



Zittingsdocument

10.4.2019

A8-0398/2018/err02

ADDENDUM

bij het verslag

over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden
(COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD))

Commissie juridische zaken

Rapporteur: Virginie Rozière
A8-0398/2018

Volgend advies wordt ingevoegd na het eerste advies van de Commissie Juridische Zaken inzake de rechtsgrond:

TWEEDE ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN

INZAKE DE RECHTSGROND

25.3.2019

De heer Pavel Svoboda
Voorzitter
Commissie juridische zaken
BRUSSEL

Betreft: Advies inzake de rechtsgrond van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die

RR\1170275NL.docx

PE623.965v02-00

Geachte voorzitter,

Op 18 februari 2019 heeft de Commissie juridische zaken, overeenkomstig artikel 39, lid 5, van het Reglement, op eigen initiatief besloten nogmaals een advies in te dienen over de juistheid van de rechtsgrond van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, dit in verband met de uitkomst van de interinstitutionele onderhandelingen.

De Commissie heeft haar voorstel op verschillende sectorale rechtsgronden gebaseerd. De rechtsgrond is als volgt geformuleerd:

"Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name de artikelen 16, 33, 43 en 50, artikel 53, lid 1, en de artikelen 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 en 325, lid 4, en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, en met name artikel 31,"

Binnen de termijn voor indiening van amendementen werden hierop enkele toevoegingen aan de rechtsgrond voorgesteld. Naar aanleiding daarvan keurde de Commissie juridische zaken op 25 oktober 2018 een advies inzake de rechtsgrond goed waarin de juistheid van deze toevoegingen werd beoordeeld. Voorts werd de rechtsgrond van het voorstel van de Commissie door de Raad beoordeeld en gewijzigd in zijn algemene oriëntatie.

De medewetgevers kwamen uiteindelijk overeen om de artikelen 33, 62, 103, 109 en 207 VWEU als rechtsgrond te schrappen en de verwijzingen naar de artikelen 43, 168 en 192 VWEU nader te specificeren in die zin dat verwezen wordt naar artikel 43, lid 2, artikel 168, lid 4, en artikel 192, lid 1, VWEU. Het is daarom wenselijk om de juistheid van de in dit akkoord genoemde rechtsgrond te onderzoeken.

I – Achtergrond

Het Parlement heeft in zijn resolutie van 24 oktober 2017 over legitieme maatregelen ter bescherming van klokkenluiders die handelen in het algemeen belang en zijn resolutie van 20 januari 2017 over de rol van klokkenluiders bij de bescherming van de financiële belangen van de EU, de Commissie verzocht een horizontaal wetgevingsvoorstel in te dienen dat garanties biedt voor een hoog niveau van bescherming van klokkenluiders in de EU, zowel in de openbare als in de particuliere sector en bij de nationale en EU-instellingen.

Er bestaan momenteel op een aantal gebieden van het Unierecht regels inzake klokkenluiders. Zo bevatten het Statuut van de ambtenaren en een aantal verordeningen betreffende het witwassen van geld en financiële markten dergelijke bepalingen.

Het nu voorliggende voorstel voor een richtlijn voorziet in regels ter bescherming van klokkenluiders die van toepassing zijn indien schendingen van het Unierecht worden gemeld op gebieden die behoren tot het toepassingsgebied van de richtlijn en die nader gespecificeerd worden in de bijlage die een lijst bevat van relevante onderdelen van de Unie-wetgeving die

rechtstreeks worden genoemd of waarnaar wordt verwezen.

II – Relevante Verdragsbepalingen

Artikel 16 VWEU luidt als volgt:

Artikel 16

- 1. Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.*
 - 2. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure de voorschriften vast betreffende de bescherming van natuurlijke personen ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie, alsook door de lidstaten, bij de uitoefening van activiteiten die binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie vallen, alsmede de voorschriften betreffende het vrij verkeer van die gegevens. Op de naleving van deze voorschriften wordt toezicht uitgeoefend door onafhankelijke autoriteiten.*
- De op basis van dit artikel vastgestelde voorschriften doen geen afbreuk aan de in artikel 39 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde specifieke voorschriften.*

Artikel 33 VWEU luidt als volgt:

Artikel 33

Binnen het toepassingsgebied van de Verdragen nemen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen ter versterking van de douanesamenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie.

