

Fiche: Ontwerp Interinstitutioneel Akkoord betreffende Europese regelgevende agentschappen

Titel:

Ontwerp Interinstitutionaal Akkoord betreffende een kader voor Europese regelgevende agentschappen

Datum Raadsdocument: 4 maart 2005

Nr. Raadsdocument: 7032/05

Nr. Commissiedocument: COM(2005)59

Eerstverantwoordelijk ministeries: Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties i.o.m. JUS, FIN, SZW, OCW, VWS, LNV, EZ, V&W

Behandelingstraject in Brussel: Voordat onderhandelingen over het IIA tussen Commissie, Raad en EP plaatsvinden, zal het voorstel aan de orde worden gesteld in een Raadswerkgroep (naar verwachting de Raadswerkgroep Algemene Zaken).

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

In het Witboek 'European Governance' (COM(2001)428 van 25 juli 2001) en haar mededeling voor een kader voor Europese regelgevende agentschappen (COM(2002)718) kondigde de Commissie aan meer uitvoerende taken in handen te willen leggen van regelgevende agentschappen. Zowel Raad als EP hebben – onder voorwaarden – steun uitgesproken voor het opstellen van een kader voor regelgevende agentschappen.

Onder regelgevende agentschappen worden verstaan organen die actief meewerken aan de uitoefening van de uitvoerende macht door middel van maatregelen die tot de regelgeving van een bepaalde sector bijdragen. Het gaat daarbij om organen die taken vervullen die een hoge mate van specialistische wetenschappelijke en/of technische deskundigheid verlangen. Behalve advisering kunnen zulke agentschappen ook bevoegdheden bezitten om in individuele gevallen beslissingen ("beschikkingen") te nemen die bindend zijn voor derden.

De Commissie doet thans een voorstel voor een Interinstitutioneel Akkoord (IIA), waarin de voorwaarden en modaliteiten voor de oprichting, de functionering en de bestuurlijke, politieke, gerechtelijke en financiële controle worden neergelegd. Voor wat betreft de oprichting gaat het voorstel in het bijzonder in op de rechtsgrondslag en de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Vervolgens bevat het regels voor de aan regelgevende agentschappen op te dragen taken en bevoegdheden, voor de samenstelling, werkwijze en benoeming van de raad van bestuur en het eventuele dagelijks bestuur, alsook bepalingen betreffende taken en benoeming voor de directeur. Ook gaat het voorstel in op de waarborging van democratische invloed en controle. Hoewel deze voorwaarden en regels in eerste instantie bedoeld zijn voor nieuw op te richten agentschappen, wordt in navolging van de Raadsconclusies van juni 2004 voorgesteld om te bezien of en in hoeverre deze voorwaarden kunnen worden toegepast op reeds bestaande agentschappen. Uiteindelijk doel van dit horizontale kader voor regelgevende agentschappen is dat de uitvoering van Europese regelgeving op een coherente, transparante, geloofwaardige en effectieve wijze geschiedt.

Rechtsbasis van het voorstel:

De Commissie stelt voor de regels voor de oprichting van Europese regelgevende agentschappen in een Interinstitutioneel Akkoord tussen de drie instellingen (Commissie,

Raad, EP) neer te leggen. Aanvankelijk had de Commissie aangegeven met een voorstel voor een kaderverordening voor regelgevende agentschappen te komen. Omdat de rechtswerking van een Interinstitutioneel Akkoord beperkt is, geeft Nederland de voorkeur aan een kaderverordening.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

De Commissie zal met de Raad in het EP in onderhandeling treden over de tekst van het Interinstitutioneel Akkoord. Indien alsnog voor het instrument van een kaderverordening wordt gekozen, zal het van de rechtsbasis afhangen welke besluitvormingsprocedure van toepassing is en welke rol het EP zal worden toebedeeld.

Instelling nieuw Comitologie-comité: nee

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: positief voor wat betreft het antwoord op de vraag of een horizontale regeling voor regelgevende agentschappen nodig is. Zowel Raad als EP onderschrijven de noodzaak van een horizontaal juridisch kader voor regelgevende agentschappen. De subsidiariteitstoets valt negatief uit waar het de vraag betreft of in het voorliggende voorstel wordt voldaan aan de eis dat instelling van een Europees regelgevend agentschap pas aan de orde is nadat is aangetoond dat regelgeving niet goed door de lidstaten kan worden uitgevoerd.

Proportionaliteit: positief, mits de vereiste terughoudendheid bij de oprichting van nieuwe agentschappen voldoende tot uitdrukking komt in de horizontale kaderregeling. Bovendien hecht Nederland aan het neerleggen van de voorgestelde horizontale regels voor regelgevende agentschappen in een kaderverordening.

Consequenties voor de EU-begroting:

Onduidelijk. In de huidige Financiële Perspectieven (2000-2006) vindt er bij de oprichting van een agentschap een verschuiving plaats van middelen uit Categorie 5 (administratieve uitgaven) naar Categorie 3 (intern beleid), waaronder agentschappen vallen. De Commissie heeft bij eerdere onderhandelingen over de kaderrichtlijn voor uitvoerende agentschappen aangegeven dat de oprichting van agentschappen een budgetneutrale exercitie is, of zelfs middelen vrij zou maken, omdat agentschappen efficiënter werken en de personeelskosten gedrukt worden door de inzet van contractanten. In het onderhavige document wordt hier niet op ingegaan. Tot op heden is vrijwel geen informatie voorhanden om te toetsen of dit effect werkelijk heeft plaatsgevonden. De ervaring lijkt vooralsnog in een andere richting te wijzen. Tijdens de voorbereiding en totstandkoming van de begroting 2005 onder Nederlands voorzitterschap bleek het EP de budgettaire krapte bij het interne beleid (Categorie 3) te wijten aan de sterke toename van de middelen voor de agentschappen, hetgeen de Raad dwong akkoord te gaan met additionele middelen in deze Categorie. Voor wat betreft de nieuwe Financiële Perspectieven (2007-2013) zou het voor de financiële transparantie wenselijk zijn de agentschappen onder te brengen in een Categorie voor administratieve uitgaven.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: n.v.t.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): geen

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: n.v.t.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: geen

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Aanvankelijk had de Commissie het voornemen een kaderverordening voor regelgevende agentschappen op te stellen, in navolging van de in januari 2003 aangenomen kaderverordening voor uitvoerende agentschappen (verordening 58/2003). Thans spreekt de Commissie echter van een veel minder bindend rechtsinstrument, een Interinstitutioneel Akkoord. Nederland hecht aan het neerleggen van horizontale regels voor regelgevende agentschappen in een kaderverordening. De Commissie zal derhalve in eerste instantie worden verzocht om de mogelijkheid van een kaderverordening nader te bezien. Voorts zal de Commissie worden gevraagd ook het Comité van de Regio's om advies te vragen over het ontwerp.

Reeds in reactie op het Witboek 'European Governance' heeft Nederland te kennen gegeven de instelling van regelgevende agentschappen niet af te wijzen, maar dat de nodige terughoudendheid moet worden betracht bij de instelling van nieuwe agentschappen. Onder voorwaarden kunnen agentschappen de vervulling van de taken van de Unie verbeteren door de inzet van de vereiste deskundigheid. Nederland acht het van belang dat ook voor agentschappen met beslissingsbevoegdheid wordt voldaan aan het beginsel dat op publieke beslissingen democratische controle kan worden uitgeoefend.

Wanneer een agentschap de bevoegdheid krijgt tot het oefenen van publieke taken, dient de democratische inbedding daarvan te zijn gewaarborgd. Het beginsel "publieke zaak is publieke taak" geldt niet alleen in algemene zin, maar moet kunnen worden waargemaakt ten aanzien van elke beslissing van een agentschap. Nederland heeft zich dan ook steeds uitgesproken voor een sluitend systeem van democratische invloed en controle op het functioneren van Europese regelgevende agentschappen, zeker als deze beslissingsbevoegdheid hebben. Afhankelijk van de mate waarin hun besluiten een politiek karakter dragen – dat wil zeggen dat zij een afweging vergen ten opzichte van andere belangen of van het algemeen belang – dient de mogelijkheid te bestaan voor de Commissie om het doen en laten van regelgevende Europese agentschappen te beïnvloeden. Het voorgestelde Interinstitutioneel Akkoord biedt die mogelijkheid in onvoldoende mate. In het bijzonder moet mogelijk worden gemaakt dat de Commissie de bevoegdheid krijgt om (vooraf) het beleidskader vast te stellen waarin een regelgevend agentschap zijn bevoegdheden dient uit te oefenen en om (achteraf) binnen bepaalde termijnen een besluit van een regelgevend agentschap te vernietigen wegens strijd met het recht of met het bredere belangen dan waarmee het regelgevend agentschap rekening kan houden.

Daarnaast is het voor Nederland van belang dat de oprichting van een regelgevend agentschap geschiedt op basis van een specifieke rechtsgrondslag. De restbepaling van artikel 308 EG dient slechts te worden gebruikt als er geen bijzondere bevoegdheid voor het desbetreffende beleidsterrein bestaat. Ook verlangt Nederland dat de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit goed verankerd worden in een horizontaal kader voor regelgevende agentschappen. In het huidige ontwerp ontbreekt echter een toereikende subsidiariteitstoets. Ook acht Nederland het van belang dat expliciet bepaald wordt dat taken en bevoegdheden van een regelgevend agentschap limitatief dienen te worden opgesomd.

Waar het de interne organisatie van regelgevende agentschappen betreft, is het essentieel dat de onafhankelijkheid wordt gewaarborgd. Daarbij acht Nederland het van belang dat de Commissie vanwege haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van Europese regelgeving is vertegenwoordigd in de raad van bestuur. Vertegenwoordiging van het EP in de raad van bestuur acht de regering vanwege zijn taak tot het controleren van de activiteiten van regelgevende agentschappen niet wenselijk. Voorts zou de mogelijkheid geopend moeten worden dat belanghebbenden onder omstandigheden ook met stemrecht zitting zouden moeten kunnen nemen in de raad van bestuur. Voor wat betreft de benoeming van de leden van de raad van bestuur, wenst Nederland dat specifieke bepalingen voor de benoemingsprocedure worden opgenomen in het horizontale kader. Voorts dient daarbij de democratische controle (door versterking van de positie van de Commissie) naar het oordeel van Nederland te worden versterkt.

Ook hecht Nederland aan een goede rechtsbescherming van burgers en personeelsleden van een regelgevend agentschap. Een voldoende uitwerking van de rechtsbescherming ontbreekt echter nog in het voorliggende voorstel; belangrijke procedurele waarborgen (zoals motiveringsplicht, het recht van hoor en wederhoor vormvoorschriften en termijnen) dienen te worden vastgelegd. Voorts dienen regelgevende agentschappen te functioneren volgende dezelfde beginselen van behoorlijk bestuur als die van toepassing zijn op de Commissie. Volgens Nederland komen de beginselen van openbaarheid van bestuur en de verplichting tot motivering van besluiten onvoldoende tot hun recht in het voorstel. Tenslotte wenst Nederland terughoudend te zijn met het toekennen van fiscale privileges aan medewerkers van regelgevende agentschappen.

Tenslotte wenst Nederland aandacht te vragen voor de gevolgen van inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag voor het toepassingsbereik van de horizontale kaderregeling voor regelgevende agentschappen. Het Grondwettelijk Verdrag heft immers de pijlers van de huidige Unie op. De vraag stelt zich daarmee of de kaderregeling automatisch van toepassing zal zijn op alle agentschappen die op basis van het Grondwettelijk Verdrag opgericht zouden kunnen worden, inclusief die agentschappen die thans op basis van het EU-verdrag worden opgericht. Het is zaak dat recht wordt gedaan aan de in het Verdrag vastgelegde bevoegdheidsverdeling, met name waar het de samenstelling van de raad van bestuur betreft. Nederland trekt in twijfel of de Commissie vertegenwoordigd zou moeten worden of stemrecht zou moeten bezitten in de raad van bestuur indien het een regelgevend agentschap betreft dat betrekking heeft op een beleidsterrein ten aanzien waarvan de Commissie geen bevoegdheden heeft.