

Vergaderjaar 2020–2021

35 663

Staat van de Europese Unie 2021

Nr. 1 HERDRUK¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2020

Bijgevoegd stuur ik u het rapport van de Universiteit Utrecht (UU) «Rechtsstatelijkheid van de EU»². Het rapport van de Universiteit Utrecht is geschreven in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse zaken naar aanleiding van een motie van het lid Omtzigt waarin hij de regering verzoekt «een onafhankelijke externe check te laten uitvoeren op de rechtsstatelijke aspecten van de Unie, inclusief transparantie, democratie en adequate verantwoording van de EU-instellingen (inclusief natuurlijk de ECB)».³

Het onderzoek van de UU is gericht op de kernvraag in hoeverre de EU voldoet aan rechtsstatelijke eisen, door te kijken naar het EU-rechtelijke raamwerk van macht en tegenmacht. Daarbij wordt gekeken naar twee kernaspecten van de rechtsstaat: de Trias Politica en het systeem van *checks and balances*. Deelvragen in het onderzoek zijn welke *checks and balances* de EU kent en hoe deze functioneren, en hoe effectief de geldende verantwoordingsmechanismen zijn. Het rapport begint met een verkenning van de vraag hoe het klassiek-rechtsstatelijk beginsel van de Trias Politica zich verhoudt tot het EU-beginsel van de institutionele balans. Doordat de institutionele balans in de praktijk geen eenduidig concept is of kader kent, gaat het rapport verder met de Trias Politica als meetinstrument voor de beoordeling van de rechtsstatelijkheid van de EU. Binnen de machten wordt wel bekeken hoe de institutionele balans bijdraagt aan een systeem van *checks and balances*. Vervolgens is het rapport opgedeeld in hoofdstukken waar de drie machten afzonderlijk worden geanalyseerd in het kader van de onderzoeksvraag en worden eventuele suggesties gedaan ter verbetering.

¹ i.v.m. het toevoegen van de juiste Kameraanduiding

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 35 078, nr. 8. Motie van het lid Omtzigt.

Het kabinet dankt de UU voor het rapport, dat naast een analyse van het juridische raamwerk van de institutionele opzet van de EU ook inzage geeft in de dagelijkse praktijk van het EU-wetgevingsproces. De verkennende en inventariserende werkwijze die de UU heeft gekozen is van meerwaarde. Het geeft een goed overzicht van de terreinen waar macht en tegenmachten op papier goed geregeld zijn, maar waar uit de praktijk blijkt dat er extra aandacht nodig is. Omdat het rapport ingaat op alle EU-instellingen, en niet alleen op de drie waar normaliter de meeste aandacht naar uitgaat, te weten de Raad, het Europees Parlement (EP) en de Europese Commissie, wordt een completer overzicht van het geheel aan *checks and balances* gegeven. Daarbij waardeert het kabinet de aandacht die ook specifiek in het rapport is uitgegaan naar de onmisbare rol van nationale parlementen in het EU-besluitvormingsproces.

Zoals bekend hecht dit kabinet zeer aan het verbeteren van het functioneren van de Unie.⁴ Om concrete resultaten te kunnen boeken in de EU blijft het van belang aandacht te besteden aan het functioneren van de EU en te zien waar het beter kan en moet. Het rapport van de UU laat zien dat de inzet die het kabinet de afgelopen jaren op dit terrein heeft gepleegd op sommige onderdelen zijn vruchten begint af te werpen, zoals het akkoord van de Raad van juli jongstleden over transparantie van de Raad in het EU-wetgevingsproces en de resultaten die de afgelopen jaren geboekt zijn op het terrein van betere regelgeving.⁵ Daarbij onderstreept het kabinet de noodzaak deze inzet continue te blijven actualiseren en het draagvlak voor de inzet binnen de EU actief te blijven vergroten, zie bijvoorbeeld de voorstellen voor de hernieuwde transparantie inzet verderop in deze appreciatie waarmee onder andere wordt getracht trilogon transparanter te maken. Het vergt maatwerk en continue inzet om rechtsstatelijkheid van de Unie op al deze terreinen verder te verbeteren. Het kabinet blijft zich daar onverkort voor inzetten.

De institutionele balans tussen de instellingen vormt een belangrijk aspect in dit onderzoek. Het kabinet hecht aan de balans en taakverdeling tussen de EU-instellingen zoals vastgelegd in de EU verdragen. Zie hierover over ook de uitgebreide kabinetsappreciatie op het rapport van Clingendael «De Europese Commissie in balans? Ambitie, organisatie en macht».⁶ In onderstaande reactie gaat het kabinet nader in op de bevindingen van UU. In onderdeel één reageert het kabinet op de bevindingen over de macht en tegenmacht van de EU-wetgever. In onderdeel twee op de controle op het EU bestuur en in onderdeel drie op de toezichthoudende rollen van het Hof en de Rekenkamer.

1. Macht en tegenmacht EU-wetgever

Wetgevingsprocedure – trilogon

In het rapport wordt gesteld dat in de medebeslissingsprocedure (sinds inwerkingtreden van het Verdrag van Lissabon) als meest gebruikte wetgevingsprocedure de drie wetgevingsinstellingen elkaar in evenwicht

⁴ Zie o.a. Staat van de Unie 2020, kabinetsreactie op rapport Clingendael «De Europese Commissie in balans? Ambitie, organisatie en macht; governance agenda 2019 [Deze agenda vormde een van de zes lobbypapers voor de Strategische Agenda die in het voorjaar van 2019 door de HCEU werd vastgesteld. In deze agenda is de Nederlandse inzet uiteen gezet op terrein van rechtsstatelijkheid, transparantie, betere regelgeving inclusief subsidiariteit en proportionaliteit, handhaving, implementatie en de rol van nationale parlementen in EU-wetgevingsproces.]

