

Rechtspraak

Comitologie ook na LIFE springlevend

Mr. B.J. Drijber

De criteria voor de keuze van het type comitologie-comité zijn niet bindend maar ook niet vrijblijvend. Het afwijken van die criteria moet deugdelijk gemotiveerd. Met de discussie over de hiërarchie van normen neemt de Conventie de comitologie op de schop. De Commissie heeft een tussentijdse aanpassing van de regels voorgesteld. Dat voorstel is bedoeld de positie van het Parlement als medewetgever te versterken maar zal vooral de armslag van de Commissie zelf vergroten.

- Hof van Justitie, arrest van 21 januari 2003, zaak C-378/00, Commissie/Europees Parlement en Raad, n.n.g.
- Voorstel van de Commissie voor een besluit van de Raad tot wijziging van Besluit 1999/468/EG tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, COM(2002)719 def. van 11 december 2002
- Eindverslag van Werkgroep IX van de Conventie over de toekomst van de Europese Unie, CONV 424/02 van 29 november 2002

Inleiding

Het LIFE programma is een financieringsinstrument ter ondersteuning van het communautaire milieubeleid. Met Verordening 1655/2000 is dit uit 1992 daterende programma een derde fase (2000-2004) ingegaan, waarvoor een budgettaire enveloppe van in het totaal € 640 miljoen is voorzien.¹ De verordening is gebaseerd op artikel 175 lid 1 EG (co-decisie). De verdeling van de beschikbare

fondsen over de ingediende projecten is opgedragen aan de Commissie, die daartoe – zoals gebruikelijk – wordt bijgestaan door een comité. Het Hof vernietigde het artikel uit de verordening waarin was bepaald dat het betrokken comité volgens de zwaarste procedurevariant zou werken. Deze door het volle Hof gewezen uitspraak is niet alleen zelf interessant, zij vormt ook aanleiding stil te staan bij enkele recente ontwikkelingen in de discussie over comitologie. Op de achtergrond speelt de bredere discussie over de vereenvoudiging van communautaire rechtsinstrumenten en de hiërarchie der normen, die thans wordt gevoerd in het kader van de Conventie over de toekomst van de Europese Unie.

Comitologie

In wetgevende handelingen kan de communautaire wetgever de Commissie opdragen voor specifiek aangegeven onderwerpen uitvoeringsmaatregelen vast te stellen. Strikt genomen gaat het om een uitzondering op de regel dat het de lidstaten zijn die gemeenschapsbesluiten ten uitvoer moeten leggen.² Alleen wanneer gemeenschappelijke uitvoeringsmaatregelen nodig zijn, wordt de Commissie gemachtigd dergelijke maatregelen uit te vaardigen. De praktijk is dat de meerderheid van de wetgevende basisbesluiten voor een of meer onderwerpen voorziet in uitvoering door de Commissie. De voorwaarden waaronder de Commissie haar uitvoeringsbevoegdheden uitoefent, zijn neergelegd in het zogenoemde comitologiebesluit, waarvan de eerste versie uit 1987 dateert.³ Dit besluit heeft het karakter van een kaderregeling en is gebaseerd op artikel 202 derde streepje EG. De Commissie wordt bijgestaan door een comité van vertegenwoordigers van de lidstaten, dat geen deel uitmaakt van de Raad.⁴ Het comité adviseert de Commissie over ontwerp-maatregelen; de Commissie stelt de maatregelen vast.

Het advies komt tot stand langs een van drie exhaustief opgesomde procedurevarianten. De 'adviesprocedure' is nagenoeg geheel vrijblijvend voor de Commissie. Bij de 'beheersprocedure' kan de Commissie haar ontwerp doorzetten, tenzij een gekwalificeerde meerderheid van stemmen in het comité een ander voorstel wil. In dat geval komt de Raad eraan te pas, die met gekwalificeerde

¹ Zie artikel 8 lid 1 van Verordening 1655/2000.

² Dit stelsel van indirect beheer door de lidstaten volgt uit artikel 10 lid 1 EG en geschiedt onder controle van de Commissie (artikel 211 eerste streepje EG). Vergelijk ook Verklaring 43 bij de Slotakte van het Verdrag van Amsterdam.

³ Raadsbesluit 87/373, Pb. EG 1987, L 197/33.

meerderheid de Commissie kan 'overrulen'. Bij de 'regelgevingsprocedure' ten slotte is de invloed van het comité het grootst: de Commissie heeft een gekwalificeerde meerderheid vóór haar voorstel nodig. Is die er niet dan gaat het dossier naar de Raad. Die kan, onder meer, zich met een gekwalificeerde meerderheid tegen het voorstel 'verzetten'. Formeel is dat niet het einde, maar in de praktijk zal de Commissie dan toch eieren voor haar geld moeten kiezen. De keuze van de juiste procedurevariant is regelmatig inzet geweest van tijdverslindende institutionele geschillen. De Commissie (en doorgaans ook het Europees Parlement) pleitten in de regel voor een zo licht mogelijke procedure, de Raad daarentegen voor de procedure die de lidstaten de meeste invloed geeft.

Het comitologiebesluit 1999

Met het tweede comitologiebesluit uit 1999⁵ is getracht daar enige orde in te scheppen. Er werden criteria gegeven aan de hand waarvan in een concreet geval de toepasselijke procedurevariant wordt gekozen.⁶ De beheersprocedure is bestemd voor de uitvoering van het gemeenschappelijke landbouw- en visserijbeleid of voor de uitvoering van programma's met aanzienlijke gevolgen voor de begroting van de Gemeenschap. De regelgevingsprocedure is bestemd voor maatregelen van algemene strekking die ten doel hebben essentiële onderdelen van een basisbesluit toe te passen, met inbegrip van maatregelen die de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van mensen, dieren of planten beogen, alsook voor maatregelen waarbij niet-essentiële onderdelen van de basishandeling worden aangevuld of bijgewerkt (bijvoorbeeld aanpassing van richtlijnen aan de stand van de techniek). Het probleem van deze criteria is dat zij appels en peren mengen, omdat zij deels inhoudelijk georiënteerd zijn (soort beleidsgebied) en deels formeel van aard zijn (type maatregel). Het was de uitdrukkelijke bedoeling van de Raad dat de criteria niet bindend zouden zijn.⁷ De hier te bespreken zaak heeft als voornaamste inzet de vraag wat dan wél de betekenis van die criteria is.

Het arrest

Volgens de Commissie hebben de bepalingen van het comitologiebesluit 'een organieke waarde' en moeten zij daarom door de Gemeenschapswetgever worden geëerbiedigd wanneer deze een basishandeling vaststelt. Verwijzend naar de doorwrochte conclusie van A-G Geelhoed van 3 oktober 2002 overweegt het Hof allereerst dat de Raad wel bevoegd is op basis van artikel 202 EG bindende criteria op te stellen voor de keuze tussen de verschillende procedures, maar daartoe niet verplicht is, zodat de Raad kon volstaan met indicatieve criteria (punt 39-42). Vervolgens stelt het Hof op basis van de tekst, de considerans en een verklaring bij het comitologiebesluit vast, dat het de uitdrukkelijke bedoeling is geweest die criteria slechts indicatieve betekenis toe te kennen (punt 43-48). Het eerste (en meest principiële) middel van de Commissie werd daarom verworpen.

Meer succes had de Commissie met haar middel dat de Gemeenschapswetgever zijn keuze voor een regelgevingsprocedure, wanneer die afwijkt van de criteria, moet motiveren en dat in casu niet naar behoren had gedaan. Het Hof overweegt dat afwijkingen van niet-bindende gedragsregels moet worden gemotiveerd. Zelfbinding vertaalt zich daarmee in een motiveringsplicht. Het stelt vervolgens vast dat, als in casu de criteria waren gevolgd, dat tot toepas-

sing van de beheersprocedure zou hebben geleid, omdat de uitvoeringsmaatregelen betrekking hebben op de uitvoering van een programma met aanzienlijke gevolgen voor de begroting (punten 51-62).⁸ Ten slotte constateert het Hof dat een voldoende motivering ontbrak, omdat de Verordening 1655/2000 zelf slechts een nietszeggende considerans bevatte. In een verklaring van de Raad bij de verordening stonden wel de redenen aangegeven, maar volgens het Hof kan op een dergelijke verklaring geen acht worden geslagen voor de vraag of een basisbesluit aan het motiveringsvereiste van artikel 253 EG voldoet (punten 65-70). Het Hof verklaarde de verordening gedeeltelijk nietig, maar handhaafde conform artikel 231 tweede alinea EG de geldigheid van de uitvoeringsmaatregelen die tot op de datum van de uitspraak waren vastgesteld (punten 73-76).

Alles bij elkaar heeft de Commissie in deze zaak enigszins een pyrrusoverwinning behaald en is Piris eerder de echte winnaar.⁹ Het Hof volgde dezelfde lijn als A-G Geelhoed, zij het dat diens conclusie op een aantal onderdelen genuanceerder en daarom ook overtuigender was. Nuances zijn echter bij uitstek het privilege van de A-G.

De noodzakelijke reparatie

De redenen waarom de Raad voor een regelgevend comité had gekozen, waren, in de eerste plaats, dat in het kader van het LIFE-programma al eerder volgens de regelgevingsprocedure was gewerkt (onder andere door het Habitat-comité dat LIFE Natuur beheerde) en, in de tweede plaats, dat het hier maatregelen op milieugebied betreft, waar doorgaans de regelgevingsprocedure wordt toegepast.

4 Er bestaan meer dan 250 van dit soort comités (zie voor een overzicht *Pb. EG 2000, C 225*), waarvan sommigen zeer regelmatig in Brussel vergaderen. Statistisch de meerderheid van de jaarlijkse productie aan verbindende communautaire handelingen zijn uitvoeringsmaatregelen van de Commissie in overeenstemming met het advies van een comité vastgesteld. Zie ook het verslag van de Commissie over de werkzaamheden van de comités in 2000 (*Pb. EG 2002, C 37/2*).

5 Raadsbesluit 99/468/EG (*Pb. EG 1999, L 184/23*). Het besluit is totstandgekomen na een permanente dialoog tussen het (Duitse) voorzitterschap van de Raad en een delegatie van het Europees Parlement. Zie voor een uitvoerige analyse van het besluit Lenaerts en Verhoeven, 'Comitologie en scheiding der machten', *SEW 1999*, p. 394 e.v., alsmede de conclusie van A-G Geelhoed in de hier besproken zaak.

6 Zie artikel 2 onder a en b. De adviesprocedure is, in de presentatie, de restcategorie. Overigens is het mogelijk dat bij eenzelfde comité de toepasselijke procedure varieert naar gelang het onderwerp waarover het adviseert.

7 Zie de vijfde overweging van de considerans. Het Verenigd Koninkrijk was bij de onderhandelingen de felste tegenstander van bindende criteria, wat mogelijk kan verklaren waarom deze lidstaat aan de kant van Raad en Europees Parlement heeft geïnterveneerd.

8 Vergelijk de gevallen waarin de Raad zich zelf de uitvoeringsmaatregelen voorbehoudt. Op grond van artikel 202 derde streepje EG is dat mogelijk, mits de Raad dit maar zorgvuldig motiveert (zie ook artikel 1 eerste alinea van het comitologiebesluit). Er komt geen comité aan te pas, want uitvoeringsmaatregelen worden – op voorstel van de Commissie, dat wel – door de Raad zelf vastgesteld. De daarvoor geldende procedurele modaliteiten worden in het basisbesluit vastgelegd.

9 Jean-Claude Piris, de *jurisconsulte* van de Raad.

Dat het Europees Parlement zich, als medewetgever, bij die keuze heeft aangesloten is opmerkelijk omdat het Europees Parlement traditioneel voorstander is van de lichtst mogelijke procedure. Ik heb mij laten vertellen dat de opstelling van het Europees Parlement onderdeel is geweest van een compromis met de Raad over het financiële kader van het LIFE-programma.

Beide instellingen zullen nu de vernietigde bepaling moeten repareren. Dat dient ook snel te gebeuren, omdat de rechtsbasis aan de comité procedure is komen te ontvallen. De koninklijke weg zou zijn nu voor een beheersprocedure te kiezen. Ik sluit echter niet uit dat eerder een cosmetische operatie plaats zal vinden, waarbij de Raadsverklaring als uitgangspunt dient voor een nieuw op te nemen punt in de considerans. Vervolgens kan een nieuw artikel 11 lid 2 van de LIFE-verordening dan betrekkelijk geruisloos worden vastgesteld. Bij mijn weten is het de eerste maal dat een in co-decisie vastgestelde handeling door het Hof (gedeeltelijk) wordt vernietigd en door de beide armen van de wetgever samen moet worden gerepareerd. In elk geval lijkt mij duidelijk dat geen Commissievoorstel nodig is voor die reparatie.

Verdere evolutie van het comitologiedebat

Comitologie blijft in beweging. Twee thema's zweven al geruime tijd boven de markt. Het eerste heeft betrekking op uitvoeringsmaatregelen in het groeiend aantal gevallen waar de basishandeling via de co-decisieprocedure wordt vastgesteld. Wanneer het comité er niet uitkomt is er, in de beheers- en de regelgevingsprocedure, voor de Raad een beslissende rol weggelegd. Het Europees Parlement heeft geen vergelijkbare invloed. Gezien de gelijkwaardigheid van beide medewetgevers vindt het Europees Parlement dat daar een onaantoonbare asymmetrie ligt. In het tweede comitologiebesluit is aan dit probleem gedeeltelijk tegemoetgekomen: het Europees Parlement krijgt ontwerpmaatregelen toegezonden en kan binnen een bepaalde termijn daartegen protesteren als het van oordeel is dat de ontwerpmaatregel de grenzen van het aan de Commissie gegeven mandaat te buiten gaan.¹⁰ Het tweede thema heeft betrekking op het onderscheid tussen wetgevende en uitvoerende maatregelen. Voor dat onderscheid bestaan geen algemene criteria; het wordt door de gemeenschapswetgever per geval voor elk instrument vastgelegd. Het begrip 'uitvoeringsbevoegdheden' kan bovendien op twee verschillende soorten maatregelen slaan: in de eerste plaats normatieve of reglementaire handelingen die bestaande basisbesluiten aanpassen of wijzigen; in de tweede plaats individuele handelingen of handelingen van algemene strekking die dienen ter uitvoering of toepassing van basisbesluiten. Dat alles draagt niet bij tot de noodzakelijke transparantie. Op dat punt heeft noch het comitologiebesluit 1999 noch het Verdrag van Nice enige verbetering gebracht. Wel is naar aanleiding van het Rapport Lamfalussy over de effectenwetgeving

een intensieve discussie gevoerd over de mogelijkheid basisbesluiten te beperken tot de grote lijnen en details te regelen in uitvoeringsmaatregelen, zodat het onderscheid tussen beide niveaus scherper wordt.¹¹

De thema's zijn beide relevant voor de institutionele machtsverhoudingen en direct met elkaar verbonden. Wanneer het Europees Parlement controle krijgt over uitvoeringsmaatregelen gaat dat ten koste van de Commissie. Laatstgenoemde instelling blijkt dan ook alleen bereid het Europees Parlement tegemoet te komen als ook de Raad een stap terug doet. Anderzijds is het zo, dat wanneer minder in het basisbesluit wordt geregeld en meer in uitvoeringsmaatregelen, de wetgever macht verliest aan de executieve. De Commissie is dan de winnaar. Voor het Europees Parlement is dat alleen acceptabel als het controle over de uitvoeringsmaatregelen kan uitoefenen – bij voorkeur een vetorecht. En zo is de cirkel weer rond.

In haar Witboek over European Governance van 25 juli 2001 kondigde de Commissie reeds aan wijzigingen van artikel 202 EG na te streven om enerzijds het Europees Parlement op gelijke voet met de Raad te brengen en anderzijds een duidelijker onderscheid te maken tussen wetgeving en uitvoering teneinde de uitvoering uitsluitend bij zichzelf onder te brengen. In haar eerste bijdrage aan de Conventie¹² heeft de Commissie deze draad opgepakt en voorgesteld artikel 202 EG te wijzigen door (a) de uitvoerende bevoegdheid van de Raad te schrappen en (b) het instrument van gedelegeerde wetgeving in te voeren – als niveau tussen wetgeving (co-decisie) en uitvoering (comitologie). Op dat tussenniveau zouden zowel Raad als Europees Parlement een *call back* recht moeten krijgen, namelijk de mogelijkheid zich tegen een ontwerpmaatregel van de Commissie te verzetten.

Het recente Commissievoorstel tot wijziging van het comitologiebesluit 'à droit constant'

In afwachting van de discussies over een eventuele aanpassing van artikel 202 EG heeft de Commissie bij wijze van tussentijdse regeling enkele wijzigingen in het huidige comitologiebesluit voorgesteld, met als voornaamste doel de transparantie te bevorderen en het Europees Parlement op strikte voet van gelijkheid met de Raad te brengen.¹³ Die wijzigingen hebben alleen betrekking op maatregelen ter uitvoering van wetgevende handelingen waarvoor de co-decisieprocedure geldt.

Het eerste onderdeel van het voorstel heeft betrekking op de keuze van de te volgen procedure. De raadplegingsprocedure zou moeten worden toegepast telkens wanneer de uitvoeringsmaatregel het karakter van een individueel besluit heeft (bijvoorbeeld een beschikking waarbij de aanvraag om financiële bijstand wordt toegewezen) of niet meer doet dan 'procedurele modaliteiten' vast te stellen. De regelgevingsprocedure zou van toepassing moeten zijn wanneer uitvoeringsmaatregelen toepassing geven aan essentiële onderdelen van de basishandelingen of andere delen daarvan aanpassen. De beheersprocedure wordt stilletjes afgeschaft. Gevolg: de comités die subsidieprogramma's beheren zullen onder de raadplegingsprocedure komen te vallen. Ook de uitvoering van een programma als LIFE zou straks onder de adviesprocedure gaan vallen. Het zou me verbazen als dit het in de Raad haalt. Het voorstel geeft namelijk geen antwoord op een van de twee bovengenoemde problemen (onevenwichtigheid Europees Parlement/Raad, onduidelijkheid wetgeving/uitvoering). Het heeft als voornaamste gevolg de Commissie meer vrijheid te geven bij het doen van substantiële uitga-

¹⁰ Zie artikel 8 van het comitologiebesluit. Het Verdrag staat er echter aan in de weg dat het Europees Parlement zelf uitvoeringsmaatregelen vaststelt. Voor de Raad ligt dat anders, omdat deze instelling de dubbele hoedanigheid van wetgever en uitvoerder heeft.

¹¹ Zie hierover B.J. Drijber, 'Europese effectenwetgeving in een institutionele voortrekkersrol', te verschijnen in het aprilnummer van *SEW* 2003.

¹² COM(2002) 247 van 22.05.2002.

¹³ COM(2002) 719 van 11.12.2002. Zie ook de Bekendmaking *Better Regulation* (COM (2002) 275).

ven. Daarvoor bestaat noodzaak noch aanleiding, zeker niet in het licht van de Uitbreiding. Het voorstel kan daarnaast contraproductief zijn. Zo kan het de toch al kleine kans dat het landbouwmarktorde-ningsbeleid (dat geheel draait op beheerscomités) ooit zal worden overgeheveld naar co-decisie, verder doen verminderen. Als we dit alles leggen naast het streven de basisbesluiten te beperken tot de kern en de rest in uitvoeringsmaatregelen te regelen, is duidelijk dat dit een opzet is waar voor alles de Commissie zelf beter van wordt.

Het tweede onderdeel van het voorstel verdient wel serieuze overweging. In een poging de Raad en het Europees Parlement op gelijke voet te plaatsen wordt gesuggereerd dat de Commissie, nadat het comité is gehoord, haar definitieve voorstel¹⁴ stelselmatig aan beide instellingen voorlegt. Die hebben vervolgens elk een termijn om bezwaren tegen het voorstel in te dienen. De Raad kan dus niet langer de Commissie 'overrulen' in de (zeer schaarse)¹⁵ gevallen dat Commissie en comité het niet eens zijn geworden, maar krijgt daarvoor in de plaats de mogelijkheid zich te verzetten tegen alle ontwerpuitvoeringsmaatregelen op alle aan co-decisie onderworpen beleidsterreinen. Het Europees Parlement krijgt datzelfde recht. Knelpunt in de discussie zal zijn welke *follow up* de Commissie aan de bezwaren van een van beide instellingen moet geven. Zeker, de Commissie kan een wetgevend voorstel indienen (zoals zij dat ook nu al kan, als het Europees Parlement vindt dat een uitvoeringsmaatregel het mandaat van de Commissie te buiten gaat). Maar de Commissie kan, volgens het voorstel, ook de maatregel gewoon doorzetten, waarbij zij dan 'eventueel' haar voorstel kan wijzigen om 'rekening te houden met' de gemaakte opmerkingen. Uit deze vrijblijvende bewoordingen maak ik op dat de Commissie tracht de Raad kwijt te spelen zonder het Europees Parlement een werkelijke *call back* toe te kennen. Mijn conclusie is dat het voorstel ingenieus is te noemen maar nog nadere uitwerking behoeft.

De discussie over vereenvoudiging van communautaire rechtsinstrumenten

De kans bestaat dat het zojuist genoemde voorstel zal worden ingehaald door de IGC 2004, welke thans wordt voorbereid in de Conventie over de toekomst van de Europese Unie onder voorzitterschap van Valéry Giscard d'Estaing. Het eindrapport van Werkgroep IX ('Vereenvoudiging') van 29 november 2002¹⁶ bevat een aantal interessante voorstellen. Het lijkt wel vast te staan dat artikel 202 (rechtsbasis voor het comitologiebesluit) zelf naar co-decisie overgaat. Verder zijn drie niveaus van rechtsinstrumenten voorgesteld:

i wetten, door Europees Parlement en Raad via co-decisie vastgesteld¹⁷;

- ii gedelegeerde instrumenten, door de Commissie vastgesteld op grond van een delegatie door de wetgever; en,
- iii maatregelen ter uitvoering of toepassing van wetten of gedelegeerde instrumenten, door de Commissie vastgesteld na comitologie.

De criteria om uit te maken wanneer gekozen moet worden voor een gedelegeerd instrument en wanneer voor een uitvoeringsmaatregel zijn voor mijn gevoel nog onvoldoende uitgewerkt. Er is gesuggereerd te werken met zuiver formele criteria.¹⁸ Gedelegeerde instrumenten zouden dan uitsluitend bedoeld zijn een wet aan te vullen of op niet-essentiële onderdelen te wijzigen. De gedachte is hier dat de wetgever bevoegdheden delegeert, in ruil waarvoor hij een controlemiddel krijgt in de vorm van een *call back* - in de zin van een vetorecht dan wel te verstaan. De uitvoeringshandelingen zouden bedoeld zijn een wetgevend instrument toe te passen of uit te voeren. Als gezegd ligt de uitvoering in beginsel bij de lidstaten. Zo beschouwd zijn het hier dus de lidstaten die bevoegdheden afstaan, hetgeen de inschakeling van comités van vertegenwoordigers van de lidstaten rechtvaardigt. De comitologie zou aldus tot het derde (en laagste) niveau worden beperkt.

Het onderscheid tussen de verschillende niveaus zal nog nader moeten worden uitgewerkt, maar de contouren van een heuse hiërarchie der normen, met op elk niveau *checks and balances*, beginnen zich na al die jaren duidelijk af te tekenen. Dat is een belangrijke stap vooruit. Het zou mij niet verbazen dat het hoger besproken voorstel van de Commissie tot wijziging van het comitologiebesluit binnen het huidige artikel 202 EG, door de Conventie (en daarna de IGC 2004) zal worden ingehaald.

¹⁴ In urgente gevallen (denk bijvoorbeeld aan veterinaire maatregelen bij het uitbreken van dierziekten) kan de maatregel worden vastgesteld en hebben beide instellingen de mogelijkheid van bezwaar achteraf.

¹⁵ De comités zullen in de regel trachten er op hun niveau uit te komen omdat de betrokken experts vrezes op de Raadsgremia veel minder greep te hebben. Dat bevordert doorgaans de inschikkelijkheid.

¹⁶ Secretariaatsdocument CONV 424/02.

¹⁷ Naast wetten die de Raad alleen vaststelt. Het is namelijk onwaarschijnlijk dat voor alle rechtsbases co-decisie zal gaan gelden.

¹⁸ Zie de bijdrage van J.-C. Piris aan de discussie van de groep van Rege-ringsvertegenwoordigers (Raadsdocument SN 4386/02 van 17 december 2002).