Artikel 43 VWEU luidt als volgt:

Artikel 43

- 1. De Commissie doet voorstellen inzake de totstandbrenging en de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, daarbij inbegrepen de vervanging van de nationale organisaties door een van de in artikel 40, lid 1, genoemde vormen van gemeenschappelijke ordening, alsook de uitvoering van de in deze titel speciaal vermelde maatregelen. Deze voorstellen dienen rekening te houden met de onderlinge samenhang tussen de in deze titel genoemde landbouwvraagstukken.*
- 2. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de in artikel 40, lid 1, bedoelde gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten in en stellen de overige bepalingen vast die nodig zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid na te streven.*
- 3. De Raad stelt op voorstel van de Commissie de maatregelen vast voor de prijsbepaling, de heffingen, de steun en de kwantitatieve beperkingen, alsook voor de vaststelling en verdeling van de vangstmogelijkheden.*
- 4. De in artikel 40, lid 1, genoemde gemeenschappelijke ordening kan overeenkomstig de bepalingen van het voorgaande lid in de plaats worden gesteld van de nationale marktorganisaties:*

(a) indien de gemeenschappelijke ordening aan de lidstaten welke tegen deze maatregelen gekant zijn en zelf over een nationale organisatie voor de betrokken productie beschikken, gelijkwaardige waarborgen biedt inzake de werkgelegenheid en de levensstand van de betrokken producenten, met inachtneming van het ritme van de mogelijke aanpassing en van de noodzakelijke specialisatie, en

(b) indien deze ordening aan het handelsverkeer binnen de Unie analoge voorwaarden waarborgt als op een nationale markt bestaan.

5. Wanneer voor bepaalde grondstoffen een gemeenschappelijke ordening in het leven wordt geroepen, voordat er reeds een gemeenschappelijke ordening voor de overeenkomstige verwerkte producten bestaat, mogen de betrokken grondstoffen, gebruikt voor de producten die voor uitvoer naar derde landen zijn bestemd, van buiten de Unie worden ingevoerd.

Artikel 50 VWEU luidt als volgt:

Artikel 50

1. Teneinde de vrijheid van vestiging voor een bepaalde werkzaamheid te verwezenlijken, besluiten het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité bij wege van richtlijnen.

2. Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie oefenen de taken uit welke hun door bovenstaande bepalingen worden toevertrouwd, met name:

(a) door in het algemeen bij voorrang die werkzaamheden te behandelen waarvoor de vrijheid van vestiging een bijzonder nuttige bijdrage levert ter ontwikkeling van de productie en van het handelsverkeer;

(b) door het verzekeren van een nauwe samenwerking tussen de bevoegde nationale bestuursinstellingen teneinde de bijzondere omstandigheden van de verschillende betrokken werkzaamheden binnen de Unie te leren kennen;

(c) door het afschaffen van die bestuursrechtelijke procedures en handelwijzen, voortvloeiende hetzij uit de nationale wetgeving hetzij uit voordien tussen de lidstaten gesloten akkoorden waarvan de handhaving een beletsel zou vormen voor de vrijheid van vestiging;

(d) door ervoor te waken dat de werknemers van een der lidstaten welke op het grondgebied van een andere lidstaat te werk zijn gesteld, op dit grondgebied kunnen verblijven om er anders dan in loondienst werk te verrichten, wanneer zij voldoen aan de voorwaarden waaraan zij zouden moeten voldoen indien zij op het tijdstip waarop zij genoemde bezigheid willen opvatten, eerst in die staat zouden zijn aangekomen;

(e) door de verwerving en de exploitatie mogelijk te maken van op het grondgebied van een lidstaat gelegen grondbezit door een onderdaan van een andere lidstaat, voor zover de beginselen van artikel 39, lid 2, niet worden aangetast;

(f) door de geleidelijke opheffing der beperkingen van de vrijheid van vestiging in elke in behandeling genomen tak van werkzaamheid toe te passen enerzijds op de oprichtingsvoorwaarden op het grondgebied van een lidstaat van agentschappen, filialen of dochterondernemingen en anderzijds op de toelatingsvoorwaarden voor het personeel van de hoofdvestiging tot de organen van beheer of toezicht van deze agentschappen, filialen of dochterondernemingen;

(g) door, voor zover nodig, de waarborgen te coördineren welke in de lidstaten worden verlangd van de rechtspersonen in de zin van de tweede alinea van artikel 54, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in die rechtspersonen als van derden, teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken;

(h) door ervoor te zorgen dat de voorwaarden van vestiging niet worden vervalst als gevolg van steunmaatregelen van de lidstaten.

