken tot regelgevende agentschappen die een rechtsgrondslag hebben in het EG-Verdrag (de eerste pijler). Een eventuele horizontale regeling die van toepassing zou zijn op agentschappen die thans op basis van het EU-Verdrag worden opgericht, behoeft andere afspraken (met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zullen dat slechts tweede pijler agentschappen zijn, aangezien de derde pijler in het nieuwe Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (huidige EG-verdrag) wordt geïncorporeerd. Het is dan zaak dat recht wordt gedaan aan de in het Verdrag vastgelegde bevoegdheidsverdeling, met name waar het de samenstelling van de raad van bestuur betreft. Nederland trekt in twijfel of de Commissie vertegenwoordigd zou moeten worden of stemrecht zou moeten bezitten in de raad van bestuur indien het een regelgevend agentschap betreft dat werkzaam is op een beleidsterrein ten aanzien waarvan de Commissie geen bevoegdheden heeft.

Hoewel Nederland hecht aan het neerleggen van horizontale regels voor regelgevende agentschappen in beginsel in een kaderverordening, is gebleken dat daarvoor te weinig steun bestaat in de Raad. Het voorstel van de Commissie in de voorliggende mededeling om in een inter-institutionele werkgroep de basisregels uit te werken die op regelgevende agentschappen van toepassing zijn, kan op Nederlandse steun rekenen. Nederland acht het van belang meer helderheid te krijgen over de basisregels die ten grondslag liggen aan de rol, het functioneren en de inbedding van Europese regelgevende agentschappen.

Ook het voorstel van de Commissie om het functioneren van de bestaande regelgevende agentschappen te evalueren en geen voorstellen voor nieuwe regelgevende agentschappen te doen alvorens de resultaten van deze evaluatie bekend zijn, kan op Nederlandse steun rekenen. Nederland is voorstander van het maken van een uitzondering hierop voor het oprichten van een Europees ondersteuningsbureau op het gebied van asiel. T.a.v. het voorgenomen agentschap voor het operationele beheer van SIS II, VIS en Eurodac wacht Nederland met belangstelling de door de Commissie aangekondigde haalbaarheidsstudie naar dit agentschap af. Voortzetting van de besluitvorming over een agentschap dat reeds door de Commissie is voorgesteld, kan wat Nederland betreft alleen wanneer een meerderheid van lidstaten daarmee instemt.