

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2332

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2017

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

Fiche: Verordening wijziging Comitologieverordening (182/2011)

Fiche: Verslag over het EU-burgerschap 2017 (Kamerstuk 22 112, nr. 2333)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Verordening wijziging Comitologieverordening (182/2011)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) nr. 182/2011 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
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
20 februari 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2017) 85
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0085&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Nog nader te bepalen. Het kabinet hecht eraan dat de raadsformatie waarin onderhavig voorstel zal worden behandeld over de nodige informatie en expertise beschikt om de eventuele gevolgen van de veranderde besluitvormingsprocedure voor relevante sectoren (m.n. de Europese agro-industriële- en biotechnologiesector) in hun volle omvang te kunnen overzien, teneinde een integrale afweging te kunnen maken.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken, in nauwe samenwerking met overige departementen
- h) *Rechtsbasis*
Art. 291 lid 3 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De Commissie heeft een voorstel gepresenteerd voor wijziging van Verordening (EU) Nr. 182/2011¹, de zogenaamde «Comitologieverordening», door aanpassing van de beroepsfase van de comitologieprocedure. Deze verordening bevat de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop lidstaten de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren, via de zgn. «Comitologiecomités» (raadplegingscomité, onderzoekscomité, beroepscomité) bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Met het voorstel dat ziet op aanpassing van de regels over het beroepscomité wil de Commissie bredere politieke verantwoordelijkheid en eigenaarschap van lidstaten over politiek gevoelige uitvoeringshandelingen verzekeren.

¹ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de voorschriften en algemene beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13).

Aanleiding hiervoor zijn impasses in de besluitvorming op gevoelige dossiers op het terrein van gezondheid en veiligheid van mensen, dieren en planten. Dit specifiek in verband met de toelating van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's), zoals levensmiddelen en diervoeders of uitgangsmateriaal voor de teelt van genetisch gemodificeerde gewassen, alsmede gewasbeschermingsmiddelen als glyfosaat. De besluitvorming hierover vindt plaats via de vaststelling van uitvoeringshandelingen door de Commissie. In de praktijk blijken lidstaten in het geval van ontwerpuitvoeringshandelingen voor ggo's vaak geen overeenstemming te kunnen bereiken over de toelating van deze producten op de markt. Dat wil zeggen dat er in het onderzoekscomité geen gekwalificeerde meerderheid van stemmen (QMV) voor of tegen toelating blijkt te zijn, waardoor de stemmen staken («geen advies»). Op basis van de huidige Comitologieverordening bestaat er vervolgens een mogelijkheid voor de Commissie om een ontwerpuitvoeringshandeling aan het comité van beroep voor te leggen. Tot nu toe is echter steeds gebleken dat het comité van beroep de uitkomst van het onderzoekscomité om geen advies uit te brengen heeft bevestigd². Volgens de huidige Comitologieverordening kan de Commissie in dergelijke situaties zelf besluiten om de voorgestelde uitvoeringshandeling al dan niet vast te stellen. Echter, toelatingssystemen, zoals op het gebied van ggo's, vereisen volgens de jurisprudentie van het EU-Hof dat de Commissie binnen een redelijke termijn een besluit neemt. De Commissie heeft hier dus niet de vrijheid om geen uitvoeringshandeling vast te stellen.

In zijn «Staat van de Unie» 2016³ heeft Commissievoorzitter Juncker al aangegeven van mening te zijn dat het niet aan de Commissie zou moeten zijn om in een dergelijke situatie een besluit te nemen, aangezien de democratische legitimiteit van besluiten hiermee niet voldoende verzekerd is.

De Commissie stelt daarom voor om de regels met betrekking tot het beroepscomité in de Comitologieverordening als volgt aan te passen.

1. *Wijziging van stemregels in het beroepscomité:* Lidstaten die niet vertegenwoordigd zijn of zich onthouden van stemming, zullen niet langer meetellen bij de berekening van een gekwalificeerde meerderheid van stemmen (QMV). Dat betekent dat bij de berekening van een QMV enkel rekening wordt gehouden met de voor- en tegenstemmers. Verder wordt een quorum voorgesteld: de stemming is ongeldig als er niet ten minste een gewone meerderheid van vertegenwoordigers van lidstaten aanwezig is.
2. *Verwijzing naar beroepscomité op ministerieel niveau:* Indien in het beroepscomité de stemmen staken, kan de voorzitter volgens het voorstel besluiten dat het beroepscomité een tweede keer bijeenkomt, maar dan op ministerieel niveau.
3. *Openbaarmaking van stemgedrag:* Uitslagen van de individuele stemmingen in het beroepscomité zullen openbaar worden gemaakt door deze op te nemen in het Comitologieregister. Dit openbare register voorziet in achtergrondinformatie en relevante documenten over het werk van de comités.
4. *Verwijzing naar Raad voor advies:* Indien het beroepscomité toch niet tot een besluit weet te komen, dan kan de Commissie de kwestie voorleggen aan de Raad voor zijn zienswijze. De Commissie houdt rekening met het standpunt van de Raad.

