Europees Parlement
2014-2019

Zittingsdocument

30.6.2017 **A8-0188/2017/err01**

ADDENDUM

bij het verslag

over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten
(COM(2015)0615 – C8-0387/2015 – 2015/0278(COD))

Commissie internationale handel

Rapporteur: Morten Løkkegaard
A8-0188/2017

Onderstaand advies wordt ingevoegd na de toelichting:

ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN OVER DE RECHTSGRONDSLAG

15.6.2017

Mevrouw Vicky Ford
Voorzitter
Commissie interne markt en consumentenbescherming
BRUSSEL

Betreft: Advies over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten (COM(2015)0615 – C8-0387/2015 – 2015/0278(COD))

Geachte mevrouw,

Bij schrijven van 22 mei 2017 hebt u, overeenkomstig artikel 39, lid 2, van het Reglement, de Commissie juridische zaken verzocht de geldigheid en juistheid van de rechtsgrondslag van bovengenoemd Commissievoorstel na te gaan.

De commissie heeft bovengenoemde kwestie behandeld tijdens haar vergadering van 12 juni 2017.

De Commissie heeft een voorstel ingediend voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten, gebaseerd op artikel 114 VWEU.

Het op 25 april 2017 door IMCO goedgekeurde verslag voegt een aanhaling toe dat strekt tot toevoeging van artikel 26 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie als tweede rechtsgrondslag.

Tijdens haar vergadering van 12 juni 2017 heeft de Commissie juridische zaken dienovereenkomstig met algemene stemmen besloten[1] de Commissie interne markt en consumentenbescherming te adviseren uitsluitend artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag te gebruiken. Artikel 26 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie kan niet als rechtsgrondslag worden gebruikt. De aanhaling die verwijst naar artikel 26 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet dan ook worden geschrapt.

Achtergrond

De gestelde vraag betreft de juiste rechtsgrondslag voor het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten (COM(2015)0615 – C8-0387/2015 – 2015/0278(COD))(hierna "de richtlijn" genoemd)

De Commissie baseert haar voorstel op artikel 114 VWEU dat als volgt luidt:

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

[1] Tijdens de eindstemming waren aanwezig: Pavel Svoboda (Chair), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (ondervoorzitter), Jean-Marie Cavada (ondervoorzitter), Laura Ferrara (ondervoorzitter), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Dominique Bilde (verving Marie-Christine Boutonnet overeenkomstig artikel 200, lid 2, van het Reglement), Antanas Guoga, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Bogdan Brunon Wenta (verving Tadeusz Zwiefka overeenkomstig artikel 200, lid 2, van het Reglement), Sylvia-Yvonne Kaufmann, Katerina Konecná (verving Jiři Maštálka overeenkomstig artikel 200, lid 2, van het Reglement), Merja Kyllönen (verving Kostas Chrysogonos overeenkomstig artikel 200, lid 2, van het Reglement), Gilles Lebreton, Victor Negrescu, António Marinho e Pinto, Emil Radev, Dariusz Rosati (verving Rosa Estaràs Ferragut overeenkomstig artikel 200, lid 2, van het Reglement), Virginie Rozière, Sajjad Karim, Elly Schlein (verving Evelyn Regner overeenkomstig artikel 200, lid 2, van het Reglement), József Szájer, Axel Voss, Kosma Złotowski.

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 de leden 4 en 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 toetsingsprocedure van de Unie worden onderworpen.

Het op 25 april 2017 door IMCO goedgekeurde verslag voegt de volgende aanhaling toe, waarvan het ontwerp strekt tot toevoeging van artikel 26 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna "het Handvest" genoemd) als tweede rechtsgrondslag:

gezien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en met name artikel 26,

Artikel 26 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie luidt als volgt:

Artikel 26
De integratie van personen met een handicap

De Unie erkent en eerbiedigt het recht van personen met een handicap op maatregelen die beogen hun zelfstandigheid, hun maatschappelijke en beroepsintegratie en hun deelname aan het gemeenschapsleven te bewerkstelligen.

Analyse

a) Door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag:

De door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag artikel 114 VWEU voorziet in de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen die betrekking hebben op de instelling en werking van de interne markt. IMCO heeft de geschiktheid van genoemd artikel als rechtsgrondslag voor het voorstel niet betwist. De geschiktheid van artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag voor de richtlijn wordt overigens bevestigd door de eerste overweging, die, met inbegrip van de wijziging door IMCO, als volgt is geformuleerd:

Amendement

(1) Deze richtlijn is bedoeld om bij te dragen aan de goede werking van de interne markt door wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten onderling aan te passen ***en*** door het wegnemen van belemmeringen voor het vrije verkeer van bepaalde toegankelijke producten en diensten.

Hierdoor zal de beschikbaarheid, ***de toegankelijkheid en het praktische nut van informatie over*** toegankelijke producten en diensten ***op*** de interne markt toenemen.

b) De voorgestelde aanvullende rechtsgrondslag

Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat: "de keuze van de rechtsgrondslag van een gemeenschaps- (nu Unie-)handeling moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling"[1]. De keuze van een onjuiste rechtsgrondslag kan dan ook aanleiding vormen tot de nietigverklaring van de desbetreffende handeling.[2]

Ten aanzien van meervoudige rechtsgrondslagen geldt dat, indien uit onderzoek van een handeling blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat de inhoud ervan bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als het hoofddoel of de voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts bijkomstig is, de handeling op één enkele rechtsgrondslag gebaseerd moet worden, te weten die welke vereist is uit hoofde van het hoofddoel of de voornaamste component.[3]

In casu hoeft niet te worden ingegaan op het doel en inhoud van de voorgestelde richtlijn, aangezien artikel 26 van het Handvest niet als rechtsgrondslag kan worden gebruikt. Artikel 51, lid 2, van het Handvest bepaalt dat het Handvest het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uitbreidt dan de bevoegdheden van de Unie reiken, geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie schept, noch de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken wijzigt.

Uit het beginsel van bevoegdheidstoedeling, als verankerd in artikel 5 VEU, volgt voorts dat de Unie slechts optreedt indien de verdragen in de bevoegdheid hiertoe hebben voorzien. Artikel 289 VWEU verduidelijkt dat in een verdragsbepaling expliciet moet worden verwezen naar de procedure volgens de welke de Unie een wetgevingshandeling met betrekking tot een specifiek domein kan vaststellen. Een bepaling in de verdragen waarin niet wordt verwezen naar een procedure voor de vaststelling van een handeling kan dus geen rechtsgrondslag vormen voor een wetgevingshandeling van de Unie.

Het Parlement is ook gehouden tot naleving van de regels met betrekking tot het ontwerp van wetgevingshandelingen die volgens de gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld, zoals die door de drie instellingen zijn overeengekomen. In het Gemeenschappelijk handboek voor de presentatie van handelingen die worden vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure wordt benadrukt dat aanhalingen in dergelijke handelingen betrekking moeten hebben op ofwel de rechtsgrondslag, ofwel de procedure. Aanhalingen mogen niet verwijzen naar bepalingen die de inhoud verduidelijken:

[1] Zaak C-411/06, Commissie/Parlement en Raad, Jurispr. 2009, blz. I-7585, punt 45 en Zaak C-130/10 Parlement/Raad, Jurispr. 2012, punt 42, en de daarin aangehaalde jurisprudentie.
[2] Advies 2/00 over het Protocol van Cartagena, Jurispr. 2001, blz. I-9713, punt 5.
[3] Zaak C-137/12, Commissie/Raad, EU:C:2013:675, punt 53; Zaak C-411/06, Commissie/Parlement en Raad, Jurispr. 2009, blz. I-7585, punt 46 en de daarin aangehaalde jurisprudentie; zaak C-490/10, Parlement/Raad, EU:C:2012:525, punt 45; zaak C-155/07, Parlement/Raad, Jurispr. 2008, blz. I-08103, punt 34.

Vermeldingen die geen aanhaling zijn

9.13. Men dient zich ervan te vergewissen of hetgeen men als aanhaling in een handeling wil opnemen, wel betrekking heeft op de rechtsgrondslag, of op de procedure. Voor zover het voor het goede begrip van het regelgevende gedeelte of met het oog op de wettigheidstoetsing noodzakelijk is de essentiële inhoud in herinnering te brengen van andere bepalingen dan die welke de rechtsgrondslag van de handeling vormen, geschiedt dit in de overwegingen. Algemenere verwijzingen kunnen ter informatie in de toelichting worden opgenomen.[1]

De aanhaling die verwijst naar artikel 26 moet dan ook worden geschrapt.

Conclusie

Artikel 114 VWEU is de juiste rechtsgrondslag voor de voorgestelde richtlijn. Artikel 26 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie kan niet als rechtsgrondslag worden gebruikt. De aanhaling die verwijst naar artikel 26 van het Handvest moet worden geschrapt.

Hoogachtend,

Pavel Svoboda

(Betreft alle taalversies.)

[1] Gemeenschappelijke praktische handleiding van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie ten behoeve van eenieder die bij de opstelling van wetgevingsteksten van de Europese Unie is betrokken (versie 2014)