

Vergaderjaar 2016–2017

34 756

EU-voorstellen: Wijziging van de Comitologieverordening COM (2016) 798, 799 en COM (2017) 85¹

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 7 juli 2017

De vaste commissie voor Europese Zaken² heeft de voorstellen voor de Verordeningen inzake aanpassing comitologie post-Lissabon (PRAC – delegatie/uitvoering)³ en het voorstel voor een Verordening tot wijziging van de Comitologieverordening (182/2011)⁴ besproken in haar vergaderingen. Naar aanleiding hiervan heeft zij de Minister van Buitenlandse Zaken op 26 april 2017 een brief gestuurd met vragen van de leden van de fracties van PVV en SP.

De Minister heeft op 6 juli 2017 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken,
Bergman

¹ Zie dossiers E170006 en E170012 op www.europapoort.nl.

² Samenstelling:

Nagel (50PLUS) Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Barth (PvdA), Ester (CU), Postema (PvdA), Vos (GL), Kok (PVV) (*vice-voorzitter*), P. van Dijk (PVV), Gerkens (SP) (*voorzitter*), Van Beek (PVV), Atsma (CDA), N.J.J. van Kesteren (CDA), Meijer (SP), Pijlman (D66), Prast (D66), Van Rij (CDA), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD), Overbeek (SP)

³ Verordening tot aanpassing van een aantal rechtshandelingen op het gebied van justitie die verwijzen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, **COM(2016)798**, en Verordening 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)799**. Zie ook het edossier met nummer **E170006** op www.europapoort.nl.

⁴ Verordening tot wijziging van Verordening (EU) nr. 182/2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren, **COM(2017)85**. Zie ook het edossier met nummer **E170012** op www.europapoort.nl.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR EUROPESE ZAKEN

Aan de Minister van Buitenlandse Zaken

Den Haag, 26 april 2017

De vaste commissie voor Europese Zaken heeft de voorstellen voor de Verordeningen inzake aanpassing comitologie post-Lissabon (PRAC – delegatie/uitvoering)⁵ en het voorstel voor een Verordening tot wijziging van de Comitologieverordening (182/2011)⁶ besproken in haar vergaderingen. Ten aanzien van de BNC-fiches bij beide voorstellen leven vragen bij enkele fracties.

Ten aanzien van de voorstellen voor Verordeningen inzake aanpassing comitologie post-Lissabon (PRAC – delegatie/uitvoering)

De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche bij de voorstellen voor de verordeningen inzake aanpassing comitologie post-Lissabon (PRAC – delegatie/uitvoering).⁷ Zij hebben naar aanleiding hiervan nog de volgende vragen.

In het BNC-fiche geeft de regering aan dat Nederland de voorkeur heeft voor een gevalsgewijze, inhoudelijk gemotiveerde beoordeling welke procedure in de basishandeling het meest op zijn plaats is, in plaats van een automatische omzetting naar delegatie. Nederland zal tijdens de onderhandelingen uitdragen dat iedere omzetting van de procedure op eigen merites zal moeten worden beoordeeld.⁸ Kan de regering aangeven hoe hard deze voorkeur is? Is Nederland bereid om deze stelling af te zwakken?

Ook geeft de regering aan dat Nederland, in het algemeen, er geen voorstander is van dat de bevoegdheidsdelegatie aan de Commissie voor onbepaalde tijd wordt verleend.⁹ Wil Nederland dan een bepaalde tijd voorstellen? Zo ja, in welke orde van grootte moet dan gedacht worden? Of is Nederland toch wel bereid om akkoord te gaan met een bevoegdheidsdelegatie voor onbepaalde tijd?

In het IIA Beter Wetgeven hebben de Commissie, de Raad en het Europees Parlement de noodzaak onderkend om alle bestaande wetgeving aan te passen aan het bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde rechtskader. De verwachting is dat het voorstel bij diverse lidstaten op verzet zal stuiten, aangezien gedelegeerde handelingen nog steeds gevoelig ligt bij de lidstaten, ondanks de afspraken in het IIA Beter Wetgeven.¹⁰ Bij welke lidstaten verwacht men verzet? En in hoeverre is de verwachting dat zij toch akkoord zullen gaan, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

⁵ Verordening tot aanpassing van een aantal rechtshandelingen op het gebied van justitie die verwijzen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, **COM(2016)798**, en Verordening 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)799**. Zie ook het edossier met nummer **E170006** op www.europaport.nl.

⁶ Verordening tot wijziging van Verordening (EU) nr. 182/2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren, **COM(2017)85**. Zie ook het edossier met nummer **E170012** op www.europaport.nl.

⁷ Kamerstukken II, 2016–2017, 22 112, nr. 2288.

⁸ Idem, p. 5.

⁹ Idem, p. 6.

¹⁰ Idem, p. 6.

De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche inzake de verordening tot wijziging van de Comitologieverordening¹¹ en hebben met name nog vragen over het beroepscomité.

Welke lidstaten zijn vertegenwoordigd in dit comité en hoeveel afgevaardigden heeft iedere lidstaat, zo vragen de leden van de PVV-fractie. Wat zijn de voorwaarden om in dit comité plaats te nemen? Wat is de achtergrond van de leden? Zijn er meerdere niveaus in dit comité? Zo ja, op welke niveaus vindt stemming plaats? Wanneer wordt er door wie gestemd?

Wordt het stemgedrag van iedere stemming openbaar gemaakt? Zo nee, waarom niet?

Diverse lidstaten hebben echter al vraagtekens geplaatst bij de aanpassingsvoorstellen van de Commissie, omdat zij de procedurele aanpassing van de stemmingsregels voor het beroepscomité niet het geëigende instrument vinden om de democratische legitimiteit te versterken. De leden van de PVV-fractie wensen te vernemen welke lidstaten dit betreft.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het BNC-fiche inzake de verordening tot wijziging van de Comitologieverordening.¹² Deze leden delen het door zowel de Commissie als de regering verwoorde streven naar meer transparantie en democratische legitimiteit van de Europese besluitvorming binnen de comitologie, maar vragen zich af of het huidige voorstel in dat opzicht niet tekort schiet.

De leden van de SP-fractie roepen in herinnering dat Greenpeace en andere Europese milieuorganisaties erop hebben aangedrongen dat in het geval van controversiële voorgenomen besluiten die de publieke gezondheid en veiligheid raken, zoals het toelaten van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) of andere potentieel schadelijke producten, altijd een gekwalificeerde meerderheid binnen de comités nodig is. Hiermee zou de democratische controle van de lidstaten van de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie op een heldere wijze geborgd zijn. De Commissie zou een dergelijk voorstel in een eerder stadium ook hebben overwogen.¹³ Deelt de regering de opvatting van de leden van de SP-fractie dat een dergelijke wijziging een verdergaande versterking van de democratische legitimiteit zou betekenen dan het thans voorliggende voorstel? Hoe zou de regering aankijken tegen een dergelijke wijziging van de procedure? Hoe kijkt de regering aan tegen de huidige praktijk dat de Commissie pesticiden, ggo's en andere potentieel schadelijke producten kan toelaten zonder een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten en zelfs als een gewone meerderheid tegen is? Klopt het dat tot nog toe alle autorisaties van ggo's zonder steun van een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten hebben plaatsgevonden? Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat de huidige praktijk zeer te wensen over laat vanuit het oogpunt van de democratische legitimiteit?

Is de regering bekend met de kritiek vanuit milieuorganisaties op de procedures van de European Food Safety Authority (ESFA), en het gebrek aan vertrouwen in de objectiviteit van de door deze organisatie gemaakte

¹¹ Kamerstukken II, 2016–2017, 22 112, nr. 2332.

¹² Kamerstukken II, 2016–2017, 22 112, nr. 2332.

¹³ Zie bijvoorbeeld: <http://www.greenpeace.org/eu-unit/en/News/2017/Commission-revises-EU-decision-making-rules-in-move-to-avoid-blame/> (14 februari 2017).

wetenschappelijke evaluaties van de veiligheid van bepaalde producten?¹⁴ Acht de regering in dit licht het wenselijk vanuit het oogpunt van de democratische legitimiteit dat de Commissie het advies van de ESFA altijd als leidend beschouwd? Hoe verhoudt zich in dat opzicht de ook door de regering geuite wens de democratische legitimiteit te versterken met het in het BNC-fiche benadrukte principe dat besluiten worden genomen op basis van technisch-wetenschappelijk advies? Is een dergelijke technocratische benadering niet principieel strijdig met een democratische besluitvorming die per definitie politiek is en niet op basis van (omstreden) wetenschappelijke expertise? Is de regering het met deze leden eens dat het de transparantie van besluitvorming ten goede zou komen indien de vaak door de industrie gefinancierde onderzoeken welke ten grondslag liggen aan de adviezen van de ESFA altijd openbaar gemaakt zouden worden? Is de regering daar met de leden van de SP-fractie voorstander van? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering in het algemeen hecht aan «optimale transparantie en democratische legitimiteit» maar tegelijkertijd van mening is dat dit punt moet worden «afgewogen tegen de mogelijk bredere economische gevolgen (m.n. voor de biotechnologiesector) van een mogelijk restrictiever toelatingsbeleid voor ggo's die het gevolg kan zijn van de veranderende stemprocedureregels»¹⁵. De aan het woord zijnde leden vragen de regering deze afweging nader toe te lichten. Dat wil zeggen, hoe zou die afweging er dan uit moeten of kunnen zien volgens de regering? Gesteld dat de economische gevolgen negatief zijn, wat betekent dit dan voor het geformuleerde uitgangspunt dat transparantie en democratische legitimiteit versterkt moeten worden? Zouden deze negatieve gevolgen tot een afweging kunnen leiden die neerkomt op de conclusie dat de democratische legitimiteit niet versterkt dient te worden, met andere woorden, dat het principe van de democratische legitimiteit moet wijken voor economische belangen, in dit geval van de biotechnologiesector? Zo ja, kan de regering ook andere economische sectoren of belangen noemen waar dit zou gelden, met andere woorden waar democratische legitimiteit niet verder versterkt zou moeten worden dan wel ingeperkt wegens verwachte economisch gevolgen? Ziet de regering de afweging tussen economische belangen en democratische legitimiteit als in het algemeen een goed beginsel van beleid? Geldt dit uitgangspunt voor de democratische legitimiteit van de Europese Unie als geheel? Geldt deze afweging tussen economische belangen en democratische legitimiteit ook op nationaal niveau vanuit de visie van de regering?

