



Brussel, 14 december 2018
(OR. en)

14620/18

LIMITE

JUR 558	ENFOCUSTOM 258
FREMP 210	AGRI 580
JAI 1184	ETS 43
TELECOM 431	SERVICES 72
COMPET 810	TRANS 569
RC 36	FISC 502
CONSOM 335	SAN 424
DAPIX 359	ENV 809
DATAPROTECT 256	GAF 58
DROIPEN 186	ATO 89
FIN 909	CYBER 298
EMPL 547	COPEN 409
MI 886	POLGEN 229
PI 165	INF 223
SOC 730	ANIMAUX 26
CODEC 2095	

ADVIES VAN DE JURIDISCHE DIENST¹

van:	de Juridische dienst
aan:	de Groep grondrechten, burgerrechten en vrij verkeer van personen
Betreft:	Voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden ("klokkenluidersvoorstel") - rechtsgrondslag

¹ Het in dit document vervatte juridisch advies is beschermd krachtens artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 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. De Raad van de Europese Unie heeft dit advies niet voor het publiek beschikbaar gesteld en behoudt zich voor al zijn rechten te doen gelden in geval van openbaarmaking waarvoor geen toestemming is verleend.

I. INLEIDING

1. De Commissie heeft op 23 april 2018 bovengenoemd wetgevingsvoorstel bekendgemaakt². Dit richtlijnvoorstel beoogt minimumnormen in de lidstaten vast te stellen ter bescherming van "klokkenluiders"³ die in een werkgerelateerde context informatie over inbreuken op het EU-recht melden of openbaar maken. Het vormt het antwoord van de Commissie op herhaalde verzoeken van het Europees Parlement⁴ om een horizontaal wetgevingsinitiatief voor de bescherming van klokkenluiders in de particuliere en de publieke sector in de gehele EU.
2. Tot dusver heeft de Uniewetgever ervoor gekozen om per sector te werk te gaan, door in verscheidene sectorspecifieke Uniehandelingen specifieke regels inzake het melden van inbreuken op te nemen. Deze handelingen worden opgesomd in deel II van de bijlage bij het richtlijnvoorstel. Het voorstel gaat uit van een meer horizontale aanpak en vormt een aanvulling op deze specifieke bepalingen die blijven gelden (zie artikel 1, lid 2, van het richtlijnvoorstel). De in het richtlijnvoorstel vervatte horizontale minimumregels zullen derhalve de Uniehandelingen die reeds regels inzake het melden van inbreuken bevatten, niet formeel wijzigen.

De Groep grondrechten, burgerrechten en vrij verkeer van personen heeft het voorstel tot dusver in september, oktober en november 2018 besproken. Een aantal delegaties verzocht om een advies van de Juridische Dienst met betrekking tot de voorgestelde meervoudige rechtsgrondslagen (17 in totaal⁵). Op 5 november 2018 heeft de voorzitter van de Groep grondrechten, burgerrechten en vrij verkeer van personen de Juridische Dienst formeel verzocht om een advies over de rechtsgrondslag van dit voorstel. Met dit advies wordt ingegaan op dat verzoek.

² Document 8713/18 en 8713/18 ADD 1.

³ In het regelgevende gedeelte van het voorstel wordt de term "klokkenluiders" niet gebruikt, maar wel de volgende beschrijvende definitie: "*melders die werkzaam zijn in de particuliere of publieke sector en die informatie over inbreuken hebben verkregen in een werkgerelateerde context (...)*". Zie bijvoorbeeld artikel 2, lid 1. In dit advies wordt de kortere benaming "klokkenluiders" gebruikt.

⁴ Zie de toelichting bij het Commissievoorstel, blz. 2.

⁵ De Commissie stelt de volgende rechtsgrondslagen voor: De artikelen 16, 33, 43, 50, 53, lid 1, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 en 325, lid 4, VWEU, en artikel 31 EGA ("Euratom"). Volgens de Commissie zijn al deze rechtsgrondslagen noodzakelijk ter dekking van de door haar geselecteerde beleidsterreinen van de Unie: de eengemaakte markt, productveiligheid, veiligheid van het vervoer, bescherming van het milieu, nucleaire veiligheid, veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn, volksgezondheid, bescherming van de consument, bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens en beveiliging van netwerk- en informatiesystemen, mededinging en de financiële belangen van de Unie.

II. AANPAK VAN DE COMMISSIE

3. De Commissie hanteert een cumulatieve sectorale aanpak of een "omnibusaanpak", waarin zij de bescherming van klokkenluiders beschouwt als een onderdeel van het "handhavings-instrumentarium" van het Unierecht op de geselecteerde beleidsterreinen van de Unie⁶.
De voorgestelde meervoudige rechtsgrondslagen zijn het resultaat van een screening van de rechtsgrondslagen die de Commissie heeft verricht ten aanzien van alle EU-handelingen en/of EU-beleidsterreinen die in het voorstel worden vermeld⁷.
4. Voor de selectie van specifieke beleidsterreinen van de Unie heeft de Commissie drie criteria gehanteerd:
*" i) er is behoefte aan krachtigere handhaving;
ii) niet-melding van misstanden door klokkenluiders is van aanzienlijke invloed op de handhaving;
en
iii) inbreuken kunnen leiden tot ernstige schade voor het algemeen belang."*⁸
5. De beleidsterreinen die aldus zijn geselecteerd, staan in artikel 1 van het voorstel ("Materieel toepassingsgebied"). Dit artikel moet deels worden gelezen in samenhang met de bijlage bij het voorstel en heeft betrekking op vier afzonderlijke categorieën: a), b), c) en d).

⁶ Zie de toelichting, blz. 2 en blz. 5; Zie eveneens overweging (81), artikel 1, lid 1, en artikel 3, punten (1) en (2), van het voorstel, naast de mondelinge toelichtingen van de Commissie in de Groep grondrechten, burgerrechten en vrij verkeer van personen.

⁷ Deze aanpak wordt met name in overweging (81) van het voorstel weergegeven. Zoals echter hierna wordt opgemerkt, heeft de Commissie blijkbaar niet alle rechtsgrondslagen overgenomen die in de diverse betrokken handelingen worden vermeld. Zo zijn bijvoorbeeld noch de artikelen 113 en 115 VWEU, noch artikel 106 bis EGA ("Euratom-Verdrag") overgenomen.

⁸ Zie de toelichting, blz. 2-3, en overweging (5) van het voorstel.

