



*Commissie juridische zaken
De voorzitter*

10.1.2020

Mevrouw Karima Delli
Voorzitter
Commissie vervoer en toerisme
BRUSSEL

Betreft: Advies inzake de rechtsgrond van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake elektronische informatie over goederenvervoer (COM(2018)0279 – C8-0191/2019 – 2018/0140(COD))

Geachte voorzitter,

Bij schrijven van 13 november 2019¹ heeft u overeenkomstig artikel 40, lid 2, van het Reglement de Commissie juridische zaken om advies gevraagd inzake de juistheid van de rechtsgrond van het voorstel van de Commissie voor een verordening inzake elektronische informatie over goederenvervoer².

De Commissie juridische zaken heeft deze kwestie op haar vergadering van 9 januari 2020 behandeld.

I - Achtergrond

Het voorstel van de Commissie is gebaseerd op artikel 91, artikel 100, lid 2, (vervoer) en artikel 192, lid 1, (milieu) VWEU. In zijn algemene oriëntatie (Raadsstandpunt) wijzigde de Raad de rechtsgrond in die zin dat de verwijzing naar artikel 192, lid 1, VWEU werd geschrapt.

II - De relevante Verdragsbepalingen

De betreffende artikelen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie luiden

¹ D 315856/JURI advies inzake de rechtsgrond van het voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake elektronische informatie over goederenvervoer (2018/0140(COD)).

² Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake elektronische informatie over goederenvervoer [2018/0140 (COD)], COM/2018/279 final.

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 worden toegelaten tot nationaal vervoer 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

(oud artikel 80 VEG)

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 191

(oud artikel 174 VEG)

1. Het beleid van de Unie op milieugebied draagt bij tot het nastreven van de volgende doelstellingen:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;

- bescherming van de gezondheid van de mens;

- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;

- bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering.

(...)

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.

(...)

III – Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie betreffende de keuze van de rechtsgrond

Het Hof van Justitie beschouwt de keuze van de juiste rechtsgrond vanouds als een kwestie van constitutioneel belang die een rol speelt als het gaat om de naleving van het beginsel van bevoegdheidstoedeling (artikel 5 VEU) en die bepalend is voor de aard en omvang van de bevoegdheid van de Unie³.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moet de keuze van de rechtsgrond van een handeling van de Unie berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waartoe met name het doel en de inhoud van de handeling behoren⁴.

De keuze van een onjuiste rechtsgrond kan dan ook aanleiding geven tot de nietigverklaring van de desbetreffende handeling. Zonder betekenis in dit verband zijn de wens van een instelling om intensiever deel te nemen aan de vaststelling van een bepaalde handeling, de context waarbinnen de handeling is vastgesteld, of het werk dat op het werkterrein waaronder de handeling valt, op een andere grond is verricht⁵.

Indien bij het onderzoek van de betrokken handeling blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts van ondergeschikt belang is, moet die handeling op één enkele rechtsgrond worden gebaseerd, namelijk die welke het hoofddoel of de voornaamste component vereist⁶.

Indien een handeling echter tegelijkertijd verschillende doeleinden of componenten heeft die onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere, moet deze handeling op de verschillende overeenkomstige rechtsgrondslagen worden gebaseerd⁷, mits de procedures welke voor de beide rechtsgronden zijn voorgeschreven niet onverenigbaar zijn met het recht van het Europees Parlement en dat recht niet in het gedrang brengen⁸.

³ *Advies 2/00*, ECLI:EU:C:2001:664, punt 5.

⁴ Zie het arrest van het Hof van 8 september 2009 in zaak C-411/06, *Commissie/Parlement en Raad*, EU:C:2009:518, punt 45

⁵ Zie het arrest van het Hof in zaak C-269/97, *Commissie/Raad*, ECLI:EU:C:2000:183, punt 44.

⁶ Arrest van het Hof in zaak C-137/12, *Commissie/Raad*, EU:C:2013:675, punt 53; zaak C-411/06 EU:C:2009:518, punt 46 en de daarin aangehaalde rechtspraak; zaak C-490/10, *Parlement/Raad*, ECLI:EU:C:2012:525, punt 45; zaak C-155/07, *Parlement/Raad*, EU:C:2008:605, punt 34.

⁷ Zaak C-211/01, *Commissie/Raad*, ECLI:EU:C:2003:452, punt 40; zaak C-178/03, *Commissie/Europees Parlement en Raad*, ECLI:EU:C:2006:4, punten 43-56.

⁸ Zaak C-300/89, *Commissie/Raad* ("Titanium dioxide"), ECLI:EU:C:1991:244, punten 17-25; zaak C-268/94, *Portugal/Raad*, ECLI:EU:C:1996:461.

IV – Doel en inhoud van de voorgestelde handeling

Het voorstel behelst een verordening waarmee beoogd wordt het gebruik van elektronische middelen voor de uitwisseling van vervoersinformatie (eFTI) te harmoniseren.

