



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Onderzoeksrapport: Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Europese agentschappen: Een onderzoek naar het Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid (EMSA), het Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart (EASA) en het Europees Spoorwegbureau (ERA)

Eijsbouts, W.T.; van Ooik, R.H.

Publication date
2008

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Eijsbouts, W. T., & van Ooik, R. H. (2008). *Onderzoeksrapport: Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Europese agentschappen: Een onderzoek naar het Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid (EMSA), het Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart (EASA) en het Europees Spoorwegbureau (ERA)*. (Publicatierreeks / Hoofddirectie Juridische Zaken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat). Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

ONDERZOEKSRAPPORT

HET MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN DE EUROPESE AGENTSCHAPPEN

Een onderzoek naar het Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid (EMSA), het Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart (EASA) en het Europees Spoorwegbureau (ERA)

Prof. Mr. W.T. Eijsbouts
Mr. Dr. R.H. van Ooik

ISBN 978-90-76776-35-4

VOORWOORD

Het aantal Europese agenschappen is de laatste jaren aanzienlijk toegenomen.

Ook ons ministerie heeft in toenemende mate te maken met Europese agenschappen. Er bestaan al agenschappen op het gebied van luchtvaart (EASA), scheepvaart (EMSA) en spoor (ERA). Verwacht wordt dat de Europese Commissie voorstellen zal doen de bevoegdheden van deze agenschappen uit te breiden. Mogelijk ontstaan daarnaast in de toekomst meer agenschappen op onze beleidsterreinen.


Om goed te kunnen omgaan met de zich ontwikkelende agenschappen zijn duidelijke kaders en criteria nodig aan de hand waarvan oprichting van nieuwe agenschappen en het functioneren en de groei van bestaande agenschappen kunnen worden beoordeeld. Ook in de Nota Internationale Strategie 2008 van ons ministerie is aan de formulering van een visie op de ontwikkeling van de agenschappen en de rol van de nationale toezichthouders prioriteit gegeven.

Om zo'n visie te kunnen ontwikkelen, was het nodig om beter inzicht te krijgen in de inrichting, de bevoegdheden en het functioneren van de bestaande agenschappen op onze beleidsterreinen. Ook bestond de behoefte om reeds bestaande, vaak juridische, nationale kaders voor de beoordeling van met name instelling en uitbreiding van agenschappen op een rij te zetten en de VenW-situatie in het licht van die kaders te bezien. Zo is het idee geboren om twee onafhankelijke wetenschappers van de Universiteit van Amsterdam naar die onderwerpen een onderzoek te laten verrichten. Bij de opzet en begeleiding van het onderzoek zijn de Inspectie Verkeer en Waterstaat en het Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart via de begeleidingscommissie actief betrokken geweest.

Het resultaat van het onderzoek ligt voor u.

De conclusies en aanbevelingen van de onafhankelijke onderzoekers bieden een basis voor de ontwikkeling van de VenW-visie op de verdere ontwikkeling van de Europese agenschappen.

De Hoofddirecteur Juridische Zaken,



mw. mr. H. Dekker

HET MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN DE EUROPESE AGENTSCHAPPEN

MANAGEMENTSAMENVATTING

- 1 Reden, doel en onderwerp van onderzoek
- 2 Specifieke onderzoeksvragen
- 3 Methode van analyse
- 4 Resultaten, conclusies en aanbevelingen: algemeen en per agentschap
 - 4.1 Algemene bevindingen
 - 4.2 Bijzondere opmerkingen per agentschap
- 5 Toekomst
 - 5.1 Kaderregeling Europese agentschappen
 - 5.2 Nadenken over (de toekomst) van Europese agentschappen in het algemeen

1 REDEN, DOEL EN ONDERWERP VAN ONDERZOEK

Dit rapport bevat de resultaten van een onderzoek inzake agentschappen van de Europese Unie, met een nadruk op die agentschappen die van bijzonder belang zijn voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het gaat dan om de volgende drie agentschappen: (1) het Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid EAMV (*European Maritime Safety Agency*, EMSA); (2) het Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart EAVL (*European Aviation Safety Agency*, EASA); en (3) het Europees Spoorwegbureau ESB (*European Railway Agency*, ERA).

De reden voor het onderzoek is een uitgesproken behoefte aan inzicht bij dit Ministerie in aard, functioneren en evolutie van de agentschappen. Zulke informatie is van belang om in de interactie met deze agentschappen en in het ontstaan van nieuwe agentschappen effectief en consistent te kunnen optreden.

De centrale doelstelling van het onderzoek betreft: “ontwikkeling en verbetering van kaders (toetsmomenten) en criteria ter beoordeling van de betrokken agentschappen”. Daarbij gaat het om de beoordeling van zowel het huidige functioneren als mogelijke uitbreiding van taken en bevoegdheden. Diepgaande

kennis en analyse zijn voor het ontwikkelen van dergelijke hulpmiddelen onmisbaar.

2 SPECIFIEKE ONDERZOEKSVRAGEN

Specifieke onderzoeksvragen zijn: Wat doen de betrokken agentschappen? Waarom zijn ze er en hoe ver reiken hun bevoegdheden? Waarheen ontwikkelt zich het Europese toezicht en wat zijn de bestuurlijk-juridische sleutelmomenten en -vormen; welke zijn de implicaties voor het nationale toezicht en de handhaving? Hoe moet het Ministerie deze toenemende Europese invloed waarderen? In hoeverre hebben de bestaande agentschappen hun (veronderstelde) nut en noodzaak in de praktijk bewezen? Wat zijn de voordelen en wat zijn de nadelen? Wat gaat goed en wat kan beter? Wat zijn de alternatieven?

3 METHODE EN FOCUS VAN ANALYSE

Na een algemene bespreking van het recente verschijnsel van de vermenigvuldiging en groei van de agentschappen in de EU in hoofdstukken 1 en 2, is elk van de drie meest relevante agentschappen onder de loep genomen in hoofdstukken 3 (EMSA), 4 (EASA) en 5 (ERA). Deze drie hoofdstukken zijn gestructureerd aan de hand van vier 'horizontale' thema's die, naar onze mening, alle relevante aspecten van het agentschappen-verschijnsel beslaan. Volgens de opdracht dient het daarbij te gaan "*om oprichting, inrichting en functioneren alsmede de uitbreiding van taken en bevoegdheden van de Europese agentschappen*". In overleg met het Ministerie is daar nog het punt van de *controle* op de agentschappen aan toegevoegd.

Aan deze vier kernthema's – Oprichting, Inrichting, Functioneren, Controle – kan, zoals gezegd, de analyse gestructureerd en volledig worden opgehangen. Het aandachtspunt "*uitbreiding van taken en bevoegdheden*" vormt een onderdeel van het kernthema functioneren.

In de analyse zijn opgenomen een bespreking van het advies van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER), de voorlichting van de Raad van State (RvS) over Europese regelgevende agentschappen en de kabinetsreactie daarop, en een case studie over de EASA.

4. RESULTATEN, CONCLUSIES, AANBEVELINGEN

4.1 Algemene bevindingen

Niet alleen terughoudend optreden.

De Europese agentschappen maken een grote groei door, naar tal, naar omvang en naar taakstelling van elk. Deze groei is onderdeel van de dynamiek van de evolutie van de Europese Unie en is ons inziens niet goed tegen te houden. De groei is ook niet per definitie bezwaarlijk, laat staan gevaarlijk. Het is naar onze mening dan ook niet verstandig, de oprichting en ontwikkeling slechts met terughoudendheid te bejegenen, zoals in de adviezen van de Interdepartementale Commissie Europees Recht en van de Raad van State wordt bepleit. Beter is het, mee te spelen in de ontwikkeling, zo snel mogelijk zijn positie te kiezen tegenover en binnen nieuwe agentschappen en hun ontwikkeling zo alert mogelijk te volgen en te benutten, als onderdeel van het departementale beleid. Dus is het van belang alle invloeds- en controlemogelijkheden te inventariseren. Dit ten eerste om een te sterke autonome ontwikkeling van de agentschappen tegen te gaan en ten tweede om de nationale belangen zo goed mogelijk ook via een agentschap te verzekeren.

Inbreng concentreren op enkele punten.

Bij agentschappen op het gebied van het Verkeer die op het EG-Verdrag worden gebaseerd, en die volgens de medebeslissingsprocedure worden opgericht, loopt de invloed via de eigen minister in de Transportraad. Aangezien oprichting van agentschappen met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan gebeuren, is deze invloed van de Nederlandse minister beperkt.

Niettemin is bij de besprekingen in Brussel daarover van belang de Nederlandse inbreng via discussie en debat – ook in het Coreper – maximaal te laten zijn. Dit kan ons inziens het beste gebeuren door de inbreng te concentreren op *één of enkele 'harde punten'* voor Nederland, dus niet door over alle aspecten van het op te richten agentschap geprononceerde standpunten in te nemen. Het is aan het ministerie om te beslissen welke punten nadrukkelijk naar voren worden gebracht, maar ons inziens zouden dit een of meer van de volgende moeten zijn: 1. heldere afbakening van taken en bevoegdheden; 2. het talenregime; 3. heldere toezichtmechanismen, waaronder bij agentschappen

met beslissingsbevoegdheid (in individuele gevallen) een goede rechtsbescherming voor betrokken particulieren.

Anticipeer op oprichting nieuwe agentschappen.

Het kan zelfs goed zijn, de oprichting van een nieuw agentschap te overwegen of daarop te anticiperen. Op het gebied van Verkeer en Waterstaat valt bijvoorbeeld te denken aan een nieuw '*Europees agentschap voor de veiligheid van het Wegvervoer*', dat zich behalve met de veiligheid op de weg ook zou moeten bezighouden met de bescherming van het milieu (uiteraard alleen: milieuverontreiniging als gevolg van verkeer over de weg); net zoals bijv. EMSA nu al deze dubbele hoofdtaak van veiligheid en milieubescherming (op zee) heeft. Ook kan een actieve Nederlandse inbreng worden overwogen om te komen tot een '*Europees agentschap voor Waterstaat*', dat zich met kwalitatief en kwantitatief waterbeheer zou moeten bezighouden. Via het kwalitatieve aspect zit dan ook de doelstelling van milieubescherming (van binnenwateren) ingebouwd. Beide agentschappen zouden naar onze mening 'traditionele', dus adviserende en bijstandverlenende, agentschappen moeten zijn, en niet zogenoemde 'regelgevende agentschappen met beslissingsbevoegdheid'. Het eerste agentschap zou dan een taak kunnen vervullen bij het opstellen en bijwerken van communautaire wetgeving inzake wegvervoer en, met name, bij uitvoering van bestaande regelgeving door de lidstaten. Te denken valt aan de verordening over maximale rijtijden voor vrachtwagenchauffeurs en aan daadwerkelijke uitvoering van de plichten uit de zgn. tachograafverordening. Het tweede agentschap zou zich bezig kunnen houden met hulp aan de Commissie over communautaire wetgeving inzake waterbeheer en de uitvoering van bestaande wetgeving daarover. Te denken valt aan uitvoering van de Kaderrichtlijn Water.

Betrokkenheid bij oprichting nieuwe uitvoerende agentschappen.

Naast de agentschappen waarvan de oprichting op wetgevende bevoegdheden in de Verdragen zijn gebaseerd, bestaat er vanaf 2003 voor de Commissie de bevoegdheid om *uitvoerende* agentschappen op te richten, op basis van kaderverordening 58/2003/EG. Het is naar onze mening van groot belang dat VenW vroegtijdig eventuele voornemens bij de EC signaleert op dergelijke agentschappen op te richten. Zo ontstond er eind 2006 bij de Commissie het idee om de uitvoering van bepaalde TEN-

programma's over te laten aan een apart uitvoerend agentschap, hetwelk er vervolgens ook daadwerkelijk is gekomen (het uitvoerend agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk). Voor overleg en discussie hierover met ambtenaren van de Commissie, is uiterst belangrijk te beseffen dat de Commissie, alvorens tot oprichting van het uitvoerende agentschap te kunnen overgaan, een positief advies nodig heeft van het comité voor uitvoerende agentschappen. Het is ons inziens aan te raden een ambtenaar van het Ministerie van VenW, namens Nederland, zitting te laten nemen in dit comité indien het voornemen bestaat om een uitvoerend agentschap op het terrein van vervoer op te richten. Of althans dat het ministerie met de Nederlandse ambtenaar van het comité uitgebreid overleg heeft.

Toetsing bij oprichting en wijziging van bevoegdheden.

Voor nieuwe (verdrags)agentschappen op VenW-terrein, maar ook bij wijziging van de verordeningen over EMSA, EASA en/of ERA, zijn de belangrijkste toetsingcriteria: let op de gebruikte rechtsbasis, de mate van duidelijkheid waarmee de (nieuwe) taken en bevoegdheden van het agentschap worden omschreven, de 'toegevoegde waarde' van weer een nieuw Europees agentschap of van uitbreiding van het bestaande takenpakket (hetgeen bij delegatie van technisch, strikt uitvoerende, bestuurstaken het eenvoudigst is aan te tonen), en of het toezicht op het handelen van het (nieuwe) agentschap naar behoren is geregeld. Het is bij dat laatste nuttig te checken of ieder van de, in dit rapport te onderscheiden, *toezichtvormen* in het (ontwerp-)voorstel van de Commissie is geregeld, namelijk: bestuurlijke, budgettaire, parlementaire, rechterlijke en publieke controle.

Deze toets dient ons inziens door het Ministerie reeds plaats te vinden zodra de Commissie te kennen geeft met een nieuwe voorstel dienaangaande te willen komen. Daarna kan nog invloed in de Transportraad door de Nederlandse Minister van VenW worden uitgeoefend om het voorstel van de Commissie in de door Nederland gewenste richting bij te buigen. Maar bedacht moet worden dat, zoals gezegd, voor oprichting van VenW-agentschappen een gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad van Ministers volstaat, en dat bovendien het Europees Parlement medewetgever is.

Sluipende bevoegdheidsuitbreiding.

De *bevoegdheden* van Europese agentschappen kunnen niet te ver worden opgerekt omdat anders het institutionele evenwicht in de EU in gevaar komt, aldus de zogenoemde Meroni-leer van het Hof van Justitie van de EG. In dit verband is een dringend aandachtspunt erop te letten dat de bevoegdheden van Europese agentschappen niet via *andere* wetgevingsinstrumenten dan de oprichtingsverordening worden uitgebreid. Het is naar onze mening essentieel op deze 'sluipende' of 'onzichtbare' bevoegdheidsuitbreiding goed in de gaten te houden.

Taakopvatting nationale deelnemers in de raden van bestuur.

De rol van de nationale deelnemers in de bestuursraad van Europese agentschappen is van groot belang voor de lidstaten, dus ook voor het Ministerie. De vraag is of deze het best georiënteerd kan zijn op technische bekwaamheid en neutraliteit of op vertegenwoordiging van de nationale positie. Als conclusie moet naar onze mening gegeven worden dat de leden van de bestuursraad hun rol het beste kunnen opvatten als een *vertegenwoordigende*. Dat wil zeggen dat zij dienen als schakel in de keten van nationale en Europese verantwoordingsmechanismen voor het handelen van de Europese agentschappen. Deze mechanismen en de verantwoordelijkheden zijn niet eenvoudig, want ze zijn gelaagd. Maar dat is naar de mening van onderzoekers geen reden ervan af te stappen.

De Nederlandse vertegenwoordigers in de raden van bestuur van de agentschappen zijn dus niet onafhankelijk – anders dan vaak wordt beweerd – maar zij kunnen onder instructie staan van hun eigen nationale departement, hetgeen naar onze mening ook een gewenste situatie is. Dit is ook de beste troef voor het Ministerie: de invloed *via de 'eigen' man of vrouw in de raad van bestuur* van het agentschap laten verlopen.

Nederlandse leden en plaatsvervangende leden van de raden van bestuur van de agentschappen op het gebied van het Ministerie zijn daarbij werkzaam, zodat de directe lijn bestaat.

Toezicht en controle op agentschappen.

Recent is er veel aandacht, ook in Nederland, voor het goed en streng regelen van extern toezicht op het handelen van Europese agentschappen. De teneur is dat hieraan nog veel verbeterd kan worden. Een grondige en nuchtere analyse van de agentschappen op het gebied van het Ministerie leert echter dat het toezicht

op het handelen van in ieder geval EMSA, EASA en ERA in het algemeen op bevredigende wijze is geregeld, met name het bestuurlijke, financiële en publieke toezicht.

Voor EASA is daarnaast het rechterlijk toezicht op bindende besluiten voor private ondernemingen op afdoende wijze geregeld. Aangezien EMSA en ERA niet over een dergelijke bevoegdheid beschikken (behoudens een enkele uitzondering; zie hierna) is naar onze mening een rechtsgang voor burgers naar het Hof van Justitie (beroep tot nietigverklaring) ook niet nodig. Daarmee voldoen deze agentschappen naar onze mening aan de eisen inzake toezicht gesteld door ICER en RvS.

Op onderdelen kan er echter nog wat verbeterd worden, met name het regelen van een plicht voor de EMSA-directeur om in het Europees Parlement te verschijnen. Ook zou in nog ruimere mate toegang tot hun documenten kunnen worden gegeven aan burgers, maar dit dient ons inziens synchroon te lopen met eenzelfde ruimere toegang tot documenten van Commissie, EP en Raad. Daarnaast zou steeds in *externe evaluatie* moeten worden voorzien, na een periode van telkens vijf jaar, hetgeen thans bij ERA niet het geval is. Ook zou de privacy-verordening (45/2001/EG) op alle agentschappen van toepassing moeten zijn (thans alleen op EMSA van toepassing). En tot slot is het de vraag of toch geen beroep tot nietigverklaring moet worden mogelijk gemaakt tegen EMSA-besluiten inzake het uitvoeren van inspecties bij bedrijven ter plaatse, aangezien tegen vergelijkbare beslissingen van EASA wel beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld door de betrokken (luchtvaart)ondernemingen.

Het is goed te beseffen dat deze toezichtmechanismen, bekeken *vanuit de positie van het Ministerie*, van weinig belang zijn. Zo loopt bestuurlijk toezicht vooral via onafhankelijke organen als de Europese Commissie en OLAF (Europees Bureau voor fraudebestrijding). Parlementair toezicht gaat via het EP en eventueel via de nationale parlementen. Ook de veel genoemde rechterlijke bescherming is een vorm van toezicht op agentschap-handelen door getroffen *particulieren*, niet door nationale ministeries. Hetzelfde geldt voor de in dit rapport besproken vormen van publiek toezicht: het zijn burgers en bedrijven die toegang tot documenten van het agentschap willen, zij eisen dat hun gegevens fatsoenlijk worden verwerkt, of het zijn de media die aandacht aan agentschappen besteden. Daar staat het Ministerie goddeels buiten.

4.2 Bijzondere opmerkingen per Agentschap.

Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid, EMSA

Vanwege zijn geografische ligging is dit agentschap van groot belang voor Nederland. Tot nu toe lijkt EMSA zijn taken naar behoren te vervullen, zowel de technische ondersteuning bij het ontwikkelen en bijhouden van de relevante EG-regelgeving, als de hulp bij het toezien op de naleving van de bestaande EG-regelgeving. Er dienen ons inziens evenwel *technische deskundigen* bij de Nederlandse inbreng te worden betrokken, om goed te beoordelen of EMSA ook daadwerkelijk en volledig heeft voldaan aan de opgedragen taken, zoals vastgelegd in de oprichtingsverordening en de tweede wijzigingsverordening (waarmee het takenpakket van EMSA werd uitgebreid). Er dient voor gewaakt te worden de bevoegdheden van EMSA niet uit te breiden tot bindende beslissingsbevoegdheid jegens particulieren, of – a fortiori – tot het verlenen van bindende handhavingsbevoegdheden aan dit agentschap. Daarvoor moet het zich in ieder geval eerst nog nader bewijzen.

Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart EASA

Van de drie agentschappen op het gebied van Verkeer en Waterstaat heeft thans alleen EASA de bevoegdheid bindende besluiten te nemen. Dit tekent zijn belangrijke positie. Meer specifiek betreffen deze juridisch bindende besluiten, zo blijkt uit het onderzoek, het vaststellen van certificeringspecificaties (*certification specifications*), met inbegrip van luchtwaardigheidscodes (*airworthiness codes*) en aanvaardbare methoden van goedkeuring (*acceptable means of compliance*). Ook besluiten (*decisions*) van EASA die gericht zijn tot private ondernemingen zijn bindend. Daarentegen hebben adviezen (*opinions*) en richtsnoeren (*guidance material*) van EASA geen bindende kracht voor de lidstaten. Volgens EASA zelf echter hebben geen van deze besluiten bindende kracht; het zou slechts om aanbevelingen gericht tot de lidstaten gaan. Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat de vraag gesteld kan worden of de financiële middelen en de personeelsomvang van EASA wel voldoende zijn om goed de toegewezen taken te kunnen verrichten.

Met een verdere bevoegdheidsuitbreiding dient Nederland voorzichtig om te gaan, ook al vanwege de Meroni-doctrine. Verder kan de juridisch bindende kracht van het

rechtsinstrumentarium waarover EASA beschikt duidelijker worden omschreven in de oprichtingsverordening

Het Europees Spoorwegbureau ERA

Het Europees Spoorwegbureau is nog goeddeels bezig zich intern te organiseren, zodat men extern, met name bij het Ministerie, nog niet veel merkt van dit agentschap. Over de prestaties van ERA is thans dan ook weinig te zeggen, behalve opnieuw dat Nederland naar onze mening technische deskundigen (met name inzake spoorwegveiligheid en spoorweginteroperabiliteit) moet inzetten om een goede inschatting bij evaluatie te maken, en dat vooralsnog niet ingestemd moet worden met een bevoegdheidsuitbreiding van ERA.

5 TOEKOMST

5.1 KADERREGELING EUROPESE AGENTSCHAPPEN

Nederland, en ook het Ministerie, dienen naar onze mening het streven te ondersteunen om te komen tot algemene kaderregels over agentschappen die op het EG-verdrag zijn gebaseerd, evenals dit reeds is gebeurd voor uitvoerende agentschappen (verordening 58/2003/EG). De rechtsbasis voor de verordening dient art. 308 EG te zijn, en niet – zoals de Commissie meent – de vorm van een interinstitutioneel akkoord aan te nemen.

Hierover ligt nog steeds een voorstel van de Commissie voor een interinstitutioneel akkoord tussen Commissie, EP en Raad met daarin een horizontaal kader voor alle verdragsagentschappen. De inwerkingtreding daarvan vereist de medewerking van Nederland, omdat de Raad met eenparigheid moet beslissen; dit blijft zo indien voor de vorm een art. 308 EG-kaderverordening wordt gekozen (hetgeen wij bepleiten).

Er bestaat echter bij meerdere lidstaten weerstand tegen het interinstitutionele akkoord, omdat daarin een vergroting van de positie van de Commissie in de raden van bestuur van Europese agentschappen wordt nagestreefd.

5.2 Nadenken over (de toekomst van) Europese agentschappen in het algemeen

Tot slot verdient het aanbeveling het blikveld niet te beperken tot die agentschappen welke direct van belang zijn voor VenW. Zij vormen immers slechts enkele van de vele Europese agentschappen, waarvan het aantal alsmaar toeneemt. De positie van Europese agentschappen dient ons inziens dan ook vanuit *breder staatsrechtelijk perspectief* te worden bekeken. Er blijkt behoefte aan een staatsrechtelijk perspectief voor de ontwikkelingen van agentschappen in de Europese Unie. De centrale vraag is: welke rol gaan de agentschappen spelen in het Europese bestuurlijke complex?

Dit perspectief kan naar onze mening het best worden gevonden in een vergelijking naar inrichting, context, functie en controle, met enerzijds de *Nederlandse zelfstandige bestuursorganen* (zbo's) en anderzijds de *Amerikaanse agencies*. Voorlopige conclusies in dit verband zijn dat de Europese agentschappen een veel minder zelfstandige rol zullen krijgen dan die is weggelegd voor de Nederlandse zelfstandige bestuursorganen, en ook een veel minder zelfstandige dan die van de Amerikaanse agencies. Van de meeste Europese agentschappen is en blijft een verankering in en goede verhouding met de *nationale* corresponderende bestuursinstanties wezenlijk. Het lijkt erop dat sommige Europese agentschappen dit belang in hun eigen ontwikkelingsdynamiek nog niet goed hebben verdisconteerd. Het duidelijkst blijkt dit uit de ambities van EASA om zich tot een soort van Europese evenknie van de FAA te ontwikkelen.

0-0-0-0-0-0-0-0-0-0

HET RAPPORT

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENTSAMENVATTING	5
HET RAPPORT	15
LIJST VAN AFKORTINGEN	23
ALGEMENE INLEIDING	25
1 Achtergronden en structuur onderzoek	25
2 Koppeling van de structuur van het rapport aan de vragen van de opdrachtgever	26
2.1 Doelstelling onderzoek	26
2.2 Specifieke vragen	27
2.3 Aandachtsgebieden	29
2.4 Centrale vraagstellingen	29
DEEL I	31
ALGEMEEN DEEL: EUROPESE AGENTSCHAPPEN	31
HOOFDSTUK 1	32
AGENTSCHAPPEN VAN DE EUROPESE UNIE	32
1 Inleiding	32
2 Het recente verschijnsel van de ‘agentificatie’ van het Europees bestuur	32
2.1 Schets van een ontwikkeling	33
2.1.1 Definities en overzicht	33
2.1.2 Onderscheidingen	36
2.2 Voorstel voor een interinstitutioneel akkoord over Europese agentschappen	38
2.3 Nut en noodzaak van oprichting van EU-agentschappen	40
2.4 Toekomst van het verschijnsel van de Europese ‘agentificatie’	43
3 Bewustwording in Nederland van de opkomst der Europese agentschappen	44
3.1 ICER-rapport en ICER-uitgangspunten over Europese regelgevende agentschappen (2004)	45
3.2 Voorlichting Raad van State over Europese regelgevende agentschappen (2006)	46

3.3	Kabinetsappreciatie: reactie op de RvS-voorlichting (2006)	48
4	Samenvatting en conclusies	50

HOOFDSTUK 2

	OPRICHTING, INRICHTING, FUNCTIONEREN EN TOEZICHT	54
1	Inleiding	54
2	oprichting van Europese agentschappen	54
	2.1 Een veelheid aan achtergronden, doelstellingen en werkerreinen	54
	2.2 De gebruikte rechtsbasis: van art. 308 EG naar specifiekere rechtsgrondslagen	57
	2.3 Oprichting van 'uitvoerende' agentschappen op basis van kaderverordening 58/2003/EG	61
3	Inrichting van Europese agentschappen	63
	3.1 Rechtspersoonlijkheid	64
	3.2 De zetel van agentschappen	64
	3.3 Het talenregime	65
	3.4 De financiële huishouding van agentschappen	66
	3.5 Organen binnen agentschappen	68
	3.5.1 Raad van Bestuur	68
	3.5.2 Uitvoerend directeur	70
	3.5.3 Personeel van agentschappen	71
	3.5.4 Betrokkenheid van belanghebbenden en deskundigen	72
4	Functioneren van Europese agentschappen	73
	4.1 Taken en verantwoordelijkheden	73
	4.2 De bevoegdheden van agentschappen: de 'Meroni-leer'	74
5	Controle en toezicht op Europese agentschappen	77
	5.1 Bestuurlijk toezicht	78
	5.1.1 Bestuurlijk toezicht op Europees niveau	78
	5.1.2 Bestuurlijk toezicht op lidstaatniveau	81
	5.2 Budgettaire controle	81
	5.3 Parlementair of 'democratisch' toezicht	82
	5.3.1 EP-controle	82
	5.3.2 Toezicht door nationale parlementen	83
	5.4 Rechterlijk toezicht	85
	5.4.1 Rechterlijke controle op Europees niveau	85
	5.4.2 Rechterlijke controle op nationaal niveau	86
	5.5 Publieke controle	87
	5.5.1 Deelname in de raad van bestuur	87

5.5.2	Toegang tot documenten	87
5.5.3	Privacybescherming	89
5.5.4	Via de media	90
5.5.5	(Onafhankelijke) evaluaties	90
6	Het ministerie van VenW en Europese Agentschappen	91
7	samenvatting en conclusies	94
DEEL II		99
BIJZONDER DEEL:		
EUROPESE AGENTSCHAPPEN INZAKE VERKEER EN WATERSTAAT		99
HOOFDSTUK 3		
HET EUROPEES AGENTSCHAP VOOR MARITIEME		
VEILIGHEID (EMSA)		
		100
1	Inleiding	100
2	Oprichting van EMSA	101
2.1	Achtergronden voor oprichting	101
2.2	Rechtsbasis	102
2.3	Centrale doelstellingen en werkterreinen	103
2.3.1	Oorspronkelijke doelen en werkterreinen	103
2.3.2	Uitbreiding van het takenpakket van EMSA	104
3	Inrichting: de interne structuur van EMSA	107
3.1	Raad van Bestuur van EMSA	107
3.1.1	Samenstelling en stemmen	107
3.1.2	Taken en bevoegdheden van de raad van bestuur	110
3.2	De uitvoerend directeur	113
3.3	Het personeel van EMSA	115
3.4	Betrokkenheid van belanghebbenden en deskundigen	115
3.5	De financiën van EMSA	115
4	Functioneren: taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van EMSA	117
4.1	Hulp aan de Commissie bij voorbereiding relevante EG-regelgeving	117
4.2	Hulp aan de Commissie bij uitvoering relevante EG-regelgeving	118
4.3	Technische en operationele hulp geven aan de lidstaten	119
4.4	Ondersteuning monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart	119

4.5	Steun bij onderzoeken van ongevallen op zee	120
4.6	Relevante informatie verschaffen	120
4.7	Hulp aan kandidaat-lidstaten verlenen	121
4.8	EMSA-inspecties in de lidstaten	121
5.	Controlemechanismen op het handelen van EMSA	122
5.1	Bestuurlijk toezicht	122
5.1.1	Door de Europese Commissie	122
5.1.2	Door OLAF; fraudebestrijding	124
5.1.3	Door de lidstaten/betrokken ministeries	125
5.2	Budgettair toezicht	127
5.3	Parlementair toezicht door het Europees Parlement	127
5.4	Rechterlijk toezicht door het HvJEG: aansprakelijkheid EMSA	128
5.5	Publieke controle	129
5.5.1	Via deelname aan de werkzaamheden van EMSA	129
5.5.2	Toegang tot documenten	129
5.5.3	Privacybescherming	130
5.5.4	Externe evaluaties	130
6	samenvatting en conclusies	131
HOOFDSTUK 4		136
HET EUROPEES AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN DE LUCHTVAART (EASA)		136
1	Inleiding	136
2	Oprichting van EASA	137
2.1	Achtergronden voor oprichting	137
2.2	Rechtsbasis	138
2.3	Centrale doelstellingen en werkterreinen	139
3	Inrichting: de interne structuur van EASA	139
3.1	Raad van Beheer van EASA	140
3.1.1	Samenstelling en stemmen	140
3.1.2	Taken en bevoegdheden van de Raad van Beheer van EASA	142
3.2	De uitvoerend directeur van EASA	147
3.3	Het personeel van EASA	149
3.4	Betrokkenheid van belanghebbenden en deskundigen bij het werk van EASA	149
3.5	De financiën van EASA	150
4	Functioneren: taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van EASA	151
4.1	Adviseren aan de Commissie over (burger)	

	luchtvaartveiligheid	152
4.2	Technische ondersteuning Europese Commissie	152
4.3	EASA-taken inzake luchtwaardigheid en milieueisen	153
4.4	EASA-inspecties van nationale luchtvaart- autoriteiten	155
4.5	Onderzoek van ondernemingen ter plaatse door EASA	156
4.6	Ontplooien en financieren van onderzoek	157
4.7	Internationale betrekkingen ondersteunen en onderhouden	157
5	Rechtskarakter en rechtskracht van besluiten van easa	158
5.1	Maatregelen van EASA; het overzicht	158
5.2	Mogelijke strekking, bestemming, rechtskarakter en rechtskracht van besluiten van EASA.	160
5.2.1	Certificeringsspecificaties (certification specifications)	160
5.2.2	Luchtwaardigheidscodes (airworthiness codes)	160
5.2.3	Aanvaardbare methoden van goedkeuring (acceptable means of compliance)	160
5.2.4	Richtsnoeren (guidance material)	161
5.2.5	Besluiten (decisions) van de directeur van EASA	161
5.3	Handhavingsvormen door EASA	162
5.3.1	Toekenning van bevoegdheden aan EASA bij bestuursrechtelijke handhaving en zelfs strafvervolgning	163
5.3.2	Nieuwe uitvoeringsregels in de verordeningen van de Commissie (1702/2003 en 2042/2003).	163
5.3.3	Afdwingen van toepassing van Aanvaardbare nalevingsmodaliteiten (AMC).	164
5.3.4	Afdwingen gelding Guidance material.	164
5.3.5	Vaststelling in nalevingsmodaliteiten en hulpmiddelen (Guidance material) van gemeenschappelijke procedures en schaal voor boetes.	164
5.4	Algemene conclusies over EASA-voorstellen tot RIA; vergelijking F.A.A.	164
6.	Controlemechanismen op het handelen van easa	165
6.1	Bestuurlijke controle	165
6.1.1	Door de Europese Commissie	165

6.1.2	Door OLAF; fraudebestrijding	166
6.1.3	Door de lidstaten/betrokken ministeries	167
6.2	Budgettaire controle	168
6.3	Parlementaire controle door het Europees Parlement	168
6.4	Rechterlijk toezicht	170
6.4.1	Aansprakelijkheid EASA	170
6.4.2	Beroep tot nietigverklaring	171
6.5	Publieke controle	173
6.5.1	Via deelname aan de werkzaamheden van EASA	173
6.5.2	Toegang tot documenten	173
6.5.3	Privacybescherming	173
6.5.4	Externe Evaluaties	174
7	Hoofdstukconclusies	174

HOOFDSTUK 5

	HET EUROPEES SPOORWEGBUREAU (ERA)	178
1	Inleiding	178
2	Oprichting ERA	179
2.1	Achtergronden voor oprichting	179
2.2	Rechtsbasis	181
2.3	Centrale doelstellingen en werkerterreinen	181
3	Inrichting van ERA	182
3.1	Raad van Bestuur van ERA	182
3.1.1	Samenstelling en stemmen	182
3.1.2	Taken en bevoegdheden van de ERA-Raad van Bestuur	185
3.2	De uitvoerend directeur van ERA	187
3.3	Het personeel van ERA	188
3.4	Betrokkenheid van belanghebbenden en deskundigen bij het werk van ERA	189
3.4.1	Werkgroepen van 'stakeholders' en deskundigen	189
3.4.2	Raadpleging werkgevers en vakbonden	191
3.4.3	Raadpleging gebruikersorganisaties	192
3.5	De financiën van het Spoorwegbureau	192
4	Functioneren: taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van ERA	194
4.1	Technische ondersteuning spoorwegveiligheid	194
4.2	Taken van ERA inzake veiligheidsattesten	195
4.3	Onderzoek inzake nationale spoorwegveiligheidsvoorschriften	195

4.4	Oprichting netwerk spoorweginstanties en beoordeling van hun prestaties	196
4.5	Veiligheid van het railvervoer	197
4.6	Bijhouden databank spoordocumenten	197
4.7	Technische ondersteuning inzake spoorweginteroperabiliteit	198
4.8	Certificering van onderhoudswerkplaatsen	200
4.9	Taken van ERA inzake beroepsbekwaamheden in de spoorwegsector	200
4.10	Standaardmodel registratie van rollend materieel	201
4.11	ERA-inspectiebezoeken aan de lidstaten	201
5	Controlemechanismen op het handelen van ERA	202
5.1	Bestuurlijke controle	202
5.1.1	Door de Europese Commissie	202
5.1.2	Door OLAF; fraudebestrijding	204
5.1.3	Door de nationale ministeries	204
5.2	Budgettaire controle	206
5.3	Parlementaire controle door het EP	207
5.4	Rechterlijk toezicht: aansprakelijkheid ERA	209
5.5	Publieke controle	209
5.5.1	Via deelname aan de werkzaamheden van ERA	209
5.5.2	Toegang tot documenten	210
5.5.3	Privacybescherming	210
5.5.4	Evaluatie	211
6	Hoofdstukconclusies	212
	ALGEMENE UITLEIDING	216
	SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	216
	OVER DE AUTEURS	227

AFKORTINGEN

AEIF	Association européenne pour l'interopérabilité ferroviaire
Art.	artikel
BHIM	Bureau voor Harmonisatie binnen de interne Markt (Merken, Tekeningen en Modellen)
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
C	Communicatio
CCR	Centrale Commissie voor Rijnvaart
CML Rev.	Common Market Law Review
COM	Comissiedocument
COSAC	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne
CSM's	Common Safety Methods
CSI's	Common Safety Indicators
CST's	Common Safety Targets
CvdR	Comité van de Regio's
EA	Europees Agentschap
EAMV	Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid
EASA	European Aviation Safety Agency
EAVL	Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart
EC	Europese Commissie
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EFSA	European Food Safety Agency
EG	Europese Gemeenschap
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EK	Eerste Kamer der Staten-Generaal
EMEA	European Medical Evaluation Agency
ENISA	European Network and Information Safety Agency
ELP	Europa Law Publishing
EP	Europees Parlement
EMSA	European Maritime Safety Agency
ERA	European Railway Agency
ESB	Europees Spoorwegbureau
ESC	Economisch en Sociaal Comité
ESO	Europese Samenwerkingsorganisaties
EU	Europese Unie

EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
FAA	Federal Aviation Agency
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
GvEA	Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen
H.	Hoofdstuk
HDJZ	Hoofddirectie Juridische Zaken
HvJEG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
ICER	Interdepartementale Commissie Europees Recht
IIA	Interinstitutioneel Akkoord
IMO	Internationale Maritieme Organisatie
ISPS	International Ship and Port Facility Security Code
Jur.	Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en van het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen
L	Legislatio
OHIM	Office for Harmonisation in the Internal Market
OLAF	Office européen de lutte antifraude
p.	pagina
par.	paragraaf
Pb.	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen/ Unie
QMV	Qualified Majority Voting
RvS	Raad van State
SEW	Sociaal-Economische Wetgeving; Tijdschrift voor Europees en economisch recht
SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea (1974); Internationaal Verdrag inzake de beveiliging van mensenlevens op zee
STCW	International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (1978); Verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, diplomering en wachtdienst
TEN	Trans-Europees Netwerk
TSI's	Technical Specifications for Interoperability
VenW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VK	Verenigd Koninkrijk
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

ALGEMENE INLEIDING

1 ACHTERGRONDEN EN STRUCTUUR ONDERZOEK

Dit rapport bevat een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) inzake de agentschappen van de Europese Unie (EU) die van bijzonder belang zijn voor VenW. Het gaat om de volgende drie agentschappen: (1) het Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid EAMV (*European Maritime Safety Agency*, EMSA);^[1] (2) het Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart EAVL (*European Aviation Safety Agency*, EASA);^[2] en (3) het Europees Spoorwegbureau ESB (*European Railway Agency*, ERA).^[3]

Na een algemene bespreking van het recente verschijnsel van het in ras tempo oprichten van vele agentschappen door de EU in deel I (hoofdstukken 1 en 2), worden vervolgens ieder van de drie ‘VenW-agentschappen’ grondig onder de loep genomen, in deel II, bestaande uit hoofdstukken 3 (EMSA), 4 (EASA) en 5 (ERA). Deze drie hoofdstukken zijn gestructureerd aan de hand van vier ‘horizontale’ thema’s die, naar onze mening, alle relevante aspecten van het agentschappen-verschijnsel goed beslaan, namelijk: *Oprichting*, *Inrichting*, *Functioneren* en *Controle/Toezicht*. De studie sluit af met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen, waar ook de belangrijkste vragen van de opdrachtgever worden beantwoord. Deze vragen komen echter ook reeds eerder in bovenstaande opzet van het rapport terug. Op welke wijze dit precies gebeurt, wordt reeds op deze plaats, in de Algemene Inleiding tot de studie, duidelijk gemaakt. Een verkorte en bondig op VenW toegespitste samenvatting van deze conclusies en aanbevelingen is als *Managementsamenvatting* ook reeds aan het begin van het rapport opgenomen.

^[1] Opgericht bij Verordening 1406/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (*Pb* 2002 L 208/1, nadien gewijzigd).

^[2] Opgericht bij Verordening 1592/2002/EG van EP en Raad van 15 juli 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (*Pb* 2002 L 240/1, nadien gewijzigd).

^[3] Opgericht bij Verordening 881/2004/EG van EP en Raad van 29 april 2004 tot oprichting van een Europees Spoorwegbureau (Spoorwegbureauverordening) (*Pb* 2004 L 164/1). Hierna worden deze drie agentschappen aangeduid, zoals gebruikelijk, met hun Engelstalige afkorting.

2 KOPPELING VAN DE STRUCTUUR VAN HET RAPPORT AAN DE VRAGEN VAN DE OPDRACHTGEVER

In een Onderzoeksvoorstel van de Hoofddirectie Juridische Zaken (HDJZ) van het Ministerie worden de doelstellingen van het onderzoek, een aantal specifieke vragen, de te behandelen aandachtsgebieden, en een centrale vraagstelling genoemd. Deze worden hierna besproken en er wordt aangegeven op welke wijze wij deze doelstellingen, vragen, onderzoeksgebieden, en centrale vraagstelling (steeds cursief weergegeven) hebben verwerkt in bovengenoemde structuur van het rapport.

2.1 Doelstelling onderzoek

De centrale doelstelling van het onderzoek betreft: “*ontwikkeling en verbetering van kaders (toetsmomenten) en criteria ter beoordeling van de betrokken agentschappen*”. Dit gebeurt door een algemene bespreking van Europese Agentschappen (hoofdstukken 1 en 2) en vervolgens een zeer grondige analyse van de drie voor VenW belangrijkste agentschappen (in hoofdstukken 3, 4 en 5). Aldus wordt allereerst een *grondige kennis* verkregen, met name ook voor de onderhandelaars in Brussel namens het Ministerie, van het nog grotendeels onbekende verschijnsel van de ‘agentificatie’ van bestuurstaken van de EU. De kennis moet er vooral toe dienen, in de praktische omgang met deze agentschappen de lijn van terughoudendheid in toedeling van taken en bevoegdheden, in evaluatie en beoordeling, met kracht te kunnen aangaan en vast te houden. De *criteria* ter beoordeling van EMSA, EASA en ERA komen vervolgens met name terug in de afzonderlijke hoofdstukken over deze agentschappen, in het bijzonder in de hoofdstukconclusies, alsmede in de algemene uitleiding (waarop weer de *executive summary* aan het begin van het rapport is gebaseerd).

Volgens de opdracht dient het daarbij te gaan “*om oprichting, inrichting en functioneren alsmede de uitbreiding van taken en bevoegdheden van de Europese agentschappen*”. In overleg met het Ministerie van VenW is daar nog het belangrijke punt van de *controle* op de agentschappen aan toegevoegd. Aan deze vier kernthema’s – Oprichting, Inrichting, Functioneren, Controle – kan, zoals gezegd, het gehele agentschappenverschijnsel worden opgehangen, en deze thema’s worden daarom eerst in algemene

zin besproken (hoofdstuk 2), en vervolgens specifiek toegespitst op ieder van de drie agentschappen (hoofdstukken 3-5, over resp. EMSA, EASA en ERA).

Het door het Ministerie gevraagde aandachtspunt “*uitbreiding van taken en bevoegdheden*” vormt een integraal onderdeel van het kernthema Functioneren. Dit is inderdaad een belangrijk aspect van dat thema omdat we vaak zien dat in een latere fase de taken en bevoegdheden van agentschappen worden uitgebreid, althans bij bewezen nut.^[4] Dit gebeurt dan via latere wijzigingen van de oorspronkelijke basisverordening of – in feite ook – via uitvoeringsverordeningen van de Commissie die op de basisverordening zijn gebaseerd. Dit is reeds bij EMSA gebeurd, nog niet bij EASA en ERA.^[5]

2.2 Specifieke vragen

Verder zijn door de opdrachtgever een aantal *specifieke vragen* gesteld die in het onderzoeksrapport dienen terug te komen. Deze worden genoemd en er wordt aangegeven hoe wij deze vragen in de opzet van het rapport hebben verwerkt.

- 1 *Wat doen de betrokken agentschappen?* Dit komt terug bij het punt ‘Functioneren’, zowel in het algemeen voor alle agentschappen en, veel uitgebreider, bij de bespreking van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de drie VenW-agentschappen.^[6]
- 2 *Waarom zijn ze er en hoe ver reiken hun bevoegdheden?* Het ‘waarom’ is een onderdeel van het thema ‘Oprichting’ waar onder meer de redenen en achtergronden voor de oprichting van agentschappen wordt besproken, zowel in het algemeen als specifiek voor EMSA, EASA en ERA.^[7] De vraag naar de *bevoegdheden* van agentschappen komt terug bij het thema Functioneren, waar ook aandacht wordt besteed aan wat agentschappen mogen doen, zowel in het algemeen – dat is niet teveel, vanwege de zogenoemde *Meroni*-leer – en uitgebreider en

^[4] Wij schreven reeds: “Bij bewezen nut kan die [initiële] activiteit [van een agentschap] gemakkelijk worden versterkt, zoals bij Europol reeds meerdere malen te zien is geweest, evenals bij Eurojust dat tot een Europees Openbaar Ministerie uitgebouwd kan worden”. Zie R.H. van Ooik en W.T. Eijsbouts, ‘De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van Europese Agentschappen. Verklaring, analyse, perspectief’, *SEW* 2006, nr. 24, p. 102-111.

^[5] Zie par. 4 van H3, H4 en H5.

^[6] Zie H2, par. 4 en paragrafen 4 van H3, H4 en H5.

^[7] H2, par. 2 en par. 2.1 van H3, 4 en 5.

- specifieker wat betreft de drie VenW-agentschappen.^[8]
- 3 *Waarheen ontwikkelt zich het Europese toezicht en wat zijn de bestuurlijk-juridische sleutelmomenten en -vormen; welke de implicaties voor het nationale toezicht en de handhaving?* Zie daarvoor de drie hoofdstukken van deel II, waar de verschillende vormen van toezicht op agentschappen (bestuurlijk, budgettair, parlementair, rechterlijk, en publiek) worden besproken.^[9]
 - 4 *Hoe moet het Ministerie deze toenemende Europese invloed waarden?* Deze vraag komt met name terug wanneer, na een algemene bespreking van Europese agentschappen, de specifieke koppeling met de positie van VenW kan worden gelegd,^[10] en ook in de algemene uitleiding, alsmede de Managementsamenvatting, waar de onderzoekers suggesties en aanbevelingen doen en mogelijke oplossingsrichtingen aangeven, op basis waarvan het Ministerie zelf de noodzakelijke beleidskeuzen kan maken.
 - 5 *In hoeverre hebben de bestaande agentschappen hun (veronderstelde) nut en noodzaak in de praktijk bewezen?* Op grond van overleg met de opdrachtgever wordt deze vraag niet in empirische zin onderzocht; wel komt het punt van ‘nut en noodzaak’ verspreid in het rapport aan de orde,^[11] en worden deze opmerkingen over nut en noodzaak samengebundeld in de algemene aanbevelingen en conclusies aan het eind van het rapport. Daartoe is ook gekeken naar wat de drie agentschappen in de praktijk doen.
 - 6 *Wat zijn de voordelen en wat zijn de nadelen? Wat gaat goed en wat kan beter? Wat zijn de alternatieven?* Dit wordt besproken bij de doelstellingen en achtergronden voor oprichting van de verschillende agentschappen (paragrafen 2 van de drie VenW-hoofdstukken), en komt terug in de uitleiding, met name bij de daarin opgenomen aanbevelingen en mogelijke oplossingsrichtingen.

^[8] H2, par. 4.2 en paragrafen 4 van H3, 4 en 5.

^[9] Zie H3, par. 5, H4, par. 6 en H5, par. 5. Zie ook de algemene bespreking van de diverse toezichtvormen op Europese agentschappen in H2, par. 5.

^[10] Zie H2, par. 6.

^[11] Zie in het bijzonder H1, par. 2.3.

2.3 Aandachtsgebieden

Verder dient een aantal aandachtsgebieden in het onderzoek aan de orde te komen. Het gaat om de volgende gebieden

Het onderzoek moet de EASA, EMSA en ERA omvatten, met een doorkijk naar de toekomst. Zie daarvoor de afzonderlijke kernhoofdstukken 3, 4 en 5. De mogelijke toekomstige ontwikkelingen komen in die hoofdstukken ook aan de orde, met name in de hoofdstukconclusies. Mogelijke toekomstige ontwikkelingen inzake het ‘agentificatieverschijnsel’ in het algemeen, komen ook reeds aan bod in het overkoepelende deel I.^[12]

Daarbij is er aandacht voor de specifieke achtergronden voor hun oprichting en hun taken en bevoegdheden. Zoals eerder aangegeven, komen achtergronden voor oprichting – zoals de scheepsrampen met de Erika en de Prestige als achtergrond voor oprichting van EMSA – terug in de paragrafen over Oprichting, subonderdeel ‘achtergronden’.^[13] De taken en bevoegdheden, alsmede uitbreiding daarvan, worden geanalyseerd in de delen over het Functioneren van agentschappen.

De onderzoeksresultaten zullen betrokken worden bij onderhandelingen inzake de drie betrokken agentschappen. Daartoe bevat het rapport aan het begin de Managementsamenvatting en aan het einde een uitgebreidere lijst met aanbevelingen.

2.4 Centrale vraagstellingen

Uit het voorgaande volgt reeds, met zoveel woorden, de centrale vraagstellingen van het Ministerie van VenW:

1 Wat zijn de concrete toetsingscriteria uit de adviezen van de ICER en de RvS voor onderhandelaars wat betreft (toekomstige) Europese Agentschappen op het terrein van Verkeer en Waterstaat?

Eerst worden de adviezen van ICER en RvS op algemene wijze, en kort, besproken aan het begin van de studie. Wij hebben daar de reactie van het kabinet op de RvS-voorlichting aan toegevoegd.^[14] Belangrijker voor de opdrachtgever zijn de aanbevelingen die ICER, RvS en kabinet doen; bovendien moet de *relevantie* van die *aanbevelingen* voor het Ministerie van VenW – met name voor hun onderhandelaars in Brussel – duidelijk worden gemaakt.

^[12] Zie met name H1, par. 2.4.

^[13] Paragrafen 2.1 van H3, H4 en H5.

^[14] Zie H1, par. 3.

Na uitgebreid overleg in de begeleidingscommissie, is besloten dit punt van concretisering van de ICER/RvS-aanbevelingen voor VenW *thematisch* te integreren, dus niet in een apart hoofdstuk maar een bespreking van deze aanbevelingen en adviezen, waar relevant, bij de diverse onderwerpen. Aangezien de meeste criteria en aanbevelingen van ICER en RvS toch wel sterk zijn toegespitst op de oprichting van *nieuwe* agentschappen, wordt er teruggekoppeld naar een relatief beperkt aantal van deze aanbevelingen.

2 Case-study over de EASA: gaan de handhavingbevoegdheden van dit agentschap niet te ver? Inderdaad is duidelijk dat EASA over vergaande bevoegdheden beschikt, zoals de bevoegdheid tot afgifte van luchtwaardigheids- en milieucertificaten, hetgeen spanningen oproept met de zogenoemde Meroni-leer van het Hof van Justitie EG, alsook met de criteria van ICER en RvS. Specifiek wordt in dit verband ingegaan op de *rechtskracht* van besluiten van EASA en, bijgevolg, op de vraag of lidstaten die besluiten dienen te *handhaven*.^[15] De case study wordt gevraagd in verband met *vijf opties* inzake handhaving die EASA recent zelf heeft voorgesteld.^[16]

Daarom stelt het onderzoeksvoorstel van het Ministerie ook dat *extra aandacht dient te worden besteed aan de rechtsbescherming*. Dit komt terug in de paragraaf over het toezicht op EASA-handelen, waar behalve aan de *rechtsbescherming* voor burgers tegen bindende EASA-besluiten (Kamers van Beroep binnen de EASA zelf, vervolgens bij het GvEA en vervolgens bij het HvJEG) ook aandacht wordt besteed aan andere controlemechanismen op EASA-handelen, zoals budgettaire controle, verplichte evaluaties, benoemen, horen en ontslaan van de uitvoerend directeur, etc.^[17] Dezelfde vormen van toezicht – wij onderscheiden er vijf – worden eveneens gerelateerd aan het handelen van EMSA en ERA.^[18]

3 Aanbevelingen inzake de Nederlandse inbreng bij de evaluaties van de drie bestaande agentschappen? Zie met name de uitleiding, maar ook reeds de slotparagrafen van de drie VenW-hoofdstukken. Het controle-instrument ‘evaluatie’ zien wij als een van de vormen van *bestuurlijke* controle op agentschappen, het wordt daarom in het kader van bestuurlijk toezicht (op Europees niveau) besproken.

^[15] Zie H4, par. 5.

^[16] Zie bijlage bij punt 2 van het HDJZ-onderzoeksvoorstel.

^[17] Zie H4, par. 6.

^[18] Zie H3, par. 5 en H5, par. 5.

DEEL I

ALGEMEEN DEEL: EUROPESE AGENTSCHAPPEN

HOOFDSTUK 1

AGENTSCHAPPEN VAN DE EUROPESE UNIE

1 INLEIDING

In dit deel I gaat het om het schetsen van het bredere kader waarbinnen de drie VenW-agentschappen functioneren. Dit is noodzakelijk alvorens de diepte kan worden ingegaan in de drie hoofdstukken over de VenW-agentschappen (in deel II); er zijn namelijk een aantal algemene vraag- en leerstukken die voor alle Europese agentschappen van belang zijn, zoals de rechtsbasis voor hun oprichting of de beperktheid van agentschappen-bevoegdheden (de zogenoemde Meroni-leer). In de hoofdstukken over EMSA, EASA en ERA kan dan geregeld worden teruggekoppeld naar de algemene besprekingen in dit 'horizontale', overkoepelende deel I.

De belangrijkste van die overkoepelende besprekingen betreffen: een informatieve paragraaf over de 'agentificatie' op Europees niveau van de laatste jaren, met een blik naar de toekomst (par. 2); de bewustwording van het belang van dit verschijnsel *in Nederland*, hetgeen pas de laatste jaren op gang begint te komen (par. 3). Daarna volgt in hoofdstuk 2 de bespreking van de vier aanknopingspunten Oprichting, Inrichting, Functioneren en Toezicht.

2 HET RECENTE VERSCHIJNSEL VAN DE 'AGENTIFICATIE' VAN HET EUROPEES BESTUUR

Wij besteden aandacht aan de relevante ontwikkelingen van de laatste jaren (par. 2.1), vervolgens aan het voorstel van de EC voor een interinstitutioneel akkoord over Europese agentschappen (par. 2.2), dan een kort commentaar op deze ontwikkelingen, met name de 'nut en noodzaak'-vraag van oprichting van steeds meer Europese agentschappen (par. 2.3), en tot slot volgt een blik in de toekomst (par. 2.4).

2.1 Schets van een ontwikkeling

De laatste jaren zien we binnen de Europese Unie een opmerkelijke constitutionele ontwikkeling, namelijk het in snel tempo oprichten van een groot aantal nieuwe Europese agentschappen. Hadden deze aanvankelijk slechts adviserende en informatieverzamelende taken, aan de recenter opgerichte agentschappen worden gemakkelijker grote verantwoordelijkheden en bevoegdheden toebedeeld, onder meer bindende beslissingsbevoegdheden in individuele gevallen en/of de opdracht tot operationele uitvoering van communautaire programma's. Zo beslist het Bureau voor Harmonisatie binnen de Interne Markt (BHIM) of bedrijven hun handelsmerk (of een tekening, of een model) voor de gehele Gemeenschap kunnen inschrijven.^[19] De fabrikant die zijn vitamines al jaren zonder problemen op de markt brengt, moet thans proberen op de Europese lijst van toegestane vitamines te komen, hetgeen niet lukt indien de Europese Autoriteit voor de Voedselveiligheid (EAVV) een negatief advies heeft afgegeven.^[20]

Het Europese Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart (EAVL; EASA) moet tot de 'regelgevende' agentschappen worden gerekend, want dit agentschap bepaalt onder meer of certificaten voor luchtwaardigheid aan vliegtuigfabrikanten worden afgegeven.^[21] De andere twee VenW-agentschappen daarentegen kunnen tot de 'traditionele' agentschappen worden gerekend: zij hebben hoofdzakelijk adviserende en informatieverzamelende taken, hoewel hun inspectietaken ze toch kenmerken van een 'regelgevend' agentschap geven.^[22]

2.1.1 Definities en overzicht

Hoeveel er van dit soort Europese Agentschappen op het moment zijn, is sterk afhankelijk van de gebruikte *definitie*. Een officiële EU-website spreekt van 'communautaire organen' en definieert deze entiteiten als volgt: "Een communautair orgaan

^[19] Zie Titel III van Verordening 40/94/EG inzake het Gemeenschapsmerk (*Pb* 1994 L 11/1).

^[20] Zoals blijkt uit de *Alliance*-zaak (Gevoegde zaken C-154/04 en C-155/04, *Alliance for Natural Health, Nutri-Link Ltd t. Secretary of State for Health and National Association of Health Stores, Health Food Manufacturers Ltd t. Secretary of State for Health, National Assembly for Wales, Jur.* 2005, p. I-6451; arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 2005).

^[21] Verordening 1592/2002/EG van EP en Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart van 15 Juli 2002 (*Pb* 2002 L 240, p. 1, later gewijzigd). Zie uitgebreid hoofdstuk 4, par. 2 en 4.

^[22] Nauwkeuriger onderzocht in H3, par. 4 en H5, par. 4.

is een orgaan naar Europees publiek recht dat los staat van de communautaire instellingen (Raad, Parlement, Commissie, enz.) en rechtspersoonlijkheid heeft. Het wordt opgericht bij een besluit van afgeleid recht om een specifieke technische, wetenschappelijke of beheerstaak te verrichten die in het oprichtingsbesluit wordt omschreven. Er worden uiteenlopende benamingen voor gebruikt: centrum, stichting, agentschap, bureau, waarnemingscentrum".^[23] Een andere officiële EU-site gebruikt wel de term 'agentschap' en onderscheidt 22 communautaire agentschappen, en een die nog in oprichting zijn.^[24] Deze agentschappen – ook wij spreken in dit rapport van agentschappen, niet van communautaire organen – van de Europese Gemeenschap zijn (met voor sommige tevens hun gebruikelijke Frans- of Engelstalige afkorting):

- Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop);
- Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Eurofound);
- Europees Milieu Agentschap (EMA, EEA);
- Europese Stichting voor Opleiding (ESO, ETF);
- Europees Bureau voor de Geneesmiddelenbeoordeling (EBG, EMEA);
- Bureau voor Harmonisatie binnen de Interne Markt (Merken, Tekeningen en Modellen)(BHIM, OHIM);
- Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (EU-OSHA);
- Communautair Bureau voor plantenrassen (CBP, CPVO);
- Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie (CdT);
- Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (EWRV, EMCRX);
- Europees Bureau voor wederopbouw (EBW, EAR);
- Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EAVV, EFSA);
- Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging (ENISA);
- Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC);
- Europees agentschap voor het beheer van de operationele

^[23] [Http://europa.eu.int/agencies/index_nl.htm](http://europa.eu.int/agencies/index_nl.htm). Zie ook R.H. van Ooik, 'The Growing Importance of Agencies in the EU: Shifting Governance and the Institutional Balance', in: D.M. Curtin and R.A. Wessel (eds.), *Good governance and the European Union*, Metro/Intersentia 2005, p. 125, 134-138.

^[24] Zie: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/nl/s90002.htm>.

samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (FRONTEX)

- Europees Chemicaliënagentschap (ECHA);
- Europees Bureau voor de grondrechten (EBG, FRA);^[25]
- Communautair Bureau voor visserijcontrole (CBVC, CFCA);

En uiteraard 'onze' VenW-agentschappen:

- Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EAMV, EMSA);^[26]
- Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EAVL, EASA);
- Europees Spoorwegbureau (ESB, ERA).

Daarnaast is in oprichting:

- Europese GNSS-toezichtautoriteit

Verder worden – naast deze communautaire agentschappen – vaak de 'gedecentraliseerde organen' of 'agentschappen' van de *tweede* en *derde* pijler van de EU, over resp. buitenlands beleid en strafrecht, onderscheiden:

- Het Instituut voor veiligheidsstudie van de Europese Unie (IVS, ISS)
- het Satellietcentrum van de Europese Unie (EUSC)
- Europees Defensieagentschap (EDA)

- Europol
- Eurojust
- Europese politieacademie (EPA, CEPOL)

Het gaat dus om ongeveer dertig EU-agentschappen, waarbij de zogenoemde *uitvoerende* agentschappen die de Commissie zelf mag oprichten, nog niet zijn meegeteld.^[27] Vanuit een 'algemeen-constitutionele' optiek is bovendien een nog 'lossere' definitie van EU-agentschap goed verdedigbaar. Daaronder zijn dan te

^[25] Vroeger het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD, EDDAMC).

^[26] Dat zichzelf ook wel het 'Europees Agentschap voor de veiligheid van de zeevaart' noemt (zie <http://europa.eu.int/scadplus/leg/nl/lvb/l24245.htm>).

^[27] Oppericht op basis van Kaderverordening 58/2003/EG, en besproken in par. 2.3 van H2.

verstaan alle instanties die (1) juridisch verbonden zijn aan de EU en (2) belast zijn met *uitvoerende taken van EU-beleid*, zonder veel discretionaire beleidsvrijheid, maar die (3) niet direct betrokken zijn in de institutionele structuur van de Unie, hetgeen een zekere onafhankelijkheid impliceert.

De juridische band kan dan zowel verdragsmatig als secundairrechtelijk zijn (anders dan bij de bovengenoemde officiële EU-definitie), hetgeen tot een aanmerkelijke verbreding van het begrip 'Europees agentschap' leidt. Bijvoorbeeld, de Europese Investeringsbank (EIB), die een verdragsrechtelijke status heeft, is belast met zuiver uitvoerende beleidstaken en staat buiten de institutionele structuur. Duidelijke 'agency-trekken' zijn er bijvoorbeeld ook in de Europese Rekenkamer (controle EU-financiën) of in de Europese Centrale Bank (uitvoering monetair beleid; de vergelijkbare functie wordt in veel landen, waaronder Nederland, door een zelfstandig bestuursorgaan uitgeoefend). Het totale aantal agentschappen ligt dus aan de gehanteerde definitie. Zo gaat de RvS-voorlichting over Europese regelgevende agentschappen de andere kant op, en beperkt zich tot de agentschappen die op basis van het EG-Verdrag zijn opgericht. Daarom wordt in die voorlichting geen aandacht besteed aan bijv. Eurojust (opgericht op basis van de derde pijler) en Europol (genoemd in de verdragsbepalingen over de derde pijler), of de EIB (want heeft een EG-verdragsstatus). Ook de uitvoerende agentschappen vallen buiten de RvS-definitie.^[28]

2.1.2 Onderscheidingen

Deze Europese Agentschappen worden vaak onderscheiden in 'regelgevende' agentschappen *met* en regelgevende agentschappen *zonder* beslissingsbevoegdheid. Daarnaast zijn er – zoals aangegeven – de *uitvoerende* agentschappen, die de EC alleen mag oprichten.

In een mededeling over Europese regelgevende agentschappen,^[29] zegt de Commissie hierover dat *uitvoerende* agentschappen louter beheerstaken hebben, zij moeten namelijk de Commissie bijstaan bij de uitvoering van de communautaire programma's voor financiële steunverlening, waarbij zij onder strenge controle van

^[28] Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake Europese regelgevende agentschappen. (no.W02.05.0429/II/A), ongedateerd. Zie verder par. 3.2 van dit hoofdstuk.

^[29] Mededeling van de Commissie – Kader voor Europese regelgevende agentschappen, 11 december 2002, COM (2002) 718, def.

de Commissie staan. 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.

Ons inziens is de term ‘regelgevend’ echter verwarrend: als er al beslissingsbevoegdheid bestaat, zoals bij BHIM en ook bij EASA, dan is dit de bevoegdheid om beschikkingen (dus beslissingen in *individuele* gevallen) te nemen; de agentschappen zonder die bevoegdheid, zoals EMSA en ERA, zijn al helemaal niet ‘regelgevend’. Wij blijven daarom liever van adviserende, bijstandverlenende agentschappen spreken.^[30]

In het, nog uitgebreider te bespreken, rapport van de ICER stelt deze ook vast dat de aanduiding “regelgevende agentschappen” verwarrend is. De organen waarop de Europese Commissie doelt zijn noch agentschappen in de gebruikelijke Nederlandse zin van het woord noch kunnen zij bevoegd zijn tot het stellen van algemeen verbindende regels. Voorzover deze organen bevoegdheden hebben tot het nemen van bindende rechtsbesluiten in individuele gevallen, zijn zij meer te vergelijken met de Nederlandse zelfstandige bestuursorganen (zbo’s), die ook alleen beschikkingen voor individuele gevallen kunnen afgeven.^[31] De Raad van State stelt in dit verband: agentschappen krachtens het EG-Verdrag kunnen in twee categorieën worden ingedeeld. Ten eerste zijn er regelgevende Europese Agentschappen (door de RvS afgekort als: “EA’s”) zonder beslissingsbevoegdheid; deze zijn louter bijstandsverlenend. Ten tweede zijn er regelgevende EA’s met beslissingsbevoegdheid. Deze laatste categorie heeft ook de bevoegdheid om individuele besluiten te nemen.^[32]

Op een website van de EU wordt weer een andere indeling gemaakt die niet zozeer op de bevoegdheden van EU-agentschappen is gebaseerd maar op hun werkterrein en

^[30] Zie reeds eerder: R.H. van Ooik en W.T. Eijsbouts, ‘De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van Europese Agentschappen. Verklaring, analyse, perspectief’, *SEW* 2006, nr. 24, p. 102-111.

^[31] ICER-rapport Europese regelgevende agentschappen, p. 10. Zie ook hierna, par. 3.1.

^[32] Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake Europese regelgevende agentschappen. (no.W02.05.0429/II/A), ongedateerd. Zie ook par. 3.2.

hun wijze van oprichting. Er worden dan vier verschillende categorieën onderscheiden:^[33] (1) *communautaire* agentschappen (“Een communautair agentschap is een orgaan naar Europees publiek recht dat zich van de instellingen van de Gemeenschap (Raad, Parlement, Commissie, enz.) onderscheidt en dat rechtspersoonlijkheid bezit. Het is opgericht bij een besluit van afgeleid recht om zeer specifieke technische, wetenschappelijke of beheerstaken te verrichten in het kader van de “eerste pijler” van de Europese Unie”); (2) agentschappen voor het *gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid* (“Er zijn agentschappen opgericht om zeer specifieke technische, wetenschappelijke of beheerstaken te verrichten in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van de Europese Unie – de “tweede pijler” van de EU”); (3) agentschappen voor *politiële en justitiële samenwerking in strafzaken* (“Er is een andere groep agentschappen opgericht die de EU-lidstaten moeten ondersteunen bij de samenwerking in de strijd tegen de internationale georganiseerde misdaad. Deze samenwerking in strafzaken is de “derde pijler” van de EU”); en (4) *uitvoerende* agentschappen (“Uitvoerende agentschappen zijn organisaties die zijn opgericht overeenkomstig Verordening 58/2003/EG teneinde bepaalde taken in verband met het beheer van een of meer communautaire programma’s op zich te nemen. Deze agentschappen worden voor een welbepaalde periode opgericht. Ze worden gevestigd in de plaats waar de Europese Commissie haar zetel heeft (Brussel of Luxemburg)”).

2.2 Voorstel voor een interinstitutioneel akkoord over Europese agentschappen

Belangrijk is dat de EC een voorstel heeft gedaan om, samen met EP en Raad, te komen tot een afspraak, in de vorm van een *interinstitutioneel akkoord* (hierna ook: ‘het ontwerp-IIA’), over bepaalde ‘horizontale’ regels die voor alle, nog op te richten, Europese regelgevende agentschappen zouden moeten gelden. In verordeningen tot oprichting van een specifiek agentschap, zouden deze overkoepelende regels van het interinstitutionele akkoord dan in acht moeten worden genomen.^[34] De Commissie zegt in dit stuk dat het rechtstelsel van de EU tal van gedecentraliseerde organen kent, die enkele formele

^[33] http://europa.eu/agencies/index_nl.htm.

^[34] Ontwerp Interinstitutioneel Akkoord betreffende een kader voor Europese regelgevende agentschappen, Brussel, 25.02.2005 COM(2005)59 definitief, p. 7.

kenmerken gemeen hebben: 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 – met name qua 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. Er is in de Unie dus niet één ‘standaardagentschap’, aldus de Commissie.

Gezien deze grote heterogeniteit wil de Commissie een eenvormig(er) kader; dit 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. Ook een grotere transparantie naar de burger is van invloed op het besluit om dit uitvoeringsinstrument in te zetten.

De inhoudelijke richtsnoeren voor de regelgevende agentschappen zouden volgens de EC moeten 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 disfunctioneren die de eenheid en integriteit van de uitvoerende macht van Europa zou kunnen aantasten.

Daarna wordt uiteengezet wat het betreffende kader absoluut zou moeten bevatten, in de visie van de EC. Deze voorstellen worden hierna besproken in het rapport, zij worden met name geïntegreerd bij de vier kernthema's Oprichting, Inrichting, Functioneren en Controle (hoofdstuk 2). Vooraf moet evenwel opgemerkt worden dat het niet erg waarschijnlijk lijkt dat het beoogde akkoord ooit in werking zal treden; met name de Raad heeft er problemen mee omdat de invloed van *lidstaten* verkleind

zou worden. Zo stelt de Commissie voor dat niet altijd meer lidstaat-vertegenwoordigers zitting moeten hebben in de raad van bestuur van het agentschap.

Wij menen dat de vorm van een *verordening*, te baseren op art. 308 EG, een betere rechtsvorm is voor een algemeen kader voor EU-agentschappen, dan een interinstitutioneel akkoord tussen Commissie, EP en Raad. Er is ook gekozen voor een verordening bij het opstellen van algemene kaderregels voor uitvoerende agentschappen, namelijk kaderverordening 58/2003/EG. Dit is ook de visie van de ICER. Deze stelt dat er voor regelgevende agentschappen een duidelijk kader dient te worden opgesteld. Een eerdere mededeling van de Europese Commissie hierover^[35] is volgens ICER als zodanig niet toereikend, omdat de status ervan niet duidelijk is en onvoldoende rechtskracht heeft. Het kader dient omwille van de rechtszekerheid en de transparantie van de bestuurlijke organisatie een juridisch bindend karakter te hebben. Om de uniformiteit van het bestuur zoveel mogelijk te waarborgen verdient het de voorkeur om – evenals dat is gebeurd voor de zogenaamde “uitvoerende agentschappen” (verordening 58/2003/EG) – een kaderverordening regelgevende agentschappen op te stellen. Daarin worden de algemene randvoorwaarden, beginselen en hoofdlijnen van deze organen vastgelegd. Oprichting van concrete agentschappen dient vervolgens plaats te vinden bij instellingsverordeningen op basis van de algemene kaderverordening. Afwijkende bepalingen van de kaderverordening in een oprichtingsverordening zijn niet uitgesloten, mits goed gemotiveerd. Zolang er niet een dergelijke kaderverordening tot stand is gebracht, moeten de algemene bepalingen in elke instellingsverordening worden opgenomen. Het is van belang dat daarbij wordt gezorgd dat dezelfde randvoorwaarden, beginselen en hoofdlijnen worden opgenomen.^[36]

2.3 Nut en noodzaak van oprichting van EU-agentschappen

Aanvankelijk werd de nut en noodzaak-vraag eigenlijk niet gesteld. Het aantal Europese agentschappen was zeer beperkt en

^[35] 54 Mededeling van de Commissie – Kader voor Europese regelgevende agentschappen, Brussel, 11 december 2002, COM (2002) 718, definitief.

^[36] ‘*Europese regelgevende agentschappen*’, Rapport aan de Interdepartementale Commissie Europees Recht, 6 juli 2004, p. 10-12.

bovendien hadden de oude agentschappen (zoals Cedefop en Eurofound) weinig tot geen bevoegdheden; het ging om taken zoals de Commissie en soms de lidstaten adviseren, rapporten schrijven, conferenties organiseren, etc.

De nut en noodzaak-vraag wordt recenter echter wel luider gehoord, vooral nadat de EC in het Witboek over Europese Governance uit 2001 had aangegeven meer 'regelgevende' agentschappen te willen oprichten.^[37] De bezwaren richten zich daarna tegen hun grote aantal, in combinatie met het feit dat sommige agentschappen 'echte' beslissingsbevoegdheid kregen toegewezen, zij het wel slechts in individuele gevallen en dus niet de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Thans kunnen EMEA, het Communautair Bureau voor Plantenrassen, BHIM en ook EASA tot die regelgevende agentschappen met beslissingsbevoegdheid worden gerekend. Vragen werden gesteld als: is het wel nodig om weer een agentschap op te richten? Is er geen overlap? Hoe zit het met de democratische legitimatie, en hoe met het toezicht op hun handelen? In het Nederlands parlement spitste deze discussie zich recent toe op het voorgestelde *Grondrechtenagentschap*: er is reeds de Raad van Europa, met daarbij behorend het EVRM en ook het EHRM in Straatsburg dat voor de handhaving zorgt. Wat kan een EG-agentschap daar nog aan toevoegen? De achtergrond voor oprichting van dit agentschap is ook sterk politiek gekleurd. Twee jaar geleden kwam voorzitter Barroso van de Europese Commissie in moeilijkheden over de kandidatuur van de conservatieve Italiaan Buttiglione voor de post van Justitie in de Commissie. Om de storm in het Europese Parlement te bedwingen, beloofde hij onder meer de oprichting van dit agentschap te bespoedigen. Daarmee kreeg het een extra impuls. Uiteindelijk is Nederland, onder grote politieke druk en met tegenzin, toch maar akkoord gegaan met oprichting van het grondrechtenagentschap. Nut en noodzaak van, wat uiteindelijk heette, het Bureau van de EU voor de Grondrechten,^[38] werd en wordt dus vrij algemeen niet ingezien; meer in het algemeen is de houding in Nederland er thans één van (grote) *terughoudendheid* bij oprichting van weer nieuwe Europese agentschappen.

^[37] Europese Governance – een Witboek, *Pb* 2001, C 287.

^[38] Zie Verordening 168/2007/EG van de Raad van 15 februari 2007 tot oprichting van een Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (*Pb*. 2007 L 53/1). In feite gaat het om een uitbreiding van het takenpakket van het reeds bestaande Europees Waarnemingscentrum voor Racisme en Xenofobie in Wenen, en dat daarom een nieuwe naam kreeg.

Zo stelde de ICER reeds in 2004 dat nut en noodzaak voor de oprichting van een regelgevend agentschap bij elk nieuw op te richten agentschap moet worden beoordeeld. Het beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit vereist dat uitvoering van Europees beleid primair dient te worden overgelaten aan de nationale overheden van de lidstaten. Eerst wanneer er krachtige argumenten zijn die uitvoering op Europese schaal rechtvaardigen, kan de instelling van Europese agentschappen aan de orde komen. Indien uitvoering op Europees niveau noodzakelijk is, dan lijkt de ICER een voorkeur voor uitvoering door de Commissie te hebben: “Als is vastgesteld dat de uitvoering van Europese wetgeving en Europees beleid het beste op Europese schaal kan plaatsvinden, moet worden afgewogen of die uitvoering het meest effectief onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Europese Commissie dient plaats te vinden dan wel of daarvoor een afzonderlijk agentschap wordt ingesteld.”^[39]

Ook de RvS pleit voor terughoudendheid: uitvoering door EA's betekent op twee punten een afwijking van de algemene wijze van uitvoering van Europees beleid: ten eerste geschiedt de uitvoering niet op nationaal niveau (eventueel samen met de Commissie) maar op Europees niveau en ten tweede geschiedt de uitvoering op Europees niveau niet door de Commissie zelf maar door een los van de Commissie staande entiteit. Daarom is een *bewuste afweging* bij de oprichting van een EA en *controle* op het functioneren ervan volgens de RvS noodzakelijk.^[40]

Deze lijn van terughoudendheid zal meerdere malen ter sprake komen in dit rapport en deze ondersteunen wij ook. Echter, juist op VenW-terrein is naar onze mening verdedigbaar dat er nog zinvolle ruimte bestaat om één of twee nieuwe agentschappen op te richten. Later gaan wij nader in op de diverse redenen voor oprichting van agentschappen; wel kan reeds gezegd worden dat het meest overtuigende argument inzake 'toegevoegde waarde' naar onze mening is de *technische expertise* die agentschappen in huis hebben. Voor de drie VenW-agentschappen gaat dit ons inziens zeker op; zij houden zich bezig met technische taken inzake de veiligheid van resp. de scheepsvaart, de burgerluchtvaart en het vervoer per spoor. Daarom is de teneur in dit rapport dat

^[39] ICER-advies Europese regelgevende agentschappen, p. 33-34.

^[40] RvS-voorlichting, p. 15.

– ondanks de algemene tendens van “niet doen, tenzij” – de drie bestaande VenW-agentschappen toch eigenlijk wel toegevoegde waarde hebben, en zelfs dat het oprichten van een of enkele nieuwe ‘VenW-agentschappen’ nut en toegevoegde waarde zou kunnen hebben. Daarbij denken wij met name denken aan een ‘Europees Agentschap voor de Veiligheid van het Wegvervoer’ en een ‘Agentschap voor Waterstaat’.^[41]

2.4 Toekomst van het verschijnsel van de Europese ‘agentificatie’

De toekomst van het verschijnsel van Europese agentschappen kan uit twee oogpunten worden gezien. Ten eerste is er de primair *kwantitatieve* vraag naar ‘tal en last’, oftewel: is de groei in het aantal, hun belang en bevoegdheden blijvend? Ten tweede is er de *kwalitatieve* vraag naar de relevantie van hun toename voor de ontwikkeling van het Europese bestuur.

De eerste vraag is niet moeilijk te beantwoorden. Er is een zeer sterke dynamiek tot oprichting van nieuwe Europese agentschappen en er is een neiging tot uitbreiding van hun bevoegdheden. Deze uitbreiding kan zijn zowel direct, dat wil zeggen via amendering van de oprichtings- en uitvoeringsinstrumenten, als indirect of zijdelings plaatsvinden, namelijk via *andere* wetgevingsinstrumenten. Het is naar onze mening essentieel om zeer goed in de gaten te houden dat bevoegdheden van agentschappen niet buiten de oprichtingsverordening om, verder worden uitgebreid.^[42]

De verklaring van deze drang tot uitbreiding is hoofdzakelijk de volgende. Het Europese bestuur is succesvol in het reguleren van maatschappelijke en vooral bedrijfsmatige sferen in het belang van de interne markt en de (nieuwere) ‘ruimte van vrijheid, veiligheid en recht’. Deze regulering gebeurt veelal via uitvoeringsinstrumenten, dat wil zeggen bij delegatie. Nu is de Europese Commissie in het systeem van de Unie de eerste delegataris, maar de lidstaten aarzelen sterk haar omvang en bemoeienis uit te breiden uit angst, de Commissie te grote autonomie en omvang te geven. Agentschappen bieden dan een goed alternatief en garanderen een grotere betrokkenheid van de lidstaten.

^[41] Zie verder H2, par. 6.

^[42] Zoals in het geval van de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid, zie de genoemde Alliance-uitspraak.

De tweede vraag is moeilijker te beantwoorden, maar minstens even belangrijk als de eerste. Wat betekent de agentificatie in kwalitatieve zin? Wat betekent deze ontwikkeling voor de aard van het Europese bestuur? Deze vraag is moeilijk sluitend te beantwoorden zonder in speculeren te vervallen. Op het eerste gezicht doet de groei van de agencies denken aan een ‘veramerikanisering’ van het Europese bestuur. Nu al kan men met zekerheid zeggen dat de agentschappen een uitdaging betekenen van de lijnen van vertegenwoordiging en verantwoording in het Europese bestuursbestel. Eenvoudiger gezegd: het is de vraag, hoe hen te *controleren* en welke de status is van de *nationale* leden in de beheersraden. Deze vragen zullen prangender worden met de groei van het aantal van deze lichamen.

3 BEWUSTWORDING IN NEDERLAND VAN DE OPKOMST DER EUROPESE AGENTSCHAPPEN

De Europese agentschappen hebben lange tijd niet veel aandacht gekregen in Nederland, er was hooguit enige aandacht in de academische wereld.^[43] Die aandacht in Nederland richtte zich veel meer op de Nederlandse tegenhanger van het Europese agentschap, namelijk het *zelfstandig bestuursorgaan (zbo)*. Dit is echter de laatste jaren langzaamaan aan het veranderen, waardoor in Nederland ook in bredere kring, inclusief bij bestuur en wetgever, belangstelling voor het Europese agentschappenverschijnsel gaat ontstaan. Wij markeren als de belangrijkste recente piketpalen: een advies van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) over Europese regelgevende agentschappen uit 2004, met daarbij behorend ‘uitgangspunten’ voor onderhandelaars van de Nederlandse ministeries (par. 3.1); vervolgens een ‘voorlichting’ (lees: advies) van de Raad van State uit 2006 over, eveneens, Europese regelgevende agentschappen (par. 3.2); ten derde de

^[43] Vgl. onder meer de volgende (juridische en bestuurskundige) publicaties over EU-agentschappen: J.A. Winter en A. Baas, ‘Agentschappen van de Europese Gemeenschap’, Deventer: Kluwer 2004, *Nederlandse wetgeving: editie Schuurman & Jordens nr. 157*; Kreher (ed.), *The New European Agencies*, Florence: EUI 1996, p. 130; E. Chiti, ‘The Emergence of a Community Administration: The Case of European Agencies’ *CML Rev.* 2000, p. 309-343; R. Dehousse, ‘Regulation by Networks in the European Community: the Role of European Agencies’, *Journal of European Public Policy (JEPP)* 1997, p. 246-261; S. Frank, ‘Institutioneel recht – Europese agentschappen: beleidsmatige overwegingen en juridische aandachtspunten’, *NTER* 2004, p. 197- 204; E. Vos, ‘Agencies and the European Union’, in T. Zwart and L. Verhey (eds.), *Agencies in European and Comparative Law*, Maastricht, Metro, Intersentia 2003, p. 113-148

reactie van de minister van BZ daarop, namens het kabinet, zijnde een zogenoemde kabinetssappreciatie, ook uit 2006 (par. 3.3).

3.1 ICER-rapport en ICER-uitgangspunten over Europese regelgevende agentschappen (2004)

Strikt genomen is het rapport over Europese regelgevende agentschappen afkomstig van een werkgroep van de ICER en gericht tot de gehele ICER.^[44] Maar aangezien de aanbevelingen daarin zijn overgenomen door de laatste, spreken we van 'het ICER-rapport'. De ICER acht het van belang meer duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop Nederland zou kunnen omgaan met voorstellen van de Europese Commissie tot *oprichting* van zulke agentschappen. Daaruit volgt direct al dat veel van de ICER-aanbevelingen niet zien op bestaande agentschappen (zoals EMSA, EASA en ERA). De belangrijkste vraagstukken die wel aan bod komen, zijn: binnen welke wettelijke kaders dienen eventuele Europese regelgevende agentschappen te worden opgericht en te functioneren? Onder welke omstandigheden en voor welke doeleinden zijn Europese regelgevende agentschappen aanvaardbaar? Welke voorwaarden dienen te worden gesteld met betrekking tot de oprichting en het functioneren van Europese regelgevende agentschappen? Aan welke voorwaarden moeten Europese regelgevende agentschappen voldoen? Nauw verbonden met het rapport zijn de, op basis van dat ICER-rapport opgestelde, *uitgangspunten* voor onderhandelaars van de ministeries in Brussel bij voorstellen tot oprichting van Europese Agentschappen.^[45] Deze uitgangspunten, veelal aanbevelingen, zien daarom ook hoofdzakelijk op de oprichtingsfase, zodat zij voor EMSA, EASA en ERA minder relevant zijn. Nu er bovendien geen voornemen in Brussel lijkt te bestaan om nog (veel) nieuwe agentschappen op het terrein van vervoer en milieu (verkeer en waterstaat) op te richten, zijn de uitgangspunten ook daarom ook minder relevant voor VenW. Wel zin hebben vele ICER-uitgangspunten bij *wijziging* van de drie basisverordeningen. Een selectie van deze ICER-aanbevelingen wordt – en werd reeds – thematisch geïntegreerd, dat wil zeggen komt aan bod bij het

^[44] 'Europese regelgevende agentschappen', Rapport aan de Interdepartementale Commissie Europees Recht, 6 juli 2004.

^[45] 'Uitgangspunten bij de onderhandelingen tot oprichting van Europese regelgevende agentschappen', 25 september 2004.

desbetreffende onderwerp (zoals taakomschrijving, bevoegdheid tot oprichting, interne inrichting, etc.).

3.2 Voorlichting Raad van State over Europese regelgevende agentschappen (2006)^[46]

Deze voorlichting – in feite een advies – kwam tot stand op verzoek van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (EK), de eerste keer dat de EK daarom vroeg, daarmee het belang van – of wellicht beter: het onbehegen over – de opkomst van de Europese agentschappen onderstrepend. Concrete aanleiding voor de EK was het idee in Brussel om een ‘EU-Grondrechtenagentschap’ op te richten. Daarvan werd – zoals eerder aangegeven – het nut in brede kring niet echt ingezien, nu we reeds een Raad van Europa kennen, met daarbij behorende het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en als handhaver het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg. Op 22 september 2005 vroeg de Minister van BZ, op verzoek van de EK, deze voorlichtingsaanvraag bij de RvS, teneinde te onderzoeken “hoe de regelgevende agentschappen van de Europese Unie zich verhouden tot, alsmede passen in het Europees institutioneel kader. Daarbij was in overweging te geven de democratische legitimiteit van en de controle op de agentschappen en de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets bij de oprichting en het functioneren van nieuwe agentschappen nader te bestuderen”.^[47] De voorlichting valt in drie delen uiteen. Deel A is voornamelijk beschrijvend en bespreekt het institutionele kader en andere juridische aspecten die een rol spelen bij het oprichten en functioneren van EA’s. Hierbij zijn vragen aan de orde als: op welke grondslag kan een EA worden opgericht, hoe ziet de inrichting van een EA eruit, heeft een EA rechtspersoonlijkheid, moet er rechtsbescherming geregeld worden en welke vormen van controle op een EA bestaan er? Deze onderwerpen komen in dit rapport uitgebreid aan de orde, zowel vanuit algemeen perspectief (hoofdstukken 1 en 2), als per VenW-agentschap (hoofdstukken 3, 4 en 5).

^[46] Voorlichting overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake Europese regelgevende agentschappen. (no.W02.05.0429/II/A), ongedateerd. Te vinden op <http://www.raadvanstate.nl> en <http://www.eerstekamer.nl>.

^[47] Aldus minister Bot, zie Beleidsdebat over de Staat van de Europese Unie 2005/2006 (30303, nr. 1), inclusief het werkprogramma van de Europese Commissie, Handelingen 2005-2006, nr. 9, Eerste Kamer, p. 369-438, p. 412.

Vervolgens wordt in deel B van de RvS-voorlichting specifiek ingegaan op de vragen van de minister van BZ en worden aan de hand van een analyse van de algemene aspecten van EA's enkele *toetspunten* bij de oprichting en het functioneren van EA's besproken. Bij de analyse wordt vanuit de integrale benadering aandacht besteed aan het complex van nationale, Europese en internationale entiteiten die belast zijn met uitvoering van beleid. De voorlichting gaat in op de subsidiariteitstoets, waarbij naar de verhouding tussen de EU en nationaal niveau gekeken wordt. Daarnaast is ook de verhouding tussen de EU en het "EU-overstijgend" niveau van belang. Verder wordt de proportionaliteitstoets behandeld, die bij de oprichting en het functioneren moet worden uitgevoerd. Daarnaast komt de democratische legitimiteit van EA's aan de orde en wordt de rol van het EP, de Staten-Generaal en belangenorganisaties gezien. Aan het eind worden de wijzen van controle op EA's besproken. Ook deze aspecten van EU-agentschappen komen uitgebreid in dit onderzoeksrapport aan de orde.

Het belangrijkste is dat aan het eind van deel B, aansluitend bij de eerdere analyses van de RvS, per onderdeel *aanbevelingen* gedaan worden. Deze komen terug in deel C, waar de voorlichting afsluit met conclusies en een opsomming van deze aanbevelingen. Deze aanbevelingen richten zich op de verschillende vragen rond de besluitvorming tot oprichting van een EA en rond het functioneren van EA's. Hierbij komen, in de visie van de RvS, drie vragen aan de orde: moet een onderwerp *op nationaal niveau of op het niveau van de EU* geregeld worden (de eerste "of-vraag" door middel van de subsidiariteitstoets), moet als Europees beleid gewenst is, voor de uitvoering daarvan *een EA worden opgericht* (de tweede "of-vraag" door middel van de proportionaliteitstoets) en ten slotte hoe dient een EA te worden ingericht, in het bijzonder hoe vindt de *controle* plaats (de "hoe-vraag"). Dit pleit voor een algemene lijn van terughoudendheid bij oprichting van agentschappen.

De belangrijkste RvS-aanbevelingen uit deel C worden hierna in het rapport, evenals de ICER-aanbevelingen, thematisch geïntegreerd; zij komen aan bod bij het desbetreffende onderwerp (zoals taakomschrijving, bevoegdheid tot oprichting, interne inrichting, etc.).

3.3 Kabinetsappreciatie: reactie op de RvS-voorlichting (2006)^[48]

Deze reactie van 2 juni 2006 is van de vroegere Minister van BZ, de heer Bot, namens het kabinet, en betreft de besproken voorlichting van de Raad van State inzake Europese regelgevende agentschappen. In grote lijnen is het kabinet het *eens* met de analyses en aanbevelingen van de RvS. Zo wordt de algemene lijn van *terughoudendheid* onderschreven, hoewel ook de regering vindt dat er “gegronde redenen” kunnen zijn om nieuwe agentschappen in te stellen. Agentschappen kunnen bijvoorbeeld voorzien in onafhankelijk, specialistisch wetenschappelijk en/of technische deskundig advies aan de Commissie, waarvoor binnen de Commissie geen of niet voldoende bronnen bestaan. Verder ziet de Minister toegevoegde waarde van agentschappen in hun vermogen om te coördineren, netwerken op te bouwen en te onderhouden, en expertise vast te houden en verder te ontwikkelen. Ook bieden zij de Commissie de mogelijkheid om beschikkingsbevoegdheid voor individuele gevallen te delegeren, opdat de Commissie zich meer kan richten op kerntaken of opdat beslissingen dichter bij het beleidsveld genomen kunnen worden, in een meer politiek-neutrale omgeving.

Tegelijkertijd heeft het kabinet ‘zorgen’. Het aantal agentschappen is de laatste jaren flink toegenomen. Dit is verklaarbaar gezien de stand van de Europese integratie en de toegenomen complexiteit van besluiten en beleid dat moet worden uitgevoerd. Indien de agentschappen echter niet bedachtzaam worden opgezet of er twijfels groeien over hun toegevoegde waarde, de wijze waarop zij functioneren of hoe zij gecontroleerd worden, dan is de vraag of de institutionele balans in de Europese Unie niet verstoord wordt en de ontwikkeling van meer agentschappen wel wenselijk is. De regering is het eens met de RvS dat met de juiste procedurele garanties bij de oprichting van nieuwe agentschappen en controles en evaluaties tijdens het functioneren van agentschappen deze zorgen weggenomen kunnen worden. Een goed toetsingskader voor de oprichting en tijdens het functioneren van agentschappen is dus van belang.

Inzake de *democratische legitimiteit* en *controle* op agentschappen, stelt de Minister dat naast bekende mogelijkheden om controle uit te oefenen (bij benoeming van de directeur, bij controle van het

^[48] Te vinden op, onder meer, <http://www.raadvanstate.nl> (gehecht aan het RvS-advies).

jaarverslag en de jaarrekening, bij onderzoek van de Rekenkamer), democratische controle versterkt kan worden door vaker *evaluatiebepalingen* op te nemen in oprichtingsverordeningen. Zij zouden ertoe moeten bijdragen dat de bovengenoemde subsidiariteits-en proportionaliteitstoets ook op reeds functionerende agentschappen kan worden toegepast. De democratische legitimiteit van agentschappen dient gewaarborgd te blijven door *betrokkenheid van het EP en nationale parlementen* te garanderen. Het EP is betrokken wanneer de rechtsbasis in de verdragen hiertoe voorziet. De Minister constateert dat het RvS-advies voorziet in een andere betrokkenheid van het EP bij de benoeming van de directeur van een agentschap, dan het ICER-advies over regelgevende agentschappen. Het Raad van State advies sluit op dit punt aan bij het bereikte akkoord in de onderhandelingen over de positie van directeuren van een aantal bestaande agentschappen. In de praktijk wordt het advies op dit punt dus al gevolgd.

Andere controle mogelijkheden zijn ook van belang. Geen enkel agentschap kan buiten de *rechterlijke controle* vallen, aldus de Minister. Dit geldt specifiek voor de agentschappen met individuele beslissingsbevoegdheid. Zij richten interne kamers van beroep in en beslissingen van deze agentschappen kunnen worden aangevochten bij het Gerecht van Eerste Aanleg, waarna nog hoger beroep bij het Hof van Justitie mogelijk is. Met betrekking tot agentschappen zonder individuele beslissingsbevoegdheid staat in eerste instantie de mogelijkheid van bezwaar bij de Europese Commissie open. Besluiten van de Commissie kunnen dan weer aangevochten worden bij het Gerecht van Eerste Aanleg en het Hof van Justitie.

Financiële controle verloopt via de Europese Rekenkamer en ook het Europees Parlement kan een rol spelen doordat het de directeur van een agentschap kan aanspreken op beheerszaken. Indien EU-lidstaten financiële bijdrages leveren aan agentschappen dan kunnen nationale rekenkamers ook een controlerende taak vervullen.

Al met al is de opvatting van de Minister dat de voorlichting van de Raad van State nuttige aanbevelingen bevat waarvan Nederlandse betrokkenen bij oprichting en evaluatie van agentschappen, of bij onderhandelingen over het institutionele kader van agentschappen, op de hoogte dienen te zijn. De

bestaande ICER-uitgangspunten bij de onderhandelingen tot oprichting van Europese regelgevende agentschappen zijn nog steeds actueel. De bestaande adviezen over Europese regelgevende agentschappen zullen samen het Nederlandse uitgangspunt vormen bij lopende en eventuele toekomstige onderhandelingen over nieuwe agentschappen of wanneer weer onderhandeld gaat worden over een kader voor nieuwe regelgevende agentschappen, bijvoorbeeld in de vorm van een Interinstitutioneel Akkoord zoals de Commissie heeft voorgesteld.

4 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De laatste jaren vermenigvuldigen de agentschappen van de Europese Unie zich in snel tempo; tegelijk worden steeds gemakkelijker grote verantwoordelijkheden en (juridisch bindende) beslissingsbevoegdheden aan hen toegedeeld.

Hoeveel er van dit soort Europese Agentschappen op het moment zijn, is sterk afhankelijk van de gebruikte *definitie*. Wij hanteren een ruime definitie – organen opgericht op basis van het EG/EU-verdrag met uitvoerende taken – en komen uit op ongeveer 30 Europese agentschappen, nog exclusief de uitvoerende agentschappen die de Commissie zelf mag oprichten. Indien de juridische band ook verdragsmatig mag zijn, bestaan er nog veel meer ‘agentschappen’, en kan bijvoorbeeld de Europese Investeringsbank (EIB) worden meegerekend. In ieder geval is duidelijk dat EMSA, EASA en ERA tot de ‘echte’ Europese agentschappen behoren.

Deze Europese agentschappen worden vaak onderscheiden in *regelgevende* agentschappen en *uitvoerende* agentschappen, waarbij binnen de eerste categorie nader wordt onderscheiden tussen agentschappen *met* en *regelgevende* agentschappen *zonder* beslissingsbevoegdheid. Deze term ‘regelgevend’ is naar onze mening echter verwarrend: als er al beslissingsbevoegdheid bestaat, zoals bij EASA, dan is dit de bevoegdheid om bindende beslissingen in *individuele* gevallen te nemen. De agentschappen zonder die bevoegdheid, zoals EMSA en ERA, zijn nog minder ‘regelgevend’, zij zijn in feite adviserende, ondersteunende agentschappen, hoewel zij ook enkele operationele taken kunnen hebben.

Om tot meer coherentie te komen, heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan om, samen met EP en Raad, een *interinstitutioneel akkoord* (IIA) over Europese regelgevende agentschappen vast te stellen. Daarin zouden 'horizontale' regels staan die voor alle, nog op te richten, Europese regelgevende agentschappen zouden moeten gelden. In verordeningen tot oprichting van een specifiek agentschap, zouden deze overkoepelende regels dan in acht moeten worden genomen. Het is echter niet zeer aannemelijk dat dit IIA er ook daadwerkelijk komt, vanwege weerstand in de Raad. In ieder geval zou naar onze mening beter voor een artikel 308-verordening kunnen worden gekozen (dan voor een IIA), zoals ook reeds is gebeurd voor algemene kaderregels over uitvoerende agentschappen (verordening 58/2003/EG).

De *nut en noodzaak*-vraag inzake Europese agentschappen is pas recent opgekomen, in essentie omdat er steeds meer bijkomen en zij ook meer dan traditionele taken krijgen, zoals adviseren, rapporten schrijven, conferenties organiseren, etc. Het meest overtuigende argument inzake nut en noodzaak (of: 'toegevoegde waarde') is ons inziens de *technische expertise* die agentschappen in huis hebben.

Voor de drie VenW-agentschappen gaat dit naar onze mening zeker op; zij houden zich bezig met technische en ook operationele taken inzake de veiligheid van resp. de zeescheepvaart, de burgerluchtvaart en het vervoer per spoor. EMSA en EASA hebben daarnaast ook een milieubeschermingstaak. Ondanks de algemene tendens van "niet doen, tenzij" (in althans Nederland) zou er op VenW-terrein naar onze mening dan ook plaats kunnen zijn voor een of twee nieuwe Europese agentschappen, met name een agentschap dat gaat over de veiligheid van, en het tegengaan van milieuverontreiniging door, het wegvervoer, alsmede een agentschap voor waterstaat (kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van het waterbeheer).

In de verdere toekomst zullen Europese agentschappen zeker blijven bestaan, en zal hun aantal nog verder toenemen. De prangende vraag wordt daarbij hoe precies hen te *controleren* en welke de status is van de *nationale* leden in de beheersraden van agentschappen. Ook is een dringend aandachtspunt de uitbreiding van bevoegdheden van Europese agentschappen in

andere wetgevingsinstrumenten dan de oprichtingsverordening. Het is naar onze mening essentieel op deze sluipende bevoegdheidsuitbreiding goed in de gaten te houden.

In *Nederland* hebben de Europese agentschappen nooit veel aandacht genoten, de bestuurlijke en politieke interesse ging meer uit naar de nationale tegenhanger, namelijk het *zelfstandig bestuursorgaan*. Dit is echter de laatste jaren langzaam aan het veranderen, waardoor in Nederland ook bij bestuur en wetgever (met name de EK) belangstelling voor het Europese agentschappenverschijnsel begint te ontstaan. Wij bespraken drie belangrijke documenten om deze stelling te onderbouwen: een ICER-advies uit 2004, een RvS-advies uit 2006, en de reactie daarop van de regering uit 2006. Alle drie deze documenten bepleiten (grote) *terughoudendheid* wat betreft de oprichting van nieuwe Europese agentschappen.

Wanneer men deze recente aanbevelingen en het regeringsstandpunt daarover beziet, dan valt een aantal punten op. Ten eerste hebben deze instanties vooral aanknopings gezocht bij het moment van *oprichting* van een (nieuw) agentschap. Ten tweede hebben zij zich geconcentreerd op *juridische-institutionele* mogelijkheden van controle en minder op het uitbuiten van politieke lijnen.

Tegen de achtergrond van dit rapport, springen de beperkingen van die benaderingen in het oog. Wat betreft de oprichting van agentschappen kan men zeggen dat het vaak onmogelijk is om de politieke dynamiek daarachter te kanaliseren, laat staan te stuiten. In plaats van achterhoedegevechten te gaan voeren kan men beter de controle richten op verschillende momenten die zich in het functioneren van een agentschap voordoen. Daarbij moet men zich niet fixeren op formele evaluaties. Evaluaties zijn nuttig, maar kunnen institutioneel goed worden afgeschermd. Beter is het, de bestaande *personele* kanalen en momenten zo goed mogelijk te benutten wanneer de gelegenheid zich aandient. Ook de voorkeur voor institutioneel-juridische controlemiddelen of beveiligingen, is erg beperkend. Zo is het benadrukken en pogen te verzekeren van de neutraliteit van een agentschap een weinig krachtig controlemiddel. Ook het overlaten van de controle aan de Europese Commissie is geen panacee. De Commissie is sterk in het toezicht op lidstaten via juridische

procedures, maar zwak in termen van algemene controle en verantwoordelijkheid, ook in eigen huis.

Zeker het overdenken waard is ons inziens de neiging om leden van de beheersraad te laten functioneren onder een impliciet mandaat van onafhankelijkheid. Dit is een miskening van de lijn van vertegenwoordiging tussen nationaal en Europees bestuur. Beter kan men deze vertegenwoordigingslijn zo goed mogelijk aanspreken en benutten.

HOOFDSTUK 2

OPRICHTING, INRICHTING, FUNCTIONEREN EN TOEZICHT

1 INLEIDING

In dit tweede hoofdstuk van het algemene deel I gaat het om een bespreking van vier thema's die het onderzoeksvoorwerp goed kunnen verhelderen, namelijk – zoals eerder al aangegeven – aspecten van de *oprichting* van Europese agentschappen (par. 2), aspecten van hun *inrichting*, met name de binnen agentschappen te onderscheiden organen (par. 3), ten derde het *functioneren* van agentschappen, waarbij met name hun bevoegdheden en hun werkterreinen aan de orde komen (par. 4) en tot slot de mogelijkheden van *toezicht en controle* op het handelen van Europese agentschappen (par.5).

2 OPRICHTING VAN EUROPESE AGENTSCHAPPEN

De redenen en achtergronden voor oprichting van Europese agentschappen zijn zeer divers, maar de noodzaak om technische *expertise* te bundelen, in een expertisecentrum op Europees niveau, komt vaak terug (par. 2.1). Ook gerelateerd aan de oprichtingsvraag is of de EG eigenlijk wel de *bevoegdheid* heeft Europese agentschappen op te richten, en zo ja, waar in het EG-Verdrag die bevoegdheid precies te vinden is (par. 2.2). Daarna volgt aparte aandacht voor het oprichten van agentschappen door de Europese Commissie alleen, de zogenoemde *uitvoerende* agentschappen, welke bevoegdheid de EC sinds 2003 heeft verkregen (par. 2.3).

2.1 Een veelheid aan achtergronden, doelstellingen en werkterreinen

De vraag waar de opmars van Europese agentschappen vandaan komt, is niet eenvoudig te beantwoorden; in feite bestaat er een veelheid aan redenen voor oprichting.

Als een van de belangrijkste verklaringen kan echter wordt genoemd de behoefte aan een betere efficiëntie van – wat tegenwoordig heet – ‘Europese Governance’ door *gespecialiseerde technische* taken op enige afstand van de Europese Commissie weg te zetten, zoals het verzamelen en analyseren van wel zeer technische informatie over bijvoorbeeld de uitstoot van milieugevaarlijke stoffen (de taak van het Europees Milieuagentschap, in Kopenhagen),^[49] onderzoeken welke ingrediënten in voedingsmiddelen zonder gevaar voor de menselijke gezondheid gebruikt kunnen worden (Europese Autoriteit voor Voedsel Veiligheid),^[50] adviseren of een nieuw medicijn of medische apparatuur veilig genoeg is om op de markt te mogen verschijnen (Europees Bureau voor de Geneesmiddelenbeoordeling, EMEA, in Londen),^[51] en ook – om één van de VenW-agentschappen te noemen – beslissen wanneer een vliegtuig met goed fatsoen de lucht in kan (een van de taken van het Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart, te Keulen).^[52] Het zijn zaken waar de vele alfa’s en gamma’s, ook bij de Europese Commissie, weinig tot geen verstand van hebben; en waar toch echt biologen, natuurkundigen, medici, werktuigbouwkundigen etc. voor moeten worden ingehuurd. Met als bijkomend voordeel dat voor de ambtenaren van de Europese Commissie meer tijd overblijft om zich te concentreren op de uitdijende beleidsmatig en politiek getinte taken.^[53]

In het Witboek van de Europese Commissie over Europese Governance uit 2001^[54] heet dat als volgt: “Door de oprichting van nieuwe autonome Europese regelgevende organen op duidelijk

^[49] Verordening 1210/90/EEG van de Raad van 7 mei 1990 inzake de oprichting van het Europees Milieuagentschap en het Europees milieuobservatie- en -informatienetwerk (*Pb.* 1990 L 120/1, zoals gewijzigd).

^[50] Verordening 178/2002/EG tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (*Pb.* 2002 L 31/1).

^[51] Verordening 2309/93/EG van de Raad van 22 juli 1993 tot vaststelling van communautaire procedures voor het verlenen van vergunningen voor en het toezicht op geneesmiddelen voor menselijk en diergeneeskundig gebruik en tot oprichting van een Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling (*Pb* 1993 L 214/1; gewijzigd door Verordening 1647/2003/EG, *Pb* 2003 L 245/19).

^[52] Verordening 1592/2002/EG van EP en Raad van 15 juli 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (*Pb* 2002 L 240/1, nadien gewijzigd; reeds volledig aangehaald).

^[53] Hierover bijv. M. Everson, G. Majone, L. Metcalfe and A. Schout, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*, Report presented to the Commission, 1999.

^[54] Europese Governance – een Witboek (*Pb* 2001, C 287).

afgebakende gebieden zullen de regels op een efficiëntere wijze in de gehele Unie kunnen worden toegepast en ten uitvoer gelegd. Aan dergelijke organen zou de bevoegdheid moeten worden toegekend om individuele beslissingen te nemen bij de toepassing van regelgeving. Zij moeten voor een deel onafhankelijk kunnen werken in een door de wetgevende macht duidelijk vastgesteld kader. In de verordeningen tot oprichting van deze organen dienen hun activiteiten, bevoegdheden, verantwoordelijkheid en vereisten inzake openheid duidelijk te worden afgebakend. De belangrijkste troef van deze organen is dat zij gebruik kunnen maken van zeer technische en sectorale ‘know how’, zichtbaarder zijn voor de betrokken sectoren (en soms ook voor het publiek) en besparingen opleveren voor het bedrijfsleven. Door de oprichting van deze organen kan de Commissie tevens garanderen dat haar middelen op essentiële taken worden toegespitst”.^[55] Zoals eerder aangegeven, lijkt ook ons dit de meest overtuigende reden om een EA op te richten. Ook de ICER ziet dit zo: regelgevende Europese agentschappen kunnen onder voorwaarden een zinvolle functie hebben in de uitvoering van wetgeving in individuele gevallen, waarin specifieke deskundigheid van belang is.^[56] De RvS bepleit ook dat EA's hun toegevoegde waarde bewijzen: “De lidstaten geven primair zelf uitvoering aan Europees beleid. Dit uitgangspunt brengt met zich, dat terughoudend moet worden omgegaan met de oprichting van EA's: “nee, tenzij” aan een aantal voorwaarden is voldaan. De verantwoordelijkheid van de lidstaten betekent dat de subsidiariteitstoets en de proportionaliteitstoets door zowel de regering als het nationaal parlement uitgevoerd moeten worden. In een voorstel tot oprichting van een EA moet de noodzaak hiervoor worden aangetoond”.^[57]

Een andere plausibele verklaring is dat het oprichten van een agentschap getuigt van *politieke wilskracht* bij feitelijke gebeurtenissen en incidenten waarmee de Europese Unie wordt geconfronteerd.

Terrorisme is lastig te bestrijden, maar het opzetten van een agentschap is tenminste iets concreets, waarmee de Europese publieke opinie mogelijk gerust gesteld kan worden. Na de aanslagen in Madrid in maart 2004 was een van de eerste reacties

^[55] Witboek, p. 19-20.

^[56] ICER-rapport, p. 15-16.

^[57] RvS-voorlichting, deel C, aanbevelingen.

in Brussel – en andere hoofdsteden – dan ook om een Agentschap voor Terrorismebestrijding op te richten. Dit is er (nog) niet van gekomen, maar een wel bestaand voorbeeld van een ‘incident-agentschap’ is het Europese Agentschap voor Maritieme Veiligheid (EAMV, EMSA), dat mede naar aanleiding van enkele milieurampen met enkelwandige schepen werd opgericht.^[58]

Bij andere recente agentschappen is niet zozeer een welbepaald incident de achtergrond van de oprichting, maar meer de wens een bepaalde specifieke *issue* op de politieke agenda te zetten. De oprichting van een EU-agentschap markeert dan de overgang van woord naar daad. Voorbeelden van dat soort agentschappen zijn: het Agentschap Buitengrenscontroles (FRONTEX), dat de controles aan de EG-buitengrenzen moet helpen verbeteren om zo illegale immigratie beter tegen te kunnen gaan;^[59] het Europees Spoorwegbureau, dat is bedoeld om de Europese burger nog veiliger met de trein door Europa te laten rondreizen, zonder dat die burger bij de grens hoeft over te stappen omdat de rails in het buitenland breder zijn;^[60] en ook de bescherming van de mensenrechten kan nog verder verbeterd worden, getuige het idee van de Europese Raad om een *European Fundamental Rights Agency* (het reeds genoemde Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten) in het leven te roepen.

Evenals bij redenen voor oprichting, zijn er vele *doelstellingen* en uiteenlopende *werkerreinen* waarop Europese agentschappen zich begeven. De terreinen variëren van voedselveiligheid (EFSA), medicijnen (EMA), sociaal beleid (Cedefop, Eurofound) tot politie en justitie (Europol en Eurojust).

2.2 De gebruikte rechtsbasis: van art. 308 EG naar specifiekere rechtsgrondslagen

Dat de EG de *bevoegdheid* heeft om agentschappen op te richten is nimmer evident geweest, in essentie omdat zij in het gehele EG-verdrag niet worden genoemd. Niettemin werden

^[58] Verordening 1406/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (*Pb* 2002 L 208/1, nadien gewijzigd). Zie ook, uitvoeriger, H3, par. 2.1.

^[59] Verordening 2007/2004/EG van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (*Pb* 2004 L 349/1).

^[60] Verordening 881/2004/EG van EP en Raad van 29 april 2004 tot oprichting van een Europees Spoorwegbureau (Spoorwegbureauverordening) (*Pb* 2004 L 164/1), zie uitvoerig H5.

agentschappen al in een vroegtijdig stadium opgericht op basis van de 'restbevoegdheid' van art. 308 EG (ex art. 235 E(E)G). Deze bepaling stelt – samengevat en vrij vertaald – dat indien nergens elders in het EG-Verdrag een specifieke bevoegdheid wordt gegeven, maar het te nemen besluit niettemin nodig wordt geacht om de doelstellingen van de EG te bereiken, dat de instellingen dan toch beslissingsbevoegd zijn.

Voor *uitoefening* van deze bevoegdheid is eenparigheid van stemmen in de Raad nodig; thans moeten dus alle 27 ministers akkoord gaan met oprichting van het art. 308-agentschap (zoals het Grondrechtenagentschap). Daarnaast heeft de EC een exclusief recht van voorstel; het Europees Parlement heeft slechts adviesrecht.

Was het gebruik van art. 308 EG als rechtsbasis voor oprichting van agentschappen dus al omstreden, recenter zien we een trend waarbij zelfs *meer specifieke* rechtsgrondslagen dan art. 308 EG worden gebruikt voor oprichting van Europese agentschappen. De instellingen vinden thans dus dat er, blijkbaar, toch specifiekere rechtsgrondslagen in het EG-Verdrag staan dan art. 308 EG, namelijk die waaronder de belangrijkste *doelstellingen* en *taken* van het op te richten agentschap ressorteren.^[61]

De Commissie verwoordt deze trend als volgt: “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”.^[62] Deze recente trend is zeer relevant voor VenW omdat de drie VenW-agentschappen (EMSA, EASA en ERA), die in dit rapport centraal staan, allen werden opgericht op basis van de vervoertitel, daarbinnen op art. 71, lid 1, EG (ERA) en art. 80, lid 2, EG (EMSA en EASA). Zij werden de laatste jaren opgericht, zij

^[61] Uitgebreider hierover: R.H. van Ooik, 'The Growing Importance of Agencies in the EU: Shifting Governance and the Institutional Balance', in: D.M. Curtin and R.A. Wessel (eds.), *Good governance and the European Union: Lessons from National and European Law*, 2005, p. 125-152.

^[62] Mededeling van de Commissie – Kader voor Europese regelgevende agentschappen, 11 december 2002, COM (2002) 718, def., p. 7. In vergelijkbare bewoordingen, het Ontwerp-IIA, p. 4.

houden zich bezig met transportzaken (scheepvaart, luchtvaart resp. spoorvervoer), en dus mochten – althans volgens de nieuwe aanpak van de Commissie, het EP en de Raad – de genoemde meer specifieke rechtsgrondslagen uit de titel over vervoer gebruikt worden, en niet het algemenere art. 308 EG.

Het *praktisch belang* van deze rechtsbasiskeuze is dat de *medebeslissingsprocedure* (art. 251 EG) moet worden gevolgd, niet alleen bij oprichting van het agentschap maar ook bij wijzigingen van de oorspronkelijke oprichtingsverordening. Toepasselijkheid van deze medebeslissingsprocedure betekent veel macht voor het Europees Parlement, namelijk een recht van veto; terwijl onder art. 308 EG het EP slechts een adviesrecht heeft. Een tweede belangrijk verschil is dat in de Raad van Ministers, als regel, met een *gekwalificeerde meerderheid* van stemmen (Qualified Majority Voting, QMV) kan worden besloten, terwijl bij gebruik van art. 308 EG als rechtsgrond unanimité vereist is. Deze stemwijze is belangrijk in verband met de invloed van de diverse lidstaatvertegenwoordigers in de Raad van Ministers: zij kunnen thans overstemd worden, dus ook de Nederlandse minister van VenW in de Transportraad, hetgeen bij gebruik van art. 308 EG niet mogelijk is.

In de recente *ENISA-uitspraak* heeft het HvJEG, met zoveel woorden, de recente praktijk om meer specifieke rechtsgrondslagen dan art. 308 EG te gebruiken *geaccepteerd*.^[63] Het Verenigd Koninkrijk bestreed voor het Hof de bevoegdheid van de Gemeenschap om op basis van artikel 95 EG (interne markt) het Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging (ENISA) op te richten; volgens de Britten kon hooguit de restbevoegdheid van artikel 308 EG worden gebruikt.^[64] De Advocaat-Generaal in deze zaak volgde hen en stelde dat de ENISA-Verordening vernietigd moest worden omdat, kort gezegd, deze verordening weinig tot niets te maken heeft met het vereiste

^[63] Zaak 217/04, Verenigd Koninkrijk t. EP en Raad, *Jur.* 2006, p. I-3771; arrest van 2 mei 2006.

^[64] Het VK verzocht om vernietiging van Verordening 460/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2004 tot oprichting van het Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging, ENISA (*Pb* 2004 L 77/1).

van art. 95 EG dat de nationale wetgevingen van de lidstaten *geharmoniseerd* moeten worden.^[65] Het Hof accepteerde echter het gebruik van art. 95 EG omdat, kort samengevat, ENISA *bijdroeg* aan harmonisatie van nationale wetgeving inzake netwerkbeveiliging en informatiebeveiliging, waarover enkele andere richtlijnen gingen.^[66] Daarmee lijkt het dat ook andere specifieke rechtsgrondslagen dan art. 95 EG, die geen harmonisatie van nationale wetgeving eisen, of dit zelfs verbieden (zoals art. 152 EG over volksgezondheid), gebruikt mogen worden om agentschappen op te richten.

Wij verwachten dan ook niet dat het Hof ooit zal uitspreken dat EMSA, EASA en/of ERA ten onrechte zijn opgericht op basis van de titel over vervoer, en gebaseerd hadden moeten worden op art. 308 EG.^[67] Hetzelfde geldt voor *nieuw* op te richten agentschappen op het terrein van vervoer; ook deze kunnen op grond van art. 71 of art. 80 EG – en dus via medebeslissing tussen EP en Raad – worden opgericht, zoals een eventueel ‘Europees agentschap voor de Veiligheid van het Wegvervoer’.

Ten aanzien van een eventueel ‘Europees Agentschap voor *Waterstaat*’ is het ons inziens de vraag of de vervoertitel wel gebruikt kan worden; een betere rechtsbasis lijkt namelijk art. 175 EG over het Europese *milieubeleid*. Hieronder valt namelijk het *kwantitatieve* waterbeheer, meer specifiek onder art. 175, *lid 1*, EG, en ook het *kwantitatieve* waterbeheer, meer specifiek onder art. 175, *lid 2*, EG.^[68] Besluiten over kwalitatief waterbeheer worden genomen volgens de medebeslissingsprocedure (onder lid 1), besluiten over kwantitatief waterbeheer vereisen daarentegen eenparigheid van stemmen in de Raad, en het EP heeft slechts adviesrecht (onder lid 2).

^[65] Conclusie A-G Kokott van 22 September 2005 in deze zaak C-217/04. Zie met name punt 45: “Da die ENISA-Verordnung den Beitrag von ENISA zur *Rechtsangleichung* nicht hinreichend festlegt und keine der weiteren Auffassungen zur Anwendbarkeit von Artikel 95 Absatz 1 EG durchgreift, ist die ENISA-Verordnung in jedem Fall für nichtig zu erklären”.

^[66] Zie met name ov. 58 van het arrest. Zie ook zaak C-66/04, VK t. EP en Raad, Jur. 2005, p. I-10553; arrest van 6 december 2005, over de *verordening* rookaroma’s, die volgens het Hof in voldoende mate nationale wetgeving harmoniseerde en daarom terecht op art. 95 EG was gebaseerd. Hierover bijv. S.A. de Vries, *Tensions within the Internal Market*, ELP 2006, p. 260-265.

^[67] Hetgeen nog kan naar aanleiding van een prejudiciële vraag, ex art. 234 EG, over de geldigheid van deze oprichtingsverordeningen.

^[68] Zoals beslist door het Hof in de zgn. Donau-zaak: zaak C-36/98, Spanje t. Raad, Jur. 2001, p. I-779. Daarover: R.H. van Ooik, “Bescherming van de Donau en de grondslagen van het Europees milieubeleid”, *NTER* 2001, pp. 199-204.

Het ligt dus aan de hoofddoelstellingen en belangrijkste taken van een eventueel toekomstig Europees Agentschap voor Waterstaat of deze onder lid 1 valt (en dan via medebeslissing en dus QMV in de Raad kan worden opgericht), dan wel onder lid 2 van art. 175 EG valt (en dan enkel met unanimiteit in de Raad, en na EP-advies, kan worden opgericht). Indien het agentschap zich met *beide* aspecten van waterbeheer zou gaan bezighouden, dan kan niet zowel lid 1 als lid 2 worden gebruikt als rechtsbasis voor oprichting,^[69] maar zal waarschijnlijk lid 1 worden gebruikt, en kan het agentschap dus met een gekwalificeerde meerderheid en met een krachtige stem van het EP worden opgericht.

Tot slot zij opgemerkt dat de ICER reeds in 2004 het belang van een juiste rechtsbasis-keuze onderkende. De ICER stelde dat als wordt gekozen voor instelling van een agentschap, daarvoor bij voorkeur een specifieke rechtsgrondslag aanwezig dient te zijn. Wanneer die ontbreekt, is het van belang uitdrukkelijk stil te staan bij de wenselijkheid en aanvaardbaarheid van het gebruik van artikel 308 van het EG-verdrag teneinde te bepalen of de Unie in deze wel bevoegd is om regelend op te treden. En het bijbehorende uitgangspunt voor onderhandelaars luidt: “Beoordeel de rechtsgrondslag voor de oprichting van het voorgestelde regelgevende agentschap (d.w.z. een bepaling in het EG-Verdrag die de gemeenschapswetgever de bevoegdheid geeft een onderwerp te regelen op Europees niveau)”.^[70]

2.3 Oprichting van ‘uitvoerende’ agentschappen op basis van kaderverordening 58/2003/EG

Van de agentschappen die hun grondslag direct in het EG-Verdrag hebben (waaronder EMSA, EASA en ERA), moeten scherp worden onderscheiden de agentschappen die de Europese *Commissie* alleen mag oprichten. Deze bevoegdheid om *uitvoerende* agentschappen (*executive agencies*) op te richten is gegeven in Verordening 58/2003/EG.^[71] Het gaat daarbij om agentschappen die de Commissie bijstaan bij de uitvoering van communautaire

^[69] Vanwege zgn. Titaandioxide-bezwaren: medebeslissing gaat niet samen met eenparige besluitvorming in de Raad. Zie zaak C-300/89, Commissie t. Raad, *Jur.* 1991, p. 1-2867.

^[70] ICER-advies Europese regelgevende agentschappen, p. 12-13; Uitgangspunten, p. 2. Zie ook HI, par. 3.1.

^[71] Verordening 58/2003/EG van de Raad van 19 december 2002 tot vaststelling van het statuut van de uitvoerende agentschappen waaraan bepaalde taken voor het beheer van communautaire programma's worden gedelegeerd (*Pb.* 2003, L 11).

programma's, zonder over veel beleidsvrijheid te beschikken. Zij worden voor bepaalde tijd opgericht, met mogelijkheid van verlenging, en zetelen bij de Commissie (in Brussel of Luxemburg).^[72]

De eerste drie uitvoerende agentschappen werden opgericht voor de uitvoering van programma's over energie,^[73] voor programma's over volksgezondheid^[74] en een uitvoerend agentschap werd opgericht voor programma's over onderwijs, media en cultuur (denk bijv. aan de uitvoering van het Socrates/Erasmus-programma over studentenuitwisseling).^[75]

Ook VenW dient naar onze mening zeer goed te letten op ideeën van de Commissie om uitvoerende agentschappen op te richten, namelijk voor uitvoering van programma's inzake vervoer. Zo leefde midden 2006 binnen de EC het idee een agentschap op te richten voor de uitvoering van programma's over *Trans-Europese Vervoersnetwerken*. Al snel daarna, met ingang van 1 november 2006 en tot 31 december 2008, begon dit vierde uitvoerende agentschap ook daadwerkelijk te functioneren.^[76] Als reden voor oprichting noemt de Commissie dat een kosten/batenanalyse had aangetoond dat de oprichting van dit agentschap de tenuitvoerlegging van het Europees vervoersnetwerk efficiënter en goedkoper zou kunnen maken. Gezien de specifieke eigenschappen van het trans-Europees vervoersnetwerk moet het accent worden gelegd op delegatie van technische taken, met als centrale doelstelling versterking van de links tussen het Europees vervoersnetwerk en deskundigengroepen. Het uitvoerend TEN-agentschap is belast met de uitvoering van taken met betrekking tot de financiële communautaire steun inzake vervoersnetwerken, evenwel met uitsluiting van meer politiek getinte besluiten

^[72] Art. 3 en 5 van Verordening 58/2003/EG.

^[73] Besluit 2004/20/EG van de Commissie van 23 december 2003 tot oprichting van een uitvoerend agentschap, genaamd het "Uitvoerend Agentschap voor intelligente energie", voor het beheer van de communautaire maatregelen op het gebied van energie overeenkomstig Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad (Pb. L 5 van 9.1.2004, p. 85-86).

^[74] Besluit 2004/858/EG van de Commissie van 15 december 2004 tot oprichting van een uitvoerend agentschap, genaamd het „Agentschap voor het volksgezondheidsprogramma”, voor het beheer van de communautaire maatregelen op het gebied van de volksgezondheid overeenkomstig Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad (Pb. L 369 van 16.12.2004, blz. 73-75).

^[75] Besluit 2005/56/EG van de Commissie van 14 januari 2005 tot oprichting van het Uitvoerend Agentschap Onderwijs, audiovisuele media en cultuur, voor het beheer van de communautaire maatregelen op het gebied van onderwijs, audiovisuele media en cultuur – overeenkomstig Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad (Pb. L 24 van 27.1.2005, blz. 35-38).

^[76] Besluit 2007/60/EG van de Commissie van 26 oktober 2006 tot oprichting van het uitvoerend agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk krachtens Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad (Pb 2007 L 32, p. 88-90)

(programmaplanning, vaststelling van prioriteiten, evaluaties, goedkeuring van financieringsbesluiten en de wettelijke voortgangscontrole).^[77]

De invloed van de lidstaten/ministeries dient bij dit soort uitvoerende agentschappen niet primair via Raad en EP te verlopen – die immers alleen bevoegd zijn indien het agentschap op basis van het EG-Verdrag werd opgericht, zoals bij EMSA, EASA en ERA – maar *via de Europese Commissie* die dan beslissingsbevoegd is. Nog belangrijker is de invloed via het ‘*comité voor uitvoerende agentschappen*’ te laten verlopen; de kaderverordening (58/2003) stelt namelijk dat de Commissie, alvorens een uitvoerend agentschap op te richten, eerst dit comité, dat is samengesteld uit nationale ambtenaren, moet raadplegen, en dat bovendien *positief* moet adviseren. Anders komt er geen uitvoerend agentschap tot stand, maar gaat het ontwerp-besluit van de EC naar de Raad.^[78]

Wel moet toegevoegd worden dat ook in dat comité met een *QMV* besloten wordt, zodat de Nederlandse vertegenwoordiger daarin overstemd kan worden.^[79] Een ambtenaar van het Ministerie van VenW zou naar onze mening namens Nederland zitting moeten hebben in dit comité, althans indien het voornemen bestaat om een uitvoerend agentschap op het terrein van vervoer op te richten. Indien dit niet mogelijk is, dan is het belangrijk dat het ministerie van VenW althans uitgebreid overleg heeft met de Nederlandse ambtenaar in het comité.

3 Inrichting van Europese agentschappen

Belangrijke aspecten van de inrichting van agentschappen zijn: rechtspersoonlijkheid van het geheel naar buiten toe (par. 3.1), vaststelling van de plaats van vestiging (par. 3.2), vaststelling van het interne talenregime (par. 3.3), de financiële huishouding van

^[77] Zie preambule en art. 4 van Besluit 2007/60/EG.

^[78] Art. 24, lid 2, van kaderverordening 58/2003/EG, verwijst naar art. 5 en 7 van Besluit 1999/468/EG tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (*Pb.* 1999, L 184, p. 23; het zogenoemde tweede comitologiebesluit). Volgens art. 5 lid 3 van dit laatste besluit (inzake de *zgn. regelgevingsprocedure*) “stelt de Commissie de beoogde [uitvoerings]maatregelen vast wanneer zij *in overeenstemming* zijn met het advies van het comité”. En lid 4 verduidelijkt: “Wanneer de beoogde maatregelen *niet* in overeenstemming zijn met het advies van het comité of wanneer *geen advies* is uitgebracht, dient de Commissie onverwijld *bij de Raad* een voorstel betreffende de te nemen maatregelen in en brengt zij het Europees Parlement op de hoogte”.

^[79] De definitie van QMV is dezelfde als voor besluitvorming in de Raad van Ministers, zie art. 205 lid 2 EG en art. 5 lid 2 van het tweede comitologiebesluit (1999/468).

het agentschap (par. 3.4), en – uitgebreider te bespreken – de te onderscheiden organen binnen het Europese agentschap (par. 3.5).

3.1 Rechtspersoonlijkheid

De meer recente agentschappen worden veelal aangeduid, in hun totaliteit, als “orgaan van de Gemeenschap”. Steeds, dus ook aan oudere agentschappen, wordt “rechtspersoonlijkheid” toegekend. Vervolgens wordt echter enkel de zogenoemde privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid nader uitgewerkt. Dit wil zeggen dat het agentschap in elk van de lidstaten de meest uitgebreide handelingsbevoegdheid geniet welke aan rechtspersonen krachtens de wetgeving van de betreffende lidstaat wordt verleend. Veelal wordt gespecificeerd dat dit betekent dat het agentschap roerende en onroerende zaken kan verwerven of vervreemden, en in rechte kan optreden.

De Commissie stelt hierover dat ook alle nieuwe regelgevende agentschappen rechtspersoonlijkheid moeten krijgen, zoals thans met alle bestaande agentschappen het geval is. Dat komt, volgens de EC, enerzijds de autonomie van deze agentschappen ten goede en maakt ze anderzijds “zichtbaarder in de communautaire rechtsorde.”^[80]

3.2 De zetel van agentschappen

Veel meer omstrede dan het toekennen van rechtspersoonlijkheid, is het vaststellen van de zetel van het Europese agentschap. Het lijkt er vaak op dat op het hoogste politieke niveau, dat van de Staatshoofden en Regeringsleiders, de zetelvaststelling het enige punt van interesse is; men haalt er graag zoveel mogelijk binnen. In oprichtingsverordeningen staat dan ook niet altijd de plaats van vestiging vermeld, maar deze wordt later op een ‘Europese Top’ bepaald, met als basis art. 289 EG, en gewoonlijk vast te stellen als een ‘overall package deal’.^[81] De EC acht dit geen gewenste praktijk; in de Mededeling over agentschappen stelt de Commissie hierover: 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

^[80] Mededeling Kader Europese regelgevende agentschappen, p. 7; zie ook Ontwerp-IIA, p. 6.

^[81] Zie bijv. het besluit van de Europese Raad van 13 december 2003 over de vaststelling van de zetel van bepaalde agentschappen (*Pb* 2004, L 291.15).

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 de Commissie opportuun dat elke akte ter oprichting van een agentschap 'in beginsel' een bepaling over de zetel bevat. Even later heet het echter dwingender: 'Elke akte tot oprichting van een agentschap moet bepalen waar dit zijn zetel heeft'.^[82] Aangezien de zetel voor de drie VenW-agentschappen thans definitief is vastgesteld (namelijk Lissabon, Keulen resp. Valenciennes en Lille), komt de zetelkwestie in hoofdstukken 3, 4 en 5 niet meer uitgebreid aan de orde. Voor *nieuwe* agentschappen (op het terrein van VenW) is dit evenwel een punt om goed in de gaten te houden. Met name kan gelet worden op de eis van een evenwichtige verspreiding van agentschappen over de landen van de EU. Echter, niet goed verdedigbaar is naar onze mening dat ook Nederland een nieuw agentschap 'verdient'; wij huisvesten namelijk al Europol en Eurojust (beide in Den Haag), en op een totaal van thans ongeveer 30 agentschappen, zijn wij dus nog niet ondervertegenwoordigd. Voor *uitvoerende* agentschappen is de zetelkwestie geen politiek onderhandelingspunt meer, omdat in de kaderverordening (58/2003) reeds is vastgesteld dat zij allen bij de Commissie zetelen, dus in Brussel of Luxemburg.^[83]

3.3 Het talenregime

Ook dit is altijd een zeer omstreden kwestie; uit efficiencyoverwegingen wordt nu soms besloten om als werktalen van agentschappen slechts één of enkele van de officiële talen van de EU te gebruiken, hetgeen dan echter weer op veel weerstand

^[82] Mededeling, p. 8. Zie ook het Ontwerp IIA, p. 4, waar de Commissie stelt: "Tot nog toe hebben de staatshoofden en regeringsleiders praktisch alle besluiten betreffende de zetels van de agentschappen en bloc om de tien jaar in de marge van de Europese Raad genomen. Deze gebundelde besprekingen hebben een aanzienlijke vertraging veroorzaakt bij de daadwerkelijke oprichting van sommige agentschappen, die voorlopig voor onbepaalde tijd in Brussel zijn gevestigd. Deze praktijk heeft geleid tot een aantal administratieve en materiële problemen in de startfase: problemen bij het aantrekken van personeel, extra kosten en praktische moeilijkheden bij de verhuizing naar een andere plaats, toegangsmoeilijkheden enz."

^[83] Zie art. 5 van verordening 58/2003/EG.

van de uitgesloten lidstaten stuit. Zo zijn de werktalen van het BHIM (in Alicante) het Engels, Frans, Duits, Italiaans en Spaans. De verbeterde strijd van mevrouw Kik om het Gerecht en het Hof te laten vaststellen dat dit talendiscriminatie is van onder meer de Nederlandse taal, werd verloren.^[84]

Wij noemen hierna dan ook enkel kort het talenregime van EMSA (alle officiële EU-talen), EASA (vast te stellen door de Raad van Beheer) en ERA (vast te stellen door de raad van bestuur), zonder daar verder uitgebreid op in te gaan. Maar voor *nieuwe* agentschappen (op het terrein van VenW) is dit een punt is om goed in de gaten te houden. De Nederlandse onderhandelaars moeten ons inziens krachtig verdedigen dat *alle* officiële EU-talen ook werktalen zijn van het nieuwe agentschap, ook al betekent dit uiteraard extra kosten voor het vertaalwerk, en ook al is het thans soms moeilijk om gekwalificeerde vertalers aan te trekken.

3.4 De financiële huishouding van agentschappen

De *inkomsten* van agentschappen bestaan voornamelijk uit een bijdrage (een *subsidie*) van de Gemeenschap. Daarnaast kunnen eventueel derde landen bijdragen als die deelnemen aan de werkzaamheden van het agentschap. Voor de VenW-agentschappen zijn dit Noorwegen en IJsland, en vóór 1 januari 2007 ook Bulgarije en Roemenië. Verder zijn mogelijke inkomsten, de vergoedingen voor publicaties, opleiding en andere door het agentschap geleverde diensten. Alleen bij de agentschappen met bindende beslissingsbevoegdheid, is er een vierde (bescheiden) inkomstenbron, namelijk vergoedingen die particulieren moeten betalen voor geleverde individuele diensten. Zo moeten fabrikanten van geneesmiddelen aan EMEA betalen voor het onderzoek naar de veiligheid van het nieuwe geneesmiddel. Ook aan EASA betalen vliegtuigfabrikanten voor de luchtwaardigheid- en milieucertificaten.^[85]

De *uitgaven* van agentschappen bestaan uit de kosten voor personeel, administratie, infrastructuur en organisatie. In de begroting moeten deze ontvangsten en uitgaven *in evenwicht* zijn.

^[84] Zaak T-120/99, *Kik v. BHIM*, *Jur.* 2001, p. II-2235 ('Kik II'), bevestigd in hoger beroep door het Hof van Justitie (zaak C-361/01 P, arrest van 9 september 2003, *Jur.* 2003, p. I-8283).

^[85] Zie verder H4, par. 3.1.2 (punt 9).

Ook de *begrotingsprocedure* van de meeste agentschappen vertoont veel overeenkomsten. In een eerste fase stelt de raad van bestuur van het agentschap ieder jaar, op basis van een ontwerp-raming die is opgesteld door de uitvoerend directeur, de *raming van de ontvangsten en uitgaven* van het agentschap voor het volgende begrotingsjaar vast. Deze raming, die tevens een ontwerp-personeelsformatie dient te bevatten, wordt daarna door de raad van bestuur aan de *Commissie* toegezonden.

Op basis van deze raming neemt de Commissie de geraamde bedragen die zij nodig acht met betrekking tot de personeelsformatie en het bedrag van de subsidie ten laste van de algemene begroting op in het *voorontwerp* van algemene begroting van de EU, en dat zij voorlegt aan 'de begrotingsautoriteit', dat wil zeggen het EP en de Raad gezamenlijk (ex art. 272 EG). De EC hoeft de raming van het agentschap dus niet over te nemen, maar kan ook een lager (of eventueel hoger) bedrag in het voorontwerp van de algemene begroting opnemen.

Daarna dienen EP en Raad de kredieten die bestemd zijn als subsidie aan het agentschap *goed te keuren*. Deze begrotingsautoriteit stelt ook de personeelsformatie van het agentschap vast. Over de jaarlijkse totale subsidie en het totale budget voor eigen personeel beslissen dus uiteindelijk de Raad en het EP, aangezien zij "de begrotingsautoriteit" van de EU vormen, dus ook de begrotingsautoriteit voor agentschappen zijn. Vervolgens wordt de eigenlijke *begroting* vastgesteld door de raad van bestuur van het agentschap, dus de verdeling van de totale subsidie en het totale bedrag voor personeel over de verschillende posten (administratie, uitgaven voor inspecties, salarisschalen voor categorieën van personeel, etc.). Deze begroting wordt echter pas definitief na definitieve vaststelling van de algemene begroting van de EU door het EP en de Raad. De begroting van het agentschap wordt zo nodig dienovereenkomstig aangepast. Soms moet de raad van bestuur van het agentschap deze begrotingsautoriteit in kennis stellen van projecten die aanzienlijke financiële gevolgen kunnen hebben voor de financiering van de begroting; daarbij moet worden gedacht aan onroerendgoedprojecten, zoals de huur of aankoop van gebouwen.

Het is vervolgens de *uitvoerend directeur* die de definitief vastgestelde begroting van het agentschap dient *uit te voeren*. Voor de wijze waarop hij dit doet, dient het *Europees Parlement* jaarlijks *kwijting* te verlenen.

Tot slot zij opgemerkt dat de raad van bestuur van het agentschap nog een *eigen financiële reglement* dient vast te stellen, waarover de Commissie moet worden geraadpleegd.

Al met al is de conclusie dat bij althans de recente agentschappen er veel aandacht is voor een degelijk financieel beheer, met een sterke invloed van de EC, de Raad en het EP. Daarbovenop bestaan nog budgettaire *controlemogelijkheden*, die hierna worden besproken bij de verschillende vormen van toezicht op agentschappen.

3.5 Organen binnen agentschappen

Kijken we vervolgens, uitgebreider, *binnen* Europese agentschappen, dan valt op dat hun interne structuur vaak zeer vergelijkbaar is; enkel de oudere agentschappen wijken af van het modernere 'standaardmodel'. Wij kunnen onderscheiden: een raad van bestuur (par. 3.5.1), een uitvoerend directeur (par. 3.5.2), het personeel van het agentschap (par. 3.5.3) en soms ook een orgaan voor private belanghebbenden en/of deskundigen (par. 3.5.4).

3.5.1 Raad van Bestuur

Ten eerste is er steeds een *plenair orgaan*, vaak de *raad van bestuur* soms de *raad van beheer* geheten. Daarin hebben zitting vertegenwoordigers van de EC, van ieder van de lidstaten en soms ook van belangengroeperingen (maar zonder stemrecht). Vroeger had ook het *Europees Parlement* wel vertegenwoordigers in het plenair orgaan, maar dit komt recenter niet meer terug. Dit in verband met – ons inziens terecht – het onafhankelijke, externe toezicht dat het EP op agentschappen moet kunnen uitoefenen.^[86] Later wordt de samenstelling van de raden van bestuur/beheer van EMSA, EASA en ERA preciezer bekeken, ook al omdat dit beïnvloedingsmogelijkheden voor VenW schept.^[87]

Het plenair orgaan neemt de belangrijkste beslissingen, vaak met een bepaalde (gekwalficeerde) meerderheid. Daarbij valt te denken aan het benoemen en het ontslaan van de uitvoerend directeur, het vaststellen van de begroting, kaders vaststellen

^[86] Zie ook de desbetreffende ICER-aanbeveling: "Het Europees Parlement en de Commissie dienen niet vertegenwoordigd te zijn in de raad van bestuur". Dat de EC 'eigen' mensen in de raad van bestuur heeft zitten, lijkt ons echter geen probleem, anders dan de ICER meent.

^[87] Vgl. par. 3.1.1 van H3, 4 en 5.

voor inspectiebezoeken, etc. Uiteraard worden de besluiten die de raden van bestuur van de drie VenW-agentschappen (bij EASA: raad van beheer) mogen nemen, nauwkeuriger geanalyseerd.^[88] De Commissie zegt hierover dat de raad van bestuur van regelgevende agentschappen de algemene richtsnoeren voor het functioneren van het agentschap moet 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.^[89] 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 agentschappen verschillend geregeld maar de opgedane ervaringen lijken, volgens de EC, niet altijd nuttig voor het behoud van de eenheid 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 ook van belang dat 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.

^[88] Zie steeds par. 3.1.2 van H3, 4 en 5.

^[89] Mededeling van de Commissie – Kader voor Europese regelgevende agentschappen, 11 december 2002, COM (2002) 718, def., p. 9.

Aldus zouden de transparantie en het vertrouwen van het publiek toenemen.^[90]

Ook kan worden gedacht, aldus nog steeds de Commissie, 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. Met name vanwege dit voorstel van de Commissie tot inperking van het aantal lidstaat-vertegenwoordigers tot zes, bestaat er niet veel animo bij de lidstaten om de mededeling, en later ook het ontwerp-IIA, om te zetten in een definitief besluit.

Het lijkt de Commissie 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.

3.5.2 *Uitvoerend directeur*

Ten tweede is er de *uitvoerend directeur* (of algemeen directeur, of kort ‘de directeur’) die als het uitvoerend orgaan van het agentschap kan worden gekenschetst. Deze is onafhankelijk, vertegenwoordigt het agentschap naar buiten toe en is belast met het dagelijks bestuur. Daartoe behoren bevoegdheden als het aanstellen en ontslaan van personeel, opstellen van jaarverslag en werkprogramma, het gelasten van een inspectiebezoek, etc. Wat de directeurs van EMSA, EASA en ERA precies mogen doen, wordt later onderzocht.^[91]

In het algemeen zegt de EC hierover^[92] dat de directeur verantwoordelijk moet zijn voor de operationele taken die aan het agentschap zijn toevertrouwd. In het geval van agentschappen met beslissingsbevoegdheid moet hij afzonderlijke besluiten nemen; in het geval van bijstand verlenende agentschappen dient hij verantwoordelijk te zijn voor de adviezen, studies en andere bijdragen.

Voor de vervulling van deze taken moet de directeur op technische en wetenschappelijke bijstand kunnen rekenen. Soms zal hij door het personeel van het agentschap worden bijgestaan en in andere gevallen zullen er specifieke overlegorganen

^[90] Mededeling, p. 9-10.

^[91] Zie par. 3.2 van H3, 4 en 5.

^[92] Mededeling, p. 10-11.

binnen het agentschap nodig zijn. In dit verband noemt de Commissie een kleine uitvoerende raad of 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. 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 worden aangewezen. Vier daarvan moeten ervaring hebben opgedaan in consumenten organisaties en anderen operatoren op het betreffende gebied. 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 is volgens de EC 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.

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

3.5.3 Personeel van agentschappen

Dit personeel bestaat meestal uit twee categorieën: door de Commissie of door lidstaten *gedetacheerd* personeel, en *eigen* personeel van het agentschap. Beide groepen zijn steeds *tijdelijk* werkzaam. Zo kan het eigen personeel van het Spoorwegbureau

voor ten hoogste vijf jaar worden aangesteld, en ook de personeelsleden die door de Commissie of door de lidstaten worden gedetacheerd bij het Spoorwegbureau, kunnen voor maximaal vijf jaar werkzaam zijn (samen in 2006 ongeveer 100 werknemers).^[93]

Het Statuut van de ambtenaren van de EG wordt gewoonlijk op het personeel van het agentschap van toepassing verklaard. Ook de algemene regeling inzake immuniteiten voor ambtenaren van de EG is gewoonlijk van toepassing op het agentschappersoneel.

3.5.4 Betrokkenheid van belanghebbenden en deskundigen

De RvS stelt hierover dat bij de bespreking van een voorstel tot oprichting van een EA, het van belang is dat de regering en het nationale parlement oog hebben voor de rol van belangenorganisaties. Deze kunnen bijvoorbeeld in een adviesrol of in de raad van bestuur deelnemen aan een EA. Dit is in het bijzonder van belang wanneer een EA wordt opgericht om een platform te bieden voor belangengroepen en technische en specifieke kennis noodzakelijk is om beleid op een bepaald terrein te kunnen ontwikkelen. Ook zouden volgens de RvS belangenorganisaties kunnen worden gehoord bij de oprichting van een EA en bij de bespreking van een evaluatie tijdens het functioneren van een EA. Op deze wijze wordt de “civiele maatschappij” direct betrokken bij de beleids- en besluitvorming.^[94]

Bij veel agentschappen is er een apart orgaan waarin de deskundigen zitting hebben, zoals bij EFSA met werkgroepen van voedseldeskundigen. Bij de drie VenW-agentschappen is dit echter verschillend geregeld. Zo is de betrokkenheid van deskundigen en belanghebbenden bij EMSA voornamelijk gegarandeerd via hun deelname aan de raad van bestuur (vier leden, evenwel zonder stemrecht). Bij EASA en ERA is de aandacht voor betrokkenheid van belanghebbenden en deskundigen uitgebreider geregeld. Zo zijn er werkgroepen van deskundigen, zij kunnen ook op ad hoc basis door de raad van bestuur worden uitgenodigd voor het bijwonen van een halfjaarlijkse vergadering; sociale partners hebben soms het recht op adviezen uit te brengen; en er is soms ad hoc betrokkenheid van vakbonden indien de belangen van de achterban (bijv. arbeidsomstandigheden van spoorwegarbeiders)

^[93] Zie verder H5, par. 3.3.

^[94] RvS-voorlichting, deel C, aanbevelingen.

in het geding zijn. In de drie hoofdstukken over de VenW-agentschappen wordt hierop nader ingegaan; hier volstaat de vaststelling dat de wijzen van betrokkenheid van 'stakeholders' en onafhankelijke deskundigen behoorlijk verschilt per agentschap.

4 FUNCTIONEREN VAN EUROPESE AGENTSCHAPPEN

Bij het aspect 'functioneren van agentschappen' gaat het in onze systematiek om hun taken en verantwoordelijkheden (par. 4.1), en met name om hun bevoegdheden (par. 4.2). Deze aspecten zijn uiteraard niet los te zien van de eerder besproken centrale doelstellingen van agentschappen, alsmede hun werkterrein, welke aspecten wij evenwel reeds besproken bij het aspect 'Oprichting'.^[95]

4.1 Taken en verantwoordelijkheden

In het algemeen kan worden gezegd dat de taken en verantwoordelijkheden van een agentschap zijn af te leiden uit de *doelstellingen* waarmee het agentschap werd opgericht. Voor een nauwkeurig en concreet inzicht in de taken en verantwoordelijkheden van een bepaald agentschap dient evenwel de oprichtingverordening te worden geanalyseerd, in combinatie met het vervullen van die taken in de praktijk. Dit gebeurt dan ook uitvoerig in de hoofdstukken 3, 4, en 5 voor de drie VenW-agentschappen.

Voor het *algemene* analytische begrip is de volgende indeling naar soort en gewicht van taken/functies het meest verhelderend, ook al verenigen sommige agentschappen meerdere functies in hun takenpakket. Wat betreft *soorten* functies kan men onderscheiden, in opklimmende graad van belangrijkheid: a) informatieverzameling, b) beleidsvoorbereiding, c) beleidsuitvoering zonder bindende bevoegdheden, d) beleidsuitvoering met bindende bevoegdheden tot individuele besluiten, en e) beleidsuitvoering met bevoegdheid tot bindende regelgeving.

Deze rangorde is niet als enige beslissend, want voor het gewicht van een agentschap moet men ook de *aard van zijn bezigheid* meetellen. Zo kan een agentschap belast met

^[95] Zie par. 2.1, hierboven.

informatieverzameling of beleidsvoorbereiding op het gebied van grensbewaking of op het gebied van inlichtingendiensten zwaarder tellen dan een agentschap met regelgevende bevoegdheid op het technische gebied van merkenrecht (bijv. het BHIM te Alicante).^[96]

Toegesplitst op de VenW-agentschappen gaat het bij EMSA en ERA om *functies* a), b) en c). Hun taken en verantwoordelijkheden concentreren zich namelijk op het verzamelen van relevante informatie, het bijstaan van de Commissie bij het opstellen van relevante communautaire wetgeving, en het helpen bij de uitvoering van die wetgeving, waaronder ook operationele hulp valt, zoals het verrichten van inspecties in de lidstaten. Bij EASA moet daar nog functie d) aan worden toegevoegd: bindende individuele besluiten jegens burgers nemen over certificering, inspecties en de door hen te betalen tarieven voor EASA-diensten. Wat betreft de *aard van de bezigheid*, gaat het bij de VenW-agentschappen om politiek niet al te gevoelige beleidsterreinen, namelijk het verbeteren van de veiligheid van het zeevervoer, de burgerluchtvaart, resp. het vervoer per spoor. Met de voortgaande uitdijning van hun takenpakket, kan dit uiteraard veranderen.

4.2 De bevoegdheden van agentschappen: de ‘Meroni-leer’

De zogenoemde *Meroni*-leer, genoemd naar een arrest van het HvJEG uit 1958,^[97] komt erop neer dat de instellingen moeten oppassen teveel macht over te dragen aan Europese agentschappen, omdat die entiteiten in de EG-Verdragen zelf niet worden genoemd. Daarom zou die bevoegdheidsdelegatie het door de Verdragen gewilde *institutionele evenwicht* tussen de wel genoemde instellingen, zoals EC, Raad en EP, in gevaar kunnen brengen. De opstellers van de (wijzigings)verdragen zouden al hun moeite voor niks hebben gedaan, indien nadien de ‘gewone’ instellingen hun bevoegdheden naar believen zouden kunnen weggeven.^[98]

Bijna vijftig jaar lang moesten we het doen met dit soort ‘eigen vertalingen’ van de zeer korte delen die het Hof in het Meroni-

^[96] Zie uitgebreider onze eerder genoemde publicatie in *SEW*.

^[97] Zaak 9/56, Meroni t. Hoge Autoriteit, arrest van 13 juni 1958, *Jur.* 1958, p. 9, op p. 44 en 45.

^[98] Hierover uitgebreid bijv. Everson, ‘Independent Agencies: Hierarchy Beaters?’ *ELJ* 1995, p. 180-204.; en Van Ooik a.w. p. 125, 149-152. Voor een ongeautoriseerde delegatie aan de *lidstaten* van een typische ‘agentschap’ functie, zie zaak 23/75, Rey Soda, *Jur.* 1975, p. 1279.

arrest aan dit onderwerp wijdt, maar recenter, in de *Alliance*-uitspraak van zomer 2005,^[99] is het Hof uitgebreider en verwijst het voor het eerst naar zijn Meroni-arrest uit 1958: “Ten slotte zij beklemdoond dat de gemeenschapswetgever, wanneer hij zijn bevoegdheid tot herziening van onderdelen van de betrokken wetgevende handeling wil delegeren, moet waarborgen dat deze bevoegdheid *nauwkeurig is omschreven* en dat de uitoefening ervan strikt kan worden *getoetst* aan objectieve, door hem vastgestelde criteria (zie in deze zin arrest van 13 juni 1958, Meroni/Hoge Autoriteit, 9/56, Jurispr. blz. 9, 44 en 45), zoniet komt aan de instanties waaraan de bevoegdheid is gedelegeerd een *discretionaire bevoegdheid* toe die, ingeval het wetgeving inzake de werking van de nationale goederenmarkt betreft, het vrije verkeer van de betrokken goederen buitensporig zou belemmeren en ondoorzichtig zou maken”.^[100]

Ook de Commissie in haar *Witboek* over Europese Governance is uitgebreider dan het Hof in Meroni was. Inzake de voorwaarden voor de oprichting van regelgevende organen op het niveau van de EU, stelt de Commissie dat bepaalde bevoegdheden rechtstreeks aan agentschappen kunnen worden toegekend. Hierbij moet echter rekening worden gehouden met het machtsevenwicht tussen de instellingen en er mag geen afbreuk worden gedaan aan hun respectieve taken en bevoegdheden. De toekenning van de bevoegdheden aan agentschappen, zou daarom aan de volgende *voorwaarden* moeten zijn onderworpen:

- Aan een agentschap kan de bevoegdheid worden toegekend om op specifieke terreinen individuele beslissingen te nemen, maar zij kunnen geen algemene regelgeving vaststellen. Beslissingsbevoegdheid kan met name worden toegekend op gebieden waarop het openbaar belang overheerst en de uit te voeren taken een bijzondere technische deskundigheid vereisen (bijvoorbeeld veiligheid van luchtverkeer, dus een verwijzing naar EASA);
- Aan agentschappen kan geen verantwoordelijkheid worden toegekend op gebieden waarop de Commissie uit hoofde van het Verdrag een rechtstreekse beslissingsbevoegdheid heeft

^[99] Gevoegde zaken C-154/04 en C-155/04, Alliance for Natural Health, Nutri-Link Ltd t. Secretary of State for Health en National Association of Health Stores, Health Food Manufacturers Ltd t. Secretary of State for Health, National Assembly for Wales, *Jur.* 2005, p. I-6451, r.o. 86.

^[100] Alliance, r.o. 90. Zie ook de noot van T. Vandamme bij deze zaak in *SEW*, januari 2006.

- (bijvoorbeeld op het gebied van het mededingingsbeleid);
- Aan agentschappen kan geen beslissingsbevoegdheid worden toegekend op gebieden waarop zij eventueel moeten bemiddelen bij conflicten tussen openbare belangen, politieke bevoegdheid moeten uitoefenen of complexe economische ramingen moeten verrichten;
 - De organen moeten worden onderworpen aan een doeltreffend controlesysteem.^[101]

Nadien stelde de Commissie in het *ontwerp-IIA* 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. 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 in het kader van de procedure wegens nalatigheid (artikelen 226-228 EG)).^[102]

De ICER stelt in dit verband, beknopter: ten aanzien van de taken en bevoegdheden van regelgevende agentschappen, dienen agentschappen geen algemeen verbindende voorschriften te kunnen aannemen of wijzigen.^[103] En voor oprichting van een regelgevend agentschap met beslissingsbevoegdheid kan aanleiding zijn in gevallen, waarin sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen en waarin bij uitvoering van beleid behoefte bestaat aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specialistische wetenschappelijke en/of technische deskundigheid. Dit laatste is enkel relevant voor EASA, welke over behoorlijk gebonden uitvoeringsbevoegdheden beschikt en er is zeker behoefte aan onafhankelijke, deskundige oordeelsvorming. De andere twee

^[101] Europese Governance – een Witboek (Pb 2001, C 287), p. 20.

^[102] Ontwerp-IIA, p. 9.

^[103] ICER-rapport p. 16.

VenW-agentschappen, alsmede de mogelijke twee nieuwe twee VenW-agentschappen, dienen naar ons oordeel niet met beslissingsbevoegdheid te worden bekleed.

Inzake politieke taken voor agentschappen twijfelt de ICER meer dan de Europese Commissie (in het Witboek): Wanneer men, zoals de Commissie doet, alleen een plaats voor agentschappen aanwezig acht voor besluiten die niet-“politiek” van karakter zijn en waarbij geen afweging van verschillende belangen aan de orde is, worden de mogelijkheden om de voordelen van zulke organen te benutten, *onnodig beperkt*. Gaat men er echter vanuit dat elke overheidsbeslissing naar haar aard de publieke zaak dient – en in die zin “politiek” van karakter is – dan is het van belang van tevoren in te schatten hoe belangrijk dat politieke karakter is: in welke mate zijn maatschappelijke belangen en ontwikkelingen in het geding. Als het politieke karakter bij het nemen van besluiten een geprononceerde plaats inneemt, is het niet raadzaam de bevoegdheid voor deze besluitvorming in handen te leggen van een agentschap. Is er echter niet op voorhand te verwachten dat besluiten in de regel sterk politiek van aard zullen zijn, dan kan gedacht worden aan instelling van een agentschap. Het gaat er in deze visie dus om te bepalen in welke *mate* een besluit politiek van aard is.^[104]

Uit het voorgaande valt af te leiden dat Europese agentschappen, in de visie van Hof, Commissie en ICER, alleen duidelijk gebonden, nauwkeurig omschreven bevoegdheden kunnen hebben; als beslissingsbevoegdheid is toegekend, dan enkel in individuele gevallen, en zij mogen geen beslissingen nemen die (al te) politiek van aard; er zullen ook controlemechanismen in de oprichtingsverordening moeten zitten.

5 CONTROLE EN TOEZICHT OP EUROPESE AGENTSCHAPPEN

Dit is een belangrijk thema in opkomst, niet alleen bij de EC maar ook op nationaal niveau, waaronder in Nederland. Het nieuwe en daardoor nog goeddeels onbekende verschijnsel van de Europese ‘agentificatie’ bewerkstelligt een zeker onbehagen; met als gevolg dat men wil weten hoe toezicht kan worden uitgeoefend op deze onbekende entiteiten, die zetelen in plaatsen ver weg van Brussel,

^[104] ICER-rapport, p. 32-33.

en waarvan de leden niet democratisch gekozen worden. Tegelijk valt op dat er nog weinig systematisch onderzoek naar deze toezichtmechanismen is gedaan; ook in het ICER-advies en de RvS-voorlichting is de aandacht daarvoor beknopt.

Wij menen daarom uitgebreider op dit aspect te moeten ingaan, dit door *vijf* vormen van toezicht op Europese agenschappen te onderscheiden: bestuurlijk (par. 5.1), budgettair (par. 5.2), parlementair (par. 5.3), rechterlijk (par. 5.4) en publiek (par. 5.5). Daarbij moet direct worden opgemerkt dat vele verschillende indelingen inzake toezichtmechanismen worden gemaakt in de doctrine en in beleidsstukken; onderstaande is de eigen indeling van de auteurs.

5.1 Bestuurlijk toezicht

Onder bestuurlijk toezicht wordt verstaan de controle en het toezicht op Europese agenschappen door instanties die tot de bestuurlijke macht kunnen worden gerekend. Op EU-niveau gaat het dan hoofdzakelijk om toezicht door de Europese *Commissie* ('het dagelijks bestuur van de EU'), maar ook door andere bestuurlijke instanties, zoals het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) en de Europese Ombudsman (par. 5.1.1). Op nationaal niveau gaat het om controle en toezicht door nationale ministeries (par. 5.1.2).

5.1.1 Bestuurlijk toezicht op Europees niveau Europese Commissie

Wat betreft de Europese Commissie, moet men vooral denken aan deelname in de raad van bestuur van agenschappen, aan de rol die de Commissie bij benoeming en ontslag van de uitvoerend directeur speelt, en aan de rol van de EC bij oprichting en wijziging van taken van agenschappen.

In de Mededeling over Europese regelgevende agenschappen zegt de Commissie hierover dat de Commissie niet een al te grote juridische bevoegdheid moet krijgen, met andere woorden zij moet de regelgevende agenschappen *geen concrete 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 agenschappen verenigt met de eindverantwoordelijkheid die de Commissie in het communautaire stelsel heeft. In dit verband worden door de Commissie genoemd: 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 indirect in de overige beraadslagingen van de raad van bestuur doordat zij leden aanwijst. Ook de audit van een agentschap moet worden uitgevoerd door de intern controleur van de Commissie. Daar komt 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.^[105]

OLAF

De toezichtstaak van OLAF (*Office européen de lutte antifraude*) is veel specifiek en betreft fraudebestrijding, ook bij agentschappen. Deze fraudebestrijding, als een vorm van bestuurlijk toezicht op Europees niveau, betekent concreet dat OLAF bij vermoedens van fraude of andere illegale handelingen binnen/door een agentschap, inspectiebezoeken aan dit agentschap kan brengen.^[106] OLAF verricht dergelijke 'administratieve' of 'interne' onderzoeken met het oog op het bestrijden van fraude, corruptie en elke andere onwettige activiteit waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschap worden geschaad; het daartoe opsporen van ernstige feiten in verband met de uitoefening van werkzaamheden in dienstverband die onverenigbaar kunnen zijn met de plichten van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen en aanleiding kunnen geven tot disciplinaire en, in voorkomend geval, strafrechtelijke sancties, dan wel onverenigbaar kunnen zijn met de analoge verplichtingen van de leden van instellingen, organen en instanties, de hoofden van instanties of personeelsleden van instellingen, organen en instanties die niet vallen onder het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappengenoemd (art. 1 van de OLAF-verordening). Voor deze interne of administratieve onderzoeken heeft OLAF toegang tot alle gegevens die in het bezit zijn van het agentschap, alsmede tot zijn gebouwen. Het Bureau is bevoegd om de

^[105] Mededeling, p. 14.

^[106] Overeenkomstig de zgn. OLAF-verordening: Verordening 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999, betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), *Pb* L210/24).

boekhouding van het agentschap te controleren. OLAF kan alle documenten en de inhoud van alle geautomatiseerde bestanden die het agentschap in zijn bezit heeft, kopiëren of daarvan uittreksels verkrijgen en kan, zo nodig, deze documenten of gegevens veiligstellen teneinde elk risico van verdwijning uit te schakelen. Verder kan OLAF de leden van de instellingen en organen, de hoofden van instanties en personeelsleden van de instellingen, organen en instanties om mondelinge informatie verzoeken. Indien uit het onderzoek de mogelijkheid van persoonlijke betrokkenheid van een lid, hoofd, ambtenaar of personeelslid blijkt, wordt het agentschap in kwestie daarvan in kennis gesteld. Ingeval het onderzoek absolute geheimhouding vereist, dan wel de inschakeling van opsporingsmiddelen die onder de bevoegdheid van de nationale rechter vallen, kan met deze kennisgeving worden gewacht (art. 2). Op alle drie VenW-agentschappen is de OLAF-verordening van toepassing verklaard.^[107]

Europese Ombudsman

Tot slot kan als een vorm van bestuurlijk toezicht op Europees niveau worden genoemd controle door de *Europese Ombudsman*, die volgens art. 195 EG gevallen van *wanbeheer* dient te onderzoeken. Deze functionaris is bevoegd kennis te nemen van klachten van burgers van de Unie of van natuurlijke of rechtspersonen met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat over gevallen van “wanbeheer bij het optreden van de communautaire instellingen of organen”, met uitzondering van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg bij de uitoefening van hun gerechtelijke taak. Aangezien onder “de communautaire organen” ook de Europese agentschappen vallen, is deze mogelijkheid van onderzoek door de Ombudsman niet meer apart vermeld in de oprichtingsverordeningen van de drie VenW-agentschappen.

De Europese Ombudsman verricht het door hem gerechtvaardigd geachte onderzoek op eigen initiatief dan wel op basis van klachten welke hem rechtstreeks of via een lid van het Europees Parlement zijn voorgelegd, behalve wanneer de vermeende feiten het voorwerp van een gerechtelijke procedure uitmaken of hebben uitgemaakt.

^[107] Zie ook H3, par. 5.1.2; H4, par. 6.1.2; en H5, par. 5.1.2.

Indien de Ombudsman een geval van wanbeheer heeft vastgesteld, legt hij de zaak voor aan de betrokken instelling of het orgaan (hetgeen dus ook een agentschap kan zijn), die over een termijn van drie maanden beschikt om hem haar standpunt mee te delen. De Ombudsman doet vervolgens een verslag aan het Europees Parlement en aan de betrokken instelling toekomen. De persoon die de klacht heeft ingediend wordt op de hoogte gebracht van het resultaat van dit onderzoek. Uit deze procedure blijkt dus dat de Ombudsman geen bindende beslissingsbevoegdheid heeft en niet over sancties beschikt indien 'wanbeheer' eenmaal is vastgesteld.

5.1.2 Bestuurlijk toezicht op lidstaatniveau

Op het *nationale* niveau van de lidstaten gaat het – in onze terminologie en systematiek – om de mogelijkheden van toezicht op EU-agentschappen door nationale *ministeries* van de lidstaten, inclusief de minister die het departement leidt. Uiteraard denken we hierbij met name aan het Ministerie van VenW in Nederland. Ook hier zijn diverse wijzen en vormen van toezicht te onderscheiden, zoals deelname van een 'eigen' man of vrouw in de raad van bestuur van agentschappen, aan de rol van ministeries bij benoeming en ontslag van de uitvoerend directeur van het agentschap, en ook aan de rol van lidstaten/ ministeries bij voorstellen tot oprichting of wijziging van Europese agentschappen. Bij de bespreking van de drie VenW-agentschappen komt deze vorm van toezicht uitgebreider terug.

5.2 Budgettaire controle

Hierbij gaat het om het toezien op de wijze waarop het Europese agentschap zijn geld (voornamelijk een subsidie uit de algemene EG-middelen) besteedt: wordt het toegekende budget ook echt gebruikt als waarvoor het bestemd was?

Deze vorm van controle wordt op Europees niveau het meest direct uitgevoerd door de Europese Commissie en door de Europese Rekenkamer; maar ook door de Raad en het EP in hun hoedanigheid van 'begrotingsautoriteit'. Wat betreft het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de begroting, heeft het Europees Parlement alleen de mogelijkheid van toezicht. Op het *lidstaat*-niveau kan men denken aan toezicht door nationale rekenkamers, maar deze spelen in de praktijk daarbij nauwelijks een rol. In de latere paragrafen over budgettaire controle op

EMSA, EASA en ERA komen dan ook alleen de wijzen waarop op EU-niveau het toezicht in z'n werk gaat, aan bod.^[108]

5.3 Parlementair of 'democratisch' toezicht

Hieronder verstaan wij controle door democratische gekozen organen op Europese agenticappen; op EU-niveau toezicht door het *Europees Parlement* en op lidstaat-niveau door de *nationale* parlementen van de lidstaten.

5.3.1 EP-controle

In de dagelijkse praktijk zijn deze controlemogelijkheden voor het EP beperkt; in feite is het enige acute toezichtmiddel voor het EP het horen van de uitvoerend directeur van agenticappen, en zelfs dat is nog niet altijd verplicht voorgeschreven. Uiteraard is er daarnaast de mogelijkheid van bespreking en debat in het Europees Parlement, of commissies daarvan, over het vraagstuk van de Europese agenticappen. Jaarlijks controle kan verlopen via het jaarverslag en het werkprogramma van agenticappen. Het EP dient beide documenten namelijk te ontvangen; naar aanleiding hiervan kan het EP besluiten deze directeur op te roepen teneinde te worden gehoord.

Aangezien EP-leden geen zitting hebben in de raden van bestuur van recenter opgerichte agenticappen (waaronder de drie VenW-agenticappen),^[109] lijkt de belangrijkste vorm van toezicht via het budgetrecht te moeten verlopen: vaststelling van het totale budget per agenticap, samen met de Raad (en opgenomen in de algemene begroting van de EU), en ten tweede het al dan niet verlenen van kwijting aan de uitvoerend directeur voor de wijze waarop deze de agenticap-begroting heeft uitgevoerd.

Ingeval van wijziging van de oprichtingsverordening – of bij oprichting van nieuwe agenticappen – heeft het EP vaak duidelijk meer invloed, afhankelijk van de gebruikte rechtsbasis. Zoals reeds aangestipt en nog verder zal blijken, heeft het EP bij de drie VenW-agenticappen een recht van medebeslissing, wat op een soort vetorecht neerkomt, hetgeen een vergaande invloed betekent.^[110]

Over deze politieke controle stelt het ontwerp-IIA van de EC alleen dat het Europees Parlement (en ook de Raad) “een zekere”

^[108] Zie par. 5 van H3, par. 6 van H4 en par. 5 van H5.

^[109] Zie. par. 3.5.1 van dit hoofdstuk.

^[110] Vgl. par. 2.2 van dit hoofdstuk en paragrafen 2.2 van H3-H5.

politieke controle op de regelgevende agentschappen zouden moeten kunnen uitoefenen. Hiertoe zou kunnen worden overwogen om de directeurs van agentschappen door deze instellingen te laten horen en de agentschappen periodieke verslagen over hun activiteiten te laten opstellen

5.3.2 Toezicht door nationale parlementen

Deze controlemogelijkheden zijn nog beperkter, hoewel er thans bij het Nederlands parlement, met name de Eerste Kamer, meer belangstelling begint te ontstaan voor controlemogelijkheden, vanuit hun positie, op EU-agentschappen. Na oprichting van een agentschap kan men denken aan het oproepen van de uitvoerend directeur voor een deskundigengesprek, waaraan die directeur, ons inziens, juridisch gezien niet gehouden is gehoor te geven. Naar verluidt treden uitvoerend directeurs echter graag op in (commissies van) nationale parlementen, waarvan het Britse parlement reeds gebruik heeft gemaakt, maar nog niet het Nederlands parlement.^[111]

Uiteraard is er daarnaast de mogelijkheid van *bespreking* en *debat* in het Nederlandse parlement, of commissies daarvan, over Europese agentschappen. Europarlementariërs kunnen daarvoor uitgenodigd worden. Concrete aanleiding kan een evaluatie van een agentschap zijn, of het verschenen jaarverslag, of ook het jaarlijks debat over de Staat van de Europese Unie. Verder is er voorafgaande aan de vaststelling van de oprichtingsverordening (dus bij oprichting van het agentschap) of bij voorgenomen wijzigingen van de basisverordening, de mogelijkheid voor nationale parlementen tot beïnvloeding van het EP, omdat deze instelling dan vaak een recht van medebeslissing heeft. Een nationaal parlement kan dan met de politieke geestverwanten in het EP overleggen, en/of het punt van toezicht op agentschappen op de COSAC-agenda zetten. Het doel van COSAC (*Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne*), opgericht in mei 1989 te Madrid door de voorzitters van de parlementen van de lidstaten van de EG, is de rol van de nationale parlementen in het communautair proces te versterken. Dit dient te gebeuren door uitwisseling van informatie te intensiveren, tweemaal per jaar bijeen te komen, en van

^[111] Tijdens een deskundigengesprek met de leden van de Commissie Europese Samenwerkingsorganisaties (ESO) van de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 3 oktober 2006, werd een suggestie onzerzijds dienaangaande evenwel met instemming begroet.

gedachten te wisselen over onderwerpen van gemeenschappelijk belang, waartoe Europese agentschappen zich bij uitstek lenen.^[112] Ook kan getracht worden om, bij een (voorgenomen) wijziging van de oprichtingsverordening, invloed uit te oefenen via de *eigen minister* in de Raad van Ministers. Indien die Raad met eenparigheid van stemmen moet beslissen, en dus iedere minister een veto-recht heeft, is deze beïnvloedingsmogelijkheid voor nationale parlementen groter dan wanneer in de Raad van Ministers een QMV volstaat. Zoals bleek, is dit laatste voor de drie VenW-agentschappen het geval, omdat zij werden opgericht op basis van de titel over vervoer.^[113]

De RvS stelt dat deze nationale parlementaire invloed duidelijker vorm kan worden gegeven door *vaste momenten van controle* in te bouwen. Mogelijke controlemomenten zijn: (a) voorafgaand aan een evaluatie van een EA in het nationale parlement over dat EA spreken, eventueel in aanwezigheid van Europese parlementariërs. Deze evaluaties kunnen niet alleen in de Commissie Europese Zaken plaatsvinden, maar ook in de vaste commissies die de beleidsterreinen van de betrokken EA's bestrijken; (b) de parlementaire behandeling van jaarverslagen en evaluaties van nationale tegenhangers; en (c) bespreking van EA's bij de jaarlijkse Staat van de Europese Unie.^[114]

Dit zijn inderdaad nuttige, maar informele, kanalen. Het blijft in feite bij besprekingen, of wellicht zelfs een politiek debat over Europese agentschappen, maar het is geen echte controle, ook niet voorafgaand aan een evaluatie of naar aanleiding van een jaarverslag. In ieder geval zal bespreking en/of debat in het Nederlandse parlement de *bewustwording* van het Europese agentificatieproces vergroten. Wij hebben daar al de aanbeveling aan toegevoegd om de uitvoerend directeurs te verzoeken om in vergaderingen van vaste kamercommissies (EK en TK) te verschijnen.

Aangezien de mogelijkheden van toezicht door nationale parlementen aldus zeer beperkt zijn, en in de praktijk ook nog

^[112] In de COSAC hebben de vertegenwoordigers van de Europese (kandidaat-)lidstaten zitting en een delegatie van het EP. De COSAC is samengesteld uit 6 vertegenwoordigers uit de commissies belast met Europese aangelegenheden van elk nationaal parlement (de Nederlandse delegatie bestaat uit twee Eerste-Kamerleden en vier Tweede-Kamerleden). In ieder geval maken de voorzitter van de EK-commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties (ESO) en de voorzitter van de Tweede-Kamercommissie voor Europese Zaken deel uit van deze delegatie. Zie ook het Protocol over de rol van de nationale parlementen in de EU, in het leven geroepen door het Verdrag van Amsterdam (1997),

^[113] Vgl. par. 2.2. van dit hoofdstuk.

^[114] RvS-voorlichting, deel C, aanbevelingen.

nauwelijks ontwikkeld, en zij bovendien een andere positie innemen dan het ministerie van VenW, wordt daar later niet op teruggekomen. Bij de bespreking van parlementaire controle op het handelen van EMSA, EASA en ERA gaat het dus alleen om controlemogelijkheden die het *Europese* Parlement in handen heeft.^[115]

5.4 Rechterlijk toezicht

Onder deze vorm van toezicht wordt verstaan het toezicht op het handelen van Europese agentschappen door *gerechtelijke* organen. Ook hier kan een onderscheid tussen het Europese en het nationale niveau worden gemaakt: door het Hof van Justitie van de EG (HvJEG) en het Gerecht van eerste aanleg van de EG (GvEA) te Luxemburg, resp. door nationale rechters van de lidstaten.

5.4.1 Rechterlijke controle op Europees niveau

Wat betreft de controle door het Europese Hof valt op dat agentschappen in het geheel niet genoemd worden in het EG-Verdrag, bij de bepalingen over de rechtsmacht van het Hof. Toch betekent dit niet dat Europese agentschappen aan iedere vorm van rechterlijke controle zijn onttrokken; in de *oprichtingsverordeningen* – dus op secundair Europees niveau – wordt vaak in deze vorm van toezicht voorzien.

Als het gaat om adviserende agentschappen, zonder ‘echte’ beslissingsbevoegdheid, dan is het vaste stramien dat enkel in een beroepsgang naar het HvJEG voor *aansprakelijkheid* van het agentschap is voorzien. Zo ook bij EMSA en ERA.^[116]

Heeft het agentschap verdergaande bevoegdheden, namelijk het juridisch kunnen binden van particulieren, dan is tevens voorzien in een beroep tot *nietigverklaring* van (bepaalde) handelingen van het betrokken agentschap; dit is relevant voor EASA.^[117]

Bij dit nietigheidsberoep moet eerst bezwaar worden gemaakt bij een *kamer van beroep* binnen het agentschap. Deze kamers zijn onafhankelijk van de besluiten van de directeur van het agentschap en zij oefenen een eerste interne controle uit, voordat de zaak eventueel aan het Gerecht van eerste aanleg (en later nog het Hof van Justitie) wordt voorgelegd.

^[115] Vgl. H3 par. 5.3, H4, par. 6.3 en H5, par. 5.3.

^[116] Zie H3, par. 5.4 en H5, par. 5.4.

^[117] Vgl. H4, par. 6.4.

Op het rechterlijk toezicht op de drie VenW-agentschappen wordt dieper ingegaan in deel II.

De Commissie zegt hierover dat de lidstaten en de instellingen het recht moeten krijgen om een beroep bij het Europese Hof van Justitie in te stellen om eventuele schendingen van 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.

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.^[118]

5.4.2 Rechterlijke controle op nationaal niveau

Wat betreft *nationale* rechters van de lidstaten, deze spelen in feite geen rol bij het toezicht houden op het handelen van Europese agentschappen. De reden is dat de meeste agentschappen niet meer dan adviserende, ondersteunende taken hebben. Wat betreft de agentschappen die wel bindende beslissingsbevoegdheden hebben jegens burgers (op het moment, als gezegd, OHIM, het Plantenrassenbureau, EMEA en ook EASA), ten aanzien van hen is

^[118] Mededeling van de Commissie – Kader voor Europese regelgevende agentschappen, 11 december 2002, COM (2002) 718, def., p. 14-15.

reeds voorzien in de mogelijkheid van nietigheidsberoep bij het Gerecht/Hof, zodat er *geen behoefte* meer bestaat voor burgers aan aanvullende rechtsbescherming op lidstaat-niveau.

Bij de bespreking van rechterlijk toezicht op EMSA-, EASA- en ERA-handelen komen de nationale rechters daarom niet meer terug, enkel het GvEA en het HvJEG.

5.5 Publieke controle

Hieronder verstaan wij controle op het handelen en beleid van een Europees agentschap door particulieren in ruime zin, zowel belangengroeperingen, NGO's, betrokken bedrijfssectoren, alsook belanghebbende burgers.

5.5.1 Deelname in de raad van bestuur

Een van de meest directe controlemiddelen, althans bij de meer recent opgerichte agentschappen, is de mogelijkheid van beleidsbeïnvloeding door *zitting te hebben in het plenaire orgaan* van het agentschap (de raad van bestuur of raad van beheer). Dit echter zeer vaak *zonder* stemrecht, zoals bij EMSA, EASA en ERA het geval is.^[119] Soms zien we dat bespreking van onderwerpen die andere groeperingen raken, zoals vakbonden en werkgevers, tot gevolg heeft dat zij recht krijgen om ad hoc zitting te hebben in de raad van bestuur of in werkgroepen (zoals bij ERA). Anderzijds kunnen deze leden worden geweerd bij bespreking van vertrouwelijke agendapunten.

Daarnaast kan een zekere publieke controle worden gerealiseerd via *externe advisering* aan het agentschap door belangengroeperingen: vakbonden, werkgevers, gebruikersorganisaties mogen soms adviseren aan de raad van bestuur. Bij de drie te bespreken VenW-agentschappen zien we deze vorm van publieke controle, in verschillende modaliteiten terug.^[120]

5.5.2 Toegang tot documenten

Vervolgens rekenen wij tot de publieke controle-instrumenten, het opvragen en moeten verkrijgen van documenten die bij het agentschap berusten. Dit recht op *toegang tot documenten* is thans voor de drie instellingen (Commissie, EP en Raad)

^[119] Vgl. par. 3.1 van H3-H5.

^[120] Vgl. par. 3.1 van H3-H5.

algemeen geregeld in Verordening 1049/2001/EG, de ‘algemene openbaarheidverordening’.^[1221] Deze verordening wordt dan, in de oprichtingsverordening van een agentschap, “van toepassing” verklaard op documenten die bij het betrokken agentschap berusten. Voor alle drie de VenW-agentschappen is dit gebeurd.^[1222] Dit betekent dat (ook) agentschappen als regel toegang moeten geven tot de bij hen berustende documenten, maar de uitzonderingen op de regel van toegang die gelden voor Commissie, EP en Raad, zijn daarmee ook automatisch van toepassing op agentschappen. Deze uitzonderingen zijn te vinden in art. 4 van de algemene openbaarheidverordening: het agentschap *dient* de toegang tot een document te weigeren wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van: a) het openbaar belang, wat betreft de openbare veiligheid, defensie en militaire aangelegenheden, de internationale betrekkingen, het financieel, monetair of economisch beleid van de Gemeenschap of van een lidstaat; of b) de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de Gemeenschapswetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens. Ook *moet* het agentschap de toegang tot een document weigeren wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom, gerechtelijke procedures en juridisch advies, het doel van inspecties, onderzoeken en audits, *tenzij* “een hoger openbaar belang” openbaarmaking gebiedt. Zodoende bestaat er geen absoluut recht op toegang tot alle documenten van agentschappen, waaronder EMSA, EASA en ERA. Wel is voorzien in een beroepsgang voor burgers bij weigering toegang te verlenen, namelijk bij de Europese Ombudsman en bij het Gerecht en Hof. Indien een nog ruimere toegang tot documenten van agentschappen gewenst is, dan dient ons inziens eerst de algemene verordening (voor Raad-, Commissie- en EP-documenten) verruimd te worden, om zo een *Gleichlauf* te behouden met de toegang tot documenten die bij de belangrijkste instellingen berusten. Uiteraard staat niets eraan in de weg dat een agentschap *vrijwillig* de art. 4b-uitzondering inperkt, door een

^[1221] Verordening 1049/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (*Pb.* L 145 van 31/05/2001 blz. 43-48).

^[1222] Zie paragrafen 5.5 van H3 en H5, en par. 6.5 van H4..

ruime uitleg aan het begrip “een hoger openbaar belang” te geven, en zo een ruimere toegang aan burgers tot zijn documenten te geven dan strikt noodzakelijk is.

5.5.3 Privacybescherming

Ook het recht op *bescherming van privacy* kan als een controlemogelijkheid worden gezien, indien althans een beroepsmogelijkheid voor burgers openstaat bij gestelde schending van de privacy. De meest relevante verordening hierover is Verordening 45/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.^[123] Het recht op bescherming, met een beroepsgang, bestaat indien deze verordening “van toepassing” is verklaard op gegevensverwerking door agentschappen; wat betreft de VenW-agentschappen is dit – opmerkelijk genoeg – wel gebeurd ten aanzien van EMSA, maar niet ten aanzien van EASA en ERA.^[124] Indien Verordening 45/2001/EG van toepassing is verklaard, dan moet het agentschap, met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen beschermen, en met name hun recht op persoonlijke levenssfeer. De bij deze privacy-verordening ingestelde onafhankelijke toezichthoudende autoriteit, “de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming”, houdt dan toezicht op de toepassing van deze verordening op alle door het agentschap verrichte verwerkingen (art. 1 van verordening 45/2001/EG). De verwerking van persoonsgegevens mag slechts geschieden indien: a) het noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of voor de rechtmatige uitoefening van het aan het agentschap opgedragen openbaar gezag, of b) het noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke voor de verwerking is onderworpen, of c) het noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene, of d) de betrokkene daarvoor ondubbelzinnig toestemming heeft gegeven, of e) het noodzakelijk is ter

^[123] *Pb.* 2001, L 8, p. 1.

^[124] Zie ook paragrafen 5.5 van H3, 4 en 5.

bescherming van een vitaal belang van de betrokkene (art. 5 van de privacy-verordening).

5.5.4 Via de media

Tot slot is een informele maar potentieel belangrijke vorm van publieke controle, het kritisch volgen van Europese agentschappen door de media, met name door de schrijvende pers. Aandacht voor agentschappen in de media is tot nu toe echter nog schaars. Dit zal ook niet echt veranderen zolang agentschappen over relatief beperkte bevoegdheden beschikken, dat wil zeggen in vergelijking met de taken en bevoegdheden van de EC, de Raad, het EP en – vooral – de Europese Raad. Met name tijdens vergaderingen van die laatste EU-Instelling (een ‘Europese Top’) is er volop belangstelling van de media, want dan worden de echt belangrijke beslissingen over de toekomst van de EU genomen (euro, toetredingen, openen binnengrenzen, Hervormingsverdrag in plaats van een Europese Grondwet, etc.). Adviezen en ondersteunende beslissingen van Europese agentschappen vallen in vergelijking daarmee toch echt volstrekt in het niet. Dit neemt niet weg dat in de meer gespecialiseerde, schrijvende vakpers – zoals in Nederland de Staatscourant – de aandacht voor agentschappen groter kan zijn, met name om toekomstige ontwikkelingen in een vroegtijdig stadium te signaleren.

5.5.5 (Onafhankelijke) evaluaties

Ook een evaluatie van het Europese agentschap, na een zeker periode van functioneren (meestal 5 jaar), kan worden gezien als een vorm van openbare controle, indien althans de evaluatie door een *extern* instituut wordt uitgevoerd. Dit dient naar onze mening steeds te gebeuren, hetgeen bij ERA een probleem oplevert.^[125] De bedoeling van een evaluatie is om zo objectief mogelijk te bezien of de gestelde doelstellingen daadwerkelijk zijn bereikt, wat de door het agentschap bereikte resultaten zijn en hoe goed of slecht de gekozen werkmethoden hebben gefunctioneerd in de praktijk. Bovendien kan naar aanleiding van een evaluatie, beter worden ingeschat – met name door de Commissie – of er voorstellen tot aanpassing van de oprichtingsverordening moeten worden gedaan.

^[125] Zie H5, par. 5.5.5.

Indien wij bovenstaande besprekingen (en ook die in hoofdstuk 1) relateren aan de *specifieke positie* van VenW, als één van de ministeries van één van de EU-lidstaten, dan moet geconcludeerd worden dat de betrokkenheid van VenW bij de oprichting, de inrichting, het functioneren van, en de controle op Europese agentschappen, in het algemeen *beperkt* is.

Wat betreft *nieuw* op te richten VenW-agentschappen, die op het EG-Verdrag worden gebaseerd, en die volgens de medebeslissingsprocedure worden opgericht, loopt de invloed via de eigen minister in de Transportraad. Aangezien oprichting van VenW-agentschappen evenwel met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan gebeuren, is deze invloed van de Nederlandse minister beperkter dan wanneer eenparigheid van stemmen is vereist.

Niettemin is bij de besprekingen in Brussel daarover van belang de Nederlandse inbreng via discussie en debat – ook in het Coreper – maximaal te laten zijn. Dit kan ons inziens het beste gebeuren door te concentreren op *één of enkele 'harde punten'* voor Nederland, dus niet om over alle aspecten van het op te richten agentschap geprononceerde standpunten in te nemen. Het is aan het ministerie om te beslissen welke punten nadrukkelijk naar voren worden gebracht, maar ons inziens zouden dit een of meer van de volgende moeten zijn: 1. heldere afbakening van taken en bevoegdheden; 2. talenregime; 3. heldere toezichtmechanismen, waaronder bij agentschappen met beslissingsbevoegdheid (in individuele gevallen) een goede rechtsbescherming voor betrokken particulieren.

Voor VenW valt bij die oprichting van nieuwe agentschappen te denken aan een '*Europees agentschap voor de veiligheid van het wegvervoer*', dat zich behalve met de veiligheid op de weg ook zou moeten bezighouden met de bescherming van het milieu (uiteraard alleen: milieuverontreiniging als gevolg van verkeer over de weg); net zoals bijv. EMSA nu al deze dubbele hoofdtaak van veiligheid en milieubescherming (op zee) heeft. Ook kan een actieve Nederlandse inbreng worden overwogen om te komen tot een '*Europees agentschap voor waterstaat*', dat zich met kwalitatief en kwantitatief waterbeheer zou moeten bezighouden. Via het kwalitatieve aspect zit dan ook de doelstelling van milieubescherming (van binnenwateren) ingebouwd.

Beide agentschappen zouden naar onze mening 'traditionele', dus adviserende en bijstandverlenende, agentschappen moeten zijn, en niet zgn. 'regelgevende agentschappen met beslissingsbevoegdheid'. Het eerste agentschap heeft dan een taak bij het opstellen en bijwerken van communautaire wetgeving inzake wegvervoer en, met name, bij de betere uitvoering van bestaande regelgeving door de lidstaten. Te denken valt aan de verordening over maximale rijtijden voor vrachtwagenchauffeurs en aan daadwerkelijke uitvoering van de plichten uit de zgn. tachograafverordening.^[126] Het tweede agentschap houdt zich bezig met hulp aan de Commissie over communautaire wetgeving inzake waterbeheer en de uitvoering van bestaande wetgeving daarover. Te denken valt met name aan hulp bij uitvoering van de Kaderrichtlijn Water.^[127]

In dit verband moet wel worden opgemerkt dat er reeds langer een voorstel ligt om te komen tot de oprichting van een Europees Agentschap voor de *Binnenvaart*. De Commissie heeft het idee opgenomen in een actieprogramma, al zit daar op dit moment geen beweging in. Nederland is tegen een dergelijk agentschap, omdat Nederland van mening is dat de CCR (Centrale Commissie voor Rijnvaart) op dit moment prima werkt. Bovendien geeft de CCR aan Nederland meer invloed dan het in een Europees agentschap zou hebben. Niettemin lijkt ons om bovengenoemde redenen een agentschap voor waterstaat het overdenken waard.

Naast de verdragsagentschappen, bestaat er – zoals bleek – vanaf 2003 voor de Commissie de bevoegdheid om *uitvoerende* agentschappen op te richten, op basis van kaderverordening 58/2003/EG. Het is naar onze mening van belang dat VenW vroegtijdig eventuele voornemens bij de EC signaleert om dergelijke agentschappen op te richten. Zo bestond, als eerder aangegeven, in 2006 het idee bij de Commissie om de uitvoering van bepaalde TEN-programma's weg te zetten bij een apart uitvoerend agentschap, hetwelk nog in hetzelfde jaar leidde tot de oprichting van het uitvoerend agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk.

^[126] Verordening 3820/85/EEG van de Raad van 20 december 1985 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (*Pb. L 370/1*) resp. Verordening 3821/85/EEG van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer (*Pb L370/8*).

^[127] Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (*Pb L 327/1*).

Naast overleg en discussie hierover met ambtenaren van de Commissie, is uiterst belangrijk te beseffen dat de Commissie, alvorens tot oprichting van het uitvoerende agentschap te kunnen overgaan, een positief advies nodig heeft van het comité voor uitvoerende agentschappen.^[128] Een ambtenaar van VenW zou namens Nederland zitting moeten hebben in dit comité indien het voornemen bestaat om een uitvoerend agentschap op het terrein van vervoer op te richten. Of althans dat het ministerie met de Nederlandse ambtenaar van het comité uitgebreid overleg heeft.

Naast oprichting van specifieke verdrags- of uitvoerende agentschappen ligt er nog steeds het voorstel van de Commissie voor een interinstitutioneel akkoord tussen Commissie, EP en Raad met daarin een horizontaal kader voor alle verdragsagentschappen. De inwerkingtreding daarvan vereist de medewerking van Nederland, omdat de Raad met eenparigheid moet beslissen; dit blijft zo indien voor de vorm een art. 308 EG-kaderverordening wordt gekozen.^[129] Waarschijnlijk is het BZ dat namens Nederland daarover onderhandelt; vanuit VenW is dus overleg nodig met BZ indien de Raad daadwerkelijk akkoord wenst te gaan met het interinstitutionele akkoord of de kaderverordening. Als gezegd, bestaat er echter ook bij andere lidstaten weerstand tegen het interinstitutionele akkoord, zodat er geen acute actie hoeft te worden ondernomen, maar de ontwikkelingen door VenW steeds scherp moeten worden gevolgd.

Dan blijven nog over de drie *bestaande* VenW-agentschappen (EMSA, EASA en ERA); is wijziging van de basisverordening niet aan de orde, dan is ons inziens de beste troef voor VenW om de invloed *via de 'eigen' man of vrouw in de raad van bestuur* van het agentschap te laten verlopen. Anders dan bijv. de ICER, zijn wij van mening dat dit lid *niet onafhankelijk* is, maar onder instructie van de eigen lidstaat mag staan.^[130] Voor de drie VenW-agentschappen zijn alle Nederlandse leden, en ook de plaatsvervangende leden, werkzaam bij het Ministerie van VenW,

^[128] Zie ook reeds par. 2.3 van dit hoofdstuk.

^[129] Vgl. H1, par. 2.2.

^[130] Het besproken ICER-advies stelt hierover dat de leden van de raad van bestuur geen vertegenwoordigers van enig belang of van enige instantie zijn. Wel is het van belang de nationaliteit van de leden te betrekken, zodat de lidstaten zich kunnen herkennen in het bestuur van het agentschap (p. 26-27). Met deze opvatting zijn wij het dus oneens.

zodat reeds een directe lijn naar het plenaire orgaan van EMSA, EASA en ERA bestaat.^[131]

Nu is de formele invloed voor VenW, via het Nederlandse lid, beperkt omdat iedere lidstaat een vertegenwoordiger in de raad van bestuur heeft zitten, en ook de Commissie heeft enkele vertegenwoordigers en soms ook belangengroeperingen (maar zonder stemrecht). De stem van Nederland hoeft dus niet beslissend te zijn. Niettemin kan via het formele kanaal, het *informele circuit* worden geopend, waarbij te denken valt aan debat, overleg met andere lidstaat-vertegenwoordigers, in een vroegtijdig stadium over relevante informatie kunnen beschikken, etc.

Van belang is om te beseffen dat de overige in dit hoofdstuk besproken toezichtmechanismen, bekeken *vanuit de positie van VenW*, van weinig belang zijn voor het ministerie. Zo loopt bestuurlijk toezicht op Europees niveau via onafhankelijke organen als de EC en OLAF. Parlementair toezicht gaat via het EP en eventueel via de nationale parlementen. Ook de veel genoemde *rechterlijke* bescherming is een vorm van toezicht op agentschap-handelen *door getroffen particulieren*, niet door een ministerie. Hetzelfde geldt voor de besproken vormen van publiek toezicht: het zijn burgers en bedrijven die toegang tot documenten van het agentschap willen, zij eisen dat hun gegevens fatsoenlijk worden verwerkt, of het zijn de media die aandacht aan agentschappen besteden. Daar staat het Ministerie van VenW goeddeels buiten.

7 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

De redenen en achtergronden voor *oprichting* van Europese agentschappen zijn zeer divers, maar de noodzaak om technische *expertise* te bundelen, in een expertisecentrum op Europees niveau, wordt het meest genoemd.

Of de EG eigenlijk wel de *bevoegdheid* heeft om Europese agentschappen op te richten, en zo ja, waar in het EG-Verdrag die bevoegdheid precies te vinden is, is nimmer onomstreden geweest.

^[131]Zie de *fact sheets* aan het begin van de drie hoofdstukken van deel II.

Aanvankelijk werd gebruik gemaakt van art. 308 EG (de 'restbevoegdheid'), recenter zien we een trend waarbij meer specifieke rechtsgrondslagen worden gebruikt, namelijk die waaronder de belangrijkste *doelstellingen* en *taken* van het op te richten agentschap ressorteren. In recente rechtspraak heeft het Hof van Justitie van de EG deze praktijk met zoveel woorden geaccepteerd.

Deze recente trend is zeer relevant voor VenW omdat de drie VenW-agentschappen alle werden opgericht op basis van de vervoertitel, daarbinnen op basis van art. 71, lid 1, EG (wat betreft ERA) en art. 80, lid 2, EG (EMSA en EASA). Een eventueel agentschap voor wegvervoer zal ook op basis van de vervoertitel worden opgericht, voor een agentschap over waterstaat lijkt art. 175, lid 1, EG (milieu) een betere rechtsbasis te bieden. Steeds is de medebeslissingsprocedure (art. 251 EG) van toepassing, niet alleen bij oprichting van nieuwe agentschappen maar ook bij wijzigingen van de oorspronkelijke oprichtingsverordening. Toepasselijkheid van deze medebeslissingsprocedure betekent veel macht voor het Europees Parlement en dat de Raad van Ministers met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan beslissen.

Van de verdragsagentschappen moeten de agentschappen die de Europese *Commissie* zelfstandig mag oprichten worden onderscheiden. Deze bevoegdheid om *uitvoerende* agentschappen op te richten is gegeven in Verordening 58/2003/EG. Ook VenW dient naar onze mening zeer goed te letten op ideeën van de Commissie om uitvoerende agentschappen op te richten voor uitvoering van programma's inzake vervoer en waterstaat, getuige de recente oprichting van een uitvoerend agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk.

De invloed van de lidstaten/ministeries dient bij oprichting van uitvoerende agentschappen niet primair via Raad en EP te verlopen, maar via de Europese Commissie – die dan immers beslissingsbevoegd is – en vooral via het 'comité voor uitvoerende agentschappen', dat positief moet adviseren over de oprichting van een uitvoerend agentschap.

Belangrijke aspecten van de *inrichting* van Europese agentschappen zijn: het toekennen van rechtspersoonlijkheid, de vaststelling van de zetel en van het interne talenregime en, uiteraard, de te onderscheiden organen binnen Europese agentschappen.

Wat dat laatste betreft, zien we steeds een *plenair* orgaan, de raad van bestuur of de raad van beheer geheten. Daarin hebben zitting vertegenwoordigers van de EC, van ieder van de lidstaten en soms ook van belangengroeperingen (maar zonder stemrecht). Vroeger had ook het Europees Parlement wel vertegenwoordigers in het plenaire orgaan, maar niet meer in de recenter opgerichte agentschappen, waaronder EMSA, EASA en ERA. Het plenair orgaan neemt de belangrijkste beslissingen, vaak met een bepaalde (gekwalificeerde) meerderheid.

Ten tweede is er steeds de *uitvoerend directeur* die onafhankelijk is, het agentschap naar buiten toe vertegenwoordigt en belast is met het dagelijks bestuur. Daartoe behoren bevoegdheden als het aanstellen en ontslaan van personeel, opstellen van jaarverslag en werkprogramma, het gelasten van een inspectiebezoek, etc.

Verder kan het *personeel* van het agentschap worden onderscheiden, dat meestal uit twee categorieën bestaat: door de Commissie of door lidstaten gedetacheerd personeel, en eigen personeel van het agentschap.

Ook is voorzien in betrokkenheid van *belanghebbenden en deskundigen* bij het werk van het agentschap. De precieze modaliteiten verschillen echter aanzienlijk per agentschap: een apart orgaan waarin de deskundigen zitting hebben, via deelname aan de raad van bestuur, in werkgroepen, advisering op ad hoc basis, etc.

Wat betreft de *financiële huishouding* van agentschappen is het belangrijkste dat hun inkomsten hoofdzakelijk bestaan uit een subsidie van de Gemeenschap, dus zij komen ten laste van de algemene begroting van de EU. Ook de begrotingsprocedure is uitgebreid geregeld en vertoont veel overeenkomsten.

Bij het aspect '*Functioneren* van agentschappen' gaat het om hun taken en verantwoordelijkheden, en om hun bevoegdheden

Inzake taken en verantwoordelijkheden is een indeling naar *functies* het meest verhelderend, evenwel in combinatie met de *aard* van de werkzaamheid. Toegespitst op de Ven W-agentschappen gaat het bij EMSA en ERA om de *functies*: verzamelen van relevante informatie, het bijstaan van de Commissie bij het opstellen van relevante communautaire wetgeving, en het helpen bij de uitvoering van die wetgeving, waaronder ook operationele hulp valt. Bij EASA komt daar een

extra functie bij: bindende individuele besluiten nemen jegens burgers. Wat betreft de *aard van de bezigheid*, gaat het om politiek niet al te gevoelige beleidsterreinen, namelijk, hoofdzakelijk, het verbeteren van de veiligheid van het zeevervoer, de burgerluchtvaart, resp. het vervoer per spoor.

Bij de *bevoegdheden* van Europese agentschappen is de zogenoemde *Meroni*-leer van groot belang. Volgens het Hof van Justitie mogen de instellingen (Commissie, Raad, EP) niet teveel macht overdragen aan agentschappen. Anders zou die bevoegdheidsdelegatie het door de Verdragen gewilde *institutionele evenwicht* tussen de wel genoemde instellingen, zoals EC, Raad en EP, in gevaar kunnen brengen. Hieruit valt af te leiden dat Europese agentschappen alleen duidelijk gebonden, nauwkeurig omschreven bevoegdheden kunnen hebben. Indien beslissingsbevoegdheid is toegekend, dan enkel voor individuele gevallen, en zij mogen geen beslissingen nemen die (al te) politiek van aard zijn. Bovendien zal er dan ook voorzien moeten zijn in gerechtelijke (en andere) *controlemechanismen*.

Dit brengt ons bij het vierde en laatste thema: *controle en toezicht* op Europese agentschappen, een thema dat thans duidelijk 'in opkomst' is. Wij onderscheiden *vijf* vormen van toezicht op Europese agentschappen: bestuurlijk, budgettair, parlementair, rechterlijk en publiek.

Onder *bestuurlijk* toezicht wordt verstaan de controle en het toezicht op Europese agentschappen door instanties die tot de bestuurlijke macht kunnen worden gerekend. Op EU-niveau gaat het dan hoofdzakelijk om toezicht door de Europese Commissie, maar ook door andere bestuurlijke instanties, zoals OLAF en de Europese Ombudsman. Op het *nationale* niveau van de lidstaten gaat het om de mogelijkheden van toezicht op EU-agentschappen door nationale *ministeries* van de lidstaten. Hier zijn diverse wijzen en vormen van toezicht te onderscheiden, met name deelname van een 'eigen' man of vrouw in de raad van bestuur van agentschappen.

Bij *budgettair* toezicht gaat het om het toezien op de wijze waarop het Europese agentschap zijn geld (voornamelijk een subsidie uit de algemene EG-middelen) besteedt. Deze vorm van controle wordt op Europees niveau het meest direct uitgevoerd door de Europese Commissie en door de Europese Rekenkamer; maar ook door de Raad en het EP in hun hoedanigheid van

'begrotingsautoriteit'. Nationale instanties (met name nationale rekenkamers) spelen hierbij thans nog geen rol.

Bij *parlementair* toezicht gaat het om controle door democratische gekozen organen op Europese agenschappen, op EU-niveau is dit het Europees Parlement en op lidstaat-niveau zijn dit de nationale parlementen. In de dagelijkse praktijk zijn de controlemogelijkheden voor het EP beperkt; in feite is het enige acute toezichtmiddel voor het EP het horen van de uitvoerend directeur van agenschappen. Meer indirect is de belangrijkste vorm van toezicht voor het EP de bevoegdheid (samen met Raad) het totale budget per agentschap vast te stellen en de uitvoerend directeur al dan niet kwijting te verlenen inzake uitvoering van de begroting. De controlemogelijkheden voor *nationale parlementen* zijn nog beperkter, hoewel er thans in Nederland en met name in de Eerste Kamer meer belangstelling begint te ontstaan voor controlemogelijkheden op EU-agenschappen.

De vierde vorm is *rechterlijk* toezicht, op Europees niveau door het Hof van Justitie van de EG en het Gerecht van eerste aanleg van de EG te Luxemburg, op lidstaat-niveau door nationale rechters van de lidstaten. Alleen het rechterlijk toezicht op Europees niveau telt: in de oprichtingsverordeningen is vaak voorzien in beroep bij het Gerecht/het Hof. Als het gaat om adviserende agenschappen, dan is enkel voorzien in een beroepsgang naar het Gerecht/Hof voor *aansprakelijkheid* van het agentschap, zoals bij EMSA en ERA het geval is. Mag het agentschap ook juridisch bindende besluiten voor particulieren (burgers en bedrijven) nemen, zoals EASA mag, dan is tevens voorzien in een beroep tot *nietigverklaring* van (bepaalde) handelingen van het betrokken agentschap. De particulier dient dan eerst in beroep te gaan bij een kamer van beroep (binnen het agentschap), vervolgens staat beroep open bij het Gerecht van eerste aanleg, en daarna nog hoger beroep bij het Hof van Justitie.

Tot slot de *publieke* controle op Europese agenschappen, uit te oefenen door particulieren in ruime zin, zoals belangengroeperingen, NGO's, betrokken bedrijfssectoren en belanghebbende burgers. Vier belangrijke publieke controlevormen zijn: deelname van 'stakeholders' en deskundigen in de raad van bestuur van het agentschap, het recht op toegang tot documenten die in het bezit zijn van het agentschap, de bescherming van persoonsgegevens die door het agentschap worden verwerkt, en meer in het algemeen kritische aandacht voor het doen en laten van Europese agenschappen in de media.

DEEL II

BIJZONDER DEEL: EUROPESE AGENTSCHAPPEN INZAKE VERKEER EN WATERSTAAT

HOOFDSTUK 3

HET EUROPEES AGENTSCHAP VOOR MARITIEME VEILIGHEID (EMSA)

Feiten

Opgericht:	2003
Oprichtingsverordening:	1406/2002/EG
Zetel:	Lissabon, Portugal
Jaarlijks budget:	17,5 miljoen (in 2005).
Nederlands lid raad van bestuur:	G.J. Olthoff (plv. P. Gelton)
Uitvoerend directeur:	W. de Ruiter
Personeel:	76 (in augustus 2004).
E-mail:	information@emsa.europa.eu
Internet:	http://www.emsa.europa.eu

1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt het Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid (*European Maritime Safety Agency*, EMSA) aan een grondige analyse onderworpen. De bedoeling is vooral een beeld te krijgen van de werkterreinen en het functioneren van, alsmede de controlemogelijkheden op, dit Agentschap.^[132]

Het hoofdstuk volgt de structuur die in hoofdstuk 2 reeds in algemene zin werd besproken: aspecten van de oprichting van EMSA (par. 2), de interne inrichting van dit agentschap (par. 3), het functioneren van het maritieme agentschap, derhalve een analyse van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (par.

^[132] Zoals eerder aangegeven werd EMSA opgericht door Verordening 1406/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (*Pb* L 208 van 5.8.2002, blz. 1-9). Later gewijzigd door Verordening 1644/2003/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juli 2003 (*Pb* L 245 van 29.9.2003, blz. 10-12), door Verordening 724/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 (*Pb* L 129 van 29.4.2004, blz. 1-5) en door Verordening 1891/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 over meerjarenfinanciering voor de acties van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid op het gebied van de bestrijding van door schepen veroorzaakte verontreiniging en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1406/2002 (*Pb* 2006 L 394/1). Tezamen (dus de geconsolideerde versie) hierna ook kortweg aangeduid als 'de oprichtingsverordening' of 'de EMSA-verordening'.

4), en daarna de verschillende mogelijkheden van het uitoefenen van toezicht op het handelen van EMSA (par. 5). Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting en de belangrijkste conclusies.

2 OPRICHTING VAN EMSA

De volgende aspecten die zijn gerelateerd aan de oprichting van EMSA passeren achtereenvolgens de revue: feitelijke achtergronden voor oprichting van een Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid (par. 2.1), de bevoegdheid van de EG tot oprichting van dit agentschap (par. 2.2), en de hoofddoelstellingen en belangrijkste werkterreinen van EMSA (par. 2.3).

2.1 Achtergronden voor oprichting

In de EG waren reeds een groot aantal maatregelen inzake scheepsveiligheid en het tegengaan van milieuverontreiniging op zee van kracht. De rampen met de Erika en de Prestige in 2005^[133] lieten echter zien dat deze communautaire wetgeving, blijkbaar, niet altijd even goed werd nageleefd. De oprichting van EMSA had daarom vooral tot doel de bestaande wetgeving beter *uit te voeren* en te *handhaven*. Daarnaast kreeg EMSA een taak om de Europese Commissie (EC) te helpen de bestaande EG-regelgeving verder te verbeteren en bij te houden, dus te actualiseren. Dit laatste staat echter niet voorop in de preambule en bij de bepalingen over de taken van EMSA; daar ligt de nadruk duidelijk op uitvoeren, inspecteren en handhaven.

In dit verband stelt de preambule van de EMSA-verordening: “In de Gemeenschap is een groot aantal wettelijke maatregelen genomen ter verhoging van de veiligheid op zee en ter voorkoming van verontreiniging bij maritiem vervoer. Deze wetgeving kan alleen effect sorteren indien ze in de gehele Gemeenschap *op een correcte en uniforme wijze wordt toegepast*. Zodoende worden voor iedereen gelijke voorwaarden gegarandeerd, waarbij de concurrentievervalsing door de economische voordelen voor schepen die de regels niet naleven, wordt beperkt en de serieuze deelnemers aan het

^[133] Daarover, in begrijpelijke taal, de EMSA-brochure “Veiligere en schonere scheepvaart in de Europese Unie”, 2006, gepubliceerd op: http://www.emsa.europa.eu/Docs/Technical_Reports/emsa_brochure_6_6_2006_nl.pdf

scheepvaartverkeer worden beloond”. En: “Er is namelijk behoefte aan technische en wetenschappelijke ondersteuning en een hoog niveau van stabiele deskundigheid om de communautaire wetgeving inzake de veiligheid op zee en ter voorkoming van verontreiniging door schepen *correct toe te passen*, om *toezicht uit te oefenen op de implementatie* en om de *doeltreffendheid* van de getroffen maatregelen te beoordelen; er is binnen de bestaande institutionele structuur en binnen de bestaande bevoegdheidsverdeling in de Gemeenschap dan ook behoefte aan de oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid”.^[134]

De website van EMSA omschrijft deze achtergronden, informeler, als volgt: “De afgelopen jaren hebben verscheidene scheepsrampen zeer ernstige gevolgen gehad voor de wateren en kusten van Europa zowel wat het aantal slachtoffers betreft als op het gebied van verontreiniging. De Europese instellingen hebben daarom besloten een terzake gespecialiseerd agentschap op te richten om de verschillende wetsinstrumenten waarover zij reeds beschikten aan te scherpen. Dit Agentschap zal de lidstaten van advies dienen en daarnaast het directoraat-generaal Energie en vervoer (DG TREN) [van de Europese Commissie] ondersteuning bieden. Zijn bevoegdheid strekt zich uit over 27 lidstaten en tevens over Noorwegen en IJsland.”^[135]

2.2 Rechtsbasis

EMSA werd opgericht op basis van art. 80, lid 2, van het EG-Verdrag, dat bepaalt dat de Raad met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan besluiten of, in hoeverre en volgens welke procedure, passende bepalingen voor de zeevaart en de luchtvaart zullen kunnen worden genomen. De titel over vervoer is daarmee niet automatisch van toepassing op de zeevaart (waar de EMSA-werkzaamheden onder vallen) en ook niet op de luchtvaart (relevant voor EASA, dat ook op basis van art. 80, lid 2, EG werd opgericht).^[136] Art. 80, lid 2, EG stelt echter ook dat “de procedurebepalingen van artikel 71 van toepassing zijn”, hetgeen betekent dat steeds dezelfde *medebeslissingsprocedure* moet worden

^[134] Overwegingen 1 en 2 van de preambule van de EMSA-verordening.

^[135] Zie: http://europa.eu/agencies/community_agencies/ems/index_nl.htm.

^[136] Zie H4, par. 2.2. Het Europese Spoorwegbureau werd daarentegen opgericht op basis van art. 71, lid 1, EG omdat railvervoer wel automatisch onder de vervoertitel valt, zie H5, par. 2.2.

gevolgd. Bovendien moest het advies van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's worden ingewonnen, alvorens EMSA kon worden opgericht.

Het gebruik van de specifieke rechtsbasis van art. 80 lid 2 – en niet van art. 308 EG – past in de eerder beschreven recente trend om de taken en bevoegdheden van het agentschap bepalend te laten zijn voor de keuze van de rechtsgrondslag: EMSA gaat vooral over zeevaart, en dus mocht een *lex specialis* binnen de titel over vervoer worden gebruikt.^[137]

Toepasselijkheid van de medebeslissingsprocedure betekent veel macht voor het Europees Parlement (een recht van veto), en dat in de Raad van Ministers met een *gekwalificeerde meerderheid* van stemmen kan worden beslist. Deze procedure geldt ook bij vaststelling van wijzigingsverordeningen, hetgeen bij EMSA al tweemaal is gebeurd.^[138] Deze stemwijze in de Raad ('QMV') is belangrijk in verband met de invloed voor de lidstaatvertegenwoordigers in de Raad van Ministers: een minderheid kan overstemd worden, waaronder de Nederlandse Minister van VenW in de Transportraad.

2.3 Centrale doelstellingen en werkterreinen

2.3.1 Oorspronkelijke doelen en werkterreinen

Volgens art. 1 van de oorspronkelijke oprichtingsverordening wordt een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid opgericht, teneinde in de Gemeenschap een hoog, uniform en efficiënt niveau van *veiligheid op zee* en van *voorkoming van verontreiniging door schepen* te waarborgen. Om die doelstellingen van scheepsveiligheid en zeemilieubescherming te verwezenlijken, verleent EMSA de lidstaten en de Commissie de nodige technische en wetenschappelijke bijstand en een hoog niveau van deskundigheid, teneinde hen te helpen bij de correcte toepassing van de communautaire wetgeving op het gebied van de veiligheid op zee en de voorkoming van verontreiniging door schepen, bij de controle op de uitvoering daarvan en bij de beoordeling van de doeltreffendheid van de ingevoerde maatregelen.

Daarmee is EMSA, in de woorden van de preambule, de technische instantie die de Gemeenschap de noodzakelijke middelen verschaft voor een doelmatig optreden dat alle voorschriften

^[137] Vgl. de bespreking in H2, par. 2.2.

^[138] Zie de reeds genoemde Verordening 1644/2003/EG (Pb L 245 van 29.9.2003, blz. 10-12) en Verordening 724/2004/EG (Pb L 129 van 29.4.2004, blz. 1-5).

inzake veiligheid op zee en voorkoming van verontreiniging door schepen kracht bijzet. Het Agentschap moet de Commissie bijstaan bij de *voortdurende bijwerking* van de communautaire wetgeving over deze twee onderwerpen en moet de noodzakelijke ondersteuning verschaffen voor een convergente en effectieve *uitvoering* van die wetgeving in de gehele Gemeenschap.

2.3.2 *Uitbreiding van het takenpakket van EMSA*

De eerste wijziging van de oprichtingsverordening betrof de financiële bepalingen en het recht op toegang tot documenten;^[139] deze wijzigingen worden geïntegreerd bij de bespreking van die twee onderwerpen.^[140] Belangrijker is de tweede wijziging van de oprichtingsverordening omdat deze aan EMSA een hele reeks nieuwe taken gaf, met name inzake *maritieme beveiliging*, dit in het kader van terrorismebestrijding, en inzake *bestrijding* van zeeverontreiniging door schepen.

Die tweede wijzigingsverordening^[141] stelt in dit verband dat de diplomatieke conferentie van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) in 2002 een aantal wijzigingen heeft goedgekeurd van het Internationaal Verdrag inzake de beveiliging van mensenlevens op zee (SOLAS) en de International Ship and Port Facility Security Code (ISPS), die een reeks maatregelen met betrekking tot *maritieme beveiliging* bevat. Deze op internationaal niveau vastgestelde regels over het recht van de zee, worden in de EU via communautaire wetgeving uitgevoerd.^[142] Ook de rol van EMSA daarbij, op het gebied van maritieme beveiliging, werd omschreven. Het is daarbij van belang, volgens de preambule, dat er passende beveiligingsmaatregelen worden genomen om de veiligheid van de communautaire scheepvaart en havens en die van passagiers, bemanningen en havenpersoneel te verzekeren tegenover de dreiging van “opzettelijke ongeoorloofde acties”. Ook heeft de Commissie een aantal inspectietaken gekregen met betrekking tot het controleren van de *implementatie* van deze beveiligingsmaatregelen door de lidstaten,^[143] waarbij EMSA “nuttige technische bijstand” zou kunnen verlenen. Tot deze

^[139] Door Verordening 1644/2003/EG, reeds aangehaald.

^[140] Zie resp. par. 3.5 en par. 5.5.2. van dit hoofdstuk.

^[141] Verordening 724/2004/EG, reeds aangehaald

^[142] Algemeen daarover: V. Frank, *The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea: Implementing Global Obligations at the Regional Level*, september 2006 (dissertatie UU).

^[143] Op grond van Verordening 725/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 inzake de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (Pb. 2004, L 129, p. 6).

taken behoren inspecties van schepen en aanverwante bedrijven, alsook van erkende beveiligingsorganisaties die gemachtigd zijn om in dit kader bepaalde aan beveiliging gerelateerde activiteiten uit te voeren. Zodoende verkreeg EMSA bij de tweede wijzigingsverordening ook *operationele* taken.

Verder werden de taken van EMSA, zoals gezegd, door deze tweede verordening uitgebreid tot de *bestrijding* van zeemilieuvervuiling: ongevallen in wateren van de Gemeenschap, met name de rampen met de olietankers „Erika” en „Prestige”, hadden duidelijk gemaakt dat er bijkomende communautaire maatregelen nodig zijn, niet alleen op het gebied van voorkoming van verontreiniging maar ook op dat van de bestrijding daarvan. EMSA moet daartoe de geschikte middelen krijgen om, op verzoek, mechanismen ter bestrijding van verontreiniging van de lidstaten te ondersteunen. In het geval van een verontreiniging ondersteunt het Agentschap de getroffen lidstaat onder wiens gezag de schoonmaakoperaties worden uitgevoerd. In concreto betekent dit bijvoorbeeld dat EMSA een aantal schepen heeft gecharterd die omgebouwd zijn om zeer snel olievlekken op zee te kunnen verwijderen.^[144]

Met name voor de uitvoering van deze nieuwe taak inzake de *bestrijding* van door schepen veroorzaakte verontreiniging (en aanverwante operationele bijstand) werd door de derde wijzigingsverordening^[145] extra financiële middelen vrijgemaakt. Voor de periode tussen 1 januari 2007 en 31 december 2013 gaat het om 154 miljoen euro. Deze financiële bijdrage van de Gemeenschap wordt aan EMSA verstrekt om acties op de volgende gebieden te financieren: (a) informatie en het verzamelen, analyseren en verspreiden van beste praktijken, technieken en innovaties, zoals apparatuur voor toezicht op het leegmaken van tanks, op het vlak van de bestrijding van door schepen veroorzaakte verontreiniging; (b) samenwerking en coördinatie en het verstrekken van technische en wetenschappelijke bijstand aan de lidstaten en de Commissie in het kader van de activiteiten van de relevante regionale overeenkomsten; (c) operationele bijstand en het op verzoek aanvullende middelen verstrekken ter

^[144] Zie de genoemde brochure 'Veiligere en schonere scheepvaart in de Europese Unie'.

^[145] Verordening 1891/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 over meerjarenfinanciering voor de acties van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid op het gebied van de bestrijding van door schepen veroorzaakte verontreiniging en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1406/2002 (Pb 2006 L 394/1).

ondersteuning van de acties van de lidstaten ter bestrijding van opzettelijke of accidentele verontreiniging door schepen. Het Agentschap dient verder het communautair mechanisme op het gebied van *civiele bescherming* te ondersteunen. In verband hiermee dient de Raad van Bestuur van EMSA de bevoegdheid te krijgen om een vast te leggen beleidsplan voor de activiteiten van het Agentschap op het gebied van paraatheid voor en bestrijding van verontreiniging vast te stellen.

Er werden in 2003 door de EG nieuwe, strengere procedures ingevoerd over de *erkenning van door derde landen afgegeven diploma's voor zeevarenden*.^[146] Ook hierbij moest EMSA de Commissie gaan helpen, namelijk bij de beoordeling van de *naleving* door die derde landen van de eisen van het Verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, diplomering en wachtdienst van 1978 (het STCW-Verdrag).^[147]

We zien hier dus heel duidelijk – wat wij eerder hebben genoemd – dat bij bewezen nut de initiële activiteit van een agentschap gemakkelijk kan worden versterkt.^[148] In feite is EMSA, naar functie, van een ‘traditioneel’ adviserend agentschap uitgebouwd tot een agentschap met *ook operationele* taken. Tevens is EMSA, naar aard van de bezigheid, versterkt nu het zich ook met maritieme beveiliging en bestrijding van maritieme verontreiniging mag bezighouden.^[149] Met zoveel woorden geeft de preambule aan, ons inziens terecht, dat echter nog steeds – na de tweede wijzigingsverordening – binnen de Meroni-grenzen wordt gebleven: “*binnen de bestaande institutionele structuur en binnen de bestaande bevoegdheidsverdeling* in de Gemeenschap bestaat dan ook behoefte aan de oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid”.^[150] Hoe deze nieuwe taken precies zijn verwerkt in de verordening, komt later bij de takenbespreking in paragraaf 4 terug.

^[146] Namelijk in Richtlijn 2003/103/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 houdende wijziging van Richtlijn 2001/25/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake het minimumopleidingsniveau van zeevarenden (*Pb* 2003 L 326, p. 28).

^[147] De afkorting staat voor International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers.

^[148] R.H. van Ooik en W.T. Eijsbouts, ‘De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van Europese Agentschappen. Verklaring, analyse, perspectief’, *SEW*, 2006, nr. 24, p. 102-111.

^[149] Zie H2, par. 4.1 voor deze indelingen naar functies en aard van de werkzaamheid.

^[150] Preambule, overweging 2.

3 INRICHTING: DE INTERNE STRUCTUUR VAN EMSA

EMSA is een “orgaan van de Gemeenschap”. Het Agentschap heeft rechtspersoonlijkheid, waarbij, zoals gebruikelijk,^[151] de privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid nader is uitgewerkt: in elk van de lidstaten geniet EMSA de meest uitgebreide handelingsbevoegdheid welke aan rechtspersonen krachtens de wetgeving in de betreffende lidstaat wordt verleend. Het agentschap kan in het bijzonder roerende en onroerende zaken verwerven of vervreemden en kan in rechte optreden (art. 5). Het agentschap was aanvankelijk gevestigd in Brussel, maar is nu verhuisd naar de definitieve *vestigingsplaats*, namelijk Lissabon.^[152] Op verzoek van de Commissie kan de raad van bestuur van EMSA evenwel besluiten in de lidstaten, met hun toestemming, de plaatselijke kantoren te vestigen die noodzakelijk zijn voor het vervullen van taken in verband met het toezicht op de scheepvaart en het zeeverkeer.^[153] De werktalen zijn *alle* officiële EG-talen, welke gevoelige beslissing dus niet meer door de raad van bestuur van EMSA hoeft te worden genomen.^[154] Thans wordt dieper ingegaan op de belangrijkste organen binnen EMSA, namelijk de Raad van Bestuur (par. 3.1) en de Uitvoerend Directeur (par. 3.2). Daarna korter aandacht voor het personeel van EMSA (par. 3.3) en de wijze van betrokkenheid van belanghebbenden en deskundigen bij het werk van EMSA (part. 3.4). Daarna meer aandacht voor de financiën van EMSA, hetgeen wij ook bespreken in deze paragraaf over aspecten van Inrichting van EMSA (par. 3.5).

3.1 Raad van Bestuur van EMSA

3.1.1 Samenstelling en stemmen

De raad van bestuur bestaat uit één vertegenwoordiger van iedere lidstaat en vier vertegenwoordigers van de Commissie alsmede

^[151] Vgl. hoofdstuk 2, par. 3.1.

^[152] Besloten tijdens de Europese top van 13 december 2003.

^[153] Zoals bedoeld in Richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 betreffende de invoering van een communautair monitoring en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van Richtlijn 93/75/EEG van de Raad (*Pb.* 2002 L 208, p. 10). Over dat systeem, zie verder par. 4.4.

^[154] Anders dan bij EASA, waar men er niet uitkwam, zie H4, par. 3.1.2 (punt 11). Art. 9 van de oprichtingsverordening bepaalt in dit verband dat op EMSA de bepalingen van Verordening nr. 1 van 15 april 1958 tot regeling van het taalgebruik in de Europese Economische Gemeenschap van toepassing zijn. De voor het functioneren van het Agentschap vereiste vertaaldiensten worden geleverd door het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie.

uit vier door de Commissie aangeduide, niet-stemgerechtigde beroepsbeoefenaren van de nauwst betrokken bedrijfssectoren (art. 11). De duur van hun ambtstermijn bedraagt vijf jaar. Deze ambtstermijn kan eenmaal worden verlengd. De raad van bestuur van EMSA bestaat thans derhalve uit 31 stemgerechtigde leden (met Roemenië en Bulgarije erbij), met ieder een plaatsvervanger, en vier leden zonder stemrecht, in totaal 35 leden.^[155]

Deze leden zijn naar onze mening niet onafhankelijk, maar zijn in feite belangenvertegenwoordigers van ieder van hun lidstaat, van de Commissie, resp. van ieder van de vier belangenorganisaties. Dit blijkt uit het gebruik van de term “vertegenwoordigers”, en ook uit het feit dat iedere lidstaat en de Commissie “hun” leden van de raad van bestuur benoemen, alsmede een plaatsvervanger die dat lid in zijn afwezigheid vertegenwoordigt. Daarmee is enkel de uitvoerend directeur van EMSA onafhankelijk, zoals hierna nader wordt besproken.^[156] Zij mogen ons inziens daarom instructies ontvangen van hun achterban.

De leden van de raad van bestuur werden benoemd op basis van “relevante ervaring en deskundigheid terzake van de veiligheid op zee en van de voorkoming van verontreiniging door schepen”. Wegens de latere uitbreiding van taken van EMSA (hierboven besproken) werd dit veranderd in: “De leden van de Raad van Bestuur worden benoemd op basis van de mate van hun relevante ervaring en deskundigheid op het gebied van maritieme veiligheid, maritieme beveiliging, voorkoming van verontreiniging en bestrijding van door schepen veroorzaakte verontreiniging.”^[157]

Verder kunnen ook vertegenwoordigers van *derde landen* in de raad van bestuur zitting hebben, indien dit is bepaald in een overeenkomst tussen de EG en het betrokken derde land. Art. 17 van de EMSA-verordening bepaalt in dit verband dat EMSA open staat voor deelneming van derde landen die overeenkomsten met de EG hebben gesloten waarbij zij het Gemeenschapsrecht op het gebied van maritieme veiligheid en beveiliging, en voorkoming en bestrijding van verontreiniging door schepen hebben

^[155] Voor de lijst van huidige leden, zie <http://www.emsa.europa.eu/end173d007.html#Representatives>. Voor Nederland is het lid de heer G.J. Olthoff, Directeur Maritiem Transport, Directoraat Generaal Goederenvervoer, Ministerie van Ven W. Plaatsvervangend lid is de heer P. Gelton, Directeur van de Divisie Scheepvaart, ook werkzaam bij VenW.

^[156] Par. 3.2.

^[157] Als gevolg van Verordening 724/2004/EG, zie art 11, zoals gewijzigd.

aangenomen en toepassen. Krachtens deze overeenkomsten zullen regelingen worden uitgewerkt die onder meer de aard en de omvang van en de nadere regels voor de deelneming van deze landen aan de werkzaamheden van EMSA vastleggen, met inbegrip van bepalingen ten aanzien van financiële bijdragen en personeel. Daaronder vallen naar onze mening ook bepalingen over het *stemrecht*; hoewel het onwaarschijnlijk lijkt dat in elke overeenkomst voorzien zal zijn in deelname van vertegenwoordigers van derde landen, in de EMSA-raad van bestuur, met tevens stemrecht.

Thans hebben vertegenwoordigers van Noorwegen en IJsland zitting in de raad van bestuur, inderdaad zonder stemrecht. Vóór hun toetreding op 1 januari 2007 tot de EU, hadden ook Roemenië en Bulgarije zitting in de EMSA-raad van bestuur, als 'derdelanders' en zonder stemrecht.

De raad van bestuur kiest uit zijn midden een *voorzitter* en een *vice-voorzitter*. De vice-voorzitter vervangt ambtshalve de voorzitter wanneer deze is verhinderd zijn taken te verrichten. De ambtstermijn van de voorzitter en de vice-voorzitter bedraagt *drie jaar* en loopt af wanneer hun respectieve lidmaatschap van de raad van bestuur ten einde loopt. Deze ambtstermijn kan eenmaal worden verlengd (art. 12).

Deze voorzitter roept de raad van bestuur in vergadering bijeen. De uitvoerend directeur van EMSA neemt deel aan de beraadslagingen, evenwel zonder stemrecht. De raad van bestuur houdt tweemaal per jaar een gewone vergadering; daarnaast komt de raad van bestuur bijeen op initiatief van de voorzitter, of op verzoek van de Commissie, of op verzoek van een derde van de lidstaten (dus thans op verzoek van ten minste 9 lidstaatvertegenwoordigers) (art. 13).

De raad van bestuur kan, wanneer het gaat om een vertrouwelijke kwestie of een belangenconflict, besluiten specifieke agendapunten te bespreken zonder dat daarbij de vier leden van de betrokken bedrijfssectoren aanwezig zijn. Gedetailleerde voorschriften voor de toepassing van deze bepaling kunnen worden vastgelegd in het reglement van orde.^[158]

Verder kan de raad van bestuur een ieder wiens advies dienstig kan zijn, uitnodigen om als *waarnemer* de vergaderingen bij te

^[158] Zie de 'Decision of the Administrative Board regarding rules of procedure of Administrative Board' van 4 december 2002, gepubliceerd op: <http://www.emsa.europa.eu/end173d008.html>.

wonen. De leden van de raad van bestuur kunnen zich laten bijstaan door adviseurs of deskundigen, behoudens de bepalingen van het reglement van orde. Het secretariaat van de raad van bestuur wordt verzorgd door het Agentschap.

Besluiten van de raad van bestuur worden genomen met een meerderheid van *twee derde* van alle stemgerechtigde leden, waarbij elk lid één stem heeft (art. 14). Thans zijn er derhalve ten minste 21 stemmen van de 31 stemmen nodig wil een besluit van de EMSA-raad van bestuur zijn aangenomen. Die benodigde 21 stemmen kunnen ook uitsluitend stemmen van de lidstaatvertegenwoordigers zijn, aangezien deze in totaal over 27 stemmen beschikken.

Bij afwezigheid van een lid heeft zijn plaatsvervanger het recht zijn stemrecht uit te oefenen. Het reglement van orde bepaalt de nadere bijzonderheden van de stemprocedure en in het bijzonder onder welke voorwaarden een lid namens een ander lid kan handelen.

3.1.2 Taken en bevoegdheden van de raad van bestuur

Volgens art. 10, lid 2, van de oprichtingsverordening (zoals gewijzigd), heeft de EMSA-raad van bestuur de volgende taken en bevoegdheden:

1 Benoeming en ontslag van de uitvoerend directeur.

Deze dient op grond van “verdienste en van door bewijsstukken aangetoonde bestuurlijke en leidinggevende vaardigheden, alsook bekwaamheid en ervaring die relevant is voor maritieme veiligheid en beveiliging, en de voorkoming en bestrijding van verontreiniging door schepen”, door de raad van bestuur te worden benoemd (art. 16). De raad van bestuur neemt een besluit met een verzwaarde meerderheid van *viervijfde* van alle stemgerechtigde leden. De Commissie kan één of meer kandidaten voorstellen. Thans zijn er daarom 25 van de 31 stemmen nodig, en niet zoals gebruikelijk minstens 21 stemmen (volgens de tweederde-hoofdregel).^[159]

De bevoegdheid om de uitvoerend directeur te *ontslaan* berust ook bij de raad van bestuur, en gaat volgens dezelfde procedure.

^[159] Vgl. par. 3.1.1.

2. Goedkeuring en vaststelling van het *algemeen verslag* van EMSA

Dit betreft een verslag van de activiteiten over het voorafgaande jaar, opgesteld door de uitvoerend directeur, en moest aanvankelijk uiterlijk op 30 april van het daarop volgende jaar zijn vastgesteld door de raad van bestuur. Deze laatste zorgde ervoor dat het jaarverslag werd toegezonden aan de lidstaten, het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

Later werd dit gewijzigd:^[160] thans dient de raad van bestuur het jaarverslag vast te stellen over de activiteiten van het Agentschap en dient dit uiterlijk op 15 juni in bij het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, de *Rekenkamer* en de lidstaten. Ook werd toegevoegd dat EMSA de begrotingsautoriteit (EP en Raad) jaarlijks alle relevante informatie over de resultaten van de evaluatieprocedures doet toekomen.

3 Onderzoek van verzoeken van de lidstaten om *technische bijstand*.

Dit is een taak van de raad van bestuur in het kader van de voorbereiding van het werkprogramma; het gaat erom technische oplossingen uit te werken en technische bijstand te verlenen aan lidstaten in verband met de toepassing van de communautaire wetgeving op de terreinen waarvoor EMSA bevoegd is.^[161]

4 Vaststelling van het *werkprogramma* van EMSA voor het komende jaar.

De raad van bestuur dient dit te doen vóór 30 november (aanvankelijk 31 oktober) van elk jaar en rekening houdend met het advies van de Commissie. Het werkprogramma moet worden toegezonden aan de lidstaten, het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De vaststelling van dit werkprogramma geschiedt onverminderd de jaarlijkse begrotingsprocedure van de Gemeenschap.

Indien de Commissie binnen een periode van 15 dagen na de datum van aanneming van het werkprogramma te kennen geeft het niet eens te zijn met het aangenomen werkprogramma, bespreekt de raad van bestuur het werkprogramma opnieuw en neemt hij het, *eventueel* gewijzigde, werkprogramma binnen twee maanden in tweede lezing aan, ofwel met een tweederde

^[160] Als gevolg van Verordening 1644/2003.

^[161] Daarover ook par. 4.3.

meerderheid inclusief de vertegenwoordigers van de Commissie (dus met minstens 21 van de 31 stemmen, waaronder de 4 Commissievertegenwoordigers), ofwel met eenparigheid van stemmen van de vertegenwoordigers van de lidstaten (dus minstens 27 van de 31 stemmen).

Er bestaat naar onze mening daarom geen plicht voor de EMSA-raad van bestuur om het werkprogramma te wijzigen naar aanleiding van bezwaren van de Commissie; het oorspronkelijke programma kan in tweede lezing ongewijzigd blijven. Het gevolg van bezwaren van de Commissie is echter wel dat de tweede keer een verzwaaarde meerderheid is vereist: de eerste keer, overeenkomstig de hoofdregel, een 2/3-meerderheid van de stemgerechtigde leden (21 van de 31), de tweede keer ofwel ook een 2/3-meerderheid, maar waaronder de vier vertegenwoordigers van de Commissie; ofwel met eenparigheid van de lidstaatvertegenwoordigers, dus minstens 27 van de 31 stemmen.

5 Vaststelling van de *definitieve begroting* van EMSA

Dit geschiedt vóór het begin van het begrotingsjaar, eventueel na aanpassing aan de communautaire bijdrage en andere ontvangsten van het Agentschap.^[162]

6 Vaststelling van *procedures* voor het nemen van *besluiten door de uitvoerend directeur*.

7 Vaststelling van een *beleidslijn voor inspectiebezoeken* in de lidstaten;^[163]

8 Taken uitvoeren met betrekking tot de *begroting* van het EMSA;^[164]

9 Optreden als *tuchtraad* ten aanzien van de uitvoerend directeur en de afdelingshoofden;

^[162] Zie verder par. 3.5. Zie ook reeds H2, par. 3.4.

^[163] Dit is de 'Decision of the Administrative Board on policy for visits to Member States' van 25 juni 2004, te vinden op: <http://www.emsa.europa.eu/end173d008.html>. Daarover ook par. 4.8.

^[164] Overeenkomstig de artikelen 18, 19 en 21; zie daarover par. 3.5 inzake de financiën van EMSA en par. 5.2 inzake budgettaire controle.

10 Vaststelling van zijn reglement van orde.^[165]

11 Vaststelling van een gedetailleerd plan voor de paraatheid en de activiteiten van het Agentschap op het gebied van verontreinigingsbestrijding, waarbij wordt gestreefd naar optimaal gebruik van de financiële middelen waarover EMSA beschikt.^[166]

3.2 De uitvoerend directeur

EMSA wordt geleid door deze uitvoerend directeur (thans de heer W. de Ruiter), die volledig onafhankelijk is in de uitoefening van zijn taken – dus anders dan de leden van de raad van bestuur – maar onverminderd de bevoegdheden van de Commissie en de raad van bestuur (art. 15). De ambtstermijn van de uitvoerend directeur bedraagt *vijf* jaar, welke eenmaal kan worden verlengd. De uitvoerend directeur kan worden bijgestaan door één of meer *afdelingshoofden*. Indien de uitvoerend directeur afwezig of verhinderd is, neemt een van de afdelingshoofden zijn plaats in. Zoals eerder aangegeven, wordt de uitvoerend directeur door de raad van bestuur benoemd en ontslagen, met een verzwaarde 4/5-meerderheid, en dient hij of zij over bestuurlijke en leidinggevende vaardigheden te beschikken, alsmede bekwaamheid en ervaring die relevant is voor maritieme veiligheid en beveiliging en de voorkoming en bestrijding van verontreiniging door schepen.

De uitvoerend directeur heeft de volgende *taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden*:

1 *Opstellen van het werkprogramma*

Het ontwerp-werkprogramma voor het komende jaar moet door hem worden voorgelegd aan de raad van bestuur van EMSA, dat het immers definitief vaststelt, en na raadpleging van de Commissie. De uitvoerend directeur neemt ook de nodige maatregelen voor de uitvoering van het werkprogramma.

^[165]Thans gedaan, op 4 december 2002, met de 'Decision of the Administrative Board regarding rules of procedure of Administrative Board', zie: <http://www.emsa.europa.eu/end173d008.html>.

^[166] Deze taak is later toegevoegd door Verordening 724/2004/EG (de tweede wijzigingsverordening).

2. Opstellen van een gedetailleerd *plan verontreinigingsparaatheid en -bestrijding*

Later werd toegevoegd, door de tweede wijzigingsverordening, dat de directeur ook een gedetailleerd plan op het gebied van verontreinigingsparaatheid en -bestrijding dient op te stellen. Het dient te worden voorgelegd aan de Raad van Bestuur, dat het plan definitief vaststelt, na raadpleging van de Commissie. De directeur dient de nodige maatregelen te nemen voor de uitvoering van het plan. Ter informatie dient het plan ook te worden voorgelegd aan twee comités die zich bezighouden met zeeverontreiniging.^[167]

3 Besluiten tot uitvoering van *inspectiebezoeken*

Dit na raadpleging van de Commissie en volgens de beleidslijn die de raad van bestuur heeft vastgesteld.^[168]

4 Het nemen van alle nodige maatregelen, waaronder de vaststelling van *interne administratieve instructies* en de bekendmaking van *mededelingen*, om het goed functioneren van het EMSA te waarborgen.

5 Organiseren van een *efficiënt toetsingssysteem*

De bedoeling hiervan is om de verwezenlijkingen van EMSA te kunnen vergelijken met de operationele doelstellingen. Op basis van die vergelijking stelt de uitvoerend directeur elk jaar een ontwerp van het algemeen verslag op, dat hij aan de raad van bestuur voorlegt. Hij dient bovendien een methode van geregelde evaluatie in te voeren die aan erkende vaknormen voldoet.

6 Uitoefening van bevoegdheden inzake het EMSA-*personeelsbeleid*.^[169]

7 Opstellen van ramingen van de *ontvangsten en uitgaven* van EMSA en uitvoering van de begroting.^[170]

^[167] Namelijk het comité van beheer inzake door ongevallen of opzettelijk veroorzaakte verontreiniging van de zee (zie art. 4 van Beschikking 2850/2000/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2000 houdende instelling van een communautair kader voor samenwerking op het gebied van door ongevallen veroorzaakte of opzettelijke verontreiniging van de zee, *Pb.* 2000, L 332, p. 1) resp. een comité inzake bestandsinterventies in het kader van civiele bescherming (artikel 9 van Beschikking 2001/792/EG, Euratom van de Raad van 23 oktober 2001 tot vaststelling van een communautair mechanisme ter vergemakkelijking van versterkte samenwerking bij bijstandsinterventies in het kader van civiele bescherming, *Pb.* 2001 L 297, p. 7).

^[168] Over die inspecties, zie nader par. 4.8.

^[169] Zie daarover nader par. 3.3.

^[170] Zie nader daarover par. 3.5 en 5.2.

3.3 Het personeel van EMSA

Het personeel van EMSA bestaat uit ambtenaren die door de Commissie of de lidstaten *tijdelijk* worden toegewezen of gedetacheerd en uit andere personeelsleden die door EMSA zelf worden aangeworven naargelang zijn werkzaamheden zulks vereisen (eigen personeel).

Het Protocol inzake voorrechten en immunititeiten van de Europese Gemeenschappen is van toepassing op het EMSA-personeel (art. 7), alsmede het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen. De raad van bestuur stelt, in overleg met de Commissie, de noodzakelijke specifieke uitvoeringsbepalingen vast (art. 6).

Voor het eigen personeel van EMSA is het tot aanstelling en ontslag bevoegde gezag, de uitvoerend directeur.

3.4 Betrokkenheid van belanghebbenden en deskundigen

Deze betrokkenheid is veel beknopter geregeld dan bij EASA en ERA; in feite gaat het alleen om de vier leden van de raad van bestuur die de “beroepsbeoefenaren van de nauwst betrokken bedrijfssectoren” vertegenwoordigen, evenwel zonder stemrecht.^[171]

3.5 De financiën van EMSA

De ontvangsten van EMSA bestaan voornamelijk uit een bijdrage (subsidie) van de Europese Gemeenschap; daarnaast kunnen inkomsten komen uit bijdragen van derde landen die deelnemen aan de werkzaamheden van het Agentschap, en kosten die voor publicaties, opleiding en andere door EMSA geleverde diensten in rekening worden gebracht. Dat de eerste inkomstenbron zonder meer de belangrijkste is, wordt ook aangegeven in de preambule: “Om de volledige autonomie en onafhankelijkheid van het Agentschap te waarborgen, wordt het noodzakelijk geacht aan het Agentschap een eigen begroting toe te kennen *die in essentie wordt betaald uit een bijdrage van de Gemeenschap*”^[172]

^[171] Zie reeds par. 3.1.1.

^[172] Overweging 11 in de preambule van de oprichtingsverordening.

De uitgaven van EMSA bestaan uit personeels-, administratieve, infrastructurele en operationele kosten. Deze ontvangsten en uitgaven moeten met elkaar in evenwicht zijn.

Inzake de begrotingsprocedure geldt het volgende.^[173] De uitvoerend directeur stelt een *raming* op van de ontvangsten en uitgaven van het Agentschap voor het volgende begrotingsjaar en zendt deze tezamen met een overzicht van de personeelsformatie naar de raad van bestuur.

De raad van bestuur stelt uiterlijk op 30 april van elk jaar de *ontwerpbegroting*, vergezeld van het voorlopige werkprogramma, vast en dient deze in bij de Commissie en bij derde landen die deelnemen aan de werkzaamheden van EMSA (Noorwegen en IJsland, vóór 1 januari 2007 ook Roemenië en Bulgarije).

Op basis van de ontwerpbegroting stelt de *Commissie* de betreffende ramingen vast in het *voontwerp* van algemene begroting van de Europese Unie, dat zij aan de Raad voorlegt (ex art. 272 EG-Verdrag). De omvang van de goedgekeurde begrotingsperspectieven van de Gemeenschap voor de komende jaren moet worden geëerbiedigd.

Na de vaststelling van de algemene begroting van de Europese Unie, door EP en Raad, stelt de raad van bestuur van EMSA de begroting en het definitieve werkprogramma van het Agentschap vast, en past die waar nodig aan de bijdrage van de Gemeenschap aan. De raad van bestuur doet die documenten onverwijld aan de Commissie, de begrotingsautoriteit (EP en Raad) en de derde landen die deelnemen aan de werkzaamheden van EMSA toekomen.

Ter verdere verzekering van een goed financieel beheer, dient de raad van bestuur, na verkrijging van de goedkeuring van de Commissie en het advies van de Rekenkamer, een eigen *financieel reglement* vast te stellen (art. 21). In dat *financieel reglement* wordt met name de wijze van opstelling en uitvoering van de begroting van het agentschap geregeld.^[174]

^[173] Vgl. H2, par. 3.4.

