
3.3.2 Procedure EU bij niet-wetgevingshandelingen

Met het [Verdrag van Lissabon](#) is een hiërarchie van rechtsnormen geïntroduceerd, nu expliciet is gemaakt dat er normen van hogere rang zijn (namelijk wetgevingshandelingen) met daaraan ondergeschikt niet-wetgevingshandelingen, die kunnen worden ingedeeld in gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen (zie [onderdeel 1.1.7 wetgevings- en niet-wetgevingshandelingen](#)). De procedure voor het vaststellen van niet-wetgevingshandelingen wordt in Brussel en in de praktijk aangeduid met comitologie. Deze benaming bestond ook al voor de inwerkingtreding van het [Verdrag van Lissabon](#). Van belang is dat de comités die een rol hebben bij het vaststellen van niet-wetgevingshandelingen onderscheiden moeten worden van expert groepen en voorbereidende instanties van de Raad. Comités worden ingeschreven in een comitologieregister (zie onder 'meer informatie'). De ICER heeft een zeer uitgebreide handleiding opgesteld over comitologie/uitvoeringshandelingen en delegatie. Zie voor de vindplaats van het register en deze handleiding onder 'meer informatie'.

Gedelegeerde handelingen zijn handelingen die tot stand worden gebracht op basis van delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de Europese Commissie in Uniewetgeving. Delegatie aan de Raad is in dit kader dus niet mogelijk. Inhoudelijk verkrijgt de Europese Commissie hiermee een verstrekkende bevoegdheid, omdat ze hiermee niet alleen wetgevende handelingen kan aanvullen, maar ook kan wijzigen. In [artikel 290 VWEU](#) is over gedelegeerde handelingen opgenomen dat de uitoefening door de Europese Commissie van haar bevoegdheid via gedelegeerde handelingen wetgevende handelingen aan te vullen of te wijzigen moet voldoen aan de volgende voorwaarden:

- de bevoegdheid kan alleen worden verleend ter aanvulling of wijziging van de betreffende basishandeling;
- van bepaalde niet –essentiële onderdelen;
- de delegatiegrondslag dient uitdrukkelijk de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de delegatiebevoegdheid af te bakenen;
- er kunnen voorwaarden aan de uitoefening van de delegatie worden verbonden, namelijk:
 1. het Europees Parlement of de Raad kan besluiten de delegatie in te trekken;
 2. de gedelegeerde handeling kan pas in werking treden indien het Europees Parlement of de Raad binnen de in de wetgevingshandeling gestelde termijn geen bezwaar heeft aangetekend.

De mogelijkheid genoemd onder b. lijkt op de nationale voorhangprocedures, die zien op verschillende mechanismen om de Staten-Generaal (of alleen de Tweede Kamer) bij de totstandkoming van lagere regelgeving te betrekken.

Voor wat betreft de procedure voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen is geen voorziening in het Verdrag opgenomen. De procedure is terug te vinden in de volgende documenten:

- Het Interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over Beter Wetgeven van 13 april 2016 (PbEU 2016, L 123). In de bijlage is het "[Gezamenlijk akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over gedelegeerde handelingen](#)"
- De [Nederlandse richtsnoeren keuze 'comitologie' \(delegatie/uitvoering\)](#) bevatten een uitgebreide toelichting.

In de bijlage bij het hierboven genoemde Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven is het Gezamenlijk akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over gedelegeerde handelingen opgenomen. Daarin zijn in het aanhangsel standaardbepalingen opgenomen voor gedelegeerde handelingen.

Gedelegeerde handelingen zijn altijd te herkennen doordat het bijvoeglijk naamwoord "gedelegeerde" aan het opschrift van de handeling wordt toegevoegd ('gedelegeerde verordening', 'gedelegeerde richtlijn' etc.) op grond van [artikel 290, lid 3 VWEU](#).

Expertgroepen adviseren de Commissie bij het vaststellen van gedelegeerde handelingen. Alle relevante documenten, zoals de agenda's, notulen en bijdragen van deelnemers van expertgroepen zijn te vinden in het [register voor expertgroepen](#).

Voor wat betreft uitvoeringshandelingen geldt dat ingevolge [artikel 291 VWEU, eerste lid](#) met uitvoeringshandelingen in eerste instantie wordt bedoeld de nationale (concrete en abstracte) implementatiemaatregelen. Dat artikellid bepaalt namelijk dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het nemen van alle maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van wetgevingshandelingen. Als het echter noodzakelijk wordt geacht om daarvoor eenvormige voorwaarden vast te stellen, dan kan de bevoegdheid daartoe worden toegekend aan de Commissie of bij uitzondering aan de Raad (artikel 291 lid 2 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). Het laatste is een belangrijk verschil ten opzichte van gedelegeerde handelingen. Het derde lid bepaalt vervolgens:

"Voor de toepassing van lid 2 leggen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen vooraf de algemene voorschriften en beginselen vast die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren."

Op basis van deze grondslag is [verordening \(EU\) nr. 182/2011](#) van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 (PbEU 2011, L 55) tot stand gekomen, waarin de raadplegingsprocedure en de onderzoeksprocedure voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen zijn uitgewerkt.

Uitvoeringshandelingen lijken in veel opzichten op gedelegeerde handelingen. Ook hier gaat het om niet-wetgevingshandelingen die ondergeschikt zijn aan wetgevingshandelingen. Ook de uitvoeringshandeling kan slechts de niet-essentiële onderdelen van een onderwerp regelen. (Zie bijvoorbeeld het arrest van 22 juni 2016, zaak [C-540/14P](#), DK recycling).

Waar gedelegeerde handelingen echter per definitie regelgevende handelingen betreffen, is dit voor uitvoeringshandelingen niet zo en kan het zowel gaan om maatregelen van algemene strekking als om een specifieke maatregel. Een ander verschil is dat bij uitvoeringshandeling de onderliggende wetgevende handeling slechts mag worden uitgewerkt, en niet gewijzigd. Tevens kunnen uitvoeringshandelingen van individuele strekking zijn, maar gedelegeerde handelingen niet.

Een belangrijke zaak over de keuze tussen delegatie of uitvoering betreft de Biociden-zaak ([C-427/12](#), ECLI:EU:C:2014:170). Daarin oordeelde het Hof dat de keuze voor een grondslag voor ofwel een gedelegeerde handeling ofwel een uitvoeringshandeling een beoordelingsbevoegdheid van de Uniewetgever is. Zie over deze uitspraak het [nieuwsbericht van de ECER](#).

Raadpleeg voor een zeer uitgebreide beschrijving van dit onderwerp de onderstaande ICER-producten op de ECER-site.

Meer informatie

- Zie verder voor meer informatie over dit onderwerp met name de ECER-site van het ministerie van Buitenlandse Zaken: [Voor het onderwerp ICER-advies comitologie en delegatie Nederlandse richtsnoeren keuze 'comitologie' \(delegatie/uitvoering\)](#)
- Zie voor [meer informatie over comitologie en het register](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018