Artikel 53, lid 1, VWEU luidt als volgt:

Artikel 53, lid 1

1. Teneinde de toegang tot werkzaamheden, anders dan in loondienst, en de uitoefening daarvan te vergemakkelijken, stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure richtlijnen vast inzake de onderlinge erkenning van diploma's, certificaten en andere titels en inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan.

Artikel 153 VWEU luidt als volgt:

Artikel 62 VWEU luidt als volgt:

Artikel 62

De bepalingen van de artikelen 51 tot en met 54 zijn van toepassing op het onderwerp dat in dit hoofdstuk is geregeld.

Artikel 91 VWEU luidt als volgt:

Artikel 91

1. Ter uitvoering van artikel 90 stellen het Europees Parlement en de Raad, met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, vast:

- (a) gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van één of meer lidstaten;*
- (b) de voorwaarden waaronder vervoerondernemers binnenlands vervoer mogen verrichten in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn;*
- (c) de maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren;*
- (d) alle overige dienstige bepalingen.*

2. Bij de vaststelling van de in lid 1 bedoelde maatregelen wordt rekening gehouden met gevallen waarin de toepassing ervan ernstige gevolgen zou kunnen hebben voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde regio's, en voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten.

Artikel 100 VWEU luidt als volgt:

Artikel 100

1. De bepalingen van deze titel zijn van toepassing op het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren.

2. Het Europees Parlement en de Raad kunnen, volgens de gewone wetgevingsprocedure,

passende bepalingen vaststellen voor de zeevaart en de luchtvaart. Zij besluiten na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

Artikel 103 VWEU luidt als volgt:

Artikel 103

1. De verordeningen of richtlijnen dienstig voor de toepassing van de beginselen neergelegd in de artikelen 101 en 102 worden door de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, vastgesteld.

2. De in lid 1 bedoelde voorschriften hebben met name ten doel:

(a) nakoming van de in artikel 101, lid 1, en in artikel 102 bedoelde verbodsbepalingen te verzekeren door de instelling van geldboeten en dwangsommen;

(b) de wijze van toepassing van artikel 101, lid 3, vast te stellen met inachtneming van de noodzaak, enerzijds een doeltreffend toezicht te verzekeren, anderzijds de administratieve controle zoveel mogelijk te vereenvoudigen;

(c) in voorkomende gevallen, de werkingssfeer van de bepalingen van de artikelen 101 en 102 voor de verschillende bedrijfstakken nader vast te stellen;

(d) de taak van de Commissie onderscheidenlijk van het Hof van Justitie van de Europese Unie bij de toepassing van de in dit lid bedoelde bepalingen vast te stellen;

(e) de verhouding vast te stellen tussen de nationale wetgevingen enerzijds en de bepalingen van deze afdeling, alsmede de uitvoeringsbepalingen van dit artikel anderzijds.

Artikel 102 VWEU luidt als volgt:

Artikel 102

Onverenigbaar met de interne markt en verboden, voor zover de handel tussen lidstaten daardoor ongunstig kan worden beïnvloed, is het, dat een of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de interne markt of op een wezenlijk deel daarvan.

Dit misbruik kan met name bestaan in:

(a) het rechtstreeks of zijdelings opleggen van onbillijke aan- of verkoopprijzen of van andere onbillijke contractuele voorwaarden;

(b) het beperken van de productie, de afzet of de technische ontwikkeling ten nadele van de gebruikers;

(c) het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkend bij de mededinging;

(d) het feit dat het sluiten van overeenkomsten afhankelijk wordt gesteld van het aanvaarden door de handelspartners van bijkomende prestaties, welke naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomsten.

Artikel 109 VWEU luidt als volgt:

Artikel 109

De Raad kan op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement alle verordeningen vaststellen, dienstig voor de toepassing van de artikelen 107 en 108, en met name de voorwaarden voor de toepassing van artikel 108, lid 3, bepalen alsmede de van die procedure vrijgestelde soorten van steunmaatregelen.

PE623.965v02-00

6/14>RR\1170275NL.doc>

NL

Artikel 114 VWEU luidt als volgt:

Artikel 114

1. Tenzij in de Verdragen anders is bepaald, zijn de volgende bepalingen van toepassing voor de verwezenlijking van de doeleinden van artikel 26. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen vast inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.