^[174] Gedaan met 'The financial regulations of the European Maritime Safety Agency adopted by the Administrative Board at its meeting on 3 July 2003' en 'The regulation of the European Maritime Safety Agency adopted on 9 December 2003, which lays down detailed rules for the implementation of the financial regulation of 9 December 2003 which applies to the budget of the European Maritime Safety Agency', zie: <http://www.emsa.europa.eu/end173d008.html>.

4 FUNCTIONEREN: TAKEN, VERANTWOORDELIJKHEDEN EN BEVOEGDHEDEN VAN EMSA

Zoals eerder aangegeven, diende EMSA aanvankelijk bij te dragen aan een hoog, uniform en efficiënt niveau van veiligheid op zee en aan het voorkomen van verontreiniging door schepen. Later zijn daar de nodige taken bijgekomen als gevolg van de tweede wijzigingsverordening, met name zeebeveiliging en bestrijding van zeemilieuverontreiniging.^[175]

Op de EMSA-website worden de huidige taken als volgt omschreven: “De dagelijkse activiteiten van het Agentschap betreffen niet alleen maritieme veiligheidsinspecties maar ook classificatiebureaus en havenvoorzieningen voor de inontvangstneming van gevaarlijke stoffen. Het Agentschap heeft tevens verantwoordelijkheid op zeer gespecialiseerde terreinen als informatie-uitwisseling over schepen en hun lading en harmonisering van de methoden die lidstaten hanteren bij onderzoeken naar ongevallen op zee. De taken van het Agentschap zijn na zijn oprichting verder uitgebreid: het is nu ook belast met de operationele ondersteuning van lidstaten bij de bestrijding van iedere mogelijk belangrijke zeeverontreiniging, de controle van de veiligheid aan boord van schepen (niet in havens) en de kwaliteitsbeoordeling van maritieme opleidingen in derde landen. Tot slot heeft het Agentschap tot taak belanghebbenden te stimuleren tot nauwere samenwerking bij preventieve actie. Het EMSA organiseert met het oog hierop regelmatig workshops met Europese deskundigen”.^[176]

Hierna worden deze taken en bevoegdheden in de volgorde van art. 2 van de oprichtingsverordening besproken; daaruit kunnen acht hoofdtaken worden afgeleid, die evenwel ook met zoveel woorden ook al op de website, hierboven geciteerd, worden genoemd.

4.1 Hulp aan de Commissie bij voorbereiding relevante EG-regelgeving

EMSA dient de Europese Commissie bij te staan in de voorbereidende werkzaamheden voor de bijwerking en de ontwikkeling van de *communautaire wetgeving* op het gebied van

^[175] Vgl. par. 2.3 van dit hoofdstuk.

^[176] Zie http://europa.eu/agencies/community_agencies/ems/index_nl.htm.

de veiligheid op zee, maritieme beveiliging, en de voorkoming en bestrijding van verontreiniging door schepen, met name in samenhang met de ontwikkeling van de internationale wetgeving terzake. Deze taak omvat tevens de analyse van onderzoeksprojecten op deze gebieden.

4.2 Hulp aan de Commissie bij uitvoering relevante EG-regelgeving

EMSA moet de Commissie helpen bij de daadwerkelijke *tenuitvoerlegging* van de communautaire wetgeving betreffende maritieme veiligheid, maritieme beveiliging en voorkoming van verontreiniging en bestrijding van door schepen veroorzaakte verontreiniging in de gehele Gemeenschap.

In het bijzonder valt onder deze hulpverlenende taak bij uitvoering van EG-regelgeving: (1) toezicht uitoefenen, door EMSA, op de algehele werking van de communautaire havenstaatcontrole, hetgeen ook bezoeken aan de lidstaten kan omvatten, en de Commissie mogelijke verbeteringen op dat gebied voorstellen; (2) het verlenen aan de Commissie van de technische bijstand die nodig is om deel te nemen aan het werk van de technische organen van het Memorandum van Overeenstemming van Parijs inzake havenstaatcontrole;^[177] (3) de Commissie helpen bij de uitvoering van elke taak die de Commissie wordt opgedragen door bestaande en toekomstige communautaire wetgeving inzake maritieme veiligheid, voorkoming van verontreiniging door schepen en bestrijding van door schepen veroorzaakte verontreiniging, met name de wetgeving die van toepassing is op classificatiebureaus, de veiligheid van passagiersschepen en de wetgeving die geldt voor de veiligheid, opleiding, diplomering en wachtdienst van scheepsbemanningen. Dit omvat de verificatie van de naleving door derde landen van de eisen van het Internationaal Verdrag betreffende de normen voor zeevarenden inzake opleiding, diplomering en wachtdienst van 1978 (het STCW-Verdrag) en van

^[177] Over deze regels inzake havenstaatcontrole (Richtlijn 95/21/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de lidstaten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole), *Pb* 1995, L 157, p. 1), inclusief het Parijse Memorandum, zie uitgebreid het onderzoeksrapport '*Bestuurlijke boetes voor buitenlandse schepen*', uitgebracht in opdracht van het Ministerie van VenW, december 2005, 86 pp., van A.B. Blomberg, H. Dotinga, E.J. Molenaar, R.H. van Ooik en A.H.A. Soons.

de maatregelen die genomen worden ter voorkoming van fraude met diploma's; (4) de Commissie technische bijstand verlenen bij de uitvoering van de inspectietaken die haar zijn opgedragen inzake beveiliging van schepen en havens.^[178] Deze bijstand van EMSA dient zich echter te beperken tot schepen en aanverwante bedrijven en erkende beveiligingsorganisaties die gemachtigd zijn om in dit kader bepaalde aan beveiliging gerelateerde activiteiten uit te voeren.

4.3 Technische en operationele hulp geven aan de lidstaten

EMSA dient samen te werken met de lidstaten door: (1) opleidingsactiviteiten te organiseren op gebieden die onder de verantwoordelijkheid van de havenstaat en de vlagstaat vallen; (2) technische oplossingen te ontwikkelen en technische bijstand te verlenen met betrekking tot de implementatie van communautaire wetgeving; (3) via het communautair mechanisme op het gebied van civiele bescherming,^[179] de acties ter bestrijding van verontreiniging met extra middelen die qua kostprijs doeltreffend zijn te ondersteunen, dit ingeval van bij ongevallen of opzettelijk door schepen veroorzaakte verontreiniging, wanneer daartoe een verzoek is ingediend. In dit verband ondersteunt EMSA de lidstaat onder wiens gezag de schoonmaakoperaties worden uitgevoerd.

4.4 Ondersteuning monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart

EMSA dient de samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie te bevorderen op het gebied van het communautaire monitoring- en informatiesysteem dat bij richtlijn 2002/59/EG werd ingesteld.^[180] Doel van deze richtlijn is een monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart in te stellen om de veiligheid en efficiëntie van het zeeverkeer in de

^[178] Krachtens artikel 10, lid 4 van Verordening (EG) nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 inzake de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (*Pb* 2004, L 35/1).

^[179] Ingesteld bij Beschikking 2001/792/EG, Euratom van de Raad van 23 oktober 2001 tot vaststelling van een communautair mechanisme ter vergemakkelijking van versterkte samenwerking bij bijstandsinterventies in het kader van civiele bescherming, *Pb*. 2001 L 297, p. 7).

^[180] Richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van Richtlijn 93/75/EEG van de Raad (*Pb* 2002 L 208, p. 10).

Gemeenschap te verhogen, om de reactie van de autoriteiten op incidenten, ongevallen en potentieel gevaarlijke situaties op zee – opsporings- en reddingsoperaties inbegrepen – te verbeteren, en om tot een betere voorkoming en opsporing van verontreiniging door schepen bij te dragen. De lidstaten dienen daartoe alle noodzakelijke en passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de kapiteins, exploitanten of agenten van schepen, evenals de verladers of eigenaars van gevaarlijke of verontreinigende stoffen die aan boord van dergelijke schepen worden vervoerd, voldoen aan de vereisten van deze richtlijn. Zo moet de exploitant, agent of kapitein van een schip dat op weg is naar een haven van een lidstaat een reeks van informatie aan de havenautoriteit mededelen (art. 4), en dienen lidstaten erop toe te zien dat alle schepen die hun grondgebied binnenvaren van een verplicht scheepsrapportagesysteem zijn voorzien (art. 5). In het bijzonder dient EMSA in dit verband samenwerking tussen de kuststaten in de betrokken scheepvaartgebieden te bevorderen, en worden alle informatiesystemen ontwikkeld en gebruikt die nodig zijn om de doelstellingen van de richtlijn over het monitoring en informatiesysteem voor de zeescheepvaart te bereiken.

4.5 Steun bij onderzoeken van ongevallen op zee

EMSA bevordert de samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie bij het ontwikkelen van een *gemeenschappelijke methodologie* voor het *onderzoeken van maritieme ongevallen* volgens erkende internationale beginselen, bij het verlenen van steun aan de lidstaten bij activiteiten met betrekking tot onderzoeken in verband met ernstige scheepvaartongevallen, en bij de uitvoering van een analyse van bestaande onderzoeksrapporten met betrekking tot ongevallen.

4.6 Relevante informatie verschaffen

EMSA verschaft de Commissie en de lidstaten objectieve, betrouwbare en vergelijkbare *informatie* en gegevens over maritieme veiligheid, maritieme beveiliging en verontreiniging door schepen, om hen in staat te stellen de nodige verbeteringen in hun activiteiten op deze gebieden door te voeren en de doeltreffendheid van bestaande maatregelen te evalueren.

Het gaat hierbij om taken als verzameling, registratie en evaluatie van technische gegevens op het gebied van maritieme veiligheid, maritieme beveiliging en maritiem verkeer, alsmede op het gebied van door ongevallen en opzettelijk veroorzaakte verontreiniging van de zee, de systematische exploitatie van bestaande databanken, inclusief hun kruisbestuiving, en waar nodig de ontwikkeling van bijkomende databanken.

Aan de hand van de verzamelde gegevens publiceert de Commissie met de hulp van EMSA om de zes maanden informatie over schepen aan wie toegang tot communautaire havens is geweigerd. Dit is mogelijk ingeval van ernstige gebreken en totdat de eigenaar of de exploitant van het schip ten overstaan van de bevoegde instantie waar de tekortkoming aan het schip is geconstateerd, heeft aangetoond dat het schip volledig aan alle van toepassing zijnde voorschriften van de internationale verdragen inzake het recht van de zee voldoet.^[181]

Het Agentschap dient ook de Commissie en de lidstaten te helpen bij het verbeteren van de identificatie en vervolging van schepen die zich schuldig maken aan illegale lozingen.

4.7 Hulp aan kandidaat-lidstaten verlenen

Tijdens de onderhandelingen met kandidaat-lidstaten kan EMSA technische bijstand verlenen met betrekking tot de implementatie van communautaire wetgeving op het gebied van maritieme veiligheid, maritieme beveiliging en voorkoming van verontreiniging door schepen. Het Agentschap kan ook, wanneer deze staten getroffen zijn door verontreiniging van de zee die door een ongeval of opzettelijk is veroorzaakt, bijstand verlenen via het reeds genoemde communautair mechanisme op het gebied van civiele bescherming. Deze taken worden gecoördineerd met de bestaande regionale samenwerkingsprogramma's en omvatten waar nodig het organiseren van relevante opleidingsactiviteiten.

4.8 EMSA-inspecties in de lidstaten

Wat betreft de mogelijkheid van *inspectiebezoeken*, stelt artikel 3 van de verordening dat EMSA deze bevoegdheid daadwerkelijk heeft: voor het vervullen van zijn taken *kan* het Agentschap

^[181] Overeenkomstig art. 11 van de Richtlijn Havenstaatcontrole, reeds aangehaald. In de praktijk gaat het steeds om schepen uit derde landen die 'aan de ketting' worden gelegd, zie het genoemde onderzoeksrapport "Bestuurlijke boetes voor buitenlandse schepen".

inspectiebezoeken aan de lidstaten brengen, overeenkomstig de door de raad van bestuur vastgestelde beleidslijn.^[182] De nationale autoriteiten van de lidstaten dienen het werk van het EMSA-personeel te vergemakkelijken.

Hieruit blijkt dat het niet nodig is dat de lidstaten – waaronder Nederland – vooraf hun toestemming geven. Wel moet EMSA de betrokken lidstaat *in kennis* van het *geplande* inspectiebezoek stellen, en ook de identiteit van de gemachtigde ambtenaren en de aanvangsdatum meedelen. De met de inspecties belaste ambtenaren van het Agentschap leggen eerst het besluit over van de uitvoerend directeur van het Agentschap waarin het voorwerp en het doel van hun opdracht zijn vermeld. Verder moet EMSA, na elk bezoek, een verslag opstellen dat aan de Commissie en aan de betrokken lidstaat wordt verstrekt.

5. CONTROLEMECHANISMEN OP HET HANDELEN VAN EMSA

De eerder besproken vijf vormen van toezicht worden in deze paragraaf toegepast op EMSA: bestuurlijk (par. 5.1), budgettair (par. 5.2), parlementair (par. 5.3), rechterlijk (par. 5.4) en publieke vormen van controle (par. 5.5).

5.1 Bestuurlijk toezicht

Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven, kan bij bestuurlijk toezicht een onderscheid worden gemaakt tussen het toezicht op Europees en op nationaal niveau. Bij het Europee niveau gaat het om toezicht door de Europese Commissie (par. 5.1.1) en door OLAF (par. 5.1.2). Daarnaast is er het toezicht op nationaal niveau, meer specifiek door de nationale ministeries (par. 5.1.3).

5.1.1 Door de Europese Commissie Deelname in de raad van bestuur

Zoals bleek, heeft de Commissie vier vertegenwoordigers in de raad van bestuur van EMSA, die niet onafhankelijk zijn maar onder instructie van de EC staan.^[183] Via instructies aan deze leden, kan de EC dus de nodige invloed uitoefenen binnen EMSA, meer specifiek binnen de raad van bestuur, dat het belangrijkste

^[182] Dit is de 'Decision of the Administrative Board on policy for visits to Member States' van 25 juni 2004, te vinden op: <http://www.emsa.europa.eu/end173d008.html>

^[183] Par. 3.1.1 van dit hoofdstuk.

orgaan binnen het agentschap is. Het tegenhouden van beslissingen door de EC-vertegenwoordigers alleen, is evenwel niet mogelijk, aangezien normaliter een 2/3-meerderheid volstaat voor het aannemen van de belangrijkste EMSA-besluiten (dus 21 van de 31 stemmen is voldoende).

Dit is anders bij het werkprogramma: via het bezwaar maken daartegen, kan de EC afdwingen dat het werkprogramma in tweede lezing via een verzwaarde meerderheid moet worden aangenomen, waardoor het heel moeilijk wordt dat programma aan te nemen indien de EC tegen blijft.^[184] Ook voor de benoeming en het ontslag van de uitvoerend directeur van EMSA, door de raad van bestuur, geldt een verzwaarde meerderheid van 4/5. Bovendien bestaat invloed omdat de Commissie kandidaten mag voordragen.

Hoewel de Commissie-vertegenwoordigers aldus overstemd kunnen worden, heeft de EC wel rechtstreeks 'een gezicht' binnen EMSA, dat het mogelijk maakt op grond van goede argumenten de overige leden – met name die van de lidstaten – en ook de uitvoerend directeur te overtuigen. Dit gedurende de halfjaarlijkse vergaderingen van de raad van bestuur, en bovendien tijdens extra vergaderingen waarom de Commissie kan verzoeken. Oftewel, zoals eerder besproken, via het formele kanaal kunnen informele kanalen worden geactiveerd.

Via jaarverslag en werkprogramma

Zoals bleek, dienen het jaarverslag over het afgelopen jaar en het werkprogramma voor het komende jaar aan onder meer de Commissie te worden toegezonden. Dat verschaft allereerst een beeld van de recente en de komende activiteiten van EMSA; bij vragen of commentaar daaromtrent kan de Commissie de vertegenwoordigers in de raad van bestuur vragen die punten onder de aandacht te brengen van de overige leden en de uitvoerend directeur. Eventueel kan de uitvoerend directeur daarover onderhouden worden door de diensten van de EC (of zelfs met ontslag worden bedreigd, hoewel daarvoor ook andere leden van de raad van bestuur nodig zijn). Ook zou de Commissie naar aanleiding van jaarverslag en/of het werkprogramma kunnen komen met een voorstel tot wijziging van de basisverordening (zie hierna).

^[184] Vgl. par. 3.1.2.

Via het budget

De belangrijkste stuurmogelijkheid van de EC is dat het op basis van de ontwerpbegroting van de EMSA-raad van bestuur, de betreffende ramingen in het *voorontwerp* van algemene begroting van de Europese Unie opneemt. De Commissie hoeft de door EMSA voorgestelde raming van ontvangsten en uitgaven echter niet ongewijzigd over te nemen. Vervolgens staat het evenwel aan EP en Raad om, in de algemene begroting van de Europese Unie, de definitieve totale subsidie voor EMSA te bepalen.

Ook kan invloed worden uitgeoefend via het *goedkeuringsrecht* dat de Commissie heeft inzake het financieel reglement van EMSA (art. 21).

Bij wijziging van de basisverordening

Wijzigingen van de basisverordening moeten volgens de medebeslissingsprocedure (art. 251 EG) worden aangenomen,^[185] hetgeen betekent dat de EC een *exclusief recht van initiatief* heeft: het staat enkel aan de Commissie om al dan niet met zo'n voorstel te komen en ook de inhoud ervan wordt door deze instelling vastgesteld. Die inhoud is bovendien enkel met eenparigheid door de Raad te wijzigen (art. 250 EG). Wijzigingsvoorstellen kunnen met name worden ingediend naar aanleiding van het jaarverslag, werkprogramma of een vijfjaarlijkse evaluatie. De term "wijziging" omvat, naar onze mening, ook de mogelijkheid van volledige *intrekking* van de verordening, en daarmee de opheffing van EMSA. Dit zal echter hooguit gebeuren indien uit evaluatie blijkt van ernstig disfunctioneren van het agentschap.

Er is *niet* voorzien, anders dan bij EASA, in de bevoegdheid van de Commissie tot het vaststellen van *uitvoeringsverordeningen*. Dit is dus een inperking van de 'stuurmogelijkheden' door de EC, via het vaststellen van gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften.

5.1.2 Door OLAF; fraudebestrijding

Ter bestrijding van fraude, corruptie en andere illegale handelingen zijn de bepalingen van de verordening over het Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF) van toepassing verklaard op EMSA (art. 20). Ook dient EMSA toe te treden tot het Interinstitutioneel Akkoord van 25 mei 1999 betreffende de interne onderzoeken verricht door OLAF en EMSA dient onverwijld de betreffende voorschriften vast te stellen die op het voltallige personeel van toepassing zijn. Dit

^[185] Vanwege de rechtsbasis van art. 80 lid 2 EG; zie par. 2.2 van dit hoofdstuk.

betekent concreet, zoals in hoofdstuk 2 al uitvoeriger werd besproken, dat OLAF bij vermoedens van fraude of andere illegale handelingen binnen/door EMSA inspectiebezoeken aan dit agentschap kan brengen.^[186]

Intern dient EMSA een fraudebesluit vast te stellen, met name regels over: a) de verplichting voor de leden, ambtenaren en personeelsleden en voor de hoofden, om aan de personeelsleden van OLAF hun medewerking te verlenen en inlichtingen te verstrekken; b) de door de personeelsleden van OLAF bij het verrichten van interne onderzoeken in acht te nemen procedures en de waarborgen inzake de rechten van personen die in een intern onderzoek betrokken zijn.^[187]

De financieringsbesluiten, alsmede alle contracten en uitvoeringsinstrumenten die uit die besluiten voortvloeien, moeten uitdrukkelijk bepalen dat zowel de Rekenkamer als het OLAF, indien nodig, bij de *begunstigden* van middelen van EMSA en ook bij de tussenpersonen die deze middelen verdelen, tot controle ter plaatse kunnen overgaan.

5.1.3 Door de lidstaten/betrokken ministeries

Deelname in de raad van bestuur

Zoals reeds aangegeven, achten wij de deelname van Nederland (ambtenaren van VenW) in de raad van bestuur de belangrijkste wijze van toezicht houden op *bestaande* agentschappen; er kunnen via de formele lijn, informele mechanismen als discussie, overtuigen en informatieverzameling worden geactiveerd.

Maar waar de Commissie nog vier vertegenwoordigers in de raad van bestuur van EMSA heeft zitten, heeft VenW één vertegenwoordiger, die evenwel onder instructie van VenW mag staan. Via deze instructies kan VenW enige invloed uitoefenen binnen de raad van bestuur.

Het tegenhouden van beslissingen door de Nederlandse vertegenwoordiger alleen is niet mogelijk, vanwege de 2/3-meerderheidsregel. Bij de verzwaarde meerderheid voor enkele belangrijke besluiten (het werkprogramma nadat de EC bezwaar heeft gemaakt, benoeming en ontslag van de directeur) heeft Nederland meer invloed, maar nog steeds geen vetorecht.

^[186] Zie verder H2, par. 5.1.1.

^[187] Gedaan met de 'Decisions of the Administrative Board concerning the terms and conditions for internal investigations in relation to the prevention of fraud, corruption and any illegal activity detrimental to the Communities' interests' van 9 December 2003, zie: <http://www.emsa.europa.eu/end173d008.html>.

Hoewel Nederland aldus overstemd kan worden, heeft deze lidstaat, net zoals de Commissie en andere lidstaten, wel rechtstreeks 'een gezicht' binnen EMSA, dat het mogelijk maakt op grond van goede argumenten de overige leden te overtuigen gedurende de halfjaarlijkse en extra vergaderingen van de raad van bestuur.

Via jaarverslag en werkprogramma

Het jaarverslag en het werkprogramma dient aan onder meer de lidstaten te worden toegezonden. Dat verschaft een beeld van de recente en de komende activiteiten van EMSA; bij vragen of commentaar daaromtrent kan de Nederlandse vertegenwoordiger in de raad van bestuur vragen die punten onder de aandacht te brengen van de overige leden en van de uitvoerend directeur. Ook zou Nederland de Commissie kunnen vragen te komen met een voorstel tot wijziging van de basisverordening (zie hierna).

Via het budget van EMSA

Deze mogelijkheid van toezicht is voor een nationaal ministerie zoals VenW uiterst beperkt. Uit de besproken begrotingsprocedure blijkt dat hooguit in de Raad, in zijn hoedanigheid van deel van de begrotingsautoriteit, invloed zou kunnen worden uitgeoefend. Maar het is niet erg waarschijnlijk dat enkel vanwege het voorgestelde EMSA-budget, Nederland serieuze bezwaren zou gaan maken.

Bij wijziging van de basisverordening

Bezien vanuit nationale ministeries, zoals VenW, is deze rol beperkt. Wijzigingen van de basisverordening moeten volgens de medebeslissingsprocedure worden aangenomen, zodat in een eerste fase de Commissie gevraagd kan worden met een wijzigingsvoorstel te komen. Daarna is Nederland weer aan de beurt als de Raad – en al eerder het Coreper – zich buigt over het Raadsstandpunt. Als aangegeven, volstaat evenwel een QMV om de EMSA-verordening te wijzigen.

Er is in de basisverordening niet voorzien in uitvoeringsbevoegdheden voor de Commissie, zodat Nederland daarop niet bedacht hoeft te zijn.

5.2 Budgettair toezicht

De controle op het aangaan van betalingsverplichtingen en de betaling van alle uitgaven, alsmede de controle op de vaststelling en de inning van alle ontvangsten van het Agentschap, worden uitgevoerd door de *financieel controleur van de Commissie*. Uiterlijk op 31 maart van elk jaar dient de uitvoerend directeur aan de Commissie, de raad van bestuur en de Europese Rekenkamer, de gedetailleerde rekeningen van alle ontvangsten en uitgaven over het voorgaande begrotingsjaar voor te leggen. De Rekenkamer onderzoekt deze rekeningen overeenkomstig artikel 248 van het EG verdrag. De Rekenkamer publiceert elk jaar een verslag van de activiteiten van het Agentschap. Het Europees Parlement verleent op aanbeveling van de raad van bestuur de uitvoerend directeur van EMSA kwijting met betrekking tot de uitvoering van de begroting. Budgettair toezicht is dus in feite een vorm van bestuurlijk toezicht op Europees niveau, waarbij met name de EC, de Rekenkamer en het EP een rol spelen. Vandaar ook dat reeds werd gezegd dat een nationaal ministerie als VenW in feite buiten de budgettaire controle staat.

5.3 Parlementair toezicht door het Europees Parlement

Horen van de uitvoerend directeur van EMSA

In de dagelijkse praktijk zijn de controlemogelijkheden van het EP beperkt, met name omdat er geen EP-vertegenwoordigers zitting hebben in de raad van bestuur van EMSA. In feite is het enige *acute* toezichtmiddel voor het EP het *horen van de uitvoerend directeur* van EMSA. Het is evenwel opmerkelijk dat er *geen* bepaling in de EMSA-oprichtingsverordening staat over een *plicht* voor de directeur om gehoor te geven aan oproepen van het EP te verschijnen, anders dan bij ERA en EASA.^[188] Of die plicht er juridisch gezien toch bestaat, blijft daarmee onduidelijk, maar lijkt ons niet waarschijnlijk.

Via het budgetrecht

Verder is er de budgettaire controle door het EP. Zoals hiervoor werd besproken, dient een verslag over het budgettair en

^[188] Vgl. H4, par. 6.3 resp. H5, par. 5.3. Ook de twee latere wijzigingsverordeningen bevatten niet een dergelijke plicht voor de uitvoerend directeur van EMSA.

financieel beheer van het begrotingsjaar te worden toegezonden aan onder meer het Europees Parlement. De uitvoerend directeur moet het Europees Parlement op diens verzoek ook alle inlichtingen verstrekken die nodig zijn voor het goede verloop van de kwijtingprocedure voor het betrokken begrotingsjaar, welke kwijting het EP bevoegd is te verlenen, dus aan de EMSA uitvoerend directeur voor *uitvoering* van de begroting. Belangrijker nog is de bevoegdheid van het EP, samen met de Raad, om de definitieve begroting van de EU (als geheel) vast te stellen, omdat daarop ook de uitgaven voor EMSA staan.

Via jaarverslag en werkprogramma

Jaarlijks controle kan verlopen via het jaarverslag en het werkprogramma van EMSA. De raad van bestuur dient namelijk jaarlijks het algemene verslag van de werkzaamheden van het afgelopen jaar, en ook het werkprogramma voor het komende jaar, aan onder meer het Europees Parlement toe te zenden. Naar aanleiding hiervan kan het EP besluiten de EMSA-directeur op te roepen teneinde te worden gehoord, waaraan deze echter formeel geen gehoor hoeft te geven (zie hierboven). Zelfs zou het EP naar aanleiding van het jaarverslag of het werkprogramma aan de EC kunnen vragen om met voorstellen tot wijziging van de oprichtingsverordening te komen.^[189]

Bij wijziging van de EMSA-basisverordening

Ingeval van wijziging van de oprichtingsverordening – waarvoor eerst een voorstel van de Commissie nodig is – heeft het EP duidelijk meer invloed, namelijk een recht van medebeslissing. Wijzigingsverordeningen zullen namelijk ook, evenals de EMSA-oprichtingsverordening, op art. 80, lid 2, EG worden gebaseerd. Het EP heeft dan als medewetgever een vetorecht, net zoals de Raad, hetgeen een vergaande invloed betekent.

5.4 Rechterlijk toezicht door het HvJEG: aansprakelijkheid EMSA

De gebruikelijke, bij bijstandverlenende en adviserende agentschappen passende, vormen van rechtsbescherming zijn

^[189] Over die exclusieve bevoegdheid van de EC om met voorstellen te wijziging te komen, zie par.5.1.1.

opgenomen in de EMSA-verordening: contractuele en niet-contractuele aansprakelijkheid.^[190]

Artikel 8 van de oprichtingsverordening bepaalt hierover dat de *contractuele aansprakelijkheid* van EMSA wordt beheerst door het recht dat van toepassing is op het desbetreffende contract. Het Hof van Justitie heeft rechtsmacht om uitspraak te doen krachtens een arbitrageclausule in een door het Agentschap gesloten contract.

In geval van *niet-contractuele aansprakelijkheid* dient EMSA, in overeenstemming met de algemene beginselen welke de rechtsstelsels der lidstaten gemeen hebben, alle door zijn afdelingen of door zijn personeelsleden bij de uitoefening van hun werkzaamheden veroorzaakte schade te vergoeden. Het Gerecht/Hof van Justitie heeft rechtsmacht voor geschillen over de vergoeding van deze schade.

De persoonlijke aansprakelijkheid van de personeelsleden jegens het Agentschap wordt beheerst door de bepalingen van het Statuut of de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden.

Het beroep tot nietigverklaring ontbreekt aldus, waarover men ons inziens twijfel kan hebben sinds EMSA ook *operationele* taken heeft toegekend gekregen, als gevolg van de tweede wijzigingsverordening. Goed verdedigbaar is daarom dat voor althans EMSA-inspecties bij particuliere bedrijven voor hen nietigheidsberoep dient open te staan.^[191]

5.5 Publieke controle

5.5.1 Via deelname aan de werkzaamheden van EMSA

De meest directe controle door particuliere groeperingen verloopt via de deelname van de vier vertegenwoordigers van 'de nauwst betrokken bedrijfssectoren'. Deze leden zijn evenwel niet stemgerechtigd, zoals bleek,^[192] maar hun mening kan gehoord worden en zij ontvangen ook direct informatie via de (minstens) halfjaarlijkse vergaderingen van de raad van bestuur.

5.5.2 Toegang tot documenten

EMSA dient het publiek toegang te geven tot documenten in zijn bezit. Aanvankelijk was dit recht iets anders geformuleerd dan bij

^[190] Vgl. H2, par. 5.4.1.

^[191] Over deze inspecties, zie nader par. 4.8.

^[192] Par. 3.1.1.

de andere twee agentschappen: bij de behandeling van verzoeken om toegang tot documenten in zijn bezit past het Agentschap “de beginselen toe” van Verordening 1049/2001/EG inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (art. 4 lid 1, oorspronkelijke versie).

^[193] Later werd dit echter gelijk getrokken met de regelingen voor de andere twee agentschappen: de openbaarheidverordening is “*van toepassing* op de documenten die bij het Agentschap berusten”. Ook werd toegevoegd dat tegen de beslissingen van EMSA tot weigering van toegang tot documenten beroep kan worden ingesteld, door middel van een klacht bij de Europese Ombudsman of door middel van een beroep bij het Hof (volgens de voorwaarden van resp. art. 195 EG en art. 230 EG).

Het Agentschap kan ook op eigen initiatief communiceren op de gebieden die tot zijn taken behoren. Het draagt er met name zorg voor dat het publiek en belanghebbenden snel objectieve, betrouwbare en begrijpelijke informatie omtrent zijn werkzaamheden ontvangen (art. 4 lid 2).

De raad van bestuur dient de nodige interne regels op te stellen voor de toepassing van deze plichten toegang tot documenten te geven en te communiceren met het publiek.^[194]

5.5.3 Privacybescherming

Verordening 45/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens is *van toepassing* verklaard op de informatie die de Commissie en het Agentschap op grond van de EMSA-verordening verzamelen.^[195]

5.5.4 Externe evaluaties

De EMSA-oprichtingsverordening voorziet in evaluatie van het Agentschap, voor het eerst na een periode van vijf jaar, en bovendien door een *extern* instituut. Art. 22 bepaalt namelijk dat binnen vijf jaar, de raad van bestuur de opdracht tot een onafhankelijke externe evaluatie van de uitvoering van de EMSA-

^[193] Vgl. de algemene bespreking van de openbaarheidverordening in H2, par. 5.2.2.

^[194] Gedaan op 25 juni 2004, met de “Decision of the Administrative Board concerning public access to documents”, zie: <http://www.emsa.europa.eu/Docs/adminboard/25.06.2004.access%20to%20documents.pdf>.

^[195] Over wat dit concreet betekent, zie reeds H2, par. 5.2.2.

verordening geeft. De Commissie verstrekt het Agentschap alle gegevens welke het voor deze evaluatie relevant acht. Bij de evaluatie wordt nagegaan welk effect deze verordening, het Agentschap en zijn werkmethoden hebben gehad op de totstandkoming van een hoog niveau van veiligheid op zee en van voorkoming van verontreiniging door schepen. De raad van bestuur stelt in overleg met de Commissie een specifieke opdracht vast, na raadpleging van de betrokken partijen. De raad van bestuur ontvangt de evaluatie en doet de Commissie aanbevelingen met het oog op wijzigingen in de EMSA-verordening, het Agentschap zelf en zijn werkmethoden. De resultaten van de evaluatie en de aanbevelingen worden door de Commissie toegezonden aan de Raad en het Europees Parlement en worden bekendgemaakt.

6 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Het Europese agentschap voor zeeveiligheid is voor Nederland belangrijker dan voor de meeste andere lidstaten van de Unie, wegens de ligging van ons land en zijn relatie met de zee. Dit agentschap heeft naar onze mening een aantal nuttige en een aantal gevoelige functies. Dit maakt nauwe betrokkenheid van het ministerie bij het functioneren van dit agentschap wezenlijk, zowel naar vorm als naar inhoud.

De manieren waarop dit kan, zijn evenwel beperkt. Zoals aangegeven, moet vooral worden gedacht aan invloed via de 'eigen' man of vrouw in de raad van bestuur van EMSA. Zo is het ministerie betrokken bij de belangrijkste beleidsbeslissingen van dit agentschap, waaronder vaststelling van werkprogramma, jaarverslag, beleidslijnen voor inspecties, benoemen en ontslaan van de directeur, etc.

Dit is des te belangrijker nu elk agentschap de neiging heeft zijn eigen functie en informatie in zekere zin af te schermen van de buitenwereld. Maar een Europees agentschap kan ook voor erbij betrokken nationale instanties worden gebruikt om juist beter geïnformeerd te zijn en betrokken te zijn bij de ontwikkelingen en de actualiteit terzake. De internationale en de Europese zeeveiligheid heeft een groeiend publiek belang en is ook een onderwerp met steeds grote actualiteitswaarde. Dit geldt in het

bijzonder voor landen aan zee en die een belangrijke relatie met zee en zeevaart onderhouden.

In dit verband zij nogmaals benadrukt dat op basis van de formele kanalen van controle en betrokkenheid, zoals de deelname in de raad van bestuur, en dus betrokkenheid bij benoeming van en toezicht op het functioneren van de directeur, *informele* informatiekkanalen kunnen worden geactiveerd en benut voor het verkrijgen van voortdurende en noodzakelijke informatie over de stand van zaken en ontwikkelingen van het zeeverkeer, aanvullend op die van de nationale instanties.

Hoe Europees ze ook zijn, de Europese instanties moeten naar onze mening altijd in belangrijke mate functioneren binnen en ten dienste staan van de *nationale* politieke context en van de nationale verantwoordings- en publiciteitslijnen. Als zij er met name niet toe bijdragen, de greep van het departement van Verkeer en Waterstaat op de situatie van de zeeveiligheid en haar ontwikkeling te versterken, moet het departement zich beraden op het krachtiger aanhalen van de formele lijnen. Daarom achten wij het belangrijk dat de leden van de raad van bestuur niet onafhankelijk zijn, en dat ook niet moeten worden.

De meer specifieke conclusies zijn de volgende.

De oprichting van EMSA had met name tot doel de bestaande wetgeving over maritieme veiligheid en maritieme milieubescherming beter *uit te voeren* en te *handhaven*. Daarnaast kreeg EMSA een taak om de Commissie te helpen de bestaande EG-regelgeving verder te verbeteren en bij te houden.

EMSA werd opgericht op basis van art. 80, lid 2, van het EG-Verdrag, dus volgens de medebeslissingsprocedure, welke procedure ook van toepassing is voor latere en toekomstige wijzigingen van de oprichtingsverordening. De stemwijze in de Raad van Ministers is dan QMV en dus kan een minderheid in de Transportraad overstemd worden.

De taken van EMSA betreffen thans – na uitbreiding van het initiële takenpakket – de veiligheid op zee, maritieme beveiliging, voorkoming van verontreiniging door schepen, en bestrijding van verontreiniging door schepen. Bijkomende taken zijn de

civiele bescherming ondersteunen, en bijdragen aan de naleving van door derde landen afgegeven diploma's voor zeevarenden. De hoofdtaken omvatten ook operationele taken, met name inspectiebevoegdheden.

Intern kent EMSA een raad van bestuur bestaande uit één vertegenwoordiger van iedere lidstaat en vier vertegenwoordigers van de Commissie, alsmede vier niet-stemgerechtigde vertegenwoordigers van de nauwst betrokken bedrijfssectoren. Daarnaast zijn er (niet-stemgerechtigde) vertegenwoordigers van derde staten, namelijk Noorwegen en IJsland. Deze leden zijn *niet* onafhankelijk, maar in feite belangenvertegenwoordigers van ieder van hun lidstaat, van de Commissie, resp. van ieder van de vier belangenorganisaties.

Besluiten van de raad van bestuur worden genomen, als hoofdregel, met een meerderheid van *twee derde* van alle stemgerechtigde leden. Thans zijn er daarom ten minste 21 stemmen van de 31 stemmen nodig. Voor enkele belangrijke besluiten is een verzwaaarde meerderheid van 4/5 van de stemmen vereist.

De EMSA-raad van bestuur heeft de volgende taken en bevoegdheden: benoeming en ontslag van de uitvoerend directeur; goedkeuring van het algemeen verslag van EMSA; onderzoek van verzoeken van de lidstaten om technische bijstand; vaststelling van het werkprogramma van EMSA; vaststelling van de definitieve begroting van EMSA; vaststelling van procedures voor het nemen van besluiten door de uitvoerend directeur; vaststelling van een beleidslijn voor inspectiebezoeken in de lidstaten; taken uitvoeren met betrekking tot de begroting van het EMSA; optreden als tuchtraad ten aanzien van de uitvoerend directeur en de afdelingshoofden; vaststelling van zijn reglement van orde; vaststelling van een gedetailleerd plan voor de paraatheid en de activiteiten van EMSA op het gebied van verontreinigingsbestrijding.

De *uitvoerend directeur* is onafhankelijk en vertegenwoordigt EMSA. Hij heeft de volgende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden: opstellen van het werkprogramma; opstellen van een gedetailleerd plan voor verontreinigingsparaatheid en -bestrijding; besluiten tot uitvoering van inspectiebezoeken;

het nemen van alle maatregelen om het goed functioneren van het EMSA te waarborgen; organiseren van een efficiënt toetsingssysteem; voeren van het EMSA-personeelsbeleid; opstellen van ramingen van de ontvangsten en uitgaven van EMSA en uitvoering van de begroting.

De *taken en bevoegdheden* van EMSA (als organisatie) zijn: hulp geven aan de Commissie bij de voorbereiding van EG-regelgeving op het gebied van de veiligheid op zee, maritieme beveiliging, en de voorkoming en bestrijding van verontreiniging door schepen; hulp verlenen aan de Commissie bij uitvoering van deze EG-regelgeving; technische en operationele hulp geven aan de lidstaten; ondersteunen van het monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart; steun verlenen bij onderzoeken van ongevallen op zee, door een gemeenschappelijke methodologie voor het onderzoeken van maritieme ongevallen te ontwikkelen; informatie aan de Commissie en de lidstaten verschaffen over maritieme veiligheid, maritieme beveiliging en verontreiniging door schepen; hulp aan kandidaat-lidstaten verlenen; en inspecties in de lidstaten uitvoeren, waarvoor *niet* vooraf hun toestemming hoeft te zijn verkregen (wel dient EMSA de betrokken lidstaat in kennis van het geplande inspectiebezoek stellen).

Wat betreft het *toezicht* op EMSA-handelen, komen wij de belangrijkste vormen tegen in de oprichtingsverordening. Bestuurlijk toezicht op Europees niveau gebeurt door de Commissie en ook door OLAF. Bestuurlijk toezicht door de lidstaten gebeurt met name door hun deelname in de raad van bestuur van EMSA.

Bij het budgettaire toezicht op EMSA zijn de Commissie en de Europese Rekenkamer betrokken, alsmede het Europees Parlement wat betreft het verlenen van kwijting met betrekking tot de uitvoering van de begroting.

Inzake parlementair toezicht, zijn de controlemogelijkheden voor het EP beperkt, met name omdat er geen EP-vertegenwoordigers zitting hebben in de raad van bestuur van EMSA. Wel kan het EP de uitvoerend directeur horen (hetgeen echter niet verplicht is gesteld), en speelt het EP een belangrijke rol bij de vaststelling van het EMSA-budget.

Wat het rechterlijk toezicht betreft, vinden wij de gebruikelijke vormen van rechtsbescherming in de EMSA-verordening: een

beroepsgang naar het Gerecht/Hof voor burgers inzake de contractuele en de niet-contractuele aansprakelijkheid van EMSA. Publieke controle tot slot is mogelijk via deelname van belangengroeperingen in de raad van bestuur van EMSA (vier vertegenwoordigers van 'de nauwst betrokken bedrijfssectoren', zonder stemrecht), doordat de algemene openbaarheidverordening van toepassing is op EMSA, doordat de verordening over de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens van toepassing is verklaard, en doordat is voorzien in een plicht tot externe evaluatie.

HOOFDSTUK 4

HET EUROPEES AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN DE LUCHTVAART (EASA)

Feiten

Opgericht:	2003
Oprichtingsverordening:	1592/2002/EG
Zetel:	Keulen, Duitsland
Jaarlijks budget:	22 miljoen euro (in 2006).
Nederlands lid raad van bestuur:	J. Kneepkens J.D. Steenbergen (plv.) P.R. Mulder (adviseur)
Uitvoerend directeur:	Patrick Goudou
Personeel:	Ongeveer 300 (in 2005)
E-mail:	info@easa.europa.eu
Internet:	http://www.easa.europa.eu

1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart (*European Aviation Safety Agency*, EASA) centraal, van de drie VenW-agentschappen het agentschap dat over de meest vergaande bevoegdheden beschikt.^[196] De bedoeling is, evenals bij EMSA en ERA, een goed beeld te krijgen van de werkterreinen en het functioneren van, alsmede de

^[196] Zoals eerder aangegeven, werd EASA opgericht bij Verordening 1592/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (*Pb L 240 van 7.9.2002, blz. 1-21*), gewijzigd door Verordening 1643/2003/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juli 2003 (*Pb L 245 van 29.9.2003, blz. 7-9*). Hierna 'de oprichtingsverordening', of 'de EASA-verordening' te noemen. De *uitvoeringsverordeningen* van de *Commissie* vullen aan maar wijzigen de oprichtingsverordening (formeel) niet. Deze zijn: Verordening 1701/2003/EG van de Commissie van 24 september 2003 tot aanpassing van artikel 6 van Verordening 1592/2002/EG (*Pb L 243 van 27.9.2003, blz. 5*); Verordening 103/2007/EG van de Commissie van 2 februari 2007 inzake de verlenging van de in artikel 53, lid 4, van Verordening 1592/2002/EG vastgestelde overgangperiode (*Pb. 2007 L 28/8*); en Verordening 334/2007/EG van de Commissie van 28 maart 2007 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1592/2002 (*Pb. 2007 L 88/39*).

controlemogelijkheden op, dit Agentschap. Daarnaast wordt – op verzoek van de opdrachtgever – afzonderlijke aandacht besteed aan de *rechtskracht*, en dus de plicht tot *handhaving*, van besluiten van EASA.

Achtereenvolgens komen aan bod: aspecten inzake de oprichting van EASA (par. 2), de interne inrichting van dit agentschap (par. 3), het functioneren van het luchtvaartagentschap, derhalve een analyse van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (par. 4), daarna de rechtskracht (incl. handhaving) van EASA-besluiten (par. 5), en de mogelijkheden inzake het uitoefenen van toezicht op handelingen van EASA (par. 6). Het hoofdstuk sluit af met de belangrijkste conclusies.

2 OPRICHTING VAN EASA

De volgende aspecten die zijn gerelateerd aan de *oprichting* van EASA worden besproken: feitelijke achtergronden voor oprichting van een Europees agentschap voor luchtvaartveiligheid (par. 2.1), de bevoegdheid van de EG tot oprichting van EASA (par. 2.2), en de hoofddoelstellingen en belangrijkste werkterreinen (par. 2.3).

2.1 Achtergronden voor oprichting

De bedoeling van oprichting van een Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart was om de veiligheid van de burgerluchtvaart nog verder te verbeteren. Tevens was de bedoeling om milieuverontreiniging door vliegtuigen te verminderen. Daartoe heeft EASA een dubbele bevoegdheidsfunctie. Het ondersteunt de Europese Commissie met technische deskundigheid bij de *opstelling van haar voorschriften* voor de luchtvaartveiligheid op diverse terreinen en brengt technische knowhow in bij de voorbereiding van de desbetreffende te sluiten internationale overeenkomsten. Ten tweede is het Agentschap belast met bepaalde *uitvoerende taken* in verband met luchtvaartveiligheid, onder andere de certificering van luchtvaartproducten en van organisaties die betrokken zijn bij het ontwerp, de productie en het onderhoud hiervan. Deze certificeringactiviteiten zijn een middel om te waarborgen dat wordt voldaan aan de normen voor luchtwaardigheid en milieubescherming. EASA certificeert producten van de gehele burgerluchtvaart, dus ook de algemene en zakenluchtvaart. De

tweede functie brengt ook bindende beslissingsbevoegdheid jegens particulieren met zich mee. Het agentschap heeft echter geen verantwoordelijkheid op het gebied van beveiliging, anders dan EMSA (waarbij te denken valt aan preventie van illegale acties tegen burgervliegtuigen, zoals kapingen).

Veel van de EASA-activiteiten zijn een uitvloeisel van de plichten voor de EU-lidstaten onder het *Verdrag van Chicago* inzake de internationale burgerluchtvaart, dat op 7 december 1944 te Chicago werd ondertekend.^[197] Hierbij zijn alle EU-lidstaten partij, het verdrag voorziet reeds in minimumnormen om de veiligheid van de burgerluchtvaart en de daarmee verband houdende milieubescherming te waarborgen. De essentiële communautaire eisen en regels voor de implementatie daarvan moeten ervoor zorgen dat de lidstaten de uit het Verdrag van Chicago voortvloeiende verplichtingen, met inbegrip van die tegenover derde landen, nakomen.

2.2 Rechtsbasis

Evenals EMSA, werd EASA opgericht op basis van art. 80, lid 2, van het EG-Verdrag, dat bepaalt dat de Raad besluit of, in hoeverre en volgens welke procedure, passende bepalingen voor onder meer de luchtvaart zullen kunnen worden genomen. De titel over vervoer is daarmee niet automatisch van toepassing op de luchtvaart. Art. 80, lid 2, EG stelt echter ook dat “de procedurebepalingen van artikel 71 van toepassing zijn”, hetgeen betekent dat steeds dezelfde *medebeslissingsprocedure* moet worden gevolgd. Bovendien werd het advies van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s ingewonnen, alvorens EASA werd opgericht.

Het gebruik van de specifieke rechtsbasis van art. 80 lid 2 – en niet van art. 308 EG – past in de eerder beschreven recente trend om de taken en bevoegdheden van het agentschap bepalend te laten zijn voor de keuze van de rechtsgrondslag: EASA gaat vooral over (de veiligheid van) de luchtvaart, en dus mocht de *lex specialis* van art. 80 lid 2, binnen de titel over vervoer, worden gebruikt.^[198] Toepasselijkheid van de medebeslissingsprocedure betekent veel macht voor het Europees Parlement (een recht van veto); in de Raad van Ministers kan met een QMV worden besloten, ook bij

^[197] Convention on international civil aviation, signed at Chicago on 7 december 1944; Engelse, Franse en Spaanse taalversies gelijkelijk authentiek.

^[198] Vgl. de bespreking in H2, par. 2.2.

vaststelling van wijzigingsverordeningen, wat bij EASA eenmaal is gebeurd door Raad en EP.^[199]

2.3 Centrale doelstellingen en werkterreinen

Het belangrijkste doel van EASA volgt uit de achtergrond voor zijn oprichting en is het bijdragen aan de *veiligheid van de burgerluchtvaart* en ervoor te zorgen dat deze veiligheid nog verder wordt ontwikkeld.

Daartoe dient EASA een aantal taken te verrichten, die hierna (in par. 4) uitgebreid aan de orde komen. Kort gezegd gaat het om de volgende taken: (1) adviezen uitbrengen aan de Commissie en de lidstaten over alle aangelegenheden inzake luchtvaartveiligheid; (2) de Europese Commissie bijstaan door de voor de uitvoering van de EASA-verordening te nemen maatregelen voor te bereiden; (3) binnen de in deze verordening of in andere communautaire wetgeving aan het agentschap toegekende bevoegdheden de noodzakelijke, juridisch bindende, maatregelen te nemen; (4) de inspecties en onderzoeken uit te voeren die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn taken; (5) op de onder zijn bevoegdheid vallende gebieden namens de lidstaten de taken uit te voeren die door de toepasselijke internationale verdragen, met name het Verdrag van Chicago, aan de lidstaten zijn toebedeeld. Dit takenpakket van EASA is later niet uitgebreid. De communautaire wetgever heeft echter al wel reeds besloten dat deze bevoegdheden *op de lange termijn fasegewijs* moeten worden uitgebreid naar alle andere terreinen waar de veiligheid van de burgerluchtvaart in het geding is, zoals het verlenen van vergunningen voor vliegbewegingen en vliegtuigbemanningen. Zolang dit nog niet is bevestigd door een uitbreiding van de werkingssfeer van de basisverordening, vallen deze aspecten onder de bevoegdheid van de desbetreffende lidstaat.

3 INRICHTING: DE INTERNE STRUCTUUR VAN EASA

EASA is een “orgaan van de Gemeenschap”. Het agentschap heeft rechtspersoonlijkheid, hetgeen meebrengt dat EASA in elk van de lidstaten de meest uitgebreide handelingsbevoegdheid

^[199] Zie de reeds genoemde Verordening 1644/2003/EG (Pb L 245 van 29.9.2003, blz. 10–12).

geniet welke aan rechtspersonen krachtens de wetgeving in de betreffende lidstaat wordt verleend. Het agentschap kan in het bijzonder roerende en onroerende zaken verwerven of vervreemden en kan in rechte optreden.

Het agentschap is gevestigd in Keulen, maar kan in de lidstaten – met hun toestemming – zijn eigen plaatselijke kantoren vestigen. Uitbreider wordt thans ingegaan op de belangrijkste organen binnen EASA: de raad van beheer (par. 3.1), de uitvoerend directeur (par. 3.2), daarna het personeel (par. 3.3), en de betrokkenheid van stakeholders en deskundigen (par. 3.4). Tot slot volgen enkele opmerkingen over de financiën van EASA (par. 3.5).

3.1 Raad van Beheer van EASA

3.1.1 Samenstelling en stemmen

De raad van beheer van EASA bestaat uit één vertegenwoordiger van elke lidstaat en één vertegenwoordiger van de Commissie. Iedere lidstaat en de Commissie benoemen daartoe een persoon tot lid van de raad van beheer, alsmede een plaatsvervanger die dat lid bij afwezigheid vertegenwoordigt. De duur van de ambtstermijn bedraagt vijf jaar. Deze ambtstermijn kan worden hernieuwd (art. 25).

Er zijn thans dus 28 stemgerechtigde leden (in de EU-27); anders dan bij EMSA en ERA, zitten er in de raad van bestuur van EASA geen, niet-stemgerechtigde, leden van belangengroeperingen. Verder valt op dat de EC maar één vertegenwoordiger in de raad van beheer heeft zitten, terwijl dat er bij de twee andere agentschappen vier zijn.^[200] Uit het gebruik van het woord “vertegenwoordiger” blijkt dat deze leden niet onafhankelijk zijn, maar onder instructie kunnen staan van ieder van de lidstaten, resp. van de EC.

Eventueel wordt er deelgenomen in de raad van beheer door vertegenwoordigers van *Europese derde landen*, die wel partij bij het Verdrag van Chicago moeten zijn. Of deze leden ook stemrecht hebben, lijkt nader te moeten worden bepaald in de

^[200] Voor de huidige samenstelling, zie: http://www.easa.europa.eu/home/mb_members_en.html. Voor Nederland: Mr. J.A.J.M. Kneepkens, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Luchtvaart, (Director Aviation and Air Navigation Policy). Plaatsvervanger: Mr. J. D. Steenberg, Ministerie van Verkeer en Waterstaat (IVW), Divisie Luchtvaart. En als adviseur: Mr. P. R. Mulder, Policy Officer, Ministry VenW, Public Works and Water Management, Civil Aviation.

betrokken overeenkomst tussen de EG en het derde land. Artikel 55 bepaalt namelijk dat EASA open staat voor deelname van Europese landen die verdragsluitende partij bij het Verdrag van Chicago zijn, en die met de EG overeenkomsten hebben gesloten waarbij zij op het onder de EASA-verordening en de voor de toepassing daarvan vastgestelde voorschriften vallende gebied, het Gemeenschapsrecht hebben overgenomen en toepassen. In deze overeenkomsten zullen regelingen worden uitgewerkt die onder meer de aard en de omvang van en de nadere regels voor de deelname van deze landen aan de werkzaamheden van het agentschap vastleggen, met inbegrip van bepalingen ten aanzien van financiële bijdragen en personeel. Daaronder lijkt ook het al dan niet verlenen van stemrecht te vallen, hoewel veelal geen dergelijk stemrecht zal worden toegekend in die overeenkomsten. Thans gaat het om Noorwegen en IJsland, die vanaf 1 juni 2005 zitting hebben in de raad van bestuur, maar – inderdaad – zonder stemrecht. Daarnaast hadden Roemenië en Bulgarije de status van waarnemer, vóór de toetreding van deze landen tot de EU op 1 januari 2007.

De raad van beheer kiest uit zijn midden een *voorzitter* en een *vice-voorzitter*, die ambtshalve de voorzitter vervangt wanneer deze is verhinderd zijn taken te verrichten (art. 26). De ambtstermijn van de voorzitter en de vice-voorzitter loopt af wanneer hun respectieve lidmaatschap van de raad van beheer eindigt. De duur van de ambtstermijn van de voorzitter en de vice-voorzitter is *drie jaar*. Deze ambtstermijnen kunnen worden hernieuwd. Het is de taak van de voorzitter om de EASA-raad van beheer in vergadering bijeen te roepen. De uitvoerend directeur van het agentschap neemt deel aan de beraadslagingen, zonder stemrecht.

De raad van beheer houdt ten minste twee gewone vergaderingen per jaar; daarnaast komt de raad van beheer op initiatief van de voorzitter of op verzoek van ten minste een derde van zijn leden bijeen, thans dus minstens 10 van de 28 leden.

De raad van beheer kan personen wier mening van belang kan zijn, uitnodigen de vergaderingen als *waarnemer* bij te wonen. De leden van de raad van beheer kunnen zich laten bijstaan door adviseurs of deskundigen, behoudens de bepalingen van het reglement van orde. Het secretariaat voor de raad van beheer wordt verzorgd door het agentschap.

Inzake het *stemmen* in de raad van beheer, stelt artikel 28 dat de raad zijn besluiten met een meerderheid van *twee derden van zijn leden* neemt. Elk lid heeft één stem. Zoals aangegeven, neemt de uitvoerend directeur niet aan de stemming deel. Bij afwezigheid van een lid is zijn plaatsvervanger gerechtigd zijn stemrecht uit te oefenen.

Er zijn thans dus 19 van de 28 stemmen nodig voor het aannemen van een besluit door de raad van beheer. Voor de benoeming van de uitvoerend directeur, en voor vaststelling van het talenregime, geldt echter een verzwaarde meerderheid.^[201] Het reglement van orde bepaalt de nadere bijzonderheden van de stemprocedure en in het bijzonder onder welke voorwaarden een lid namens een ander lid kan handelen, alsmede de quorumvoorschriften, indien van toepassing.^[202]

3.1.2 Taken en bevoegdheden van de Raad van Beheer van EASA

De raad van beheer heeft de volgende taken en bevoegdheden (art. 24):

1 Benoeming en ontslag van de uitvoerend directeur en de directeuren.

De uitvoerend directeur van het agentschap wordt op voorstel van de Commissie door de raad van beheer benoemd op grond van “verdienste en van voor de burgerluchtvaart relevante en door bewijsstukken aangetoonde bekwaamheid en ervaring”. Deze functionaris kan op dezelfde wijze worden ontslagen, dus op voorstel van de EC door de raad van beheer. De raad van beheer neemt deze besluiten met een meerderheid van *drie vierden* van de stemgerechtigde leden (art. 30), thans dus met minstens 21 van de 28 stemmen. De ambtstermijn van de uitvoerend directeur is vijf jaar. Deze ambtstermijn kan worden hernieuwd.

De uitvoerend directeur kan worden bijgestaan door een of meer directeuren. Indien de uitvoerend directeur afwezig is of niet in staat is aanwezig te zijn, neemt een van de directeuren zijn plaats in. De directeuren van het agentschap worden door de raad van beheer, op voorstel van de uitvoerend directeur benoemd op grond van “beroepsbekwaamheid die relevant is voor

^[201] Zie daarover par. 3.1.2 hierna resp. punt 1 en punt 11.

^[202] Zie voor het reglement van orde: www.easa.europa.eu/doc/About_EASA/Manag_Board/2002/2002_12_03_mb_decision_en.pdf.

de burgerluchtvaart”. De directeuren worden op dezelfde wijze ontslagen.

De benoemingsprocedure is dus lichter dan bij de uitvoerend directeur: niet op voorstel van de EC maar op voorstel van de uitvoerend directeur, en volgens de gewone 2/3-meerderheidsregel; ook de geëiste vakbekwaamheid is voor directeuren minder streng geformuleerd dan voor de uitvoerend directeur.

2 Goedkeuring van het *algemene jaarverslag* van EASA over het afgelopen jaar.

Deze goedkeuring dient te zijn verleend vóór 15 juni (aanvankelijk: 31 maart) van elk jaar, en betreft de werkzaamheden in het daaraan voorafgaande jaar. Het jaarverslag moet worden toegezonden, door de raad van beheer, aan het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, de Rekenkamer, en de lidstaten. Dit opent voor deze adressanten een mogelijkheid van controle op het werk van EASA.

3 Vaststelling van het *werkprogramma* van EASA voor het komende jaar.

Dit dient te gebeuren vóór 30 september van elk jaar en na advies van de Commissie. Ook stuurt de raad van beheer het werkprogramma toe aan het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en de lidstaten. De vaststelling van het werkprogramma geschiedt onverminderd de jaarlijkse begrotingsprocedure van de Gemeenschap en het wetgevingsprogramma van de Gemeenschap op de betrokken gebieden van de veiligheid van de burgerluchtvaart.

4 Vaststellen van ‘*richtlijnen*’ voor de toewijzing van *certificeringstaken* aan de nationale luchtvaartautoriteiten of gekwalificeerde instanties.

Deze richtlijnen dienen in overeenstemming met de Commissie te worden opgesteld.^[203] De term richtlijn is echter verwarrend

^[203] Gedaan op 27 juni 2003, met de ‘Decision of the management board concerning the procedure to be applied by the agency for the issuing of opinions, certification specifications and guidance material (“rulemaking procedure”); zie: http://www.easa.europa.eu/home/rulemaking_en.html.

omdat deze term een specifieke juridisch-technische betekenis heeft in art. 249 EG. Maar in feite zijn *richtsnoeren* bedoeld, hetgeen ook uit andere taalversies blijkt (bijv. het Engelse ‘guidelines’).^[204]

5 Vaststellen van *procedures* voor het nemen van *besluiten door de uitvoerend directeur*.

Hierbij is bedoeld op procedures voor de opstelling van adviezen, certificeringsspecificaties en richtsnoeren door de uitvoerend directeur (art. 43) en op individuele besluiten van deze directeur die gericht zijn tot particulieren (art. 44).

Wat betreft de eerste categorie, dient de raad van beheer zo spoedig mogelijk doorzichtige procedures vast te stellen voor het uitbrengen van adviezen, certificeringsspecificaties en richtsnoeren.^[205] Deze procedures dienen te waarborgen dat: a) gebruik wordt gemaakt van de bij de regelgevende luchtvaartautoriteiten van de lidstaten beschikbare deskundigheid; b) deskundigen van de betrokken belanghebbenden worden ingeschakeld; c) EASA documenten publiceert en op uitgebreide schaal belanghebbende partijen raadpleegt, overeenkomstig een tijdschema en een procedure die voor het agentschap de verplichting omvat schriftelijk op de raadplegingsprocedure te reageren.

