



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.12.2002
COM(2002) 718 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Kader voor Europese regelgevende agentschappen

.

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Kader voor Europese regelgevende agentschappen

INLEIDING

In het witboek over Europese governance¹ heeft de Commissie verklaard dat één van de middelen om de uitvoering van Europees beleid en Europese regelgeving te verbeteren gebruikmaking van regelgevende organen is. In dit verband heeft zij erop gewezen dat binnen het kader van het geldende institutionele rechtstelsel criteria voor de oprichting, functionering en controle van/op deze agentschappen moeten worden vastgesteld.

In de mededeling "een betere wetgeving"² heeft de Commissie opgemerkt dat gebruikmaking van regelgevende organen deel uit maakt van de uitoefening van de uitvoerende macht en de vaststelling van de verantwoordelijkheden van de instellingen.

Om de doeltreffendheid, samenhang legitimiteit en transparantie van het optreden van de Europese Gemeenschap te vergroten moeten de instellingen immers hun verantwoordelijkheden volledig op zich kunnen nemen. Hiertoe moeten hun taken nauwkeurig worden bepaald en, zo nodig, moeten enkele thans toegepaste methoden worden gewijzigd.

In het bijzonder vindt de Commissie dat zij wat betreft het nemen van maatregelen ter uitvoering van bepaalde wettelijke besluiten op communautair niveau zich weer uitsluitend aan haar kerntaken moet gaan wijden, met name de uitoefening van de uitvoerende macht die haar van door het EG-Verdrag is verleend. Uiteraard moet deze uitvoeringstaak met inachtneming van de bepalingen van de wetgever en in het kader van hiervoor vereiste controles worden vervuld. Bovendien vereisen de legitimiteit, de effectiviteit en de geloofwaardigheid van de Gemeenschap dat de eenheid en de integriteit van de uitvoerende macht van de Gemeenschap behouden blijft, ja zelfs nog wordt uitgebreid en voornamelijk bij de Commissie blijft liggen als men wil dat laatstgenoemde de verantwoordelijkheid voor de burgers, de lidstaten en de andere instellingen draagt.

Het is van essentieel belang om dit vereiste bij het beraad over de Europese regelgevende organen voor ogen te houden. Op grond van hun aard en taken werken deze organen immers mee aan de uitoefening van de uitvoerende macht in de Gemeenschap. Deze medewerking moet in overeenstemming zijn met de eis van eenheid en integriteit van de uitvoerende macht en de hieruit voor de Commissie voortvloeiende verantwoordelijkheden.

Op grond hiervan wenst de Commissie samen met het Europees Parlement en de Raad in het licht van dit essentiële vereiste en de hieronder volgende overwegingen de criteria voor inschakeling van de betreffende agentschappen vast te stellen.

¹ COM(2001) 428 van 25.7.2001.

² COM(2002) 275 van 5.6.2002.

1. BEGRIP – REGELGEVEND AGENTSCHAP

Het rechtsstelsel van de Europese Unie kent tal van gedecentraliseerde organen die kunnen worden ingedeeld in de algemene categorie Europese agentschappen. In het bijzonder zijn in het kader van het EG-Verdrag³ vijftien agentschappen opgericht, in het kader van het Euratom-Verdrag⁴ één en uit hoofde van de tweede en de derde pijler van de Europese Unie⁵ vier. Twee ontwerp-verordeningen tot oprichting van andere agentschappen zijn momenteel in de maak⁶.

Deze agentschappen hebben enkele formele kenmerken gemeen: zij zijn bij verordening opgericht om taken uit te voeren die in hun oprichtingsakte nauwkeurig bepaald zijn, hebben rechtspersoonlijkheid en zijn tot op zekere hoogte organisatorisch en financieel autonoom.

Er zijn echter veel meer verschillen – interne structuur, betrekkingen met de instellingen, taken en uitvoerende bevoegdheden – dan overeenkomsten. Deze verschillen zijn het gevolg van het feit dat de agentschappen op verschillende tijdstippen in de geschiedenis zijn opgericht en dat zij alle in specifieke behoeften moesten voorzien. Met andere woorden er is in de Unie niet één standaardagentschap maar er zijn er verscheidene.

Gezien deze grote heterogeniteit hebben enkele deskundigen voorgesteld om de bestaande agentschappen in theorie op grond van verschillende criteria in te delen, te weten de institutionele en normatieve context, de toevertrouwde taken en de toegekende bevoegdheden. Elke geplande indeling is in verscheidene categorieën agentschappen onderverdeeld

In de praktijk heeft het beraad in de Commissie ertoe geleid dat het profiel van twee soorten agentschappen nader is bepaald: dat van de uitvoerende en de regelgevende agentschappen.

³ Europees centrum voor de ontwikkeling van het beroepsonderwijs (Verordening (EEG) nr. 337/75 van 10.2.1975); Europese stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Verordening (EEG) nr. 1365/75 van 26.5.1975); Europees Milieuagentschap (Verordening (EEG) nr. 1210/90 van 7.5.1990); Europese Stichting voor Opleiding (Verordening (EEG) nr. 1360/90 van 7.5.1990); Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (Verordening (EEG) nr. 302/93 van 8.2.1993); Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling (Verordening (EEG) nr. 2309/93 van 22.7.1993); Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (Verordening (EG) nr. 40/94 van 20.12.1993); Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (Verordening (EG) nr. 2062/94 van 18.07.94); Het Communautair bureau voor plantenrassen (Verordening (EG) nr. 2100/94 van 27.7.1994); Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (Verordening (EG) nr. 2965/94 van 28.11.1994); Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (Verordening (EG) nr. 1035/97 van 2.6.1997); Europees Bureau voor wederopbouw (Verordening (EG) nr. 2454/1999 van 15.11.1999); Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (Verordening (EG) nr. 178/2002 van 28.1.2002); Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (Verordening (EG) nr. 1406/2002 van 27.6.2002); Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (Verordening (EG) nr. 1592/2002 van 15.7.2002).

⁴ Voorzieningsagentschap van Euratom, art. 52 e.v. van het Euratom-Verdrag (zie tevens de statuten van het Agentschap in Publicatieblad van de EG van 6.12.1958, blz. 534).

⁵ Instituut voor veiligheidsstudies van de Europese Unie (Gemeenschappelijk optreden van 20.7.2001, PB L 200 van 25.7.2001); Satellietcentrum van de Europese Unie (Gemeenschappelijk optreden van 20.7.2001, PB L 200 van 25.7.2001). Europese Politiedienst - Europol (Overeenkomst van 26.7.1995, PB C 316 van 27.11.1995); Eurojust (Besluit van 28.2.2002, PB L 63 van 6.3.2002).

⁶ Voorstel voor een verordening tot vaststelling van het statuut van uitvoerende agentschappen waaraan bepaalde taken in het kader van het beheer van de communautaire programma's worden gedelegeerd, COM (2000) 788, december 2000; voorstel voor een verordening tot oprichting van een Europees Spoorwegbureau, COM(2002) 23 van 23.1.2002.

De uitvoerende agentschappen hebben louter beheerstaken, zij moeten namelijk de Commissie bijstaan bij de uitvoering van de communautaire programma's voor financiële steunverlening, waarbij zij onder strenge controle van de Commissie staan. De Commissie heeft een ontwerp-verordening ingediend die ten doel heeft een algemene rechtsvorm vast te stellen teneinde telkens wanneer dit voor de uitvoering van een bepaald programma wenselijk blijkt, een agentschap van dit type te kunnen oprichten. Dit voorstel voor een verordening tot vaststelling van de algemene rechtsvorm is aan de Raad voorgelegd nadat het Europees Parlement hierover een positief advies had uitgebracht, en de behandeling in de Raad is inmiddels al gevorderd.

De regelgevende agentschappen moeten wel actief aan de uitoefening van de uitvoerende macht meewerken door middel van maatregelen die tot de regelgeving in een bepaalde sector bijdragen. In de meeste gevallen betreft het hier agentschappen waarin op communautair niveau activiteiten gebundeld zijn die voordien op nationaal niveau werden uitgevoerd, om zo de samenhang en doeltreffendheid van de regelgeving te vergroten. Zij zijn in het witboek over Europese governance apart geanalyseerd.

Er moet worden opgemerkt dat een aantal van de in Unie bestaande agentschappen waarvan de taak even belangrijk is, niet onder een van beide voornoemde typen agentschappen valt.

Onder het begrip Europees regelgevend agentschap worden verstaan de agentschappen die actief moeten meewerken aan de uitoefening van de uitvoerende macht door middel van maatregelen die tot de regelgeving voor een bepaalde sector bijdragen.

2. WAAROM IS EEN KADER NODIG?

Het witboek over de Europese governance stelt voor om een kader van voorwaarden voor de inschakeling van agentschappen vast te leggen, maar alleen voor de regelgevende agentschappen die deel uitmaken van het EG-Verdrag.

Verscheidene redenen pleiten hiervoor.

Ten eerste is het onmogelijk één kader voor alle te plannen agentschappen uit te werken, gezien de grote verschillen tussen de agentschappen. Aan de andere kant heeft het evenmin zin om op grond van de verschillende categorieën agentschappen verscheidene kaders te ontwikkelen. Er moet daarentegen voornamelijk aandacht worden besteed aan de twee bovengenoemde types agentschappen die in de nabije toekomst in de Gemeenschap een belangrijke rol kunnen spelen om de in het systeem geconstateerde tekortkomingen te verhelpen. Zoals gezegd, is voor de uitvoerende agentschappen een ontwerp-verordening aan de Raad voorgelegd. Voor de regelgevende agentschappen is dat nog niet gedaan.

Ten tweede moet de samenhang en de transparantie in de huidige voorwaarden voor de oprichting, functionering en controle van/op regelgevende agentschappen worden vergroot. Immers zelfs in deze vrij kleine categorie verschillen de interne structuur – bijv. de samenstelling en de benoeming van de raad van bestuur –, de betrekkingen met de instellingen – bijv. de rol van de Commissie – en vooral de taken en de bevoegdheden van deze agentschappen. In dit verband kan – om zich te beperken tot de in het EG-Verdrag voorkomende agentschappen – onderscheid gemaakt worden tussen:

- de agentschappen die hoofdzakelijk bijstand verlenen in de vorm van advies of aanbevelingen als technische en wetenschappelijke grondslag voor besluiten van de Commissie (zie het Europees bureau voor de beoordeling van geneesmiddelen en de Europese autoriteit voor voedselveiligheid);
- de agentschappen die hoofdzakelijk bijstand verlenen in de vorm van inspectieverslagen om de Commissie in staat te stellen haar rol als "hoedster" van de naleving van het Gemeenschapsrecht te vervullen (zie het Europees agentschap voor de veiligheid van de zeevaart);
- de agentschappen die bevoegd zijn om besluiten met bindende rechtgevolgen te nemen ten aanzien van derden (zie het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt, het Communautair bureau voor plantenrassen en het Europees agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart).

Ten derde is het uitermate nuttig om eens en voor altijd de criteria vast te stellen die een grotere effectiviteit van de maatregelen van deze agentschappen waarborgen en hen tevens op harmonieuze wijze in de grondbeginselen van het Verdragstelsel opnemen.

Met andere woorden een passend kader biedt de mogelijkheid tot een coherente aanpak bij de oprichting van nieuwe regelgevende agentschappen zodat een interne organisatie gepland wordt die tegen de toevertrouwde taken is opgewassen. Bovendien zal een dergelijk kader de besluitvorming over de oprichting van elk agentschap vereenvoudigen en garandeert het dat de goede organisatie en functionering van het toekomstige agentschap niet door tactische overwegingen in verband met een bepaalde sector of een specifiek dossier wordt beïnvloed. Tenslotte is een grotere transparantie naar de burger ook van invloed op het besluit om dit uitvoeringsinstrument in te zetten.