⁵ Verslag informele videoconferentie van de leden van de Raad Algemene Zaken d.d. 15 juli 2020, Kamerstuk 21 501-02, nr. 2188

⁶ Kamerstuk 35 403, nr. 1

houden. Het EP is daarin immers volwaardig medewetgever naast de Raad. De effectiviteit van de procedure vereist dat de Raad en EP al in een vroeg stadium met elkaar in onderhandeling gaan. Om dit mogelijk te maken is de praktijk van trilogie ontstaan. Deze praktijk heeft de formele stappen in het wetgevingsproces kortgesloten door een informeel vooroverleg tussen vertegenwoordigers van de drie instellingen. Deze praktijk heeft de effectiviteit van het wetgevingsproces vergroot. De praktijk van trilogie heeft echter wel gezorgd voor minder transparantie. Overigens wordt in het rapport benadrukt dat trilogie geen uniek Europees fenomeen zijn; in alle landen waarin voor wetten de instemming noodzakelijk is van meerdere onafhankelijk van elkaar opererende wetgeverskamers, bestaat een afstemmingsmechanisme met een vergelijkbare functie als trilogie.

De transparantie van trilogie is een aandachtspunt voor het kabinet. Het rapport refereert aan het initiatief dat Nederland in samenwerking met negen lidstaten heeft genomen op het terrein van transparantie. Zoals bekend voert het kabinet een actieve agenda om het transparantiebeleid van de EU te moderniseren en de EU besluitvormingsprocedure inzichtelijker en toegankelijker te maken voor geïnteresseerden⁷. Een van de aspecten waar Nederland in samenwerking met gelijkgezinde lidstaten op inzet is het vergroten van transparantie van trilogie. Deze inzet heeft ertoe geleid dat er onder leiding van het Duitse voorzitterschap in Coreper op 14 juli jl. een akkoord is bereikt over een aantal maatregelen die de wetgevingstransparantie in de Raad verbeteren, waaronder trilogie.⁸ Concreet zorgt dit akkoord voor proactieve openbaarmaking van verschillende wetgevingsdocumenten tijdens het wetgevingsproces en het toepassen van actieve communicatie door de Raad om het publiek over de voortgang van wetgevingsdossiers en trilogie te informeren. Het kabinet is tevreden met dit akkoord, wat een resultaat is van een jarenlange inspanning en het zorgvuldig opbouwen van een groep gelijkgezinde lidstaten. Hoewel dit akkoord ervoor heeft gezorgd dat een aantal belangrijke verbeteringen is doorgevoerd in de praktijk van de Raad, ziet het kabinet nog voldoende ruimte en noodzaak voor verdere modernisering en verbetering.

Deze week hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een politiek akkoord bereikt over het introduceren van een transparantieregister voor deze drie instellingen. De officiële ondertekening van het interinstitutionele akkoord is voorzien in de lente van 2021, waarna het akkoord ter goedkeuring aan de instellingen wordt voorgelegd. Het kabinet heeft zich actief ingezet om ervoor te zorgen dat van belangenvertegenwoordigers wordt geëist dat zij bij het transparantieregister aangemeld zijn als voorwaarde voor interacties met EU-vertegenwoordigers.

Verder is het kabinet voornemens zich de komende periode te richten op de volgende punten:

1. Herziening Limité-richtsnoeren van de Raad;
2. Spoedig en met goed resultaat afronden van de onderhandelingen over de totstandkoming en inwerkingtreding van de interinstitutionele wetgevingsdatabase (One-stop-IT-shop) zoals overeengekomen in het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven;
3. De herziening van de Eurowob (verordening (EG) 1049/2001) om deze in lijn te brengen met het verdrag van Lissabon;

⁷ Zie bijlage bij Verslag Raad Algemene Zaken 19 juni 2019, Kamerstuk 21 501-02, nr. 2027

⁸ Verslag informele videoconferentie van de leden van de Raad Algemene Zaken d.d. 15 juli 2020, Kamerstuk 21 501-02, nr. 2188

4. Transparantie een horizontaal onderwerp op de Conferentie over de Toekomst van Europa maken. Het kabinet zal opnieuw actief naar brede samenwerkingsverbanden zoeken op deze agenda.

Het rapport geeft verder aan dat ook voor het rechtsstatelijke aspect van trilogie verbeteringen gezocht moeten worden. Volgens het rapport verminderen trilogie de competentie en autonomie van de instellingen ten aanzien van standpuntbepalingen. Door consensus gedreven overleg buiten de formele kaders vermindert de zichtbaarheid van het tegenwicht van de instellingen voor elkaar.

Het kabinet wijst er in dit verband op dat de trilogie ertoe dienen dat de drie instellingen gedurende de hele procedure loyaal samenwerken om hun standpunten zo dicht mogelijk bij elkaar te brengen. Deze trilogieonderhandelingen worden aan de zijde van de Raad gevoerd door het Voorzitterschap, op basis van een daartoe door Coreper of de Raad verleend mandaat. Aan de zijde van het EP worden de trilogieonderhandelingen gevoerd op basis van een machtiging gegeven door een meerderheid van de leden van het EP aan de bevoegde EP-commissie. Bij die machtiging hoort ook een in die commissie goedgekeurd verslag dat het onderhandelingsmandaat vormt. Voorts wijst het kabinet erop dat er na iedere trilogie zowel in het EP, als in de Raad terugkoppelingen gegeven worden van de onderhandelingen en dat besloten wordt volgens de geldende procedures uit de verdragen over een nieuw onderhandelingsmandaat of een akkoord. De trilogie dienen er dus toe om de standpunten van het EP en de Raad nader bijeen te brengen om tot een akkoord te komen. Dit laat onverlet dat de besluitvorming plaatsvindt in overeenstemming met door het Verdrag voorgeschreven procedure. Desalniettemin is het kabinet van mening dat de transparantie van trilogie verbeterd dient te worden. Zie ook de actieve agenda die Nederland hierop voert.

Beter wetgeven

De korte paragraaf over Beter wetgeven bevat zes kritiekpunten. Bij een aantal ervan ontbreekt de onderbouwing of concreetheid, wat reactie bemoeilijkt. De kritiekpunten zijn:

1. Incomplete, eenzijdige en soms ontbrekende effectbeoordelingen en fitness checks;
2. Te grote focus op meetbare resultaten en regeldruk. Daardoor komen andere legitieme belangen onder druk te staan;
3. Onvoldoende aansluiting tussen wetsevaluatie en effectbeoordelingen;
4. De Raad en het EP zijn niet verplicht effectbeoordelingen uit te voeren over voorgestelde amendementen. Daardoor is wetgeving soms gebaseerd op een onvolledige effectbeoordeling.
5. De insteek van Beter wetgeven is de rationalisatie van het wetgevingsproces;
6. Beter wetgeven richt zich te veel op het proces van wetgeving en te weinig op de inhoud ervan.

Wat effectbeoordelingen betreft deelt het kabinet de kritiek van het rapport. Het belangrijkste probleem ten aanzien van effectbeoordelingen is dat ze in te veel gevallen niet worden gemaakt. Uitgangspunt zou moeten zijn dat voor elk voorstel voor nieuwe regelgeving of aanpassing van bestaande regelgeving, een effectbeoordeling wordt gemaakt door de Commissie. Afhankelijk van het concrete geval kan de Commissie ervoor kiezen om bij het verslag van de effectbeoordeling slechts kort in te gaan op bepaalde gevolgen voor bijvoorbeeld de regeldruk als evident is dat er nauwelijks of geen gevolgen zijn voor de regeldruk. Dit neemt niet weg,

dat altijd een effectbeoordeling zou moeten worden uitgevoerd door de Commissie.

Wat de vermeende te grote focus op meetbare resultaten en regeldruk betreft en daarmee het onder druk komen van «andere» legitieme belangen, deelt het kabinet de kritiek van het rapport niet. Het kabinet heeft niet het beeld dat de inzet van de Commissie op het gebied van Betere Regelgeving ten koste gaat van «andere» legitieme belangen, zoals bijvoorbeeld op terrein van milieu en veiligheid van werknemers. De Commissie benadrukt voortdurend dat Betere Regelgeving niet ten koste mag gaan van andere beleidsdoelen en het kabinet is het daar zeer mee eens. Aangaande het gebruik van effectbeoordelingen door de Raad en het EP geldt dat wanneer zij dit passend en noodzakelijk achten voor het wetgevingsproces, zij effectbeoordelingen opstellen over hun wezenlijke wijzigingen van het commissievoorstel. Het kabinet pleit voor daadwerkelijk gebruik van effectbeoordelingen door de Raad als deze significante amendementen indient op voorstellen van de Commissie.

Wat de genoemde onvoldoende aansluiting tussen wetsevaluatie en effectbeoordelingen betreft uit wijst het kabinet op de mededeling van de Commissie uit 2019 over Betere Regelgeving waarin zij zelf eerder al stelde dat voor evaluaties geldt dat de kwaliteit hiervan achterblijft bij die van effectbeoordelingen.⁹ Belangrijkste aandachtspunten hier zijn timing, het stellen van de juiste vragen en een objectieve benadering. Ook is het volgens de Commissie zo dat evaluaties niet altijd optimaal worden gebruikt. Het EP en de Raad houden bijvoorbeeld bij hun werkzaamheden doorgaans geen rekening met evaluaties. Verder zouden evaluaties en effectbeoordelingen beter op elkaar moeten worden afgestemd, zodat de bevindingen over en weer effectiever worden gebruikt. Een ander probleem bij evaluaties is, volgens de Commissie, dat lidstaten onvoldoende informatie aandragen over de effecten van EU-regelgeving. De Commissie wil meer gaan samenwerken met lokale en regionale overheden in de hoop meer informatie te krijgen over hoe EU-regelgeving uitpakt.

Het kabinet deelt de visie van de Commissie. En stelt daarbij dat het zowel bij effectbeoordelingen als bij evaluaties belangrijk is dat de documenten die worden gebruikt in eenvoudige en begrijpelijke bewoordingen worden opgesteld. Voor effectbeoordelingen en evaluaties geldt verder het belangrijke probleem dat de Commissie regelmatig kampt met een tekort aan gegevens. Dit probleem moet worden aangepakt. Een oplossing zou zijn om al bij de totstandkoming van regelgeving na te denken over de vraag hoe de Commissie later gaat evalueren en hoe zij aan de daarvoor benodigde gegevens gaat komen.

Wat rationaliseren van en een teveel aan aandacht vóór het wetgevingsproces wat ten koste zou gaan van de inhoud betreft, merkt het kabinet op dat Betere Regelgeving juist inzet op twee sporen: inhoud en proces die gezamenlijk leiden tot hoge kwaliteit wet- en regelgeving. Het goed doorlopen van het proces zorgt ervoor dat de inhoud tot zijn recht komt. Dat houdt onder meer in dat er vooraf consultaties met belanghebbenden (consumenten en mkb) en effectbeoordelingen plaatsvinden op basis waarvan de Commissie beleidsvoorstellen maakt. Daarnaast is er onder de vlag van Betere Regelgeving ook specifiek beleid gericht op de inhoud. Zo is er bijzondere aandacht voor de positie van het mkb, innovatievriendelijke en toekomstbestendige regelgeving en ziet Betere Regelgeving ook op de inhoudelijke kwaliteit van regelgeving. Het gaat dan bijvoorbeeld om het streven naar heldere formuleringen en effectieve en handhaafbare regelgeving. Tot slot is ook het oplossen van inhoudelijke regeldruk-knelpunten in bestaande regelgeving, een nadrukkelijk doel van het beleid inzake Betere Regelgeving.

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2019%3A178%3AFIN>

In het rapport wordt stilgestaan bij de rol van nationale parlementen als controleur in het EU-wetgevingsproces. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is deze formeel geregeld, maar ook daarvoor controleerden nationale parlementen de individuele leden van de Raad doordat de Ministers verantwoording afleggen in hun nationale parlementen. Het rapport benadrukt dat de manieren en mate van verantwoording per lidstaat verschillen.

In de kabinetsreactie op het rapport van Clingendael «De Europese Commissie in balans? Ambitie, organisatie en macht»¹⁰ heeft het kabinet benadrukt dat transparantie en het afleggen van verantwoording wat het kabinet betreft fundamentele middelen zijn voor de versterking van de democratische legitimiteit van de EU. Nationale parlementen maken een belangrijk onderdeel uit van het systeem van *checks and balances*.

In het rapport van de UU wordt beschreven dat een aantal aspecten de controlerende rol van nationale parlementen bemoeilijkt. Een daarvan is gebrek aan voldoende transparantie van besluitvorming. Naast de actieve agenda die het kabinet voert, tracht het kabinet de transparantie van besluitvorming zoveel mogelijk te bevorderen door middel van het naleven van het uitgebreide overzicht aan informatieafspraken over EU-dossiers met het parlement.¹¹ Zo ontvangt het parlement op nieuwe voorstellen van de Commissie een kabinetsreactie, doorgaans in de vorm van een BNC-fiche zes weken na publicatie van het EU-voorstel. Bij voorstellen waarop het parlement een behandelvoorbehoud of een subsidiariteitstoets heeft voorzien geldt een termijn van drie weken. Het kabinet stuurt het parlement daarnaast kwartaalrapportages over de lopende EU-wetgevingsonderhandelingen en het kabinet blijft tijdens het onderhandelingsproces in gesprek met het parlement middels de geannoteerde agenda's, de voorbereidende Algemene Overleggen en de verslagen van de Raad. Daarnaast heeft het parlement toegang tot het zogenaamde *Delegates Portal*, waarin zij Raadsdocumenten kunnen raadplegen. Aangezien het niet openbare documenten betreffen mag de inhoud van de documenten niet gedeeld worden in openbare debatten. Voor wat betreft de controlerende bevoegdheden van nationale parlementen, en de verwijzing naar het Deense model, kan aangegeven worden dat het Deense en Nederlandse model voor een groot deel vergelijkbaar zijn. Nederland heeft met de BNC-systematiek een uitvoerigere vorm van appreciëren van wetgevende voorstellen dan Denemarken waar het parlement alleen een appreciatie op hoofdlijnen ontvangt. Het Deense parlement beschikt over de mogelijkheid de regering te verzoeken een onderhandelingsmandaat over een bepaald voorstel aan het parlement voor te leggen voorafgaand aan de Raad van Ministers. In Nederland wordt hierin voorzien via de geannoteerde agenda's en Algemene Overleggen voor de bijeenkomsten van de Raad. De Nederlandse EU-informatieafspraken lijken alles afwegende daarmee niet minder vergaand dan die van Denemarken.

Vervolgens beschrijft het rapport het Early Warning Mechanism (EWM), het zogenaamde subsidiariteitsoordeel voor nationale parlementen uit protocol 2 van het Verdrag van Lissabon (het subsidiariteits- en evenredigheidsprotocol). Er wordt geen eenduidig oordeel over de effectiviteit hiervan gegeven, maar er worden in het rapport wel enkele mogelijke verbeteringen opgesomd. Zo wordt de introductie van een echte «rode kaart», een blokkeringsrecht voor nationale parlementen, genoemd. Over dit voorstel is tussen kabinet en Tweede Kamer naar aanleiding van motie 34884–4 afgesproken dat Nederland dit voorstel op zal brengen bij een volgende verdragswijziging.

¹⁰ Kamerstuk 35 403, nr. 1

¹¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2898

Voor wat betreft het voorstel voor een groene kaart, waarbij nationale parlementen zelf een onderwerp op de Europese wetgevingsagenda kunnen plaatsen, is formeel ook een verdragswijziging nodig. Ten aanzien van de informele groene kaart heeft het kabinet eerder aangegeven dat het voorstander is om, binnen het kader van de huidige verdragen, meer ruimte te geven aan nationale parlementen om wensen en ideeën voor nieuw Europees beleid en Europese wetgeving kenbaar te maken. Dat geeft nationale parlementen een instrument in handen om ook proactief invloed uit te oefenen op (onderwerpen voor) EU-wetgeving.¹²

Daarnaast noemt het rapport de mogelijkheid om de termijnen te verlengen om een subsidiariteitsbezwaar in te dienen om nationale parlementen beter in de gelegenheid te stellen een oordeel te vormen en ook interparlementaire samenwerking beter te kunnen inrichten. Ook hiervoor is een verdragswijziging nodig. Het kabinet heeft de Commissie eerder aangemoedigd de termijnen te verlengen ten aanzien van de kerstperiode, voor zover dit binnen het kader van de huidige verdragen mogelijk is. De Commissie heeft in 2019 vervolgens aangegeven de kerstperiode niet mee te tellen in de acht weken termijn die op basis van protocol 2 van het Verdrag van Lissabon geldt voor nationale parlementen om ten aanzien van ontwerp EU-wetgeving het subsidiariteitsbeginsel te toetsen.¹³ Hiermee is de termijn, binnen de kaders van de verdragen, voor zover het gaat om de zomer- en kerstperiode verlengd.

Het rapport suggereert dat nationale parlementen in de praktijk breder zouden kunnen toetsen dan op basis van de mogelijkheden uit het subsidiariteits- en evenredigheidsprotocol. Het kabinet wijst in dit kader op de mogelijkheid die sinds 2006 bestaat om een politieke dialoog met de Europese Commissie te voeren over Europese voorstellen.

Het versterken van de parlementaire samenwerking is aan het parlement. Wel spreekt het kabinet graag waardering uit voor de inspanningen van Nederlandse kamerleden om ook in COSAC-verband aandacht te vragen en actie te ondernemen ten aanzien van het vergroten van de transparantie van het EU-wetgevingsproces. Naast COSAC samenwerking is er ook de mogelijkheid om de contacten met de Nederlandse leden van het EP verder te versterken.

2. Controle op EU bestuur

Algemeen

Het rapport geeft een uiteenzetting van verschillende soorten bestuur (politiek en uitvoerend). Er wordt op basis van eerdere publicaties gesteld dat hoewel de bestuurlijke complexiteit het lastig maakt om exact te zien waar precies welke beslissing wordt genomen, er zeker geen sprake is van een breed voorkomend verantwoordingstekort. Zeker in de «klassieke» Europese besluitvorming is er sprake van een uitgebreid stelsel van *checks and balances* tussen de instellingen en de lidstaten. Op gebieden waar de Commissie geen rol heeft (buitenlands en defensiebeleid) ontsnapt besluitvorming volgens het rapport echter vaak aan juridische controle in het Verdrag. Voor alle Europese besluitvorming is er één terugkerend patroon: de ontwikkeling van een besluitvormingsmechanisme loopt enige tijd voor op het verantwoordingsmechanisme. Dat verklaart volgens het rapport waarom het stelsel van *checks and balances* bij klassieke Europese beleidsterreinen en procedures fijnmaziger is dan bij nieuwe.

¹² Kamerstuk 35 403, nr. 1

¹³ Kamerstuk 22 112, nr. 2818

Het rapport geeft aan dat vanuit het perspectief van de Trias Politica het onderscheid tussen wetgeving en lagere regelgeving van groot belang is omdat dit de wetgever afbakt van het bestuur. Het rapport geeft aan dat de EU-wetgever begrensd is in haar mogelijkheid om bevoegdheden te delegeren aan lagere regelgevers. Essentiële onderdelen van wetgeving mogen niet worden gedelegeerd door de EU-wetgever. De verschillen tussen uitvoering en delegatie worden vervolgens kort benoemd, waarbij specifiek aandacht is voor de verschillende controlemechanismen voor uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen. Het rapport refereert ook aan het Inter-institutioneel Akkoord Beter Wetgeven uit 2016 en de niet bindende criteria voor de toepassing van de artikelen 290 en 291 VWEU die hieruit zijn voortgekomen. Het rapport staat verder stil bij het voorstel van de Commissie om de comitologieverordening te wijzigen. Over de Commissievoorstellen uit 2018 om de comitologieverordening aan te passen is uw Kamer geïnformeerd middels het BNC-fiche «Verordening wijziging Comitologieverordening (182/2011)». De onderhandelingen over het voorstel liggen momenteel stil.

Zoals aangegeven in het rapport beschikt de EU-wetgever over een beoordelingsmarge bij de keuze voor het toekennen van de bevoegdheid om uitvoerings- dan wel gedelegeerde handelingen vast te stellen. Het kabinet wijst er wel op dat hierbij altijd de juridische kaders (290 en 291 VWEU) in acht moeten worden genomen, zoals deze zijn uitgelegd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie. In enkele gevallen wordt de keuze tussen uitvoerings- dan wel gedelegeerde handelingen puur op juridische gronden bepaald. In de meeste gevallen is er een beoordelingsmarge. Dan moet een afweging worden gemaakt op politieke en beleidsmatige gronden en binnen de juridische kaders. In dit verband wijst het kabinet er op dat de instellingen zich in het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven verbonden hebben om niet-bindende criteria op te stellen om te bepalen of het bij een bevoegdheidsverlening in een wetgevingshandeling om een gedelegeerde of een uitvoeringsbevoegdheid moet gaan. De instellingen zijn deze criteria op 18 juni 2019 overeen gekomen. Deze criteria zijn niet juridisch bindend, maar worden in de praktijk wel als leidraad gebruikt. In de BNC-fiches besteedt het kabinet standaard aandacht aan de keuze voor delegatie of uitvoering in het voorstel van de Commissie (indien van toepassing).