Wanneer het agentschap, ex artikel 14, adviezen, certificeringsspecificaties en richtsnoeren opstelt ten behoeve van de lidstaten, stelt het een procedure vast voor de raadpleging van de lidstaten. Daartoe kan het een werkgroep in het leven roepen waarin elke lidstaat een deskundige kan benoemen.

De maatregelen van artikel 13 (adviezen, certificeringsspecificaties en richtsnoeren) en de procedures voor het nemen van deze besluiten door de uitvoerend directeur, dienen te worden bekendgemaakt in een officiële publicatie van EASA.

Verder moeten er ook speciale procedures worden vastgesteld waarmee het agentschap onmiddellijke actie kan ondernemen in geval van een veiligheidsprobleem en het agentschap de betrokken belanghebbende partijen kan informeren over de door hen te nemen maatregelen.

^[204] Zie verder par. 5.2.4.

^[205] Als bedoeld in art. 13 van de EASA-verordening; over de rechtskracht daarvan, zie par. 5.

Inzake de individuele besluitvorming door de directeur – de tweede categorie – stelt de raad van beheer transparante procedures vast voor het nemen van die afzonderlijke besluiten. Deze procedures dienen te waarborgen dat: a) de natuurlijke persoon of rechtspersoon tot wie het besluit wordt gericht en iedere andere partij die er een rechtstreeks en individueel belang bij heeft, wordt *gehoord*; b) wordt voorzien in *kennisgeving* van een besluit aan een natuurlijke of rechtspersoon, alsmede in de bekendmaking ervan; c) de natuurlijke persoon of rechtspersoon tot wie het besluit is gericht en alle andere partijen bij de besprekingen worden geïnformeerd over de hun krachtens de EASA-verordening ter beschikking staande *rechtsmiddelen*; d) het besluit *met redenen* is omkleed.

De raad van beheer stelt ook procedures vast waarin de voorwaarden worden bepaald waaronder besluiten worden bekendgemaakt, met inachtneming van de beroepsprocedure.

6 Verrichten van taken met betrekking tot de *begroting* van EASA.^[206]

7 Benoemen van de leden van de *kamers van beroep* van EASA.

Deze taak/bevoegdheid heeft alleen de raad van beheer van EASA, niet die van EMSA en ERA, omdat deze geen kamers van beroep kennen, hetgeen weer het gevolg is van het feit dat zij geen juridisch bindende besluiten voor particulieren kunnen nemen. Deze kamers van beroep bestaan, volgens art. 32, uit een voorzitter en twee andere leden. De voorzitter en de twee leden hebben plaatsvervangers. De voorzitter, de andere leden en hun respectieve plaatsvervangers worden benoemd door de raad van beheer, echter wel uit een lijst met kandidaten die wordt vastgesteld door de Commissie. Wanneer de kamer van beroep van oordeel is dat de aard van het beroep dit vereist, kan het voor die zaak een beroep doen op nog eens twee leden van deze lijst, zodat er dan vijf leden zijn.^[207]

8 Optreden als *tuchtraad* voor de uitvoerend directeur en, in overleg met deze, voor de directeuren.

^[206] Zie verder par. 3.5.

^[207] Zie verder par. 6.4.2 inzake rechterlijke controle.

9 Adviezen geven over de *vergoedingsregeling* die vliegtuigfabrikanten voor certificering aan EASA moeten betalen.

De tarieven- en vergoedingsregeling wordt evenwel door de *Commissie* vastgesteld (art. 53, lid 1). De Commissie moet hierover eerst een comité van nationale ambtenaren raadplegen (art. 54, lid 3). Deze regeling dient in het bijzonder te bepalen voor welke zaken tarieven en vergoedingen verschuldigd zijn, de hoogte van de tarieven en vergoedingen en de wijze waarop zij moeten worden betaald. Die hoogte van de tarieven en vergoedingen wordt bepaald op een niveau waarmee wordt gewaarborgd dat de desbetreffende ontvangsten in principe voldoende zijn om de volledige kosten van de geleverde diensten te dekken.

Tarieven en vergoedingen moeten in rekening worden gebracht voor drie zaken: a) de afgifte en vernieuwing van certificaten en voor de hiermee verband houdende taken van voortdurend toezicht; b) de levering van diensten; de vergoedingen moeten de werkelijke kosten van elke afzonderlijke levering weergeven; c) de behandeling van beroepen.^[208]

10 Vaststelling van zijn eigen *reglement van orde*.^[209]

11 Beslissen over de *talenregeling* voor EASA.

Voor deze, altijd gevoelige, materie geldt een verzwaarde meerderheid: op verzoek van een lid van de raad van beheer, wordt de beslissing over het talenregime met eenparigheid van stemmen genomen. Iedere lidstaat heeft derhalve de mogelijkheid deze beslissing te veto'en. De regeling is het resultaat van een compromis, aanvankelijk had de EC voorgesteld alleen het Engels te gebruiken als werktal.

Wel moet een aantal belangrijke EASA-documenten sowieso in alle officiële talen van de EU worden opgesteld (volgens art. 23). Het gaat om het veiligheidsoverzicht (art. 11, lid 4), de aan de Commissie uitgebrachte adviezen (art. 14 lid 1), het algemene jaarverslag en het werkprogramma (artikel 24, lid 2, onder b) en c). De voor het functioneren van EASA vereiste vertaaldiensten

^[208] Het meeste recente besluit is Verordening 593/2007/EG van de Commissie van 31 mei 2007 betreffende de door het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart geheven vergoedingen en rechten (*Pb.* 2007 L 140/3).

^[209] Gedaan op 14 november 2002, zie: http://www.easa.europa.eu/home/g_mng_brd_mm2002.html.

worden geleverd door het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie.

12 Aanvullen van de door EASA bijgehouden *lijst van documenten* inzake luchtvaartveiligheid.

13 Vaststellen van *de organisatorische structuur* van EASA.

Dit laatste dient te gebeuren in de vorm van een organogram; hieronder valt ook de vaststelling van het personeelsbeleid van het agentschap.

3.2 De uitvoerend directeur van EASA

Het agentschap wordt geleid door zijn uitvoerend directeur (thans de heer P. Goudou), die EASA naar buiten toe vertegenwoordigt en die volledig onafhankelijk is in de uitoefening van zijn taken. Onverminderd de bevoegdheden van de EC en de raad van beheer van EASA, dient de uitvoerend directeur van geen enkele regering of van enige andere instantie instructies te verlangen of te aanvaarden (art. 29).

Deze uitvoerend directeur heeft de volgende *taken* en *bevoegdheden*:

1 *Goedkeuring* van de belangrijkste maatregelen van EASA. Het gaat om de maatregelen die bedoeld worden in artikel 13 (adviezen, certificering en richtsnoeren) en in art. 15 (besluiten van EASA inzake luchtwaardigheids- en milieucertificering, gericht tot particulieren).

2 Besluiten tot *inspecties* en *onderzoeken*. Het gaat hier om beslissingen van EASA tot het instellen van individuele inspecties bij een nationale luchtvaartautoriteit of bij een bedrijf in de luchtvaartsector.^[210]

3 Toewijzen *certificeringstaken*. De directeur mag, in overeenstemming met door de raad van beheer gestelde richtsnoeren,^[211] certificeringstaken toewijzen aan nationale luchtvaartautoriteiten of aan gekwalificeerde instanties.

^[210] Zoals bepaald in de artikelen 45 en 46; zie nader par. 4.4 en par. 4.5.

^[211] Ook hier de verwarrende vertaling van 'richtlijnen'.

4 Aanvaarding van *internationale functies* en aangaan technische samenwerking met *derde landen*.

Dit houdt verband met de opdracht aan EASA om de EG en de lidstaten bij te staan in hun betrekkingen met derde landen. Het agentschap verleent in het bijzonder bijstand bij de harmonisatie van de relevante regels en de wederzijdse erkenning van goedkeuringen waaruit blijkt dat de regels bevredigend worden toegepast. EASA kan met de luchtvaartautoriteiten van derde landen en de internationale organisaties die bevoegd zijn terzake van luchtvaart samenwerken in het kader van met deze organen gemaakte werkafspraken. Het agentschap dient de lidstaten ook bij te staan in het nakomen van hun internationale verplichtingen, met name die uit hoofde van het Verdrag van Chicago.

5 Vaststelling van *interne maatregelen* voor het goed functioneren van EASA.

De uitvoerend directeur neemt alle noodzakelijke stappen, waaronder de vaststelling van interne administratieve instructies en de bekendmaking van mededelingen, om het functioneren van het agentschap in overeenstemming met de bepalingen van de EASA-verordening te waarborgen.

6 Opstellen *jaarverslag*

De uitvoerend directeur stelt elk jaar een ontwerp van het algemeen jaarverslag op en legt dit voor aan de raad van beheer, dat er uiteindelijk over beslist.

7 Voeren van *personeelsbeleid*

Hij oefent met betrekking tot het eigen personeel van EASA zijn bevoegdheden inzake aanstelling en ontslag uit.

8 *Budgettaire* taken

De uitvoerend directeur stelt ramingen van de ontvangsten en uitgaven van EASA op en voert de begroting uit. Deze taken worden later uitgebreider besproken in het kader van de financiële huishouding van EASA.^[212]

^[212] Zie par. 3.5 van dit hoofdstuk.

9 *Delegatie bevoegdheden naar beneden*

De uitvoerend directeur kan zijn bevoegdheden aan andere personeelsleden van EASA delegeren; daarover moet eerst een comité worden geraadpleegd (art. 54 lid 2).

10 *Vestigen plaatselijke kantoren*

Hiervoor is de toestemming van de raad van beheer nodig; dan kan de directeur een besluit nemen met betrekking tot de vestiging van plaatselijke kantoren in de lidstaten. Uiteraard is ook de toestemming van de betrokken lidstaat nodig (art. 19, lid 3).

3.3 Het personeel van EASA

Het personeel van het agentschap bestaat uit een “strikt beperkt” aantal ambtenaren die voor het uitvoeren van leidinggevende taken door de Commissie of door de lidstaten worden toegewezen of gedetacheerd. Het overige personeel bestaat uit andere medewerkers die door EASA worden aangeworven naargelang zijn werkzaamheden zulks vereisen (‘eigen’ personeel).

Het Protocol inzake voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen is van toepassing op het personeel van het agentschap. Het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen c.s. is ook van toepassing op het personeel van het agentschap; de leden van de kamer van beroep vallen evenwel onder een aparte regeling, hetgeen hun onafhankelijkheid moet waarborgen.

De uitvoerend directeur oefent met betrekking tot zijn eigen personeel de bevoegdheden uit die het Statuut aan het tot aanstelling bevoegde gezag toekent, dus kort gezegd de bevoegdheid eigen personeel aan te nemen en weer te ontslaan.

3.4 Betrokkenheid van belanghebbenden en deskundigen bij het werk van EASA

De raad van beheer van EASA dient een *adviesorgaan* van belanghebbende partijen in te stellen, welk orgaan de raad dient te horen alvorens besluiten op de in lid 2, onder c), e), f) en i), genoemde gebieden te nemen (art. 24 lid 1). Het gaat daar om de volgende aangelegenheden:

- vaststelling van het werkprogramma voor het komende jaar;

- nadere procedures voor het nemen van besluiten door de uitvoerend directeur;
- de begrotingstaken van de raad van beheer;
- de tarieven- en vergoedingsregeling voor particuliere bedrijven.

De raad van beheer *kan* besluiten het adviesorgaan te raadplegen over andere aangelegenheden waarvoor de raad van beheer bevoegd is. De raad van beheer is uiteraard niet gebonden aan het advies van het adviesorgaan.

3.5 De financiën van EASA

De *ontvangsten* van EASA bestaan uit drie inkomstenbronnen: a) een bijdrage van de EG en eventueel van Europese derde landen waarmee de Gemeenschap een overeenkomst inzake deelname aan EASA heeft gesloten;^[213] b) de door aanvragers en houders van door EASA afgegeven certificaten en goedkeuringen *betaalde tarieven*; en c) vergoedingen voor publicaties, opleiding en andere door EASA geleverde diensten. Van die drie is ongetwijfeld de eerste, een subsidie van de EG, de belangrijkste inkomstenbron. De inkomstenbron ‘tarieven’ kent alleen EASA van de drie VenW-agentschappen.

De *uitgaven* van het agentschap bestaan uit personele, administratieve, infrastructuur- en operationele kosten. Deze ontvangsten en uitgaven moeten in evenwicht zijn. De begrotingsprocedure verloopt in grote lijnen zoals reeds eerder beschreven^[214] en meer specifiek als volgt (art. 49). Uiterlijk op 1 maart van het jaar dat volgt op het afgesloten begrotingsjaar, dient de rekenplichtige van EASA de voorlopige rekeningen met het verslag over het budgettair en financieel beheer van het begrotingsjaar in bij de rekenplichtige van de Commissie. De rekenplichtige van de Commissie consolideert de voorlopige rekeningen van de instellingen en de gedecentraliseerde organen (overeenkomstig artikel 128 van het algemeen Financieel Reglement).

Uiterlijk op 31 maart van het jaar na het begrotingsjaar dient de rekenplichtige van de Commissie de voorlopige rekeningen van het Agentschap met het verslag over het budgettair en financieel beheer van het begrotingsjaar in bij de Rekenkamer. Het verslag wordt eveneens toegezonden aan het Europees Parlement en de Raad.

^[213] Over die overeenkomsten met derde landen, zie par. 3.2. van dit hoofdstuk.

^[214] H2, par. 3.4.

Na ontvangst van de opmerkingen van de Rekenkamer over de voorlopige rekeningen van het Agentschap, maakt de uitvoerend directeur onder zijn eigen verantwoordelijkheid de definitieve rekeningen van het Agentschap op en legt deze voor advies voor aan de raad van beheer. De raad van beheer van het Agentschap brengt advies uit over de definitieve rekeningen van het agentschap.

Uiterlijk op 1 juli van het jaar na het begrotingsjaar dient de uitvoerend directeur de definitieve rekeningen met het advies van de raad van beheer in bij het Europees Parlement, de Raad, de Rekenkamer en de Commissie. De definitieve rekeningen worden gepubliceerd.

De uitvoerend directeur dient uiterlijk op 30 september een antwoord op de opmerkingen van de Rekenkamer in bij deze instelling. Hij dient dit antwoord ook in bij de raad van beheer. De uitvoerend directeur verstrekt het Europees Parlement op verzoek, alle inlichtingen die nodig zijn voor het goede verloop van de kwijtingsprocedure van het betrokken begrotingsjaar. Daarna verleent het Europees Parlement op aanbeveling van de Raad, die met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit, de uitvoerend directeur al dan niet kwijting voor de uitvoering van de begroting van het betrokken begrotingsjaar.

De financiële regeling die van toepassing is op het Agentschap wordt vastgesteld door de raad van beheer, na raadpleging van de Commissie (art. 52). Deze financiële regeling mag slechts afwijken van de financiële kaderregeling^[215] indien de specifieke vereisten van de werking van het Agentschap dit noodzakelijk maken en mits de Commissie hiermee voorafgaandelijk heeft ingestemd.

4 FUNCTIONEREN: TAKEN, VERANTWOORDELIJKHEDEN EN BEVOEGDHEDEN VAN EASA

Om een voldoende mate van veiligheid van de burgerluchtvaart te waarborgen en ervoor te zorgen dat deze nog verder wordt ontwikkeld, rusten op EASA een groot aantal taken, die duidelijk belangrijker en vergaander zij dan die van EMSA en ERA. Zij worden hierna uitgebreid besproken.

^[215] Verordening (EG, Euratom) nr. 2343/2002 van de Commissie van 19 november 2002 houdende de financiële kaderregeling van de organen, bedoeld in artikel 185 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (Pb L 357/72).

4.1 Adviseren aan de Commissie over (burger) luchtvaartveiligheid

EASA is bevoegd adviezen uit te brengen aan de Commissie over “alle aangelegenheden die vallen onder artikel 1, lid 1”. Het gaat daar om de volgende twee hoofdgroepen van onderwerpen: a) het ontwerp, de productie, het onderhoud en de exploitatie van *luchtvaartproducten*, -onderdelen en -uitrustingsstukken, alsmede personeel en organisaties die zijn betrokken bij het ontwerp, de productie en het onderhoud van die producten, onderdelen en uitrustingsstukken; b) het personeel en de organisaties die zijn betrokken bij de *exploitatie van luchtvaartuigen*.

Het gaat dus, kort samengevat, om advisering over luchtvaartproducten en luchtvaartuigen, met het oog op verdere verbetering van de veiligheid. De advisering strekt zich echter niet uit tot *militaire* vliegtuigen (en onderdelen daarvan) omdat uitdrukkelijk is bepaald dat de EASA-verordening niet van toepassing is op producten, onderdelen, uitrustingsstukken, personeelsleden en organisaties wanneer zij bij militaire diensten, douanediensden, politiediensten of dergelijke diensten zijn betrokken. Wel zijn de lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat de doelstellingen van deze verordening bij dergelijke militaire, douane en politiediensten “voorzover mogelijk” naar behoren in aanmerking worden genomen (art. 1 lid 2).

4.2 Technische ondersteuning Europese Commissie

EASA dient de Commissie bij te staan door de voor de uitvoering van de EASA-verordening te nemen maatregelen *voor te bereiden*. Indien deze ontwerpregelgeving technische voorschriften omvatten, in het bijzonder voorschriften die betrekking hebben op de bouw, het ontwerp en operationele aspecten van vliegtuigen, dan mag de Commissie zonder voorafgaand overleg met het agentschap de inhoud daarvan niet veranderen. Dit is dus een verdergaande bevoegdheid dan ‘zuivere’ advisering en lijkt op de EMEA-advisering inzake het op de markt brengen van nieuwe medicijnen. Formeel heeft ook dit agentschap enkel adviesbevoegdheid, maar de EC kan enkel gemotiveerd afwijken van een EMEA-advies. Hier moet eerst *overleg* met EASA worden gevoerd alvorens de EC van de technische adviezen gaat afwijken.

4.3 EASA-taken inzake luchtwaardigheid en milieueisen

Een van de belangrijke taken van EASA, inclusief bindende beslissingsbevoegdheid, is te vinden in art. 15 van de EASA-verordening, over luchtwaardigheidscertificering en milieucertificering van luchtvaartproducten. Met betrekking tot producten, onderdelen en uitrustingsstukken, verricht EASA, overeenkomstig het Verdrag van Chicago, *namens de lidstaten* de taken van het land van ontwerp, vervaardiging of registratie, voorzover deze verband houden met de *goedkeuring van ontwerpen*. Wat betreft deze taken en bevoegdheden van EASA inzake certificering, heeft de *Commissie* de bevoegdheid gekregen om nadere, zeer technische, *uitvoeringsregels* vast te stellen. Hiervan heeft de EC reeds gebruik gemaakt door specifieke voorschriften vast te stellen over de luchtwaardigheid en milieucertificering van luchtvaartuigen, alsmede voor de certificering van ontwerp- en productieorganisaties,^[216] en ook over permanente luchtwaardigheid van luchtvaartuigen en luchtvaartproducten en de goedkeuring van de hierbij betrokken organisaties en personen.^[217]

De in dit verband door EASA te verrichten werkzaamheden zijn:

- 1 Voor ieder product waarvoor een typecertificaat of een wijziging in een typecertificaat wordt aangevraagd, het bepalen van de *typecertificeringsgrondslag*. EASA dient de aanvrager daarvan in kennis te stellen.^[218]

^[216] Verordening 1702/2003/EG van de Commissie van 24 september 2003 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften inzake de luchtwaardigheid en milieucertificering van luchtvaartuigen en aanverwante producten, onderdelen en uitrustingsstukken, alsmede voor de certificering van ontwerp- en productieorganisaties (*Pb* L 243 van 27.9.2003, blz. 6–79), *gewijzigd* bij Verordening 381/2005/EG van de Commissie van 7 maart 2005 (*Pb* L 61 van 8.3.2005, blz. 3) *en* bij Verordening 706/2006/EG van de Commissie van 8 mei 2006 tot wijziging van Verordening 1702/2003/EG voor wat betreft de periode gedurende welke lidstaten goedkeuringen voor een bepaalde duur mogen afgeven (*Pb* L 122 van 9.5.2006, blz. 16).

^[217] Verordening 2042/2003/EG van de Commissie van 20 november 2003 betreffende de permanente luchtwaardigheid van luchtvaartuigen en luchtvaartproducten, -onderdelen en -uitrustingsstukken, en betreffende de goedkeuring van bij voornoemde taken betrokken organisaties en personen (*Pb* L 315 van 28/11/2003 blz. 1–165), *gewijzigd* door Verordening 707/2006/EG van de Commissie van 8 mei 2006 tot wijziging van Verordening 2042/2003/EG met betrekking tot goedkeuringen voor bepaalde duur en de bijlagen I en III (*Pb* L 122 van 09/05/2006 blz. 17-18).

^[218] De certificeringsgrondslag bestaat uit de toepasselijke luchtwaardigheidscode, de bepalingen waarvoor een gelijkwaardig veiligheidsniveau is aanvaard, en de speciale gedetailleerde technische specificaties die nodig zijn wanneer de bepalingen van de luchtwaardigheidscode vanwege de kenmerken van het ontwerp van een bepaald product of gezien de onderhoudservaringen ontoereikend of ongeschikt zijn om conformiteit aan de essentiële eisen te waarborgen.

- 2 EASA bepaalt voor ieder product waarvoor een *beperkt* luchtwaardigheidsbewijs wordt aangevraagd, de *specifieke luchtwaardigheidsspecificaties* en stelt de aanvrager daarvan in kennis.
- 3 Voor ieder onderdeel of uitrustingsstuk waarvoor een certificaat wordt aangevraagd, bepaalt EASA de *gedetailleerde luchtwaardigheidsspecificaties* en stelt het de aanvrager daarvan in kennis.
- 4 Voor ieder product waarvoor milieucertificering vereist is, bepaalt EASA de *passende milieueisen* en stelt het de aanvrager daarvan in kennis.
- 5 EASA zelf, of met behulp van de nationale luchtvaartautoriteiten of gekwalificeerde instanties, dient technische *inspecties* uit te voeren in verband met de certificering van producten, onderdelen en uitrustingsstukken.^[219]
- 6 Het agentschap heeft de bevoegdheid tot *afgifte* van de passende *typecertificaten* en de wijzigingen daarvan.
- 7 EASA is ook verantwoordelijk voor de *afgifte van de certificaten voor onderdelen en uitrustingsstukken*.
- 8 EASA geeft passende *milieucertificaten* af.
- 9 *Wijzigen, opschorten en intrekken* van deze certificaten. EASA wijzigt het desbetreffende certificaat, schort het op of trekt het in indien de voorwaarden op grond waarvan het is afgegeven niet langer vervuld zijn of indien de rechtspersoon of natuurlijke persoon die houder is van het certificaat de door de EASA- verordening of door de voor de toepassing daarvan vastgestelde uitvoeringsvoorschriften opgelegde verplichtingen niet nakomt.
- 10 Waarborgen *permanente luchtwaardigheid*. Het agentschap waarborgt de permanente

^[219] Over deze inspecties, zie ook par. 4.4.

luchtwaardigheidsfuncties in verband met de producten, onderdelen en uitrustingsstukken die het heeft gecertificeerd, onder meer door zonder nodeloze vertraging te reageren op veiligheidsproblemen en door de toepasselijke verplichte informatie te doen uitgaan en te verspreiden.

11 Monitoren betrokken *nationale organisaties*.

Hieronder vallen de volgende taken van EASA:

- het agentschap voert zelf of met behulp van de nationale luchtvaartautoriteiten of gekwalificeerde instanties inspecties en audits uit bij de organisaties die het certificeert;
- EASA draagt zorg voor de afgifte en de vernieuwing van certificaten van: ontwerporganisaties, of op het grondgebied van de lidstaten gelegen productieorganisaties, indien het daarom door de betrokken lidstaat wordt verzocht, of buiten het grondgebied van de lidstaten gelegen productie- en onderhoudsorganisaties;
- het agentschap wijzigt het desbetreffende organisatiecertificaat, schort het op of trekt het in indien de voorwaarden op grond waarvan het is afgegeven niet langer vervuld zijn of indien de betrokken organisatie de door de EASA-verordening of door de voor de toepassing daarvan vastgestelde uitvoeringsvoorschriften opgelegde verplichtingen niet nakomt.

4.4 EASA-inspecties van nationale luchtvaartautoriteiten

EASA verleent de Commissie bijstand bij het toezicht op de toepassing van de EASA-verordening en de uitvoeringsvoorschriften ervan, door *normalisatie-inspecties* te verrichten van de nationale luchtvaartautoriteiten (art. 45) Deze normalisatie-inspecties kunnen betrekking hebben op alle door de EASA-verordening bestreken gebieden en ook op de vastgestelde uitvoeringsvoorschriften van de Commissie. EASA brengt over deze inspecties verslag uit aan de Commissie.

Daartoe zijn EASA-inspecteurs bevoegd om met de nationale autoriteiten en in overeenstemming met de wetgeving van de betrokken lidstaat: a) de relevante archieven, gegevens en procedures te onderzoeken, alsmede elk ander materiaal dat voor het bereiken van een veiligheidsniveau in de luchtvaart in overeenstemming met de verordening relevant is; b) kopieën

of uittreksels te maken van dergelijke archieven, gegevens, procedures en ander materiaal; c) ter plaatse een mondelinge toelichting te vragen; d) betrokken panden, grond of vervoermiddelen te betreden.

De ten behoeve van deze inspecties gemachtigde EASA-ambtenaren oefenen hun bevoegdheden uit na overlegging van een schriftelijke machtiging waarin het onderwerp, het doel van de inspectie en de aanvangsdatum van de inspectie zijn vermeld. Het agentschap stelt de betrokken lidstaat tijdig vóór de inspectie in kennis van de inspectie en van de identiteit van de gemachtigde ambtenaren. Maar duidelijk blijkt hieruit dat geen toestemming van de betrokken lidstaat nodig is. Dit blijkt nog duidelijker uit 45, lid 3, van de oprichtingsverordening: “De betrokken lidstaat *onderwerpt* zich aan deze inspecties en waarborgt dat de betrokken organen of personen zich ook aan inspecties onderwerpen”.

Wel dient EASA iedere keer een inspectieverslag op te stellen dat beschikbaar wordt gesteld in de officiële taal/talen van de lidstaat waar de inspectie plaatsvond.

4.5 Onderzoek van ondernemingen ter plaatse door EASA

EASA is bevoegd het nodige onderzoek bij ondernemingen te verrichten of dat onderzoek door de nationale luchtvaartautoriteiten of gekwalificeerde instanties te laten doen, als dat onderzoek ter plekke nodig wordt geacht in verband met de luchtwaardigheids- en milieucertificering (art. 46).

Het onderzoek wordt verricht volgens de wettelijke bepalingen van de lidstaten waar het moet worden uitgevoerd, maar er is geen toestemming nodig. De door EASA gemachtigde inspecteurs zijn bevoegd: a) de archieven, gegevens, procedures en enig ander materiaal te onderzoeken dat van belang is voor de uitvoering van de taken van het agentschap; b) kopieën of uittreksels te maken van dergelijke archieven, gegevens, procedures en ander materiaal; c) ter plaatse een mondelinge toelichting te vragen; d) betrokken panden, grond of vervoermiddelen van ondernemingen te betreden.

Hoewel geen toestemming van de betrokken lidstaat nodig is – en ook niet van de betrokken onderneming – is wel expliciet bepaald dat “wanneer een onderneming zich tegen de inspectie *verzet*, verleent de lidstaat de door het agentschap gemachtigde ambtenaren de noodzakelijke bijstand, opdat zij

de inspectie kunnen verrichten”. Ook VenW dient derhalve de EASA-inspecteurs te helpen, maar zij dienen een *schriftelijke machtiging* te overleggen waarin het onderwerp en het doel van het onderzoek zijn vermeld. Ook dient EASA tijdig voordat het onderzoek plaatsvindt, de betrokken lidstaat op wiens grondgebied het onderzoek dient plaats te vinden, *in kennis* te stellen van het onderzoek en van de identiteit van de gemachtigde personen.

4.6 Ontplooien en financieren van onderzoek

Het agentschap kan onderzoek ontplooien en financieren voorzover dit strikt verband houdt met de verbetering van de activiteiten die tot zijn bevoegdheid behoren. EASA coördineert zijn onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten met die van de Commissie en de lidstaten, teneinde te waarborgen dat het beleid en het optreden met elkaar in overeenstemming zijn. De resultaten van de door het agentschap gefinancierde onderzoeksactiviteiten worden openbaar gemaakt, voorzover deze door het agentschap niet als vertrouwelijk worden aangemerkt (art. 17).

4.7 Internationale betrekkingen ondersteunen en onderhouden

Het EASA dient de Gemeenschap en de lidstaten bij te staan in hun betrekkingen met derde landen in overeenstemming met de desbetreffende communautaire wetgeving (art. 18). EASA verleent in het bijzonder bijstand bij de *harmonisatie* van de relevante regels en de *wederzijdse erkenning* van goedkeuringen waaruit blijkt dat de regels bevredigend worden toegepast. Het agentschap staat de lidstaten bij in het nakomen van hun internationale verplichtingen, met name die uit hoofde van het Verdrag van Chicago.

EASA kan ook *zelf* met de luchtvaartautoriteiten van derde landen, en de internationale organisaties die bevoegd zijn terzake (denk aan Eurocontrol), samenwerken in het kader van met deze organen gemaakte werkafspraken.

5 RECHTSKARAKTER EN RECHTSKRACHT VAN BESLUITEN VAN EASA

Naar aanleiding van de gevraagde case-study over EASA, gaat het in deze paragraaf over de rechtskracht en handhavingplicht van EASA-besluiten. Eerst wordt het overzicht van EASA-rechtsinstrumenten gegeven (par. 5.1). Daarna gaat het over rechtskracht en handhavingplicht. Voor het onderzoeken van de mogelijke strekking, het rechtskarakter en de rechtskracht van EASA-besluiten, kan men het best beginnen met de juridische aard van door EASA gemaakte inhoudelijke regels (par. 5.2), en dan overstappen op regels betreffende handhavingstechnieken die EASA oppert (par. 5.3). In beide groepen moet ook gezien worden tot wie de regels zijn gericht, direct en indirect.

5.1 Maatregelen van EASA; het overzicht

Volgens artikel 13 van de oprichtingsverordening kan EASA de volgende “maatregelen” nemen:

- a) het brengt *adviezen* uit aan de Commissie;
- b) het stelt *certificeringspecificaties* vast, *met inbegrip van* luchtwaardigheidscodes, en aanvaardbare methoden van goedkeuring, *alsmede* richtsnoeren voor de uitvoering van deze verordening en de daartoe vastgestelde voorschriften;
- c) het neemt de passende *besluiten* ter toepassing van de artikelen 15, 45 en 46.

Het gaat dus om de volgende instrumenten: adviezen, certificeringspecificaties (inclusief luchtwaardigheidscodes en aanvaardbare methoden van goedkeuring), richtsnoeren, en besluiten (gericht tot burgers).

Vervolgens bevat artikel 14 een soort van uitwerking van drie van deze instrumenten: adviezen, certificeringspecificaties en richtsnoeren. Eerst bepaalt lid 1: Om de Commissie bij te staan bij de voorbereiding van de voorstellen voor beginselen, toepasselijkheid en essentiële eisen die aan het Europees Parlement en aan de Raad moeten worden voorgelegd, alsmede bij de vaststelling van de uitvoeringsvoorschriften, stelt het agentschap ontwerpen van deze voorstellen op. Deze ontwerp teksten worden door het agentschap *als adviezen* bij de Commissie ingediend.

Belangrijker nog is artikel 14 *lid 2* dat stelt dat EASA, in overeenstemming met artikel 43 en de door de Commissie

vastgestelde uitvoeringsvoorschriften, voor gebruik in het certificeringsproces de volgende teksten dient op te stellen:

- a) certificeringsspecificaties, met inbegrip van luchtwaardigheidscodes en aanvaardbare methoden van goedkeuring, en
- b) richtsnoeren.

Deze documenten dienen in overeenstemming te zijn met de stand van de techniek en de beste praktijken op de betrokken gebieden, en worden geactualiseerd aan de hand van de wereldwijde ervaringen met vliegtuigonderhoud en de vooruitgang van wetenschap en techniek.

EASA *zelf* zegt over zijn 'Agency Rules' dat: "Agency rules are texts which provide *advice* on aviation safety and environmental protection regulations and on best implementation means to the European Commission, to the competent authorities in charge of enforcement and to the regulated persons". En: "Agency Rules include: *Opinions* for Community legislation. An opinion is a *draft of legislation* which is sent to the European Commission. It is further processed either by the European legislator (The Council of Ministers and the European Parliament) or the European Commission before legislation is enacted. Examples include amendments to the EASA Basic Regulation and its implementing rules".

Nog belangrijker: "Certification specifications and guidance material for the application of Community law. These items do *not* constitute mandatory requirements, and are *simply the Agency's technical interpretation of Community legislation*. These items aim to assist in the implementation of the law and they are frequently referred to as '*soft law*'. The regulated persons are *not obliged* to comply with these items, but *certificates shall be issued and maintained if they are complied with*. They take the form of Executive Director Decisions". ^[220]

Hierna wordt evenwel onderzocht of de opvatting van EASA *juridisch gezien* – dat wil zeggen gelet op de tekst van de EASA-verordening, met name art. 13 en 14 daarvan – wellicht te onnauwkeurig en/of te kort door de bocht is.

^[220] Zie: http://www.easa.europa.eu/home/rulemaking_en.html.

5.2 Mogelijke strekking, bestemming, rechtskarakter en rechtskracht van besluiten van EASA.

Inhoudelijke regels zijn Specificaties voor certificering met inbegrip van luchtwaardigheidscodes, Acceptable means of compliance (aanvaardbare methoden van goedkeuring) en richtsnoeren voor de uitvoering van de betrokken verordening. Deze regels zijn primair gericht aan de nationale instanties, maar zijn onderdeel van een harmonisatiebeleid en dus ook indirect gericht aan de producenten van de betrokken producten. De regels zijn bindend voorzover ze zich binnen de bevoegdheden bevinden die aan EASA zijn overgedragen en voorzover ze als bindend zijn bedoeld, dat wil zeggen geformuleerd.

5.2.1 *Certificeringsspecificaties (certification specifications)*

Specificaties voor certificering zijn ongetwijfeld bindend. Het betreft technische harmonisatiemaatregelen, die zonder binding eenvoudig geen zin hebben. Overigens lijkt deze groep niet zeer problematisch. De gestelde normen worden eenvoudig toegepast door de producenten en een groot deel van de uitvoering wordt door hen gedragen. In feite erkent EASA dit ook door in het reeds geciteerde stuk te stellen dat “the regulated persons are *not obliged* to comply with these items”, maar vervolgens “but *certificates shall be issued and maintained if they are complied with*”.

5.2.2 *Luchtwaardigheidscodes (airworthiness codes)*

Deze zijn ongetwijfeld ook bindend, op dezelfde gronden. Het gaat om eenvoudige maar krachtige technische harmonisatietechnieken. Ook deze groep lijkt niet erg problematisch. De codes worden toegepast door de uitvoerende instanties.

5.2.3 *Aanvaardbare methoden van goedkeuring (acceptable means of compliance)*

Deze hebben een indringender strekking, maar zijn normatief niet eenvoudig te duiden. Er zijn twee mogelijkheden. Ofwel zij binden primair de regelgevende instantie zelf en zijn indicatief voor de uitvoerende instantie. In dit geval is een uitvoerende instantie verzekerd van instemming als ze zich aan de technieken houdt, maar kan ze ook andere technieken handhaven en ter goedkeuring voorleggen.

In het andere geval zijn de aanvaardbare uitvoeringstechnieken exclusief en binden ze de uitvoerende instantie, zich te beperken tot die technieken. Ook dan blijft er een zekere keuzevrijheid, maar is deze geringer.

In voorkomende gevallen is bij het formuleren van dergelijke regels, of bij het toezicht daarop (in Comité) vrijwel steeds de eerste vorm te verkiezen, zowel uit het oogpunt van de vrijheid van uitvoeringsinstanties als vanuit het belang van de ontwikkeling van 'best practices'.

Het voordeel van harmonisatie door uniformering is hier veel minder evident dan in de eerstgenoemde gevallen, waar technische uniformering eenvoudig voor de hand ligt. Een probleem is wel, dat in dit geval aan de EASA een discretionaire bevoegdheid moet worden gegeven tot goedkeuring van andere modaliteiten. Dit lijkt in strijd met de beperkingen die het Hof aan delegatie stelt in zijn Meroni-leer.

5.2.4 Richtsnoeren (guidance material)

Deze zijn naar onze mening niet bindend. In het Europese recht in het algemeen kan de term 'richtsnoer' wijzen op een bindend besluit, maar de Engelse term Guidance material wijst expliciet op een karakter van hulpmiddel. Zoals eerder opgemerkt dient in ieder geval niet de term 'richtlijn' in de Nederlandse vertaling te worden gebruikt.

Deze opvatting is in overeenstemming met de visie van EASA dat zijn besluiten niet bindend zijn, maar in feite een onverbindende uitleg geven aan EG-regelgeving. Nogmaals het citaat: "Agency rules are texts which provide *advice* on aviation safety and environmental protection regulations and on best implementation means to the European Commission, to the competent authorities in charge of enforcement and to the regulated persons".

5.2.5 Besluiten (decisions) van de directeur van EASA

Van "besluiten" is niet in het algemeen te zeggen of ze binden en zo ja wie ze binden. Het hangt geheel af van de aard en inhoud van het besluit. Kan de directeur bijvoorbeeld zijn goedkeuring geven aan een andere nalevingsmodaliteit (mode of compliance) dan opgegeven in de lijst van aanvaardbare technieken? Dat lijkt uitgesloten.

Nu echter in art. 13 wordt gespecificeerd dat het om (passende) besluiten "ter toepassing van de artikelen 15, 45 en 46" gaat, moet

worden aangenomen dat in ieder geval deze besluiten wel bindend zijn. Zij zijn namelijk gericht tot particulieren, en er staat voor hen rechtsbescherming open tegen nu juist de besluiten die EASA neemt op grond van artikel 15, 45, 46.^[221]

5.3 Handhavingsvormen door EASA

Zijn de inhoudelijke normen in het algemeen niet erg problematisch, een ander verhaal is dat met de handhaving waarin EASA betrokken dient te worden. In de Europese federale bestuursvorm wordt handhaving doorgaans zoveel mogelijk aan de nationale autoriteiten overgelaten. Dit geldt zowel vorm als inhoud. Alleen bij ernstige problemen neemt de Europese instantie een deel van de verantwoordelijkheid voor uitvoering weg bij de nationale bestuursinstantie. Dit gebeurt dan via het voorschrijven van handhavingsvormen en -normen en in laatste instantie via het zelf deelnemen aan de uitvoering. Beide figuren, het voorschrijven van normen en vormen en het zelf deelnemen aan uitvoering, worden door de lidstaten, naar onze mening, terecht met argwaan bejegend. Deze argwaan is nog meer op zijn plaats als het gaat om uitvoeringsdwang via delegatie aan Europese uitvoeringsinstanties. Het is goed, de door EASA voorgestelde opties in dit licht bezien.

Alvorens over te gaan tot een puntsgewijze bespreking van de opties die EASA formuleert, verdient een opmerking gemaakt te worden over de gedachte van *civiele* sancties. Deze vormen in zekere zin de bottom line van elke uitvoeringsactie en zetten de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden onder scherp licht. Civiele sancties op niet-nakoming van regels zullen kunnen bestaan in aansprakelijkheid van overheden voor ongelukken en hun gevolgen. Hierbij geldt niet alleen: hoe meer regels, hoe groter de kans op aansprakelijkheid, maar ook, hoe minder duidelijk verdeelde verantwoordelijkheid, des te groter de kans op problemen bij vaststelling van aansprakelijkheid. Dit is een goed motief voor een heldere verdeling van de verantwoordelijkheden en voor het laten van zo groot mogelijke verantwoordelijkheden bij de uitvoerende instanties.

^[221] Vgl. par. 6.4.2 van dit hoofdstuk.

5.3.1 Toekenning van bevoegdheden aan EASA bij bestuursrechtelijke handhaving en zelfs strafvervolgning

EASA erkent dat daarvoor wijziging van zijn basisverordening noodzakelijk is. Maar zelfs met inschatting hiervan is dit een doodlopende weg. Dit op twee gronden.

Ten eerste stuit toekenning van uitvoeringsbevoegdheden van deze omvang dwars op de beperkingen die door het Europese Hof zijn gesteld aan delegatie, in het Meroni-arrest en de daarop gebouwde doctrine.^[222]

Ten tweede is alleen al het voorschrijven van specifieke vervolgingstechnieken, met name de strafrechtelijke, aan nationale overheden een uiterst gevoelige materie. Laat staan dan toekenning van vervolgingsbevoegdheden aan een Europese instantie. Zelfs Europol, dat ten eerste een verdragsorganisatie is en ten tweede geheel gericht op strafrecht, heeft zulke bevoegdheden niet.

In dit verband moet nog worden gewezen op de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak over de rechtsbasis van het kaderbesluit milieustrafrecht.^[223] Het Hof stelde, kort gezegd, dat hoewel het strafrecht in principe niet tot het EG-recht behoort (de 'eerste pijler'), de communautaire wetgever toch strafrechtelijke sancties mag voorschrijven indien hij dit absoluut noodzakelijk acht voor een goede handhaving van het EG-beleid (in casu milieunormen).^[224] Het aangevochten kaderbesluit (gebaseerd op 'de derde pijler') werd daarop vernietigd. Het ging in deze zaak echter om een plicht tot strafrechtelijke handhaving van EG-beleidsterreinen voor de *lidstaten*. Een *agentschap* zoals EASA de bevoegdheid geven tot straffen (boetes opleggen aan bedrijven) is duidelijk iets anders, daar gaat het arrest naar onze mening niet over. Dan komt men – zoals hierboven aangegeven – toch weer uit, en stuit men af op, op de Meroni-leer.

Optie 1 bewijst daarmee een gebrek aan gevoel voor verhoudingen in het Europese bestuur te zijn.

5.3.2 Nieuwe uitvoeringsregels in de verordeningen van de Commissie (1702/2003 en 2042/2003).

Deze optie is realistischer dan de vorige. Maar de beperkingen blijven dezelfde als hierboven genoemd. Ook nieuwe

^[222] Besproken in H2, par. 4.2.

^[223] Zaak C-176/03, Commissie t. Raad, *Jur.* 2005, p. I-7879, arrest van 13 september 2005 ('Kaderbesluit milieustrafrecht').

^[224] Zaak C-176/03, ov. 47 en 48.

uitvoeringsregels moeten voldoen aan de beperkingen gesteld door de Meroni-leer. Dat wil zeggen: geen hoofdzaken en geen discretie voor de uitvoeringinstantie. Het is niet duidelijk wat nieuwe regels aan de bestaande kunnen toevoegen. Voor de Nederlandse regering is het mogelijk, in het betrokken Comité stelling te nemen tegen een uitbreiding van de mogelijkheden.

5.3.3 Afdwingen van toepassing van Aanvaardbare nalevingsmodaliteiten (AMC).

De bevoegdheid tot het vaststellen van deze modaliteiten berust bij EASA en is al besproken. Wat is de zin ervan, de naleving en handhaving ervan bestuurlijk en strafrechtelijk te waarborgen, zoals EASA voorstelt? De naleving en handhaving gebeurt door EASA en nationale bestuursinstanties, niet door producenten. Het is niet te zien, welke zin het heeft om nationale instanties bestuursrechtelijk laat staan strafrechtelijk te dwingen tot nakoming. Het Europese recht heeft zijn normale rechtswegen tot nakoming, die volstaan.

5.3.4 Afdwingen gelding Guidance material.

Het Guidance material ('richtsnoeren' in de Nederlandse vertaling) is niet bindend, zoals uit de analyse boven bleek. Juridische nakomingsactie van niet bindende regels is eenvoudig niet aan de orde.

5.3.5 Vaststelling in nalevingsmodaliteiten en hulpmiddelen (Guidance material) van gemeenschappelijke procedures en schaal voor boetes.

Er is een algemene verplichting voor lidstaten dat de sancties die zij opleggen ter handhaving van Europees recht effectief, afschrikwekkend en proportioneel moeten zijn (het zogenoemde arrest Griekse mais).^[225] Het is niet te zien, wat aan deze eisen wordt toegevoegd door extra procedures en boete-schalen.

5.4 Algemene conclusies over EASA-voorstellen tot RIA; vergelijking F.A.A.

De algemene conclusie is dat geen van de door EASA gedane voorstellen hout snijdt. Eenvoudig gezegd: als er een probleem is met handhaving jegens overheden van lidstaten, dan moeten

^[225] Zaak 68/88, Commissie t. Griekenland, *Jur.* 1989, p. 2965 (r.o. 24).

de bestaande wegen daarvoor worden ingezet (met name die uit artikel 226 EG; de Europese Commissie kan een lidstaat te allen tijde voor het Hof van Justitie dagen). Capaciteitsgebrek van de Commissie op het gebied van handhaving kan geen geldige reden vormen voor delegatie. Men komt dan namelijk in strijd met de Meroni-leer en met de leer van beperkte bevoegdheden. Daarnaast zijn er de grote nationale gevoeligheden aangaande bijzondere uitvoeringsdwang van Europese regels, zoals is gebleken in de reacties op het arrest van het Hof van Justitie over het EU-besluit dat de lidstaten bedoelde te dwingen tot strafrechtelijke handhaving van Europees milieurecht.^[226]

Vanwege de Meroni-leer zal EASA zich daarom niet tot de 'echte tegenhanger' van de Amerikaanse FAA kunnen ontwikkelen. Niettemin, zowel vanuit EASA als vanuit FAA is er aandrang om toch tot een dergelijke ontwikkeling te komen, alleen al om de relatie tussen de twee agentschappen te vereenvoudigen. De verschillen tussen de twee bestuurslichamen is op veel punten evenwel buitengewoon groot. Dit betreft zowel inwendige inrichting ervan als inbedding in de institutionele context. Deze verschillen zijn in belangrijke mate terug te voeren op de verschillen in staatsrechtelijke structuur tussen de Amerikaanse en de Europese Unie. De staatsrechtelijke structuur van de Europese Unie laat, eenvoudig gezegd, een grote rol aan de lidstaten in elk van de overheidsfuncties: wetgevend, uitvoerend, rechterlijk. In de VS is dat volledig anders. Het is niet reëel te verwachten dat het in Europa anders wordt, en naar onze mening ook niet wenselijk. Zowel uit het oogpunt van (juridische) mogelijkheid als uit dat van wenselijkheid kan men de verwachtingen van institutionele groeiende overeenkomst tussen EASA en FAA dus scherp temperen.

6. CONTROLEMECHANISMEN OP HET HANDELEN VAN EASA

6.1 Bestuurlijke controle

6.1.1 Door de Europese Commissie

De Commissie heeft een vertegenwoordiger in de raad van beheer van EASA, die niet onafhankelijk is maar onder instructie van de EC staat. Via instructies aan dit lid, kan de EC dus de

^[226] Zaak C-176/03, Commissie t. Raad ('Kaderbesluit milieustrafrecht') *Jur.* 2005, p. I-7879, hierboven besproken.

nodige invloed uitoefenen binnen EASA. Het tegenhouden van beslissingen door de EC-vertegenwoordiger alleen, is evenwel niet mogelijk, aangezien normaliter een 2/3-meerderheid volstaat voor EASA-beslissingen. Hoewel de Commissie-vertegenwoordiger aldus in de meeste gevallen overstemd kan worden, heeft de EC wel rechtstreeks 'een gezicht' binnen EASA, dat het mogelijk maakt op grond van goede argumenten de overige leden – met name die van de lidstaten – te overtuigen.

Daarnaast is een belangrijkste stuurmogelijkheid van de EC dat het op basis van de ontwerpbegroting van de EASA-raad van bestuur, de betreffende ramingen in het voorontwerp van algemene begroting van de Europese Unie opneemt. De Commissie hoeft de voorgestelde raming van ontvangsten en uitgaven echter niet ongewijzigd over te nemen. Vervolgens staat het evenwel aan EP en Raad om, in de algemene begroting van de Europese Unie, de definitieve totale subsidie voor EASA te bepalen.

Wijzigingen van de basisverordening moeten volgens de medebeslissingsprocedure (art. 251 EG) worden aangenomen,^[227] hetgeen betekent dat de EC een *exclusief recht van initiatief* heeft: het staat enkel aan de Commissie om al dan niet met zo'n voorstel te komen en ook de inhoud ervan wordt door deze instelling vastgesteld. Die inhoud is bovendien enkel met eenparigheid door de Raad te wijzigen (art. 250 EG). Wijzigingsvoorstellen kunnen met name worden ingediend naar aanleiding van het jaarverslag, werkprogramma of een vijfjaarlijkse evaluatie. Er is tevens voorzien in de bevoegdheid van de Commissie tot het vaststellen van *uitvoeringsverordeningen*. Dit is dus een uitbreiding van de 'stuurmogelijkheden' door de EC, via het vaststellen van gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften.^[228]

6.1.2 Door OLAF; fraudebestrijding

Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) is bevoegd onderzoeken te doen binnen EASA in geval van verdenking van fraude, corruptie en andere illegale handelingen. Artikel 50 verklaart daartoe de verordening over OLAF^[229] "onverminderd van toepassing" op EASA.

^[227] Vanwege de rechtsbasis van art. 80 lid 2 EG; zie par. 2.2 van dit hoofdstuk.

^[228] Reeds aangehaald in par. 4.3.

^[229] Verordening 1073/1999/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).

Verder dient het agentschap toe te treden tot het Interinstitutioneel Akkoord van 25 mei 1999 betreffende de interne onderzoeken verricht door OLAF en stelt EASA onverwijld de dienovereenkomstige voorschriften vast, die op alle medewerkers van het agentschap van toepassing zijn. Ook dient EASA ervoor te zorgen dat zijn 'relaties' met OLAF geconfronteerd kunnen worden: de financieringsbesluiten, alsmede alle contracten en uitvoeringsinstrumenten die uit de besluiten voortvloeien, dienen uitdrukkelijk te bepalen dat de Europese Rekenkamer en het OLAF, indien nodig, bij *de begunstigen van middelen* van EASA en bij de *tussenpersonen* die deze middelen verdelen, tot controle ter plaatse kunnen overgaan. Een en ander betekent dat OLAF interne onderzoeken bij EASA, met name in zijn gebouwen en kantoren, kan verrichten. Op de precieze regels daaromtrent is reeds eerder ingegaan; daarnaar wordt verwezen.^[230]

6.1.3 Door de lidstaten/betrokken ministeries

Zoals reeds aangegeven, achten wij de deelname van Nederland (ambtenaren van VenW) in de raad van beheer de belangrijkste wijze van toezicht houden op *bestaande* agentschappen, er kunnen via de formele lijn, informele mechanismen als discussie, overtuigen en informatieverzameling worden geactiveerd. Evenals de Commissie, heeft VenW één vertegenwoordiger, die evenwel onder instructie van VenW mag staan. Via deze instructies kan VenW enige invloed uitoefenen binnen de raad van bestuur. Het tegenhouden van beslissingen door de Nederlandse vertegenwoordiger alleen is niet mogelijk, vanwege de 2/3-meerderheidsregel. Bij de verzwaarde meerderheid voor enkele belangrijke besluiten (het werkprogramma nadat de EC bezwaar heeft gemaakt, benoeming en ontslag van de directeur) heeft Nederland meer invloed, maar nog steeds geen vetorecht. Hoewel Nederland aldus overstemd kan worden, heeft deze lidstaat, net zoals de Commissie en andere lidstaten, wel rechtstreeks 'een gezicht' binnen EASA, dat het mogelijk maakt op grond van goede argumenten de overige leden te overtuigen gedurende de halfjaarlijkse en extra vergaderingen van de raad van bestuur.

^[230] Zie H2, par. 5.1.1.

Het jaarverslag en het werkprogramma dient aan onder meer de lidstaten te worden toegezonden. Dat verschaft een beeld van de recente en de komende activiteiten van EASA; bij vragen of commentaar daaromtrent kan de Nederlandse vertegenwoordiger in de raad van bestuur vragen die punten onder de aandacht te brengen van de overige leden en van de uitvoerend directeur. Ook zou Nederland de Commissie kunnen vragen te komen met een voorstel tot wijziging van de basisverordening.

Bezien vanuit nationale ministeries, zoals VenW, is deze rol bij wijziging van de basisverordening beperkt. Wijzigingen van de basisverordening moeten volgens de medebeslissingsprocedure worden aangenomen, zodat in een eerste fase de Commissie gevraagd kan worden met een wijzigingsvoorstel te komen. Daarna is Nederland weer aan de beurt als de Raad – en al eerder het Coreper – zich buigt over het Raadsstandpunt. Als aangegeven, volstaat evenwel een QMV om de EASA-verordening te wijzigen.

6.2 Budgettaire controle

Daarnaast is er controle op het aangaan van betalingsverplichtingen en alle uitgaven, alsmede de controle op de vaststelling en de inning van alle ontvangsten van het agentschap, welke controles geschieden door de *financieel controleur van de Commissie*.

Verder moet de uitvoerend directeur, uiterlijk op 31 maart van elk jaar, aan de Commissie, de raad van beheer en de Europese Rekenkamer de gedetailleerde rekeningen voorleggen van alle ontvangsten en uitgaven over het *voorgaande boekjaar*.

De Europese *Rekenkamer onderzoekt* deze rekeningen overeenkomstig artikel 248 van het EG-Verdrag. De Rekenkamer publiceert elk jaar een verslag van de activiteiten van het agentschap.

Het *Europees Parlement* verleent, op aanbeveling van de Raad, de uitvoerend directeur van EASA kwijting met betrekking tot de uitvoering van de begroting.

6.3 Parlementaire controle door het Europees Parlement

Horen van de uitvoerend directeur van EASA

In de dagelijkse praktijk zijn deze controlemogelijkheden beperkt, met name omdat er geen EP-vertegenwoordigers zitting hebben

in de raad van bestuur van EASA. In feite is het enige *acute* toezichtmiddel voor het EP het *horen van de uitvoerend directeur* van EASA. Artikel 29 lid 2 van de oprichtingsverordening bepaalt namelijk dat het Europees Parlement of de Raad, op verzoek, de uitvoerend directeur kunnen horen over de wijze waarop hij zijn taken heeft uitgevoerd. Dit lijkt ons als een *verplichting* voor de uitvoerend directeur, om in het EP te verschijnen, te zijn geformuleerd.^[231]

Via het budgetrecht

Verder is er de budgettaire controle door het EP. Er dient een verslag over het budgettair en financieel beheer van het begrotingsjaar te worden toegezonden aan onder meer het Europees Parlement. Uiterlijk op 1 juli van het jaar na het afgesloten begrotingsjaar dient de uitvoerend directeur van EASA de definitieve rekeningen, met het advies van de raad van bestuur, in bij onder meer het Europees Parlement.

Deze uitvoerend directeur verstrekt het Europees Parlement op diens verzoek alle inlichtingen die nodig zijn voor het goede verloop van de *kwijtingsprocedure* voor het betrokken begrotingsjaar, welke kwijting het EP bevoegd is te verlenen aan de uitvoerend directeur met betrekking tot de uitvoering van de begroting. Het Europees Parlement verleent, op aanbeveling van de Raad, de uitvoerend directeur van EASA kwijting met betrekking tot de uitvoering van de begroting

Wellicht belangrijker nog is de bevoegdheid van het EP, samen met de Raad, om de definitieve begroting van de EU (als geheel) vast te stellen, omdat daarop ook de uitgaven voor EASA staan.

Via jaarverslag en werkprogramma

Jaarlijks controle kan verlopen via het *jaarverslag* en het *werkprogramma* van EASA. De raad van bestuur dient namelijk jaarlijks het algemene verslag van de werkzaamheden van het afgelopen jaar, en ook het werkprogramma voor het komende jaar, aan onder meer het Europees Parlement toe te zenden.^[232]

Naar aanleiding hiervan kan het EP besluiten deze directeur op te roepen teneinde te worden gehoord, waaraan deze gehoor dient te geven. Zelfs zou het EP naar aanleiding van het jaarverslag of het

^[231] Zie ook H.2, par. 5.3.1.

^[232] Zie hierover ook par. 3.1.2.

werkprogramma aan de EC kunnen vragen om met voorstellen tot wijziging van de oprichtingsverordening te komen.

Bij wijziging van de EASA-basisverordening

Ingeval van wijziging van de oprichtingsverordening – waarvoor eerst een voorstel van de Commissie nodig is – heeft het EP duidelijk meer invloed, namelijk een recht van medebeslissing. Wijzigingsverordeningen zullen namelijk ook op art. 80, lid 2, EG worden gebaseerd.^[233] Het EP heeft dan een vetorecht, net zoals de Raad, hetgeen een vergaande invloed betekent.

Bij uitvoering van de verordening heeft het EP aanzienlijk minder invloed; dan is namelijk de Commissie bevoegd en heeft het Comité van nationale ambtenaren voor EASA, in feite, een instemmingsrecht.

6.4 Rechterlijk toezicht

Dit is uitvoeriger geregeld dan bij EMSA en ERA: behalve het gebruikelijke beroep wegens aansprakelijkheid (par. 6.4.1) is in de EASA-oprichtingsverordening ook voorzien in beroep tot nietigverklaring van besluiten van EASA die gericht zijn tot particuliere ondernemingen (par. 6.4.2).

6.4.1 Aansprakelijkheid EASA

Art. 22 regelt de aansprakelijkheid van EASA. De *contractuele* aansprakelijkheid van het agentschap wordt beheerst door het recht dat van toepassing is op het desbetreffende contract. Het Hof van Justitie is bevoegd uitspraak te doen krachtens arbitrageclausules die in een door het agentschap gesloten contract zijn opgenomen. In geval van *niet-contractuele aansprakelijkheid* dient EASA in overeenstemming met de algemene beginselen welke de rechtsstelsels der lidstaten gemeen hebben, alle door zijn afdelingen of door zijn personeelsleden bij de uitoefening van hun werkzaamheden veroorzaakte schade te vergoeden. Ook hierover heeft het Hof van Justitie rechtsmacht. De *persoonlijke* aansprakelijkheid van de personeelsleden jegens EASA wordt beheerst door de bepalingen van het statuut of de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden.

^[233] Vgl. par. 2.2 van dit hoofdstuk.

6.4.2 Beroep tot nietigverklaring

Belangrijker is, als gezegd, de beroepsweg voor particulieren, veelal vliegtuigmaatschappijen.

Eerst moet men in beroep binnen EASA, bij een kamer van beroep. Binnen EASA worden een of meer kamers van beroep ingesteld, die beslissen op beroepen tegen drie soorten besluiten:

- beslissingen inzake luchtwaardigheids- en milieucertificering (art. 15);
- inspecties van EASA bij ondernemingen ter plaatse (art. 46);
- de vergoedingen en tarievenregeling (van art. 53).

Zoals eerder gesteld, bevestigt deze beroepsmogelijkheid dat deze beslissingen van EASA *juridisch bindend* zijn, en dus moeten worden nageleefd.^[234] Personen die beroep kunnen instellen zijn elke natuurlijke of rechtspersoon, tegen een tot hem gericht besluit of tegen een besluit dat, ofschoon in de vorm van een besluit gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raakt. De partijen in een procedure kunnen partij zijn in de beroepsprocedure (art. 36).

Dit beroep heeft als hoofdregel geen schorsende werking, maar EASA kan, indien het van oordeel is dat de omstandigheden dit toestaan, de toepassing van het bestreden besluit opschorten. Een beroep tegen een besluit waarbij de procedure ten aanzien van een van de partijen niet wordt afgesloten, kan slechts tezamen met een beroep tegen het eindbesluit worden ingesteld, tenzij tegen dat besluit afzonderlijk beroep openstaat.

Het beroep dient, tezamen met de uiteenzetting van de gronden voor het beroep, binnen *twee maanden* na de kennisgeving van de maatregel aan de betrokken persoon, dan wel bij gebreke daarvan, binnen twee maanden na de dag waarop het aan die persoon ter kennis kwam, schriftelijk bij het agentschap te worden ingediend (art. 37).

Indien de uitvoerend directeur van EASA het beroep ontvankelijk en gegrond acht, herziet hij het besluit. Dit is niet van toepassing indien tegenover de appellant een andere partij in de beroepsprocedure staat (de zgn. prejudiciële herziening, art. 38). Indien het besluit niet binnen een maand na ontvangst van de uiteenzetting van de gronden voor het beroep wordt herzien, dient het agentschap onverwijld te besluiten of het de toepassing

^[234] Zie par. 5.2.5 van dit hoofdstuk.

van het besluit al dan niet opschort, en dient het het beroep voor te leggen aan de kamer van beroep.

Indien het beroep ontvankelijk is, onderzoekt een *kamer van beroep* vervolgens of het beroep *gegrond* is. Deze gaat bij het onderzoek 'voortvarend te werk', en nodigt zo vaak als noodzakelijk is de partijen in de beroepsprocedure uit om binnen een bepaalde termijn opmerkingen te maken naar aanleiding van de kennisgevingen van de kamer of de mededelingen van de andere partijen in de beroepsprocedure. Het is partijen in de beroepsprocedure toegestaan mondelinge uiteenzettingen te geven (art. 39).

De kamer van beroep kan elke bevoegdheid uitoefenen die binnen de competentie van het agentschap valt, dan wel de zaak terugverwijzen naar het bevoegde orgaan van het agentschap. Dit bevoegde orgaan van het agentschap is gebonden aan de beslissing van de kamer van beroep (art. 40).

De voor de leden van elke kamer van beroep vereiste kwalificaties, de bevoegdheden van afzonderlijke leden in de voorbereidende fase van de beslissingen en de voorwaarden waaronder stemming plaatsvindt, worden door de Commissie bepaald.

De ambtstermijn van de leden van de kamers van beroep is vijf jaar, welke kan worden hernieuwd. De leden zijn onafhankelijk en bij het nemen van beslissingen zijn zij niet gebonden aan enige instructie. Het is de leden van de kamers van beroep niet toegestaan enige andere taken binnen EASA uit te oefenen. Teneinde die onafhankelijkheid te waarborgen, mogen de leden van de kamers tijdens hun ambtstermijn niet van hun functie worden ontheven, noch van de lijst worden verwijderd, tenzij er "ernstige gronden" zijn voor deze ontheffing of verwijdering en de Commissie na advies van de raad van beheer hiertoe besluit.

Daarna kan tegen beslissingen van de kamers van beroep, overeenkomstig de in artikel 230 EG neergelegde voorwaarden, *beroep tot nietigverklaring* worden ingesteld bij het Gerecht van eerste aanleg en, in hoger beroep, bij het Hof van Justitie. Indien EASA nalaat een besluit te nemen, kan overeenkomstig de in artikel 232 EG neergelegde voorwaarden een *beroep wegens nalaten* worden ingesteld. EASA dient de noodzakelijke maatregelen ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie te treffen (art. 41).

Verder kunnen de lidstaten – dus ook Nederland – en de instellingen van de Gemeenschap tegen besluiten van het agentschap rechtstreeks beroep instellen bij het Hof van Justitie (art. 42).

6.5 Publieke controle

6.5.1 *Via deelname aan de werkzaamheden van EASA*

Inzake betrokkenheid van *belanghebbenden en deskundigen* bij het werk van EASA, dient de raad van beheer van EASA een apart adviesorgaan van belanghebbende partijen in te stellen, welk orgaan de raad dient te horen alvorens enkele belangrijke besluiten vast te stellen, zoals vaststelling van het werkprogramma of de tarieven- en vergoedingsregeling voor particuliere bedrijven.^[235]

6.5.2 *Toegang tot documenten*

Op documenten die bij EASA berusten, is Verordening 1049/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, van toepassing verklaard; EASA dient nadere regels over dit recht op toegang tot zijn documenten vast te stellen (art. 47).^[236] Tegen de beslissingen van EASA uit hoofde van artikel 8 van de openbaarheidsverordening (weigering toegang) kan beroep worden ingesteld, door middel van een klacht bij de Europese Ombudsman (art. 195 EG) of door middel van een beroep tot nietigverklaring van de weigering bij het Hof van Justitie (volgens de voorwaarden van art. 230 EG-Verdrag).

6.5.3 *Privacybescherming*

De privacyverordening (45/2001/EG) is daarentegen niet van toepassing verklaard, anders dan bij EMSA maar idem als bij ERA. Niet goed valt in te zien waarom de EASA-verordening hier afwijkt van de EMSA-verordening; wij zouden dan ook opname van een vergelijkbare bepaling willen bepleiten: “Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen

^[235] Zie ook par. 3.4.

^[236] Zie de “Decision of the Management Board concerning the arrangements to be applied by the agency for public access to documents”, 3 February 2004, te vinden op: http://www.easa.europa.eu/doc/About_EASA/Manag_Board/2004/mb_decision_0104.pdf.

in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens is van toepassing op de informatie die de Commissie en het Agentschap op grond van de onderhavige verordening verzamelen”.

6.5.4 Externe Evaluaties

Tot slot is voorzien in geregelde *externe evaluatie* van het EASA-functioneren: “Binnen drie jaar na de datum waarop het agentschap zijn taken op zich neemt en vervolgens telkens om de vijf jaar geeft de raad van beheer opdracht tot een *onafhankelijke externe evaluatie* van de uitvoering van deze verordening” (art. 51). Aan de hand van deze evaluaties dient te worden nagegaan hoe doelmatig het agentschap zijn taken verricht en wordt het effect geëvalueerd dat de EASA-verordening, het agentschap en zijn werkmethoden hebben gehad op de totstandkoming van een hoog niveau van veiligheid in de burgerluchtvaart. In de evaluatie moet rekening worden gehouden met de standpunten van de betrokkenen, zowel op Europees als op nationaal niveau. De raad van beheer ontvangt de conclusies van de evaluatie en doet aanbevelingen betreffende wijzigingen van de verordening, het agentschap en zijn werkmethoden aan de Commissie, die deze, vergezeld van haar advies en passende voorstellen, aan het Europees Parlement en de Raad kan doorgeven. Indien nodig, wordt een werkprogramma met tijdschema opgenomen. Zowel de conclusies van de evaluatie als de aanbevelingen worden openbaar gemaakt.

7 HOOFDSTUKCONCLUSIES

De bedoeling van oprichting van EASA was om de *veiligheid* van de burgerluchtvaart nog verder te verbeteren. Tevens was de bedoeling om *milieuverontreiniging* door vliegtuigen te verminderen. Daartoe heeft EASA een dubbele bevoegdheidsfunctie: a) het ondersteunt de Europese Commissie met technische deskundigheid bij de *opstelling* van haar voorschriften voor de luchtvaartveiligheid en brengt technische knowhow in bij de voorbereiding van te sluiten internationale overeenkomsten, en b) EASA is belast met bepaalde *uitvoerende* taken in verband met luchtvaartveiligheid, onder andere de certificering van luchtvaartproducten en van organisaties die

betrokken zijn bij het ontwerp, de productie en het onderhoud hiervan.

EASA werd opgericht op basis van art. 80, lid 2, van het EG-Verdrag, dus volgens de medebeslissingsprocedure

Intern kent EASA een *Raad van Beheer*. Deze bestaat uit één vertegenwoordiger van elke lidstaat en één vertegenwoordiger van de Commissie. Verder zijn Noorwegen en IJsland vertegenwoordigd, maar zonder stemrecht. In de raad van beheer wordt als regel met een 2/3-meerderheid besloten.

De Raad van beheer heeft de gebruikelijke taken die we ook bij EMSA en ERA tegenkomen, zoals benoeming en ontslag van de uitvoerend directeur, goedkeuring van het algemene jaarverslag van EASA en vaststelling van het werkprogramma van EASA. Bijzonder is evenwel dat de Raad van beheer ook 'richtsnoeren' moet vaststellen voor de toewijzing van certificeringstaken aan de nationale luchtvaartautoriteiten of gekwalificeerde instanties, de leden van de kamers van beroep van EASA benoemt, en adviezen geeft over de vergoedingsregeling die vliegtuigfabrikanten voor certificering aan EASA moeten betalen.

Het agentschap wordt geleid door zijn *uitvoerend directeur*, die EASA naar buiten toe vertegenwoordigt en die volledig onafhankelijk is in de uitoefening van zijn taken. Deze uitvoerend directeur heeft onder meer de volgende bijzondere taken en bevoegdheden: goedkeuring van de belangrijkste maatregelen van EASA; besluiten tot inspecties en onderzoeken; toewijzen certificeringstaken; aanvaarding van internationale functies en aangaan van technische samenwerking met derde landen.

Inzake betrokkenheid van *belanghebbenden en deskundigen* bij het werk van EASA, dient de raad van beheer van EASA een apart adviesorgaan van belanghebbende partijen in te stellen, welk orgaan de raad dient te horen alvorens enkele belangrijke besluiten vast te stellen, zoals vaststelling van het werkprogramma of de tarieven- en vergoedingsregeling voor particuliere bedrijven.

De *ontvangsten* van EASA bestaan met name uit een bijdrage van de EG, daarnaast onder meer uit door aanvragers en houders van door EASA afgegeven certificaten en goedkeuringen betaalde tarieven. Uit gesprekken met deskundigen is naar voren gekomen

dat de toegekende financiële middelen waarschijnlijk niet voldoende zijn om alle taken goed te kunnen uitvoeren.

EASA heeft onder meer de volgende bevoegdheden: adviseren aan de Commissie over (burger)luchtvaartveiligheid; taken inzake luchtwaardigheid en milieueisen. Dit laatste is een van de belangrijkste taken van EASA, het omvat bindende beslissingsbevoegdheid en het uitvoeren van inspecties bij nationale luchtvaartautoriteiten en ook bij ondernemingen.

EASA heeft de bevoegdheid bindende besluiten te nemen. Meer specifiek betreffen deze juridisch bindende besluiten het vaststellen van certificeringsspecificaties (*certification specifications*), met inbegrip van luchtwaardigheidscodes, (*airworthiness codes*) en aanvaardbare methoden van goedkeuring (*acceptable means of compliance*). Ook besluiten (*decisions*) van EASA die gericht zijn tot private ondernemingen zijn bindend. Daarentegen hebben adviezen (*opinions*) en richtsnoeren (*guidance material*) van EASA geen bindende kracht voor de lidstaten. Volgens EASA zelf echter hebben geen van deze besluiten bindende kracht; het zou slechts om aanbevelingen gericht tot de lidstaten gaan.

Vanwege de Meroni-leer zal EASA zich niet tot de 'echte tegenhanger' van de Amerikaanse FAA kunnen ontwikkelen. Zowel vanuit EASA als vanuit FAA is er echter toch aandrang om tot een dergelijke ontwikkeling te komen, alleen al om de relatie tussen de twee te vereenvoudigen. De verschillen tussen de twee bestuurslichamen is op veel punten evenwel buitengewoon groot zijn. Deze verschillen zijn in belangrijke mate terug te voeren op de verschillen in staatsrechtelijke structuur tussen de Amerikaanse en de Europese Unie. De staatsrechtelijke structuur van de Europese Unie laat, eenvoudig gezegd, een grote rol aan de lidstaten in elk van de overheidsfuncties: wetgevend, uitvoerend, rechterlijk. In de VS is dat volledig anders. Het is naar onze mening niet reëel te verwachten dat het in Europa anders wordt, en ook niet wenselijk. Zowel uit het oogpunt van (juridische) mogelijkheid als uit dat van wenselijkheid kan men de verwachtingen van institutionele groeiende overeenkomst tussen EASA en FAA dus scherp temperen.

De vijf controlemechanismen op het handelen van agentschappen komen we tegen in de EASA-verordening. Anders dan bij EMSA

en ERA is echter voorzien in een beroep tot nietigverklaring voor particulieren, veelal vliegtuigmaatschappijen. Eerst moet men in beroep binnen EASA, bij een kamer van beroep; daarna bestaat nog de mogelijkheid van nietigheidsberoep bij Gerecht en Hof. Dit beroep kan worden ingesteld tegen beslissingen inzake luchtwaardigheids- en milieucertificering; inspecties van EASA bij de betrokken onderneming ter plaatse; en beslissingen inzake vergoedingen en tarieven.

HOOFDSTUK 5

HET EUROPEES SPOORWEGBUREAU (ERA)

Feiten

Opgericht:	2004
Oprichtingsverordening:	881/2004/EG
Zetel: en Lille (vergaderingen),	Valenciennes (hoofdgebouw) Frankrijk
Jaarlijks budget:	Ongeveer 14 miljoen euro (in 2006).
Nederlands lid raad van bestuur:	R. van der Burg E. Griffioen (plv.)
Uitvoerend directeur:	Marcel Verslype
Personeel:	ong. 100 werknemers
E-mail:	press-info@era.europa.eu
Internet:	http://www.era.europa.eu/
Default.aspx	

1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt het Europese Spoorwegbureau (*European Railway Agency*, ERA) aan een grondige analyse onderworpen, waarbij het met name gaat om een beeld te krijgen van het praktisch functioneren van, en de controlemogelijkheden op, dit Agentschap.^[237]

Het hoofdstuk volgt de vaste structuur: aspecten van de oprichting van ERA (par. 2), de inrichting van dit agentschap, inclusief financiën (par. 3), het functioneren van het Bureau, derhalve een analyse van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (par. 4), en daarna de verschillende toezichtmechanismen in relatie tot ERA (par. 5). Tot slot de samenvatting en belangrijkste conclusies (par. 6).

^[237] Zoals eerder aangegeven, werd ERA opgericht bij Verordening 881/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 tot oprichting van een Europees Spoorwegbureau (Spoorwegbureauverordening) (Pb. L 164 van 30.4.2004, blz. 1-43), nadien nog niet gewijzigd (hierna ook aangehaald als 'de ERA-verordening' of 'de oprichtingsverordening').

2 OPRICHTING ERA

De volgende aspecten die zijn gerelateerd aan de oprichting van het Spoorwegbureau komen achtereenvolgens aan de orde: feitelijke achtergronden voor oprichting van een Europees Spoorwegbureau (par. 2.1), de bevoegdheid van de EG tot oprichting van ERA (par. 2.2), en de hoofddoelstellingen van dit Agentschap (par. 2.3).

2.1 Achtergronden voor oprichting

Evenals bij EMSA en EASA bestond er reeds de nodige communautaire regelgeving op het betrokken terrein, wat ERA betreft regelgeving over de spoorwegsector. Meer specifiek gaat die regelgeving hoofdzakelijk over het verbeteren van de *veiligheid* op het spoor en het beter *interoperatibel* maken van spoorwegverbindingen. De oprichting van ERA had dan ook met name tot doel de daadwerkelijke *naleving* van deze bestaande communautaire regelgeving te verbeteren, door een expertisecentrum te zijn dat met name via adviezen aan de Commissie aan deze nalevingsdoelstelling moest bijdragen. In de preambule van de oprichtingsverordening heet de doelstelling van interoperabiliteit als volgt: “De verschillen op technisch en operationeel gebied tussen de spoorwegsystemen van de lidstaten hebben de nationale spoorwegmarkten van elkaar gescheiden en een dynamische ontwikkeling van deze sector op Europees niveau belemmerd”.

De ERA-verordening werd gepresenteerd als onderdeel van een breder pakket aan maatregelen inzake de spoorwegsector (de zogenoemde *second railway package*). Met name werd tegelijk met de oprichtingsverordening een richtlijn aangenomen die beoogde de *veiligheid* op het spoor verder te verbeteren, de zogenoemde Spoorwegveiligheidsrichtlijn.^[238] Inzake interoperabiliteit – de tweede hoofdpodracht van ERA – waren er ook reeds maatregelen over zowel de interoperabiliteit van het trans-Europese

^[238] Richtlijn 2004/49/EG van het EP en de Raad van 29 april 2004 inzake de veiligheid op de communautaire spoorwegen en tot wijziging van Richtlijn 95/18/EG van de Raad betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen, en van Richtlijn 2001/14/EG van de Raad inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids-certificering (Spoorwegveiligheidsrichtlijn) (*Pb.* 2004 L 164, p. 1).

hogesnelheidsspoorwegsysteem,^[239] als over de interoperabiliteit van het *conventionele* trans-Europese spoorwegsysteem,^[240] maar ook deze konden nog verder worden verbeterd.^[241] In die bestaande maatregelen werden reeds de essentiële veiligheidseisen omschreven en een systeem ingevoerd voor het opstellen van verplichte technische specificaties voor interoperabiliteit, doch om *gelijktijdig* doelstellingen te kunnen nastreven op het gebied van veiligheid en interoperabiliteit, dienden volgens de communautaire wetgever omvangrijke technische werkzaamheden te worden verricht, “die begeleid dienen te worden door een gespecialiseerde instantie”.^[242]

Wat betreft andere reeds bestaande maatregelen van de EG inzake de spoorwegsector gaat het met name om:

- de geleidelijke verlening van *toegangsrechten* aan spoorwegondernemingen tot de infrastructuur in andere lidstaten, als deze onderneming over een vergunning beschikt en diensten in het goederenvervoer in die andere lidstaat wil verrichten;^[243]
- verlening van *vergunningen* aan spoorwegondernemingen; iedere spoorwegonderneming dient in het bezit dient te zijn van een door een lidstaat verleende vergunning, welke geldig is in de gehele Gemeenschap;^[244]
- regels over de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit, de heffing van *rechten* voor het gebruik van spoorweginfrastructuur, alsmede regels over *veiligheids certificering*.^[245]

Ook hierover kreeg het Spoorwegbureau bepaalde taken, die hierna worden besproken.

^[239] Richtlijn 96/48/EG van de Raad van 23 juli 1996 betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem (*Pb.* 1996 L 235/6).

^[240] Richtlijn 2001/16/EG 2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem (*Pb.* 2001, L 110/1).

^[241] Namelijk met Richtlijn 2004/50/EG van 29 april 2004 houdende wijziging van Richtlijn 96/48/EG van de Raad betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem en van Richtlijn 2001/16/EG van de Raad en het Europees Parlement betreffende de interoperabiliteit van het conventionele trans-Europese spoorwegsysteem (*Pb.* 2004 L 164, p. 114) en met Richtlijn 2004/51/EG van 29 april 2004 houdende wijziging van Richtlijn 91/440/EEG van de Raad betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (*Pb.* 2004 L 164, p. 164).

^[242] Preambule van de ERA-verordening, overweging 26.

^[243] Richtlijn 91/440/EEG van de Raad van 29 juli 1991 betreffende de ontwikkeling van de spoorwegen in de Gemeenschap (*Pb.* 1991 L 237/25), gewijzigd bij Richtlijn 2001/12/EG (*Pb.* 2001 L 75/1).

^[244] Richtlijn 95/18/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (*Pb.* 1995 L 143/70), gewijzigd door richtlijn 2001/13/EG (*Pb.* 2001 L 75/26).

^[245] Richtlijn 2001/14/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering (*Pb.* 2001 L 75/29), gewijzigd door Richtlijn 2002/844/EG van de Commissie (*Pb.* 2002 L 289/30).

2.2 Rechtsbasis

ERA werd opgericht op basis van art. 71, lid 1, EG inzake het communautaire vervoerbeleid, en derhalve volgens de medebeslissingsprocedure van art. 251 EG en na raadpleging van het ESC en het CvDR. Zoals eerder besproken, betekent dit veel invloed voor het EP (veto-recht) bij die oprichting, en ook bij vaststelling van wijzigingsverordeningen. In de Raad van Ministers is een gekwalificeerde meerderheid van stemmen voldoende, zodat een of enkele lidstaten overstemd konden worden, en kunnen gaan worden bij toekomstige wijzigingen van de oorspronkelijke oprichtingsverordening 881/2004/EG (hetgeen thans nog niet is gebeurd).

Het gebruik van art. 71, lid 1, EG als rechtsbasis voor de oprichting van ERA past in de eerder beschreven recente trend om een specifiekere rechtsgrondslag dan art. 308 EG te gebruiken voor oprichting van agentschappen. Daarbij wordt primair gelet op de doelstellingen en taken van het betrokken Agentschap.^[246] Dit leidt voor ERA naar titel V van het EG-Verdrag over vervoer. Anders dan bij de twee eerder besproken agentschappen (EMSA en EASA) is, binnen die titel, niet art. 80 lid 2 EG als rechtsbasis gebruikt, omdat art. 80 lid 1 EG aangeeft dat de bepalingen van deze titel van toepassing zijn op, onder meer, het vervoer per spoor. Voor de besluitvormingsprocedure maakt dat echter geen verschil omdat in beide gevallen (zowel onder art. 71 lid 1 EG, als onder art. 80, lid 2, EG) de medebeslissingsprocedure van toepassing is.

2.3 Centrale doelstellingen en werkerreinen

De centrale *doelstellingen* van ERA zijn, zoals reeds aangegeven, het leveren van een bijdrage op technisch gebied aan de uitvoering van de Gemeenschapswetgeving die gericht is op de verbetering van het concurrentievermogen van de spoorwegsector door het *interoperabiliteitsniveau* van de spoorwegsysteem te vergroten, en op de ontwikkeling van een gemeenschappelijke benadering van de *veiligheid* van het Europese spoorwegsysteem, teneinde bij te dragen aan de totstandkoming van een Europese spoorwegruimte zonder grenzen, onder waarborging van een hoog niveau van veiligheid. Bij het nastreven van deze doelstellingen

^[246] Vgl. H2, par. 2.2.

dient het Spoorwegbureau rekening te houden met het proces van uitbreiding van de Europese Unie en met de bijzondere omstandigheden van de spoorwegverbindingen met derde landen (art. 1 van de oprichtingsverordening).

Eerder hebben wij deze doelstellingen, informeler, omschreven als het trachten de Europese burger nog veiliger met de trein door Europa te laten rondreizen (de veiligheidsdoelstelling), zonder dat die burger bij de grens hoeft over te stappen omdat de rails in het buitenland breder zijn (interoperabiliteitsdoelstelling).^[247]

3 INRICHTING VAN ERA

Het Europees Spoorwegbureau beschikt over rechtspersoonlijkheid en heeft twee vestigingen in Frankrijk: een operationele hoofdzetel in *Valenciennes* en een centrum voor internationale vergaderingen en congressen te *Lille* (Rijsse). In 2005 werd begonnen met de geleidelijke uitbouw van het Bureau, een fase die halfweg 2006 moest zijn afgerond. Op dat moment zou het Bureau volledig operationeel zijn, maar uit de informatie op het internet^[248] krijgt men de indruk dat ERA thans, eind 2007, vooral nog intern bezig is, dus nog in een ontwikkelingsfase zit.

Evenals de meeste Europese Agentschappen, kent ook ERA twee hoofdorganen: een raad van bestuur (par. 3.1) en een uitvoerend directeur (par. 3.2). Daarna volgen enkele opmerkingen over het personeel van ERA (par. 3.3) en, belangrijker, over de wijze waarop is voorzien in betrokkenheid van deskundigen en belanghebbenden inzake/bij de spoorwegsector (par. 3.4). Tot slot volgt inzicht in de inkomsten en uitgaven van ERA, en de interne begrotingsprocedure (par. 3.5).

3.1 Raad van Bestuur van ERA

3.1.1 Samenstelling en stemmen

De raad van bestuur van ERA bestaat uit één vertegenwoordiger van iedere lidstaat en vier vertegenwoordigers van de Commissie, alsmede zes door de Commissie benoemde niet-stemgerechtigde vertegenwoordigers van belanghebbende organisaties (art. 26

^[247] Zie R.H. van Ooik en W.T. Eijsbouts, 'De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van Europese Agentschappen. Verklaring, analyse, perspectief', *SEW*, 2006, nr. 24, p. 102-111.

^[248] <http://www.era.europa.eu>.

ERA-verordening). In overeenstemming met de recentere praktijk, hebben geen vertegenwoordigers van het EP zitting in de raad van bestuur. Er zijn thans, in de EU-27, derhalve 31 stemgerechtigde leden en zes niet-stemgerechtigden, in totaal 37 leden. De laatsten worden door de Commissie op Europees niveau gekozen uit de volgende zes groepen:

- spoorwegondernemingen
- infrastructuurbeheerders
- spoorwegindustrie
- vakbonden
- passagiers
- klanten van het goederenvervoer.

De Commissie dient deze leden te benoemen op basis van een door de zes respectieve Europese organisaties ingediende lijst met drie namen.^[249]

Uit deze wijze van benoemen blijkt duidelijk – zoals eerder reeds aangegeven – dat de leden van de raad van bestuur van ERA niet-onafhankelijk zijn, en niet in ‘het algemeen belang van de EG’ hoeven op te treden. Ons inziens zijn het in feite belangenbehartigers van de respectieve lidstaten, van de EC en van de 6 belangengroeperingen. Het is alleen de uitvoerend directeur die onafhankelijk dient te zijn. Dit opent de mogelijkheid voor lidstaten, waaronder het Nederlandse Ministerie van VenW om via de ‘eigen’ man of vrouw invloed van binnenuit uit te oefenen.^[250]

In een Verklaring bij de ERA-Verordening geeft de Commissie wel, met zoveel woorden, aan dat dit college van 37 leden eigenlijk te groot is, en dat met name onderzocht moet worden of de *lidstaten* niet met minder leden afkunnen, ook al omdat met de steeds

^[249] Voor een overzicht van de huidige leden van de raad van bestuur, zie: http://www.era.europa.eu/public/about/administrative_board_members.aspx. Voor Nederland zijn dit de heer R. Van der Burg en, als plaatsvervanger, de heer E. Griffioen.

^[250] Zie verder par. 5.1.3 van dit hoofdstuk.

verdere uitbreidingen van de EU de raad van bestuur alleen nog maar groter zal gaan worden.^[251]

Al de leden van de raad van bestuur worden benoemd op basis van hun ervaring en deskundigheid. De ambtstermijn bedraagt vijf jaar, welke eenmaal verlengd kan worden. Iedere lidstaat en de Commissie benoemen hun leden van de raad van bestuur, alsmede een plaatsvervanger die dat lid in zijn afwezigheid vertegenwoordigt. Het gebruik van het woord “hun” bevestigt dat de leden van de raad van bestuur niet onafhankelijk zijn, maar belangbehartigers zijn.

Verder kunnen ook, evenals bij EMSA en EASA, vertegenwoordigers van *derde landen* deelnemen in de raad van bestuur van ERA indien dat is geregeld in een internationale overeenkomst tussen de EG en het betrokken derde land. Ook het eventuele stemrecht zal in die overeenkomsten geregeld moeten worden (artikel 36). Thans nemen Noorwegen en IJsland deel aan de raad van bestuur, evenwel zonder stemrecht.

De raad van bestuur kiest uit zijn midden een *voorzitter* en een *vice-voorzitter*, die de voorzitter vervangt wanneer deze is verhinderd zijn taken te verrichten. De ambtstermijn van de voorzitter en de vice-voorzitter bedraagt drie jaar en kan eenmaal worden verlengd (art. 27).

Vergaderingen van de raad van bestuur worden door deze voorzitter bijeen geroepen. De uitvoerend directeur van ERA neemt deel aan de beraadslagingen, evenwel zonder stemrecht. De raad van bestuur komt ten minste tweemaal per jaar bijeen, maar dient ook bijeen te komen op initiatief van zijn voorzitter, op verzoek van de Commissie, van de meerderheid van zijn leden (dus thans minstens 19 van de 37 leden) of op verzoek van een

^[251] Deze Verklaring luidt als volgt: “De Commissie herinnert aan haar mededeling van december 2002 over het kader voor Europese regelgevende agentschappen en aan haar voorstel voor een verordening tot oprichting van een Europees Spoorwegbureau. De Commissie is, in overeenstemming met de resolutie van het Europees Parlement van 13 januari 2004 over de bovengenoemde mededeling, van mening dat het bureau in een uitgebreide Unie efficiënter zou kunnen functioneren met een raad van bestuur van beperkte omvang die bestaat uit door de uitvoerende organen van de Gemeenschap aangewezen leden. In dit verband ziet de Commissie uit naar de reactie van de Raad op haar mededeling inzake het kader voor Europese regelgevende agentschappen. De Commissie bevestigt dat zij voornemens is om wanneer dienstig een voorstel inzake het kader voor Europese agentschappen in te dienen, dat ook betrekking zal hebben op de samenstelling van de raad van bestuur.”

derde van de vertegenwoordigers van de lidstaten in de raad van bestuur (minstens 9 van de 27) (art. 28).

Inzake het *stemmen* in de raad van bestuur stelt artikel 29 dat, tenzij anders bepaald is, de raad van bestuur zijn besluiten met een *tweederde* meerderheid van de stemgerechtigde leden neemt. Er zijn thans dus ten minste 21 stemmen vóór nodig, van de 31 stemgerechtigde leden, om een raad van bestuur-besluit aangenomen te krijgen.

3.1.2 Taken en bevoegdheden van de ERA-Raad van Bestuur

De taken en bevoegdheden van de raad van bestuur van ERA wijken niet veel af van die van EMSA en zijn de volgende (art. 25):

1 *Benoemen en ontslaan* van de uitvoerend *directeur* van ERA. De uitvoerend directeur wordt door de raad van bestuur benoemd op grond van “verdienste en van door bewijsstukken aangetoonde bestuurlijke en leidinggevende vaardigheden, alsook bekwaamheid en ervaring die relevant is voor de spoorwegsector” (art. 31). Voor dit besluit geldt een verzwaarde meerderheid van *viervijfde* van alle stemgerechtigde leden, dus minstens 25 van de 31 stemmen zijn nodig. De Commissie kan één of meer kandidaten voorstellen. Voor het ontslaan van de uitvoerend directeur geldt dezelfde procedure.

2 Goedkeuring van het *algemeen verslag* over het voorafgaande jaar.

Dit dient uiterlijk op 30 april van elk jaar te gebeuren; het jaarverslag dient de raad van bestuur toe te zenden aan ieder van de lidstaten, aan het Europees Parlement, aan de Raad en aan de Commissie.^[252]

3 Vaststelling van het *werkprogramma* van ERA voor het komende jaar.

Dit geschiedt vóór 31 oktober van elk jaar, en het werkprogramma wordt toegezonden aan de lidstaten, het EP, de Raad en de Commissie. Ook dient het te worden toegezonden naar de op Europees niveau optredende representatieve instanties van

^[252] Voor het laatste jaarverslag, over 2006, zie: <http://www.era.europa.eu/public/documents/Administrative%20board/2007%20meetings/ERA%202006%20annual%20report.pdf>.

de sector, in verband met hun rol in ERA-werkgroepen.^[253] De vaststelling van dit werkprogramma geschiedt onverminderd de jaarlijkse begrotingsprocedure van de EG.^[254]

De Commissie heeft de mogelijkheid *bezwaar* te maken tegen het werkprogramma: indien de Commissie binnen vijftien dagen na de datum van aanneming van het werkprogramma te kennen geeft het niet eens te zijn met het aangenomen werkprogramma, dient de raad van bestuur van ERA het werkprogramma opnieuw te bespreken en neemt hij het *eventueel* gewijzigde werkprogramma in tweede lezing aan, ofwel met een tweederde meerderheid, met inbegrip van de vertegenwoordigers van de Commissie, ofwel met eenparigheid van stemmen van de vertegenwoordigers van de lidstaten.

Er bestaat naar onze mening daarom geen plicht voor de ERA-raad van bestuur om het werkprogramma te wijzigen naar aanleiding van bezwaren van de Commissie; het oorspronkelijke programma kan in tweede lezing ongewijzigd blijven. Het gevolg van bezwaren van de Commissie is echter wel dat de tweede keer een verzwaaarde meerderheid is vereist.

4 Verrichten van taken met betrekking tot de *begroting* van ERA.^[255]

5 Vaststellen van *procedures* voor het nemen van *besluiten door de uitvoerend directeur*.

6 Vaststellen van een beleidslijn voor de uit te voeren *inspectiebezoeken* aan de lidstaten.

Zoals nog nader te bespreken,^[256] kan de uitvoerend directeur van ERA over individuele inspectiebezoeken aan de lidstaten beslissen; de raad van bestuur dient evenwel het algemene beleidskader vast te stellen.

7 Optreden als *tuchtraad* ten aanzien van de uitvoerend directeur en de afdelingshoofden.

^[253] Uitgebreider daarover hierna, par. 3.4.

^[254] Meest recent: 'Work Programme 2006, adopted by the administrative board on 31 January 2006', gepubliceerd op: http://www.era.europa.eu/public/about/information_and_documentation.aspx.

^[255] Uitgebreider besproken in par. 3.5 van dit hoofdstuk.

^[256] Zie par. 4.11.

8 Tot slot dient de raad van bestuur zijn eigen reglement van orde vast te stellen.^[257]

Aan deze opsomming van art. 25 ERA-verordening moet ons inziens nog de bevoegdheid van de raad van bestuur worden toegevoegd een beslissing te nemen over:

9 Het *talenregime* van het Spoorwegbureau. Volgens artikel 35 van de ERA-verordening neemt de raad van bestuur namelijk een beslissing over de talenregeling voor het bureau. Op verzoek van een lid van de raad van bestuur – hetgeen veelal een lidstaatvertegenwoordiger zal zijn – wordt deze beslissing met eenparigheid van stemmen genomen (dus met 31 van de 31 stemmen), hetgeen de politieke gevoeligheid van deze materie illustreert.^[258] De lidstaten kunnen zich tot het bureau wenden in de Gemeenschapstaal van hun keuze. Verder worden de voor het functioneren van het bureau noodzakelijke vertalingen worden gemaakt door het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie.

3.2 De uitvoerend directeur van ERA

Zoals gebruikelijk bij recente agentschappen, wordt de uitvoerend directeur (thans de heer M. Verslype) *benoemd* door de raad van bestuur (zie reeds hierboven). ERA wordt geleid door deze uitvoerend directeur, die het Spoorwegbureau naar buiten toe vertegenwoordigt, en die volledig onafhankelijk is in de uitoefening van zijn taken (onverminderd de bevoegdheden van de Commissie en de raad van bestuur).

De *taken en bevoegdheden* van de uitvoerend directeur zijn de gebruikelijke:

- 1 *Opstelling* van het *werkprogramma* en voorlegging van dit werkprogramma, na raadpleging van de Commissie, aan de raad van bestuur van ERA (die het werkprogramma vaststelt);
- 2 De nodige maatregelen nemen voor de *uitvoering van het werkprogramma*; de directeur geeft voorzover mogelijk gehoor aan verzoeken van de Commissie om assistentie in verband

^[257] Dit is gebeurd op 15 juli 2004, zie: http://www.era.europa.eu/public/about/administrative_board_2004.aspx

^[258] Vgl. de bespreking in H1, par. 5.3.

- met de taken van het bureau;
- 3 De directeur dient de nodige regelingen te treffen, waaronder met name de vaststelling van *interne administratieve instructies* en de bekendmaking van *aanwijzingen*, om te waarborgen dat het Spoorwegbureau naar behoren functioneert;
 - 4 De directeur voert een *efficiënt toetsingssysteem* in teneinde de resultaten van ERA te kunnen vergelijken met de operationele doelstellingen en de directeur voert een methode van geregelde *evaluatie* in die aan erkende vaknormen voldoet. Op basis hiervan stelt de uitvoerend directeur elk jaar een ontwerp van algemeen verslag op dat hij aan de raad van bestuur voorlegt, die het jaarverslag vaststelt (zie hierboven);
 - 5 De directeur oefent jegens het *personeel* de bevoegdheden uit die hierna worden besproken;^[259]
 - 6 Tot slot de opstelling van een ontwerp-raming van de inkomsten en de uitgaven van ERA en uitvoering van de begroting.^[260]

3.3 Het personeel van ERA

Het personeel van het Spoorwegbureau bestaat uit: (a) tijdelijke medewerkers die voor ten hoogste vijf jaar op basis van hun kwalificaties en hun ervaring op het gebied van spoorveiligheid en -interoperabiliteit door ERA worden aangeworven onder beroepsbeoefenaren uit de sector; (b) personeelsleden die door de Commissie of door de lidstaten tijdelijk en voor ten hoogste vijf jaar worden aangeworven of gedetacheerd, en (c) overige personeelsleden voor uitvoerende of secretariaats taken (art. 24). *Deskundigen* die deelnemen aan de door het bureau georganiseerde werkgroepen (daarover par. 3.4.1) maken geen deel uit van het personeel van het bureau. Hun reis- en verblijfkosten komen ten laste van het bureau overeenkomstig de door de raad van bestuur vastgestelde voorschriften en tabellen.

Het Statuut van de ambtenaren van de EG is van toepassing op het ERA-personeel. De bevoegdheden die bij dit Statuut aan het bevoegde gezag zijn toegekend betreffende de aanstelling en het sluiten van overeenkomsten, worden uitgeoefend door de uitvoerend directeur van het Spoorwegbureau, voorzover dit althans het eigen personeel betreft.

^[259] Zie par. 3.3.

^[260] Zie par. 3.5

In de beginfase, vanaf half 2006, heeft ERA ongeveer 100 werknemers in dienst, voornamelijk specialisten uit de Europese spoorwegsector.

3.4 Betrokkenheid van belanghebbenden en deskundigen bij het werk van ERA

In de ERA oprichtingsverordening is voorzien in betrokkenheid van belanghebbenden bij het werk van het Spoorwegbureau op de volgende manieren: instelling van werkgroepen van belanghebbenden binnen ERA (par. 3.4.1), raadpleging van werkgevers- en werknemersorganisaties over bepaalde onderwerpen (par. 3.4.2), en raadpleging van gebruikersorganisaties over bepaalde taken en werkzaamheden van ERA (par. 3.4.3).

3.4.1 Werkgroepen van 'stakeholders' en deskundigen

Het Spoorwegbureau dient een beperkt aantal werkgroepen in te stellen, waarin belanghebbenden bij het werk van ERA zitting hebben (art. 3). De werkgroepen worden voorgezeten door een vertegenwoordiger van het Europese Spoorwegbureau. Deze werkgroepen dienen zich enerzijds te baseren op de deskundigheid van beroepsbeoefenaren uit de spoorwegsector, met name op de ervaring van de Europese Associatie voor Spoorweginteroperabiliteit (*Association européenne pour l'interopérabilité ferroviaire*, AEIF), en anderzijds op de expertise van de bevoegde nationale instanties. Het bureau dient er zorg voor te dragen dat zijn werkgroepen bevoegd en representatief zijn, en dat zij een passende vertegenwoordiging omvatten van de bedrijfstakken en van de gebruikers die de invloed zullen ondervinden van de maatregelen die de Commissie kan voorstellen op basis van eventuele aanbevelingen van ERA. De werkgroepen dienen op transparante wijze te werken. Op het ogenblik zijn er negen van dergelijke organisaties vertegenwoordigd in de werkgroepen:

- Autonome Lokomotivführer-Gewerkschaften Europas (ALE)
- Community of European Railway Undertakings and Infrastructure Companies (CER)
- European Rail Freight Association (ERFA)
- European Rail Infrastructure Managers (EIM)
- European Transport Workers' Federation (ETF)
- International Association of Public Transport (UITP)

- International Union of Combined Road-Rail Transport Companies (UIRR)
- International Union of Private Wagons (UIP)
- Union of European Railway Industry (UNIFE).

Concreter is de bedoeling dat deze werkgroepen betrokken worden bij het opstellen van *aanbevelingen* van ERA over alle onderwerpen waarover het bureau deze aanbevelingen mag doen. Deze onderwerpen zijn:

- technische ondersteuning inzake spoorwegveiligheid (art. 6);
- geharmoniseerd model voor het (aanvragen van het) veiligheidscertificaat (art. 7);
- technische ondersteuning inzake spoorweginteroperabiliteit (art. 12);
- monitoren van de spoorweginteroperabiliteit (art. 14);
- systeem voor certificering van onderhoudswerkplaatsen (art. 16);
- beroepsbekwaamheden spoorwegpersoneel (art. 17);

en

- ontwikkelen standaardmodel registratie spormateriaal (art. 18).^[261]

Deze werkgroepen moeten worden *aangevuld* met vertegenwoordigers van de *sociale partners* indien de arbeidsomstandigheden van spoorwegarbeiders in het geding zijn: ‘Wanneer de in de artikelen 6, 12, 16 en 17 bedoelde werkzaamheden rechtstreeks gevolgen hebben voor de arbeidsomstandigheden, de gezondheid en de veiligheid van de werknemers in de spoorwegsector, nemen de vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties in kwestie aan de werkgroepen deel’ (art. 3 lid 1). Bij deze werkzaamheden gaat het dus om:

- technische ondersteuning inzake spoorwegveiligheid;
- technischer ondersteuning inzake spoorweginteroperabiliteit;
- systeem voor certificering van onderhoudswerkplaatsen;
- beroepsbekwaamheden spoorwegpersoneel.

Met het oog op deelname van belanghebbenden aan de ERA-werkgroepen, dient het jaarlijkse werkprogramma ook toegezonden te worden aan “de op Europees niveau optredende representatieve instanties van de sector”. De

^[261]Zie ook hierna, par. 4, waar deze taken van ERA nader worden besproken.

lijst van deze instanties wordt opgesteld door een comité dat bij één van de interoperabiliteitsrichtlijnen reeds werd opgericht.^[262] Elke instantie en/of groep van instanties deelt het Spoorwegbureau de lijst mee van de meest gekwalificeerde deskundigen die gemandateerd zijn om haar in elke werkgroep te vertegenwoordigen.

De werkgroepen kunnen nog verder worden aangevuld met vertegenwoordigers van de *nationale veiligheidsinstanties*.^[263] Zij wijzen hun vertegenwoordigers aan “voor de werkgroepen waarin zij wensen deel te nemen”. Uit deze wijze van formuleren blijkt van een volledige vrijheid voor de spoorwegveiligheidsinstanties om al dan niet aan ERA-werkgroepen deel te nemen; zij hebben geen toestemming van de raad van bestuur of de EC nodig.

Tot slot kan ERA de werkgroepen zo nodig aanvullen met *onafhankelijke deskundigen* die erkend zijn wegens hun bevoegdheid op het betrokken gebied. Er is dus geen apart orgaan voor deskundigen, maar zij kunnen zitting hebben in ERA-werkgroepen. Wel is een uitnodiging en toestemming van ERA nodig, anders dan voor de vertegenwoordigers van de nationale veiligheidsinstanties.^[264]

3.4.2 Raadpleging werkgevers en vakbonden

Behalve via hun eventuele vertegenwoordigers in de ERA-werkgroepen (zie hierboven) worden de sociale partners ook nog op andere wijze bij het werk van ERA betrokken: volgens artikel 4 van de oprichtingsverordening dienen de sociale partners steeds te worden geraadpleegd over de vier genoemde werkzaamheden waarvoor zij ook zitting in een werkgroep kunnen hebben (technische ondersteuning spoorwegveiligheid; technische ondersteuning spoorweginteroperabiliteit; ontwikkelen systeem voor certificering van onderhoudswerkplaatsen; en beroepsbekwaamheden spoorwegpersoneel), alsmede over aanbevelingen van ERA inzake veiligheidsattesten (art. 7). De eis van “rechtstreeks gevolgen hebben voor de

^[262] Namelijk bij art. 21 van Richtlijn 96/48/EG van de Raad van 23 juli 1996 betreffende de interoperabiliteit van het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem (Pb L 235 van 17/09/1996, p. 6-24).

^[263] In de zin van artikel 16 van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn (2004/49/EG).

^[264] Thans is ERA hard op zoek naar deze deskundigen, zie de “Call for applications to establish a list of prospective independent experts to assist the work of the Working Groups/ Task Forces of the European Railway Agency in the field of Railway Safety”, gepubliceerd op: http://www.era.europa.eu/public/about/independent_experts.aspx

arbeidsomstandigheden, de gezondheid en de veiligheid van de werknemers in de spoorwegsector” is dus niet relevant voor het recht op advisering.

Deze raadpleging dient plaats te vinden *voordat* het Spoorwegbureau zijn aanbevelingen aan de Commissie voorlegt. Het ERA moet bovendien “naar behoren” rekening houden met deze raadpleging en te allen tijde beschikbaar zijn om een toelichting op zijn aanbevelingen te geven.

3.4.3 Raadpleging gebruikersorganisaties

Wanneer de werkzaamheden van ERA over technische ondersteuning inzake spoorwegveiligheid (art. 6) of over technische ondersteuning inzake spoorweginteroperabiliteit (art. 12), “rechtstreekse gevolgen” hebben voor de klanten van het goederenvervoer en passagiers, dient het Spoorwegbureau de *gebruikersorganisaties* die hen vertegenwoordigen te raadplegen (art. 5).

De lijst van organisaties die geraadpleegd dienen te worden, wordt opgesteld door een comité van nationale ambtenaren dat werd ingesteld door de richtlijn over interoperabiliteit van het Trans-Europese hogesnelheidsspoorwegsysteem.^[265] Ook deze raadpleging dient plaats te vinden voordat het ERA zijn aanbevelingen aan de Commissie voorlegt.

Het Spoorwegbureau dient “naar behoren” rekening te houden met deze raadpleging en zal te allen tijde beschikbaar zijn voor toelichting op zijn aanbevelingen. De door de betrokken organisaties uitgebrachte adviezen worden door ERA aan de Commissie, en vervolgens door de Commissie aan het genoemde comité toegezonden.

3.5 De financiën van het Spoorwegbureau

De *inkomsten* van het bureau bestaan uit: a) een bijdrage (subsidie) van de Gemeenschap; b) eventuele bijdragen van derde landen die deelnemen aan de werkzaamheden van ERA; c) vergoedingen voor publicaties, opleiding en andere door het bureau geleverde diensten (art. 38). Evenals bij de andere agentschappen, is de eerste inkomstenbron zonder meer de belangrijkste voor ERA. De *uitgaven* van het bureau bestaan uit de kosten voor personeel,

^[265] Zie art. 21 van Richtlijn 96/48/EG van de Raad van 23 juli 1996 betreffende de interoperabiliteit van het transeuropees hoge-snelheidsspoorwegsysteem (Pb L 235 van 17/09/1996, p. 6-24).

administratie, infrastructuur en organisatie. In de begroting dienen ontvangsten en uitgaven in evenwicht te zijn. De ERA-begrotingsprocedure volgt het algemene stamien. De raad van bestuur stelt jaarlijks, op basis van de ontwerp-raming opgesteld door de uitvoerend directeur, de raming van de ontvangsten en uitgaven van ERA voor het volgende begrotingsjaar vast. Deze raming, die tevens een ontwerp-personeelsformatie dient te bevatten, wordt door de raad van bestuur uiterlijk op 31 maart aan de Commissie toegezonden. De raming wordt samen met het voorontwerp van de algemene begroting van de Europese Unie door de Commissie ingediend bij het Europees Parlement en de Raad (samen 'de begrotingsautoriteit' van de EU). Op basis van deze raming neemt de Commissie de geraamde bedragen die zij nodig acht met betrekking tot de personeelsformatie en het bedrag van de subsidie ten laste van de algemene begroting op in het voorontwerp van algemene begroting van de EU, dat zij voorlegt aan de begrotingsautoriteit (ex art. 272 EG). Daarna dienen EP en Raad de kredieten die bestemd zijn als subsidie aan ERA goed te keuren. Deze begrotingsautoriteit stelt ook de personeelsformatie van het Spoorwegbureau vast. Vervolgens wordt de begroting vastgesteld door de raad van bestuur van ERA. De begroting wordt echter pas geheel definitief na definitieve vaststelling van de algemene begroting van de EU door EP en Raad. De begroting van het bureau wordt zo nodig dienovereenkomstig aangepast. Daarna voert de uitvoerend directeur de begroting van ERA uit, waarvoor later het EP kwijting moet verlenen.^[266]

Los van de begrotingsprocedure, dient de raad van bestuur van ERA de begrotingsautoriteit zo spoedig mogelijk in kennis te stellen van de projecten die hij voornemens is te realiseren en die "aanzienlijke financiële gevolgen" voor de financiering van de begroting kunnen hebben, met name onroerendgoedprojecten, zoals de huur of aankoop van gebouwen. De raad van bestuur brengt ook de Commissie daarvan op de hoogte. Wanneer een tak van de begrotingsautoriteit (dus EP of Raad) kennis heeft gegeven van zijn voornemen om een advies te verstrekken, doet hij dit binnen zes weken na kennisgeving van het project toekomen aan de raad van bestuur.

^[266] Zie ook par. 5.2 en 5.3 (inzake de controle mogelijkheden op ERA).

4 FUNCTIONEREN: TAKEN, VERANTWOORDELIJKHEDEN EN BEVOEGDHEDEN VAN ERA

Zoals eerder aangegeven, zijn de hoofddoelstellingen van ERA – kort gezegd – het interoperabiliteitsniveau van de spoorwegsystemen te vergroten, en de ontwikkeling van een gemeenschappelijke benadering van de veiligheid van het Europese spoorwegsysteem te stimuleren.

Teneinde deze doelstellingen te kunnen verwezenlijken zijn verspreid over de oprichtingsverordening aan ERA een aantal taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden toegekend, die hierna uitgebreid worden besproken. Opmerkelijk is daarmee dat niet aan het begin van de verordening een alomvattende opsomming van taken en bevoegdheden is gegeven, zoals wel is gebeurd bij EMSA, maar ook niet helder bij EASA.^[267] Weliswaar lijkt art. 2 deze opsomming te willen geven, doch dat artikel betreft de “Handelingen van het bureau”, en geeft aan dat het bureau (1) *aanbevelingen aan de Commissie* kan doen betreffende de toepassing van de artikelen 6, 7, 12, 14, 16, 17 en 18; en (2) *adviezen aan de Commissie* mag richten op grond van de artikelen 8, 13 en 15, en ook aan de betrokken *instanties uit de lidstaten* op grond van artikel 10.

Een bespreking van deze “handelingen” van ERA zou echter geen volledig beeld geven van alle taken en werkzaamheden; zo ontbreekt de spoorweg-inspectiebevoegdheid van ERA in de opsomming van art. 2 omdat daarover geen aanbevelingen of adviezen worden gedaan. Vandaar dat wij hierna per concrete taak/bevoegdheid het (volledige) overzicht geven. Bij die analyses wordt dan steeds aangegeven of ERA over de betrokken taak/verantwoordelijkheid al dan niet aanbevelingen of adviezen mag geven. In ieder geval is duidelijk dat ERA geen juridisch bindende beslissingen mag nemen.

4.1 Technische ondersteuning spoorwegveiligheid

Een belangrijke taak van ERA is het ontwikkelen en het aanpassen van gemeenschappelijke spoorweg*veiligheidsdoelen*^[268] en van

^[267] Vgl. H3, par. 4 en H4, par. 4.

^[268] *Common Safety Targets* (CST's), zoals bedoeld in artikel 6 van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn (2004/49/EG).

gemeenschappelijke spoorweg*veiligheidsmethoden*.^[269] Hierover kan ERA, gevraagd of ongevraagd, aanbevelingen aan de EC richten. Ook mag ERA, op verzoek van de Commissie of van een comité inzake interoperabiliteit,^[270] maar ook op eigen initiatief, aanbevelingen aan de Commissie richten met betrekking tot andere maatregelen op het gebied van de spoorwegveiligheid. ERA dient steeds een gedetailleerde kosten/batenanalyse toe te voegen aan deze aanbevelingen (art. 6).^[271]

4.2 Taken van ERA inzake veiligheidsattesten

Het ERA dient een *geharmoniseerd model* voor een spoorwegveiligheidscertificaat te ontwikkelen, met inbegrip van een elektronische versie, en ook een geharmoniseerd model voor het aanvragen van deze veiligheidscertificaten, met inbegrip van een lijst van de belangrijkste over te leggen gegevens. Verder mag ERA aanbevelingen aan de EC hieromtrent doen. Dit veiligheidsattest is nader geregeld in de artikelen 10 en 15 van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn. De rol van ERA daarbij is om de procedures voor de afgifte van veiligheidscertificaten aan spoorwegondernemingen te vereenvoudigen, via het invoeren van de genoemde geharmoniseerde modellen.^[272]

4.3 Onderzoek inzake nationale spoorwegveiligheidsvoorschriften

Het Spoorwegbureau dient op verzoek van de Commissie de *nationale veiligheidsvoorschriften* inzake spoorwegen te onderzoeken, en daarover advies uit te brengen aan de EC (art. 8). Het betreft technisch onderzoek van nieuwe nationale veiligheidsvoorschriften die bij ERA moeten worden ingediend volgens de Spoorwegveiligheidsrichtlijn.^[273] Het Spoorwegbureau dient daarbij ook de *verenigbaarheid* van deze nationale voorschriften te onderzoeken met de gemeenschappelijke (spoorweg)veiligheidsmethoden (CSM's), zoals bedoeld in

^[269] *Common Safety Methods* (CSM's), zoals bedoeld in artikel 7 van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn (2004/49/EG).

^[270] Zoals bedoeld in artikel 21 van Richtlijn 96/48/EG betreffende de interoperabiliteit van het trans-Europees hogesnelheidsspoorwegsysteem (Pb. L 235/6).

^[271] Voor meer info over deze technische taak, zie: http://www.era.europa.eu/public/Safety/CSM_CST.aspx.

^[272] Ov. 9 van de preambule van de ERA-verordening. Voor praktische informatie over deze taak, zie http://www.era.europa.eu/public/Safety/Certification_authorisation.aspx.

^[273] Zie art. 8 van richtlijn 2004/49/EG (reeds aangehaald).

de Spoorwegveiligheidsrichtlijn en tevens met de geldende technische specificaties inzake interoperabiliteit (TSI's). Tevens gaat ERA na of deze nationale veiligheidsvoorschriften het mogelijk maken de in de Spoorwegveiligheidsrichtlijn bedoelde gemeenschappelijke (spoorweg)veiligheidsdoelstellingen (CST's) te verwezenlijken. Indien het Spoorwegbureau meent, rekening houdend met de door de betrokken lidstaat gegeven motivering, dat een van deze voorschriften *onverenigbaar* is met de TSI's of CSM's, of dat deze voorschriften het verwezenlijken van de CST's belemmeren, dan brengt ERA binnen twee maanden nadat deze maatregelen door de Commissie aan het bureau zijn toegezonden, een advies aan de Commissie uit. Wat de Commissie met dat advies doet, staat aan haar; in ieder geval blijkt hieruit dat ERA zelf geen bindende beslissings- of handhavingsbevoegdheden heeft.

4.4 Oprichting netwerk spoorweginstanties en beoordeling van hun prestaties

Het Spoorwegbureau dient een *netwerk* tot stand te brengen tussen de nationale instanties die belast zijn met de veiligheid van het spoor en de nationale autoriteiten die belast zijn met het onderzoek naar spoorongevallen. Beide soorten instanties zijn voor de lidstaten verplicht voorgeschreven door de Spoorwegveiligheidsrichtlijn. De bedoeling van dit Europese netwerk is de inhoud vast te stellen van de gemeenschappelijke veiligheidsindicatoren (*Common Safety Indicators*; CSI's) die zijn genoemd in deze laatste richtlijn, en belangrijke gegevens op het gebied van spoorveiligheid te verzamelen (art. 9).^[274]

Op basis van deze CSI's, de nationale verslagen inzake spoorveiligheid en spoorongevallen, en eigen gegevens, brengt ERA om de twee jaar een *openbaar verslag* uit over de veiligheidsprestaties. Het Spoorwegbureau dient zich daarbij te baseren op door Eurostat verzamelde gegevens, en met Eurostat samen te werken om te voorkomen dat werkzaamheden dubbel worden uitgevoerd, en om te zorgen voor de methodologische samenhang van de CSI's met de indicatoren die worden gebruikt in andere takken van vervoer.^[275]

^[274] Zie voor nadere informatie over deze taak: http://www.era.europa.eu/public/Safety/Networking_with_national_bodies.aspx.

^[275] Voor meer informatie over deze taak, zie: http://www.era.europa.eu/public/Safety/Monitoring_Safety_Performance.aspx.

4.5 Veiligheid van het railvervoer

ERA kan ook technische adviezen geven aan de betrokken *nationale spoorweginstanties* over veiligheidsaspecten van het railvervoer (art. 10). Dit zijn enkel gevraagde adviezen van nationale instanties, aangezien art. 10 lid 1 bepaalt dat de nationale toezichthoudende instanties,^[276] het bureau kunnen vragen om technisch advies omtrent de veiligheidsaspecten van door hen behandelde aangelegenheden. Verder kunnen ook bepaalde comités inzake de spoorwegsector, het ERA vragen om technisch advies omtrent de veiligheidsaspecten op de gebieden waarvoor zij bevoegd zijn.^[277]

Het bureau dient deze gevraagde adviezen binnen twee maanden uit te brengen. Zij worden door ERA openbaar gemaakt in een versie waaruit alle commercieel vertrouwelijke informatie is weggelaten.^[278]

4.6 Bijhouden databank spoordocumenten

ERA dient een openbaar gegevensbestand bij te houden van belangrijke documenten inzake de spoorwegsector (art. 11). Het gaat om de volgende vier categorieën van documenten:

- 1 *Vergunningen* die zijn afgegeven door nationale instanties over het toelaten van spoorwegondernemingen tot de nationale infrastructuur;^[279]
- 2 *Veiligheidscertificaten* die door nationale instanties aan spoorwegondernemingen zijn afgegeven;^[280]
- 3 Aan het ERA toegezonden *onderzoeksverslagen* over ongevallen en incidenten met treinen;^[281]

^[276] Bedoeld in artikel 30 van Richtlijn 2001/14/EG, van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2001 inzake de toewijzing van spoorweginfrastructuurcapaciteit en de heffing van rechten voor het gebruik van spoorweginfrastructuur alsmede inzake veiligheids certificering. (Pb L 75/29).

^[277] Het gaat om de comités bedoeld in artikel 35 van Richtlijn 2001/14/EG en in artikel 11 bis van Richtlijn 91/440/EEG.

^[278] Zie nader: http://www.era.europa.eu/public/Safety/National_Safety_Rules.aspx.

^[279] Overeenkomstig Richtlijn 95/18/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de verlening van vergunningen aan spoorwegondernemingen (Pb. 1995 L 143/70), zoals gewijzigd door richtlijn 2001/13/EG (Pb. 2001 L 75/26).

^[280] Overeenkomstig artikel 10 van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn, welk artikel bepaalt dat toegang tot de spoorweginfrastructuur vereist dat een spoorwegonderneming in het bezit is van een veiligheidscertificaat als beschreven in deze richtlijn. Het veiligheidscertificaat kan het gehele spoorwegnet van een lidstaat dan wel een bepaald deel daarvan bestrijken.

^[281] Die verplicht zijn op basis van artikel 23 van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn.

4 Bij de Commissie aangemelde *nationale veiligheidsvoorschriften* inzake spoorvervoer.^[282]

De bedoeling hiervan is, zoals de preambule aangeeft, om een zo groot mogelijke transparantie en gelijke toegang van alle partijen tot relevante gegevens mogelijk te maken. Daarom dienen de voor het interoperabiliteitsproces bedoelde documenten voor het publiek toegankelijk te zijn. Dat geldt ook voor vergunningen en veiligheidscertificaten. Het bureau dient een doelmatige uitwisseling van deze gegevens mogelijk te maken.^[283]

De nationale instanties zijn belast met de afgifte van de eerste twee categorieën documenten, en zij dienen het Spoorwegbureau binnen een maand in kennis te stellen van elk besluit tot verlening, verlenging, wijziging of intrekking van de genoemde documenten.

Het ERA kan dit openbare gegevensbestand bovendien aanvullen met alle openbare documenten, of koppelingen, die “verband houden met de doelstellingen van deze verordening”. Daaruit volgt, ons inziens, dat ERA alle documenten mag verzamelen die maar enigszins met de spoorwegsector te maken hebben, en van die document databases aanleggen, mits de documenten maar openbaar zijn voor het publiek.

4.7 Technische ondersteuning inzake spoorweginteroperabiliteit

Zoals eerder aangegeven is een van de hoofdtaken van het Spoorwegbureau, het bijdragen aan de ontwikkeling en de totstandbrenging van de spoorweginteroperabiliteit in de EU.

Hiertoe verricht ERA de volgende werkzaamheden:

a) ERA organiseert en begeleidt, in opdracht van de Commissie, de werkzaamheden van de ERA-werkgroepen^[284] die verband houden met de opstelling van TSI's (Technical Specifications for Interoperability), en zendt de ontwerp-TSI's aan de Commissie;

^[282] Verplicht op grond van artikel 8 van de Spoorwegveiligheidsrichtlijn: “De lidstaten stellen in toepassing van deze richtlijn bindende nationale veiligheidsvoorschriften vast en zien erop toe dat deze worden gepubliceerd en beschikbaar komen voor alle infrastructuurbeheerders, spoorwegondernemingen, aanvragers van een veiligheidscertificaat en aanvragers van een veiligheidsvergunning in heldere taal die voor alle betrokkenen begrijpelijk is”.

^[283] Meer info op: http://www.era.europa.eu/public/Safety/Public_Database_Safety_Documents.aspx.

^[284] Daarover reeds par. 3.4.

