

# **Richtsnoeren comitologie**

## **1. Inleiding**

Comitologie is het door de Gemeenschapswetgever delegeren van regelgevende bevoegdheid aan de Commissie. De basis hiervoor ligt in artikel 202 van het EG-Verdrag dat bepaalt dat de Raad voor de uitvoering van Europese rechtsregels bevoegdheden aan de Commissie kan verlenen. Comitologie maakt een sneller en flexibeler EG-wetgevingsproces mogelijk. In de praktijk wordt comitologie bijvoorbeeld gehanteerd voor de aanpassing van bijlagen en de uitwerking van (technische) details.

Doel van deze richtsnoeren is onderhandelaars bij basisbesluiten en deelnemers aan comitologiecomités bewust te maken van de juridische uitgangspunten en afwegingskaders bij comitologie. Hierbij staat voorop dat telkens een balans moet worden gevonden tussen de noodzaak van een snel en flexibel Europees wetgevingsproces en de beginselen van democratische legitimatie, institutioneel evenwicht en transparantie. Deze richtsnoeren beogen houvast te bieden voor het vinden van die balans.

In deze richtsnoeren zal achtereenvolgens worden ingegaan op het begrip comitologie (paragraaf 2), het Comitologiebesluit en de -procedures (paragraaf 3), de beslissing tot het instellen van comitologie (paragraaf 4), de vormgeving van comitologie (paragraaf 5) en de inhoud van in comitologie te nemen besluiten (paragraaf 6). Als bijlage bij de richtsnoeren zijn bijgevoegd de geconsolideerde versie van het comitologiebesluit (bijlage 1), een schematisch overzicht van de regelgevende procedure met toetsing (bijlage 2) en een stroomschema aan de hand waarvan per geval kan worden bepaald of comitologie noodzakelijk is, hoe comitologie vorm te geven en welke aandachtspunten gelden bij in comitologie te nemen besluiten (bijlage 3).

## **2. Wat is comitologie?**

Net als bij Nederlandse regelgeving het geval is, is er op Europees niveau sprake van uitvoeringsmaatregelen. Immers, niet alles kan tot in detail worden vastgelegd in basisbesluiten. Comitologie is het door de Gemeenschapswetgever in een richtlijn, verordening of besluit delegeren van regelgevings-, uitvoerings-, of adviseringsbevoegdheid aan de Europese Commissie. De Europese Commissie wordt bij de voorbereiding van die uitvoeringsmaatregelen ondersteund door comités. Deze worden voorgezeten door de Commissie en bestaan uit vertegenwoordigers van lidstaten, vaak beleidsmedewerkers en/of materiedeskundigen. Naast de lidstaten hebben de Raad en het Europees Parlement ook een specifieke controlerende taken afhankelijk van het type comitologieprocedure.

De mate waarin lidstaten het nemen van uitvoeringsmaatregelen kunnen controleren, varieert al naar gelang de comitologieprocedure. Er zijn vier typen

procedures (zie paragraaf 3). Zij zijn vastgelegd in het Comitologiebesluit<sup>1</sup>. In bijlage 1 is een geconsolideerde versie van het Comitologiebesluit opgenomen.

In de praktijk wordt comitologie bijvoorbeeld gehanteerd voor de aanpassing van bijlagen en de uitwerking van (technische) details van EG-besluiten. In comitologie vastgestelde besluiten kunnen verplichtingen voor de overheid en particulieren bevatten en moeten wanneer het richtlijnen betreft, worden omgezet in nationale regelgeving. Van belang is dus dat telkens een balans wordt gevonden tussen de noodzaak van een snel en flexibel Europees wetgevingsproces en de beginselen van democratische legitimatie en transparantie.

De rechtsbasis voor het delegeren van bevoegdheden door de Gemeenschapswetgever is artikel 202, derde streepje, EG-verdrag en luidt als volgt:

*“Ter bereiking van de doelstellingen van dit verdrag en overeenkomstig de bepalingen daarvan verleent de Raad, in de besluiten die hij neemt, de Commissie de bevoegdheden ter uitvoering van de regels die hij stelt. De Raad kan de uitoefening van deze bevoegdheden aan bepaalde voorwaarden onderwerpen. Hij kan zich ook het recht voorbehouden in bijzondere gevallen bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen. De hierboven bedoelde voorwaarden dienen te beantwoorden aan de beginselen en regels die de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, vooraf met eenparigheid van stemmen heeft vastgesteld.”*

Daarnaast bepaalt artikel 211 EG-verdrag, dat ziet op de taken van de Europese Commissie:

*“Ten einde de werking en de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt te verzekeren [...] oefent de Commissie de bevoegdheden uit welke de Raad haar verleent ter uitvoering van de regels die hij stelt.”*

Op basis van deze artikelen kan de Gemeenschapswetgever comités instellen als de in EG-regelgeving neergelegde bepalingen nadere uitvoeringsmaatregelen behoeven. De voorwaarden waarover in de laatste zin van artikel 202 EG-Verdrag wordt gesproken, zijn neergelegd in het Comitologiebesluit.

Uit de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie (hierna: het Hof) valt af te leiden dat artikel 202 EG niet alleen betrekking heeft op besluiten van de Raad maar ook op besluiten van de Raad en het Europees Parlement gezamenlijk, ook al worden besluiten van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk niet uitdrukkelijk genoemd.<sup>2</sup> De term Gemeenschapswetgever zoals hiervoor gebruikt verwijst dus zowel naar de Raad, als naar de Raad en het Europees Parlement gezamenlijk.

---

<sup>1</sup> Besluit 1999/468/EG tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, PbEG 1999, L 184/23, gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG van 16 juli 2006, PbEU L 200/11.

<sup>2</sup> Zaak C-259/95, Europees Parlement / Raad, Jur. 1997, I-5303.

In het EG-verdrag is comitologie niet beperkt tot bepaalde beleidsterreinen. Het kan dus op alle gebieden ingesteld worden. In de praktijk gebeurt dit ook. Er zijn vrijwel geen gebieden waar comitologie niet voorkomt: van allerhande voertuigen tot vennootschapsrecht, van scheepvaart tot sociale zekerheid van migrerende werknemers, van voedingsmiddelen tot milieuvervuilende stoffen, van landbouw tot zwembadwater en van telecommunicatie tot jeugdbeleid.<sup>3</sup> Comitologie komt tegenwoordig ook voor in de tweede pijler (titel V EU-Verdrag: bepalingen betreffende een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid) en de derde pijler (titel VI EU-Verdrag, bepalingen inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken).<sup>4</sup>

### 3. Het Comitologiebesluit

Het Comitologiebesluit stamt uit 1987.<sup>5</sup> Dit besluit beoogde een horizontaal kader voor het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen vast te stellen. Het besluit is sindsdien een aantal keren gewijzigd, voor het laatst in 2006.<sup>6</sup> Daarbij is de rol van het Europees Parlement verder versterkt. Voor bepaalde uitvoeringsmaatregelen is de rol van het Europees Parlement identiek geworden aan die van de Raad. Beide hebben de mogelijkheid om bepaalde ontwerpen van uitvoeringsmaatregelen – die voortvloeien uit medebeslissingswetgeving – te controleren en daarover negatief te adviseren waardoor deze niet kunnen worden aangenomen.

Er zijn vier procedures: de raadplegingsprocedure, de beheersprocedure, de regelgevingsprocedure en de regelgevingsprocedure met toetsing. In de raadplegingsprocedure kan het comité het minste gewicht in de schaal leggen, in de regelgevingsprocedure het meeste. Het onderliggende basisbesluit bepaalt welke procedure van toepassing is. Hieronder worden de procedures besproken, te beginnen met de zwaarste procedure: de regelgevingsprocedure met toetsing.

#### *De regelgevingsprocedure met toetsing*

Deze procedure is met de laatste wijziging van het Comitologiebesluit in 2006 geïntroduceerd en geeft het Europees Parlement een volledig medezeggenschapsrecht: Het Europees Parlement kan uitvoeringsmaatregelen blokkeren met een gewone meerderheid van zijn leden. Door deze wijziging heeft het Europees Parlement een positie gekregen die nagenoeg gelijk is aan die van de Raad bij het controleren van de aan de Commissie gedelegeerde uitvoeringsbevoegdheden.

---

<sup>3</sup> Een lijst met comités, opgesteld door de Commissie, is te vinden via: [http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/include/comitology\\_committees\\_EN.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/include/comitology_committees_EN.pdf).

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld het advies van de Juridische Dienst van de Raad over comitologie en de derde pijler, 8699/06, d.d. 26 april 2006, over uitvoeringsmaatregelen.

<sup>5</sup> Besluit 87/373/EEG van 13 juli 1987 tot vaststelling van de voorwaarden die gelden voor de uitoefening van aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, PbEG 1987, L 97/33.

<sup>6</sup> Besluit 2006/512/EG van 17 juli 2006 tot wijziging van besluit 1999/468/EG tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, PbEU 2006, L 200/11.

Het toepassingsbereik van de procedure is beperkt tot richtlijnen en verordeningen die via de codecisieprocedure (artikel 251 EG-Verdrag) tot stand komen. In andere instrumenten kan deze procedure niet worden opgenomen. Bovendien is de procedure beperkt tot maatregelen die *quasi-wetgevend* van aard zijn. In artikel 2, lid 2 van het nieuwe besluit worden die maatregelen als volgt gedefinieerd:

*“maatregelen van algemene strekking tot wijziging van niet-essentiële onderdelen (van de richtlijn/verordening), ook indien de wijziging behelst dat sommige van deze niet-essentiële onderdelen worden geschrapt of dat (de richtlijn/verordening) wordt aangevuld met niet-essentiële onderdelen”.*

Een voorbeeld van een maatregel van algemene strekking die het basisbesluit wijzigt, is bijvoorbeeld te vinden in verordening 2111/2005 betreffende de vaststelling van een communautaire lijst van luchtvaartmaatschappijen waaraan een exploitatieverbod binnen de Gemeenschap is opgelegd (de zogenaamde *black list*)<sup>7</sup>. In de bijlage bij deze verordening staan de gemeenschappelijke criteria voor het opleggen van een exploitatieverbod. De Commissie kan door middel van een uitvoeringsbesluit deze criteria wijzigen, hetgeen een wijziging van een (bijlage bij) een basisbesluit impliceert.

Een voorbeeld van een maatregel van algemene strekking die het basisbesluit aanvult, is te vinden in richtlijn 2003/6/EG betreffende de handel met voorwetenschap (marktmisbruik)<sup>8</sup>. Deze richtlijn machtigt de Commissie tot het vaststellen van richtsnoeren voor gebruikelijke marktpraktijken. De uitvoeringsmaatregel waarmee de Commissie dergelijke richtsnoeren vaststelt, vormen geen wijziging van de richtlijn, maar een aanvulling.

Bij deze procedure wordt de Europese Commissie bijgestaan door een regelgevend comité met toetsing. Het spreekt zich uit met (gekwalficeerde) meerderheid van stemmen, zoals vastgelegd in artikel 205, tweede lid, van het EG-Verdrag. Bij een positief advies van een comité gaat de ontwerp-maatregel direct naar Raad en Europees Parlement, die drie maanden de tijd hebben zich eventueel te verzetten (binnen de Raad is daarvoor een gekwalficeerde meerderheid tegen de maatregel nodig, binnen het Europees Parlement een meerderheid van het aantal leden). Maakt één van de twee instellingen bezwaar, dan kan de Commissie de maatregel niet vaststellen.

In geval van geen of een negatief advies van het comité gaat de zaak eerst naar de Raad (onder gelijktijdige verzending naar het Europees Parlement). Geeft de Raad een negatief advies dan hoeft het Europees Parlement zich niet meer uit te spreken over de maatregel, die dan immers toch niet kan worden vastgesteld. Bij geen of positief advies van de Raad (men heeft twee maanden de tijd om zich uit te spreken) gaat de zaak vervolgens naar het Europees Parlement dat zich binnen twee maanden over de maatregelen uitspreekt. Maakt het Europees Parlement bezwaar dan kan de maatregel niet tot stand komen. Maakt het Europees Parlement geen bezwaar dan kan de maatregel worden vastgesteld.

---

<sup>7</sup> Verordening 2111/2005 van 14 december 2004, Pb EU 2005, L 344, p. 15

<sup>8</sup> Richtlijn 2003/6/EG van 28 januari 2003, Pb EU 2003, L 96, p. 16

De bovengenoemde termijnen kunnen in de onderliggende richtlijn / verordening met een maand verlengd c.q. ingekort worden. Het Europees Parlement mag slechts bezwaar maken tegen een ontwerp-maatregel, het mag een maatregel niet amenderen.

De gronden waarop het Europees Parlement en de Raad bezwaar kunnen maken, zijn omschreven in het nieuwe artikel 5 bis, lid 3, sub b van het Comitologiebesluit. Het zijn er drie, te weten:

1. De Commissie overschrijdt de aan haar gedelegeerde bevoegdheden;
2. De ontwerp maatregel is niet verenigbaar met het doel of de inhoud van het basisbesluit (de onderliggende richtlijn / verordening);
3. De ontwerp-maatregel strookt niet met het subsidiariteits- of evenredigheidsbeginsel.

Wanneer bezwaar wordt gemaakt kan de betrokken maatregel niet worden vastgesteld door de Commissie.

In bijlage 2 is een schematisch overzicht van de regelgevende procedure met toetsing opgenomen.

#### *Regelgevingsprocedure*

De regelgevingsprocedure wordt gebruikt als er sprake is van maatregelen van algemene strekking die ten doel hebben essentiële onderdelen van een basisbesluit *toe te passen*. Hieronder worden tevens begrepen maatregelen ter bescherming van de gezondheid en veiligheid van mensen, dieren of planten. De regelgevingsprocedure kan ook bij de uitvoering van niet-essentiële onderdelen van het basisbesluit worden gebruikt, als het basisbesluit dit bepaalt. Een regelgevend comité brengt een advies uit over een door de Europese Commissie voorgelegd voorstel. Dit gebeurt met (gekwalificeerde) meerderheid van stemmen, zoals vastgelegd in artikel 205, tweede lid, van het EG-Verdrag.

Als het advies van het regelgevend comité positief is, stelt de Europese Commissie de maatregelen vast. In geval van een negatief of geen advies, dient de Europese Commissie het voorstel in bij de Raad en brengt zij het Europees Parlement op de hoogte. De Europese Commissie stelt de maatregelen vast als de Raad geen besluit neemt, tenzij de Raad zich met gekwalificeerde meerderheid verzet tegen de vaststelling.

Bij maatregelen die via de regelgevingsprocedure worden voorbereid en die een basisbesluit uitvoeren of toepassen, dat via de medebeslissingsprocedure is vastgesteld, kan het Europees Parlement<sup>9</sup> de Raad informeren indien het van mening is dat het voorstel van de Europese Commissie de grenzen van de delegatieruimte overschrijdt (ultra vires-toets, zie ook hierna).

---

<sup>9</sup> De codecisie- of medebeslissingsprocedure is een wetgevingsprocedure waarbij de Europese Commissie een voorstel voor wetgeving doet, en waarin wetgeving tot stand komt tussen de Raad en het Europees Parlement na een besluitvormingsproces in twee lezingen. Het Europees Parlement is in deze procedure medewetgever.

### *Beheersprocedure*

De beheersprocedure wordt toegepast als er sprake is van beheersmaatregelen die zien op de uitvoering van programma's met aanzienlijke gevolgen voor de begroting of op de uitvoering van het gemeenschappelijke landbouw- en visserijbeleid. Dit comité brengt over een voorgestelde uitvoeringsmaatregel advies uit met een (gekwalificeerde) meerderheid van stemmen, zoals vastgelegd in artikel 205, tweede lid, van het EG-Verdrag. Indien de Europese Commissie de maatregelen vervolgens niet in overeenstemming met het advies vaststelt, stelt zij hiervan de Raad in kennis. De Raad kan vervolgens met gekwalificeerde meerderheid een andersluidend besluit nemen.

### *Raadgevingsprocedure*

Bij deze procedure wordt de Europese Commissie bijgestaan door een raadgevend comité. Dit comité brengt een advies uit over een door de Europese Commissie voorgelegd voorstel. De Europese Commissie houdt vervolgens zoveel mogelijk rekening met dit advies, maar hoeft dit niet te volgen.

Naast deze reguliere comitologieprocedures bestaan nog de vrijwaringsprocedure en de *ultra vires*-procedure.

