



*Commissie juridische zaken
De voorzitter*

3.4.2019

De heer Pavel Svoboda
Voorzitter
Commissie juridische zaken
BRUSSEL

Betreft: Advies inzake de rechtsgrond van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing van een aantal rechtshandelingen die verwijzen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (COM(2016)0799 – 2016/0400(COD))

Geachte voorzitter,

Naar aanleiding van het voorlopige akkoord dat op 12 februari 2019 werd bereikt tijdens de interinstitutionele onderhandelingen over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing van een aantal rechtshandelingen die verwijzen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (2016/0400(COD)); het "voorstel" –, dat ook een akkoord inhoudt inzake de wijziging van de rechtsgrond als gevolg van de overeengekomen splitsing van het voorstel, hebben de coördinatoren van de Commissie juridische zaken op 18 februari 2019 besloten overeenkomstig artikel 39, lid 2, van het Reglement een advies uit te brengen over de juistheid van de rechtsgrond van de twee delen van het voorstel die zijn ontstaan door het splitsen daarvan. Het voorlopige akkoord werd op 27 februari 2019 door het Coreper en op 4 maart 2019 door de Commissie juridische zaken goedgekeurd. Vervolgens werd de splitsing op 7 maart 2019 goedgekeurd door de Conferentie van voorzitters.

I – Achtergrond

Bij artikel 5 bis van Besluit 1999/468/EG, als gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG van de Raad ("het comitologiebesluit"), werd de zogeheten regelgevingsprocedure met toetsing (RPT) ingevoerd. In 2008 en 2009 werden er een aantal instrumenten bij deze regelgevingsprocedure

met toetsing goedgekeurd ("aanpassing aan de RPT")¹. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en in het licht van het nieuwe rechtskader dat werd ingesteld bij de artikelen 290 en 291 VWEU moest het comitologiebesluit worden herzien. Verordening (EU) nr. 182/2011 ("de comitologieverordening"), die op basis van artikel 291, lid 3, VWEU voor dit doel werd vastgesteld, laat artikel 5 bis van het comitologiebesluit, waarbij de RPT werd ingesteld, evenwel uitdrukkelijk buiten beschouwing. Artikel 5 bis moest daarom voorlopig van kracht blijven met het oog op de bestaande rechtshandelingen waarin naar dat artikel werd verwezen. Om rechtszekerheid te waarborgen moet het desbetreffende acquis evenwel worden aangepast zoals voorgeschreven door het Verdrag van Lissabon. Hiertoe stelde de Commissie in 2013 voor de aanpassing aan te vullen met drie uitgebreide voorstellen (de "omnibus-voorstellen"), die in februari 2014 door het Parlement in eerste lezing werden goedgekeurd op basis van de verslagen van de Commissie juridische zaken. De voorstellen werden evenwel door de Commissie ingetrokken toen er geen oplossing gevonden kon worden door de Raad.

Nadat het nieuwe Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven (IIA BLM) van 13 april 2016 in werking was getreden, presenteerde de Commissie in december 2016 twee nieuwe voorstellen voor aanpassing, respectievelijk voor de wetgevingsdossiers op het gebied van justitie² en voor de resterende beleidsterreinen (het voorstel betrof 168 wetshandelingen).

In de toelichting bij het voorstel geeft de Commissie in het specifieke gedeelte over de keuze van de rechtsgrond aan dat "*Het voorstel [...] gebaseerd [is] op de rechtsgrondslagen van alle gewijzigde basishandelingen*". Dit betekent dat de bepalingen van het Verdrag die de rechtsgronden van het Commissievoorstel vormen, overeenkomen met alle bepalingen van het Verdrag die zijn opgenomen in de respectieve rechtsgronden van die 168 rechtshandelingen. De rechtsgrond van het voorstel zoals voorgesteld door de Commissie is dus artikel 33, artikel 43, lid 2, artikel 53, lid 1, artikel 62, artikel 64, lid 2, artikel 91, artikel 100, lid 2, artikel 114, artikel 153, lid 2, onder b), artikel 168, lid 4, onder a), artikel 168, lid 4, onder b), artikel 172, artikel 192, lid 1, artikel 207, artikel 214, lid 3, en artikel 338, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). In de toelichting verklaarde de Commissie voorts expliciet dat dit voorstel "*uitsluitend betrekking [heeft] op de procedures die op het niveau van de Unie moeten worden toegepast bij het vaststellen van handelingen op grond van overgedragen bevoegdheden*".