² Zie ook het Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en aan de Raad over de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 182/2011 (COM(2016) 92 final).

³ Staat van de Unie 2016: https://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_nl.

Met deze voorstellen hoopt de Commissie de werking van de comitologieprocedures op het niveau van het beroepscomité te verbeteren ten gunste van de politieke verantwoordelijkheid en eigenaarschap van lidstaten over politiek gevoelige uitvoeringshandelingen.

b) Impact assessment Commissie

n.v.t.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland hecht in het algemeen aan optimale transparantie en democratische legitimiteit van besluitvorming, ook voor besluiten die in comitologieverband worden genomen. Daarbij hecht Nederland eraan dat besluiten over toelating van (o.a.) ggo's voor de productie van levensmiddelen en diervoeders of de teelt van genetisch gemodificeerde gewassen, gewasbeschermingsmiddelen, worden genomen op basis van een technisch-wetenschappelijke beoordeling, mede met het oog op voorspelbaarheid van regelgeving en rechtszekerheid.⁴ Het Nederlandse beleid t.a.v. toelating van ggo's is neergelegd in de Beleidsnota Biotechnologie, die de Kamer per brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu d.d. 12 december 2016 is toegegaan (Kamerstuk 27 428, nr. 335).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie om de comitologieprocedures aan te passen, maar plaatst bij een tweetal onderdelen van het voorstel kritische kanttekeningen. Door het voorstel wordt de transparantie en democratische legitimiteit van de besluitvorming in comitologieverband versterkt en de politieke verantwoordelijkheid en het eigenaarschap van de besluitvorming duidelijker bij de lidstaten gelegd, waardoor de Commissie minder snel zelf moet besluiten om de uitvoeringshandeling al dan niet vast te stellen bij dossiers die in een patstelling resulteren.

Aanleiding voor het voorstel van de Commissie zijn de impasses in de besluitvorming op gevoelige dossiers op het terrein van gezondheid en veiligheid van mensen, dieren en planten, in het bijzonder met betrekking tot de toelating van ggo's. De wijziging van de stemregels vergroot de mogelijkheden voor het bereiken van een gekwalificeerde meerderheid voor of tegen een voorgestelde uitvoeringshandeling. Het voorstel heeft in principe gevolgen voor de vaststelling van elke uitvoeringshandeling waarbij het beroepscomité bijeen wordt geroepen, waarbij vermeld dient te worden dat het beroepscomité niet vaak bijeenkomt.⁵ Het kabinet merkt op dat de besluitvorming over de toelating van ggo's als voedsel, diervoeder of als uitgangsmateriaal en over de toelating van gewasbeschermingsmiddelen slechts een fractie van het aantal besluiten dat via comitologieprocedures tot stand komt vertegenwoordigt (ongeveer 2%). Het kabinet wijst erop dat het huidige voorstel een beperkte herziening van de Comitologieverordening betreft, i.c. enkel wijziging m.b.t. de regels

⁴ Zie Kamerstuk 34 214, nr. 3.

⁵ In 2015 kwam het beroepscomité 4 keer bijeen, waarbij over 11 uitvoeringshandelingen is gesproken. Zie het verslag van de Commissie over de werking van de comités in 2015 (COM (2016) 772). Het ging in 2015 in totaal om 9 uitvoeringshandelingen (van de 11 in totaal) op het gebied van ggo's waar in het beroepscomité geen QMV werd bereikt (zie het Commissie Werkdocument bij het Verslag van de Commissie over de werking van de comités, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0425&from=EN> p. 28–29.)

voor het beroepscomité. Bredere herziening van Comitologieverordening is niet aan de orde, en acht het kabinet onwenselijk omdat deze in de praktijk goed functioneert, zoals ook blijkt uit het verslag over de tenuitvoerlegging van de Comitologieverordening⁶.