2. Lid 1 is niet van toepassing op de fiscale bepalingen, op de bepalingen inzake het vrije verkeer van personen en op de bepalingen inzake de rechten en belangen van werknemers.

3. De Commissie zal bij haar in lid 1 bedoelde voorstellen op het gebied van de volksgezondheid, de veiligheid, de milieubescherming en de consumentenbescherming uitgaan van een hoog beschermingsniveau, daarbij in het bijzonder rekening houdend met alle nieuwe ontwikkelingen die op wetenschappelijke gegevens zijn gebaseerd. Ook het Europees Parlement en de Raad zullen binnen hun respectieve bevoegdheden deze doelstelling trachten te verwezenlijken.

4. Wanneer een lidstaat het, nadat door het Europees Parlement en de Raad, door de Raad of door de Commissie een harmonisatiemaatregel is genomen, noodzakelijk acht nationale bepalingen te handhaven die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 36 of verband houdend met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu, geeft hij zowel van die bepalingen als van de redenen voor het handhaven ervan, kennis aan de Commissie.

5. Wanneer een lidstaat het, nadat door het Europees Parlement en de Raad, door de Raad of door de Commissie een harmonisatiemaatregel is genomen, noodzakelijk acht, nationale bepalingen te treffen die gebaseerd zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen, stelt hij de Commissie voorts, onverminderd lid 4, in kennis van de voorgenomen bepalingen en de redenen voor het vaststellen ervan.

6. Binnen zes maanden na de in de leden 4 en 5 bedoelde kennisgevingen keurt de Commissie de betrokken nationale bepalingen goed of wijst die af, nadat zij heeft nagegaan of zij al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten, of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen.

Indien de Commissie binnen deze termijn geen besluit neemt, worden de in lid 4 en lid 5 bedoelde nationale bepalingen geacht te zijn goedgekeurd.

Indien het complexe karakter van de aangelegenheid zulks rechtvaardigt en er geen gevaar bestaat voor de gezondheid van de mens, kan de Commissie de betrokken lidstaat ervan in kennis stellen dat de in dit lid bedoelde termijn met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd.

7. Indien een lidstaat krachtens lid 6 gemachtigd is om nationale bepalingen te handhaven of te treffen die afwijken van een harmonisatiemaatregel, onderzoekt de Commissie onverwijld of er een aanpassing van die maatregel moet worden voorgesteld.

8. Indien een lidstaat een specifiek probleem in verband met volksgezondheid aan de orde stelt op een gebied waarop eerder harmonisatiemaatregelen zijn genomen, brengt hij dit ter kennis van de Commissie die onverwijld onderzoekt of zij passende maatregelen aan de Raad moet voorstellen.

9. In afwijking van de procedure van de artikelen 258 en 259 kan de Commissie of een lidstaat zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie van de Europese Unie wenden indien zij/hij meent dat een andere lidstaat misbruik maakt van de in dit artikel bedoelde bevoegdheden.

10. Bovenbedoelde harmonisatiemaatregelen omvatten, in passende gevallen, een vrijwaringsclausule die de lidstaten machtigt om, op grond van één of meer van de in artikel 36 bedoelde niet-economische redenen, voorlopige maatregelen te treffen die aan een toetsingsprocedure van de Unie worden onderworpen.

Artikel 168 VWEU luidt als volgt:

Artikel 168

1. Bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Unie wordt een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid verzekerd.

Het optreden van de Unie, dat een aanvulling vormt op nationaal beleid, is gericht op verbetering van de volksgezondheid, preventie van ziekten en aandoeningen bij de mens en het wegnemen van bronnen van gevaar voor de lichamelijke en geestelijke gezondheid. Dit optreden omvat de bestrijding van grote bedreigingen van de gezondheid door het bevorderen van onderzoek naar de oorzaken, de overdracht en de preventie daarvan, alsmede door het bevorderen van gezondheidsvoorlichting en gezondheidsonderwijs, en de controle van, de vroegtijdige waarschuwing bij en de bestrijding van ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid.

De Unie vult het optreden van de lidstaten aan ter vermindering van de schade aan de gezondheid door druggebruik, met inbegrip van voorlichting en preventie.

2. De Unie moedigt samenwerking tussen de lidstaten op de in dit artikel bedoelde gebieden aan en steunt zo nodig hun optreden. Zij moedigt in het bijzonder aan dat de lidstaten samenwerken ter verbetering van de complementariteit van hun gezondheidsdiensten in de grensgebieden.

