



Brussel, 14.12.2016
COM(2016) 798 final

2016/0399 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot aanpassing van een aantal rechtshandelingen op het gebied van justitie die verwijzen
naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan artikel 290 van het Verdrag
betreffende de werking van de Europese Unie**

(Voor de EER relevante tekst)

TOELICHTING

1. Achtergrond van het voorstel

Parallel met het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad om een aantal rechtshandelingen die verwijzen naar het gebruik van de regelgevingsprocedure met toetsing (RPT), aan te passen aan de artikelen 290 en 291 VWEU, is het onderhavige voorstel gericht op de aanpassing van drie wetgevingshandelingen op het gebied van justitie waarin nog naar de RPT wordt verwezen.

Deze instrumenten moeten worden aangepast bij een afzonderlijk voorstel aangezien zij zijn vastgesteld op basis van een rechtsgrond van Titel V van het derde deel van het VWEU, en derhalve niet bindend zijn voor alle lidstaten en dus onverenigbaar zijn met de rechtsgrondslagen van de andere basishandelingen. Wat deze drie gevallen betreft, hebben het Verenigd Koninkrijk en Ierland besloten deel te nemen, overeenkomstig het aan het Verdrag gehechte Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, en neemt Denemarken niet deel, overeenkomstig het aan het Verdrag gehechte Protocol betreffende de positie van Denemarken.

Het Verdrag van Lissabon heeft de structuur waarbinnen de wetgever bevoegdheden kan toekennen aan de Commissie, ingrijpend gewijzigd. Handelingen van nagenoeg wetgevende aard worden duidelijk onderscheiden van handelingen ter uitvoering van de bepalingen van een basishandeling. Bovendien wordt voorzien in een volstrekt verschillend rechtskader voor elke soort handeling.

De twee bepalingen in kwestie zijn de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), zoals ingevoerd bij het Verdrag van Lissabon, dat op 1 december 2009 in werking is getreden¹. Deze bepalingen brengen substantiële wijzigingen van de zogenoemde "comitologieprocedures" met zich mee.

De omschrijving van gedelegeerde handelingen in artikel 290, lid 1, VWEU lijkt vanuit redactioneel oogpunt erg op die van handelingen die volgens Besluit 1999/468/EG², als gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG van de Raad (comitologiebesluit), vallen onder de RPT, die is ingevoerd bij artikel 5 bis van dat besluit. In beide gevallen gaat het immers om handelingen van algemene strekking ter wijziging of aanvulling van bepaalde niet-essentiële onderdelen van het wetgevingsinstrument.

Daarom is artikel 5 bis van het comitologiebesluit buiten beschouwing gebleven bij de herziening van het comitologiebesluit door middel van Verordening (EU) nr. 182/2011³ (comitologieverordening), die is vastgesteld op grond van artikel 291, lid 3, VWEU inzake uitvoeringsbevoegdheden. Artikel 5 bis tot instelling van de RPT moest daarom voorlopig van kracht blijven met het oog op de bestaande basishandelingen waarin naar dat artikel werd verwezen.

¹ PB C 306 van 17.12.2007.

² PB L 184 van 17.7.1999, blz. 23.

³ PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13.

Als gevolg hiervan verwijzen de drie vigerende basishandelingen waarop dit voorstel betrekking heeft, nog steeds naar de RPT en blijft de RPT (overeenkomstig artikel 5 bis van het comitologiebesluit) van toepassing in die handelingen zolang die niet formeel worden gewijzigd en aangepast aan het Verdrag van Lissabon.

Ten tijde van de vaststelling van Verordening (EU) nr. 182/2011 heeft de Commissie toegezegd de bepalingen ter zake van deze procedure te bezien teneinde deze te zijner tijd aan te passen aan de criteria die zijn neergelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie⁴. De aanpassing van deze handelingen is reeds in 2013 door de Commissie voorgesteld⁵, ook in een afzonderlijk voorstel, maar als gevolg van de stilstand in de interinstitutionele onderhandelingen over deze dossiers heeft de Commissie, zoals aangekondigd in haar werkprogramma voor 2015⁶, het voorstel ingetrokken⁷.

Het thema van de aanpassing is opnieuw aan de orde gesteld bij de besprekingen over de herziening van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven⁸. Alle instellingen hebben erkend dat de aanpassing noodzakelijk was en de Commissie heeft zich ertoe verbonden om tegen eind 2016 een nieuw voorstel in te dienen voor de aanpassing van wetgevingshandelingen die nog verwijzen naar de RPT. Met het onderhavige voorstel wordt uitvoering gegeven aan die verbintenis.