6. In artikel 1, lid 1, punt a) (eerste categorie) van het voorstel van de Commissie worden tien verschillende beleidsterreinen opgesomd, zonder vermelding van een overkoepelende titel of een overkoepelend thema. Artikel 1, lid 1, punt a), luidt als volgt:

"inbreuken die binnen het toepassingsgebied vallen van de handelingen van de Unie als beschreven in de bijlage (delen I en II), met betrekking tot de volgende gebieden:

- i) overheidsopdrachten;*
- ii) financiële diensten en voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering;*
- iii) productveiligheid;*
- iv) veiligheid van het vervoer;*
- v) bescherming van het milieu;*
- vi) nucleaire veiligheid;*
- vii) veiligheid van levensmiddelen en diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn;*
- viii) volksgezondheid;*
- ix) consumentenbescherming;*
- x) bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens, beveiliging van netwerk- en informatiesystemen."*

7. De tien in artikel 1, lid 1, punt a), bedoelde beleidsterreinen moeten voorts worden gelezen in samenhang met de gedetailleerde en uitgebreide lijst van afgeleide wetgeving in de bijlage. Alleen inbreuken die binnen het toepassingsgebied van een van de in de bijlage vermelde handelingen vallen, leiden ertoe dat de in het voorstel vervatte regels in werking worden gesteld⁹. Voorts worden de in de bijlage opgesomde Uniehandelingen opgesplitst in twee categorieën: deel I heeft betrekking op handelingen die momenteel geen regels ter bescherming van klokkenluiders bevatten, terwijl deel II betrekking heeft op handelingen die al wel zulke regels bevatten. Voor de in deel I vermelde Uniehandelingen voorziet het voorstel derhalve in nieuwe regels ter aanvulling van deze handelingen, terwijl voor de in deel II vermelde Uniehandelingen het voorstel de bestaande regels inzake de bescherming van klokkenluiders beoogt te vervolledigen¹⁰.

⁹ Zie ook artikel 3, punten (1) en (2), van het richtlijnvoorstel, waarin inbreuken worden omschreven als volgt: "(...) *feitelijke of mogelijke onrechtmatige activiteiten of vormen van rechtsmisbruik met betrekking tot de handelingen en beleidsterreinen van de Unie die binnen het in artikel 1 en de bijlage bedoelde toepassingsgebied vallen*".

¹⁰ Zie ook artikel 1, lid 2, van het Commissievoorstel.

8. Artikel 1, lid 1, punt b) (tweede categorie) van het Commissievoorstel heeft betrekking op inbreuken op bepalingen van primair recht inzake mededinging en staatssteun, alsmede op inbreuken die binnen het toepassingsgebied van de belangrijkste Raadsverordening inzake mededingingsregels en de belangrijkste Raadsverordening inzake staatssteun vallen. Artikel 1, lid 1, punt b), luidt als volgt:

"inbreuken op de artikelen 101, 102, 106, 107 en 108 VWEU en inbreuken die onder het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad en Verordening (EU) nr. 2015/1589 van de Raad vallen."

9. Artikel 1, lid 1, punt c) (derde categorie) van het Commissievoorstel luidt als volgt:

"inbreuken waardoor de financiële belangen van de Unie als omschreven in artikel 325 VWEU en nader toegelicht in met name Richtlijn (EU) 2017/1371 en Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 worden geschaad."

10. Artikel 1, lid 1, punt d) (vierde categorie) van het Commissievoorstel luidt als volgt:

"inbreuken in verband met de interne markt, als bedoeld in artikel 26, lid 2, VWEU, met betrekking tot handelingen die in strijd zijn met de regels van de vennootschapsbelasting of constructies die erop gericht zijn een belastingvoordeel te verkrijgen dat het doel of de toepassing van het toepasselijke belastingrecht ondermijnt."

11. In tegenstelling tot artikel 1, lid 1, punten a), b), en c) van het voorstel, wordt in punt d) van dat artikel niet verwezen naar afgeleide wetgeving inzake het desbetreffende beleidsterrein. In de toelichting¹¹ en de verwijzingen in de voetnoten bij overweging (17) wordt echter verduidelijkt dat de Commissie twee specifieke EU-richtlijnen voor ogen heeft, alsmede twee in behandeling zijnde ontwerprichtlijnen die zij heeft voorgesteld:

- Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen¹²;
- Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwikkelingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt¹³;
- Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting¹⁴;
- Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting¹⁵;

III. ANALYSE

A. **Beginnelsen die voortvloeien uit vaste rechtspraak**

12. Volgens vaste rechtspraak mag de rechtsgrondslag van een handeling van de Unie niet louter afhangen van de opvatting van een instelling over het nagestreefde doel, maar moet hij berusten op objectieve, voor rechterlijke toetsing vatbare factoren, waaronder met name het doel en de inhoud van de handeling¹⁶.

¹¹ Toelichting, blz. 3.

¹² PB L 64 van 11.3.2011, blz. 1; bijzondere wetgevingsprocedure op basis van de artikelen 113 en 115 VWEU.

¹³ PB L 193 van 19.7.2016, blz. 1; bijzondere wetgevingsprocedure op basis van artikel 115 VWEU.

¹⁴ COM/2016/0683 final — 2016/0336; Raadsdocument 13731/2016; bijzondere wetgevingsprocedure op basis van artikel 115 VWEU.

¹⁵ COM/2016/0685 final — 2016/0337; Raadsdocument 13730/2016; bijzondere wetgevingsprocedure op basis van artikel 115 VWEU.

¹⁶ Zie Zaak C-300/89, Commissie tegen Raad ("titaandioxide"), EU:C:1991:244, punt 10 van het arrest; zaak C-147/13, Spanje tegen Raad, EU:C:2015:299, punt 68, en de aldaar aangehaalde rechtspraak. Deze rechtspraak wordt consequent in herinnering gebracht in adviezen van de Juridische Dienst. Zie ook: het advies van de Juridische Dienst van 26 september 2018, Raadsdocument 12004/18, punten 9 en 10, en de in de voetnoten 4 en 5 bij dat advies aangehaalde rechtspraak, en het advies van de Juridische Dienst van 26 maart 2018, Raadsdocument 7502/18, punt 6, en de in voetnoot 11 bij dat advies aangehaalde rechtspraak.

13. Voorts zijn volgens dezelfde rechtspraak de procedures die samenhangen met de verschillende rechtsgrondslagen het resultaat van de door de auteurs van de Verdragen gemaakte keuze, en mogen zij de keuze van een rechtsgrondslag niet bepalen¹⁷.
14. Aangezien de Commissie 17 rechtsgrondslagen heeft voorgesteld, zij er voorts op gewezen dat volgens vaste rechtspraak meervoudige rechtsgrondslagen alleen in uitzonderlijke omstandigheden kunnen worden gerechtvaardigd, waarbij moet worden aangetoond dat met de maatregel tegelijkertijd meerdere verschillende juridische doelstellingen worden nagestreefd die even zwaar wegen. Met name blijkt uit de vaste rechtspraak van het Hof het volgende:

"Indien na onderzoek van een gemeenschapshandeling blijkt, dat deze een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of overwegende component, terwijl het andere doel of de andere component slechts ondergeschikt is, moet de handeling op één rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op het hoofddoel of de overwegende component.

*Indien echter wordt aangetoond dat de betrokken handeling tegelijkertijd meerdere doelstellingen of componenten heeft die onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere, zal die handeling bij wijze van uitzondering op de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen moeten worden gebaseerd (...)."*¹⁸

¹⁷ Zie zaak C-130/10, Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie, EU:C:2012:472, punten 80, 81 en 82.

¹⁸ Zaken C-300/89, Commissie tegen Raad ("titaandioxide"), EU:C:1991:244, punten 17 tot en met 21; C-36/98, Spanje tegen Raad, EU:C:2001:64, punt 59; C-211/01, Commissie tegen Raad, punt 39; C- 336/00, Huber, EU:C:2002:509, punt 31; C-338/01, Commissie tegen Raad, EU:C:2004:253, punten 55 en volgende; C-411/06, Commissie tegen Parlement en Raad, EU:C:2009:518, punten 46 en 47; C-155/07, Parlement tegen Raad, EU:C:2008:605, punten 36 en volgende.

15. Nog steeds volgens de vaste rechtspraak van het Hof is het gebruik van een dubbele rechtsgrondslag uitgesloten indien de procedures welke voor elke rechtsgrondslag zijn voorgeschreven, onverenigbaar zijn¹⁹ of indien de cumulatie van rechtsgrondslagen de rechten van het Parlement aantast²⁰.
16. Volgens vaste rechtspraak kan een wetgevingshandeling derhalve slechts onder drie voorwaarden op twee of meer rechtsgrondslagen worden gebaseerd:
- Ten eerste dient de handeling twee of meer doelstellingen na te streven, zonder dat een doelstelling de hoofddoelstelling is of boven de andere prevaleert.
 - Ten tweede moeten de in de wetgevingshandeling omschreven doelstellingen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.
 - Ten derde moeten de uit de rechtsgrondslagen voortvloeiende procedures onderling verenigbaar zijn²¹.

B. Bespreking van het doel en de inhoud van het voorstel

17. In het licht van de hierboven aangehaalde vaste rechtspraak moeten eerst het doel en de inhoud van het voorstel worden besproken om te bepalen wat het (hoofd)doel van het voorstel is.

¹⁹ Zaak C-300/89, Commissie tegen Raad ("titaandioxide"), EU:C:1991:244, punten 17 tot en met 21. Zoals hierna zal blijken, komt dergelijke onverenigbaarheid bijvoorbeeld voor tussen wetgevingsprocedures en niet-wetgevingsprocedures. Er is tevens onverenigbaarheid tussen een gewone wetgevende procedure waarbij gekwalificeerde meerderheid van stemmen de belangrijkste stemregel in de Raad is, en een bijzondere wetgevingsprocedure waarbij eenparigheid van stemmen in de Raad vereist is.

²⁰ Gevoegde zaken C-164/97 en 165/97, Parlement tegen Raad, EU:C:1999:99, punt 14; zaak C-338/01, Commissie tegen Raad, EU:C:2004:253, punten 55 en volgende; zaak C-178/03, Commissie tegen Parlement en Raad, EU:C:2006:4, punt 57.

²¹ Zie ook: advies van de Juridische Dienst van 24 april 2018, Raadsdocument 8268/18, punt 16, en de in voetnoot 6 bij dat advies aangehaalde rechtspraak.

18. Zoals hierboven reeds vermeld heeft het Commissievoorstel, op basis van de aan de Raad gepresenteerde tekst zoals die naar aanleiding van de besprekingen in de Groep grondrechten, burgerrechten en vrij verkeer van personen tot dusver is gewijzigd, hoofdzakelijk tot doel de handhaving van het Unierecht te versterken door regels vast te stellen ter bescherming van personen die helpen bij het opsporen, onderzoeken en vervolgen van inbreuken op het Unierecht op specifieke beleidsterreinen. In artikel 1, lid 1, van het voorstel wordt bevestigd dat dit inderdaad het hoofddoel is:

"Met het oog op een betere tenuitvoerlegging van het recht en het beleid van de Unie op specifieke gebieden....".

Dit hoofddoel komt ook tot uiting in de overwegingen (2), (19), (25), (48) en (84), waarvan de toepasselijke delen als volgt luiden:

"Op Unieniveau fungeren de meldingen van klokkenluiders als een eerste fase van het proces van de handhaving van het Unierecht: zij zijn een middel om de nationale en Europese handhavingssystemen te voorzien van informatie die het mogelijk maakt om inbreuken op het Unierecht op doeltreffende wijze op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen."

"Wanneer een nieuwe handeling van de Unie wordt vastgesteld ten aanzien waarvan de bescherming van klokkenluiders relevant is en tot doeltreffender handhaving kan bijdragen, moet steeds worden overwogen of het noodzakelijk is de bijlage bij deze richtlijn te wijzigen om de desbetreffende handeling aan het toepassingsgebied toe te voegen."

"Voor een doeltreffende handhaving van het Unierecht is het noodzakelijk dat bescherming wordt geboden aan zoveel mogelijk categorieën personen (...)."

"Doeltreffende opsporing en preventie van inbreuken op het Unierecht vereist dat potentiële klokkenluiders gemakkelijk en onder strikte geheimhouding de informatie waarover zij beschikken onder de aandacht kunnen brengen van de bevoegde autoriteiten die in staat zijn om het probleem te onderzoeken en aan te pakken, indien mogelijk."

"De doelstelling van deze richtlijn, namelijk klokkenluiders doeltreffend beschermen met het oog op sterkere handhaving op bepaalde beleidsterreinen en met betrekking tot bepaalde rechtshandelingen waarvoor geldt dat inbreuken op het Unierecht het algemeen belang ernstig kunnen schaden (...)."

19. De inhoud van het voorstel wordt uitvoerig beschreven in de hoofdstukken II, III en IV. Deze hoofdstukken bevatten de door de Commissie voorgestelde regels ter voorziening van minimumnormen voor de harmonisatie van de bescherming van "melders" die overeenkomstig artikel 2 binnen het persoonlijke toepassingsgebied van de richtlijn vallen en die werkzaam zijn in de particuliere en de publieke sector als gedefinieerd in de richtlijn.
20. Hoofdstuk II bevat de normen voor interne meldingen en follow-up van meldingen. Met name in de artikelen 4 en 5 van dit hoofdstuk is bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat juridische entiteiten in de particuliere en de publieke sector passende interne kanalen en procedures opzetten voor de ontvangst en follow-up van meldingen.
21. Hoofdstuk III bevat de normen voor externe meldingen en follow-up van meldingen. In de artikelen 6 tot en met 12 van dit hoofdstuk is bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de bevoegde autoriteiten beschikken over kanalen voor externe melding en over procedures voor de ontvangst en follow-up van meldingen, en worden de minimumnormen voor die kanalen en procedures vastgesteld.

22. Hoofdstuk IV bevat de minimumnormen voor de bescherming van melders en "betrokkenen"²². Artikel 13 bepaalt met name de voorwaarden waaronder melders in aanmerking komen voor bescherming krachtens deze richtlijn. Zo moeten melders gegronde redenen hebben gehad om aan te nemen dat de gemelde informatie juist was op het moment van de melding. Melders moeten bovendien in het algemeen eerst gebruikmaken van interne kanalen. De artikelen 14 en 15 hebben betrekking op het verbod op represailles. Artikel 16 maakt duidelijk dat degene op wie een melding betrekking heeft, onverkort de rechten geniet waarin het Handvest van de grondrechten van de EU voorziet, waaronder het vermoeden van onschuld, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, en de rechten van de verdediging. Artikel 17 verplicht de lidstaten ertoe te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties.
23. Tot slot zij erop gewezen dat de in de richtlijn voorgestelde regels minimumregels zijn. Dat blijkt duidelijk uit artikel 1, waarin staat dat de richtlijn beoogt te voorzien in gemeenschappelijke minimumnormen voor de bescherming van klokkenluiders op specifieke beleidsterreinen van de Unie, en uit artikel 19 dat de lidstaten in staat stelt bepalingen in te voeren of te handhaven die gunstiger voor de rechten van melders zijn²³. Voorts belet niets de lidstaten nationale wetgeving ter bescherming van klokkenluiders te handhaven of in te voeren op beleidsterreinen die niet door het Commissievoorstel worden bestreken.
24. Uit het voorgaande volgt dat het voorstel hoofdzakelijk of overwegend tot doel heeft de handhaving op bepaalde gebieden van het Unierecht te versterken door middel van regels voor de bescherming van klokkenluiders.

²² Voor de definitie van "betrokkene", zie: artikel 3, punt (11), van het voorstel.

²³ Zie ook: toelichting, blz. 6, waarin het voorstel wordt omschreven als een "richtlijn voor minimumharmonisatie".

C. Bepaling van de rechtsgrondslag

25. De Juridische Dienst wijst erop dat de Verdragen geen enkelvoudige rechtsgrondslag bevatten die de Unie de bevoegdheid toekent om specifieke wetgeving ten behoeve van een betere handhaving van het Unierecht vast te stellen door klokkenluiders op verschillende terreinen van het recht en het beleid van de Unie te beschermen²⁴. De aanpak van de Commissie, die erin bestaat per sector te werk te gaan, is daarom de juridisch juiste aanpak. Zoals is vermeld in punt 2, heeft de Uniewetgever deze aanpak reeds vroeger gehanteerd door in sector-specifieke wetgevingshandelingen specifieke bepalingen inzake de bescherming van klokkenluiders op te nemen op basis van de rechtsgrondslag van elk van deze handelingen. In het licht van deze aanpak oordeelt de Juridische Dienst dat de richtlijn gelijktijdig afzonderlijke doelstellingen nastreeft die even zwaar wegen en die bovendien onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Zoals met name in artikel 1, lid 1, van het richtlijnvoorstel is bepaald, wordt beoogd de handhaving van het recht en het beleid van de Unie te verbeteren op elk van de vermelde specifieke beleidsterreinen, waarbij die verbetering telkens een afzonderlijke doelstelling vormt.
26. Zoals hierna zal blijken is de Juridische Dienst echter ook van oordeel dat een aantal door de Commissie voorgestelde sectorale rechtsgrondslagen onnodig zijn en dat sommige rechtsgrondslagen leiden tot onverenigbare procedures en derhalve in een afzonderlijke handeling moeten worden vastgesteld (in de meeste gevallen door het voorstel op te splitsen).

²⁴ Er zij op gewezen dat de Verdragen een aantal bepalingen bevatten op grond waarvan de lidstaten ervoor moeten zorgen dat het Unierecht naar behoren wordt toegepast. In artikel 4, lid 3, tweede alinea, VEU, is het volgende bepaald: "*De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren*". In artikel 197, lid 1, VWEU is het volgende bepaald: "*De doeltreffende uitvoering van het recht van de Unie door de lidstaten, die van wezenlijk belang is voor de goede werking van de Unie, wordt beschouwd als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang*"; deze bepaling bevat een rechtsgrondslag die de Uniewetgever machtigt maatregelen vast te stellen ter ondersteuning van het administratieve vermogen van de lidstaten. Tevens is in artikel 291, lid 1, VWEU het volgende bepaald: "*De lidstaten nemen alle maatregelen van intern recht die nodig zijn ter uitvoering van de juridisch bindende handelingen van de Unie*".

27. Eén van de belangrijkste door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslagen is artikel 114 VWEU²⁵. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moet een op grond van artikel 114 VWEU vastgestelde maatregel voldoen aan het volgende:

*"maatregelen met het oog op de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten (...) omvatten en betrekking (...) hebben op de totstandbrenging en de werking van de interne markt."*²⁶

"(...) bedoelde maatregelen [moeten] bestemd zijn om de voorwaarden voor de instelling en de werking van de interne markt te verbeteren en [moeten] daadwerkelijk die doelstelling (...) hebben, door ertoe bij te dragen dat de belemmeringen van het vrije verkeer van goederen en van de vrijheid van dienstverrichting worden weggenomen en de mededingingsverstoringen worden opgeheven."

*" (...) ofschoon volgens genoemde rechtspraak artikel 95 EG [thans artikel 114 VWEU] weliswaar als rechtsgrondslag kan worden gebruikt ter voorkoming van toekomstige belemmeringen van het handelsverkeer die het gevolg zouden zijn van een heterogene ontwikkeling van de nationale wetgevingen, [moet] het ontstaan van die belemmeringen evenwel waarschijnlijk (...) zijn en [moet] de betrokken maatregel ertoe (...) strekken die belemmeringen te voorkomen"*²⁷.

28. Het Commissievoorstel bevat tekst die het gebruik van artikel 114 VWEU als belangrijkste rechtsgrondslag rechtvaardigt. In overweging (4) van het voorstel wordt er met name op gewezen dat de wettelijke bescherming van klokkenluiders van lidstaat tot lidstaat uiteenloopt en niet op alle beleidsterreinen van de EU even goed is. Voorts wordt in overweging (6) gewezen op verstoringen van de mededinging en in overweging (10) op mogelijke grensoverschrijdende gevolgen van milieumisdrijven. Tevens wordt in de tekst verwezen naar de doeltreffende werking van de interne markt en/of naar artikel 114 VWEU, namelijk in de overwegingen over volksgezondheid en consumentenbescherming (overweging (13)), persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens en beveiliging van netwerk- en informatiesystemen (overweging (14)) en in overweging (81).

²⁵ Zie overweging (81) van het Commissievoorstel.

²⁶ Zaak C-270/12, Verenigd Koninkrijk tegen Europees Parlement en Raad, EU:C:2014:18, punt 11.

²⁷ Zaak C-491/01, Raad tegen Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco, EU:C:2002:741, punt 60. Zie eveneens zaak C-376/98, Duitsland tegen Europees Parlement en Raad, EU:C:2000:544, punt 84.

29. Om de hierna uiteengezette redenen kan artikel 114 VWEU echter niet een voldoende rechtsgrondslag voor het gehele voorstel vormen. Artikel 114 kan met name niet worden gebruikt voor een betere handhaving van Unierecht dat niet rechtstreeks verband houdt met de interne markt, noch kan het worden gebruikt wanneer er een meer specifieke rechtsgrondslag in de Verdragen voorhanden is. Voorts voorziet artikel 114 VWEU in de toepassing van de gewone wetgevingsprocedure, die onverenigbaar is met andere door de Commissie vermelde rechtsgrondslagen.

Onderwerpen als bedoeld in artikel 1, lid 1, punt a)

30. Wat de eerste categorie onderwerpen als bedoeld in artikel 1, lid 1, punt a) betreft, is de Juridische Dienst van oordeel dat in de bijlage vervatte maatregelen voor een betere handhaving van Uniehandelingen die betrekking hebben op de onderstaande sectorale beleidsterreinen, op artikel 114 VWEU kunnen worden gebaseerd: overheidsopdrachten²⁸; financiële diensten en voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering²⁹; productveiligheid³⁰; veiligheid van levensmiddelen en diervoeders³¹; consumentenbescherming³², alsmede de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens, en de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen³³.
31. Er is echter één in de bijlage vermelde handeling betreffende productveiligheid die moet worden verwijderd, namelijk Verordening (EU) nr. 258/2012 inzake de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens (bijlage, deel I, onder C, punt 2 (iii)), die gericht is op de uitvoering van het VN-protocol inzake vuurwapens. Deze verordening kan niet in de bijlage worden opgenomen aangezien het een wetgevingshandeling uit hoofde van artikel 207, lid 2, VWEU inzake de gemeenschappelijke handelspolitiek betreft, in het kader waarvan wetgeving alleen kan worden vastgesteld door middel van verordeningen, en niet door middel van richtlijnen. Indien de Uniewetgever regels inzake de bescherming van klokkenluiders met betrekking tot deze handeling van de Unie wenst vast te stellen, moet hij dit doen door middel van een afzonderlijke verordening op grond van artikel 207, lid 2, VWEU (door het voorstel op te splitsen).

²⁸ Artikel 1, lid 1, punt a), i).

²⁹ Artikel 1, lid 1, punt a), ii).

³⁰ Artikel 1, lid 1, punt a), iii).

³¹ Artikel 1, lid 1, punt a), vii).

³² Artikel 1, lid 1, punt a), ix).

³³ Artikel 1, lid 1, punt a), x).

32. Voorts bevat de eerste categorie een aantal onderwerpen die niet op artikel 114 VWEU kunnen worden gebaseerd, aangezien een betere handhaving van het Unierecht voor deze onderwerpen een afzonderlijk sectoraal wettelijk doel behelst waarvoor een eigen rechtsgrondslag nodig is.
33. Een daarvan is het onderwerp volksgezondheid, dat betrekking heeft op vigerende handelingen van de Unie die uitsluitend op artikel 168, lid 4, VWEU zijn gebaseerd³⁴. Deze handelingen zijn uitsluitend gericht op de bescherming van de menselijke gezondheid en houden onvoldoende verband met de instelling of de werking van de interne markt. Om deze handelingen in aanmerking te laten komen, is een afzonderlijke rechtsgrondslag met een passende rechtvaardiging nodig. Het streven naar een betere handhaving van het Unierecht op het gebied van de volksgezondheid moet worden beschouwd als een afzonderlijke doelstelling van de richtlijn die het gebruik van artikel 168, lid 4, VWEU als afzonderlijke rechtsgrondslag rechtvaardigt en die onlosmakelijk verbonden is met de andere in dit advies vermelde doelstellingen.
34. Wat betreft de handelingen inzake volksgezondheid die in deel I, onder H, van de bijlage worden vermeld, kunnen alleen die welke zijn gebaseerd op een bepaling die voorziet in harmonisatie, door het richtlijnvoorstel worden bestreken. Dit betekent dat handelingen die op basis van artikel 168, lid 4, VWEU zijn vastgesteld, wel in de bijlage kunnen worden opgenomen, maar op artikel 168, lid 5, VWEU gebaseerde handelingen niet, aangezien deze laatste rechtsgrondslag de Unie in staat stelt stimuleringsmaatregelen vast te stellen, maar met expliciete uitsluiting van harmonisatie. Daaruit volgt dat Besluit nr. 1082/2013/EU betreffende ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid (deel I, onder H, punt 3) niet in de bijlage kan worden opgenomen aangezien dit besluit is vastgesteld op basis van artikel 168, lid 5, VWEU³⁵.

³⁴ Zie met name de handelingen van de Unie in deel I, onder H, punt 1.

³⁵ De Commissie heeft in de Groep grondrechten, burgerrechten en vrij verkeer van personen mondeling erkend dat het om een vergissing gaat en dat deze handeling uit de bijlage moet worden geschrapt.

35. Het tweede beleidsterrein in de eerste categorie heeft betrekking op handelingen inzake het gemeenschappelijk vervoersbeleid van de EU, dat volgens het VWEU en de rechtspraak van het Hof van Justitie specifiek van aard is en een afzonderlijke rechtsgrondslag voor vervoer vereist³⁶. Derhalve kunnen inbreuken op in de bijlage vermelde Uniehandelingen die verband houden met het beleidsterrein vervoersveiligheid³⁷, niet op artikel 114 VWEU worden gebaseerd. Om inbreuken op handelingen op dit beleidsterrein in aanmerking te kunnen nemen, is een afzonderlijke rechtsgrondslag nodig (de artikelen 91 en 100 VWEU), die verschillend is van de rechtsgrondslag inzake de interne markt.
36. Voorts kan artikel 114 VWEU niet worden gebruikt voor in de bijlage opgenomen handelingen van de Unie die gericht zijn op de bescherming van het dierenwelzijn³⁸. Vele desbetreffende handelingen zijn momenteel uitsluitend op artikel 43, lid 2, VWEU (Landbouw en Visserij) gebaseerd, en er lijkt geen direct verband met de interne markt te zijn. Het streven naar een betere handhaving van het recht en het beleid van de Unie op het gebied van dierenwelzijn moet worden beschouwd als een afzonderlijke doelstelling van de richtlijn die het gebruik van artikel 43, lid 2, VWEU rechtvaardigt en die onlosmakelijk verbonden is met de andere in dit advies vermelde doelstellingen.

³⁶ Zie artikel 58, lid 1, en artikel 207, lid 5, VWEU; zaak C-97/78, Schumalla, EU:C:1978:211, punt 4; gevoegde zaken C-248/95 en C-249/95, SAM Schiffahrt en Stapf, EU:C:1997:377, punt 23; zaak C-176/09, Luxemburg tegen Parlement en Raad, EU:C:2011:290, punt 34; zaak C-344/04, IATA en ELFAA, EU:C:2006:10, punt 80; gevoegde zaken C-184/02 en C-223/02, Spanje en Finland tegen Parlement en Raad, EU:C:2004:497, punt 29; gevoegde zaken C- 27/00 en C-122/00, Omega Air e.a., EU:C:2002:161, punt 63; zaak C-440/05, Commissie tegen Raad, EU:C:2007:625, punt 58; zaak C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, EU:C:2010:814, punt 30; gevoegde zaken C-184/02 en C-223/02, Koninkrijk Spanje en Republiek Finland tegen Europees Parlement en Raad, EU:C:2004:497, punten 29 en volgende.

³⁷ Artikel 1, lid 1, punt a), iv) en de handelingen in deel I, onder D, en deel II, onder B, van de bijlage.

³⁸ Artikel 1, lid 1, punt a), vii) en deel I, onder G, punt 4, van de bijlage.

37. In dezelfde geest is de Juridische Dienst van oordeel dat er ook geen duidelijk juridisch verband bestaat tussen een betere handhaving van het Unierecht op het gebied van milieubescherming en de werking van de interne markt³⁹. In ieder geval is er geen verband met de interne markt voor in de bijlage vermelde maatregelen die hoofdzakelijk gericht zijn op de uitvoering van het internationaal milieubeleid van de EU⁴⁰. Voor dit beleidsterrein moet artikel 192, lid 1, VWEU worden toegevoegd als afzonderlijke rechtsgrondslag, met een afzonderlijke juridische motivatie. Het streven naar een betere handhaving van het recht en het beleid van de Unie op het gebied van milieubescherming moet worden beschouwd als een afzonderlijke doelstelling van de richtlijn die het gebruik van artikel 192, lid 1, VWEU als afzonderlijke rechtsgrondslag rechtvaardigt en die onlosmakelijk verbonden is met de andere in dit advies vermelde doelstellingen.
38. Alle tot dusver vermelde rechtsgrondslagen (artikelen 43, lid 2, 91, 100, 114, 168, lid 4, en 192, lid 1, VWEU) zijn juridisch verenigbaar aangezien zij allemaal in de gewone wetgevingsprocedure voorzien.

³⁹ Artikel 1, lid 1, punt a), v), deel I, onder E, en deel II, onder C, van de bijlage.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld Verordening (EU) nr. 649/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen (PB L 201 van 27.7.2012, blz. 60), die in deel I, onder E, punt (vii) wordt vermeld. Deze verordening heeft momenteel artikel 192, lid 1, en artikel 207 VWEU als rechtsgrondslag. Ook Richtlijn 2013/30/EU die in deel II, onder C, punt (i) wordt vermeld, heeft uitsluitend een milieudoelstelling.

39. Bovengenoemde opmerking is niet van toepassing op de Euratom-handelingen⁴¹ op het gebied van nucleaire veiligheid als bedoeld in artikel 1, lid 1, punt a) en het overeenkomstige deel van de bijlage, waarin vijf handelingen⁴² zijn opgenomen. Deze handelingen zijn vastgesteld op grond van artikel 31 van het Euratom-Verdrag, dat voorziet in een specifieke procedure die buiten het VWEU valt en van niet-wetgevende aard is⁴³. Bovendien verplicht deze Euratom-procedure de Commissie ertoe de uit hoofde van het Euratom-Verdrag door het Wetenschappelijk en Technisch Comité aangewezen deskundigen op het gebied van de volksgezondheid, alsmede het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen en hun adviezen aan de Raad toe te zenden⁴⁴. Dit euvel kan niet door de Raad worden verholpen aangezien het in artikel 31 van het Euratom-Verdrag bedoelde Wetenschappelijk en Technisch Comité afhangt van de Commissie.

⁴¹ Geconsolideerde versie van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, PB C 327 van 26.10.2012, blz. 1.

⁴² Zie artikel 1, lid 1, punt a), vi) en deel I, onder F, van de bijlage.

⁴³ Artikel 31 van het Euratom-Verdrag luidt als volgt: *"De basisnormen worden voorbereid door de Commissie, na advies van een groep personen, aangewezen door het Wetenschappelijk en Technisch Comité uit wetenschappelijke deskundigen van de lidstaten, met name uit de deskundigen op het gebied van de volksgezondheid. De Commissie vraagt over de aldus voorbereide basisnormen het advies van het Economisch en Sociaal Comité. Na raadpleging van het Europees Parlement stelt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de basisnormen vast op voorstel van de Commissie, die hem de adviezen doorgeeft welke zij bij de comités heeft ingewonnen."*

⁴⁴ Artikel 134 van het Euratom-Verdrag luidt als volgt: *"1. Bij de Commissie wordt een Wetenschappelijk en Technisch Comité van raadgevende aard ingesteld. Het comité moet worden geraadpleegd in de door dit Verdrag bepaalde gevallen. Het kan worden geraadpleegd in alle gevallen waarin de Commissie dit gewenst acht. 2. Het comité bestaat uit tweeënvertig leden, benoemd door de Raad na raadpleging van de Commissie. De leden van het comité worden in hun persoonlijke hoedanigheid benoemd voor de tijd van vijf jaar. Zij zijn herbenoembaar. Zij mogen niet gebonden zijn door enig imperatief mandaat. Het Wetenschappelijk en Technisch Comité wijst ieder jaar uit zijn leden zijn voorzitter en zijn bureau aan."*

40. Voorts zij erop gewezen dat artikel 31 van het Euratom-Verdrag een niet-wetgevings-procedure betreft. De Juridische Dienst heeft reeds de gelegenheid gehad toe te lichten waarom wetgevingsmatige en niet-wetgevingsmatige rechtsgrondslagen niet gecombineerd mogen worden in een en dezelfde handeling van de Unie. De redenen daarvoor hebben te maken met de verschillende regels voor bekendmaking en verplichte toezending van ontwerpen van wetgevingshandelingen aan de nationale parlementen, de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel en de rol van de nationale parlementen, de verschillende regels in verband met de transparantie van Raadszittingen, alsmede met de criteria om in rechte op te treden met betrekking tot de toetsing van de wettigheid van Uniehandelingen, die variëren afhankelijk van de wetgevende of niet-wetgevende aard van de handeling⁴⁵.
41. Dit betekent dat voor de vaststelling van regels ter bescherming van klokkenluiders die verband houden met deze binnen het beleidsterrein "nucleaire veiligheid" vallende Euratom-handelingen, een afzonderlijke handeling van de Unie overeenkomstig artikel 31 van het Euratom-Verdrag nodig is, die de Commissie ertoe verplicht de vereiste adviezen van het Wetenschappelijk en Technisch Comité en van het Economisch en Sociaal Comité toe te zenden aan de Raad.

⁴⁵ Zie voor meer informatie: Raadsdocument 9303/13, advies van de Juridische Dienst van 6 mei 2013, punten 28-39; Zie eveneens Raadsdocument 6138/11, advies van de Juridische Dienst van 9 februari 2011, punten 20 en 23, waarin wordt gesteld dat hybride handelingen waarin een wetgevingsmaatregel (artikel 352 VWEU) en een uitvoeringsmaatregel (artikel 291 VWEU) worden gecombineerd, niet verenigbaar zijn met de Verdragen.

Onderwerpen als bedoeld in artikel 1, lid 1, punt b)

42. Artikel 1, lid 1, punt b) van het voorstel heeft betrekking op een betere handhaving van het Unierecht op de beleidsterreinen mededingingsrecht en staatssteun. Deze sectorale doelstelling kan noch op artikel 114 VWEU, noch op enige andere tot dusver in aanmerking genomen sectorale rechtsgrondslag worden gebaseerd. De reden daarvoor is dat de rechtsgrondslagen voor het vaststellen van maatregelen op deze beleidsterreinen, namelijk de artikelen 103 en 109 VWEU, ook al houden zij verband met de interne markt, voorzien in niet-wetgevingsprocedures. Zoals eerder gezegd, heeft de Juridische Dienst reeds toegelicht waarom het gebruik van wetgevingshandelingen in combinatie met niet-wetgevingshandelingen sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon moet worden vermeden⁴⁶.

Onderwerpen als bedoeld in artikel 1, lid 1, punt c)

43. De voorgestelde bepaling luidt als volgt:

"inbreuken waardoor de financiële belangen van de Unie als omschreven in artikel 325 VWEU en nader toegelicht in met name Richtlijn (EU) 2017/1371 en Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 worden geschaad;".

44. Artikel 114 VWEU noch enige andere tot dusver in aanmerking genomen sectorale rechtsgrondslag kan worden gebruikt in het kader van inbreuken op maatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de Unie. Voor deze maatregel is dus een afzonderlijke rechtsgrondslag nodig (artikel 325, lid 4, VWEU). Het streven naar een betere handhaving van het recht en het beleid van de Unie ter bescherming van de financiële belangen van de Unie als omschreven in artikel 325 VWEU moet worden beschouwd als een afzonderlijke doelstelling van de richtlijn, die onlosmakelijk verbonden is met de andere bovengenoemde doelstellingen. Aangezien deze rechtsgrondslag verenigbaar is met de andere bovengenoemde rechtsgrondslagen waarvoor eveneens de gewone wetgevingsprocedure geldt, kan artikel 325 VWEU worden toegevoegd aan deze andere rechtsgrondslagen.

⁴⁶ De drie instellingen zullen van gedachten moeten wisselen over de wijziging van de rechtsgrondslag. Zie punt 25 van het Interinstitutioneel Akkoord van 13 april 2016 tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1): *"De drie instellingen wisselen van gedachten over een beoogde wijziging van de rechtsgrondslag wanneer die tot gevolg heeft dat in de plaats van de gewone wetgevingsprocedure een bijzondere wetgevingsprocedure of een niet-wetgevingsprocedure wordt toegepast."*

45. De verwijzing naar Richtlijn (EU) 2017/1371 moet echter worden verwijderd. Die richtlijn is vastgesteld op basis van artikel 83, lid 2, VWEU, dat bij het Verdrag van Lissabon is ingevoerd om de Unie in staat te stellen wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van het strafrecht onderling aan te passen door middel van "*minimumvoorschriften (...) met betrekking tot de bepaling van strafbare feiten*" op een bepaald gebied van het Uniebeleid, indien onderlinge aanpassing "*nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld*".⁴⁷ De rechtsgrondslag van artikel 83, lid 2, VWEU heeft derhalve ten doel andere beleidsterreinen van de Unie te ondersteunen door middel van strafrechtelijke bepalingen. Met name Richtlijn (EU) 2017/1371 ondersteunt Verordening (EU, Euratom) nr. 833/2013, maar het onderwerp ervan is beperkter. Het is niet nodig in artikel 1, lid 1, punt c) te verwijzen naar Richtlijn (EU) 2017/1371.⁴⁸
46. Niettemin moet artikel 106 bis van het Euratom-Verdrag als rechtsgrondslag worden toegevoegd.

⁴⁷ Zie Raadsdocument 15309/12, advies van de Juridische Dienst van 22 oktober 2012, punten 6 en 7.

⁴⁸ Er zij tevens aan herinnerd dat artikel 83, lid 2, VWEU valt onder het derde deel, titel V, van het VWEU en aanleiding geeft tot de toepassing van de protocollen (Nr. 21) en (Nr. 22) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken. Voorts heeft een lid van de Raad dat van oordeel is dat een ontwerprichtlijn afbreuk zou doen aan fundamentele aspecten van zijn strafrechtstelsel, op grond van artikel 83, lid 3, VWEU het recht te verzoeken dat het ontwerp aan de Europese Raad wordt voorgelegd, in welk geval de gewone wetgevingsprocedure wordt geschorst. Omgekeerd kan, ingeval van verschil van mening en indien ten minste negen lidstaten een nauwere samenwerking wensen aan te gaan op grond van de betrokken ontwerprichtlijn, op deze basis worden gehandeld. Tot slot is er, in tegenstelling tot de Euratom-handelingen inzake nucleaire veiligheid, geen onverenigbaarheid ten opzichte van Verordening (EU, Euratom) nr. 833/2013 aangezien artikel 106 bis van het Euratom-Verdrag ertoe leidt dat artikel 325 VWEU van toepassing wordt op het Euratom-Verdrag.

Onderwerpen als bedoeld in artikel 1, lid 1, punt d)

47. De Juridische Dienst wijst erop dat artikel 114 VWEU niet kan worden gebruikt om de handhaving van het Unierecht te versterken in de strijd tegen vennootschapsbelastingontwijking en -ontduiking. Hiervoor moet een beroep worden gedaan op artikel 115 VWEU⁴⁹. De rechtsgrondslag voor Unierecht of voorgesteld Unierecht als bedoeld impliciet in artikel 1, lid 1, punt d), en expliciet in de voetnoten bij overweging (17) van het Commissievoorstel, wordt gevormd door de procedures van artikel 113 en/of artikel 115 VWEU. Beide artikelen voorzien in een bijzondere wetgevingsprocedure op grond waarvan eenparigheid van stemmen in de Raad en raadpleging van het Europees Parlement zijn vereist. Het in artikel 1, lid 1, punt d), bedoelde beleidsterrein moet derhalve uit de ontwerprichtlijn worden afgesplitst en parallel daarmee worden behandeld, aangezien het niet mogelijk is een gewone wetgevingsprocedure en een bijzondere wetgevingsprocedure waarbij eenparigheid van stemmen is vereist, in één EU-handeling te combineren⁵⁰.

⁴⁹ Zie ook het advies van de Juridische dienst van 11 november 2016, Raadsdocument 14384/16.

⁵⁰ Zie zaak C-300/89, Commissie tegen Raad ("titaandioxide"), EU:C:1991:244, punten 17 tot en met 21. Het Hof heeft geoordeeld dat de "medebeslissingsprocedure" (en de vroegere "samenwerkingsprocedure") uit hoofde van ex-artikel 251 EG onverenigbaar is met een rechtsgrondslag waarvoor eenparigheid van stemmen in de Raad is vereist. Zie ook de informatieve nota van de Juridische Dienst aan het Coreper betreffende het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-130/10, Parlement tegen Raad; Raadsdocument 15826/12, punt 9.

IV. CONCLUSIES

48. Om deze redenen is de Juridische dienst van de Raad de volgende mening toegedaan:

- 1) voor het richtlijnvoorstel zijn de volgende rechtsgrondslagen nodig: de artikelen 43, lid 2, 91, 100, 114, 168, lid 4, 192, lid 1, en 325 TFEU, juncto artikel 106 bis van het Euratom-Verdrag; deze rechtsgrondslagen kunnen worden gebruikt voor alle terreinen van het Unierecht als bedoeld in artikel 1, lid 1, punt a) en punt c), van het Commissievoorstel, met uitzondering van nucleaire veiligheid;
- 2) de onderstaande beleidsterreinen en handelingen van de Unie moeten uit het richtlijnvoorstel worden afgesplitst en hiervoor moeten afzonderlijke handelingen, telkens met afzonderlijke rechtsgrondslag, worden opgesteld die parallel met het richtlijnvoorstel als een pakket kunnen worden behandeld:
 - a) voor Uniehandelingen inzake nucleaire veiligheid als bedoeld in artikel 1, lid 1, punt a), vi) van het Commissievoorstel moet een afzonderlijke handeling worden gebaseerd op de specifieke niet-wetgevingsprocedure van artikel 31 van het Euratom-Verdrag;
 - b) voor Uniehandelingen inzake mededingingsrecht en staatssteun als bedoeld in artikel 1, lid 1, punt b) van het Commissievoorstel moet een afzonderlijke handeling worden gebaseerd op de niet-wetgevingsprocedure van artikel 103 VWEU en artikel 109 VWEU;
 - c) voor regels inzake vennootschapsbelasting of ten behoeve van een betere handhaving van maatregelen tegen regelingen die erop gericht zijn een belastingvoordeel te verkrijgen, als bedoeld in artikel 1, lid 1, punt c), moet een afzonderlijke handeling worden gebaseerd op de bijzondere wetgevingsprocedure van artikel 115 VWEU;
 - d) voor Verordening (EU) nr. 258/2012 (vuurwapens) als bedoeld in deel I, onder C, punt 2, (iii) van de bijlage bij het Commissievoorstel moet een afzonderlijke handeling in de vorm van een verordening worden vastgesteld op grond van artikel 207, lid 2, VWEU;

3) de verwijzingen naar onderstaande handelingen van de Unie moeten worden verwijderd:

- a) de verwijzing naar Richtlijn (EU) 2017/1371 in artikel 1, lid 1, punt c) van het Commissievoorstel;
 - b) de verwijzing naar Besluit nr. 1082/2013/EU betreffende ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid in deel I, onder H, punt 3 van de bijlage.
-