In dat kader merkt het kabinet op dat verandering van procedureregels mogelijk tot andere uitkomsten in de besluitvorming en andere posities kunnen leiden. In het geval van impasses in de besluitvorming op het gebied van ggo's laat de Commissie zich nu leiden door het wetenschappelijk advies van het EFSA (European Food Safety Agency). Het is mogelijk dat bij besluitvorming die ziet op terreinen waarin regelmatig impasses optreden zoals bij ggo's, de voorgestelde wijzigingen eerder tot een tegenstem zullen kunnen leiden. Lidstaten die zich voorheen in het beroepscomité onthielden van stemming zouden door de nieuwe stemregels mogelijk geneigd zijn tegen te stemmen. In dat geval kan dat er bijvoorbeeld toe leiden dat ggo's niet worden toegelaten op de Europese markt, met mogelijk economische gevolgen voor de betreffende sector. Of een dergelijk gevolg zich zal voordoen bij verandering van de procedureregels is echter onbekend.

Hier zij aan toegevoegd dat de voorgestelde wijzigingen slechts van institutionele en procedurele aard zijn, en materieel niets veranderen aan de inhoudelijke regels tot vaststelling van de factoren op basis waarvan een besluit moet worden genomen. De voorgestelde wijzigingen laten het beoordelingskader voor besluitvorming (zoals dit is vastgelegd in het basisinstrument) derhalve in principe onverlet. Ook onder de huidige Comitologieverordening kunnen immers andere dan technisch wetenschappelijke overwegingen een rol spelen, omdat de Comitologieverordening niet voorschrijft op basis waarvan lidstaten moeten stemmen.

Het punt van versterkte democratische legitimiteit en transparantie van besluitvorming dient naar de mening van het kabinet te worden afgewogen tegen de mogelijke bredere economische gevolgen (m.n. voor de biotechnologiesector) van een mogelijk restrictiever toelatingsbeleid voor ggo's die het gevolg kan zijn van de veranderde procedureregels. Een dergelijke integrale afweging kan alleen gemaakt worden als de eventuele economische gevolgen voor de Europese biotechnologiesector van een restrictiever toelatingsbeleid voor ggo's duidelijker in kaart zijn gebracht. Een inzicht in de eventuele economische gevolgen is op dit moment niet voorhanden.

Het kabinet wil daarom de Commissie verzoeken een nadere toelichting te geven op de gevolgen van het voorstel, m.n. de bredere economische gevolgen van een eventueel restrictiever toelatingsbeleid voor ggo's voor de Europese agro-industriële – en biotechnologie-sector,

Op basis van de thans beschikbare informatie neemt het kabinet een standpunt in over het voorstel van de Commissie langs de lijnen zoals weergegeven in dit BNC-fiche. Inzake de afzonderlijke elementen van het voorstel van de Commissie geeft het kabinet de volgende appreciatie.

Ad 1: Wijziging stemregels in beroepscomité: de gewijzigde stemregels vereisen een QMV onder deelnemende lidstaten (die voor of tegen stemmen); onthouden van stemming telt niet mee voor bereiken QMV. Het kabinet verwelkomt dit voorstel, omdat het tracht ervoor te zorgen dat er minder snel een impasse in de besluitvorming kan optreden waardoor er geen advies wordt uitgebracht en de Commissie zelf de knoop moet doorhakken over het al dan niet vaststellen van de ontwerpuitevoerings-

⁶ Verslag van de Commissie over de werking van de comités in 2015 (COM (2016) 772).

handeling. Naar de mening van het kabinet worden de democratische legitimiteit en transparantie van besluitvorming hierdoor versterkt, en zal hierdoor minder snel een patstelling in de besluitvorming optreden.

Ad 2: Verwijzing naar het beroepscomité op ministerieel niveau. Het kabinet heeft twijfels over de meerwaarde van dit onderdeel van het voorstel, omdat een onthouding van stemmen doorgaans al op het niveau van het onderzoekscomité politiek is ingegeven. Door de nieuwe stemregels in het beroepscomité zal er echter naar verwachting doorgaans een duidelijke uitkomst in de besluitvorming zijn, waardoor er ook minder noodzaak zal zijn voor een tweede beroepscomité op ministerieel niveau.

Ad 3: Openbaarmaking van stemgedrag van individuele lidstaten. Het kabinet verwelkomt de formele openbaarmaking van de stemmingsuitkomsten in het beroepscomité, aangezien dit de transparantie zal vergroten en het beter mogelijk zal maken dat lidstaten zich jegens hun burgers en parlementen verantwoorden over hun stemgedrag in Europa. De hoop en verwachting van de Commissie is dat de lidstaten al in dit stadium een positie innemen en zich niet van stemming zullen onthouden.

Ad 4: Verwijzing naar Raad voor advies in geval van «no opinion»-uitkomst. Het kabinet heeft twijfels over de toegevoegde waarde van dit onderdeel van het voorstel, omdat bij politiek-ingegeven oriëntatie door de Raad andere factoren dan het vastgestelde beoordelingskader een rol kunnen spelen. Dit raakt de voorspelbaarheid. Daarnaast is er ook minder noodzaak voor doorverwijzing naar de Raad, omdat door de veranderde stemregels er naar verwachting minder vaak een impasse in de besluitvorming zal zijn. Bovendien is er het risico dat de besluitvormingsprocedure zich eindeloos voortsleept. Tot slot zij opgemerkt dat de Raad sinds het Verdrag van Lissabon niet meer de rol heeft gespeeld in de comitologieprocedures zoals daarvoor in gevallen dat het comité geen overeenstemming kon bereiken.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In het algemeen bestaat onder lidstaten brede consensus over de noodzaak om de transparantie en democratische legitimiteit van besluitvorming te versterken. Diverse lidstaten hebben echter al vraagtekens geplaatst bij de aanpassingsvoorstellen van de Commissie, omdat zij de procedurele aanpassing van de stemmingsregels voor het beroepscomité niet het geëigende instrument vinden om de democratische legitimiteit te versterken. Het Europees Parlement zal deze wijziging van de Comitologieverordening mogelijk aangrijpen om zijn ongenoegen uit te spreken over de comitologieprocedures en het niet betrokken zijn van het EP hierbij.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert haar voorstel op artikel 291 lid 3 VWEU. Op grond van dit artikel worden de algemene voorschriften en beginselen voor de controle op de Commissie in het kader van haar uitvoeringsbevoegdheden bij verordening geregeld. Nederland acht de door de Commissie voorgestelde rechtsbasis (art. 291 lid 3 VWEU) de juiste rechtsbasis, omdat het huidige voorstel strekt tot wijziging van de bestaande Comitologieverordening. De EU is bevoegd om zijn eigen verordeningen te wijzigen.

b) Subsidiariteit

Het subsidiariteitsoordeel is positief. Verordeningen van de EU kunnen alleen op EU-niveau worden gewijzigd.

c) Proportionaliteit

Het proportionaliteitsoordeel is positief met kanttekeningen. Het kabinet kan met twee elementen van het voorstel vooralsnog instemmen (wijziging van de stemregels en openbaarmaking van het stemgedrag) die beperkte procedurele en institutionele wijzigingen zonder substantiële gevolgen betreffen. Bij twee andere elementen van het voorstel (tweede beroepscomité op ministerieel niveau en verwijzing naar de Raad voor advies) plaatst het kabinet kanttekeningen, omdat deze naar het oordeel van het kabinet te ver gaan in relatie tot de gesignaleerde problematiek, dan wel minder effectief lijken te zijn. Mogelijk biedt de gewenste aanvullende toelichting van de Commissie over de gevolgen van het voorstel nog aanleiding om het proportionaliteitsoordeel bij te stellen.

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

De verandering van de procedureregels heeft als zodanig geen directe financiële consequenties voor bedrijfsleven en burgers. Er zouden alleen consequenties zijn als de verandering van de procedureregels tot andere uitkomsten in de besluitvorming zou leiden. Een restrictiever toelatingsbeleid voor ggo's als voedsel, diervoeder, of als uitgangsmateriaal voor teelt als gevolg van de veranderde stemregels kan mogelijk financiële consequenties met zich meebrengen voor bedrijfsleven en burger. Of dit gevolg zich zal voordoen is echter onbekend, en volgt niet direct uit de verandering van de procedureregels. De financiële consequenties voor het bedrijfsleven en de burger kunnen zonder nadere informatie niet in kaart gebracht worden. Het kabinet wil daarom de Commissie verzoeken een toelichting te geven op de gevolgen van het voorstel, m.n. de economische gevolgen voor de Europese agro-industriële – en biotechnologie-sector van een eventueel restrictiever markttoelatingsbeleid voor ggo's.

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

Geen

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Op het terrein van import van ggo's kan het voorstel ertoe leiden dat producenten vanuit de onzekerheid of hun gg-producten – ondanks dat deze veilig zijn bevonden voor mens, dier en milieu – zullen worden toegelaten op de Europees markt kiezen voor een andere afzetmarkt dan de Europese.

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

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de bevoegdheid van de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen, omdat deze reeds in desbetreffende basishandelingen zijn verleend, noch voor de Nederlandse beoordeling van voorgestelde uitvoeringshandelingen. Het voorstel betreft alleen procedurele aspecten van de gang van zaken in het beroepscomité, indien in het comité van experts geen besluit kan worden genomen.

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

Voorgesteld wordt dat de verordening in werking zal 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

In het voorstel is geen evaluatie of horizonbepaling voorzien. Het kabinet acht een evaluatie na bijv. een jaar na inwerkintreding wenselijk, teneinde eventuele ongewenste effecten bij implementatie te kunnen overzien, en waar mogelijk te adresseren.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Geen

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen