

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 9.12.2009
COM(2009)673 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Tenuitvoerlegging van artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de
Europese Unie**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Tenuitvoerlegging van artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

1. INLEIDING

Artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zoals dat is geformuleerd in het verdrag dat op 13 december 2007 is ondertekend te Lissabon¹ (hierna "het nieuwe verdrag" genoemd), bepaalt dat de wetgever de bevoegdheid om niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling, kan overdragen aan de Commissie. Dergelijke door de Commissie vastgestelde rechtshandelingen worden volgens de terminologie van het nieuwe verdrag "gedelegeerde handelingen" genoemd (artikel 290, lid 3).

Voor de tenuitvoerlegging van deze bepaling is geen bindende rechtshandeling van afgeleid recht nodig; de bepaling zelf is voldoende en bevat alle elementen die de wetgever nodig heeft om per geval de werkingssfeer, de inhoud en de voorwaarden van een bevoegdheidsdelegatie vast te stellen. De Commissie acht het echter nuttig en noodzakelijk het algemene kader voor deze bevoegdheidsdelegatie te schetsen. Het Europees Parlement is tot dezelfde conclusie gekomen en heeft voorgesteld dat de instellingen voor delegaties een standaardformule opstellen die regelmatig door de Commissie in de wetgevingsvoorstellen zelf zal worden ingevoegd, waarbij het Parlement benadrukt dat hierdoor de vrijheid van de wetgever behouden blijft².

Zonder afbreuk te doen aan de vrijheid van het Europees Parlement en de Raad om de beperkingen en de voorwaarden van een bevoegdheidsdelegatie vast te stellen op het moment dat de wetgevingshandeling wordt vastgesteld, is een gecoördineerde en coherente aanpak in het belang van een betere wetgeving en een goed verloop van het interinstitutionele proces. De Commissie, die is belast met het formuleren en vaststellen van gedelegeerde handelingen, dient net als het Europees Parlement en de Raad, die deze handelingen moeten controleren, de ontwikkeling van een zo homogeen en voorspelbaar mogelijk systeem te bevorderen.

In deze mededeling zet de Commissie haar standpunten uiteen over de werkingssfeer van gedelegeerde handelingen, over de manier waarop bevoegdheidsdelegaties moeten worden afgebakend, over de werkwijze die de Commissie wil volgen om de vaststelling van gedelegeerde handelingen voor te bereiden, en over de voorwaarden voor controle van de wetgever op de uitoefening van de aan de Commissie toegekende bevoegdheden.

¹ PB C 306 van 17.12.2007.

² Resolutie van het Europees Parlement van 7 mei 2009 over de nieuwe rol en bevoegdheden van het Parlement bij de tenuitvoerlegging van het Verdrag van Lissabon.

2. WERKINGSFEEER VAN GEDELEGEERDE HANDELINGEN

Om de werkingssfeer van artikel 290 af te bakenen, moeten niet alleen de termen die de opstellers van het nieuwe verdrag hebben gekozen om gedelegeerde handelingen te definiëren zorgvuldig worden geanalyseerd; deze bepaling moet ook in haar context worden geplaatst, waarbij met name moet worden gekeken naar het historisch verband tussen deze bepaling en de regelgevingsprocedure met toetsing en aan het verband met artikel 291 over uitvoeringshandelingen. Rond de twee artikelen 290 en 291 moet immers het rechtskader worden opgebouwd dat in de plaats zal komen van het zogeheten "comitologie"-systeem dat in het kader van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is ontstaan.

Een bevoegdheidsdelegatie in de zin van artikel 290 kan uitsluitend bij wetgevingshandeling worden geregeld. Daarentegen is het niet van belang of die wetgevingshandeling al dan niet door het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk is vastgesteld. Artikel 290 maakt immers geen onderscheid tussen de gewone wetgevingsprocedure (de voormalige "medebeslissingsprocedure") en bijzondere wetgevingsprocedures.

2.1. Verband met de regelgevingsprocedure met toetsing

De definitie van gedelegeerde handelingen in lid 1 van artikel 290 lijkt vanuit redactioneel oogpunt erg op die van besluiten die in Besluit 1999/468/EG³ ("comitologiebesluit") onder de regelgevingsprocedure met toetsing vallen die op 17 juli 2006 is ingevoerd bij Besluit 2006/512/EG⁴. In beide gevallen gaat het immers om besluiten van algemene strekking ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling.

Dit betekent echter niet dat ze ook op dezelfde wijze ten uitvoer worden gelegd; in een nieuwe institutionele context hoeft de werkingssfeer van gedelegeerde handelingen niet noodzakelijk gelijk te zijn aan die van de regelgevingsprocedure met toetsing. Automatische herhaling van precedentes moet dus worden vermeden.

2.2. Verband met uitvoeringshandelingen

Alvorens het begrip "gedelegeerde handeling" op zichzelf nader te beschouwen, moeten we het bekijken in relatie tot het begrip "uitvoeringshandeling" in de zin van artikel 291.

In de eerste plaats is duidelijk dat één handeling niet onder beide definities kan vallen. Een handeling die onder artikel 290 valt, valt per definitie buiten de werkingssfeer van artikel 291 en omgekeerd. De opstellers van het nieuwe verdrag hebben beide artikelen bewust zo geformuleerd dat ze elkaar uitsluiten. De handelingen in de zin van beide artikelen hebben trouwens ook verschillende juridische benamingen.

In de tweede plaats hebben de opstellers van het nieuwe verdrag de werkingssfeer van beide artikelen niet volgens hetzelfde patroon geformuleerd. Het begrip "gedelegeerde handeling" wordt gedefinieerd naar strekking en effect – handeling van algemene strekking ter aanvulling of wijziging van niet-essentiële onderdelen – terwijl het begrip "uitvoeringshandeling", dat nergens wordt beschreven, wordt bepaald door de bestaansreden van de handeling – behoefte aan eenvormige uitvoeringsvoorwaarden. Dit verschil vloeit voort uit de verschillende aard en

³ PB L 184 van 17.7.1999, blz. 23. Geconsolideerde versie, gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG, gepubliceerd in PB C 255 van 21.10.2006, blz.4.

⁴ PB L 200 van 22.7.2006, blz. 11.

strekking van de bevoegdheden die door elk van beide bepalingen aan de Commissie worden overgedragen.

Met de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen op grond van artikel 290, krijgt de Commissie de bevoegdheid het werk van de wetgever aan te vullen of te wijzigen. Deze delegatie is altijd facultatief: de wetgever draagt soms bevoegdheden over aan de Commissie omdat dat efficiënter is. Het systeem van artikel 291 geeft de Commissie geen enkele "quasi-wetgevingsbevoegdheid"; het gaat om zuiver uitvoerende bevoegdheden. De lidstaten zijn "natuurlijk" belast met de tenuitvoerlegging van de juridisch bindende handelingen van de Unie, maar zodra het nodig is dat die handelingen volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd, moet de Commissie haar uitvoeringsbevoegdheden uitoefenen. Het optreden van de Commissie is niet facultatief, maar verplicht, zodra aan de voorwaarden van artikel 291 is voldaan.

Ten slotte is het nuttig erop te wijzen dat de algemene strekking van de door de Commissie vastgestelde handelingen op zichzelf geen reden is om bij voorkeur met gedelegeerde handelingen te werken in plaats van met uitvoeringshandelingen. Artikel 291 biedt de Commissie ook de mogelijkheid uitvoeringshandelingen van algemene strekking vast te stellen. Om te zorgen voor de uniforme uitvoering van een juridisch bindende handeling van de Unie, kan de Commissie ofwel individuele maatregelen nemen, ofwel handelingen van algemene strekking vaststellen. Daarentegen blijkt uit de formulering van artikel 290 duidelijk dat de Commissie nooit een gedelegeerde handeling mag vaststellen met betrekking tot een maatregel van individuele aard.

2.3. Criteria voor de uitvoering van artikel 290

Alleen de wetgever past de criteria van artikel 290 toe, met dien verstande dat deze cumulatief zijn: de handeling moet niet alleen van algemene strekking zijn, maar ook bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling wijzigen of aanvullen. Het ontbreken van een van beide voorwaarden sluit de toepassing van artikel 290 uit.

De Commissie waagt zich niet aan een onduidelijke interpretatie van deze criteria; het brede scala aan mogelijke maatregelen in een bepaalde situatie maakt elke classificatie onmogelijk. De Commissie wenst echter twee opmerkingen te maken.

Ten eerste is zij ervan overtuigd dat de opstellers van het nieuwe verdrag de term "wijziging" hebben gekozen om ervoor te zorgen dat gevallen waarin de Commissie bevoegd is een basishandeling formeel te wijzigen, ook onder deze bepaling vallen. Een dergelijke formele wijziging kan betrekking hebben op de tekst van een of meer artikelen van het dispositief of op de tekst van een bijlage die juridisch gezien deel uitmaakt van het rechtsinstrument. Het is niet van belang of de bijlage zuiver technische maatregelen bevat; zodra de Commissie de bevoegdheid krijgt om een bijlage met maatregelen van algemene strekking te wijzigen, moet de regeling van de gedelegeerde handelingen worden toegepast.

Ten tweede wijst de Commissie op het belang dat moet worden gehecht aan de term "aanvulling", waarvan de betekenis en de strekking minder expliciet zijn dan die van de term "wijziging".

Om vast te stellen of een maatregel de basishandeling "aanvult", moet de wetgever naar mening van de Commissie beoordelen of de toekomstige maatregel concreet nieuwe niet-essentiële voorschriften toevoegt die het kader van de wetgevingshandeling veranderen,

waarbij een zekere beoordelingsruimte aan de Commissie wordt gelaten. Indien dat het geval is, kan worden gesteld dat de maatregel een "aanvulling" is op de basishandeling. Maatregelen die slechts uitvoering geven aan bestaande regels van de basishandeling moeten daarentegen niet als aanvullende maatregelen worden beschouwd.

Het staat de wetgever vrij een bepaald werkterrein volledig te reglementeren, en de Commissie te belasten met de geharmoniseerde tenuitvoerlegging door middel van uitvoeringshandelingen; evenzo kan de wetgever ervoor kiezen het betrokken werkterrein slechts ten dele te reglementeren en het aan de Commissie over te laten de regelgeving aan te vullen door middel van gedelegeerde handelingen.

3. KADER VOOR BEVOEGDHEIDSDELEGATIES

Wanneer de wetgever bevoegdheden overdraagt aan de Commissie, moet hij in de betrokken wetgevingshandeling het kader voor de uitoefening daarvan vastleggen. Artikel 290, lid 1, tweede alinea, van het nieuwe verdrag verplicht de wetgever uitdrukkelijk de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de bevoegdheidsdelegatie af te bakenen. Er worden dus twee soorten grenzen gesteld aan de bevoegdheidsdelegatie: inhoudelijke grenzen en tijdsgrenzen.

3.1. Inhoudelijke grenzen

De bevoegdheidsdelegatie moet duidelijk, nauwkeurig en gedetailleerd worden beschreven. De wetgever bepaalt welke doelstellingen moeten worden verwezenlijkt met de vaststelling van gedelegeerde handelingen en beschrijft in voorkomend geval binnen welke grenzen deze gedelegeerde handelingen moeten blijven.

Stel dat de wetgever de bevoegdheid om de bijlage bij een verordening te wijzigen, aan de Commissie wenst over te dragen, dan moet hij bijvoorbeeld bepalen dat de Commissie door middel van een gedelegeerde handeling de betrokken bijlage geheel of gedeeltelijk mag wijzigen als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, bijvoorbeeld wanneer er wetenschappelijke of technische vooruitgang wordt geboekt, wanneer zich een bepaalde gebeurtenis voordoet, wanneer een bepaalde tijd is verstreken, enz. Tevens kunnen de Commissie bepaalde beperkingen worden opgelegd bij het wijzigen van de bijlage; als de bijlage bijvoorbeeld kwantitatieve waarden vaststelt, kan de Commissie van de wetgever de verplichting krijgen opgelegd bepaalde drempels niet te overschrijden.

3.2. Tijdsgrenzen

Artikel 290 bepaalt dat de duur van de bevoegdheidsdelegatie wordt vastgesteld door de wetgever. De Commissie ziet dit niet als een bekrachtiging van het gebruik van de zogenoemde horizonbepalingen ("sunset clauses") die in een wetgevingshandeling automatisch een tijdsgrens stellen aan de aan de Commissie overgedragen bevoegdheden, waardoor de Commissie zich genoodzaakt ziet een nieuw wetgevingsvoorstel in te dienen wanneer de door de wetgever opgelegde termijn verstrijkt. Artikel 290 vereist vooral dat de afbakening van de gedelegeerde bevoegdheden duidelijk en voorspelbaar is, maar het schrijft niet voor dat de Commissie strikte vervaldata moeten worden opgelegd. De wetgever moet een evenwicht kunnen vinden tussen de noodzakelijke afbakening van de gedelegeerde bevoegdheden en de continuïteit van de vaststelling van rechtshandelingen die essentieel zijn voor de tenuitvoerlegging van het beleid van de Unie. De Commissie dwingen regelmatig

nieuwe wetsvoorstellen in te dienen om een bevoegdheidsdelegatie te verlengen, zou niet stroken met het streven naar efficiëntie en snelheid dat nu juist de reden is om gebruik te maken van gedelegeerde handelingen.

De Commissie is van mening dat de werklast van de instellingen niet moet worden verhoogd door een dwingend systeem van tijdelijke delegaties. Bevoegdheidsdelegaties moeten dus in beginsel van onbepaalde duur zijn. Dat zou ook perfect aansluiten bij de bestaande situatie. De ervaring leert dat de wetgever in het algemeen de aan de Commissie verleende bevoegdheden niet in de tijd wenst te beperken, ook niet als het gaat om quasiwetgevende maatregelen.

Dit betekent echter niet dat bevoegdheidsdelegaties onveranderlijk moeten zijn. Hierbij is van belang dat de wetgever krachtens artikel 290, lid 2, onder a), in de basishandeling de mogelijkheid kan opnemen om de delegatie in te trekken. Juridisch gezien heeft intrekking dezelfde gevolgen als een horizonbepaling; beide maken een einde aan de bevoegdheden die aan de Commissie zijn overgedragen, en dwingen haar om, indien zulks nuttig en noodzakelijk is, opnieuw een wetgevingsvoorstel in te dienen. Met andere woorden, als de wetgever het op bepaalde terreinen nodig acht te voorkomen dat de bevoegdheidsdelegatie een permanent mandaat wordt, kan hij zich het recht toe-eigenen de delegatie in te trekken. Dit zou overigens wel eens een flexibeler werkwijze kunnen zijn dan een automatische horizonbepaling.

Dit wil niet zeggen dat intrekking uitsluitend moet worden beschouwd als "vervangmiddel" van horizonbepalingen. Zoals hieronder zal blijken (zie punt 5.2), kan intrekking ook andere doelen dienen. Feit blijft dat de wetgever met dit voorrecht over een mechanisme beschikt dat dezelfde uitwerking heeft als een horizonbepaling.

In bijzondere gevallen kan de wetgever het echter toch nodig achten een exacte vervaldatum vast te leggen voor de bevoegdheidsdelegatie. Om te voorkomen dat de instellingen in dergelijke gevallen via nieuwe wetgeving de bevoegdheidsdelegatie moeten verlengen, moet er een mechanisme voor stilzwijgende verlenging worden ingevoerd, op basis van een verslag van de Commissie, en uiteraard op voorwaarde dat de wetgever de automatische verlenging kan verhinderen.

4. PROCEDURE VOOR DE VASTSTELLING VAN GEDELEGEERDE HANDELINGEN

4.1. Autonomie van de Commissie

Artikel 290 bevat geen enkele bepaling die direct of indirect betrekking heeft op de procedure voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen. Gebruikmakend van de bevoegdheden die de wetgever haar heeft toegekend, stelt de Commissie de handelingen vast die noodzakelijk zijn om de doelstellingen van de basishandeling te verwezenlijken.

Lid 1 van artikel 290 heeft betrekking op de afbakening van de bevoegdheidsdelegatie en verplicht de Commissie zich te houden aan de inhoudelijke en de tijdsgrenzen van de delegatie, die in zekere zin de kern van het door de wetgever gegeven "mandaat" vormen. Dit eerste lid is dus al in een vroeg stadium van belang, nog voordat de Commissie begint met de opstelling van een gedelegeerde handeling.

Het tweede lid van artikel 290, dat betrekking heeft op de controle die door de wetgever kan worden uitgeoefend, speelt pas in een later stadium een rol, nadat het mandaat is uitgevoerd.

Het kan gevolgen hebben voor de bevoegdheidsdelegatie zelf, die kan worden ingetrokken als de wetgever van oordeel is dat zij slecht wordt gebruikt, of voor de gedelegeerde handelingen, waartegen bezwaar kan worden aangetekend nadat ze zijn vastgesteld, waardoor ze niet in werking kunnen treden.

Geen van beide bepalingen zegt echter iets over de procedure die de Commissie volgt om een gedelegeerde handeling vast te stellen. De Commissie beschikt dus op dit punt over een grote autonomie.

4.2. Voorbereidingen voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen

De Commissie is voornemens alle nodige voorbereidingen te treffen om ervoor te zorgen dat enerzijds de gedelegeerde handelingen in technisch en juridisch opzicht volledig beantwoorden aan de doelstellingen die in de basishandeling zijn vastgelegd, en anderzijds in politiek en institutioneel opzicht al het mogelijke is gedaan om te voorkomen dat het Europees Parlement of de Raad bezwaar aantekent.

Behalve in de gevallen dat deze voorbereidingen geen nieuwe deskundigheid vereisen, is de Commissie voornemens systematisch overleg te plegen met de deskundigen van de nationale autoriteiten van de lidstaten die de gedelegeerde handelingen ten uitvoer moeten leggen nadat ze zijn vastgesteld. Deze raadpleging zal op zo'n tijdstip plaatsvinden dat de nationale deskundigen de gelegenheid hebben een nuttige en efficiënte bijdrage te leveren. Hiertoe kan de Commissie deskundigengroepen⁵ vormen of gebruikmaken van bestaande groepen.

De Commissie vindt deze werkzaamheden van het allergrootste belang, omdat op deze manier op technisch niveau een goed werkend partnerschap met de deskundigen van de nationale autoriteiten kan worden gevormd. Er zij echter op gewezen dat de deskundigen een raadgevende, en geen institutionele rol spelen in het besluitvormingsproces. Na afloop van de raadpleging laat de Commissie de deskundigen weten welke conclusies volgens haar moeten worden getrokken uit de gesprekken, wat haar eerste reactie is en welke stappen zij verder denkt te nemen.

Wat de financiële diensten betreft heeft de Commissie overigens toegezegd de door de lidstaten aangewezen deskundigen te blijven raadplegen bij de voorbereiding van haar ontwerpen van gedelegeerde handelingen, overeenkomstig haar vaste gewoonte (zie verklaring nr. 39, gehecht aan de slotakte van de intergouvernementele conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen⁶).

Bovendien zal de Commissie, wanneer dat nodig blijkt, alle benodigde studies, analyses, hoorzittingen en raadplegingen verrichten in de vorm die het beste past bij het betrokken beleidsterrein en de gestelde termijnen.

Meer in het algemeen gesproken, is de Commissie voornemens een systeem voor "vroegtijdige waarschuwing" ("early warning") op te zetten, zodat het Europees Parlement en de Raad de uitoefening van hun voorrechten binnen twee maanden na de vaststelling van een gedelegeerde handeling beter kunnen plannen; deze termijn kan op verzoek van het Europees Parlement of de Raad met een maand worden verlengd (zie punt 5.3.1). Bij gevoelige dossiers

⁵ Evenals voor alle deskundigengroepen zullen de relevante gegevens betreffende dergelijke groepen openbaar worden gemaakt via het register van deskundigengroepen.

⁶ PB C 115 van 9.5.2008, blz. 350.

zal de Commissie het Europees Parlement en de Raad extra informatie verschaffen over de gedelegeerde handelingen die zij voornemens is vast te stellen.

5. CONTROLE VAN GEDELEGEERDE HANDELINGEN

5.1. Algemene overwegingen

Artikel 290, lid 2, van het nieuwe verdrag bepaalt welke twee voorwaarden de wetgever aan de bevoegdheidsdelegatie kan verbinden: enerzijds het recht om de delegatie in te trekken, en anderzijds het recht om "bezwaar aan te tekenen", dwz. het recht van bezwaar. Bezwaar is een "motie van afkeuring" tegen een welbepaalde gedelegeerde handeling, terwijl bij intrekking de overgedragen bevoegdheden in algemene en absolute zin van de Commissie worden afgenomen. Bezwaar moet daarom worden beschouwd als de gewone controle die de wetgever uitoefent over alle gedelegeerde handelingen, terwijl intrekking eerder een buitengewone maatregel is, die bijvoorbeeld wordt genomen als zich omstandigheden voordoen die de basis van de bevoegdheidsdelegatie zelf ondermijnen.

De wetgever hoeft niet beide voorwaarden tegelijk te stellen; ze staan los van elkaar. De wetgever zou het bijvoorbeeld niet nodig kunnen vinden om altijd te voorzien in de mogelijkheid om de bevoegdheidsdelegatie in te trekken, omdat dit in het geval van een handeling die onder de gewone wetgevingsprocedure valt, betekent dat een van beide takken van de wetgevende macht een gezamenlijk vastgestelde bepaling eenzijdig buiten werking kan stellen. Evenzo zou het recht van bezwaar lastig in het gebruik kunnen zijn, vooral wanneer de wetgever de Commissie de bevoegdheid wil geven gedelegeerde handelingen vast te stellen binnen een bijzonder strikte termijn of volgens een bijzonder strikt tijdschema (zie punten 5.2 en 5.3.1).

Het Europees Parlement besluit bij meerderheid van zijn leden en de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen over de uitoefening van de hun door het verdrag toegekende controlebevoegdheden, overeenkomstig artikel 290, lid 2, tweede alinea.

5.2. Intrekkingrecht

Het recht om de delegatie in te trekken zou met name kunnen worden gebruikt wanneer de wetgever de mogelijkheid wil hebben om op elk gewenst moment de Commissie de aan haar overgedragen bevoegdheden weer te ontnemen, om rekening te kunnen houden met nieuwe omstandigheden die aanleiding geven tot wetgevende maatregelen.

Ook kan het zo zijn dat de wetgever het recht wil hebben de delegatie in te trekken als hij het recht van bezwaar niet nuttig of niet praktisch acht. Dat kan met name het geval zijn wanneer de Commissie gedelegeerde handelingen moet vaststellen waarvoor termijnen gelden die niet verenigbaar zijn met de uitoefening van het recht van bezwaar door de wetgever. Hoewel de wetgever geen controle kan uitoefenen over alle gedelegeerde handelingen afzonderlijk omdat het er te veel zijn, behoudt hij de algemene controle op de bevoegdheidsdelegatie als hij het recht heeft die weer in te trekken.

Wanneer de wetgevingshandeling voorziet in het recht om de bevoegdheidsdelegatie in te trekken, moet dit recht worden gekoppeld aan een motiveringsverplichting en worden voorafgegaan door de uitwisseling van gegevens tussen de instellingen. Ook de juridische gevolgen moeten worden gespecificeerd.

De instelling die het vertrouwen in de Commissie wil opzeggen, dient duidelijk te maken om welke redenen zij hiertoe heeft besloten. Dit zou om twee redenen nuttig zijn. Ten eerste weet de instelling die geen gebruik maakt van het intrekingsrecht dan waarom de andere instelling heeft besloten eenzijdig de basishandeling te wijzigen. Ten tweede zou dit preventief werken: door de beslissing te motiveren maakt het Europees Parlement of de Raad de Commissie duidelijk wat zij zou moeten doen of nalaten om in de toekomst te voorkomen dat de delegatie wordt ingetrokken.

De instelling die voornemens is om de delegatie in te trekken, moet niet alleen de Commissie daarvan op de hoogte stellen, maar ook de instelling die geen gebruik maakt van dit recht. Dan kan er een interinstitutionele dialoog op gang komen voordat tot de intrekking wordt besloten. Bovendien zou de instelling die het initiatief neemt tot intrekking van de delegatie, expliciet moeten aangeven welke gedelegeerde bevoegdheden zij precies wil intrekken. Er moet immers rekening worden gehouden met gevallen waarin het Europees Parlement of de Raad slechts een deel van de aan de Commissie gedelegeerde bevoegdheden wenst in te trekken. Met andere woorden: "gedeeltelijke intrekking" zou ook mogelijk moeten zijn.

Ten slotte moet in de basishandeling uitdrukkelijk worden vermeld welke gevolgen het intrekken van de delegatie heeft. Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden bepaald dat het besluit tot intrekking een einde maakt aan de delegatie van de bevoegdheden waarop het besluit betrekking heeft, maar dat dit de reeds geldende gedelegeerde handelingen onverlet laat.

5.3. Recht van bezwaar

Wanneer de wetgevingshandeling voorziet in het recht om bezwaar aan te tekenen, moet dit recht worden gekoppeld aan een bepaalde procedure. Nadat een gedelegeerde handeling is vastgesteld, wordt de wetgever hiervan in kennis gesteld door de Commissie; wanneer de basishandeling onder de gewone wetgevingsprocedure valt, gebeurt kennisgeving aan het Europees Parlement en de Raad gelijktijdig. Op dat moment gaat het recht van bezwaar in en werkt het als een opschortende voorwaarde: de door de Commissie vastgestelde gedelegeerde handeling wordt opgeschort gedurende een in de wetgevingshandeling gestelde termijn waarbinnen de wetgever bezwaar kan aantekenen.

Tevens neemt de Commissie alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat gedelegeerde handelingen onmiddellijk na de vaststelling ervan worden bekendgemaakt.

5.3.1. Termijnen

De termijn waarover de wetgever beschikt om de gedelegeerde handeling te bestuderen, wordt vastgesteld in de basishandeling. De wetgever kan per geval zelf bepalen hoeveel tijd hij nodig denkt te hebben. De Commissie is echter van mening dat vermeden moet worden dat voor verschillende werkerreinen totaal verschillende termijnen worden vastgesteld, tenzij dit nodig is omdat het om dringende maatregelen gaat, en dus korte termijnen moeten worden gesteld, of omdat de door de Commissie vast te stellen handelingen buitengewoon gecompliceerd zijn, en dus meer tijd nodig is.

De termijn om bezwaar aan te tekenen zou beginnen te lopen wanneer de Commissie de vastgestelde gedelegeerde handeling in alle officiële talen van de Unie indient.

De ervaring met de regelgevingsprocedure met toetsing leert dat de termijn van drie maanden die doorgaans geldt voor het indienen van bezwaar, langer is dan nodig is, omdat het

Europees Parlement en de Raad vaak sneller kunnen vaststellen of het betrokken besluit moeilijkheden zal opleveren. In de meeste gevallen wordt de termijn van drie maanden daardoor een gewone procedurele termijn, die geen echte meerwaarde heeft maar wel de inwerkingtreding van de handeling vertraagt.

Daarom pleit de Commissie voor een bezwaartermijn van twee maanden, die op verzoek van het Europees Parlement of de Raad automatisch wordt verlengd. Op deze manier worden de procedures efficiënter zonder dat het principe van een totale termijn van drie maanden in het gedrang komt. In bijzondere gevallen, wanneer twee maanden vanwege de complexiteit of de gevoeligheid van de onderwerpen waarvoor de bevoegdheidsdelegatie wordt toegekend voor het Europees Parlement en de Raad te kort is om hun voorrechten uit te oefenen, kan het nuttig zijn voor een vaste termijn van drie maanden te kiezen.

Tevens moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat beide instellingen nog voordat de wettelijke termijn is verstreken, besluiten de Commissie te laten weten dat zij geen bezwaar zullen aantekenen tegen de gedelegeerde handeling, zodat de handeling onmiddellijk in werking kan treden.

Deze standaardregeling is vanzelfsprekend niet geschikt voor alle beleidsterreinen. Op sommige gebieden moet de Commissie zeer snel handelen, ook als er geen sprake is van een noodsituatie. In dergelijke gevallen zou aan de wetgever kunnen worden voorgesteld de controletermijn aanmerkelijk te verkorten, of helemaal achterwege te laten, als hij ook over het recht beschikt om de delegatie in te trekken (zie punt 5.2).

5.3.2. *Gronden*

Artikel 290 VWEU geeft niet aan op welke gronden de wetgever bezwaar kan aantekenen tegen een gedelegeerde handeling. Het recht om bezwaar aan te tekenen, dat voor de wetgever de gewone controle op de bevoegdheidsdelegatie vormt, moet in beginsel onder de discretionaire bevoegdheid van het Europees Parlement en de Raad vallen.

Dat neemt niet weg dat de instelling die bezwaar maakt, duidelijk zou moeten maken waarom zij dat doet. De redenen voor het bezwaar zouden moeten worden uiteengezet in het besluit van de Raad of de resolutie van het Europees Parlement waarin het bezwaar formeel kenbaar wordt gemaakt. Deze werkwijze voorkomt dat de Commissie voortgaat op de weg die tot bezwaren van het Europees Parlement of de Raad heeft geleid. Wanneer de instelling die bezwaar aantekent bijvoorbeeld duidelijk aangeeft dat de Commissie haar bevoegdheden heeft overschreden, kan de Commissie er eventueel voor kiezen wetgeving voor te stellen.

5.3.3. *Gevolgen van het bezwaar*

Een gedelegeerde handeling waartegen het Europees Parlement of de Raad bezwaar heeft gemaakt, kan niet in werking treden. De Commissie kan een nieuwe gedelegeerde handeling vaststellen, waarin rekening wordt gehouden met de bezwaren, of een wetgevingsvoorstel indienen overeenkomstig de verdragen, wanneer het bezwaar is gegrond op een overschrijding van de gedelegeerde bevoegdheden. Het is ook denkbaar dat de Commissie volledig afziet van optreden.

5.3.4. *Spoedprocedure*

De Commissie denkt dat een gedelegeerde handeling die onderworpen is aan het recht van bezwaar, soms met spoed moet worden vastgesteld en in werking moet treden. Zo moesten op

het dieptepunt van de financiële crisis in het najaar van 2008 zo snel mogelijk bepaalde boekhoudnormen worden aangepast. De termijnen van de regelgevingsprocedure met toetsing die daarop van toepassing waren, moesten aanmerkelijk worden ingekort zodat de maatregelen zo snel mogelijk konden worden vastgesteld en uitgevoerd.

Uitoefening van het recht van bezwaar kan dus onverenigbaar zijn met het spoedeisende karakter van een bepaalde situatie. Daarom acht de Commissie het essentieel dat er een spoedprocedure wordt ingevoerd; de wetgever kan dan bepalen wanneer deze van toepassing is.

Een dergelijke procedure kan op verschillende manieren worden georganiseerd. Zo kan bijvoorbeeld de bezwaartermijn tot een minimum worden beperkt. Een door de Commissie vastgestelde gedelegeerde handeling zou dan bijvoorbeeld wegens dwingende spoed acht dagen na indiening bij het Europees Parlement en de Raad in werking kunnen treden. Voordeel hiervan is dat het eenvoudig is en dat het gewone proceduretraject wordt gevolgd. Het gevaar is echter dat hierdoor het recht van bezwaar van de wetgever wordt uitgehold, omdat het erg moeilijk is in zo korte tijd bezwaren te formuleren.

De Commissie pleit dan ook voor een andere aanpak, waarbij een gedelegeerde handeling wordt vastgesteld, in werking treedt en onmiddellijk wordt toegepast, terwijl het recht van bezwaar blijft gelden. De wetgever wordt dan onmiddellijk in kennis gesteld van de betrokken gedelegeerde handeling, die van toepassing blijft zolang het Europees Parlement of de Raad geen bezwaar aantekent; de termijn daarvoor zou op zes weken kunnen worden gesteld. Indien wel bezwaar wordt aangetekend is de gedelegeerde handeling niet langer van toepassing.

6. CONCLUSIE

De contacten met de diensten van het Europees Parlement en de gesprekken met de Raad in de weken voorafgaand aan de goedkeuring van deze mededeling, zijn verwerkt in de tekst. De Commissie is van mening dat de drie instellingen op basis van deze mededeling de bevoegdheidsdelegaties in het kader van artikel 290 van het nieuwe verdrag zo harmonieus mogelijk kunnen regelen.

Aansluitend bij de richtsnoeren van deze mededeling voegt de Commissie in bijlage enkele modellen bij voor artikelen voor toekomstige wetgevingshandelingen waarbij haar de bevoegdheid wordt toegekend om gedelegeerde handelingen vast te stellen.

BIJLAGE

Modellen

Deze modellen geven een standaardformulering voor de artikelen van een basishandeling waarin de wetgever de bevoegdheidsdelegatie afbakt en de voorwaarden stelt waaraan de delegatie is onderworpen. Deze modellen zijn niet bedoeld voor de gedelegeerde handelingen zelf. Niettemin wijst de Commissie er nu reeds op dat zij in de overwegingen van gedelegeerde handelingen expliciet zal vermelden waarom de gedelegeerde handeling wordt vastgesteld. Bij gedelegeerde handelingen zal ook een toelichting worden gevoegd waarin dieper wordt ingegaan op de grondslagen van de handeling en informatie wordt verstrekt over de voorbereidende werkzaamheden van de Commissie, indien dit relevant is.

Overweging

De Commissie dient bevoegd te zijn overeenkomstig artikel 290 van het verdrag gedelegeerde handelingen vast te stellen ten aanzien van [...].

Artikelen waarbij bevoegdheden worden overgedragen

(Bij een of meer bepalingen van de basishandeling worden bevoegdheden overgedragen aan de Commissie. In deze bepalingen worden de doelstellingen, de inhoud en de strekking van de bevoegdheidsdelegatie vastgesteld en wordt verwezen naar artikel A).

Artikel A

Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie

1. De bevoegdheid om de in (de) artikel(en) [*vermelding van het artikel of de artikelen waarbij bevoegdheden worden overgedragen*] bedoelde gedelegeerde handelingen vast te stellen, wordt aan de Commissie toegekend voor

Optie 1

onbepaalde tijd.

Optie 2

een periode van [X] jaar na de inwerkingtreding van [...]. De Commissie stelt uiterlijk [X] maanden voor het einde van de periode van [X] jaar een verslag op over de bevoegdheidsdelegatie. De bevoegdheidsdelegatie wordt automatisch verlengd met dezelfde periode, tenzij het Europees Parlement of de Raad de bevoegdheid intrekt overeenkomstig artikel B.

2. Zodra de Commissie een gedelegeerde handeling heeft vastgesteld, stelt zij het Europees Parlement en de Raad daarvan gelijktijdig in kennis.

3. De aan de Commissie toegekende bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, is onderworpen aan de voorwaarden die worden gesteld in (de) artikel(en) [B] [en] [C]. [In geval van dwingende spoed is artikel D van toepassing.]⁷

Artikel B

Intrekking van de bevoegdheidsdelegatie

1. De in (de) artikel(en) [*vermelding van het artikel of de artikelen waarbij bevoegdheden worden overgedragen*] bedoelde bevoegdheidsdelegatie kan door het Europees Parlement of de Raad worden ingetrokken.
2. De instelling die een interne procedure is begonnen om te besluiten of zij de bevoegdheidsdelegatie wenst in te trekken, brengt de medewetgever en de Commissie hiervan uiterlijk een maand voordat een definitief besluit wordt genomen, op de hoogte en geeft daarbij aan welke gedelegeerde bevoegdheden mogelijk worden ingetrokken en waarom.
3. Het besluit tot intrekking maakt een einde aan de delegatie van de bevoegdheden die in het besluit worden vermeld. Het besluit treedt onmiddellijk in werking of op een latere datum die in het besluit wordt vermeld. Het besluit laat de geldigheid van de reeds van kracht zijnde gedelegeerde handelingen onverlet. Het besluit wordt bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel C

Bezwaar tegen gedelegeerde handelingen

1. Het Europees Parlement en de Raad kunnen bezwaar aantekenen tegen de gedelegeerde handeling

Optie 1

binnen twee maanden na de datum van kennisgeving. Op initiatief van het Europees Parlement of de Raad wordt deze termijn met een maand verlengd.

Optie 2

binnen drie maanden na de datum van kennisgeving.

2. Indien noch het Europees Parlement noch de Raad bij het verstrijken van deze termijn bezwaar hebben aangetekend tegen de gedelegeerde handeling, of indien het Europees Parlement en de Raad beide voor die datum aan de Commissie hebben laten weten dat zij geen bezwaar zullen aantekenen, treedt de gedelegeerde handeling in werking op de in die handeling bepaalde datum.

⁷ Deze laatste zin wordt alleen toegevoegd in basishandelingen die in een spoedprocedure voorzien.

3. Indien het Europees Parlement of de Raad bezwaar aantekent tegen de gedelegeerde handeling, treedt deze niet in werking. De instelling die bezwaar aantekent tegen de gedelegeerde handeling, geeft aan om welke redenen zij dit doet.

Artikel D

Spoedprocedure⁸

1. Een gedelegeerde handeling die volgens de spoedprocedure wordt vastgesteld, treedt onmiddellijk in werking en is van toepassing zolang geen bezwaar wordt aangetekend overeenkomstig lid 2. In de kennisgeving van de gedelegeerde handeling aan het Europees Parlement en de Raad wordt vermeld om welke redenen gebruik wordt gemaakt van de spoedprocedure.
2. Het Europees Parlement en de Raad kunnen binnen een termijn van [zes weken] na de datum van kennisgeving bezwaar aantekenen tegen de gedelegeerde handeling. Indien dit gebeurt, is de gedelegeerde handeling niet langer van toepassing. De instelling die bezwaar aantekent tegen de gedelegeerde handeling, geeft aan om welke redenen zij dit doet.

⁸ In de bepalingen die naar dit artikel verwijzen, wordt de "dwingende spoed" duidelijk vermeld.