

II

(Mededelingen)

INTERINSTITUTIONELE AKKOORDEN

RAAD

Niet-bindende criteria voor de toepassing van de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie — 18 juni 2019

(2019/C 223/01)

HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE EN DE EUROPESE COMMISSIE,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (hierna „de drie instellingen” genoemd) hebben op 13 april 2016 het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven ⁽¹⁾ (hierna „het akkoord” genoemd) gesloten.
- (2) De drie instellingen benadrukken in punt 26 van het akkoord dat gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen in het Unierecht een belangrijke rol vervullen en, indien die handelingen op doelmatige en transparante wijze en in gerechtvaardigde gevallen worden gebruikt, wezenlijke instrumenten voor beter wetgeven vormen, daar zij bijdragen aan eenvoudige, actuele wetgeving en aan een doelmatige en vlotte uitvoering daarvan.
- (3) In punt 28 van het akkoord zijn de drie instellingen overeengekomen om de Gezamenlijke Afspraak over gedelegeerde handelingen, die als bijlage aan het akkoord is toegevoegd, aan te vullen met niet-bindende criteria voor de toepassing van de artikelen 290 en 291 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
- (4) De toepassing van die criteria kan jaarlijks op zowel politiek als technisch niveau worden besproken in het kader van de algemene monitoring van de uitvoering van het akkoord overeenkomstig punt 50 van het akkoord.
- (5) Terwijl artikel 291, lid 2, VWEU bepaalt dat indien het nodig is dat juridisch bindende handelingen van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd, bij die handelingen aan de Commissie, of, in naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen en in de bij de artikelen 24 en 26 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalde gevallen, aan de Raad uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend, hebben deze niet-bindende criteria tot doel voor een afbakening te zorgen tussen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen, en niet tussen de instellingen waaraan de uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend. Deze niet-bindende criteria zijn niet bedoeld om in enig opzicht de voorwaarden te bepalen of te beperken waaronder een instelling de bevoegdheden uitoefent die haar zijn toegekend op grond van het toepasselijke Unierecht, met inbegrip van de basishandeling.
- (6) Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft al meermaals uitspraak gedaan over specifieke kwesties aangaande de toepassing van de artikelen 290 en 291 VWEU ⁽²⁾. Die rechtspraak kan zich in de toekomst verder ontwikkelen. Waar passend, kan het nodig zijn deze niet-bindende criteria te evalueren in het licht van ontwikkelingen in de rechtspraak,

⁽¹⁾ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie van 13 april 2016 over beter wetgeven (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1).

⁽²⁾ Zie onder meer: arrest van het Hof van Justitie van 18 maart 2014, *Commissie/Parlement en Raad* („de biocidenzaak”), C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170; arrest van het Hof van Justitie van 17 maart 2016, *Parlement/Commissie* („de Connecting Europe Facility/CEF-zaak”), C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183; arrest van het Hof van Justitie van 16 juli 2015, *Commissie/Parlement en Raad* („de visumwederkerigheidzaak”), C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499.

Zijn het volgende overeengekomen:

I. ALGEMENE BEGINSELEN

1. Deze niet-bindende criteria bieden de drie instellingen richtsnoeren om te bepalen of het bij een bevoegdheidsverlening in een wetgevingshandeling om een gedelegeerde of een uitvoeringsbevoegdheid moet gaan en deze derhalve moet worden toegekend op grond van artikel 290 VWEU voor de vaststelling van een gedelegeerde handeling of op grond van artikel 291 VWEU voor de vaststelling van een uitvoeringshandeling.
2. Bij het bepalen van de aard van de beoogde handeling moet telkens rekening worden gehouden met de doelstellingen, de inhoud en de context van die handeling en van de wetgevingshandeling zelf.
3. Het staat aan de wetgever om, binnen de grenzen van het VWEU, te bepalen of en in hoeverre van gedelegeerde of uitvoeringshandelingen wordt gebruikgemaakt. Daarbij is het aan de wetgever om te bepalen of de Commissie de bevoegdheid krijgt om gedelegeerde handelingen vast te stellen en om te beoordelen of er bevoegdheden nodig zijn om te zorgen voor eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van de wetgevingshandeling.
4. Wanneer de wetgever van oordeel is dat een bepaling een integrerend deel van de basishandeling moet vormen, kan hij besluiten die bepaling in een bijlage op te nemen. De wetgever is nooit verplicht om aan wetgevingshandelingen bijlagen toe te voegen en kan besluiten om in plaats daarvan in afzonderlijke handelingen te voorzien, maar de drie instellingen brengen in herinnering dat de structuur van een wetgevingshandeling moet worden ingegeven door de in het akkoord vermelde gemeenschappelijke verbintenissen en doelstellingen om te zorgen voor eenvoudige, duidelijke en consistente wetgeving die toegankelijk is, begrijpelijk is voor burgers, overheden en ondernemingen, en praktisch uitvoerbaar is, en die tot stand komt ongeacht de kwestie van bevoegdheidsverlening. De bevoegdheden van de wetgever worden hierdoor op geen enkele wijze beperkt.
5. De essentiële onderdelen van wetgeving moeten in de basishandeling worden vastgelegd. De bevoegdheid om regels vast te stellen die politieke keuzes met zich brengen die tot de eigen verantwoordelijkheden van de Uniewetgever behoren, bijvoorbeeld omdat aan de hand van diverse beoordelingen een evenwicht moet worden gezocht tussen de uiteenlopende belangen die aan de orde zijn, mag om die reden niet aan de Commissie worden toegekend ⁽³⁾. Wanneer de Commissie gedelegeerde of uitvoeringsbevoegdheden uitoefent, moet zij de essentiële onderdelen van de bevoegdheidsverlenende handeling volledig in acht nemen ⁽⁴⁾.
6. Een wetgevingshandeling kan alleen aan de Commissie de bevoegdheid verlenen om gedelegeerde handelingen vast te stellen.
7. De criteria mogen niet als uitputtend worden beschouwd.

II. CRITERIA

A. HANDELINGEN VAN ALGEMENE OF INDIVIDUELE STREKKING

1. Gedelegeerde handelingen mogen alleen van algemene strekking zijn. Maatregelen van individuele strekking mogen niet bij gedelegeerde handelingen worden vastgesteld.
2. Uitvoeringshandelingen kunnen van individuele of algemene strekking zijn.
3. Een handeling wordt geacht van algemene strekking te zijn wanneer zij van toepassing is op objectief bepaalde situaties en rechtsgevolgen heeft voor algemeen en abstract omschreven categorieën personen ⁽⁵⁾.

B. WIJZIGINGEN VAN WETGEVINGSHANDELINGEN, INCLUSIEF DE BIJLAGEN

1. Wanneer de wetgever de Commissie de bevoegdheid toekent om een wetgevingshandeling te wijzigen, kan die bevoegdheid alleen worden uitgeoefend door middel van gedelegeerde handelingen ⁽⁶⁾, ook wanneer die wijzigingsbevoegdheid de bijlagen betreft, aangezien zij een integrerend deel van wetgevingshandelingen uitmaken.
2. De delegatie van een bevoegdheid om een wetgevingshandeling „te wijzigen”, strekt ertoe de Commissie te machtigen om door de wetgever in die handeling vastgestelde niet-essentiële onderdelen te amenderen of in te trekken ⁽⁷⁾. Bij wijzigingen kan het onder meer gaan om invoegingen en toevoegingen met betrekking tot bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling of het schrappen of vervangen van niet-essentiële onderdelen.

⁽³⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 5 september 2012, *Parlement/Raad*, C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516, punten 64, 65 en 76; arrest van het Hof van Justitie van 26 juli 2017, *Tsjechische Republiek/Commissie*, C-696/15 P, ECLI:EU:C:2017:595, punt 78; arrest van het Hof van Justitie van 11 mei 2017, *Dyson/Commissie*, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, punten 61 en 62.

⁽⁴⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 11 mei 2017, *Dyson/Commissie*, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, punt 65.

⁽⁵⁾ Arrest van het Gerecht van 14 juni 2012, *Stichting Natuur en Milieu en Pesticide Action Network Europe/Commissie*, T-338/08, ECLI:EU:T:2012:300, punt 30; arrest van het Gerecht van 7 maart 2013, *Bilbaína de Alquitranes e.a./ECHA*, T-93/10, ECLI:EU:T:2013:106, punten 32 en 56.

⁽⁶⁾ Arrest van het Hof van 15 oktober 2014, *Parlement/Commissie*, C-65/13, ECLI:EU:C:2014:2289, punt 45; arrest van het Hof van 16 juli 2015, *Commissie/Parlement en Raad*, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499, punt 31.

⁽⁷⁾ Arrest van het Hof van 17 maart 2016, *Parlement/Commissie*, C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183, punt 42.

C. AANVULLENDE REGELS TER AANVULLING VAN DE BASISHANDELING

Maatregelen die bestaan in de vaststelling van aanvullende regels die voortbouwen op de inhoud, of die ontwikkelen, en daarbij vallen binnen het door de basishandeling gedefinieerde regelgevingskader, moeten worden vastgelegd in gedelegeerde handelingen. Dit zou gelden voor maatregelen die inhoudelijk van invloed zijn op de in de basishandeling neergelegde regels en de Commissie de bevoegdheid verlenen de basishandeling verder uit te werken, mits die maatregelen niet raken aan de essentiële onderdelen daarvan.

D. AANVULLENDE REGELS TER UITVOERING VAN DE BASISHANDELING

Aanvullende regels die uitvoering of toepassing geven aan reeds in de basishandeling neergelegde regels door de inhoud van die handeling nader aan te geven, zonder dat dit inhoudelijk van invloed is op het wetgevingskader, moeten daarentegen in uitvoeringshandelingen worden neergelegd. Dit zou gelden wanneer de wetgever een voldoende nauwkeurig rechtskader heeft vastgesteld, bijvoorbeeld doordat de wetgever de voornaamste voorwaarden en criteria heeft vastgesteld.

E. HANDELINGEN WAARBIJ EEN PROCEDURE, EEN METHODE OF EEN METHODOLOGIE WORDT VASTGESTELD

1. Maatregelen tot vaststelling van een procedure (dat wil zeggen een wijze waarop iets wordt uitgevoerd of voltooid teneinde een bepaald in de basishandeling omschreven resultaat te bereiken) kunnen in een gedelegeerde handeling dan wel in een uitvoeringshandeling worden neergelegd (of zelfs een essentieel onderdeel van de basishandeling vormen), al naargelang de aard, doelstellingen, inhoud en context ervan.

Zo moeten bijvoorbeeld maatregelen waarbij onderdelen van een procedure worden vastgesteld die voortbouwen op de inhoud van de basishandeling, of die ontwikkelen, en daarbij binnen het door de basishandeling gedefinieerde regelgevingskader vallen, in gedelegeerde handelingen worden neergelegd.

Daarentegen moeten maatregelen die de eenvormige toepassing van een in de basishandeling neergelegde regel waarborgen door de vaststelling van een procedure, in uitvoeringshandelingen worden neergelegd.

2. Ook de bevoegdheid tot vaststelling van een methode (dat wil zeggen een wijze waarop iets met name regelmatig en stelselmatig wordt gedaan) of een methodologie (dat wil zeggen regels voor de vaststelling van een methode) kan worden verleend in de vorm van gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen, al naargelang de aard, doelstellingen, inhoud en context ervan.

F. HANDELINGEN DIE VERBAND HOUDEN MET EEN VERPLICHTING OM INFORMATIE TE VERSTREKKEN

Maatregelen die verband houden met een verplichting om informatie te verstrekken, kunnen in een gedelegeerde handeling dan wel in een uitvoeringshandeling worden neergelegd (of zelfs een essentieel onderdeel van de basishandeling vormen), al naargelang de aard, doelstellingen, inhoud en context ervan.

Zo moeten bijvoorbeeld maatregelen waarbij aanvullende regels worden vastgesteld die voortbouwen op de inhoud van een verplichting om informatie te verstrekken, in gedelegeerde handelingen worden neergelegd. Dat zal in het algemeen het geval zijn bij aanvullende niet-essentiële onderdelen die inhoudelijk van invloed zijn op de verplichting om informatie te verstrekken.

Daarentegen moeten maatregelen die erop gericht zijn te waarborgen dat een verplichting om informatie te verstrekken op eenvormige wijze wordt vervuld, bijvoorbeeld qua formaat en technische middelen, in uitvoeringshandelingen worden neergelegd. Wanneer bijvoorbeeld de basishandeling de verplichting om informatie te verstrekken inhoudelijk voldoende nauwkeurig bepaalt, moeten maatregelen die nader aangeven welke informatie moet worden verstrekt opdat de vergelijkbaarheid van gegevens of de doeltreffende handhaving van verplichtingen wordt gewaarborgd, in uitvoeringshandelingen worden neergelegd.

G. HANDELINGEN DIE VERBAND HOUDEN MET VERGUNNINGEN

Maatregelen die verband houden met vergunningen, bijvoorbeeld inzake producten of stoffen, kunnen in een gedelegeerde handeling dan wel in een uitvoeringshandeling worden neergelegd (of zelfs een essentieel onderdeel van de basishandeling vormen), al naargelang de aard, doelstellingen, inhoud en context ervan.

Vergunningen van individuele strekking mogen alleen bij uitvoeringshandelingen worden vastgesteld. Vergunningen van algemene strekking ten aanzien waarvan het besluit van de Commissie is gebaseerd op in de basishandeling voldoende nauwkeurig omschreven criteria, moeten bij uitvoeringshandelingen worden vastgesteld.

Vergunningen van algemene strekking die de basishandeling in die zin aanvullen dat zij niet beperkt blijven tot de toepassing van de in de basishandeling neergelegde criteria, maar ook voortbouwen op de inhoud van de basishandeling (binnen de grenzen van de verleende bevoegdheid), moeten bij gedelegeerde handelingen worden vastgesteld.

III. MONITORING VAN DE TOEPASSING EN EVALUATIE VAN DEZE CRITERIA

1. De drie instellingen zullen gezamenlijk en regelmatig de toepassing van deze criteria monitoren.

2. De drie instellingen zullen de criteria evalueren in overeenstemming met hun respectieve interne regelingen, in voorkomend geval via hun ter zake deskundige organen, indien nodig en passend in het licht van de ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.
-