De regering wil de Commissie verzoeken om een nadere toelichting van de bredere economische gevolgen van een eventueel restrictiever toelatingsbeleid. Is dit verzoek al gedaan? Wanneer wordt het antwoord verwacht? Wordt de Eerste Kamer ook over dit antwoord geïnformeerd? Zou het antwoord kunnen leiden tot een wijziging van de huidige appreciatie van de voorgestelde verordening? Zou het kunnen leiden tot een afwijzing van het Commissievoorstel door de regering, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Houdt de regering het ook voor mogelijk dat de huidige voorstellen niet tot een restrictievere toelating van ggo's zal leiden, maar in sommige gevallen tot het toelaten van ggo's door een meerderheid van de getelde stemmen (dus onthoudingen en niet uitgebrachte stemmen niet langer

¹⁴ «Improved EU decision-making in the area of health and consumer protection». Open letter to Commission President Juncker, 13 februari 2017. Te raadplegen op: https://static.greenpeace.org/eu-unit/Global/eu-unit/banners/2017/20170213_Open_Letter_Comitology.pdf.

¹⁵ Kamerstukken II, 2016–2017, 22 112, nr. 2332, p. 4–5.

meegelaten), terwijl in werkelijkheid er geen meerderheid voor een dergelijke toelating is? Zal er dan geen sprake zijn van het verlenen van een schijn-democratische legitimiteit aan de door de Commissie genomen uitvoeringsbesluiten in maatschappelijk zeer omstreden kwesties?

De leden van de SP-fractie vragen zich voorts af waar precies de twijfel van de regering vandaan komt ten aanzien van het voorstel om te verwijzen naar de Raad in het geval van een «no opinion» uitkomst.¹⁶ Kan de regering deze twijfel nog nader toelichten? De regering verwacht dat met de voorgestelde veranderde stemregels het minder vaak tot een impasse zal komen. Maar waarom, als het dan toch tot zo'n impasse zou komen in het comité, zou deze impasse dan volgens de regering beter niet doorbroken kunnen worden? Naar welke «voorspelbaarheid» verwijst de regering hier? Voor wie is deze voorspelbaarheid belangrijk? Welke belangen worden hier gediend? Hoe verhoudt deze voorspelbaarheid zich volgens de regering tot het punt van de democratische legitimiteit?

Kan de regering inzicht verschaffen aan wie voor Nederland zitting hebben in de comités van experts? Worden er lijsten bij gehouden van wie deze experts zijn? Hoe wordt er voor zorg gedragen dat deze experts het door het parlement gecontroleerde kabinetsbeleid volgen?

Ten slotte hebben de leden van de SP-fractie nog de volgende vragen. Welke lidstaten hebben tot nog toe, zoals de regering het stelt, «vraagtekens geplaatst bij de aanpassingsvoorstellen van de Commissie»¹⁷? Kan de regering inmiddels een preciezere inschatting geven van het krachtenveld?

De leden van de vaste commissie voor Europese Zaken wensen graag een reactie te vernemen binnen 6 weken na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,
E.B. van Apeldoorn

¹⁶ Idem, p. 6.

¹⁷ Idem, p. 6.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2017

Op 26 april 2017 stelden leden van de PVV- en SP-fractie van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Eerste Kamer schriftelijke vragen naar aanleiding van BNC-fiches inzake voorstellen voor de Verordeningen inzake aanpassing comitologie post-Lissabon (PRAC – delegatie/uitvoering)¹⁸ en het voorstel voor een Verordening tot wijziging van de Comitologieverordening (182/2011)¹⁹. Hieronder treft u de beantwoording op de gestelde vragen aan, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Aanpassing comitologie post-Lissabon (PRAC – delegatie/uitvoering)

De leden van de **PVV-fractie** hebben kennisgenomen van het BNC-fiche bij de voorstellen voor de verordeningen inzake aanpassing comitologie post-Lissabon (PRAC – delegatie/uitvoering). Zij hebben naar aanleiding hiervan nog de volgende vragen.

In het BNC-fiche geeft de regering aan dat Nederland de voorkeur heeft voor een gevalsgewijze, inhoudelijk gemotiveerde beoordeling welke procedure in de basishandeling het meest op zijn plaats is, in plaats van een automatische omzetting naar delegatie. Nederland zal tijdens de onderhandelingen uitdragen dat iedere omzetting van de procedure op eigen merites zal moeten worden beoordeeld. Kan de regering aangeven hoe hard deze voorkeur is? Is Nederland bereid om deze stelling af te zwakken?

De beoordeling van basishandelingen en van de vraag welke procedure in de basishandeling het meest op zijn plaats is, vindt, in overeenstemming met de wens van het kabinet, per geval plaats in zgn. «Friends of the Presidency» (FoP)-bijeenkomsten. Veel lidstaten bleken in dit overleg bezwaren te hebben tegen een min of meer automatische omzetting van de oude regelgevingsprocedure met toetsing naar gedelegeerde handelingen, zoals aanvankelijk voorgesteld door de Commissie. Er hebben thans vijf van zulke bijeenkomsten plaatsgevonden.²⁰

Ook geeft de regering aan dat Nederland, in het algemeen, er geen voorstander is van dat de bevoegdheidsdelegatie aan de Commissie voor onbepaalde tijd wordt verleend. Wil Nederland dan een bepaalde tijd voorstellen? Zo ja, in welke orde van grootte moet dan gedacht worden?

¹⁸ Verordening tot aanpassing van een aantal rechtshandelingen op het gebied van justitie die verwijzen naar de regelgevingsprocedure met toetsing, aan artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, **COM(2016)798**, en Verordening 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)799**. Zie ook het edossier met nummer **E170006** op www.europapoort.nl.

¹⁹ Verordening tot wijziging van Verordening (EU) nr. 182/2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren, **COM(2017)85**. Zie ook het edossier met nummer **E170012** op www.europapoort.nl.

²⁰ Zie voor het voortgangsverslag van het Maltees Voorzitterschap Raadsdocument 10170/17 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10170-2017-INIT/nl/pdf>).

Of is Nederland toch wel bereid om akkoord te gaan met een bevoegdheidsdelegatie voor onbepaalde tijd?

In het algemeen is het kabinet voorstander van bevoegdheidsdelegatie voor bepaalde tijd, gewoonlijk vijf jaar, met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging, zoals voorzien in het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven (IIA BW). De meeste andere lidstaten delen deze voorkeur.

In het IIA Beter Wetgeven hebben de Commissie, de Raad en het Europees Parlement de noodzaak onderkend om alle bestaande wetgeving aan te passen aan het bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde rechtskader. De verwachting is dat het voorstel bij diverse lidstaten op verzet zal stuiten, aangezien gedelegeerde handelingen nog steeds gevoelig ligt bij de lidstaten, ondanks de afspraken in het IIA Beter Wetgeven. Bij welke lidstaten verwacht men verzet? En in hoeverre is de verwachting dat zij toch akkoord zullen gaan, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

Zoals hierboven aangegeven, wordt de aanpassing van basishandelingen aan het bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde rechtskader gevalsgewijs beoordeeld. Dit biedt lidstaten die reserves hebben over voorgestelde aanpassingen de mogelijkheid om deze naar voren te brengen en wijzigingen aan te brengen. Zo kan een bevoegdheidsdelegatie aan de Europese Commissie worden ingetrokken of mogelijk worden omgezet in een bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen.

Wijziging van de Comitologieverordening

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche inzake de verordening tot wijziging van de Comitologieverordening en hebben met name nog vragen over het beroepscomité.

Welke lidstaten zijn vertegenwoordigd in dit comité en hoeveel afgevaardigden heeft iedere lidstaat, zo vragen de leden van de PVV-fractie. Wat zijn de voorwaarden om in dit comité plaats te nemen? Wat is de achtergrond van de leden? Zijn er meerdere niveaus in dit comité? Zo ja, op welke niveaus vindt stemming plaats? Wanneer wordt er door wie gestemd? Wordt het stemgedrag van iedere stemming openbaar gemaakt? Zo nee, waarom niet?

Het comité van beroep heeft slechts één niveau, maar voorafgaand aan behandeling door het comité van beroep zijn de besluiten al in een (regulier) comité behandeld. Ontwerp-uitvoeringshandelingen worden eerst aan een (regulier) comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten voorgelegd en ter stemming gebracht. In een dergelijk comité hebben experts vanuit alle lidstaten zitting. Als hier geen gekwalificeerde meerderheid voor of tegen een voorstel wordt behaald, kan de Europese Commissie het voorstel doorverwijzen naar een comité van beroep.

Het comité van beroep komt in wisselende samenstelling bijeen, en bestaat volgens de comitologieverordening uit vertegenwoordigers van de lidstaten van «het juiste niveau». Het Reglement van Orde (RvO) van het comité van beroep schrijft als algemene regel voor dat het niveau van vertegenwoordiging niet lager is dan dat van de Permanente Vertegenwoordigers of hun plaatsvervangers. De lidstaat bepaalt wie naar het beroepscomité wordt

afgevaardigd. Ook hoge ambtenaren uit de hoofdsteden (DG of directeur) kunnen in het beroepscomité plaatsnemen, evenals een attaché. De lidstaatvertegenwoordigers in zowel het reguliere comité als het comité van beroep stemmen op basis van een instructie gebaseerd op het kabinetsbeleid. Stemming vindt plaats na afloop van de beraadslaging over een voorstel op grond van de regels voor gekwalificeerde meerderheid zoals neergelegd in de Verdragen, waarbij ook lidstaten die niet vertegenwoordigd zijn of zich onthouden van stemming worden meegeteld bij de berekening van een gekwalificeerde meerderheid van stemmen (QMV). In het voorstel tot wijziging van de comitologieverordening stelt de Commissie voor om lidstaten die door afwezigheid of onthouding geen stem voor of tegen hebben uitgebracht niet langer mee te tellen bij de berekening van een QMV.

Op grond van art. 10 van de huidige Comitologieverordening worden de «uitslagen van de stemmingen» (dat wil zeggen informatie over het aantal uitgebrachte stemmen voor of tegen, maar niet over de stem van elk van de lidstaten afzonderlijk) opgenomen in het Comitologieregister. In haar voorstel tot wijziging van de Comitologieverordening stelt de Commissie voor om de uitgebrachte stemmen van elk van de lidstaten afzonderlijk openbaar te maken, met het oogmerk lidstaten aan te moedigen duidelijker stelling voor of tegen een voorstel te nemen.

Diverse lidstaten hebben echter al vraagtekens geplaatst bij de aanpassingsvoorstellen van de Commissie, omdat zij de procedurele aanpassing van de stemmingsregels voor het beroepscomité niet het geëigende instrument vinden om de democratische legitimiteit te versterken. De leden van de PVV-fractie wensen te vernemen welke lidstaten dit betreft.

De behandeling van het voorstel is in Brussel nog niet aangevangen en het krachtenveld heeft zich dan ook nog niet uitgekristalliseerd.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het BNC-fiche inzake de verordening tot wijziging van de Comitologieverordening. Deze leden delen het door zowel de Commissie als de regering verwoorde streven naar meer transparantie en democratische legitimiteit van de Europese besluitvorming binnen de comitologie, maar vragen zich af of het huidige voorstel in dat opzicht niet tekort schiet.

De leden van de SP-fractie roepen in herinnering dat Greenpeace en andere Europese milieuorganisaties erop hebben aangedrongen dat in het geval van controversiële voorgenomen besluiten die de publieke gezondheid en veiligheid raken, zoals het toelaten van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) of andere potentieel schadelijke producten, altijd een gekwalificeerde meerderheid binnen de comités nodig is. Hiermee zou de democratische controle van de lidstaten van de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie op een heldere wijze geborgd zijn. De Commissie zou een dergelijk voorstel in een eerder stadium ook hebben overwogen. Deelt de regering de opvatting van de leden van de SP-fractie dat een dergelijke wijziging een verdergaande versterking van de democratische legitimiteit zou betekenen dan het thans voorliggende voorstel? Hoe zou de regering aankijken tegen een dergelijke wijziging van de procedure?

Zowel de huidige Comitologieverordening als de geldende materiële regelgeving zijn vastgesteld door de Raad van Ministers en het Europees Parlement gezamenlijk en daarmee democratisch gelegitimeerd. Voorts valt de Nederlandse standpuntbepaling in zowel het reguliere comité van vertegenwoordigers van lidstaten als het comité van beroep onder de ministeriële verantwoordelijkheid, waarbij de Minister over het gevoerde beleid verantwoording aflegt aan het parlement. Naar aanleiding van vragen van leden van de SP-fractie merkt het kabinet op van oordeel te zijn dat de democratische legitimiteit en transparantie van besluitvorming door het voorstel verder worden versterkt, doordat er naar verwachting minder snel een patstelling in de besluitvorming zal optreden.

Er is een praktijk ontstaan dat bij controversiële of politiek gevoelige besluiten lidstaten zich veelal van stemming onthouden, terwijl hun stemmenaantal wel meetelt bij de berekening van het aantal stemmen dat nodig is voor een gekwalificeerde meerderheid. Bij gebrek aan een gekwalificeerde meerderheid voor of tegen het voorstel wordt de uiteindelijke besluitvorming dan aan de Commissie overlaten. Naar de mening van het kabinet ontlopen lidstaten hiermee hun verantwoordelijkheid. Wat het kabinet betreft, versterkt dit voorstel de democratische legitimiteit van besluitvorming. De voorgestelde aanpassing beoogt ertoe te leiden dat er in de meeste gevallen een gekwalificeerde meerderheid (voor of tegen) zal zijn, zodat de besluitvorming niet aan de Commissie wordt overgelaten. De controle door de lidstaten en het democratische gehalte van besluitvorming worden hierdoor versterkt.

Hoe kijkt de regering aan tegen de huidige praktijk dat de Commissie pesticiden, ggo's en andere potentieel schadelijke producten kan toelaten zonder een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten en zelfs als een gewone meerderheid tegen is? Klopt het dat tot nog toe alle autorisaties van ggo's zonder steun van een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten hebben plaatsgevonden?

De procedure voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen, ggo's en andere producten is momenteel als volgt. Nadat aanvragers een aanvraag voor een markttoelating van een GGO of voor een goedkeuring van een actieve (gewasbescherming)stof hebben ingediend, onderzoekt de European Food Safety Authority (EFSA) de risico's voor de veiligheid van mens, dier en milieu. Nadat de EFSA zijn advies heeft gegeven over de veiligheid van gewasbeschermingsmiddelen, ggo's of andere producten op deze punten veilig bevindt, stemt het (reguliere) comité over de toelating/ goedkeuring. Indien geen gekwalificeerde meerderheid voor of tegen de toelating kan worden bereikt, kan de Europese Commissie het voorstel agenderen in het comité van beroep. Ingevolge de comitologieprocedure kan de Commissie vervolgens het voorstel voor een toelatings-/ goedkeuringsbesluit vaststellen, indien ook in het Comité van Beroep geen gekwalificeerde meerderheid voor of tegen het voorstel is behaald. Als de stof of het product veilig is bevonden door EFSA, neemt de Europese Commissie dit advies over en wordt de toelating verleend. Tot nu toe is bij alle toelatingsen voor ggo's en goedkeuringen voor een aantal gewasbeschermingsstoffen geen sprake geweest van een gekwalificeerde meerderheid voor of tegen het voorgestelde besluit, en heeft de

Commissie de toelating verleend op basis van het wetenschappelijk advies van EFSA.