De benadering van de Commissie met betrekking tot rechtsgronden was geënt op de aanpak

¹ Verordening (EG) nr. 1137/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft – Aanpassing aan de regelgevingsprocedure met toetsing – Deel één (PB L 311 van 21.11.2008, blz. 1), Verordening (EG) nr. 219/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft – Aanpassing aan de regelgevingsprocedure met toetsing – Deel twee (PB L 87 van 31.3.2009, blz. 109), Verordening (EG) nr. 1103/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 tot aanpassing aan Besluit 1999/468/EG van de Raad van een aantal besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is, wat de regelgevingsprocedure met toetsing betreft – Aanpassing aan de regelgevingsprocedure met toetsing – Deel drie (PB L 304 van 14.11.2008, blz. 80).

² Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing van een aantal rechtshandelingen op het gebied van justitie die verwijzen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (2016/0399(COD)).

die bij de aanpassing aan de RPT en in de omnibus-voorstellen van 2013 was gehanteerd.

Op 12 februari 2019 kwamen de onderhandelaars van de drie instellingen tijdens de triloog overeen om het omnibus-voorstel te splitsen en de onderhandelingen over 64 daarin opgenomen rechtshandelingen af te ronden. Voorts besloten zij de onderhandelingen over de resterende 104 rechtshandelingen tijdens de volgende zittingsperiode voort te zetten.

Na deze splitsing werd afgesproken dat de Verdragsbepalingen die de rechtsgronden van het eerste deel van het voorstel vormen, overeenkomen met alle Verdragsbepalingen die zijn opgenomen in de respectieve rechtsgronden van de 64 rechtshandelingen die tot dat deel behoren, en dat de Verdragsbepalingen die de rechtsgronden van het resterende deel van het voorstel vormen, overeenkomen met de Verdragsbepalingen die zijn opgenomen in de rechtsgronden van de 104 rechtshandelingen die tot dat tweede deel behoren.

Voor het deel van het Commissievoorstel waarover op 12 februari 2019 in de interinstitutionele onderhandelingen overeenstemming is bereikt, zijn de rechtsgronden voor 64 rechtshandelingen artikel 33, artikel 43, lid 2, artikel 53, lid 1, artikel 62, artikel 91, artikel 100, lid 2, artikel 114, artikel 153, lid 2, onder b), artikel 168, lid 4, onder b), artikel 172, artikel 192, lid 1, artikel 207, artikel 214, lid 3, en artikel 338, lid 1, van het VWEU. Anders dan in het oorspronkelijke Commissievoorstel zijn de artikelen 64, lid 2, en 168, lid 4, onder a), van het VWEU weggelaten, daar zij de rechtsgrond vormen van rechtshandelingen die niet onder dit eerste deel vallen.

Het deel van het Commissievoorstel, met de resterende 104 handelingen waarover nog geen overeenstemming is bereikt, zou dan gebaseerd worden op de Verdragsbepalingen die overeenkomen met hun respectieve rechtsgronden, namelijk artikel 43, lid 2, artikel 53, lid 1, artikel 62, artikel 91, artikel 100, lid 2, artikel 114, artikel 153, lid 2, onder b), artikel 168, lid 4, onder a), artikel 168, lid 4, onder b), artikel 192, lid 1, en artikel 338, lid 1, van het VWEU. Er zij opgemerkt dat artikel 64, lid 2, VWEU met geen enkele handeling van de 104 resterende rechtshandelingen overeenkomt en dat het ten onrechte in het oorspronkelijke voorstel was opgenomen.