De lidstaten coördineren onderling, in verbinding met de Commissie, hun beleid en programma's op de in lid 1 bedoelde gebieden. De Commissie kan, in nauw contact met de lidstaten, alle dienstige initiatieven nemen om deze coördinatie te bevorderen, met name initiatieven om richtsnoeren en indicatoren vast te stellen, de uitwisseling van beste praktijken te regelen en de nodige elementen met het oog op periodieke controle en evaluatie te verzamelen. Het Europees Parlement wordt ten volle in kennis gesteld.

3. De Unie en de lidstaten bevorderen de samenwerking met derde landen en met de inzake volksgezondheid bevoegde internationale organisaties.

4. In afwijking van artikel 2, lid 5, en artikel 6, onder a), en overeenkomstig artikel 4, lid 2, onder k), dragen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure, na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel, om gemeenschappelijke veiligheidskwesties het hoofd te bieden, door:

(a) maatregelen aan te nemen waarbij hoge kwaliteits- en veiligheidseisen worden gesteld aan organen en stoffen van menselijke oorsprong, bloed en bloedderivaten; deze maatregelen beletten niet dat een lidstaat maatregelen voor een hogere graad van bescherming handhaaft of treft;

(b) maatregelen op veterinair en fyto-sanitair gebied aan te nemen die rechtstreeks gericht zijn op de bescherming van de volksgezondheid;

(c) maatregelen waarbij hoge kwaliteits- en veiligheidseisen worden gesteld aan geneesmiddelen en medische hulpmiddelen.

5. Het Europees Parlement en de Raad kunnen, volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, ook stimuleringsmaatregelen vaststellen die gericht zijn op de bescherming en de verbetering van de menselijke gezondheid en met name de bestrijding van grote grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid, maatregelen betreffende de controle van, de alarmering bij en de bestrijding van ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid, alsook maatregelen die rechtstreeks verband houden met de bescherming van de volksgezondheid ter zake van tabak en misbruik van alcohol, met uitsluiting van enige harmonisering van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten.

6. De Raad kan, op voorstel van de Commissie, ook aanbevelingen aannemen met het oog op de doelstellingen van dit artikel.

7. Het optreden van de Unie eerbiedigt de verantwoordelijkheden van de lidstaten met betrekking tot de bepaling van hun gezondheidsbeleid, alsmede de organisatie en de verstrekking van gezondheidsdiensten en geneeskundige verzorging. De verantwoordelijkheden van de lidstaten omvatten het beheer van gezondheidsdiensten en geneeskundige verzorging, alsmede de allocatie van de daaraan toegewezen middelen. De in lid 4, onder a), bedoelde maatregelen doen geen afbreuk aan de nationale voorschriften inzake donatie en geneeskundig gebruik van organen en bloed.

Artikel 169 VWEU luidt als volgt:

Artikel 169

1. Om de belangen van de consumenten te bevorderen en een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen, draagt de Unie bij tot de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de economische belangen van de consumenten alsmede tot de bevordering van hun recht op voorlichting en vorming, en hun recht van vereniging om hun belangen te behartigen.

2. De Unie draagt bij tot de verwezenlijking van de in lid 1 genoemde doelstellingen door middel van:

(a) maatregelen die zij op grond van artikel 114 in het kader van de totstandbrenging van de interne markt neemt;

(b) maatregelen om het beleid van de lidstaten te ondersteunen, aan te vullen en te controleren.

3. Het Europees Parlement en de Raad nemen volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen, bedoeld in lid 2, onder b), aan.

4. De uit hoofde van lid 3 aangenomen maatregelen beletten niet dat een lidstaat maatregelen voor een hogere graad van bescherming treft of handhaaft. Deze maatregelen moeten verenigbaar zijn met de Verdragen. Zij worden ter kennis van de Commissie gebracht.

Artikel 192 VWEU luidt als volgt:

Artikel 192

1. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's de activiteiten vast die de Unie moet ondernemen om de doelstellingen van artikel 191 te verwezenlijken.

2. In afwijking van de in lid 1 bedoelde besluitvormingsprocedure en onverminderd het bepaalde in artikel 114, neemt de Raad na raadpleging van het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, een besluit over:

(a) bepalingen van in hoofdzaak fiscale aard;

(b) maatregelen die van invloed zijn op:

- de ruimtelijke ordening;

- het kwantitatieve waterbeheer, of die rechtstreeks dan wel zijdelings betrekking hebben op de beschikbaarheid van de watervoorraden;

- de bodembestemming, met uitzondering van het afvalstoffenbeheer;

(c) maatregelen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening.

De Raad kan, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, van het Economisch en Sociaal Comité en van het Comité van de Regio's, met eenparigheid van stemmen de gewone wetgevingsprocedure van toepassing verklaren op de in de eerste alinea genoemde gebieden.

3. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's algemene actieprogramma's vast waarin de te verwezenlijken prioritaire doelstellingen worden vastgelegd.

De voor de uitvoering van die programma's nodige maatregelen worden vastgesteld overeenkomstig lid 1, respectievelijk lid 2.

4. Onverminderd bepaalde door de Unie vastgestelde maatregelen, dragen de lidstaten zorg voor de financiering en de uitvoering van het milieubeleid.

5. Onverminderd het beginsel dat de vervuiler betaalt, en indien een op grond van lid 1 vastgestelde maatregel voor de overheid van een lidstaat onevenredig hoge kosten met zich brengt, omvat deze maatregel voorzieningen in de vorm van:

- ontheffingen van tijdelijke aard en/of

- financiële steun uit het overeenkomstig artikel 177 opgerichte Cohesiefonds.

Artikel 207 VWEU luidt als volgt:

Artikel 207

1. De gemeenschappelijke handelspolitiek wordt gegrond op eenvormige beginselen, met name aangaande tariefwijzigingen, het sluiten van tarief- en handelsakkoorden betreffende handel in goederen en diensten, en de handelsaspecten van intellectuele eigendom, de directe buitenlandse investeringen, het eenvormig maken van liberaliseringsmaatregelen, de uitvoerpolitiek alsmede de handelspolitieke beschermingsmaatregelen, waaronder de te nemen maatregelen in geval van dumping en subsidies. De gemeenschappelijke handelspolitiek wordt gevoerd in het kader van de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie.

2. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen de maatregelen vast die het kader voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Unie bepalen.

3. Bij de onderhandelingen over en sluiting van akkoorden met een of meer derde landen of internationale organisaties, is artikel 218 van toepassing, behoudens de bijzondere bepalingen van dit artikel.

De Commissie doet aanbevelingen aan de Raad, die haar machtigt de vereiste

onderhandelingen te openen. De Raad en de Commissie zien erop toe dat die akkoorden verenigbaar zijn met het interne beleid en de interne voorschriften van de Unie.

De Commissie voert de onderhandelingen in overleg met een speciaal comité, door de Raad aangewezen om haar daarin bij te staan, en binnen het bestek van de richtsnoeren welke de Raad haar kan verstrekken. De Commissie brengt aan het speciaal comité en het Europees Parlement regelmatig verslag uit over de stand van de onderhandelingen.

4. Ten aanzien van de onderhandelingen over en de sluiting van de in lid 3 bedoelde akkoorden besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

Ten aanzien van de onderhandelingen over en de sluiting van akkoorden betreffende de handel in diensten en betreffende de handelsaspecten van intellectuele eigendom en betreffende buitenlandse directe investeringen besluit de Raad met eenparigheid van stemmen voor zover het akkoord bepalingen bevat die met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld wat interne voorschriften betreft.

De Raad besluit ook met eenparigheid van stemmen ten aanzien van de onderhandelingen over en de sluiting van akkoorden betreffende:

(a) de handel in culturele en audiovisuele diensten, indien deze akkoorden afbreuk dreigen te doen aan de verscheidenheid aan cultuur en taal in de Unie;

(b) sociale, onderwijs- en gezondheidsdiensten wanneer deze akkoorden de nationale organisatie van die diensten ernstig dreigen te verstoren en afbreuk dreigen te doen aan de verantwoordelijkheid van de lidstaten om die diensten te leveren.

5. Op de onderhandelingen over en de sluiting van internationale akkoorden betreffende vervoer zijn de bepalingen van Deel III, titel VI, alsmede artikel 218, van toepassing.

6. De uitoefening van de bij dit artikel verleende bevoegdheden op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek laat de afbakening van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten onverlet en leidt niet tot enige harmonisering van de wettelijke of bestuursrechtelijke regelingen van de lidstaten voor zover de Verdragen een dergelijke harmonisering uitsluiten.

Artikel 325, lid 4, VWEU luidt als volgt:

Artikel 325, lid 4

4. Het Europees Parlement en de Raad nemen volgens de gewone wetgevingsprocedure, na raadpleging van de Rekenkamer, de nodige maatregelen aan op het gebied van de preventie en bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, om in de lidstaten alsmede in de instellingen, de organen en de instanties van de Unie een doeltreffende en gelijkwaardige bescherming te bieden.

Artikel 31 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie luidt als volgt:

Artikel 31 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie

De basisnormen worden voorbereid door de Commissie, na advies van een groep personen, aangewezen door het Wetenschappelijk en Technisch Comité uit wetenschappelijke deskundigen van de lidstaten, met name uit de deskundigen op het gebied van de volksgezondheid. De Commissie vraagt over de aldus voorbereide basisnormen het advies van het Economisch en Sociaal Comité.

Na raadpleging van het Europees Parlement stelt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de basishandelingen vast op voorstel van de Commissie, die hem de adviezen doorgeeft welke zij bij de comités heeft ingewonnen.

III – Algemeen beginsel inzake de keuze van de rechtsgrond

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moet de keuze van de rechtsgrond van een gemeenschapshandeling berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waartoe met name het doel en de inhoud van de handeling behoren¹. De keuze van een onjuiste rechtsgrond kan dan ook aanleiding geven tot de nietigverklaring van de desbetreffende handeling.

In onderhavig geval moet derhalve worden nagegaan of het voorstel hetzij:

1. meerdere doelen heeft of uit meerdere componenten bestaat, waarvan er één kan worden gezien als het hoofd- of overwegende doel of de hoofd- of overwegende component, terwijl de andere doelen of componenten slechts ondergeschikt zijn; hetzij
2. tegelijkertijd een aantal doelstellingen of meerdere componenten heeft die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, waarbij niet één doelstelling of component secundair en indirect is ten opzichte van de andere.

Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie moet de handeling in het eerste geval op één enkele rechtsgrond worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op het hoofd- of overwegende doel of de hoofd- of overwegende component, terwijl in het tweede geval de handeling moet worden gebaseerd op de verschillende relevante rechtsgronden².

Bovendien is volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie de combinatie van meerdere rechtsgronden mogelijk indien deze onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere, doch uitsluitend indien deze rechtsgronden besluitvormingsprocedures vereisen die niet onderling onverenigbaar zijn³. De rechtsgronden waarvan toevoeging wordt voorgesteld moeten in dat licht worden beoordeeld; er dient derhalve te worden beoordeeld of deze in de gewone wetgevingsprocedure voorzien of anderszins met de rechtsgrond zoals voorgesteld door de Commissie verenigbaar zijn.

IV – Doel en inhoud, zoals voorlopig overeengekomen door de medewetgevers

De richtlijn, zoals voorlopig overeengekomen, is van horizontale aard en heeft een tweeledig doel, namelijk enerzijds het versterken van de rechtshandhaving in geval van inbreuken op het Unierecht en anderzijds het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van personen

¹ Zaak C-45/86, *Commissie/Raad* (Algemene tariefpreferenties), Jurispr. 1987, blz. 1439, punt 5; zaak C-440/05, *Commissie/Raad*, Jurispr. 2007, blz. I-9097; zaak C-411/06, *Commissie/Parlement en Raad*, Jurispr. 2009, blz. I-7585.

² Zie zaak C-411/06, eerder aangehaald, punten 46-47.

³ Arrest van 6 november 2008, *Parlement/Raad*, C-155/07, EU:C:2008:605, punt 37; en arrest van 3 september 2009, *Parlement/Raad*, C-166/07, EU:C:2009:499, punten 68 en 69.

die dergelijke inbreuken op het Unierecht melden. De rechtsgrond bepaalt door middel van welke maatregelen en op welke beleidsgebieden van het Unierecht deze doelstelling kan worden nagestreefd, in één rechtshandeling en gelet op de geldende procedurele vereisten.

De beleidsgebieden die door het voorstel worden bestreken, worden genoemd in artikel 1. Dit zijn: i) overheidsopdrachten; ii) financiële diensten en voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering; iii) productveiligheid; iv) veiligheid van het vervoer; v) bescherming van het milieu; vi) nucleaire veiligheid; vii) veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn; viii) volksgezondheid; ix) consumentenbescherming; en x) bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens, beveiliging van netwerk- en informatiesystemen. Voorts omvat het toepassingsgebied inbreuken waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, als bedoeld in artikel 325 VWEU, en inbreuken in verband met de interne markt, als bedoeld in artikel 26, lid 2, VWEU, met betrekking tot handelingen die in strijd zijn met de regels van de vennootschapsbelasting of constructies die erop gericht zijn een belastingvoordeel te verkrijgen dat het doel of de toepassing van het toepasselijke belastingrecht ondermijnt.

V – Analyse en vaststelling van de juiste rechtsgrond

Zoals hierboven uiteengezet heeft het voorstel betrekking op diverse beleidsgebieden. Aangezien de Verdragen geen bepaling bevatten die de doelstelling van het voorstel volledig omvat is het onvermijdelijk dat gekozen wordt voor een rechtsgrond die bestaat uit verwijzingen naar diverse bepalingen. Het is echter wenselijk om het aantal bepalingen waarnaar in het visum dat betrekking heeft op de rechtsgrond verwezen wordt, zo veel mogelijk te beperken.

In het bereikte akkoord werd het standpunt ingenomen dat een aantal beleidsgebieden gedekt kan worden door artikel 114 VWEU, dat volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie de juiste rechtsgrond vormt voor de onderlinge aanpassing van de wetgeving van de lidstaten met als doel de werking van de interne markt te verbeteren. Dit geldt volgens de Raad voor de artikelen 33, 62, 103 en 109 VWEU.

Artikel 33 VWEU heeft betrekking op de versterking van de douanesamenwerking binnen de Unie. Artikel 62 VWEU bevat de procedure voor de vaststelling van maatregelen op het gebied van diensten. Artikel 102 VWEU bevat bepalingen inzake de mededinging en artikel 109 VWEU bevat de procedure voor de vaststelling van maatregelen inzake staatssteun.

De overige bepalingen zijn, met één uitzondering, procedureel verenigbaar. Alleen met betrekking tot artikel 207 VWEU doet zich een duidelijk probleem voor, omdat dit artikel voorziet in de vaststelling van verordeningen en dus niet procedureel verenigbaar is met een voorstel voor een richtlijn.

In dit verband zij tevens opgemerkt dat artikel 31 van het Euratom-Verdrag verwijst naar een niet-wetgevingsprocedure. Er bestaan evenwel voorbeelden van combinaties van wetgevings- en niet-wetgevingsprocedures, bijvoorbeeld Richtlijn 2014/104/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2014 betreffende bepaalde regels voor schadevorderingen volgens nationaal recht wegens inbreuken op de bepalingen van het mededingingsrecht van de lidstaten en van de Europese Unie, die gebaseerd werd op de

artikelen 103 (niet-wetgevingsprocedure) en 114 (wetgevingsprocedure) VWEU.

Ten slotte zorgt de nadere precisering van de rechtsgrond in het akkoord, namelijk dat het gaat om het tweede lid van artikel 43 VWEU, het vierde lid van artikel 168 VWEU en het eerste lid van artikel 192 VWEU, voor een passende precisie wat betreft de onderdelen van deze artikelen die relevant zijn voor het Commissievoorstel.

VI – Conclusie en aanbeveling

De maatregel heeft meerdere componenten die onverbrekelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere. Om die reden en omdat elk beleidsgebied waarop de richtlijn betrekking heeft gebaseerd moet worden op een bepaling in het VWEU, is de opzet van de rechtsgrond, zoals voorgesteld door de Commissie, juist.

Gelet op de beleidsgebieden en maatregelen die door de tekst van het voorlopig akkoord worden bestreken is de daarin genoemde rechtsgrond de juiste.

Op haar vergadering van 18 maart 2019 heeft de Commissie juridische zaken met eenparigheid van stemmen (15 stemmen vóór⁴) besloten aan te bevelen de in het voorlopig akkoord neergelegde rechtsgrond te bekrachtigen.

Hoogachtend,

Pavel Svoboda

(Betreft alle taalversies).

⁴ Bij de eindstemming waren aanwezig: Pavel Svoboda (voorzitter), Jean-Marie Cavada (ondervoorzitter), Kostas Chrysogonos, Sergio Gaetano Cofferati, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Rosa Estaràs Ferragut, Jytte Guteland, Heidi Hautala, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Virginie Rozière, Axel Voss, Tadeusz Zwiefka, Dominique Bilde (ter vervanging van Marie-Christine Boutonnet overeenkomstig artikel 200, lid 2), Josef Weidenholzer (ter vervanging van Evelyn Regner overeenkomstig artikel 200, lid 2).