De besluitvorming verloopt derhalve volgens een democratisch gelegitimeerde Europese besluitvormingsprocedure zoals die in de huidige Comitologieverordening is opgenomen. De voorgestelde wijziging van de Comitologieverordening wijzigt het materiële beoordelingskader niet.

De huidige systematiek van de Comitologieverordening, waarbij de Commissie een toelatingsbesluit kan vaststellen als er geen gekwalificeerde meerderheid voor of tegen wordt bereikt, is bedoeld om impasses in de besluitvorming te voorkomen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat toelatingssystemen, zoals op het gebied van de ggo's, volgens de jurisprudentie van het EU-Hof vereisen dat de Commissie binnen een redelijke termijn een besluit neemt. Bij impasses in de besluitvorming is de Commissie dus verplicht om een besluit te nemen. Het leidt er echter te vaak toe dat lidstaten zich van stemming onthouden waardoor de verantwoordelijkheid voor besluitvorming in deze politiek gevoelige dossiers aan de Commissie wordt overgelaten. Voor ggo's kan worden bevestigd dat sinds de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 1829/2003 de lidstaten nog nooit een gekwalificeerde meerderheid voor of tegen een ontwerpbesluit van de Commissie tot verlening van een vergunning voor ggo's, voor de teelt dan wel voor genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders, hebben bereikt. De uitkomst luidde telkens «geen advies». Dit is in alle stadia van de procedure het geval geweest, zowel in het reguliere comité als in het Comité van Beroep onder de huidige regels, als in de Raad in het verleden. Onderhavige voorstellen dienen om de controle en de verantwoordelijkheid van lidstaten verder te versterken en impasses te doorbreken.

Is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat de huidige praktijk zeer te wensen over laat vanuit het oogpunt van de democratische legitimiteit?

Het kabinet is het met de leden van de SP-fractie eens dat die situatie kan worden verbeterd vanuit het oogpunt van de democratische legitimiteit en verwijst daarvoor naar zijn appreciatie van het voorstel van de Commissie zoals verwoord in het betreffende BNC-fiche.

Is de regering bekend met de kritiek vanuit milieuorganisaties op de procedures van de European Food Safety Authority (EFSA), en het gebrek aan vertrouwen in de objectiviteit van de door deze organisatie gemaakte wetenschappelijke evaluaties van de veiligheid van bepaalde producten? Acht de regering in dit licht het wenselijk vanuit het oogpunt van de democratische legitimiteit dat de Commissie het advies van de EFSA altijd als leidend beschouwd?

Het kabinet is bekend met de kritiek vanuit milieuorganisaties op de procedures van EFSA, en hun gebrek aan vertrouwen in de objectiviteit van de door deze organisatie gemaakte wetenschappelijke evaluaties van de veiligheid van bepaalde producten. Het kabinet deelt deze kritiek echter niet, en heeft geen enkele reden om te twifelen aan de objectiviteit en wetenschappelijke kundigheid van de EFSA, zoals al herhaaldelijk met uw kamer is

gedeeld.²¹ Het kabinet acht het gerechtvaardigd dat de Commissie het technisch-wetenschappelijke advies van de EFSA altijd als leidend beschouwt. Kernpunt van het huidige kabinetsbeleid is immers een technisch-wetenschappelijk benadering. Dit betekent dat de wetenschappelijk-onderbouwde risicobeoordeling voor mens, dier en milieu consequent het leidende uitgangspunt vormt voor besluitvorming. Het kabinetsbeleid ten aanzien van ggo's is daarbij: indien veilig voor mens, dier en milieu, dan toestaan.

Hoe verhoudt zich in dat opzicht de ook door de regering geuite wens de democratische legitimiteit te versterken met het in het BNC-fiche benadrukte principe dat besluiten worden genomen op basis van technisch-wetenschappelijk advies? Is een dergelijke technocratische benadering niet principieel strijdig met een democratische besluitvorming die per definitie politiek is en niet op basis van (omstreden) wetenschappelijke expertise?

Het wetenschappelijk advies van de EFSA dient naar het oordeel van het kabinet leidend te zijn voor de Commissie bij de voorbereiding van het toelatingsbesluit en bij de vaststelling van dit besluit als er geen gekwalificeerde meerderheid voor of tegen bereikt wordt. Dit is een keuze die op grond van het kabinetsbeleid is gemaakt en waarover verantwoording wordt afgelegd aan het parlement. Deze keuze is daarmee democratisch gelegitimeerd. Voor de besluitvorming over de teelt van ggo-gewassen is besloten dat voor de Europese toelating van dergelijke gewassen alleen getoetst wordt op veiligheid. Sinds 2015 is het mogelijk om na Europese toelating per lidstaat een nationaal besluit te nemen over de mogelijkheid tot teelt van ggo-gewassen; dit moet echter worden gebaseerd op andere dan veiligheidsgronden. Voor de Nederlandse invulling daarvan verwijs ik uw kamer naar kamerstuknummer 27 428 nr. 332.