Daarnaast hebben de instellingen zich in het Interinstitutioneel Akkoord er ook toe verbonden om bestaande pre-Lissabon wetgeving aan te passen met betrekking tot de nieuwe regels voor uitvoering en delegatie, en met name de noodzaak om alle basishandelingen die nog verwijzen naar de regelgevingsprocedure met toetsing aan te passen. Een deel van dit proces is in 2019 afgerond.¹⁴

ECB

Het rapport gaat in op drie samenhangende factoren met betrekking tot de vraag hoe de controle op de ECB plaats vindt:

1. de onafhankelijkheid van de ECB zoals opgenomen in de verdragen;
2. de verbreding van taken en verruiming van daartoe gebruikte instrumenten sinds 2008 en
3. de juridische waterscheiding tussen monetair en economisch beleid die in de praktijk niet zo makkelijk te maken is.

Vervolgens licht het rapport deze drie factoren toe.

¹⁴ Zie voorstellen COM (2016) 798, COM (2016) 799 en Kamerstuk 22 112, nr. 2288

Wat de onafhankelijkheid van de ECB betreft stelt het rapport dat er geen substantiële verantwoordingsmechanismen ontwikkeld kunnen worden voor de ECB zonder verdragswijzigingen die die onafhankelijkheid nuanceren of kwalificeren. Het Hof is dan ook heel voorzichtig in het doen van uitspraken van meer inhoudelijke aard met betrekking tot het ECB-beleid.

Bij het tweede element, «verbreding van taken» suggereert het rapport dat de ECB verschillende instrumenten aan haar arsenaal heeft toegevoegd als gevolg van het uitblijven van politieke besluitvorming tijdens de financiële crisis (waaronder kwantitatieve verruiming via de opkoopprogramma's PEPP, PSPP en OMT) en dat de ECB er sinds de oprichting van de bankenunie toezichtstaken bij heeft gekregen die de verhoudingen met de lidstaten en bijbehorende verantwoordingsmechanismen compliceren. Dit zou de legitimiteit van de ECB kwetsbaar maken.

Met betrekking tot het derde element, de waterscheiding tussen economisch en monetair beleid, stelt het rapport dat dit door velen als een «weeffout» wordt gezien, die problematischer wordt nu de ECB financiële stabiliteit als aanvullend beleidsdoel zou hebben, bovenop prijsstabiliteit. Vervolgens wordt er gesteld dat de opkoopprogramma's weliswaar binnen het mandaat van de ECB vallen maar dat zij «leiden tot welvaart verdelende effecten die slecht passen bij het model van technocratische besluitvorming». Het rapport gaat ook in op verschillende vormen van solidariteit binnen de EMU, en concludeert dat het herstellfonds (NGEU/RRF) een positieve ontwikkeling is omdat dit een vorm van solidariteit is via economisch beleid en niet van solidariteit via de bankbalans van de ECB.

Alles in ogenschouw nemend, concludeert het rapport met betrekking tot de ECB dat er, zonder verdragswijziging, geen voor de hand liggend mechanisme is dat een oplossing zou bieden voor de geschetste dilemma's vanwege de onafhankelijkheid van de centrale bank zoals opgenomen in de EU-verdragen.

De afgelopen jaren is de Europese economische en monetaire situatie, inclusief het functioneren van de EMU, vanuit het Nederlands perspectief meermaals bestudeerd, o.a. door het Centraal Planbureau¹⁵, de Raad van State^{16, 17}, de Adviesraad Internationale Vraagstukken¹⁸, de Nederlandsche Bank¹⁹, Instituut Clingendael²⁰ en ook door het kabinet zelf²¹. In 2021 zal een Adviescommissie in opdracht van het kabinet een rapport uitbrengen waarin de brede Europese financieel-economische en monetaire situatie, tegen de achtergrond van COVID-19, onderzocht wordt en handelingsperspectieven worden aangereikt.²² Relevant is ook dat de ECB op 23 januari jl. is gestart met een periodieke herziening van de monetaire beleidsstrategie, waarbij de ECB zal kijken naar hoe ze in de loop der jaren invulling heeft gegeven aan haar mandaat van prijsstabiliteit. Streven was aanvankelijk om de evaluatie eind 2020 af te ronden, maar vanwege de COVID-19-crisis is dit met zes maanden opgeschoven. De ECB verwacht nu dat de strategieherziening medio 2021 gereed zal zijn.²³

¹⁵ <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-12sept2017-Discussienota-Europese-Commissie-over-EMU.pdf>

¹⁶ <https://www.raadvanstate.nl/@9097/afdeling-advisering/>

¹⁷ <https://www.raadvanstate.nl/@115892/raad-state-brengt/>

¹⁸ <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/onderwerpen/europese-unie-intern-beleid/documenten/publicaties/2017/07/07/is-de-eurozone-stormbestendig>

¹⁹ https://www.dnb.nl/binaries/Munt%20slaan%20uit%20de%20euro_tcm46-361091.pdf

²⁰ <https://www.clingendael.org/pub/2018/clingendael-state-of-the-union-2018/4-the-emu-has-no-design-flaws/>

²¹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1262

²² [file:///bz.ad.minbuza.local/Data/users/wissels.erlijne/Downloads/kamerbrief-over-adviescommissie-inzake-vormgeving-en-werking-van-de-europese-economie%20\(2\).pdf](file:///bz.ad.minbuza.local/Data/users/wissels.erlijne/Downloads/kamerbrief-over-adviescommissie-inzake-vormgeving-en-werking-van-de-europese-economie%20(2).pdf)

²³ <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200402-942a1358ee.en.html>

De lidstaten gaan alleen over het mandaat van de ECB, niet over de uitvoering van het mandaat. De ECB beschikt over beleidsvrijheid om invulling te geven aan het mandaat, waarvan het hoofddoel het handhaven van prijsstabiliteit is. Het kabinet hecht grote waarde aan de doelstelling van prijsstabiliteit en de onafhankelijke rol van de ECB. Daarom is het kabinet terughoudend met uitspraken over hoe elke ECB-maatregel zich verhoudt tot het mandaat. Daarbij is het de rol van het Hof van Justitie van de Europese Unie om verenigbaarheid van het handelen van de ECB met de EU-verdragen te toetsen.

De ECB heeft er de afgelopen jaren taken bijgekreken in het bankentoezicht. Met de oprichting van een bankenunie is er door de ECB, in aanvulling op het verdrag, juist zorgvuldig gekeken naar de inrichting van het Interinstitutioneel akkoord (IIA) en de wijze waarop er verantwoording afgelegd wordt richting het EP. Financiële Stabiliteit is geen taak van de ECB, de ECB dient enkel bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie zoals die omschreven in artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) door het algemene economische beleid in de Unie te ondersteunen. Daarnaast moet er een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen taken en instrumenten. De instrumenten zijn vastgelegd in artikel 18 van de ESCB- en ECB-statuten. Daar staat beschreven dat de ECB en de nationale centrale banken open markt- en krediettransacties mogen aangaan. Het opkopen van (staats)-obligaties valt daar onder. Van «verruiming van het arsenaal» zoals het rapport suggereert, is in die zin geen sprake. Wat herverdelingseffecten betreft, deze zijn niet louter het gevolg van opkoopprogramma's. Het kabinet herkent de factoren die het rapport noemt m.b.t. het functioneren van de ECB maar hecht aan nuancering van de teneur van de analyse, waarbij de ECB gaandeweg meer taken zou hebben gekregen maar de verantwoordingsmechanismen achterbleven. Het kabinet heeft, mede gelet op de uitspraken van het Hof van Justitie, geen aanleiding te denken dat de ECB buiten haar mandaat treedt²⁴.

Ook gaat het rapport kort in op het bredere economische bestuur, waaronder de Eurogroep. Het rapport geeft aan dat de besluitvorming van de Eurogroep lastig te controleren is door de rechter en via parlementaire controle doordat het geen formele besluitvormingsbevoegdheden heeft. Ten aanzien van de Eurogroep heeft het kabinet zich de afgelopen jaren ingezet voor het vergroten van de transparantie. Dit heeft geleid tot een aantal concrete verbeteringen.²⁵ Nederland zal zich hiervoor blijven inzetten als onderdeel van de actieve transparantieagenda.

3. Toezicht door het Hof en Rekenkamer

In het rapport wordt ingegaan op de toezichthoudende rol van het EU Hof en de Rekenkamer.

Europese Rekenkamer

Hoewel het werk van de Europese Rekenkamer (ERK) zich veelal op de achtergrond afspeelt en het rapport van de UU hier niet uitvoerig op ingaat, hecht het kabinet eraan in deze reactie het belang van de rol van de ERK te benadrukken. De taak van de ERK is het bijdragen tot de verbetering van het financieel beheer van de EU, het bevorderen van de verantwoording en transparantie en het optreden als de onafhankelijk hoedster van de financiële belangen van de burgers van de Unie. Evaluerende rapporten van de ERK over beleid van de EU en het

²⁴ Zie uitspraak van het Hof van Justitie in de zaken Gauweiler en Weiss, waarin het Hof concludeert dat OMT respectievelijk PSPP binnen het mandaat van de ECB vielen.

²⁵ Kamerstuk 21 501-20, nrs. 1381 en 1355 en Kamerstuk 21 501-07, nr. 1655

functioneren van de EU-instellingen spelen ook bij bepalen van richtingen voor nieuwe EU-beleid een belangrijke rol. Zie bijvoorbeeld het rapport van de ERK «Wetgeven in de Europese Unie: de balans na bijna 20 jaar betere regelgeving» en de kabinetsreactie die hierover is opgesteld.²⁶

EU Hof en Handvest

Het kabinet is het met de auteurs van het rapport eens dat het EU-Hof een cruciale rol speelt in de EU-rechtsstaat. Het is de taak van het EU-Hof om, samen met de nationale rechters van de lidstaten, te waarborgen dat het Unierecht in alle lidstaten ten volle wordt toegepast en dat Unieburgers de rechterlijke bescherming genieten van de rechten die zij aan het Unierecht ontleen.

Het EU-Hof moet dit juist ook doen in zaken waarin het Unierecht geen pasklare oplossing biedt voor juridische vraagstukken, bijvoorbeeld omdat de Uniewetgever de definitie van een bepaald begrip open heeft gelaten. Hierbij benadrukt het kabinet dat het EU-Hof, net als andere EU-instellingen, op grond van het attributiebeginsel enkel mag handelen binnen de grenzen van de bevoegdheden die door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld²⁷

Zoals het rapport vermeldt, kunnen lidstaten en de instellingen binnen de kaders van de Verdragen reageren op rechtspraak waar zij het niet mee eens zijn door bijvoorbeeld bestaande wetgeving aan te passen. Dit vormt een belangrijke waarborg binnen het systeem van «*checks and balances*» in de EU.

Het kabinet onderschrijft de stelling in het rapport dat het EU-Handvest een belangrijke rol vervult in de rechtspraak van het EU-Hof. Nederland is een actieve lidstaat in procedures bij het Hof, ook in zaken waarin het EU-Handvest een rol speelt. Hieraan voegt het kabinet toe dat ook het andere primaire recht van de Unie, zoals het EU-verdrag en het EU-werkingsverdrag, belangrijke waarborgen bevat voor de wetgeving en het bestuur van de EU, zoals de beginselen van attributie, subsidiariteit en evenredigheid (artikel 5 EU-verdrag). Daarmee samenhangend hecht het kabinet eraan te benadrukken dat het toepassingsbereik van het EU-Handvest beperkt is. Volgens artikel 51, lid 1, van het Handvest richt het EU-Handvest zich tot de lidstaten uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Het is vanuit het oogpunt van attributie en subsidiariteit enkel correct dat zaken die niet onder het Unierecht vallen, niet aan het Handvest worden getoetst.

Het kabinet is het eens met de stelling dat de kwaliteit van de leden van het EU-Hof van groot belang is. Het rapport signaleert terecht dat de instelling van het zogenoemde artikel 255 VWEU-comité sinds het Verdrag van Lissabon (2009) heeft geleid tot een objectiever selectieproces van rechters en advocaten-generaal bij het EU-Hof. Nederland hecht grote waarde aan het werk van dit comité, en juicht toe dat het comité door middel van haar activiteitenverslagen betracht zo transparant mogelijk te zijn over haar werkzaamheden.²⁸

Wat betreft de suggestie van de auteurs om een «constitutionele kamer» of een appelinstantie in te richten binnen het Hof merkt het kabinet op dat binnen het EU-Hof twee rechterlijke colleges bestaan, namelijk het Gerecht van de Europese Unie en het Hof van Justitie, waarbij het Hof van Justitie fungeert als appelinstantie. Het Gerecht is recent hervormd, onder

²⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 1946

²⁷ artikel 5, lid 2, EU-verdrag zie ook Kamerstuk 21 501-07, nr. 1700

²⁸ Te bereiken via de website van het artikel 255 comité: <https://comite255.europa.eu/en/work>

andere door verdubbeling van het aantal rechters.²⁹ Dit biedt perspectief voor het Hof om, op termijn, bevoegdheden over te hevelen naar het Gerecht. In dat verband wijst het kabinet op een recente wijziging van het Statuut van het Hof.³⁰ Hiermee is het mogelijk geworden voor het EU-Hof om bepaalde hogere voorzieningen alleen toe te staan (geheel of gedeeltelijk) wanneer daarbij een vraag aan de orde komt die «*belangrijk is voor de eenheid, de samenhang of de ontwikkeling van het Unierecht*» (artikel 58 bis Statuut Hof). Hieruit blijkt volgens het kabinet dat het EU-Hof al bezig is met het ontwikkelen van een meer «constitutionele» taakopvatting. Het kabinet verwacht dat deze trend zich in de toekomst zal voortzetten.

Voor wat betreft extern rechterlijk toezicht op de rechtspraak van het EU-Hof wijst het kabinet op de EU-toetreding tot het EVRM. Nederland is zoals bekend een pleitbezorger van deze toetreding. De EU is ook juridisch verplicht om de toetreding te realiseren (artikel 6 VEU). Als de EU toetreedt tot het EVRM en onderworpen wordt aan het rechterlijk toezicht van het EHRM, zal dat een belangrijke aanvulling zijn op het systeem van «*checks and balances*». Toetreding betekent dat de EU-instellingen bij alles wat ze doen het EVRM moeten respecteren. Na toetreding kan de Unie dus zelf ter verantwoording worden geroepen in Straatsburg.

Ten aanzien van de rol van nationale rechters in het rechterlijk systeem van de EU is het kabinet van mening dat die rol (eveneens) cruciaal is. De nationale rechter is ook Unierechter. Het Hof ontwikkelt het Unierecht niet in isolatie, maar juist ook in samenspel met de nationale rechters. Het kabinet juicht toe dat nationale rechters in hun verzoeken aan het Hof wijzen op de consequenties die verschillende mogelijke prejudiciële beslissingen voor de nationale rechtsorde(s) kunnen hebben.

In de dialoog tussen het EU-Hof en de nationale rechters zit ook een zekere spanning, die ontstaat doordat een aantal nationale hoogste rechters, ondanks de voorrang van EU-recht, Europese integratie blijven toetsen aan de eigen Grondwet. De recente kritische uitspraak van het Duits Constitutioneel Hof over het opkoopprogramma van de ECB is hiervan een voorbeeld. Deze spanning is er altijd geweest binnen de EU, en heeft niet per se een negatief effect op de EU. De ontwikkeling van fundamentele rechten in het EU-recht is daarvan een goed voorbeeld. Deze ontwikkeling is juist binnen het EU-Hof in gang gezet door de nationale constitutionele rechtspraak. Het kabinet benadrukt het belang van naleving van uitspraken van het Hof.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

²⁹ Zie eerdere fiches over de hervorming van het Gerecht van de EU: Kamerstuk 22 112, nr. 2041, Kamerstuk 22 112, nr. 1933, Kamerstuk 22 112, nr. 1178. Zie ook de brief aan de Tweede Kamer van 23 januari 2015: (Kamerstuk 22 112, nr. 1939) en de geannoteerde agenda van de Raad Algemene Zaken van 23 juni 2015: Kamerstuk 21 501-02, nr. 1509.

³⁰ Verordening (EU, Euratom) 2019/629 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot wijziging van Protocol nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie (PB L 111 van 25.4.2019, blz. 1–3).