Het Interinstitutioneel Akkoord en het daarbij gevoegd Gezamenlijk Akkoord over gedelegeerde handelingen hebben het kader voor gedelegeerde handelingen ook verbeterd en komen daardoor tegemoet aan een belangrijke bezorgdheid die de Raad vaak verhinderd heeft zijn goedkeuring aan bepaalde gedelegeerde handelingen te hechten, namelijk de raadpleging van deskundigen uit de lidstaten. Het Akkoord bevat nu een duidelijke toezegging dat de deskundigen uit de lidstaten systematisch worden geraadpleegd bij de voorbereiding van gedelegeerde handelingen, onder meer over de ontwerptekst, en voldoet dus aan een essentiële voorwaarde om deze tweede poging tot aanpassing van de oude RPT-bepalingen aan het Verdrag van Lissabon te doen slagen. Deze toezegging is thans expliciet opgenomen in de nieuwe standaardbepalingen die moeten worden gebruikt om een delegatie van bevoegdheden aan de Commissie te verwoorden. In het Akkoord wordt voorts de nadruk gelegd op het grote belang van vroegtijdige samenwerking en informatiedeling met het Europees Parlement met betrekking tot gedelegeerde handelingen. Tevens bevestigt het Akkoord dat het Europees Parlement alle documenten, waaronder de ontwerpen van gedelegeerde handelingen, op hetzelfde tijdstip als de deskundigen van de lidstaten moet ontvangen en dat de deskundigen van het Europees Parlement systematisch en vlot toegang moeten hebben tot de vergaderingen van de deskundigengroepen van de Commissie die de gedelegeerde handelingen voorbereiden. Tot slot kan de Commissie op grond van het Akkoord worden uitgenodigd voor vergaderingen in het Europees Parlement (of de Raad) om verder van gedachten te wisselen over de voorbereiding van gedelegeerde handelingen.

De aanpassing aan de regeling voor gedelegeerde handelingen geldt niet voor lopende procedures waarin het betrokken comité al advies heeft uitgebracht overeenkomstig het comitologiebesluit.

⁴ PB L 55 van 28.2.2011, blz. 19.

⁵ COM(2013) 452 final.

⁶ COM(2014) 910 final.

⁷ (2015/C 80/08), PB C 80 van 7.2.2015, blz. 17.

⁸ PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1.

2. Methode voor de aanpassing en belangrijkste elementen van het voorstel

De basis voor het bepalen van de **werkingsfeer** van dit voorstel zijn de rechtshandelingen in het betrokken aanpassingsvoorstel dat de Commissie in 2013 heeft vastgesteld. Handelingen waarvoor inmiddels afzonderlijke wetgevingsvoorstellen zijn gedaan, zijn niet meer overgenomen in het onderhavige voorstel. Het gaat hier om twee handelingen op het gebied van justitie: Verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure⁹ en Verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen¹⁰ zijn inmiddels aangepast bij Verordening (EU) 2015/2421 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2015 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 861/2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen en Verordening (EG) nr. 1896/2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure¹¹.

De **wetgevingsmethode** in de aanpassingsvoorstellen van 2013 kwam erop neer dat de betrokken basishandelingen niet afzonderlijk werden gewijzigd, maar dat in algemene zin werd bepaald dat verwijzingen naar de RPT in de basishandelingen moesten worden gelezen als verwijzingen naar artikel 290, respectievelijk artikel 290 of 291. Als gevolg van die aanpak zou elke basishandeling dus altijd moeten worden gelezen in samenhang met de desbetreffende omnibusverordening – indien die was vastgesteld.

Vanwege de problemen die met name de Raad met deze techniek had, is in dit voorstel gekozen voor een andere aanpak. Nu wordt voorgesteld om elke betrokken basishandeling afzonderlijk te wijzigen. Voor de invoering van de RPT-bepalingen in 2007 is een soortgelijke aanpak gebruikt¹². Aan elke basishandeling wordt dienovereenkomstig een aantal wijzigingen aangebracht. De bepaling waarbij de bevoegdheid wordt gedelegeerd, d.w.z. de tekst met de materiële bevoegdheidsdelegatie voor de RPT, wordt geherformuleerd in overeenstemming met de standaardartikelen inzake de bevoegdheidsdelegatie. Het standaardartikel over de uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie – het procedurele artikel dus – wordt ingevoegd in elke basishandeling en verwijzingen naar de RPT worden geschrapt. Voor elke handeling wordt uitdrukkelijk vermeld of de bevoegdheidsdelegatie een wijziging van de basishandeling mogelijk maakt. De nieuwe standaardbepalingen inzake het raadplegen van deskundigen van de lidstaten bij de voorbereiding van gedelegeerde handelingen worden nu opgenomen in elke basishandeling. Geen enkele bevoegdheidsdelegatie voorziet in de wijziging van andere handelingen.

Wat de **keuze tussen bevoegdheidsdelegaties voor gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen** betreft, werd er in de aanpassingsvoorstellen van 2013 van uitgegaan dat maatregelen die onder de RPT vallen, in beginsel overeenstemmen met de maatregelen ten aanzien waarvan bevoegdheden kunnen worden overgedragen als bedoeld in artikel 290 VWEU.

Het uitgangspunt voor het nieuwe voorstel is dat de beoordeling die in 2013 voor de omnibusvoorstellen is verricht, nog steeds opgaat. Noch uit de onderhandelingen over de

⁹ PB L 399 van 30.12.2006, blz. 1.