Is de regering het met deze leden eens dat het de transparantie van besluitvorming ten goede zou komen indien de vaak door de industrie gefinancierde onderzoeken welke ten grondslag liggen aan de adviezen van de EFSA altijd openbaar gemaakt zouden worden? Is de regering daar met de leden van de SP-fractie voorstander van? Zo nee, waarom niet?

Het kabinet hecht aan transparantie van besluitvorming en kan uit dien hoofde ondersteunen dat onderzoeken die ten grondslag liggen aan adviezen van de EFSA zoveel mogelijk openbaar gemaakt worden, met inachtneming van legitieme uitzonderingsgronden, die ook in EU-regelgeving hun grondslag hebben, zoals het beschermen van intellectuele eigendomsrechten en het belang van het beschermen van bedrijfsvertrouwelijke gegevens.

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering in het algemeen hecht aan «optimale transparantie en democratische legitimiteit» maar tegelijkertijd van mening is dat dit punt moet worden «afgewogen tegen de mogelijk bredere economische gevolgen (m.n. voor de biotechnologiesector) van een mogelijk restrictiever toelatingsbeleid voor ggo's die het gevolg kan zijn van de veranderende stemprocedureregels». De aan het woord zijnde leden vragen de regering deze afweging nader toe te lichten.

²¹ De Kamerstukken waarin is gesproken over de betrouwbaarheid van de EFSA zijn 34 214 nr 10, en 27 428, nr 220. De eerste is een verslag van een AO op 17 juni 2015 en de tweede een brief naar aanleiding van een rapport over de EFSA van 4 april 2012. Dat kabinetsstandpunt is nog actueel.

Dat wil zeggen, hoe zou die afweging er dan uit moeten of kunnen zien volgens de regering? Gesteld dat de economische gevolgen negatief zijn, wat betekent dit dan voor het geformuleerde uitgangspunt dat transparantie en democratische legitimiteit versterkt moeten worden? Zouden deze negatieve gevolgen tot een afweging kunnen leiden die neerkomt op de conclusie dat de democratische legitimiteit niet versterkt dient te worden, met andere woorden, dat het principe van de democratische legitimiteit moet wijken voor economische belangen, in dit geval van de biotechnologiesector? Zo ja, kan de regering ook andere economische sectoren of belangen noemen waar dit zou gelden, met andere woorden waar democratische legitimiteit niet verder versterkt zou moeten worden dan wel ingeperkt wegens verwachte economisch gevolgen? Ziet de regering de afweging tussen economische belangen en democratische legitimiteit als in het algemeen een goed beginsel van beleid? Geldt dit uitgangspunt voor de democratische legitimiteit van de Europese Unie als geheel? Geldt deze afweging tussen economische belangen en democratische legitimiteit ook op nationaal niveau vanuit de visie van de regering?

Het kabinet hecht onvoorwaardelijk aan democratische legitimiteit en aan een besluitvorming volgens zorgvuldige en transparante procedures. Bij de besluitvorming worden verschillende belangen meegewogen, waaronder economische gevolgen. Voor de besluitvorming en afweging van verschillende belangen op Europees en nationaal niveau v.w.b. ggo's verwijs ik uw kamer naar kamerstuknummer 27 428 nr. 332.

De regering wil de Commissie verzoeken om een nadere toelichting van de bredere economische gevolgen van een eventueel restrictiever toelatingsbeleid. Is dit verzoek al gedaan? Wanneer wordt het antwoord verwacht? Wordt de Eerste Kamer ook over dit antwoord geïnformeerd? Zou het antwoord kunnen leiden tot een wijziging van de huidige appreciatie van de voorgestelde verordening? Zou het kunnen leiden tot een afwijzing van het Commissievoorstel door de regering, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De behandeling van het voorstel is nog niet gestart. Daarom is ook nog geen verzoek gedaan om een toelichting van de bredere economische gevolgen van een eventueel restrictiever toelatingsbeleid. Naar aanleiding van deze toelichting kan het kabinet zijn standpunt heroverwegen, en in geval van aanpassing het parlement daarover informeren.

Houdt de regering het ook voor mogelijk dat de huidige voorstellen niet tot een restrictievere toelating van ggo's zal leiden, maar in sommige gevallen tot het toelaten van ggo's door een meerderheid van de getelde stemmen (dus onthoudingen en niet uitgebrachte stemmen niet langer meegeteld), terwijl in werkelijkheid er geen meerderheid voor een dergelijke toelating is? Zal er dan geen sprake zijn van het verlenen van een schijn-democratische legitimiteit aan de door de Commissie genomen uitvoeringsbesluiten in maatschappelijk zeer omstreden kwesties?