Gelet op het voorafgaande, moet er dus op worden gewezen dat het betreffende kader niet rechtstreeks toepasselijk is op de agentschappen die niet aan het begrip regelgevend agentschap voldoen en evenmin op eventuele agentschappen die buiten het institutionele kader van het EG-Verdrag zijn opgericht.

3. UITGANGSPUNTEN VOOR HET KADER

Hoewel de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het communautair beleid in het algemeen wordt overgedragen aan de lidstaten en hun interne bestuursorganen, eisen de Verdragen en de communautaire wettelijke besluiten soms dat met het oog op de samenhang van de maatregelen en de goede functionering van het betreffende beleid of het behoud van billijke concurrentie op het vlak van de regelgeving de uitvoering van taken in Europa gecentraliseerd geschiedt teneinde het vertrouwen van de betreffende operatoren en in het algemeen van de burger te vergroten.

In deze gevallen moet de Commissie in haar hoedanigheid van instelling waaraan gewoonlijk de uitoefening van de uitvoerende macht is overgedragen, erop toezien dat deze taken goed en efficiënt worden uitgevoerd. Dat betekent echter niet per se dat zij altijd alleen handelt, vooral gezien het feit dat haar middelen beperkt zijn, en dat des te meer in het vooruitzicht van de uitbreiding en de toekomstige hervormingen van het institutionele stelsel van de Unie.

In bepaalde gevallen kan de communautaire wetgever het daarom wenselijker achten om specifieke taken door Europese regelgevende agentschappen te laten uitvoeren die de nodige vakbekwaamheid kunnen inbrengen om de door de betreffende wetgeving nagestreefde

doelen te bereiken. De bijdrage van deze agentschappen versterkt met name de capaciteit van de executieve op Europees niveau, vooral op zeer gespecialiseerde technische gebieden die grote vakkennis vereisen en waar continuïteit, geloofwaardigheid en zichtbaarheid van openbare maatregelen nodig zijn.

Het is duidelijk dat deze agentschappen een zeer belangrijke openbare dienstverleningstaak vervullen. Zij moeten dus zo zijn opgezet dat zij zich naar behoren van deze taak kunnen kwijten. Als men wil dat hun bijdrage doeltreffend en geloofwaardig is, moeten zij in het bijzonder autonoom zijn qua interne organisatie en functionering. Hun bestaansreden is met name een onafhankelijk wetenschappelijk en/of technisch oordeel. De meerwaarde van regelgevende agentschappen wordt immers gevormd door besluiten op basis van eminente zuiver technische evaluaties die zonder beïnvloeding door politieke of toekomstige overwegingen tot stand zijn gekomen.

Uit deze autonomie vloeit voort dat de regelgevende agentschappen ten opzichte van de instellingen, de betreffende operatoren en in het algemeen het publiek de verantwoordelijkheid voor hun maatregelen op zich moeten kunnen nemen; hetgeen tevens vereist dat hun optreden volledig transparant is opdat de verschillende betreffende actoren doeltreffend kunnen controleren of deze agentschappen goed werken.

Zoals in de inleiding is opgemerkt, mag alleen in het kader van de grondbeginselen van het stelsel van de Unie van regelgevende agentschappen gebruik worden gemaakt. Het beginsel van het evenwicht tussen de instellingen – onderdeel van de communautaire methode – moet dus worden geëerbiedigd. Vooral de eenheid en integriteit van de uitvoerende macht op Europees niveau moet worden behouden evenals het vermogen van de Commissie om verantwoordelijkheid voor de goede uitoefening van deze macht op zich te nemen. Deze voorwaarden zijn vooral van invloed op de omvang van de taken en bevoegdheden die aan de regelgevende agentschappen mogen worden toegekend en op de betrekkingen tussen deze agentschappen en de Commissie.

In alle gevallen zal de wetgever op initiatief van de Commissie moeten beslissen of in een bepaald geval van een regelgevend agentschap gebruik moet worden gemaakt door goedkeuring van een specifiek rechtsbesluit dat de organisatie, de werking en de betrekkingen van het betreffende agentschap met de instellingen en de betreffende operatoren regelt.

Om bovengenoemde redenen moeten het Europees Parlement, de Raad en de Commissie zich echter overeenkomstig hun respectieve rol in het wetgevingsproces verbinden om bij de oprichting van elk nieuw regelgevend agentschap bepaalde criteria en voorwaarden te eerbiedigen om tot verbetering van het bestuur van de Unie bij te dragen. Met het oog hierop stelt de Commissie voor om het voorwaardenkader voor inschakeling van regelgevende agentschappen door een hiervoor in aanmerking komend rechtinstrument vast te stellen.

De Commissie moet toezien op het behoud van de eenheid en de integriteit van de uitvoerende macht in de Gemeenschap.

Regelgevende agentschappen kunnen door de wetgever worden ingeschakeld om te helpen bij de uitoefening van deze uitvoerende macht om specifieke taken te vervullen.

Bij de vervulling van hun openbare dienstverleningstaak moeten de agentschappen een zekere autonomie op het punt van organisatie en functionering krijgen en de verantwoordelijkheid voor hun maatregelen op zich nemen. Bij hun optreden is

transparantie een vereiste.

De taak en de activiteit van de agentschappen moeten passen in het institutionele stelsel van de Gemeenschap. Hun autonomie mag geen inbreuk plegen op de eenheid en de integriteit van de uitvoerende macht zodat de Commissie de op haar rustende algemene verantwoordelijkheid op zich kan nemen.