¹⁰ PB L 199 van 31.7.2007, blz. 1.

¹¹ PB L 341 van 24.12.2015, blz. 1.

¹² Verordening (EG) nr. 1137/2008, PB L 311 van 21.11.2008, blz. 1.

omnibus 2013, noch uit de jurisprudentie ter zake¹³, noch uit het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven zijn nieuwe criteria voortgevloeid die een globale herbeoordeling zouden hebben vereist.

Wat de **duur van de bevoegdheidsdelegatie** betreft, stelt de Commissie een onbepaalde looptijd voor. Tijdens de onderhandelingen over de voorstellen van 2013 was zowel de Raad als het Europees Parlement voorstander van een vaste looptijd van vijf jaar die automatisch zou worden verlengd nadat de Commissie vóór het verstrijken van de delegatie een verslag had ingediend. In het nieuwe voorstel blijft Commissie bij haar standpunt dat een bevoegdheidsdelegatie met een onbepaalde looptijd gerechtvaardigd is aangezien de wetgever de bevoegdheidsdelegatie in alle gevallen en te allen tijde kan intrekken. Tot slot maakt het Interinstitutioneel Akkoord de procedure voor de gedelegeerde handeling transparanter, met name door middel van het gezamenlijk register voor gedelegeerde handelingen dat overeenkomstig de afspraak tussen de instellingen tegen het einde van 2017 moet worden ingesteld. Dit register geeft een duidelijk overzicht van de gedelegeerde handelingen die op grond van alle instrumenten zijn vastgesteld.

3. Rechtsgrondslag, subsidiariteit

Het voorstel is gebaseerd op de rechtsgrondslagen van de gewijzigde basishandelingen. Dit initiatief heeft uitsluitend betrekking op de procedures die op het niveau van de Unie moeten worden toegepast bij het vaststellen van handelingen op grond van overgedragen bevoegdheden.

¹³ Zaak C-88/14, Commissie/Europees Parlement en Raad, zaak C-286/14, Europees Parlement/Commissie en zaak C-472/12, Commissie/Europees Parlement en Raad.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot aanpassing van een aantal rechtshandelingen op het gebied van justitie die verwijzen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 81, lid 2,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Verdrag van Lissabon maakt een onderscheid tussen aan de Commissie overgedragen bevoegdheden om niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van een wetgevingshandeling (gedelegeerde handelingen), en aan de Commissie overgedragen bevoegdheden om handelingen vast te stellen teneinde eenvormige voorwaarden ter uitvoering van juridisch bindende handelingen van de Unie te waarborgen (uitvoeringshandelingen).
- (2) De maatregelen waarop de in artikel 290, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bedoelde bevoegdheidsdelegatie betrekking kan hebben, zijn in beginsel dezelfde als die welke vallen onder de regelgevingsprocedure met toetsing die is ingevoerd bij artikel 5 bis van Besluit 1999/468/EG van de Raad¹⁴.
- (3) Eerdere voorstellen om wetgeving die verwijst naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan te passen aan het bij het Verdrag van Lissabon¹⁵ ingevoerde rechtskader, zijn ingetrokken¹⁶ wegens de stilstand in de interinstitutionele onderhandelingen.
- (4) Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie hebben vervolgens overeenstemming bereikt over een nieuw kader voor gedelegeerde handelingen in het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016¹⁷ en hebben erkend dat alle bestaande wetgeving moet worden aangepast aan het bij het Verdrag van

¹⁴ Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 184 van 17.7.1999, blz. 23).

¹⁵ COM(2013) 451 final, COM(2013) 452 final en COM(2013) 751 final.

¹⁶ (2015/C 80/08), PB C 80 van 7.2.2015, blz. 17.

¹⁷ PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1.

Lissabon ingevoerde rechtskader. Met name waren zij het eens over de noodzaak hoge prioriteit te verlenen aan de snelle aanpassing van alle basishandelingen die nog verwijzen naar de regelgevingsprocedure met toetsing. De Commissie heeft zich ertoe verbonden om tegen het einde van 2016 een voorstel voor die aanpassing voor te bereiden.

- (5) Andere bevoegdheidsdelegaties in basishandelingen die verwijzen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, voldoen aan de criteria van artikel 290 VWEU en moeten aan die bepaling worden aangepast.
- (6) Deze verordening doet geen afbreuk aan lopende procedures waarin het betrokken comité vóór de inwerkingtreding van deze verordening advies heeft uitgebracht overeenkomstig artikel 5 bis van Besluit 1999/468/EG.
- (7) De betrokken handelingen moeten derhalve dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

De in de bijlage opgenomen handelingen worden gewijzigd overeenkomstig de bijlage.

Artikel 2

Deze verordening doet geen afbreuk aan lopende procedures waarin een comité reeds advies heeft uitgebracht overeenkomstig artikel 5 bis van Besluit 1999/468/EG.

Artikel 3

Deze verordening treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter