

## 4 Comitologie

### Wat is comitologie?

Net als bij Nederlandse regelgeving het geval is, komt het op Europees niveau voor dat basisbesluiten nadere uitvoeringsmaatregelen behoeven. Immers, niet alles kan tot in detail worden vastgelegd in basisbesluiten. In zo'n geval kan de Gemeenschapswetgever in een basisbesluit uitvoeringsbevoegdheid aan de Europese Commissie delegeren. De basis hiervoor is artikel 202, derde streepje, EG-verdrag. Bij de voorbereiding van die uitvoeringsmaatregelen wordt de Europese Commissie over het algemeen ondersteund door comités. Als dit het geval is, dan spreken we over comitologie. Comitologie maakt een sneller en flexibeler EG-wetgevingsproces mogelijk. In de praktijk wordt comitologie bijvoorbeeld gehanteerd voor de aanpassing van bijlagen bij een basisbesluit en voor de uitwerking van (technische) details.

### Hoe werkt comitologie?

De comitologie-comités worden voorgezeten door de Commissie en bestaan uit vertegenwoordigers van de lidstaten, vaak beleidsmedewerkers en/of materie-deskundigen. Naast de lidstaten hebben de Raad en het Europees Parlement een controlerende taak afhankelijk van het type comitologieprocedure. Er kunnen vier typen worden onderscheiden: de raadplegingsprocedure, de beheersprocedure, de regelgevingsprocedure en de regelgevingsprocedure met toetsing. Deze procedures zijn vastgelegd in het Comitologiebesluit (Besluit 1999/468, zoals laatstelijk gewijzigd op 17 juli 2006). In de raadplegingsprocedure kan het comité het minste gewicht in de schaal leggen (het comité kan alleen adviseren tot wijziging van het voorstel van de Commissie), in de regelgevingsprocedure en de regelgevingsprocedure met toetsing het meeste (de Commissie kan het voorstel alleen aannemen bij positief advies van het comité, bij een negatief advies wordt

het voorstel ter afdoening naar de Raad respectievelijk Raad en EP gestuurd). Het onderliggende basisbesluit bepaalt welke procedure van toepassing is.

### **Essentiële elementen horen in basisbesluit**

De onderhandelaar dient vooral oog te hebben voor wat nu wel en wat nu niet in comitologie geregeld kan worden. Allereerst is van belang dat essentiële elementen in het basisbesluit thuishoren, en niet via comitologie mogen worden geregeld. Europees-rechtelijk is niet precies ingevuld wat onder ‘essentiële elementen’ moet worden verstaan. Naar Nederlands inzicht vallen daaronder in ieder geval:

- De reikwijdte en de basisnormen van een regeling;
- Beperking van grondrechten, strafrechtelijke handhaving/sanctionering, geschillen-beslechting, fiscale zaken.

In het basisbesluit moet nauwkeurig worden omschreven *welke onderwerpen* via comitologie kunnen worden vastgesteld.

### **Elementen die bij voorkeur in basisbesluit moeten worden geregeld**

De volgende onderwerpen zouden naar Nederlands inzicht bij voorkeur ook in het basisbesluit geregeld moeten worden: grondslagen voor vergunningen/ontheffingenstelsels, voorschriften die verplichtingen opleggen aan nationale autoriteiten, rechtsbeschermingvoorschriften inzake bestuursrechtelijke en civielrechtelijke sancties, toezichtsbevoegdheden, voorschriften omtrent rechten en plichten van burgers jegens elkaar, procedurele waarborgen voor burgers met betrekking tot handelen van de overheid en voorschriften over financiële aanspraken jegens de overheid.

### **Elementen die via comitologie kunnen worden geregeld**

Comitologie is wenselijk, en soms zelfs onmisbaar, in de volgende gevallen:

- Voorschriften van administratieve aard (bijvoorbeeld het opstellen van lijsten met organisaties of instellingen);

- Zeer specialistische materie waarvoor specifieke deskundigheid is vereist (bijvoorbeeld op het terrein van jaarrekeningstandaarden);
- Technische voorschriften (bijvoorbeeld op het gebied van motorvoertuigen en telecom)
- Financiering van projecten;
- Voorschriften die vaak wijzigen vanwege nieuwe inzichten of de stand van de wetenschap (bijvoorbeeld op het gebied van geneesmiddelen en scheepvaartveiligheid);
- Voorschriften waarvan te voorzien is dat ze vaak en/of met spoed moeten worden vastgesteld (bijvoorbeeld op het gebied van productveiligheid, levensmiddelen en veterinaire gebied);
- Implementatie van internationale voorschriften die, behoudens op ondergeschikte punten, geen ruimte laten voor beleidskeuzes (bijvoorbeeld op het gebied van scheepvaartveiligheid (IMO)).

## Vormgeving van comitologie

Bij de Nederlandse standpuntbepaling over een voorstel tot comitologie gelden de volgende uitgangspunten:

- Doel, onderwerp en omstandigheden van de delegatie van bevoegdheid worden nauwkeurig omschreven in het basisbesluit, zodat het mandaat van de Europese Commissie en de verhouding tot het comité helder is.
- Er wordt gebruik gemaakt van één van de vier standaardprocedures uit het Comitologiebesluit.
- Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij reeds bestaande comités.
- Wanneer er twijfel bestaat over de te kiezen procedure, wordt in beginsel de zwaarste procedure (gewone regelgevende procedure) gekozen, omdat daarbij zoveel mogelijk nationale invloed is gewaarborgd. Dit uitgangspunt strookt niet met de praktijk van de Europese Commissie, die zal willen kiezen voor de lichtste procedure om aldus zo slagvaardig mogelijk te kunnen handelen.
- Als er aan de voorwaarden voor het instellen van de regelgevingsprocedure met toetsing is voldaan, bestaat er overigens geen keuze voor een procedure, maar moet deze procedure worden gevolgd. De definitie van de zogenaamde ‘quasi-wetgevende uitvoeringsmaatregelen’ is namelijk bindend.

## Het Verdrag van Lissabon

In het Verdrag van Lissabon wordt een onderscheid gemaakt tussen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. De uitvoeringshandeling geeft, zoals het woord al zegt, uitvoering aan een juridisch bindende handeling. Bij de totstandkoming van de uitvoeringshandelingen wordt verwezen naar comitologie. De gedelegeerde handelingen zijn vergelijkbaar met de rechtsinstrumenten die nu via de regelgevingsprocedure met toetsing tot stand komen. De gedelegeerde handelingen lijken buiten het domein van de klassieke comitologie te vallen, maar daar is het laatste woord nog niet over gesproken. Ook is nu nog onduidelijk of, en op welke wijze, de lidstaten bij de totstandkoming van de gedelegeerde handelingen worden betrokken.

## Aanwijzingen

- Controleer of er via comitologie geen essentiële elementen worden geregeld: essentiële elementen horen thuis in het basisbesluit en dienen door de betrokken Gemeenschapswetgevers te worden gewijzigd.
- Spreek in geval van twijfel over de toepasselijke type comitologieprocedure voorkeur uit voor de zwaarste procedure (meeste invloed comité).
- Regel in een uitvoeringsbesluit geen hoofdzaken (essentiële onderdelen).
- Wijk in een uitvoeringsbesluit niet af van het basisbesluit of van andere EG-regelgeving.
- Blijf in een uitvoeringsbesluit binnen de gedelegeerde bevoegdheden van het basisbesluit.
- Blijf in een uitvoeringsbesluit binnen de grenzen gesteld door het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel (met name wanneer het gaat om de regelgevende procedure met toetsing).
- Ga na of in een uitvoeringsbesluit overgangsrecht moet worden opgenomen, om betrokkenen de gelegenheid te geven hun gedragingen of productieprocessen aan te passen.
- Beding een voldoende ruime implementatietermijn indien een uitvoeringsbesluit noopt tot aanpassing van formele nationale wetgeving.

## Nadere informatie

### ICER-producten

ICER Richtsnoeren comitologie (2008)

ICER-Handleiding Wetgeving en Europa (2009), hoofdstuk 1, paragraaf 1.1.2

### EU-bronnen

Comitologiebesluit

([http://www.minbuza.nl/ecer/nl/eu\\_essentieel\\_dossiers/comitologie](http://www.minbuza.nl/ecer/nl/eu_essentieel_dossiers/comitologie))