### *Vrijwaringsprocedure*

In een basisbesluit kan worden aangegeven dat de Europese Commissie bevoegd is om vrijwaringsmaatregelen te nemen in gevallen waar er met spoed beslissingen moeten worden genomen, bijvoorbeeld op het gebied van handel (anti-dumpingsmaatregelen). Indien de Europese Commissie dit vervolgens besluit te doen, stelt zij de Raad en de lidstaten hiervan in kennis. Er kan worden bepaald, dat de Commissie de lidstaten volgens een per geval te bepalen procedure raadpleegt voordat zij haar besluit vaststelt. Iedere lidstaat kan het besluit van de Commissie binnen een in het betrokken basisbesluit te bepalen termijn aan de Raad voorleggen. Deze kan binnen een in het betrokken basisbesluit te bepalen termijn met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een andersluidend besluit nemen.

In het basisbesluit kan ook worden vastgelegd dat de Raad de mogelijkheid heeft om met gekwalificeerde meerderheid een besluit te bevestigen, te wijzigen of in te trekken. En daarnaast dat het besluit geacht wordt te zijn ingetrokken wanneer de Raad niet binnen de eerdergenoemde termijn heeft besloten.

De vrijwaringsprocedure, neergelegd in artikel 6 van het Comitologiebesluit, wordt veelal gecombineerd met de raadplegingsprocedure en de regelgevingsprocedure.

### *'Ultra vires' procedure*

Het Europees Parlement heeft ingevolge het Comitologiebesluit de mogelijkheid om in een met redenen omklede resolutie te kennen geven dat een ontwerp van uitvoeringsmaatregelen de bij het basisbesluit verleende bevoegdheden overschrijdt.

Deze mogelijkheid bestaat alleen bij uitvoeringsmaatregelen van via de medebeslissingsprocedure vastgestelde basisbesluiten (op basis van artikel 251 EG). De mogelijkheid staat bekend als de ‘ultra vires’-procedure en is neergelegd in artikel 5, vijfde lid (voor regelgevende comités), en artikel 8 (voor raadgevende en beheerscomités) van het Comitologiebesluit. Voor de regelgevende procedure met toetsing is de ultra vires procedure neergelegd in artikel 5bis, lid 3, onder b.

Wanneer het Europees Parlement gebruik maakt van de ultra vires procedure, moet de Europese Commissie een nieuw voorstel indienen, dat rekening houdt met de resolutie van het Parlement. Zij moet het Europees Parlement en het comité op de hoogte brengen van het gevolg dat zij aan de resolutie geeft.

Het Europees Parlement neemt een eventuele resolutie aan binnen een termijn van een maand na ontvangst van het definitieve ontwerp van uitvoeringsmaatregelen in de aan de Europese Commissie voorgelegde taalversies, zo bepaalt het akkoord tussen Europees Parlement en de Europese Commissie over de toepassing van het Comitologiebesluit.<sup>10</sup>

In dringende gevallen en wanneer het om maatregelen van dagelijks beheer en/of met beperkte geldigheidsduur gaat, zal de termijn voor interventie door het Europees Parlement korter zijn. In uiterst dringende gevallen, met name om redenen in verband met de volksgezondheid, kan de termijn zeer kort zijn. De Europese Commissie stelt met opgave van redenen de termijn vast.

*Comitologie, gedelegeerde handelingen en het Verdrag van Lissabon*  
Het Verdrag van Lissabon (VvL) introduceert een onderscheid tussen gedelegeerde handelingen aan de Commissie (artikel 290 VWEU) en uitvoeringsmaatregelen (artikel 291 VWEU).

Aan de Commissie kan de bevoegdheid worden overgedragen niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van niet-essentiële onderdelen van het basisbesluit. Het VvL creëert daarbij voor het Europees Parlement en de Raad de mogelijkheid in te grijpen indien de gedelegeerde regelgeving in de ogen van deze instellingen strijdig is met het oogmerk van de oorspronkelijke basishandeling. Zo kan de delegatie worden ingetrokken (“call back”).

Tegelijkertijd verandert het systeem van uitvoeringsmaatregelen / comitologie (artikel 291 VWEU) weinig ten opzichte van de bestaande verdragen. Wel is het zo dat de nieuwste procedure in het Comitologiebesluit, de regelgevende procedure met toetsing, na inwerkingtreding van het VvL, overbodig zal worden. Artikel 290 VWEU zal hier na inwerkingtreding van het Verdrag in gaan voorzien, waardoor de genoemde procedure te zijner tijd uit het Comitologiebesluit zou kunnen worden geschrapt.

---

<sup>10</sup> PbEG L 256 van 10 oktober 2000, p. 19.

## **4. De beslissing tot het instellen van comitologie in een EG-besluit**

In deze paragraaf wordt toegelicht in welke gevallen comitologie juridisch mogelijk is en wanneer comitologie politiek wenselijk kan zijn. In bijlage 3 is een stroomschema opgenomen dat behulpzaam kan zijn bij het beantwoorden van deze vraag.

### **4.1 Wanneer is comitologie mogelijk?**

Uit het Comitologiebesluit en de interne praktijk bij de toepassing daarvan door de instellingen kunnen verschillende EG-rechtelijke randvoorwaarden voor het instellen van comitologie worden afgeleid. Ook nationale uitgangspunten spelen bij de beslissing tot het instellen van comitologie een rol. Deze EG-randvoorwaarden en nationale uitgangspunten worden hieronder toegelicht.

#### **4.1.1 De EG-randvoorwaarden**

##### *Wetgeving en/of uitvoeringsmaatregelen*

De begrippen ‘wetgeving’ en ‘uitvoering’ komen in de verdragen wel voor, maar worden daar niet gedefinieerd (zie artikel 207, lid 3, (begrip wetgeving); artikelen 202, derde streepje, en 211, vierde streepje (begrip uitvoering) van het EG-Verdrag). De vraag of een communautaire handeling wetgevend dan wel uitvoerend van aard is, wordt beantwoord aan de hand van de aard van het voorschrift dat als rechtsgrond dient voor de betrokken handeling. Een handeling die steunt op een verdragsartikel heeft in beginsel een wetgevend karakter, een handeling die haar grondslag vindt in een wetgevende handeling, bijvoorbeeld een verordening of een richtlijn, of in een eerdere uitvoerende handeling, is daarentegen uitvoerend van aard. Dit vloeit onder meer voort uit artikel 211 EG. Volgens dit artikel oefent de Europese Commissie de bevoegdheden uit "welke de Raad haar verleent ter uitvoering van de regels die hij stelt".

Ondanks het formele onderscheid tussen wetgeving en uitvoering, gaat het bij de ‘uitvoerings’maatregelen die bij comitologie worden vastgesteld vaak niet alleen om pure uitvoeringsmaatregelen, maar toch om (gedelegeerde) Europese *wetgeving*, die voor de lidstaten een plicht tot implementatie met zich mee kan brengen (omzettingsregelgeving, toepassing, handhaving). Het kan dus bij comitologie zowel gaan om pure uitvoeringsmaatregelen als om (gedelegeerde) Europese wetgeving.

##### *Ruime uitleg begrip ‘uitvoering’*

Het begrip ‘uitvoering’ moet ruim worden uitgelegd. Het Hof geeft een ruime interpretatie aan het begrip, tenminste voor zover de Europese Commissie de uitvoerende instelling is. Gaat het om *andere* organen van de EG, zoals bijvoorbeeld agentschappen met rechtspersoonlijkheid, dan moet het gaan om zuiver technisch-uitvoerende taken.<sup>11</sup> Het Hof bepaalde dat, omdat de Europese Commissie ten aanzien van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ‘als enige in staat is de ontwikkeling van de markten voortdurend en oplettend

---

<sup>11</sup> Zaak 9/56, Meroni, Jur. 1958, blz. 9, punten 45-46.



te volgen en de spoedmaatregelen te nemen die de situatie vereist, de Raad genoopt kan zijn de Europese Commissie op het gebied van het gemeenschappelijke landbouwbeleid een ruime beoordelings- en handelingsbevoegdheid te laten'.<sup>12</sup> Op *complexe beleidsterreinen*, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid, kan de Raad dus genoopt zijn een dergelijke ruime beoordelings- en handelingsbevoegdheid aan de Europese Commissie te laten.<sup>13</sup>

Onder het begrip 'uitvoering' kan zowel vallen de opstelling van algemene uitvoeringsvoorschriften als de toepassing van voorschriften op bijzondere gevallen door middel van individuele besluiten.<sup>14</sup> De Juridische Dienst van de Raad vertaalt dit in haar advies als 'rules of application which are general in scope and acts which are individual in scope'.<sup>15</sup>

Verder moet een uitvoerende handeling in overeenstemming zijn met het *basisbesluit* waarop zij steunt<sup>16</sup> en met *andere regels* van wetgevende aard<sup>17</sup>. Als een bepaling die is vastgesteld krachtens een ruime uitvoerende bevoegdheid ziet op een onderwerp buiten het beleidsterrein waarvoor de Europese Commissie die ruime uitvoeringsbevoegdheid heeft gekregen, is er geen sprake meer van uitvoering.<sup>18</sup> Uitvoeringsbevoegdheden kunnen ook het instellen van een bestuursrechtelijk sanctieregime omvatten, zelfs indien het basisbesluit daarin niet voorziet.<sup>19</sup>

*Verhouding tussen basisbesluit en (gedelegeerde) uitvoeringsbesluiten: essentiële en niet-essentiële elementen.*

De Europese Commissie kan haar bevoegdheid alleen dan aanwenden om het *basisbesluit te wijzigen*, indien zij daartoe uitdrukkelijk wordt gemachtigd.<sup>20</sup> Deze wijzigingsbevoegdheid kan echter niet de *essentiële onderdelen* van het basisbesluit betreffen, maar moet beperkt blijven tot normen die 'uitvoerend' van aard zijn, anders komen de bevoegdheden van de gemeenschapswetgever in het gedrang.<sup>21</sup>

In het basisbesluit (richtlijn of verordening) worden de essentiële elementen van de regeling opgenomen. Dit is een EG-rechtelijke randvoorwaarde. Essentiële elementen kunnen niet gedelegeerd worden, en moeten dus via een wijziging van het basisbesluit worden gewijzigd.<sup>22</sup> Niet-essentiële elementen

---

<sup>12</sup> Zaak 23/75, Rey Soda, Jur., 1975, 1279.

<sup>13</sup> Zaak 23/75, Rey Soda, Jur. 1975, blz. 1279, punten 10-11; zaak 291/86, Münster, Jur. 1988, blz. 3979; zaak 22/88, Vreugdenhil, Jur. 1989, blz. 2049, punt 17.

<sup>14</sup> Zaak 16/88, Commissie / Raad, Jur. 1989, 3457.

<sup>15</sup> Opinion of the Legal Service, 2 February 2006, 5923/06.

<sup>16</sup> Zaak 38/70, Tradex, Jur. 1971, blz. 145; zaak C-304/94, Europees Parlement vs. Raad, Jur. 1996, blz. 2943, punt 23.

<sup>17</sup> Zaak 22/88, Vreugdenhil, Jur. 1989, blz. 2049.

<sup>18</sup> Zaak 22/88, Vreugdenhil e.a. / Minister van L&V, Jur. 1989, 2049; zie ook zaak C-403/05, EP / Commissie, arrest van 23 oktober 2007, n.n.g.