4. INHOUD VAN HET KADER

De richtsnoeren voor de regelgevende agentschappen zijn: enerzijds moet in het kader van de verantwoordelijkheid en transparantie de autonomie, vakbekwaamheid en geloofwaardigheid van deze agentschappen worden vergroot en anderzijds moet dit gebeuren in overeenstemming met de algemene verantwoordelijkheid van de Commissie die haar de mogelijkheid moet bieden om in te grijpen in geval van een ernstig disfunctionering die de eenheid en integriteit van de uitvoerende macht van Europa zou kunnen aantasten.

Hierna wordt uiteengezet wat het betreffende kader absoluut moet bevatten. De ervaring die met de bestaande regelgevende agentschappen is opgedaan, ligt ten grondslag aan de hieronder volgende opmerkingen.

4.1. Oprichting

Rechtsbesluit van de wetgever – Zoals al is opgemerkt, moet de oprichting van elk regelgevend agentschap het resultaat zijn van een expliciete keus van de wetgever. Deze moet immers de voorwaarden voor de uitvoering van één of meerdere specifieke wetten in Europa vaststellen.

Rechtsgrond – Uit het feit dat een regelgevend agentschap een instrument is om een bepaald beleid van de Gemeenschap uit te voeren volgt dat de oprichtingsakte gebaseerd moet zijn op de verdragsbepaling die de specifieke rechtsgrond voor dit beleid is. Deze aanpak is overigens gevolgd bij de oprichting van de laatste regelgevende agentschappen in de sector voedselveiligheid en vervoer. De wetgever is hiermee afgestapt van de bestaande gedragslijn, te weten stelselmatig gebruik van artikel 308 van het EG-Verdrag als rechtsgrond. Als de rechtsgrond van een specifieke maatregel wel artikel 308 is, fungeert dat artikel, gelet op het huidige institutionele kader, uiteraard ook als rechtsgrond voor de oprichtingsakte⁷.

Rechtspersoonlijkheid – Alle regelgevende agentschappen moeten rechtspersoonlijkheid krijgen, zoals thans met alle bestaande agentschappen het geval is. Dat komt enerzijds de autonomie van deze agentschappen ten goede en maakt ze anderzijds zichtbaarder in de communautaire rechtsorde.

Zetel – De oprichtingsakte van het merendeel van de bestaande agentschappen bevat geen specifieke bepalingen over de zetel. In deze gevallen is het besluit over de zetel van de betreffende agentschappen door de staatshoofden en regeringsleiders genomen overeenkomstig artikel 289 van het EG-Verdrag dat betrekking heeft op de zetel van de instellingen.

⁷ Zie in dit verband de voorbeelden van verordeningen inzake communautaire industriële eigendomsrechten.

Deze gang van zaken heeft nadelen, zoals het uitblijven van een besluit over de zetel van een aantal agentschappen tijdens de Europese Raad in Laken in december 2001 duidelijk heeft gemaakt. Bovendien leidt deze procedure tot bepaalde administratieve en materiële problemen die zich vooral in de toch al moeilijke aanloopfase van de activiteiten van de agentschappen hebben voorgedaan: de keuze van een voorlopige zetel, het probleem om personeel te werven zolang de plaats van de definitieve zetel nog niet bekend is, de extra kosten en de praktische moeilijkheden bij de verhuizing naar de definitieve zetel.

Gelet op deze nadelen en op het feit dat per slot van rekening elke agentschap een zetel heeft, lijkt het opportuun dat elke akte ter oprichting van een agentschap in beginsel een bepaling over de zetel bevat.

Ieder regelgevend agentschap moet bij een specifiek besluit van de wetgever op voorstel van de Commissie worden opgericht.

De rechtsgrond van deze oprichtingsakte moet de bepaling van het EG-Verdrag zijn die de rechtsgrond van het beleid is dat het betreffende agentschap moet helpen uitvoeren.

Elk agentschap moet rechtspersoonlijkheid hebben.

Elke akte tot oprichting van een agentschap moet bepalen waar dit zijn zetel heeft.

4.2. Functionering

Bevoegdheden – De ervaring leert dat er binnen de categorie Europese regelgevende agentschappen verschillende types zijn (qua taak en bevoegdheden)⁸.

In het algemeen kunnen deze agentschappen zuiver bijstandverlenende taken krijgen, bij voorbeeld het opstellen van adviezen of het verrichten van studies met het oog op de uitwerking van wetgevingsvoorstellen of specifieke besluiten van de Commissie, de uitvoering van controles en inspecties bij bepaalde operatoren in verband met de uitoefening van haar taak van hoedster van het Gemeenschapsrecht door de Commissie, en alle andere bijstandverlenende taken voor de instellingen die voor de ontwikkeling van de verschillende beleidssectoren van de Gemeenschap nodig zouden kunnen blijken. Deze bijstand kan ook betrekking hebben op de externe component van bepaalde beleidssectoren door deze agentschappen in te schakelen bij internationale samenwerkingsactiviteiten, onder volledige eerbiediging van de exclusieve bevoegdheid van de Commissie op dit terrein.

Onder bepaalde voorwaarden kan ook worden overwogen om de regelgevende agentschappen eigen beslissingsbevoegdheid te geven. Er moet echter absoluut op worden gewezen dat de beginselen van de geldende communautaire rechtsorde de omvang van deze bevoegdheid beperken. Met name de regelgevende agentschappen mogen alleen in het kader van specifieke communautaire wetgeving zelf besluiten nemen. Zij mogen geen algemeen toepasselijke normatieve maatregelen treffen hoewel hun besluitvormingspraktijken tot de codificatie van bepaalde uitvoeringsregels⁹ zouden kunnen leiden.

In de praktijk zal elk regelgevende agentschap gewoonlijk een aantal uiteenlopende taken moeten verrichten. Hieruit volgt dat iedere indeling naar toegewezen taken wel eens

⁸ Zie in dit verband de voorbeelden van bestaande agentschappen in deel II hierboven.