Uit de toelichting blijkt dat het voorstel tot doel heeft het ruimere gebruik mogelijk te maken van elektronische documenten met betrekking tot goederenvervoer, om op die manier bij te dragen aan de goede werking van de interne markt door belemmeringen voor digitalisering op dit gebied weg te nemen. De belangrijkste redenen voor de totstandbrenging van dit voorstel waren het huidige versnipperde rechtskader dat inconsistente verplichtingen bevat voor instanties bij het aanvaarden van elektronische documenten, alsook de bestaande gefragmenteerde IT-omgeving die gekenmerkt wordt door tal van niet-interoperabele systemen⁹.

Met de bepalingen worden dus met name de volgende twee beleidsdoelstellingen nagestreefd: a) de totstandbrenging van een uniform bindend rechtskader voor de aanvaarding van elektronische informatie of documenten door bevoegde nationale autoriteiten; en b) het zorgen voor interoperabiliteit van IT-systemen die worden gebruikt voor de tenuitvoerlegging van de bestaande Uniewetgeving op dit gebied¹⁰.

De beleidsdoelstellingen van en de redenen voor het voorstel worden nader toegelicht in de overwegingen 1 t/m 4 en in artikel 1. In artikel 1 is bepaald dat bij “deze verordening [...] een juridisch kader [wordt] vastgesteld voor de elektronische verstrekking van wettelijk verplichte informatie over het vervoer van goederen op het grondgebied van de Unie”. In de verordening worden “de voorwaarden vastgesteld waaronder de bevoegde instanties van de lidstaten informatie moeten aanvaarden die elektronisch is ingediend door de betrokken marktdeelnemers” en worden “de regels vastgesteld voor het verlenen van diensten die betrekking hebben op de elektronische verstrekking van wettelijk verplichte informatie door de betrokken marktdeelnemers”.

In hoofdstuk I wordt het materiële toepassingsgebied van de verordening verduidelijkt. Daar wordt namelijk verwezen naar een bijlage met een opsomming van de reeds bestaande handelingen van de Unie met daarin eisen inzake wettelijk verplichte informatie die relevant zijn voor de toepassing van het voorstel. Hoofdstuk II van het voorstel, getiteld “Via elektronische weg verstrekte wettelijk verplichte informatie” voorziet in een verplichting voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten om elektronische vervoersdocumenten te aanvaarden en in technische vereisten voor de verwerking van elektronisch ter beschikking gestelde informatie. Hoofdstuk III, getiteld “eFTI-platformen en diensten” voorziet in gedetailleerde voorschriften met betrekking tot de functies en de certificering van eFTI-platformen en de verwerking van elektronische informatie. De hoofdstukken IV en V bevatten bepalingen over gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen en slotbepalingen.

V – Analyse en vaststelling van de juiste rechtsgrond

In de toelichting motiveert de Commissie haar keuze van de rechtsgrondslag als volgt:

“De rechtsgrondslag is artikel 91, artikel 100, lid 2, en artikel 192, lid 1, van het Verdrag

⁹ Toelichting, blz. 2.

¹⁰ Toelichting, blz. 6.

betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Artikel 91 en artikel 100, lid 2, die moeten worden begrepen in het licht van artikel 90, waarin bepaald is dat de lidstaten een gemeenschappelijk vervoersbeleid moeten nastreven, schrijven voor dat het Europees Parlement en de Raad gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer naar of van het grondgebied van een lidstaat of internationaal vervoer dat het grondgebied van een of meer lidstaten doorkruist en passende bepalingen voor zee- en luchtvervoer vaststellen.

In artikel 192, lid 1, dat moet worden begrepen in het licht van artikel 191, is bepaald dat het Europees Parlement en de Raad de activiteiten vaststellen die de Unie moet ondernemen om, onder meer, de volksgezondheid en het milieu te beschermen.“

a) De juistheid van artikel 91 en artikel 100, lid 2, VWEU als rechtsgrondslag

Artikel 91 VWEU biedt een rechtsgrond voor handelingen op het gebied van vervoer en artikel 100, lid 2, VWEU biedt enerzijds een rechtsgrond voor bepalingen op het gebied van vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren en anderzijds een rechtsgrond voor bepalingen voor de zeevaart en de luchtvaart.

Uit de doelstellingen en de inhoud van het voorstel blijkt duidelijk dat artikel 91 en artikel 100, lid 2, VWEU beschouwd moeten worden als de juiste rechtsgrond voor het voorstel, dat erop gericht is de werking van de interne markt in de vervoerssector te verbeteren.

Daarbij moet benadrukt worden dat de keuze voor beide artikelen (zowel artikel 91 als artikel 100, lid 2, VWEU) gerechtvaardigd is, aangezien het voorstel van de Commissie uitgaat van een multimodale aanpak.

b) Artikel 192, lid 1, VWEU is niet noodzakelijk als rechtsgrond

Hoewel uit de hierboven aangehaalde passage van de toelichting zou moeten blijken waarom artikel 192, lid 1, VWEU als rechtsgrond gerechtvaardigd is, wordt in deze passage niet expliciet uitgelegd waarom toevoeging van dit artikel als rechtsgrond noodzakelijk is.

In de toelichting komt wel op enkele plaatsen aan de orde dat als communicatie met papieren documenten plaats zou maken voor elektronische communicatie, dit voordelen zou hebben voor het milieu¹¹.

Feit is echter dat het voorstel weliswaar positieve gevolgen kan hebben voor het milieu, maar dat milieubescherming niet de belangrijkste doelstelling van het voorstel is. De effecten op het gebied van milieu kunnen dus beschouwd worden als neveneffecten van deze wetgevingshandeling. Om die reden is artikel 192, lid 1, VWEU niet noodzakelijk als rechtsgrond.

Anders geredeneerd, kan gesteld worden dat de werkingssfeer van het voorstel informatievereisten omvat die in diverse bestaande handelingen van de Unie zijn neergelegd (zie artikel 1, lid 2, van het voorstel). Die handelingen zijn gebaseerd op het artikel dat de

¹¹ Zie bijvoorbeeld op blz. 13 van de toelichting: “Aangezien elk verzendingsdocument gemiddeld 1 tot 5 keer wordt geprint, zullen ook 2 tot 8 miljard vellen papier worden uitgespaard, het equivalent van 180 000 tot 900 000 bomen per jaar”.

rechtsgrond vormt voor maatregelen op het gebied van vervoer, met uitzondering van de wetgeving van de Unie betreffende de overbrenging van afvalstoffen, die gebaseerd is op [het huidige] artikel 192, lid 1, VWEU¹². Dit is weliswaar het geval, maar het voorstel zelf bevat elementen waaruit kan worden afgeleid dat dit niet relevant is voor de keuze van de rechtsgrond. Zo staat in de overwegingen 5 en 6: “ (5) De instanties van de lidstaten moeten dan ook worden verplicht om elektronisch ingediende informatie te aanvaarden telkens wanneer marktdeelnemers verplicht zijn om informatie te verstrekken als bewijs van naleving van de voorwaarden die zijn vastgesteld in overeenkomstig titel VI van het derde deel van het Verdrag vastgestelde EU-handelingen of, gezien de vergelijkbaarheid van de situaties, EU-wetgeving inzake de overbrenging van afvalstoffen [...]. (6) Aangezien deze verordening alleen tot doel heeft het verstrekken van informatie, met name via elektronische middelen, te vereenvoudigen, mag ze geen afbreuk aan de bepalingen van de wetgeving van de Unie of de lidstaten met betrekking tot de inhoud van wettelijk verplichte informatie en mag ze, met name, geen aanvullende eisen inzake wettelijk verplichte informatie opleggen [...]”. Het voorstel beoogt dus niet handelingen te wijzigen die gebaseerd zijn op de rechtsgrond voor milieumaatregelen, maar richt zich, wat betreft de overbrenging van afvalstoffen, met name op het vervoersaspect daarvan. Om die reden zijn de eventueel aanwezige componenten die samenhangen met het milieu zonder twijfel bijkomstig bij de belangrijkste component vervoer¹³.

Uit bovenstaande analyse valt af te leiden dat artikel 91 en artikel 100, lid 2, VWEU de juiste rechtsgrond vormen voor het voorstel. Het is niet nodig om artikel 192, lid 1, VWEU daaraan toe te voegen. Het is dus terecht dat de verwijzing naar dit artikel wordt geschrapt.

Aan deze conclusie wordt geen afbreuk gedaan door naar aanleiding van de interinstitutionele onderhandelingen vastgestelde wijzigingen.

VI - Conclusie en aanbeveling

Op haar vergadering van 9 januari 2020 besloot de Commissie juridische zaken met 21 stemmen voor en 0 stemmen tegen, bij 1 onthouding¹⁴ de Commissie vervoer en toerisme aan te bevelen zich op het standpunt te stellen dat alleen artikel 91 en artikel 100, lid 2, VWEU de rechtsgrond dienen te vormen van de voorgestelde verordening.

Hoogachtend,

¹² Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PB L 190 van 12.7.2006, blz. 1).

¹³ Volgens vaste rechtspraak hoeft de wetgever zelfs bij een formele wijziging van een handeling op basis van een bepaalde rechtsgrond de wijzigingshandeling niet te baseren op de rechtsgrond van de gewijzigde handeling.

¹⁴ Bij de eindstemming waren aanwezig: Lucy Nethsingha (voorzitter), Marion Walsmann (ondervoorzitter), Ibán García Del Blanco (ondervoorzitter), Raffaele Stancanelli (ondervoorzitter), Franco Roberti (rapporteur voor advies), Gunnar Beck, Patrick Breyer, Geoffroy Didier, Angel Dzhambazki, Evelyne Gebhardt, Esteban González Pons, Jackie Jones, Mislav Kolakušić, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Liesje Schreinemacher, Marie Toussaint, Edina Tóth (als plaatsvervanger van József Szájer overeenkomstig artikel 209, lid 7), Bettina Vollath en Axel Voss.

Lucy Nethsingha