<sup>19</sup> Zaak C-240/90, Duitsland / Commissie, Jur. 1992, blz. I-5383.

<sup>20</sup> Zaak 100/74, C.A.M. / Commissie, Jur. 1975, blz. 1393, punt 28; zaak 278/84, Duitsland / Commissie, Jur. 1987, blz. 1.

<sup>21</sup> Zaak 230/78, Eridania, Jur. 1979, blz. 2749, punt 8; zaak 46/86, Romkes, Jur. 1987, blz. 2671.

<sup>22</sup> Zaak 25/70, Köster, Jur. 1970, 1161.

kunnen aan de Europese Commissie gedelegeerd worden en via één van de comitologieprocedures worden vastgesteld in uitvoeringsbesluiten.

EG-rechtelijk is niet precies ingevuld wat onder ‘essentiële elementen’ moet worden verstaan; dit wordt per geval bepaald. Essentiële elementen zijn in elk geval die elementen die de fundamentele doelstellingen van het communautaire beleid beogen te realiseren. Een bestuursrechtelijke sanctie, gesteld in verband met een onderdeel van dit beleid, is geen essentieel element. Daarom kan de Europese Commissie via comitologie bestuursrechtelijke sancties opleggen, ook indien zij daar niet uitdrukkelijk de bevoegdheid voor heeft gekregen.<sup>23</sup>

Kortom, uit het Comitologiebesluit en de interne praktijk bij de toepassing daarvan door de instellingen kan worden afgeleid, dat de onderhandelaars aanzienlijke ruimte hebben bij het bepalen van de nationale inzet met betrekking tot comitologie. Het Hof van Justitie vat het begrip ‘uitvoering’ in de zin van artikel 202, derde streepje, EG-verdrag ruim op. Dit betekent dat er naar EG-recht veel vrijheid is om iets in comitologie te regelen. Essentiële elementen kunnen echter niet in comitologie worden geregeld. Wat essentiële elementen zijn is EG-rechtelijk niet exact ingevuld, maar wordt per geval bepaald.

#### **4.1.2 Nationale uitgangspunten**

Naar aanleiding van de vorige paragraaf kan dus geconcludeerd worden dat, binnen de geschetste randvoorwaarden van het Hof, de gemeenschapswetgever en de Europese Commissie nogal ruime bevoegdheden hebben. Dit betekent dat er bij de onderhandelingen over EG-besluiten ook aanmerkelijke ruimte is bij de keuze om in een richtlijn of verordening te voorzien in de mogelijkheid van comitologie. De vraag die vervolgens rijst, is hoe Nederland bij de onderhandelingen over een basisbesluit met die keuzeruimte moet omgaan.

Allereerst moet er op worden gewezen, dat de vraag naar nut, noodzaak en vormgeving van comitologie een (nationale) politieke afweging behelst. Het betreft immers de vraag naar nationale invloed bij het besluitvormingsproces en de mate van behoud daarvan.

Voor de nationale uitgangspunten met betrekking tot de instelling en vormgeving van comitologie in EG-besluiten, kunnen de algemene uitgangspunten voor delegatie in regelgeving op nationaal niveau, als leidraad dienen. Deze algemene uitgangspunten voor delegatie zijn neergelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving (hierna: Ar), aanwijzingen 25 tot en met 34a.<sup>24</sup> Bij comitologie gaat het over delegatie van Europese regelgevende bevoegdheden, te weten delegatie door de Gemeenschapswetgever aan de Europese Commissie in samenwerking met een comité. Hierbij zijn de beginselen van democratische legitimatie, institutioneel evenwicht en transparantie van belang. De communautaire context en de noodzaak van een snel en flexibel Europees wetgevingsproces brengen met zich mee dat de

---

<sup>23</sup> Zaak C-240/90, Duitsland / Commissie, Jur. 1992, I-5383.

<sup>24</sup> Regeling van de Minister-president van 11 mei 2005 (zevende wijziging) Stcrt. 2005, 87.

uitgangspunten voor delegatie op nationaal niveau niet altijd onverkort kunnen worden gehanteerd op Europees niveau.

Essentiële elementen naar nationaal inzicht zijn de reikwijdte en de voornaamste duurzame normen van een regeling. In het basisbesluit zouden bovendien de beperking van grondrechten, handhaving en sanctionering (voorzover de EG daartoe bevoegd is op strafrechtelijk terrein), beslechting van geschillen en fiscale zaken moeten worden geregeld. EG-rechtelijk bestaan er in beginsel geen beletselen om deze zaken in comitologie te regelen. Naar nationale opvattingen gaat het hier echter om zaken die de wetgever *moet* regelen.

Ten aanzien van voorstellen voor regelgeving met een strafrechtelijke component moet een zeer terughoudende lijn worden aangehouden. Met dergelijke voorstellen kan slechts onder zeer strikte voorwaarden worden ingestemd.<sup>25</sup> De strafrechtelijke component dient in ieder geval in het basisbesluit te worden vastgelegd.

In het basisbesluit zouden ten slotte naar nationale inzichten zoveel mogelijk moeten worden opgenomen: grondslagen voor vergunningen / ontheffingenstelsels, voorschriften die verplichtingen opleggen aan nationale autoriteiten, voorschriften inzake rechtsbescherming, voorschriften inzake bestuursrechtelijke en civielrechtelijke sancties, toezichtsbevoegdheden, voorschriften omtrent rechten en plichten van burgers jegens elkaar, procedurele waarborgen voor burgers (o.a. horen, inzage, bekendmaking) met betrekking tot handelen van de overheid en voorschriften over financiële aanspraken jegens de overheid. EG-rechtelijk bestaan er in beginsel geen beletselen om deze zaken in comitologie te regelen. Naar nationale opvattingen gaat het hier echter om zaken die *bij voorkeur* de wetgever moet regelen.