⁹ Zie in dit verband de taken van het Europees agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart.

kunstmatig zou kunnen zijn. Ten behoeve van het betreffende kader zou evenwel onderscheid kunnen worden gemaakt tussen agentschappen met beslissingsbevoegdheid, te weten de agentschappen die onder meer het recht hebben om bindende rechtsbesluiten uit te vaardigen voor derden, en bijstandverlenende agentschappen die geen eigen beslissingsbevoegdheid ten aanzien van derden hebben, maar alle overige regelgevingstaken uitoefenen, met inbegrip van de organisatie en coördinatie van activiteiten die deels onder de nationale autoriteiten ressorteren, om de Commissie in staat te stellen haar taken te vervullen. Gezien dit onderscheid kan het nuttig blijken om per type agentschap specifieke functionerings- en controlecriteria op te nemen.

Werkterrein – Er is al opgemerkt dat de bijdrage van regelgevende agentschappen bijzonder zinvol is op zeer specialistische technische gebieden die enerzijds specifieke vakbekwaamheden en expertise vereisen waarover een instelling als de Commissie niet beschikt, en anderzijds een zeker autonomie verlangen voor de technische en wetenschappelijke oordelen die deze agentschappen moeten geven.

Gelet op overwegingen in verband met het zuiver technische karakter van de agentschappen en met de beginselen van de communautaire rechtsorde in het algemeen, heeft het witboek over Europese governance nog een aantal verdere beperkingen voor het werkterrein van de agentschappen met beslissingsbevoegdheid opgenoemd. In het bijzonder kan van deze agentschappen alleen gebruik worden gemaakt op gebieden waarop één openbaar belang overheerst, zij niet hoeven te bemiddelen in conflicten tussen openbare belangen, geen politieke beoordelingsbevoegdheid hoeven uit te oefenen of ingewikkelde economische evaluaties moeten uitvoeren. Bovendien mogen zij geen taken krijgen waarvoor het EG-Verdrag de beslissingsbevoegdheid rechtstreeks aan de Commissie heeft verleend (bijv. op concurrentiegebied en *mutatis mutandis* in het kader van de procedure wegens nalatigheid in de artikelen 226-228 van het EG-Verdrag).

Raad van bestuur – De raad van bestuur van het regelgevend agentschap moet binnen het door de wetgever vastgestelde kader van regels en de door de Commissie vastgestelde regelgeving de algemene richtsnoeren voor de functionering van het agentschap vaststellen. De raad van bestuur zou in het bijzonder het werkprogramma en het reglement van orde van het agentschap moeten goedkeuren. Verder zou hij een centrale rol dienen te spelen in de procedure ter goedkeuring van de begroting van het agentschap. Gelet op het feit dat de Commissie zich ervan moet kunnen vergewissen dat het werkprogramma van de bijstand verlenende agentschappen zo wordt opgesteld en uitgevoerd dat zij haar eigen taken naar behoren kan uitvoeren, zou er in het geval van bijstand verlenende agentschappen ook voor moeten worden gezorgd dat zij deze akte vooraf goedkeurt.

De raad van bestuur moet zich ook bezig houden met administratieve aangelegenheden in het agentschap – hij dient bijv. bij de benoeming van de directeur en de leden van de andere organen van het agentschap te worden betrokken.

De samenstelling van de raad van bestuur is in de bestaande agentschappen¹⁰ verschillend geregeld maar de opgedane ervaringen lijken niet altijd nuttig voor het behoud van de eenheid

¹⁰ Weliswaar bestaat de Raad van bestuur meestal uit één of twee vertegenwoordigers van elke lidstaat en van de Commissie maar in sommige gevallen wordt geconstateerd dat leden aanwezig zijn die door het Europees Parlement of de sociale partners aangewezen zijn. De Raad van bestuur van de Europese autoriteit voor de voedselveiligheid is een bijzonder geval omdat deze is samengesteld uit één vertegenwoordiger van de Commissie en veertien leden die door de Raad in overleg met het Parlement

en integriteit van de uitvoerende macht op Europees niveau, vooral omdat niet voldoende rekening is gehouden met de communautaire dimensie. Deze constatering en het vereiste van doeltreffende functionering van deze agentschappen gelet op de uitbreiding pleiten voor een kleinere raad van bestuur die op communautair niveau de arm van de uitvoerende macht is, en rekening houdt met de expertise van de executieve in de lidstaten. Het is overigens van belang dat ook vertegenwoordigers van de betreffende operatoren hierin zitting hebben zodat zowel met de opvatting van de economische actoren in de betreffende sector als met de doelgroepen van de activiteiten van het agentschap rekening kan worden gehouden, mits dit geen aanleiding geeft tot belangenconflicten en de goede werking van het agentschap er niet door in het gedrang komt. Aldus zouden de transparantie en het vertrouwen van het publiek toenemen.

Ook kan worden gedacht aan een raad van bestuur van vijftien leden, waarvan er zes door de Commissie en zes door de Raad – als vertegenwoordigers van de nationale executieven – worden aangewezen en drie – zonder stemrecht – de betreffende partijen vertegenwoordigen.

Het lijkt daarentegen geen goed idee dat het Europees Parlement leden in de raad van bestuur benoemt, gezien het volledig uitvoerende karakter van de taken van regelgevende agentschappen en het feit dat het Parlement vrij moet zijn om de activiteiten van deze agentschappen te controleren zonder dat het zich door zijn deelname aan het bestuur beïnvloed voelt.

Directeur – De directeur moet verantwoordelijk zijn voor de operationele taken die aan het agentschap zijn toevertrouwd. In het geval van agentschappen met beslissingsbevoegdheid moet hij de afzonderlijke besluiten nemen en in het geval van bijstand verlenende agentschappen dient hij, afhankelijk van het geldende juridische kader, verantwoordelijk te zijn voor de adviezen, studies en andere bijdragen.