- b) het Bureau ziet toe op de aanpassing van TSI's aan de technische vooruitgang, marktontwikkelingen en maatschappelijke eisen en doet de Commissie voorstellen voor aanpassingen van TSI's die het noodzakelijk acht. Op verzoek van de Commissie onderzoekt het Spoorwegbureau, vanuit een oogpunt van interoperabiliteit, elk spoorweginfrastructuurproject waarvoor een verzoek om *financiële steun* van de Gemeenschap wordt ingediend. ERA brengt binnen twee maanden advies uit over de conformiteit van het project met de betrokken TSI's;
- c) ERA ziet toe op de coördinatie tussen de opstelling en bijwerking van TSI's aan de ene kant, en de opstelling van Europese normen die noodzakelijk blijken te zijn voor de interoperabiliteit anderzijds; tevens onderhoudt ERA de contacten met de Europese normalisatieorganen;^[285]
- d) het agentschap assisteert de Commissie bij de organisatie en vergemakkelijking van de samenwerking tussen "aangemelde instanties".^[286] Deze taak omvat het toezicht uitoefenen op de *kwaliteit* van het werk van deze instanties: onverminderd de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de door hen aangewezen aangemelde instanties, oefent ERA, op verzoek van de Commissie, toezicht uit op de *kwaliteit* van het werk van aangemelde instanties. Waar passend brengt het bureau advies uit aan de Commissie (art. 13);
- e) tot slot adviseert ERA de Commissie in verband met de arbeidsomstandigheden van personeel dat essentiële veiligheidstaken verricht.

Het Spoorwegbureau mag verder, op verzoek van de Commissie, aanbevelingen doen met betrekking tot de wijze van totstandbrenging van de interoperabiliteit van de spoorwegsysteem door het bevorderen van de coördinatie tussen spoorwegondernemingen en tussen infrastructuurbeheerders, met name om de migratie van systemen te organiseren. Het bureau houdt ook toezicht op de vorderingen met de interoperabiliteit van de spoorwegsysteem. ERA publiceert om de twee jaar een verslag aangaande de vorderingen met de interoperabiliteit. Het eerste van deze verslagen wordt

^[285] Over deze taken inzake TSI's, zie verder: <http://www.era.europa.eu/public/Interoperability/CR%20TSI%20-%200%20-%20Default.aspx>.

^[286] Als bedoeld in artikel 20, lid 5, van Richtlijn 96/48/EG en artikel 20, lid 5, van Richtlijn 2001/16/EG.

gepubliceerd in het tweede jaar waarin het bureau actief is (art. 14).

4.8 Certificering van onderhoudswerkplaatsen

Het Spoorwegbureau dient binnen drie jaar na de aanvang van zijn werkzaamheden een “Europees systeem voor certificering van onderhoudswerkplaatsen voor rollend spoor materieel” te ontwikkelen en doet aanbevelingen aan de EC met het oog op de toepassing van dat systeem (art. 16). Deze aanbevelingen van ERA hebben met name betrekking op de volgende vier onderwerpen:

- een gestructureerd beheerssysteem;
- personeel met de nodige bekwaamheden;
- faciliteiten en instrumenten;
- technische documentatie en onderhoudsvoorschriften.

De preambule geeft het belang van deze taak aan: het onderhoud van rollend materieel is een belangrijk onderdeel van het veiligheidssysteem. Bij gebrek aan een certificeringssysteem voor onderhoudswerkplaatsen bestaat er geen werkelijk Europese markt voor het onderhoud van spoorwagematerieel. Deze situatie brengt extra kosten voor de sector met zich mee en leidt ertoe dat bepaalde trajecten met ledig materieel worden afgelegd. Het is dus van belang om geleidelijk een Europees systeem te ontwikkelen voor de certificering van onderhoudswerkplaatsen.^[287]

4.9 Taken van ERA inzake beroepsbekwaamheden in de spoorwegsector

Het bureau mag ook aanbevelingen doen, aan de EC, inzake de vaststelling van gemeenschappelijke uniforme beroepsbekwaamheids- en evaluatiecriteria voor het personeel dat deelneemt aan de exploitatie en het onderhoud van het spoorwegsysteem (art. 17). Deze werkzaamheden dienen in eerste instantie de treinbestuurders en hun opleiders te betreffen. De preambule stelt hierover dat de voor het besturen van treinen vereiste beroepsbekwaamheden van groot belang zijn voor zowel de veiligheid als de interoperabiliteit in Europa. Zij zijn bovendien een voorwaarde voor het vrije verkeer van werknemers in de spoorwegsector. Het Spoorwegbureau dient daarom de technische

^[287] Ov. 16 van de preambule. Voor de praktijk zie: <http://www.era.europa.eu/public/Interoperability/Certification%20of%20maintenance%20workshops.aspx>

steun te verlenen die noodzakelijk is om op Europees niveau met dit aspect rekening te houden.

Het Spoorwegbureau dient over deze activiteiten inzake beroepsbekwaamheid de vertegenwoordigers van de sociale partners te raadplegen op de eerder besproken wijze.^[288] Verder doet ERA aanbevelingen met het oog op de invoering van een *systeem voor erkenning van opleidingscentra*. Het bureau bevordert en ondersteunt ook de *uitwisseling* van bestuurders en opleiders tussen spoorwegondernemingen in de verschillende lidstaten.

4.10 Standaardmodel registratie van rollend materieel

Aanbevelingen van ERA kunnen betrekking hebben op de registratie van spoorwagematerieel. Het bureau ontwikkelt een standaardmodel voor het nationale voertuigenregister, en doet de Commissie aanbevelingen daaromtrent (art. 18).

Door deze nationale registratie wordt in de eerste plaats erkend dat rollend materieel geschikt is om onder opgegeven omstandigheden te rijden. Registratie van rollend materieel dient op transparante wijze en zonder onderscheid plaats te vinden. Het is een bevoegdheid van de nationale overheden. Het Spoorwegbureau dient daarom alleen de technische steun te verlenen die noodzakelijk is voor de invoering van een registratiesysteem door lidstaten.^[289]

4.11 ERA-inspectiebezoeken aan de lidstaten

Dat de bevoegdheden van ERA toch verder gaan dan enkel adviseren en aanbevelingen uitbrengen, waardoor ERA toch ook weer niet een geheel 'zuiver' adviserend agentschap is, blijkt met name uit de bevoegdheid inspecties in de lidstaten te verrichten: volgens artikel 33 van de ERA-verordening kan dit agentschap op eigen initiatief en zonder voorafgaande toestemming van lidstaten, inspectiebezoeken brengen aan de lidstaten.

Inspecties aan de lidstaten zijn enkel mogelijk voor het vervullen van enkele van de eerder besproken taken van ERA, namelijk het onderzoeken van nationale veiligheidsvoorschriften (art. 8), het beoordelen van prestaties op veiligheidsgebied (art. 9), het

^[288] Zie par. 3.4.1.

^[289] Zie overweging 18 preambule van de oprichtingsverordening. Voor de praktijkuitvoering van deze taak: <http://www.era.europa.eu/public/Interoperability/Certification%20of%20maintenance%20workshops.aspx>.

geven van technische adviezen aan nationale toezichthoudende instanties (art. 10), het toezicht uitoefenen op de kwaliteit van het werk van aangemelde instanties (art. 13) en het onderzoeken van spoorweginfrastructuurprojecten waarvoor een verzoek om financiële EG-steun is ingediend (art. 15). Bovendien dienen beslissingen van de directeur een inspectie uit te voeren, in overeenstemming te zijn met de door de raad van bestuur vastgestelde algemene beleidslijn.^[290]

De nationale autoriteiten van de lidstaten dienen het werk van het personeel van het ERA te “vergemakkelijken”, waaruit blijkt dat voorafgaande toestemming niet nodig is. Wel dient het bureau de betrokken lidstaat *in kennis* te stellen van het *geplande* inspectiebezoek (dus vooraf), van de identiteit van de gemachtigde ambtenaren en de aanvangsdatum. De met de inspecties belaste ERA-ambtenaren leggen eerst het besluit over van de uitvoerend directeur van het bureau waarin het voorwerp en het doel van hun inspectie zijn vermeld.

Verder dient na elke inspectie een verslag door ERA te worden opgesteld dat aan de Commissie en aan de betrokken lidstaat wordt toegezonden.

5 CONTROLEMECHANISMEN OP HET HANDELEN VAN ERA

Overeenkomstig de eerder besproken systematiek inzake de verschillende vormen van controle en toezicht, maken wij een onderscheid tussen bestuurlijke controle op ERA-handelen (par. 5.1), financieel toezicht (par. 5.2), parlementaire controle (par. 5.3), rechterlijke controle (par. 5.4), en vormen van publieke controle (par. 5.5).

5.1 Bestuurlijke controle

5.1.1 Door de Europese Commissie

Deelname in de raad van bestuur

Zoals bleek, heeft de Commissie vier vertegenwoordigers in de raad van bestuur van ERA, die niet onafhankelijk zijn maar onder instructie van de EC staan. Via instructies aan deze leden, kan de EC dus de nodige invloed uitoefenen binnen ERA, meer specifiek binnen de raad van bestuur, dat het belangrijkste orgaan binnen

^[290] Vgl. par. 3.1 over de bevoegdheden van de raad van bestuur.

het agentschap is. Het tegenhouden van beslissingen door de EC-vertegenwoordigers alleen, is evenwel niet mogelijk, aangezien normaliter een 2/3-meerderheid volstaat voor het aannemen van de belangrijkste ERA-besluiten (dus 21 van de 31 stemmen is voldoende). Dit is enkel anders bij het werkprogramma: via het bezwaar maken daartegen, kan de EC afdwingen dat het werkprogramma in tweede lezing via een verzwaarde meerderheid moet worden aangenomen.^[291] Daarnaast is een belangrijke bevoegdheid waarvoor een verzwaarde meerderheid geldt het benoemings- en ontslagrecht van de uitvoerend directeur van ERA.

Hoewel de Commissie-vertegenwoordigers aldus overstemd kunnen worden, heeft de EC wel rechtstreeks 'een gezicht' in ERA, die het mogelijk maakt op grond van goede argumenten de overige leden – met name die van de lidstaten – te overtuigen. Dit gedurende de halfjaarlijkse vergaderingen van de raad van bestuur, en bovendien tijdens extra vergaderingen waarom de Commissie kan verzoeken.

Via jaarverslag en werkprogramma

Zoals bleek, dienen het jaarverslag van het afgelopen jaar en het werkprogramma voor het komende jaar aan onder meer de EC te worden toegezonden. Dat verschaft allereerst een beeld van de recente en de komende activiteiten van ERA; bij vragen of commentaar daaromtrent kan de Commissie de vertegenwoordigers in de raad van bestuur vragen die punten onder de aandacht te brengen van de overige leden en de uitvoerend directeur. Eventueel kan de uitvoerend directeur daarover onderhouden worden door de diensten van de EC (of zelfs met ontslag worden bedreigd). Ook zou de Commissie naar aanleiding van jaarverslag en/of het werkprogramma kunnen komen met een voorstel tot wijziging van de basisverordening (zie hierna).

Bij wijziging van de basisverordening

Wijzigingen van de basisverordening moeten volgens de medebeslissingsprocedure (art. 251 EG) worden aangenomen,^[292] hetgeen betekent dat de EC een *exclusief recht van initiatief* heeft: het staat enkel aan de Commissie om al dan niet met zo'n voorstel

^[291] Vgl. par. 3.1.2.

^[292] Vanwege de rechtsbasis van art. 71 lid 1 EG; zie par. 2.2 van dit hoofdstuk.

te komen en ook de inhoud ervan wordt door deze instelling vastgesteld. Die inhoud is bovendien enkel met eenparigheid door de Raad te wijzigen (art. 250 EG). Wijzigingsvoorstellen kunnen met name worden ingediend naar aanleiding van het jaarverslag, werkprogramma of een vijfjaarlijkse evaluatie. De term “wijziging” omvat, naar onze mening, ook de mogelijkheid van volledige *intrekking* van de verordening, en daarmee de opheffing van ERA. Dit zal echter hooguit gebeuren indien uit evaluatie blijkt van ernstig disfunctioneren van het agentschap.^[293]

Er is, evenals bij EMSA, *niet* voorzien in de bevoegdheid van de Commissie tot het vaststellen van *uitvoerings*verordeningen. Dit is dus een inperking van de ‘stuurmogelijkheden’ door de EC in vergelijking met EASA, via het vaststellen van gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften.

5.1.2 Door OLAF; fraudebestrijding

Ter bestrijding van fraude, corruptie en andere illegale handelingen is ook op ERA de Verordening over het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) volledig van toepassing verklaard (art. 41). Ook dient ERA toe te treden tot het Interinstitutioneel Akkoord van 25 mei 1999 betreffende de interne onderzoeken verricht door OLAF en dient ERA onverwijld de noodzakelijke bepalingen vast te stellen die van toepassing zijn op alle personeelsleden van het bureau. In de financieringsbesluiten en de daaruit voortvloeiende uitvoeringsakkoorden en -instrumenten wordt uitdrukkelijk bepaald dat de Rekenkamer en het OLAF zo nodig *ter plaatse* een controle kunnen uitvoeren bij de begunstigden van middelen van het bureau.

Een en ander betekent dat OLAF interne onderzoeken bij ERA, met name in zijn gebouwen en kantoren, kan verrichten. Op de precieze regels daaromtrent is reeds ingegaan.^[294]

5.1.3 Door de nationale ministeries

Deelname in de raad van bestuur

Wij achten de deelname van Nederland (ambtenaren van VenW) in de raad van bestuur de belangrijkste wijze van toezicht houden op *bestaande* agentschappen, er kunnen via de formele lijn, informele mechanismen als discussie, overtuigen

^[293] Over die evaluaties, zie par. 5.5 hierna.

^[294] Zie H2, par. 5.1.1.

en informatieverzameling worden geactiveerd. Maar waar de Commissie nog vier vertegenwoordigers in de raad van bestuur van ERA heeft zitten, heeft VenW één vertegenwoordiger, die evenwel onder instructie van VenW mag staan. Via deze instructies kan VenW enige invloed uitoefenen binnen de raad van bestuur.

Het tegenhouden van beslissingen door de Nederlandse vertegenwoordiger alleen is niet mogelijk, vanwege de 2/3-meerderheidsregel. Bij de verzwaarde meerderheid voor het werkprogramma (nadat de EC bezwaar heeft gemaakt) en benoeming en ontslag van de directeur heeft Nederland meer invloed, maar nog geen vetorecht.

Hoewel Nederland aldus overstemd kan worden, heeft deze lidstaat, net zoals de Commissie en andere lidstaten, wel rechtstreeks 'een gezicht' binnen ERA, dat het mogelijk maakt op grond van goede argumenten de overige leden te overtuigen gedurende de halfjaarlijkse en extra vergaderingen van de raad van bestuur.

Via jaarverslag en werkprogramma

Het jaarverslag en het werkprogramma dient aan onder meer de lidstaten te worden toegezonden. Dat verschaft een beeld van de recente en de komende activiteiten van ERA; bij vragen of commentaar daaromtrent kan de Nederlandse vertegenwoordigers in de raad van bestuur vragen die punten onder de aandacht te brengen van de overige leden en van de uitvoerend directeur. Ook zou Nederland de Commissie kunnen vragen te komen met een voorstel tot wijziging van de basisverordening (zie hierna).

Via het budget van ERA

Deze mogelijkheid van toezicht is voor een nationaal ministerie zoals VenW uiterst beperkt. Uit de besproken begrotingsprocedure blijkt dat hooguit in de Raad, in zijn hoedanigheid van deel van de begrotingsautoriteit, invloed zou kunnen worden uitgeoefend. Maar het is niet erg waarschijnlijk dat enkel vanwege het voorgestelde ERA budget, Nederland serieuze bewaren zou gaan maken.

Bij wijziging en uitvoering van de basisverordening

Bezien vanuit nationale ministeries, zoals VenW, is deze rol beperkt. Wijzigingen van de basisverordening moeten volgens de medebeslissingsprocedure worden aangenomen, zodat in

een eerste fase de Commissie gevraagd kan worden met een wijzigingsvoorstel te komen. Daarna is Nederland weer aan de beurt als de Raad – en al eerder het Coreper – zich buigt over het Raadsstandpunt. Zoals aangegeven, volstaat evenwel een QMV om de ERA-verordening te wijzigen. Er is niet voorzien in uitvoeringsbevoegdheden voor de Commissie, zodat Nederland daarop niet bedacht hoeft te zijn.

5.2 Budgettaire controle

Deze vorm van controle wordt, evenals bij EMSA en EASA, hoofdzakelijk uitgevoerd door de Europese Commissie en door de Europese Rekenkamer, en – wat kwijting betreft – door het Europees Parlement.

Uiterlijk op 1 maart van het jaar na het afgesloten begrotingsjaar, dient de rekenplichtige van ERA de voorlopige rekeningen met het verslag over het budgettair en financieel beheer van het begrotingsjaar in bij de *rekenplichtige van de Commissie*. Deze rekenplichtige van de Commissie consolideert de voorlopige rekeningen van de instellingen en gedecentraliseerde organen.^[295]

Uiterlijk op 31 maart van datzelfde jaar, dient de rekenplichtige van de Commissie de voorlopige rekeningen van ERA, met het verslag over het budgettair en financieel beheer van het begrotingsjaar, in bij de Europese *Rekenkamer*. Het verslag over het budgettair en financieel beheer van het begrotingsjaar wordt eveneens toegezonden aan het Europees Parlement en de Raad. De Rekenkamer onderzoekt deze jaarrekening overeenkomstig artikel 248 van het EG-Verdrag. De Rekenkamer publiceert elk jaar een verslag van de activiteiten van het bureau. Na ontvangst van de opmerkingen van de Rekenkamer over de voorlopige rekeningen van het Spoorwegbureau, maakt de uitvoerend directeur van het Bureau, onder zijn eigen verantwoordelijkheid, de definitieve rekeningen van het bureau op en legt deze voor advies voor aan de raad van bestuur.

De raad van bestuur brengt advies uit over de definitieve rekeningen van het bureau.

Uiterlijk op 1 juli van het jaar na het afgesloten begrotingsjaar dient de uitvoerend directeur de definitieve rekeningen met het advies van de raad van bestuur in bij het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en de Rekenkamer.

^[295] Overeenkomstig artikel 128 van het Algemeen Financieel Reglement.

De definitieve rekeningen worden gepubliceerd. De uitvoerend directeur dient uiterlijk op 30 september een antwoord op de opmerkingen van de Rekenkamer in bij deze instelling. Hij dient dit antwoord ook in bij de raad van bestuur.

De uitvoerend directeur verstrekt het Europees Parlement op verzoek alle inlichtingen die nodig zijn voor het goede verloop van de kwijtingprocedure voor het betrokken begrotingsjaar. Daarna verleent het Europees Parlement op aanbeveling van de Raad, die met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit, de uitvoerend directeur al dan niet kwijting met betrekking tot de uitvoering van de begroting.

5.3 Parlementaire controle door het EP

Horen van de uitvoerend directeur van ERA

In de dagelijkse praktijk zijn deze controlemogelijkheden beperkt, met name omdat er geen EP-vertegenwoordigers zitting hebben in de raad van bestuur van ERA. In feite is het enige *acute* toezichtmiddel voor het EP het *horen van de uitvoerend directeur* van ERA. Artikel 32 bepaalt namelijk dat het Europees Parlement, en ook de Raad, te allen tijde de uitvoerend directeur kan horen met betrekking tot onderwerpen die verband houden met de werkzaamheden van het bureau. Dit lijkt ons als een *verplichting* voor de uitvoerend directeur, om in het EP te verschijnen, te zijn geformuleerd. De preambule (overweging 18) is hierover duidelijker: “De werkzaamheden van het bureau dienen op transparante wijze te worden verricht. Een effectieve controle door het Europees Parlement dient te worden gewaarborgd en met het oog daarop *dient* de uitvoerend directeur van het bureau te kunnen worden gehoord”.

Via het budgetrecht

Verder is er de budgettaire controle door het EP. Er dient een verslag over het budgettaire en financieel beheer van het begrotingsjaar te worden toegezonden aan onder meer het Europees Parlement. Uiterlijk op 1 juli van het jaar na het afgesloten begrotingsjaar dient de uitvoerend directeur van ERA de definitieve rekeningen, met het advies van de raad van bestuur, in bij onder meer het Europees Parlement. Deze uitvoerend directeur verstrekt het Europees Parlement op diens verzoek alle inlichtingen die nodig zijn voor het goede verloop van de kwijtingprocedure voor het betrokken begrotingsjaar, welke

kwijting het EP bevoegd is te verlenen aan de uitvoerend directeur met betrekking tot de uitvoering van de begroting. Wellicht belangrijker nog is de bevoegdheid van het EP, samen met de Raad, om de definitieve begroting van de EU (als geheel) vast te stellen, omdat daarop ook de uitgaven voor ERA staan. De procedure is, in het kort,^[296] als volgt: een raming van ontvangsten en uitgaven, opgesteld door ERA zelf, dient in het voorontwerp van de algemene begroting van de EU te worden opgenomen. In dit voorontwerp dient ook te worden opgenomen de bedragen die de Commissie, op basis van deze raming, nodig acht voor ERA (personeel en de subsidie voor ERA ten laste van de algemene begroting). Deze ontwerpbegroting dient vervolgens definitief te worden vastgesteld door EP en Raad, tezamen 'de begrotingsautoriteit'.

Via jaarverslag en werkprogramma

Jaarlijks controle kan verlopen via het *jaarverslag* en het *werkprogramma* van ERA. De raad van bestuur dient namelijk jaarlijks het algemene verslag van de werkzaamheden van het afgelopen jaar, en ook het werkprogramma voor het komende jaar, aan onder meer het Europees Parlement toe te zenden.^[297] Naar aanleiding hiervan kan het EP besluiten deze directeur op te roepen teneinde te worden gehoord, waaraan deze gehoor dient te geven. Zelfs zou het EP naar aanleiding van het jaarverslag of het werkprogramma aan de EC kunnen vragen om met voorstellen tot wijziging van de oprichtingsverordening te komen.

Bij wijziging van de ERA-basisverordening

Ingeval van wijziging van de oprichtingsverordening – waarvoor eerst een voorstel van de Commissie nodig is – heeft het EP duidelijk meer invloed, namelijk een recht van medebeslissing. Wijzigingsverordeningen zullen namelijk ook, evenals de ERA-oprichtingsverordening, op art. 71, lid 1, EG worden gebaseerd.^[298] Het EP heeft dan een veto-recht, net zoals de Raad, hetgeen een vergaande invloed betekent. Zoals eerder besproken, dient het EP en ook de Raad bij de behandeling van een wijzigingsvoorstel met name te letten op de samenstelling van de raad van bestuur van ERA.

^[296] Zie ook H2, par. 3.4 en par. 5.2.

^[297] Zie hierover ook par. 3.1.2.

^[298] Vgl. par. 2.2 van dit hoofdstuk.

5.4 Rechterlijk toezicht: aansprakelijkheid ERA

In overstemming met de algemene praktijk voor adviserende agentschappen, zonder (veel) beslissingsbevoegdheid, is in de oprichtingsverordening enkel voorzien in aansprakelijkheidsberoep bij het Hof van Justitie. De mogelijkheden beperken zich tot contractuele en niet-contractuele aansprakelijkheid van ERA.^[299] De mogelijkheid van beroep tot nietigverklaring van ERA-besluiten, voor lidstaten, instellingen, en/of burgers (analoog aan art. 230 EG) ontbreekt daarentegen. Volgens art. 34 van de ERA-verordening wordt de *contractuele* aansprakelijkheid van het Spoorwegbureau beheerst door het recht dat op de overeenkomst van toepassing is. Voor beslissingen op grond van een arbitrageclausule in een door het bureau gesloten overeenkomst is het Hof van Justitie bevoegd. In geval van *niet-contractuele aansprakelijkheid* dient ERA overeenkomstig de gemeenschappelijke rechtsbeginselen van de lidstaten alle door zijn diensten of personeelsleden in de uitoefening van hun functie veroorzaakte schade, te vergoeden. Het Hof van Justitie EG is bevoegd voor alle geschillen met betrekking tot de vergoeding van deze schade. Op de persoonlijke aansprakelijkheid van zijn personeelsleden jegens het bureau zijn de bepalingen van toepassing van het statuut of van de regeling waaronder zij vallen.

5.5 Publieke controle

5.5.1 Via deelname aan de werkzaamheden van ERA

De meest directe controle door particuliere groeperingen verloopt via de deelname van de zes genoemde belangengroeperingen in de raad van bestuur van ERA. Deze leden zijn evenwel niet stemgerechtigd, maar hun mening kan gehoord worden en zij ontvangen ook direct informatie via de halfjaarlijkse vergaderingen. De preambule van de oprichtingsverordening stelt in dit verband: “Om de transparantie van de besluiten van de raad van bestuur te waarborgen, dienen vertegenwoordigers van de betrokken sectoren de beraadslagingen bij te wonen. Zij beschikken echter niet over stemrecht, aangezien dit is voorbehouden aan de vertegenwoordigers van de overheid, die verantwoording dienen af te leggen aan de democratisch gekozen controlerende instanties. De vertegenwoordigers van

^[299] Algemeen daarover, reeds H2, par. 5.4.1.

de sector worden door de Commissie benoemd op grond van de mate waarin zij op Europees niveau representatief zijn voor de spoorwegondernemingen, de infrastructuurbeheerders, de spoorwegindustrie, de vakbonden, de passagiers en de klanten van het goederenvervoer”.

5.5.2 Toegang tot documenten

Een tweede vorm van publieke controle – aanmerkelijk breder dan via interne deelname aan ERA – is het recht op toegang tot ERA-documenten. Daartoe stelt art. 37, inzake “Transparantie”, dat de algemene openbaarheidverordening ook van toepassing is op de documenten die bij het Spoorwegbureau berusten. Dit betekent, zoals eerder uiteengezet,^[300] dat documenten van ERA in principe openbaar zijn, maar geheel of deels geheim kunnen worden gehouden om de publieke belangen die in art. 4 van de openbaarheidverordening worden opgesomd.

De raad van bestuur van ERA dient uiterlijk zes maanden na oprichting van het bureau praktische maatregelen ter uitvoering van de Verordening 1049/2001/EG vast te stellen, hetgeen ondertussen gebeurd is.^[301] Vervolgens staat tegen afwijzende beslissingen van het ERA beroep open bij zowel de Europese ombudsman (klacht), als beroep bij de Europese rechter (nietigheidsberoep bij het GvEA en daarna eventueel nog hoger beroep bij het Hof van Justitie).^[302]

5.5.3 Privacybescherming

Anders dan bij EMSA, maar idem als bij EASA, *ontbreekt* een bepaling over bescherming van gegevens van particulieren vanwege privacy. Niet goed valt in te zien waarom de ERA-verordening hier afwijkt van de andere verordeningen, met name de EMSA-verordening^[303] – beide zijn adviserende agentschappen – en wij zouden dan ook opname van een vergelijkbare bepaling willen bepleiten: “Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de

^[300] H2, par. 5.5.2.

^[301] Zie de “*Arrangements to be applied by the Agency for public access to documents. Adopted by the Administrative board on 28 October 2004*”, en gepubliceerd op: http://www.era.europa.eu/public/about/information_and_documentation.aspx.

^[302] Vgl. art. 8 van Verordening (EG) nr. 1049/2001, en artikelen 195 en 230 van het EG-Verdrag.

^[303] Vgl. H2, par. 5.5.3.

verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens is van toepassing op de informatie die de Commissie en het Agentschap op grond van de onderhavige verordening verzamelen”.

5.5.4 Evaluatie

In artikel 43 is een evaluatieverplichting opgenomen, maar – anders dan bij EMSA en EASA – is het de *Commissie zelf* die de evaluatie dient uit te voeren: “Vijf jaar nadat het bureau zijn werkzaamheden heeft aangevangen, evalueert de Commissie de uitvoering van deze verordening, de door het bureau bereikte resultaten en zijn werkmethode. In deze evaluatie wordt rekening gehouden met de mening van vertegenwoordigers van de spoorwegsector, de sociale partners en de consumentenorganisaties. De resultaten van de evaluatie worden openbaar gemaakt. Eventueel doet de Commissie voorstellen tot wijziging van deze verordening”.

In deze evaluatie dient de Commissie rekening te worden gehouden met de mening van vertegenwoordigers van de spoorwegsector, de sociale partners en de consumentenorganisaties. Zoals eerder besproken, zijn deze *stakeholders* vertegenwoordigt in de raad van bestuur van ERA, evenals de EC, zodat dit het juiste forum lijkt om de ontwerp-evaluatie te bespreken. De resultaten van de evaluatie dienen *openbaar* te worden gemaakt.

Bij een niet al te gunstige evaluatie (eventueel op onderdelen) kan de Commissie dan weer de uitvoerend directeur horen, het budget beperken, of met een voorstel tot wijziging van de basisverordening komen. De ERA-verordening noemt ook nadrukkelijk deze laatste optie: eventueel doet de Commissie, naar aanleiding van de evaluatie, voorstellen tot wijziging van deze verordening (art. 43). Een dergelijk voorstel tot herziening van de verordening moet worden gedaan “in het licht van de ontwikkelingen in het kader van de regelgevende organen”, waarbij bedoeld wordt op het (thans nog: ontwerp-) interinstitutionele akkoord over EU-Agentschappen.^[304] Het Europees Parlement en de Raad behandelen dit voorstel van de Commissie en bestuderen in het bijzonder of wijzigingen in de samenstelling van de raad van bestuur noodzakelijk zijn, in

^[304] Eerder besproken in H1 par. 2.2.

overeenstemming met het aan te nemen algemene kader voor regelgevende organen. In combinatie met de eerder genoemde verklaring van de EC, staat hier dus met zoveel woorden dat de omvang van de raad van bestuur best kleiner kan, met name door de vertegenwoordigers van de lidstaten uit de raad van bestuur te halen.

Naar onze mening dienen evaluaties van agentschappen steeds door een *extern* orgaan te geschieden, teneinde een zo zuiver mogelijk objectief oordeel te waarborgen. Bovendien is niet goed in te zien waarom een verschil met EMSA en EASA (wel externe evaluaties) zou moeten bestaan.

6 HOOFDSTUKCONCLUSIES

De oprichting van ERA had met name tot doel bij te dragen aan de daadwerkelijke *naleving* van communautaire regelgeving over spoorwegveiligheid en interoperabiliteit van het Europese spoorwegnet. Daartoe geeft ERA aan de Commissie adviezen en doet aan haar aanbevelingen. Het bureau heeft echter geen bindende beslissingsbevoegden, richting lidstaten of particulieren.

ERA werd opgericht op basis van art. 71, lid 1, EG (vervoer), en daarom volgens de medebeslissingsprocedure. Het EP heeft daarom veel invloed bij oprichting, en ook bij vaststelling van toekomstige wijzigingsverordeningen. In de Raad van Ministers kan met QMV worden besloten.

ERA kent twee hoofdorganen: een raad van bestuur en een uitvoerend directeur.

De raad van bestuur bestaat uit 27 vertegenwoordigers van de lidstaten, 4 vertegenwoordigers van de Commissie, 6 (niet-stemgerechtigde) vertegenwoordigers van belanghebbende organisaties en 2 (niet-stemgerechtigde) vertegenwoordigers van derde landen (Noorwegen en IJsland). De hoofdregel is dat met een 2/3 meerderheid wordt besloten.

De *taken en bevoegdheden* van de raad van bestuur zijn: benoemen en ontslaan van de uitvoerend directeur; goedkeuring van het algemeen verslag over het voorafgaande jaar; vaststelling van het werkprogramma van ERA voor het komende jaar; verrichten

van taken met betrekking tot de begroting; vaststellen van procedures voor het nemen van besluiten door de uitvoerend directeur; vaststellen van een beleidslijn voor inspectiebezoeken aan de lidstaten; optreden als tuchtraad ten aanzien van de uitvoerend directeur en de afdelingshoofden; zijn reglement van orde vaststellen; en beslissen over het talenregime van het Spoorwegbureau.

De uitvoerend directeur leidt het Spoorwegbureau, vertegenwoordigt het agentschap extern, en is volledig onafhankelijk. Zijn belangrijkste taken en bevoegdheden zijn: opstelling van het werkprogramma; uitvoering van het werkprogramma; invoeren van een efficiënt toetsingsstelsel; het personeelsbeleid voeren; het opstellen van een ontwerp-raming van de inkomsten en de uitgaven en uitvoering van de ERA-begroting.

De wijze van betrokkenheid van *belanghebbenden en deskundigen* bij het werk van ERA is uitgebreid geregeld in de oprichtingsverordening. Er zijn drie manieren: a) de instelling van werkgroepen van belanghebbenden, waaraan soms ook sociale partners en deskundigen kunnen deelnemen, b) raadpleging van werkgevers- en werknemersorganisaties over werkzaamheden van ERA die sociale verhoudingen kunnen raken, met name de arbeidsomstandigheden van betrokken werknemers, en c) raadpleging van gebruikersorganisaties over taken en werkzaamheden van ERA die van belang zijn voor de klanten van het spoorvervoer.

De *inkomsten* van het bureau komen vooral uit een subsidie van de Gemeenschap; de *uitgaven* bestaan uit de kosten voor personeel, administratie, infrastructuur en organisatie. In de begroting dienen ontvangsten en uitgaven in evenwicht te zijn. Er is voorzien in een gedetailleerde begrotingsprocedure.

De *taken en verantwoordelijkheden* van ERA (als organisatie) betreffen: het verlenen van technische ondersteuning inzake spoorwegveiligheid, met name door het ontwikkelen en het aanpassen van gemeenschappelijke spoorwegveiligheidsdoelen en van gemeenschappelijke spoorwegveiligheidsmethoden; ontwikkelen van een geharmoniseerd model voor een spoorwegveiligheidscertificaat; onderzoeken van nationale

veiligheidsvoorschriften inzake spoorwegen; een netwerk tot stand brengen tussen nationale instanties voor de veiligheid van het spoor en instanties die spoorongevallen onderzoeken; technische adviezen geven aan nationale spoorweginstanties over veiligheidsaspecten van het railvervoer; het bijhouden van een openbaar gegevensbestand van belangrijke documenten inzake de spoorwegsector (vier categorieën); technische ondersteuning inzake spoorweginteroperabiliteit verlenen; een Europees systeem voor certificering van onderhoudswerkplaatsen voor rollend spooormaterieel ontwikkelen; aanbevelingen doen inzake de vaststelling van gemeenschappelijke uniforme beroepsbekwaamheids- en evaluatiecriteria voor spoorwegpersoneel; ontwikkelen van een standaardmodel voor het nationale voertuigenregister.

ERA mag *inspecties* aan de lidstaten brengen voor het vervullen van de belangrijkste van deze taken, zoals het onderzoeken van nationale veiligheidsvoorschriften en het beoordelen van prestaties op veiligheidsgebied.

Wat betreft het *toezicht* op ERA-handelen, komen wij de belangrijkste toezichtsvormen tegen in de oprichtingsverordening. Bestuurlijk toezicht op Europees niveau gebeurt door de Commissie en ook door OLAF. Bestuurlijk toezicht door de lidstaten gebeurt met name door hun deelname aan de raad van bestuur.

Bij het budgettaire toezicht op ERA zijn de Commissie en de Europese Rekenkamer betrokken, alsmede het Europees Parlement wat betreft het verlenen van kwijting met betrekking tot de uitvoering van de begroting.

Inzake parlementair toezicht, zijn de controlemogelijkheden voor het EP beperkt, het kan de uitvoerend directeur horen, hetgeen verplicht is gesteld, en het EP speelt een belangrijke rol bij de vaststelling van het ERA-budget.

Wat betreft het rechterlijk toezicht, vinden wij de gebruikelijke vormen van rechtsbescherming in de ERA-verordening: een beroepsgang naar het Hof van Justitie EG voor burgers inzake de contractuele en de niet-contractuele aansprakelijkheid van ERA. Publieke controle tot slot is mogelijk via deelname van belangengroeperingen in de raad van bestuur van ERA (zes vertegenwoordigers zonder stemrecht), doordat de algemene openbaarheidverordening van toepassing is op ERA, en doordat de verordening over de bescherming van natuurlijke personen

in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens van toepassing is verklaard. Daarentegen is, wat betreft de evaluatie van ERA-functioneren, niet echt sprake van publieke controle nu de Commissie zelf deze evaluaties dient uit te voeren.

ALGEMENE UITLEIDING

SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN^[305]

1 Het Ministerie van VenW en Europese agentschappen

Ondanks de in Nederland bestaande teneur om (zeer) terughoudend om te gaan met Europese agentschappen, hebben de drie bestaande VenW-agentschappen (EMSA, EASA en ERA) naar de mening van onderzoekers *toegevoegde waarde*, aangezien zij technisch gespecialiseerde taken verrichten op resp. het terrein van zeescheepvaart, burgerluchtvaart en het vervoer per spoor. De betrokkenheid van het Ministerie VenW bij het functioneren van deze Europese agentschappen, en de controle door het Ministerie op het beleid van deze agentschappen, zijn evenwel *beperkt*.

1a Nieuwe VenW-agentschappen

Wat betreft nieuw op te richten VenW-agentschappen, die op het EG-Verdrag worden gebaseerd, en die volgens de medebeslissingsprocedure worden opgericht, loopt de invloed via de eigen minister in de Transportraad. Aangezien oprichting van VenW-agentschappen evenwel met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan gebeuren, is deze invloed van de Nederlandse minister beperkter dan wanneer eenparigheid van stemmen in de Raad is vereist. Niettemin is bij de besprekingen in Brussel daarover van belang de Nederlandse inbreng via discussie en debat – ook in het Coreper – maximaal te laten zijn. Dit kan ons inziens het beste gebeuren door te concentreren op *één of enkele ‘harde punten’* voor Nederland, dus niet om over alle aspecten van het op te richten agentschap geprononceerde standpunten in te nemen. Het is aan het ministerie om te beslissen welke punten nadrukkelijk naar voren worden gebracht, maar ons inziens zouden dit een of meer van de volgende moeten zijn: 1. heldere afbakening van taken en bevoegdheden; 2. talenregime; 3. heldere toezichtmechanismen, waaronder bij agentschappen met beslissingsbevoegdheid (in individuele gevallen) een goede rechtsbescherming voor betrokken particulieren.

^[305] Voor een verkorte, nog meer op het Ministerie van VenW, toegespitste samenvatting van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen, zie de aan het begin van deze studie opgenomen “Managementsamenvatting”.

Voor VenW valt te denken aan een nieuw '*Europees agentschap voor de veiligheid van het Wegvervoer*', dat zich behalve met de veiligheid op de weg ook zou moeten bezighouden met de bescherming van het milieu (uiteraard alleen: milieuverontreiniging als gevolg van verkeer over de weg); net zoals bijv. EMSA nu al deze dubbele hoofdtaak van veiligheid en milieubescherming (op zee) heeft. Ook kan een actieve Nederlandse inbreng worden overwogen om te komen tot een '*Europees agentschap voor Waterstaat*', dat zich met kwalitatief en kwantitatief waterbeheer zou moeten bezighouden. Via het kwalitatieve aspect zit dan ook de doelstelling van milieubescherming (van binnenwateren) ingebouwd.

Beide agentschappen zouden, indien gewenst, naar onze mening 'traditionele', dus adviserende en bijstandverlenende, agentschappen moeten zijn, en niet zogenoemde 'regelgevende agentschappen met beslissingsbevoegdheid'. Het eerste agentschap heeft dan een taak bij het opstellen en bijwerken van communautaire wetgeving inzake wegvervoer en, met name, bij de betere uitvoering van bestaande regelgeving door de lidstaten. Te denken valt aan de verordening over maximale rijtijden voor vrachtwagenchauffeurs en aan daadwerkelijke uitvoering van de plichten uit de zgn. tachograafverordening. Het tweede agentschap houdt zich bezig met hulp aan de Commissie over communautaire wetgeving inzake waterbeheer en de uitvoering van bestaande wetgeving daarover. Te denken valt aan uitvoering van de Kaderrichtlijn Water.

1b Nieuwe uitvoerende VenW-agentschappen

Naast de verdragsagentschappen, bestaat er vanaf 2003 voor de Commissie de bevoegdheid om uitvoerende agentschappen op te richten, op basis van kaderverordening 58/2003/EG. Het is naar onze mening van groot belang dat VenW vroegtijdig eventuele voornemens bij de EC signaleert op dergelijke agentschappen op te richten. Zo bestond er eind 2006 bij de Commissie het idee om de uitvoering van bepaalde TEN-programma's over te laten aan een apart uitvoerend agentschap, hetwelk er spoedig daarna ook daadwerkelijk is gekomen (het uitvoerend agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk).

Naast overleg en discussie hierover met ambtenaren van de Commissie, is uiterst belangrijk te beseffen dat de Commissie, alvorens tot oprichting van het uitvoerende agentschap te kunnen overgaan, een positief advies nodig heeft van het comité voor

uitvoerende agentschappen. Een ambtenaar van VenW zou zitting namens Nederland zitting moeten hebben in dit comité indien het voornemen bestaat om een uitvoerend agentschap op het terrein van vervoer op te richten. Of althans dat het ministerie met de Nederlandse ambtenaar van het comité uitgebreid overleg heeft.

2 Toetsingscriteria

Dan zijn er de drie reeds *bestaande* VenW-agentschappen: EMSA, EASA en ERA. Uit de adviezen van de ICER en de RvS zijn, na grondige bestudering, *nauwelijks concrete toetsingscriteria* te halen voor VenW-vertegenwoordigers die betrokken zijn bij het functioneren van de *huidige* drie VenW-agentschappen. De aanbevelingen van ICER en RvS zijn namelijk sterk toegespitst op de oprichting van nieuwe Europese agentschappen.

2a Toetsing huidige VenW-agentschappen

De toetsing van de huidige agentschappen (EMSA, EASA en ERA) kan tot op zekere hoogte wel plaatsvinden door de eigen man of vrouw in de raad van bestuur van de drie agentschappen, doch in dit orgaan hebben ook vertegenwoordigers zitting van alle andere lidstaten, alsmede van de Commissie, van particulier belanghebbenden, en van derde landen (Noorwegen en IJsland). De laatste twee categorieën hebben evenwel geen stemrecht. Bovendien kan in de raad van bestuur met een meerderheid van stemmen (vaak een 2/3 meerderheid) besloten worden, zodat de invloed van de Nederlandse vertegenwoordiging (thans steeds ambtenaren werkzaam bij VenW) beperkt is. Uit gesprekken met praktijkdeskundigen tijdens het onderzoek blijkt bovendien dat de lidstaten zeer vaak geen hecht blok vormen, tegenover de Commissie-vertegenwoordigers, maar vaak onderling verdeeld zijn.

Hoewel de formele invloed van Nederland binnen EMSA, EASA en ERA aldus gering is, is het wel belangrijk om *informele* invloed te activeren via de formele lijn, dat wil zeggen gebruik te maken van inhoudelijk goede argumenten, overtuigingskracht etc, teneinde met name de overige lidstaat-vertegenwoordigers voor Nederlandse standpunten proberen te winnen.

2b Toetsingscriteria nieuwe VenW-agentschappen en bij wijziging bestaande VenW-agentschappen

Voor eventuele nieuwe (verdrags)agentschappen op VenW-terrein, maar ook bij wijziging van de verordeningen over EMSA, EASA en/

of ERA, zijn de belangrijkste toetsingcriteria: let op de gebruikte rechtsbasis, de mate van duidelijkheid waarmee de (nieuwe) taken en bevoegdheden van het agentschap worden omschreven, de 'toegevoegde waarde' van weer een nieuw Europees agentschap of van uitbreiding van het bestaande takenpakket (hetgeen bij delegatie van technisch, strikt uitvoerende, bestuurstaken het eenvoudigst is aan te tonen), en of het toezicht op het handelen van het (nieuwe) agentschap naar behoren is geregeld. Het is bij dat laatste nuttig te checken of ieder van de, in dit rapport te onderscheiden, *toezichtvormen* in het (ontwerp-)voorstel van de Commissie is geregeld, namelijk: bestuurlijke, budgettaire, parlementaire, rechterlijke en publieke controle.

Deze toets dient door VenW reeds plaats te vinden zodra de Commissie te kennen geeft met een nieuwe voorstel dienaangaande te willen komen. Daarna kan nog invloed in de Transportraad door de Nederlandse Minister van VenW worden uitgeoefend om het voorstel van de Commissie in de door Nederland gewenste richting bij te buigen. Maar bedacht moet worden dat voor oprichting van VenW-agentschappen een gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad van Ministers volstaat, en dat bovendien het Europees Parlement medewetgever is.

Bij oprichting van nieuwe *uitvoerende* agentschappen op VenW-terrein (zoals recent het uitvoerend agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk) dienen dezelfde inhoudelijke toetsingscriteria te worden aangelegd als hierboven genoemd. Voor de daadwerkelijke verwezenlijking van Nederlandse eisen, opgesteld naar aanleiding van die toets, is echter primair beïnvloeding van de Europese Commissie vereist (welke instelling dan beslissingsbevoegd is), alsmede het gebruiken van invloed van Nederland binnen het comité voor uitvoerende agentschappen (dat vooraf een positief advies moet geven).

3 Uitbreiding bevoegdheden VenW-agentschappen?

De *bevoegdheden* van Europese agentschappen kunnen niet te ver worden opgerekt omdat anders het institutionele evenwicht in de EU in gevaar komt, aldus de zogenoemde *Meroni*-leer van het Hof van Justitie. Dit betekent onder meer dat aan EASA geen bindende handhavingsbevoegdheden kunnen worden verleend, zeker niet de bevoegdheid om strafrechtelijk te handhaven richting particuliere bedrijven. Dit blijft een taak voor de lidstaten. EASA zal zich dus niet kunnen ontwikkelen tot 'de Europese FAA'

Daarnaast verdient het geen aanbeveling om EMSA en ERA vergelijkbare beslissingsbevoegdheden te verlenen als EASA, dus in relatie tot particulieren (scheepsexploitanten, spoorwegondernemingen, etc.). Ook eventuele nieuwe VenW-agentschappen (wegvervoer, waterstaat) zouden – zoals reeds aangegeven – tot de ‘traditionele’ raadgevende agentschappen moeten gaan behoren.

In dit verband is een dringend aandachtspunt erop te letten dat de bevoegdheden van Europese agentschappen niet via *andere* wetgevingsinstrumenten dan de oprichtingsverordening worden uitgebreid. Het is naar onze mening essentieel op deze ‘sluipende’ of ‘onzichtbare’ bevoegdheidsuitbreiding goed in de gaten te houden.

4 Gewenste taakopvatting nationale deelnemers in de raden van bestuur

De rol van de nationale deelnemers in de bestuursraad van Europese agentschappen is van groot belang voor de lidstaten, inclusief VenW. De vraag is of deze het best georiënteerd kan zijn op technische bekwaamheid en neutraliteit of op vertegenwoordiging van de nationale positie. Als conclusie kan worden gegeven dat de leden van de bestuursraad hun rol het beste kunnen opvatten als een *vertegenwoordigende*. Dat wil zeggen dat zij dienen als schakel in de keten van nationale en Europese verantwoordingsmechanismen voor het handelen van de Europese agentschappen. Deze mechanismen en de verantwoordelijkheden zijn niet eenvoudig, want ze zijn gelaagd. Maar dat is naar de mening van onderzoekers geen reden ervan af te stappen.

De Nederlandse vertegenwoordigers in de raden van bestuur van EMSA, EASA en ERA zijn dus niet onafhankelijk – anders dan vaak wordt beweerd – maar zij kunnen onder instructie staan van hun eigen nationale departement, hetgeen naar onze mening ook een gewenste situatie is. Dit is ook de beste troef voor VenW: de invloed *via de ‘eigen’ man of vrouw in de raad van bestuur* van het agentschap laten verlopen. Voor de drie VenW-agentschappen zijn alle Nederlandse leden, en ook de plaatsvervangende leden, werkzaam bij het Ministerie van VenW, zodat reeds een directe lijn naar het plenaire orgaan van EMSA, EASA en ERA bestaat.

5 Toezicht op de VenW-agentschappen

Recent is er veel aandacht, ook in Nederland, voor het goed en streng regelen van extern toezicht op het handelen van Europese agentschappen. De teneur is dat hieraan nog veel verbeterd kan worden. Een grondige en nuchtere analyse van de VenW-agentschappen leert echter, naar onze mening, dat het toezicht op het handelen van in ieder geval EMSA, EASA en ERA in het algemeen op bevredigende wijze is geregeld, met name het bestuurlijke, financiële en publieke toezicht.

Voor EASA is daarnaast het rechterlijk toezicht op bindende besluiten voor private ondernemingen op afdoende wijze geregeld. Aangezien EMSA en ERA niet over een dergelijke bevoegdheid beschikken, is naar onze mening een rechtsgang voor burgers naar het Hof van Justitie (beroep tot nietigverklaring) ook niet nodig. Daarmee voldoen deze agentschappen naar onze mening aan de eisen inzake toezicht gesteld door ICER en RvS. Het is niettemin de vraag of toch geen beroep tot nietigverklaring zou moeten worden mogelijk gemaakt voor bedrijven waar EMSA inspecties heeft uitgevoerd.

Op onderdelen kan er echter nog wat verbeterd worden, met name het regelen van een plicht voor de EMSA-directeur om in het Europees Parlement te verschijnen. Ook zou in nog ruimere mate toegang tot hun documenten kunnen worden gegeven aan burgers, maar dit dient ons inziens synchroon te lopen met eenzelfde ruimere toegang tot documenten van Commissie, EP en Raad. Daarnaast zou steeds in *externe evaluatie* moeten worden voorzien, na een periode van telkens vijf jaar, hetgeen thans bij ERA niet het geval is. Ook zou de privacy-verordening (45/2001/EG) op alle agentschappen van toepassing moeten zijn (thans alleen op EMSA van toepassing).

Echter, van groot belang is om te beseffen dat deze toezichtmechanismen, bekeken *vanuit de positie van VenW*, van weinig belang zijn voor het ministerie. Zo loopt bestuurlijk toezicht vooral via onafhankelijke organen als de EC en OLAF. Parlementair toezicht gaat via het EP en eventueel via de nationale parlementen. Ook de veel genoemde rechterlijke bescherming is een vorm van toezicht op agentschap-handelen door getroffen *particulieren*, niet door nationale ministeries. Hetzelfde geldt voor de in dit rapport besproken vormen van publiek toezicht: het zijn burgers en bedrijven die toegang tot documenten van het agentschap willen, zij eisen dat hun gegevens fatsoenlijk worden verwerkt, of het zijn de media die aandacht aan agentschappen

besteden. Daar staat het Ministerie van VenW toch goeddeels buiten.

6 Rechtskracht en naleving van besluiten van EASA

Van de drie VenW-agentschappen heeft thans alleen EASA de bevoegdheid *bindende* besluiten te nemen. Meer specifiek betreffen deze juridisch bindende besluiten, zo blijkt uit het onderzoek, het vaststellen van certificeringspecificaties (*certification specifications*), met inbegrip van luchtwaardigheidscodes, (*airworthiness codes*) en aanvaardbare methoden van goedkeuring (*acceptable means of compliance*). Ook besluiten (*decisions*) van EASA die gericht zijn tot private ondernemingen zijn bindend. Daarentegen hebben adviezen (*opinions*) en richtsnoeren (*guidance material*) van EASA geen bindende kracht voor de lidstaten. Volgens EASA zelf echter hebben geen van deze besluiten bindende kracht; het zouden slechts om aanbevelingen gericht tot de lidstaten gaan.

8 Nederlandse inbreng bij de evaluaties van de drie bestaande agentschappen

Inzake EMSA kan deze Nederlandse inbreng bij evaluatie zijn: vanwege zijn geografische ligging is dit agentschap van groot belang voor Nederland. Tot nu toe lijkt EMSA zijn taken naar behoren te vervullen, zowel de technische ondersteuning bij het ontwikkelen en bijhouden van de relevante EG-regelgeving, als de hulp bij het toezien op de naleving van de bestaande EG-regelgeving. Er dienen evenwel *technische deskundigen* bij de Nederlandse inbreng te worden betrokken, om goed te beoordelen of EMSA ook daadwerkelijk en volledig heeft voldaan aan de opgedragen taken, zoals vastgelegd in de oprichtingsverordening en de tweede wijzigingsverordening (waarmee het takenpakket van EMSA werd uitgebreid).

Er dient voor gewaakt te worden de bevoegdheden van EMSA niet uit te breiden tot bindende beslissingsbevoegdheid jegens particulieren, of – a fortiori – tot het verlenen van bindende handhavingsbevoegdheden aan dit agentschap. Daarvoor moet het zich in ieder geval eerst nog nader bewijzen.

Inzake EASA kan de Nederlandse inbreng bij evaluatie zijn: uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat de vraag gesteld kan worden of de financiële middelen en de personeelsomvang van EASA wel voldoende zijn om goed de toegewezen taken te kunnen verrichten. Met een verdere bevoegdheidsuitbreiding

dient Nederland voorzichtig om te gaan, ook al vanwege de Meroni-doctrine. Verder kan de juridisch bindende kracht van het rechtsinstrumentarium waarover EASA beschikt duidelijker worden omschreven in de oprichtingsverordening

Tot slot wat betreft ERA: dit agentschap is nog goeddeels bezig zich intern te organiseren, zodat men extern (bijv. bij VenW) nog niet veel merkt van dit agentschap. Over de prestaties van ERA is thans dan ook weinig te zeggen, behalve opnieuw dat Nederland technische deskundigen (met name inzake spoorwegveiligheid en spoorweginteroperabiliteit) moet inzetten om een goede inschatting bij evaluatie te maken, en dat vooralsnog niet ingestemd moet worden met een bevoegdheidsuitbreiding van ERA.

9 Kaderregeling over Europese agentschappen

Nederland, en ook VenW, dienen naar onze mening het streven te ondersteunen om te komen tot algemene kaderregels over agentschappen die op het EG-verdrag zijn gebaseerd, evenals dit reeds is gebeurd voor uitvoerende agentschappen (verordening 58/2003/EG). De rechtsbasis voor de verordening dient art. 308 EG te zijn, en niet – zoals de Commissie meent – de vorm van een interinstitutioneel akkoord aan te nemen.

Hierover ligt nog steeds een voorstel van de Commissie voor een interinstitutioneel akkoord tussen Commissie, EP en Raad met daarin een horizontaal kader voor alle verdragsagentschappen. De inwerkingtreding daarvan vereist de medewerking van Nederland, omdat de Raad met eenparigheid moet beslissen; dit blijft zo indien voor de vorm een art. 308 EG-kaderverordening wordt gekozen (hetgeen wij bepleiten). Waarschijnlijk is het BZ dat namens Nederland daarover onderhandelt; vanuit VenW is dus overleg nodig met BZ indien de Raad daadwerkelijk akkoord wenst te gaan met het interinstitutionele akkoord of de kaderverordening. Er bestaat echter ook bij andere lidstaten weerstand tegen het interinstitutionele akkoord, zodat er geen acute actie hoeft te worden ondernomen, maar de ontwikkelingen door VenW steeds scherp moeten worden gevolgd.

10. Nadenken over (de toekomst van) het Europese agentschappenverschijnsel

Tot slot verdient het aanbeveling de blik niet te vernauwen tot enkel die agentschappen die direct van belang zijn voor VenW. Zij vormen immers slechts enkele van de vele Europese agentschappen, waarvan het aantal alsmat toeneemt. De positie van Europese agentschappen dient dan ook vanuit *breder staatsrechtelijk perspectief* te worden bekeken. Er blijkt behoefte aan een staatsrechtelijk perspectief voor de ontwikkelingen van agentschappen in de Europese Unie. De centrale vraag is: welke rol gaan de agentschappen spelen in het Europese bestuurlijke complex?

Dit perspectief kan naar onze mening het best worden gevonden in een *vergelijking* naar inrichting, context, functie en controle, met enerzijds de *Nederlandse zelfstandige bestuursorganen* (zbo's) en anderzijds de *Amerikaanse agencies*. Voorlopige conclusies in dit verband zijn dat de Europese agentschappen een veel minder zelfstandige rol zullen krijgen dan die is weggelegd voor de Nederlandse zelfstandige bestuursorganen, en ook veel minder zelfstandig dan die van de Amerikaanse agencies. Van de meeste Europese agentschappen is en blijft een verankering in en goede verhouding met de *nationale* corresponderende bestuursinstanties wezenlijk. Het lijkt erop dat de Europese agentschappen dit belang in hun eigen ontwikkelingsdynamiek nog niet goed hebben verdisconteerd. Het duidelijkst blijkt dit uit de ambities van EASA om zich tot de Europese evenknie van de FAA te ontwikkelen. Op kortere termijn is een uitwisseling van ervaringen van de *Nederlandse deelnemers* in de raden van bestuur van de diverse Europese agentschappen nuttig. Samen met een inbreng vanuit de academische wereld, kan een en ander de vorm aannemen van een *breed congres*, getiteld 'Europese Agentschappen en het Nederlandse bestuur', te organiseren door het Ministerie van VenW.

11 Overzicht van belangrijkste overeenkomsten en verschillen EMSA, EASA en ERA

Tot slot voor het gemak een schematisch overzicht van de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de drie VenW-agentschappen:

Onderwerpen	EMSA	EASA	ERA
Rechtsbasis	Art. 80 EG	Art. 80 EG	Art. 71 EG
Kan het agentschap bindende beslissingen nemen?	Nee	Ja, inzake certificering	Nee
Aantal Commissie vertegenwoordigers in de Raad van Bestuur/Beheer (RvB)	4 (met stemrecht)	1 (met stemrecht)	4 (met stemrecht), plus 6 door de Commissie aangewezen niet-stemgerechtigde vertegenwoordigers van belanghebbende organisaties
Totaal aantal stemgerechtigde leden in de RvB op dit moment	31	28	31
Is uitvoerend directeur verplicht voor EP te verschijnen om gehoord te worden?	Nee	Ja	Ja
Rechterlijk toezicht door Gerecht/Hof	Alleen wat betreft contractuele en niet-contractuele aansprakelijkheid	Contractuele en niet contractuele aansprakelijkheid + nietigheidsberoep voor particulieren tegen tot hen gerichte beschikkingen .	Alleen wat betreft contractuele en niet-contractuele aansprakelijkheid
Is de verordening betreffende privacy-bescherming (45/2001/EG) van toepassing verklaard?	Ja	Nee	Nee

Onderwerpen	EMSA	EASA	ERA
Rechtsbasis	Art. 80 EG	Art. 80 EG	Art. 71 EG
Betrokkenheid belanghebbenden met en deskundigen?	Nauwelijks geregeld, alleen vier “beroepsbeoefenaren van de nauwst betrokken bedrijfssectoren” als lid in de RvB, zonder stemrecht.	RvB dient adviesraad in te stellen. Deze adviesraad dient gehoord te worden in bepaalde gevallen.	Werkgroepen van ‘stakeholders’ op dit moment negen spoorwegorganisaties erin. Vakbonden en gebruikersorganisaties worden geraadpleegd.
Extra inkomstenbron naast bijdrage van EG en vergoedingen voor geleverde diensten (zoals publicaties)?	Nee	Ja, vliegtuigfabrikanten betalen aan EASA voor de luchtwaardigheid- en milieucertificaten	Nee
Zetel	Lissabon	Keulen	Valenciennes (bijgebouw in Lille voor vergaderingen)

OVER DE AUTEURS

Prof. Mr. W.T. Eijsbouts is als hoogleraar Europees Constitutioneel Recht verbonden aan het Europa Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam. Daarnaast is hij onder meer editor-in-chief van de *European Constitutional Law Review* (EuConst) en programmaleider van het onderzoeksprogramma *The European Union in the Western Constitutional Tradition* van het Amsterdam Center for International Law (ACIL).

Mr. dr. R.H. van Ooik is als universitair hoofddocent Europees Recht verbonden aan het Europa Instituut van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam. Daarnaast is hij onder meer vaste medewerker van het tijdschrift Sociaal-Economische Wetgeving, Tijdschrift voor Europees en economisch recht (SEW) en senior-onderzoeker van het onderzoeksprogramma *The European Union in the Western Constitutional Tradition* van het Amsterdam Center for International Law (ACIL).

De auteurs zijn veel dank verschuldigd aan de leden van de door het Ministerie van VenW ingestelde begeleidingscommissie, bestaande uit mw. mr. Z. Gül (HDJZ, voorzitter), mr. A.P. Bangoer (tot november 2006 HDJZ), mw. drs. A.G. Eschen (Inspectie Verkeer en Waterstaat) en dr. R.J. Fennes (Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart), voor het goede en nuttige overleg tijdens het onderzoek. Tevens zijn wij vele betrokkenen bij het praktisch functioneren van de drie VenW-agentschappen (EMSA, EASA en ERA) dankbaar voor het inbrengen van hun praktijkervaringen. Vanuit de Universiteit van Amsterdam zijn wij Redmar Damsma, student-assistent, erkentelijk voor de grondige onderzoeksondersteuning.