#### **4.2 Wanneer is comitologie wenselijk?**

Comitologie is wenselijk en soms zelfs onmisbaar, met name 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 (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);

---

<sup>25</sup> Zie voor meer informatie het ICER-advies 'Strafrecht en de eerste pijler II', maart 2006, onder meer te downloaden via de ECER-website:  
[http://www.minbuza.nl/ecer/nl/icer.adviezen/2006\\_advies\\_strafrecht\\_en\\_de\\_eerste\\_pijler\\_ii.html](http://www.minbuza.nl/ecer/nl/icer.adviezen/2006_advies_strafrecht_en_de_eerste_pijler_ii.html)

- Implementatie van internationale voorschriften die, behoudens op ondergeschikte punten, geen ruimte laten voor beleidskeuzes (bijvoorbeeld op het gebied van scheepvaartveiligheid (IMO));

De Raad kan slechts in bepaalde gevallen de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden aan zich houden. Er geldt dan een motiveringsplicht.<sup>26</sup>

## 5. Het vormgeven van comitologie in EG-besluiten

Bij Nederlandse standpuntbepaling over *het vormgeven van comitologie* in EG-besluiten (richtlijnen, verordeningen) worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Doel, onderwerp en omstandigheden van de delegatie van regelgevende bevoegdheid worden nauwkeurig omschreven in het basisbesluit, zodat het mandaat van de Europese Commissie en de verhouding tot het comité helder is.  
Naar EG-recht zijn toegekende uitvoeringbevoegdheden slechts geldig gedelegeerd, indien zij voldoende nauwkeurig bepaald zijn. De grenzen van de aan de Europese Commissie verleende bevoegdheden moeten duidelijk worden aangegeven. Dit geldt ook ten aanzien van de voorwaarden waaronder bevoegdheden gedelegeerd kunnen worden en is derhalve ook van belang voor delegatie in het kader van een comitologieprocedure.<sup>27</sup> Ook naar nationale opvattingen is een duidelijke begrenzing van de delegatie van essentieel belang.<sup>28</sup>
- Er wordt gebruik gemaakt van één van de vier standaardprocedures in het Comitologiebesluit en er worden geen nieuwe varianten geformuleerd. Dit uitgangspunt strookt met doel en strekking van het Comitologiebesluit en de interne praktijk van de gemeenschapsinstellingen.
- Er wordt zoveel mogelijk aangesloten bij reeds bestaande comités en er worden zo weinig mogelijk nieuwe comités ingesteld. Dit uitgangspunt strookt met doel en strekking van het Comitologiebesluit en de interne praktijk van de gemeenschapsinstellingen.
- Wanneer er, in gevallen niet vallend onder de bindende definitie van de regelgevende procedure met toetsing, 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. Er zijn echter geen juridische beletselen om als lidstaat dit uitgangspunt te hanteren.

### 5.1 Regelgevende procedure met toetsing...?

Wanneer eenmaal besloten is tot het instellen van comitologie, moet worden bepaald welke van de vier standaardprocedures van het Comitologiebesluit zal worden toegepast. Deze beslissing wordt genomen volgens een tweetrapsraket.

<sup>26</sup> Zaak 16/88, Commissie / Raad, Jur. 1989, 3457.

<sup>27</sup> Zaak 291/86, Central-Import Münster / Hauptzollamt Münster, Jur. 1988, 3679.

<sup>28</sup> Zie aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Allereerst moet worden nagegaan of de uitvoeringsmaatregelen die in comitologie moeten worden vastgesteld voortvloeien uit medebeslissingswetgeving en of ze vallen onder de definitie van quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen die hoort bij de nieuwe regelgevende procedure met toetsing. Deze definitie is namelijk, in tegenstelling tot de criteria voor het toepassen van de andere procedures, juridisch bindend.

Dit betekent zodra de te nemen uitvoeringsmaatregelen gekwalificeerd moeten worden als quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen de regelgevende procedure met toetsing *moet* worden gevolgd. Quasi-legislatieve uitvoeringsmaatregelen zijn uitvoeringsmaatregelen die:

- Dienen ter uitvoering van een basisbesluit dat door middel van de codecisie-procedure tot stand is gekomen;
- en tevens maatregelen van algemene strekking
- tot wijziging (in de ruime zin van het woord, dat wil zeggen ook indien de wijziging behelst dat sommige van deze niet-essentiële onderdelen van dat besluit worden geschrapt of dat het besluit wordt aangevuld met nieuwe niet-essentiële onderdelen)
- van niet-essentiële onderdelen van dat besluit zijn.<sup>29</sup>

Zodra aan deze criteria is voldaan, bestaat er dus geen ruimte om een van de andere procedures te kiezen. Achtergrond en reden voor deze bindende definitie is dat de rechten van het Europees Parlement in medebeslissingsprocedures gewaarborgd moeten worden.

De regelgevende procedure met toetsing is van toepassing op wetgeving die na inwerkingtreding van het aangepaste Comitologiebesluit (22 juli 2006) tot stand komt en wordt tevens toegepast in 26 richtlijnen die al vóór de herziening van het Comitologiebesluit bestonden.

De Commissie wenst dat daarnaast ook alle bestaande basisinstrumenten worden aangepast aan de nieuwe comitologieprocedure. Deze exercitie is begin 2008 gestart na publicatie door de Commissie van de eerste “omnibusbesluiten” die bestaande wetgeving aanpassen en daar waar nodig de nieuwe comitologieprocedure integreren. Zoals hierboven reeds is beschreven, kan de praktijk van het Verdrag van Lissabon te zijner tijd de nieuwe comitologieprocedure overbodig maken.

## **5.2 ...of een andere comitologie-procedure?**

Alleen als het soort uitvoeringsmaatregelen niet voldoet aan de juridisch bindende criteria van de regelgevende procedure met toetsing kan een keuze worden gemaakt voor een van de andere drie procedures. Voor deze procedures geldt dat de criteria voor de keuze uit één van de comitéprocedures niet bindend, maar richtinggevend zijn.<sup>30</sup> Het uitgangspunt is echter dat niet wordt

---

<sup>29</sup> Artikel 2, lid 2 Comitologiebesluit.

<sup>30</sup> C-378/00, Commissie / Europees Parlement en Raad (LIFE), Jur. 2003, I-937.

afgeweken van het Comitologiebesluit. Afwijkingen moeten dan ook expliciet gemotiveerd worden.

Bij de keuze voor de raadplegingsprocedure, de beheersprocedure ofwel de regelgevingsprocedure moet rekening worden gehouden met de mate van uitwerking van de delegatie in het basisbesluit.<sup>31</sup> Als dit basisbesluit nauwkeurig aangeeft welke bevoegdheden de Europese Commissie toekomen bij de uitvoering van het basisbesluit, kan de beheersprocedure worden gebruikt, ook als het gaat om maatregelen van algemene strekking. Gaat het echter om een ruim geformuleerd kader dat nader moet worden uitgewerkt door middel van comitologie, dan zullen uitvoeringsmaatregelen van algemene strekking via de regelgevingsprocedure moeten worden vastgesteld.

Welke procedure moet worden gekozen, hangt verder af van het onderwerp en de omstandigheden van het geval. Afhankelijk van de aard van de materie moet worden bezien wat nodig is: snelle, slagvaardige actie van de Europese Commissie en het comité, of grotere invloed van (de specialisten uit) de lidstaten.

In de departementale praktijk bestaat tot nu toe op vrijwel alle beleidsterreinen in beginsel een voorkeur voor de *regelgevingsprocedure*. De redenen hiervoor zijn gelegen in de aard van de te regelen materie. Veelal gaat het om (technische) detailvoorschriften die worden gesteld vanuit veiligheids- of gezondheidsoverwegingen, waarbij een grote rol van de materiedeskundigen (de leden van een comité) wenselijk is. Daarnaast is ook de grotere mate van democratische legitimatie van belang die de betrokkenheid van de lidstaten bij de besluitvorming met zich meebrengt, alsmede een sterkere committering door de lidstaten aan de in comitologie genomen beslissingen.

De *beheersprocedure* wordt bij beheersmaatregelen toegepast, bijvoorbeeld bij de tarifiering van bepaalde landbouwproducten, en bij de uitvoering van (belangrijke) financiële programma's op allerlei beleidsterreinen. In één van de verklaringen bij het Comitologiebesluit wijst de Europese Commissie met betrekking tot de *beheersprocedure* op haar streven om tot een besluit te komen dat binnen een comité op een zo groot mogelijke steun kan rekenen.<sup>32</sup> De Europese Commissie kan dus worden aangesproken op het streven naar consensus, een factor die in voorkomende gevallen meegewogen moet worden bij twijfel bij de keuze tussen de verschillende procedures.

De *raadplegingsprocedure* komt slechts bij uitzondering in aanmerking, namelijk wanneer het een politiek minder relevant onderwerp betreft of wanneer het gaat om 'echte' uitvoerende (met andere woorden niet-regelgevende) bevoegdheden, zoals het monitoren van de werking van een

---

<sup>31</sup> C-122/04, Forest Focus, Jur. 2006, I-2001.

<sup>32</sup> PbEG 1999, C 203/1. Gebleken is dat in de praktijk in beheerscomités niet altijd naar consensus wordt gestreefd.

richtlijn. Ook uit de beschikbare overzichten van de bestaande comités<sup>33</sup> blijkt dat er vooral regelgevingscomités en beheerscomités functioneren.

## 6. Inhoud van in comitologie te nemen besluiten

Tot slot wordt hier ingegaan op de randvoorwaarden bij de totstandkoming van een in comitologie te nemen besluit (uitvoeringsbesluit). Deze zijn het spiegelbeeld van de voorwaarden die gelden voor het instellen van comitologie die de voorafgaande paragrafen aan de orde kwamen. Deze randvoorwaarden moeten in acht worden genomen door *leden van comités*. In de praktijk zijn overigens de leden van een comité en de onderhandelaars bij het onderliggende basisbesluit vaak dezelfde personen.

De *Europese* randvoorwaarden zijn:

- Regel in een uitvoeringsbesluit geen hoofdzaken (essentiële onderdelen);
- Wijk in een uitvoeringsbesluit niet af van het basisbesluit of andere EG-besluiten;
- 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).

Daarnaast zijn de volgende *nationale* randvoorwaarden van belang:

- Ga na of in een uitvoeringsbesluit overgangsrecht moet worden opgenomen, om justitiabelen de gelegenheid te geven hun gedragingen aan te passen;
- Indien een uitvoeringsbesluit aanpassing van nationale regelgeving op het niveau van de formele wet of algemene maatregel van bestuur noodzakelijk maakt: beding een voldoende ruime implementatietermijn.

---

<sup>33</sup> Zie het comitologie-register van de Europese Commissie ([http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/include/comitology\\_committees\\_EN.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/include/comitology_committees_EN.pdf)) en het in ICER-verband in 2005 geactualiseerde overzicht van de comités waaraan voor Nederland door de departementen wordt deelgenomen.