Voor de vervulling van deze taken moet de directeur uiteraard op technische en wetenschappelijke bijstand kunnen rekenen. In sommige gevallen zal hij door het personeel van het agentschap worden bijgestaan en in andere gevallen zullen er specifieke overlegorganen binnen het agentschap nodig zijn. In dit verband valt te denken aan een kleine uitvoerende raad en een raadgevend comité. Het raadgevend comité zou een comité van onafhankelijke deskundigen moeten zijn waarvan de leden door de raad van bestuur op grond van vooraf vastgestelde transparante criteria worden aangewezen en dat technische en wetenschappelijke adviezen moet uitbrengen in een juridisch kader dat het comité de nodige autonomie biedt om tot een oordeel te komen. De kleine uitvoerende raad zou moeten bestaan uit de voorzitter van het raadgevend comité en enkele hoge functionarissen van het agentschap. Hij zou in specifieke gevallen adviezen aan de directeur moeten uitbrengen: bijv. over zeer netelige kwesties of bij belangrijke meningsverschillen in het raadgevend comité.

De directeur moet ook de beraadslagingen in de raad van bestuur voorbereiden en het agentschap vertegenwoordigen. In deze laatste functie moet hij betrekkingen onderhouden met de gesprekspartners van het agentschap en met name met de communautaire instellingen.

Procedureel zou de benoeming en het ontslag van de directeur per type agentschap moeten verschillen. In het geval van de bijstand verlenende agentschappen zou hij door de raad van bestuur op basis van een lijst van door de Commissie voorgedragen kandidaten moeten

zijn aangewezen op basis van een lijst van de Commissie.. Vier daarvan moeten ervaring hebben opgedaan in consumenten organisaties en anderen operatoren op het betreffende gebied.

worden benoemd. In het geval van regelgevende agentschappen zou de directeur daarentegen door de Commissie moeten worden benoemd uit een lijst van door de raad van bestuur voorgedragen kandidaten op basis van een transparante procedure en op aantoonbare gronden. Dat geldt ook voor eventueel ontslag. De toekenning aan de Commissie van het recht om in laatstgenoemd geval de directeur te benoemen – in zekere zin nieuw vergeleken met de bestaande situatie¹¹ – is nodig wil zij haar verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de uitvoerende macht op Europees niveau met eerbiediging van de autonomie van het besluitvormingsagentschap doeltreffend op zich kunnen nemen. In de praktijk behoudt de directeur voor zijn besluiten de beoordelingsvrijheid die hem door het van toepassing zijnde wettelijke en bestuursrechtelijke kader is gegeven. Hij zou echter in het algemeen het vertrouwen van de raad van bestuur en vooral van de Commissie moeten kunnen winnen en behouden, gelet op het feit dat laatstgenoemde de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering heeft.

Om het gezag van het agentschap te consolideren is het in ieder geval nodig om ervoor te zorgen dat de voor de directeurspost benaderde kandidaat in het Europees Parlement wordt gehoord voordat hij formeel benoemd wordt.

Kamers van beroep – Voor zover besluiten van de agentschappen met beslissingsbevoegdheid aanleiding kunnen geven tot klachten van derden moeten kamers van beroep deel uitmaken van de interne organisatie van deze agentschappen, zoals al het geval is bij het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt, het Communautair bureau voor plantenrassen en het Europees bureau voor de luchtverkeersveiligheid. Deze kamers van beroep moeten onafhankelijk van de besluiten van de directeur van het agentschap een eerste interne controle uitoefenen voordat de zaak eventueel aan het Gerecht van eerste aanleg wordt voorgelegd.

De specifieke voorschriften omtrent de samenstelling en de procedure van deze kamers van beroep moeten door de wetgever worden vastgesteld en, zo nodig, door uitvoeringsmaatregelen van de Commissie worden aangevuld. Het belangrijkste vereiste waaraan voldaan moet worden, is dat de kamers van beroep beoordelingsvrijheid hebben en dat de criteria voor de selectie en benoeming van de leden van deze kamers met dit vereiste rekening houden.

Financiële en budgettaire aspecten – Het nieuwe financiële reglement dat van toepassing is op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen¹², bevat specifieke voorschriften voor de agentschappen. Met name artikel 185 van dit reglement bevat rechtstreeks toepasselijke bepalingen over kwijting met betrekking tot de uitvoering van de begroting van agentschappen en audits en boekhoudregels van/voor agentschappen. Bovendien moet de Commissie op grond van deze bepaling een financieel kaderreglement goedkeuren dat in beginsel van toepassing is op alle communautaire agentschappen die subsidies uit de begroting van de Europese Gemeenschappen ontvangen. In het betreffende kader moet uiteraard rekening worden gehouden met de bepalingen van deze reglementen. In het bijzonder mag het financieel reglement van een regelgevend agentschap alleen van voornoemd kaderreglement afwijken als specifieke behoeften van dit agentschap hiertoe nopen en de Commissie hiermee vooraf heeft ingestemd.

¹¹ Alleen in het geval van het Europees centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding en dat van de Europese stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden, te weten twee in 1975 opgerichte agentschappen, wordt de directeur door de Commissie benoemd. Deze agentschappen kunnen geen regelgevende agentschappen worden genoemd in zin die hierboven aan is gegeven.

¹² Verordening (EG, Euratom) nr.1605/2002 van 25.6.2002.

Bovendien blijkt opnemings van een eenvoudige procedure voor de vaststelling van de begroting van de regelgevende agentschappen nuttig: de directeur zou de ontwerp-begroting moeten opstellen, de raad van bestuur zou deze in het licht van de besluiten in het kader van de algemene begroting van de Gemeenschappen moeten bestuderen en goedkeuren na zich ervan vergewist te hebben dat dit ontwerp de instemming van de Commissie heeft. Kwijting van de besteding van het budget wordt door het Europees Parlement op aanbeveling van de Raad verleend.

Wat de ontvangsten van de agentschappen betreft: het zou regel moeten worden dat de subsidie – althans ten dele – ten laste van de algemene begroting komt om de openbare dienstverleningstaak van de agentschappen te benadrukken. Verder zou het ook gerechtvaardigd zijn om de agentschappen de mogelijkheid te geven zichzelf te financieren door zich voor diensten aan operatoren te laten belonen, zoals enkele bestaande regelgevende agentschappen doen. Om hun beoordelingsvrijheid te behouden en niet het risico te lopen om voor het karretje van deze operatoren te worden gespannen moet ervoor worden gezorgd dat de agentschappen financieel niet op voornoemde beloning zijn aangewezen. Ten slotte zou in speciale gevallen voorzien kunnen worden in de mogelijkheid dat de lidstaten aan de financiering bijdragen.

Andere bestuurlijke aspecten – Het EG-Verdrag en enkele besluiten van afgeleid recht leggen de instellingen een aantal verplichtingen op waaraan zij zich moeten houden. Deze hebben in het algemeen betrekking op de beginselen van goed bestuur. In dit verband kunnen worden genoemd: de beginselen betreffende het recht van de operatoren op hoor en wederhoor voordat besluiten worden genomen die voor hen bezwaarlijk zijn; de verplichting om maatregelen te motiveren; de bepalingen over de transparantie en de toegang tot documenten; de regelgeving ter bescherming van persoonlijke gegevens en de vertrouwelijkheid van zaken; de bepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, de bestrijding van fraude; corruptie en alle andere illegale activiteiten die de belangen van de Gemeenschap schaden.

Gezien het feit dat de regelgevende agentschappen actief meewerken aan de uitoefening van de uitvoerende macht mogen de burgers en de lidstaten terecht verwachten dat de beginselen en communautaire regels voor goed bestuur ook op agentschappen van toepassing zijn, ook wat de talenregeling betreft. Er moet dus voor worden gezorgd dat deze agentschappen bij al hun activiteiten zich aan deze verplichtingen houden.

Ten behoeve van dit kader kunnen de regelgevende agentschappen worden ingedeeld in agentschappen met beslissingsbevoegdheid, die onder meer het recht hebben om rechtsbesluiten te nemen die bindend zijn voor derden, en bijstand verlenende agentschappen die uiteenlopende uitvoerende taken moeten verrichten om de Commissie in staat te stellen haar eigen taken te vervullen maar geen beslissingsbevoegdheid hebben.

De agentschappen met beslissingsbevoegdheid kunnen zelf besluiten nemen maar geen normatieve maatregelen die algemeen toepasselijk zijn.

Het gebruik van regelgevende agentschappen blijkt zinvol op zeer gespecialiseerde technische gebieden.

Agentschappen met beslissingsbevoegdheid mogen alleen worden gebruikt op terreinen waar één openbaar belang overheerst en zij niet hoeven te bemiddelen in conflicten tussen openbare belangen, geen politieke beoordelingsbevoegdheid

hoeven uit te oefenen of ingewikkelde economische evaluaties moeten uitvoeren. Bovendien mogen zij geen taken krijgen waarvoor het EG-Verdrag de beslissingsbevoegdheid rechtstreeks aan de Commissie heeft verleend.

De raad van bestuur van het agentschap moet de algemene richtsnoeren voor de functionering van het agentschap vaststellen (werkprogramma, reglement van orde, begroting, de benoeming van de directeur en de leden van de andere organen van het agentschap). Uit de samenstelling moet blijken dat het agentschap deel uitmaakt van de executieve van de Gemeenschap en dat rekening is gehouden met de expertise van de nationale uitvoeringsorganen en, onder bepaalde voorwaarden, het standpunt van de betrokken operatoren.

De directeur van het agentschap moet de verantwoordelijkheid op zich nemen voor de operationele taken (besluiten, adviezen, studies, vertegenwoordiging van het agentschap, betrekkingen met de communautaire instellingen). Hij kan, afhankelijk van het geval, worden bijgestaan door het personeel van het agentschap, door een kleine uitvoerende raad of door een raadgevend comité dat tot taak heeft autonome technische of wetenschappelijke adviezen uit te brengen.

De directeur zou, afhankelijk van het geval, door de raad van bestuur of de Commissie moeten worden gekozen. Het Europees Parlement zou bij de benoeming moeten worden betrokken om het gezag van het agentschap te vergroten.

Kamers van beroep zouden deel uit moeten maken van de interne organisatie van de agentschappen met beslissingsbevoegdheid om onafhankelijk van de besluiten van deze agentschappen een eerste interne controle uit te oefenen.

Wat de financiële en budgettaire aspecten betreft: artikel 185 van het nieuwe financieel reglement bevat rechtstreeks toepasselijke bepalingen. Ook moet met het financieel kaderreglement van de Commissie voor agentschappen rekening worden gehouden. Bovendien zou de procedure voor de vaststelling van de begroting van agentschappen eenvoudig moeten zijn. Deze begroting van de agentschappen zou moeten bestaan uit een subsidie ten laste van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen en eventueel ontvangsten als beloning voor diensten aan operatoren maar er moet wel voor worden gezorgd dat de agentschappen niet op deze beloning zijn aangewezen. In speciale gevallen zou kunnen worden voorzien in een financiële bijdrage van de lidstaten.

Bepaalde beginselen en regels voor goed bestuur (het recht van de betreffende operatoren op hoor en wederhoor, de verplichting tot motivering van maatregelen, toegang tot documenten, bescherming van persoonlijke gegevens en de vertrouwelijkheid van zaken, bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, fraudebestrijding, de talenregeling) moeten op alle agentschappen van toepassing worden.

4.3. Controle

Zoals reeds is opgemerkt, vereist de autonomie waarover de agentschappen beschikken als tegenwicht dat de verantwoordelijkheden die zij op zich nemen, duidelijk zijn.

Betrekkingen met de Commissie – In de eerste plaats moet om bovengenoemde redenen aan bijzondere betrekkingen met de Commissie worden gedacht.

Uiteraard moet de Commissie niet een al te grote juridische bevoegdheid krijgen, met andere woorden zij moet de regelgevende agentschappen geen instructies kunnen geven, hun besluiten niet kunnen vernietigen of gelasten deze in te trekken.

Er moet veeleer een geheel van samenhangende betrekkingen worden gecreëerd dat de autonomie van de agentschappen verenigt met de eindverantwoordelijkheid die de Commissie in het communautaire stelsel heeft. Genoemd zijn al: de rol die de Commissie moet spelen bij de benoeming van de directeur van het agentschap; bij de goedkeuring van het werkprogramma en de begroting; en, niet te vergeten, indirect in de overige beraadslagingen van de raad van bestuur doordat zij leden aanwijst. Ook is artikel 185 van het algemeen financieel reglement genoemd waarin staat dat de audit van een agentschap moet worden uitgevoerd door de intern controleur van de Commissie.

Daar komt nog bij dat enerzijds de Commissie als "hoedster" van het communautair recht moet kunnen ingrijpen om ervoor te zorgen dat de agentschappen de bepalingen van dit recht naleven, bijv. bij de toepassing van het ambtenarenstatuut op het personeel van de agentschap. Anderzijds is het van belang dat de Commissie zich ervan kan vergewissen dat haar algemene verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, als bedoeld in artikel 274 van het EG-Verdrag, niet door maatregelen van deze agentschappen wordt aangetast.

Bestuurlijke controle – Overeenkomstig artikel 43 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moeten de regelgevende agentschappen onder controle van de Europese ombudsman worden gesteld op de voorwaarden, als bedoeld in artikel 195 van het EG-Verdrag.

Politieke controle – Het Europees Parlement en de Raad zouden een zekere politieke controle op de regelgevende agentschappen moeten kunnen uitoefenen. Hiertoe zou kunnen worden overwogen om de directeuren van agentschappen door deze instellingen te laten horen en de agentschappen periodieke verslagen over hun activiteiten te laten opstellen.

Financiële controle – De uitvoering van de begroting van de regelgevende agentschappen moet eerst, overeenkomstig artikel 248 van het EG-verdrag door de Rekenkamer worden gecontroleerd en daarna door het Europees Parlement in het kader van de kwijting voor de begroting van het agentschap.

Voorts moet de regelgeving over de onderzoeksbevoegdheden van het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) zonder restricties ook op deze agentschappen van toepassing worden.

Gerechtelijke controle – Er moet voor moeten worden gezorgd dat de regelgevende agentschappen de beginselen van het institutionele stelsel waar zij deel van uitmaken, en de specifieke op hen toepasselijke regelgeving naleven. De lidstaten en de instellingen moeten dan ook het recht krijgen om een beroep bij het Europese Hof van Justitie in te stellen om eventuele schendingen van deze beginselen en regels door de agentschappen te laten vaststellen en besluiten die het gevolg zijn van deze schendingen, te laten vernietigen.

Wat in het bijzonder de agentschappen met beslissingsbevoegdheid betreft: naleving van het algemene beginsel van wettigheid vereist dat betrokken derden een beroep bij het Gerecht van eerste aanleg en straks bij een gespecialiseerde kamer moeten kunnen instellen teneinde om vernietiging van – eventueel door de interne kamers van beroep herziene – besluiten van een

agentschap tegen deze derden te verlangen en om nalatigheid te laten vaststellen indien ten onrechte geen besluit genomen is.

Tenslotte moeten de regelgevende agentschappen de juridische verantwoordelijkheid op zich nemen voor maatregelen die aan hen toe te schrijven zijn. Hieruit volgt dat ervoor moet worden gezorgd dat zij de schade vergoeden die door deze maatregelen is veroorzaakt, zo nodig na vaststelling van hun verantwoordelijkheid door de rechter.

Met het oog op de samenhang van het optreden van de regelgevende agentschappen in het kader van de uitoefening van de uitvoerende macht van de Gemeenschap moeten de betrekkingen tussen de Commissie en deze agentschappen van bijzondere aard zijn: naast de reeds naar voren gebrachte voorstellen (rechtstreeks betrokken worden bij de benoeming van de directeur en bij de goedkeuring van bepaalde uitermate belangrijke besluiten, deelname aan de werkzaamheden in de raad van bestuur, uitvoering van audits) moet worden gewaarborgd dat de Commissie haar taak van hoedster van het Gemeenschapsrecht en haar algemene verantwoordelijkheid bij de uitvoering van de begroting van de Gemeenschap kan vervullen.

De agentschappen zouden onder de beheerscontrole van de Europese ombudsman moeten vallen.

Zij zouden onder de politieke controle van het Europees Parlement en de Raad moeten vallen (hearing van de directeur, activiteitenverslagen)

De financiën van de agentschappen zouden door de Rekenkamer en het Europees Parlement moeten worden gecontroleerd. De regelgeving over de onderzoeksbevoegdheden van OLAF zouden zonder restricties op deze agentschappen van toepassing moeten worden.

De bindende besluiten van de agentschappen zouden door de rechter moeten kunnen worden getoetst door de lidstaten, de instellingen en betrokken derden de mogelijkheid te geven om een beroep tot vernietiging van bindende besluiten in te stellen. Laatstgenoemden zouden tevens een beroep moeten kunnen instellen wegens nalatigheid van een agentschap en tot schadeloosstelling voor schade door besluiten waarvoor de agentschappen verantwoordelijk zijn.