II – Relevante Verdragsbepalingen

De hieronder vermelde artikelen vormen de rechtsgronden van het eerste deel van het Commissievoorstel waarover de medewetgevers tot overeenstemming zijn gekomen, en betreffen 64 rechtshandelingen.

Artikel 33 VWEU, dat is opgenomen onder de titel betreffende douanesamenwerking, luidt als volgt:

Artikel 33

(oud artikel 135 VEG)

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, lid 2, VWEU, dat is opgenomen onder titel III betreffende landbouw en visserij, luidt als volgt:

Artikel 43, lid 2

(oud artikel 37 VEG)

(...) 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. (...)

Artikel 53, lid 1, VWEU, dat is opgenomen in het hoofdstuk over het recht van vrije vestiging onder de titel over vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal, luidt als volgt:

Artikel 53, lid 1

(oud artikel 47 VEG)

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 62 VWEU, dat is opgenomen in het hoofdstuk over diensten onder de titel over vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal, luidt als volgt:

Artikel 62

(oud artikel 55 VEG)

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, dat is opgenomen onder de titel over vervoer, luidt als volgt:

Artikel 91

(oud artikel 71 VEG)

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, lid 2, dat is opgenomen onder de titel over vervoer, luidt als volgt:

Artikel 100, lid 2

(oud artikel 80 VEG)

(...) 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 114 VWEU, dat is opgenomen onder de titel over de onderlinge aanpassing van wettelijke bepalingen, luidt als volgt:

Artikel 114

(oud artikel 95 VEG)

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 werkmilieu, 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 werkmilieu 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 153, lid 2, onder b), dat is opgenomen onder de titel over het sociaal beleid, luidt als volgt [verduidelijking toegevoegd]:

Artikel 153, lid 2, onder b)

(oud artikel 137 VEG)

(...) 2. Te dien einde [dat wil zeggen ter verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 151 door middel van ondersteuning en aanvulling door de Unie van het optreden van de lidstaten op de in lid 1 genoemde gebieden] kunnen het Europees Parlement en de Raad:

a) (...)

b) op de in lid 1, onder a) tot en met i), bedoelde gebieden door middel van richtlijnen minimumvoorschriften vaststellen die geleidelijk van toepassing zullen worden, met inachtneming van de in elk van de lidstaten bestaande omstandigheden en technische voorschriften. In deze richtlijnen wordt vermeden zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen daardoor zou kunnen worden belemmerd. (...)

Artikel 168, lid 4, onder b), dat is opgenomen onder de titel over de volksgezondheid, luidt als volgt:

Artikel 168, lid 4, onder b)

(oud artikel 152 VEG)

(...) 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) (...)

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

Artikel 172, dat is opgenomen onder de titel over de instelling en ontwikkeling van trans-Europese netwerken, luidt als volgt:

Artikel 172

(oud artikel 156 VEG)

De in artikel 171, lid 1, bedoelde richtsnoeren en andere maatregelen worden door het Europees Parlement en de Raad vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Voor richtsnoeren en projecten van gemeenschappelijk belang die betrekking hebben op het grondgebied van een lidstaat, is de goedkeuring van de betrokken lidstaat vereist.

Artikel 192, lid 1, dat is opgenomen onder de titel over het milieu, luidt als volgt:

Artikel 192

(oud artikel 175 VEG)

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. (...)

Artikel 207 VWEU, dat is opgenomen onder de titel over de gemeenschappelijke handelspolitiek, luidt als volgt:

Artikel 207

(oud artikel 133 VEG)

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 214, lid 3, dat is opgenomen onder de titel over humanitaire hulp, luidt als volgt:

Artikel 214, lid 3

(...) 3. Het Europees Parlement en de Raad stellen, volgens de gewone wetgevingsprocedure, de maatregelen vast die het kader voor de uitvoering van de humanitaire hulpacties van de Unie bepalen.

Artikel 338, lid 1, dat is opgenomen in het zevende deel van het VWEU over algemene bepalingen en slotbepalingen, luidt als volgt:

Artikel 338

(oud artikel 285 VEG)

1. Onverminderd artikel 5 van het Protocol betreffende de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank nemen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen aan voor de opstelling van statistieken wanneer zulks voor de vervulling van de taken van de Unie nodig is. (...)

III – Jurisprudentie inzake de rechtsgrond

Volgens de 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 behoren"³. De keuze van een onjuiste rechtsgrond kan dan ook aanleiding geven tot de nietigverklaring van de desbetreffende handeling.

Om te bepalen of een voorstel op een meervoudige rechtsgrond moet worden gebaseerd, moet worden vastgesteld of het voorstel:

1. veelvuldige doelen heeft of uit veelvuldige 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; of

³ 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. tegelijkertijd een aantal doelstellingen nastreeft 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 kan worden gebaseerd op de verschillende desbetreffende rechtsgronden⁴.

De keuze van de rechtsgrond mag in principe niet afhankelijk zijn van de keuze die werd gemaakt voor eerdere rechtshandelingen, en de rechtsgrond voor een handeling moet volgens de vaste rechtspraak worden gekozen op basis van het doel en de inhoud van de handeling zelf en niet op basis van de rechtsgrond die is gebruikt om andere handelingen van de Unie met, in voorkomend geval, soortgelijke kenmerken vast te stellen. Wanneer een wetgevingshandeling echter slechts is bedacht als een aanvulling op of een verbetering van een andere wetgevingshandeling, zonder het oorspronkelijke doel ervan te wijzigen, mag de wetgever van de Unie deze handeling terecht baseren op de rechtsgrond van de eerste handeling⁵.

IV. Doel en inhoud van het voorstel

Bij het Verdrag van Lissabon werden gedelegeerde en uitvoeringshandelingen ingevoerd, en werd tussen de twee een duidelijk onderscheid aangebracht (respectievelijk de artikelen 290 en 291 van het VWEU). Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is voor een aantal uit de tijd vóór Lissabon stammende handelingen waarin naar de regelgevingsprocedure met toetsing (RPT) wordt verwezen, nog steeds aanpassing aan de artikelen 290 en 291 VWEU nodig.

Zoals vermeld heeft het voorstel betrekking op de rechtshandelingen die waren opgenomen in de drie voorstellen voor aanpassing van de wetgeving welke door de Commissie in 2013 werden goedgekeurd, plus een handeling die niet in het voorstel van 2013 werd genoemd, maar eveneens moet worden aangepast en daarom aan onderhavig voorstel is toegevoegd. Handelingen waarvoor inmiddels afzonderlijke wetgevingsvoorstellen zijn gedaan, zijn niet meer opgenomen.

De wetgevingsmethode waarvoor in het voorstel gekozen is, komt erop neer dat elke betrokken wetgevingshandeling gewijzigd wordt.

Met name is de bepaling met de materiële bevoegdheidsdelegatie voor de RPT geherformuleerd in overeenstemming met de formulering van de standaardartikelen inzake de bevoegdheidsdelegatie. Een standaardartikel over de uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie wordt ingevoegd in elke handeling, terwijl de verwijzingen naar de RPT worden geschrapt. In sommige gevallen besloten de medewetgevers dat er geen bevoegdheden nodig zijn en is de RPT eenvoudigweg geschrapt.

⁴ Zie zaak C-411/06, eerder aangehaald, punten 46-47.

⁵ Zie het arrest van 21 juni 2018 in zaak C-5/16, *Polen/Parlement en Raad*, EU:C:2018:483, blz. 49, blz. 69 en de genoemde jurisprudentie.

Volgens de toelichting bij het voorstel heeft dit "*uitsluitend betrekking op de procedures die op het niveau van de Unie moeten worden toegepast bij het vaststellen van handelingen op grond van overgedragen bevoegdheden*".

De aanpassingen en amendementen die op basis van het voorstel worden ingevoerd, hebben uitsluitend betrekking op procedures op Unieniveau en staan dan ook los van alle maatregelen voor omzetting in nationale wetgeving. Dit betekent dat zij in het geval van richtlijnen niet behoeven te worden omgezet.

V – Vaststelling van de juiste rechtsgrond

In principe is het feit dat het voorstel berust op de rechtsgronden van alle geamendeerde rechtshandelingen vanuit juridisch oogpunt niet problematisch.

Daarentegen is het juist – zoals door de Juridische dienst is opgemerkt – dat sommige van de rechtshandelingen in kwestie richtlijnen zijn, terwijl het huidige Commissievoorstel over de goedkeuring van een verordening gaat. Met name de artikelen 53, lid 1, en 153, lid 2, onder b), van het VWEU, die twee van de rechtsgronden in het goedgekeurde deel van het voorstel vormen, stellen het Parlement en de Raad in staat richtlijnen goed te keuren, maar geen verordeningen.

Zoals blijkt uit de oorspronkelijke keuze van de Commissie voor de rechtsgrondslagen en de hierboven geschetste doelstelling en inhoud van het voorstel, is het niet bedoeld om de rechtshandelingen in de gebruikelijke zin van het woord te amenderen. Integendeel, het heeft tot doel wetgeving die verwijst naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan te passen aan het bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde rechtskader. Er is geen omzetting door de lidstaten nodig.

Voorts zij erop gewezen dat de benadering van de Commissie met betrekking tot rechtsgronden van het voorstel was geënt op de aanpak die bij de aanpassing aan de RPT en in de omnibus-voorstellen van 2013 was gehanteerd.

Gezien het bovenstaande is het dan ook aanvaardbaar dat er in het kader van onderhavige verordening een reeks richtlijnen wordt geamendeerd, binnen de hierboven geschetste grenzen.

VI – Conclusie en aanbeveling

In het licht van bovenstaande analyse vormen artikel 33, artikel 43, lid 2, artikel 53, lid 1, artikel 62, artikel 91, artikel 100, lid 2, artikel 114, artikel 153, lid 2, onder b), artikel 168, lid 4, onder b), artikel 172, artikel 192, lid 1, artikel 207, lid 2, artikel 214, lid 3, en artikel 338, lid 1, van het VWEU de juiste rechtsgrond voor het bereikte voorlopige akkoord.

Tegelijkertijd vormen artikel 43, lid 2, artikel 53, lid 1, artikel 62, artikel 91, artikel 100, lid 2, artikel 114, artikel 153, lid 2, onder b), artikel 168, lid 4, onder a), artikel 168, lid 4, onder b), artikel 192, lid 1, en artikel 338, lid 1, van het VWEU de juiste rechtsgrond voor het tweede deel van het voorstel, dat door het Parlement als zijn standpunt in eerste lezing moet worden goedgekeurd.

Op haar vergadering van 1 april 2019 heeft de Commissie juridische zaken dan ook met eenparigheid van stemmen⁶ (14 stemmen vóór) besloten aan te bevelen na de splitsing van het voorstel bovengenoemde artikelen als rechtsgrond voor het voorlopige akkoord te beschouwen, zoals voorgesteld in de door het Coreper op 27 februari 2019 overeengekomen en door de Commissie juridische zaken op 4 maart 2019 goedgekeurde tekst, en voor het standpunt van het Parlement in eerste lezing wat betreft de 104 resterende handelingen van het tweede deel van het voorstel.

Hoogachtend,

Pavel Svoboda

⁶ Bij de eindstemming waren aanwezig: Pavel Svoboda (voorzitter), Jean-Marie Cavada (ondervoorzitter), Mady Delvaux (ondervoorzitter), Max Andersson, Marie-Christine Boutonnet, Pascal Durand, Sajjad Karim, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Julia Reda, Evelyn Regner, Virginie Rozière, , József Szájer, Julie Ward, Tadeusz Zwiefka, Mylène Troszczynski (vervang Gilles Lebreton overeenkomstig artikel 200, lid 2, van het Reglement)