Het kabinet sluit niet uit dat de onderhavige voorstellen voor comitologiebesluitvorming tot andere uitkomsten leiden dan onder de huidige systematiek het geval is. De Commissie beoogt met haar voorstel waarbij onthoudingen en niet uitgebrachte stemmen niet langer meetellen ervoor te zorgen dat de lidstaten die zich vaak onthouden of niet stemmen, nu wel hun mening geven. Zekerheid of dit zich in de praktijk ook daadwerkelijk gaat voordoen is er echter niet. De regering wil hier niet op vooruitlopen. De voorstellen beogen in elk geval ervoor te zorgen dat

lidstaten zich minder gauw zullen onthouden van stemmen en dus politiek stelling zullen nemen. Dit komt de democratische legitimiteit van besluitvorming alleen maar ten goede, ongeacht tot welke uitkomsten de stemming zal leiden. Ook wil het kabinet in dezen wijzen op het voorgestelde quorum op grond waarvan besluitvorming alleen kan plaatsvinden als de aan de stemming deelnemende lidstaten een gewone meerderheid van de lidstaten vormen.

De leden van de SP-fractie vragen zich voorts af waar precies de twijfel van de regering vandaan komt ten aanzien van het voorstel om te verwijzen naar de Raad in het geval van een «no opinion» uitkomst. Kan de regering deze twijfel nog nader toelichten? De regering verwacht dat met de voorgestelde veranderde stemregels het minder vaak tot een impasse zal komen. Maar waarom, als het dan toch tot zo'n impasse zou komen in het comité, zou deze impasse dan volgens de regering beter niet doorbroken kunnen worden? Naar welke «voorspelbaarheid» verwijst de regering hier? Voor wie is deze voorspelbaarheid belangrijk? Welke belangen worden hier gediend? Hoe verhoudt deze voorspelbaarheid zich volgens de regering tot het punt van de democratische legitimiteit?

Zowel in het reguliere comité als in het comité van beroep wordt op basis van instructies in lijn met het kabinetsbeleid gestemd. De verwachting is dat een bespreking in de Raad tot hetzelfde resultaat zal leiden, omdat er in de tussentijd geen andere wetenschappelijke informatie komt dan al in het EFSA-advies is opgenomen. Dit zou dan ook niet tot een ander standpunt moeten leiden bij andere lidstaten, tenzij zij zich op andere overwegingen dan alleen het objectieve wetenschappelijke advies baseren. Daarmee is mogelijke sprake van een onnodige herhaling van zetten die tot vertraging in de toelatingsprocedure leidt. Gelet op jurisprudentie van het Hof van Justitie moeten besluiten binnen een redelijke termijn worden genomen.

Zoals aangegeven in het BNC-fiche, acht het kabinet doorverwijzing naar de Raad in geval van een «no opinion»-uitkomst onnodig en onwenselijk. Onnodig, omdat er door de veranderde stemregels naar verwachting minder vaak, of wellicht (bijna) nooit, een patstelling in de besluitvorming zal optreden met als gevolg een «no opinion»-uitkomst. Immers, alleen uitgebrachte stemmen voor of tegen zullen tellen, onthoudingen en niet-uitgebrachte stemmen tellen niet langer mee. Onwenselijk, omdat doorverwijzing naar de Raad in zo'n situatie tot verdere politisering van de besluitvorming zal leiden, waardoor besluitvorming langer zal duren en minder voorspelbaar wordt. Naar de mening van de regering kan de democratische legitimiteit van de besluitvorming worden verbeterd door lidstaten aan te moedigen een duidelijke positie in te nemen in het reguliere comité en het comité van beroep, niet door besluitvorming door te verwijzen naar de Raad waarbij andere factoren dan het vastgestelde beoordelingskader een rol kunnen spelen.

Kan de regering inzicht verschaffen aan wie voor Nederland zitting hebben in de comités van experts? Worden er lijsten bij gehouden van wie deze experts zijn? Hoe wordt er voor zorg gedragen dat deze experts het door het parlement gecontroleerde kabinetsbeleid volgen?

In de reguliere comités nemen deskundigen van het verantwoordelijke vakdepartement zitting, afhankelijk van het onderwerp dat aan de orde is. Zij handelen op basis van een instructie die in

lijn is met het kabinetsbeleid. Ook de vertegenwoordiger van Nederland in het comité van beroep handelt op grond van een instructie, al of niet afgestemd met andere betrokken departementen waar van toepassing. De deelname van Nederlandse vertegenwoordigers in het reguliere comité en in het comité van beroep worden niet centraal geregistreerd. Wel kan in het comitologieregister van de Commissie worden nagegaan welke comités van vertegenwoordigers van lidstaten en van beroep plaatsvinden, welke onderwerpen hierbij besproken worden, welke lidstaten hierbij vertegenwoordigd zijn, en wat de uitslag van de stemming is. Dit register is openbaar.

Ten slotte hebben de leden van de SP-fractie nog de volgende vragen. Welke lidstaten hebben tot nog toe, zoals de regering het stelt, «vraagtekens geplaatst bij de aanpassingsvoorstellen van de Commissie»? Kan de regering inmiddels een preciezere inschatting geven van het krachtenveld?

Zoals hierboven aangegeven, is de behandeling van het voorstel in Brussel nog niet aangevangen en het krachtenveld heeft zich dan ook nog niet uitgekristalliseerd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders