



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. CRUZ VILLALÓN
van 19 december 2013¹

Zaak C-427/12

**Europese Commissie
tegen
Europees Parlement
Raad van de Europese Unie**

(Door de Commissie ingesteld beroep tot nietigverklaring)

„Beroep tot nietigverklaring — Uitlegging van de artikelen 290 VWEU en 291 VWEU — Gedelegeerde handeling — Uitvoeringshandeling — Diepgang van de controle — Verordening (EU) nr. 528/2012 — Biociden — Vaststelling van vergoedingen en rechten — Europees Agentschap voor chemische stoffen”

1. Het beroep tot nietigverklaring dat de Commissie bij deze gelegenheid tegen het Europees Parlement en de Raad instelt op grond dat zij artikel 291, lid 2, VWEU onjuist hebben toegepast door in artikel 80, lid 1, van verordening (EU) nr. 528/2012² te bepalen dat de Commissie een „uitvoeringsverordening” vaststelt, geeft het Hof gelegenheid zich voor het eerst uit te spreken over de betekenis en de werkingssfeer van de „gedelegeerde” handelingen van artikel 290 VWEU.³ Van belang is dat de Commissie haar beroep uitsluitend baseert op de stelling dat het Parlement en de Raad de werkingssfeer van respectievelijk artikel 290 VWEU en artikel 291, lid 2, VWEU onjuist hebben opgevat.

2. Het kan buiten beschouwing blijven of, zoals de Commissie stelt, de in dit geding opgeworpen vraag „het hart raakt van bepaalde fundamentele vragen die door de Europese integratie worden opgeroepen”.⁴ In elk geval is het duidelijk dat het Verdrag van Lissabon de deur opent naar hetgeen zou kunnen worden gekwalificeerd als een nieuwe vorm van wetgeving, gebaseerd op de samenwerking tussen enerzijds het Parlement en de Raad, en anderzijds de Commissie. Voldoende reden dus om het vraagstuk dat de Commissie ons voorlegt als uiterst gevoelig aan te merken.

3. Het is duidelijk dat deze eerste gelegenheid die het Hof wordt geboden om zich over dit belangrijke onderwerp uit te spreken, voor zover dat betrekking heeft op de ordening van de handelingen van de Unie, niet tevens de laatste zal of kan zijn. Hoe belangrijk deze gelegenheid ook mag zijn – met de in deze zaak te geven beslissing wordt letterlijk de grondslag gelegd voor de rechtspraak van het Hof over artikel 290 VWEU –, het ligt voor de hand dat het Hof naar aanleiding van dit geding niet *alles* hierover zal kunnen zeggen. De simpele reden daarvoor is dat de omstandigheden van deze zaak niet

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden (PB L 167, blz. 1).

3 — Zie niettemin de conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in de zaak Verenigd Koninkrijk/Raad en Parlement (C-270/12), punten 60-88.

4 — Punt 1 van het verweerschrift.

een antwoord van het Hof vereisen op elke vraag die zich rond deze bepaling kan voordoen. Toch hebben de partijen in deze procedure gelijk in hun bewering dat het Hof hier de gelegenheid heeft een begin te maken met de verheldering van de betekenis van deze Verdragsbepaling en op die wijze ertoe bij te dragen conflictsituaties tussen de instellingen gedeeltelijk te voorkomen.

4. Vooruitlopend op de lijn van deze conclusie ben ik van mening dat met name in deze eerste werkingsfase van de „gedelegeerde” handelingen de belangrijkste uitdaging hierin bestaat, een bepaald niveau te waarborgen van rechterlijke toetsing van de keuze van de Uniewetgever om de Commissie hetzij de taak op te dragen om de inhoud van een wetgevingshandeling aan te vullen of te wijzigen, hetzij de vaststelling van „uitvoeringshandelingen” over te laten.

5. Eerst zal ik aantonen waarom de exceptie van niet-ontvankelijkheid niet kan slagen; vervolgens zal ik mijn eigenlijke antwoord in twee delen formuleren. Het eerste deel bevat een voorstel voor de uitlegging van zowel het begrip „gedelegeerde” handelingen als het begrip „uitvoeringshandelingen”, waarna ik een suggestie doe voor een mogelijke afbakening tussen beide. In het tweede deel concentreer ik mij op het specifieke voorwerp van het geding, namelijk de geldigheid van artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 voor zover daarin aan de Commissie de bevoegdheid wordt toegekend om in de zin van artikel 291, lid 2, VWEU een uitvoeringsverordening vast te stellen.

I – Toepasselijke bepalingen

6. De weinige bepalingen die in dit geding aan de orde zijn, namelijk de artikelen 290 VWEU en 291 VWEU en artikel 80 van verordening nr. 528/2012, zal ik in de loop van mijn betoog citeren.

II – Beroep tot nietigverklaring

7. De Commissie stelt beroep in tot nietigverklaring van artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012. Haars inziens is de bestreden bepaling ongeldig omdat deze verlangt dat de daarin genoemde maatregelen worden genomen door middel van een uitvoeringshandeling (artikel 291 VWEU), terwijl zij via een gedelegeerde handeling (artikel 290 VWEU) zouden behoren te worden genomen.

8. Hoewel de argumenten van de Commissie aan bod zullen komen in mijn betoog over de verschillende vragen die in dit geding rijzen, wil ik nu reeds aangeven dat de Commissie meent dat de rechtspraak over de keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling mutatis mutandis moet worden toegepast op de keuze tussen artikel 291 VWEU (waarin een puur uitvoerende bevoegdheid wordt toegekend) en artikel 290 VWEU (waarin de Commissie een „quasi wetgevende” bevoegdheid wordt verleend). Haars inziens is de werkingssfeer van beide artikelen volkomen gescheiden en bestaat er geen „grijs gebied” waarin de wetgever naar eigen inzicht tussen beide mogelijkheden zou kunnen kiezen.

9. De Commissie betoogt dat bepalend is welke betekenis wordt toegekend aan het begrip „aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling”. Haars inziens kan er geen beperkte betekenis worden gehanteerd, want handelingen die de inhoud van een wetgevingshandeling perfectioneren, moeten een mate van democratische legitimatie bezitten die enkel door de wetgevingsprocedure kan worden verleend en die door artikel 290 VWEU aan „gedelegeerde handelingen” wordt gewaarborgd via de daarin vastgestelde controles.

10. Met betrekking tot de bestreden bepaling is de Commissie van mening dat de invoering van een coherent en volledig systeem van vergoedingen voor de financiering van het agentschap vereist dat niet-essentiële onderdelen van verordening nr. 528/2012 worden aangevuld, zodat die invoering voorwerp moet zijn van delegatie ex artikel 290 VWEU.

11. Op grond daarvan vordert de Commissie nietigverklaring van artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012, met handhaving van de rechtsgevolgen totdat de bepaling die in de plaats ervan komt in werking is getreden, en met verwijzing van het Parlement en de Raad in de proceskosten. Subsidiair, voor het geval dat het Hof oordeelt dat haar vordering tot gedeeltelijke nietigverklaring niet ontvankelijk is, vordert de Commissie de nietigverklaring van verordening nr. 528/2012 in haar geheel, met behoud van rechtsgevolgen daarvan.

III – Procesverloop voor het Hof

12. Behalve het Europees Parlement en de Raad, zijn het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland, de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, het Verenigd Koninkrijk en de Tsjechische Republiek in de procedure opgetreden.

13. De Raad, ondersteund door het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk, betoogt dat het verzoek niet ontvankelijk is, omdat artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 naar zijn mening ten opzichte van de overige bepalingen van de verordening niet voldoende op zichzelf staat om voorwerp te kunnen zijn van een apart geding, aangezien de betaling van de vergoedingen en rechten een voorwaarde is voor het optreden van het agentschap bij de goedkeuringsprocedure van een biocide. Het Europees Parlement, de Commissie en de Republiek Finland menen daarentegen dat de nietigverklaring van de bestreden bepaling de inhoud van verordening nr. 528/2012 niet zou aantasten, zodat het verzoek ontvankelijk is.

14. Wat het hoofdgeding en de algemene overwegingen van de Commissie betreft, bestrijdt een groot deel van degenen die in de procedure optreden dat er een hiërarchie bestaat tussen artikel 290 VWEU en artikel 291 VWEU. Zij betogen dat de wetgever tussen beide opties kan kiezen en dat beide wegen reglementaire regelgevingshandelingen opleveren. Er zou bovendien een „grijs gebied” bestaan waardoor het moeilijk is de werkingssfeer van de respectieve bepalingen abstract af te bakenen. Alles hangt af van de mate van gedetailleerdheid van de wetgevingshandeling met betrekking waartoe de Commissie actie moet ondernemen (hetzij om deze „aan te vullen”, hetzij „uit te voeren”, naargelang die wetgevingshandeling minder of meer gedetailleerd is). Zij bestrijden ten slotte de ruime opvatting van het begrip „aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling”, want daardoor zou de inhoud van artikel 291 VWEU worden uitgehold.

15. Vervolgens betogen, in verband met de inhoud van de bestreden bepaling, zowel het Europees Parlement als de Raad en alle lidstaten die in de procedure zijn opgetreden, dat het in artikel 80 van verordening nr. 528/2012 vastgestelde stelsel voldoende gedetailleerd is, zodat een gedelegeerde handeling onnodig is, en een zuivere uitvoeringshandeling ex artikel 291 VWEU voldoende is.

16. Het Europees Parlement en de Raad concluderen tot verwerping van het beroep en tot verwijzing van de Commissie in de kosten. Het Europees Parlement verzoekt subsidiair, voor het geval dat het beroep wordt toegewezen, om de gevolgen van de nietig verklaarde bepaling en van alle handelingen die in toepassing daarvan tot stand zijn gekomen, tot aan de inwerkingtreding van de vervangende bepaling in stand te laten.

IV – Beoordeling

A – *Ontvankelijkheid van het beroep*

17. De Raad, ondersteund door Nederland en het Verenigd Koninkrijk, heeft een vraag gesteld over de ontvankelijkheid van het beroep, aangezien zijns inziens de bestreden bepaling binnen de context van verordening nr. 528/2012 niet voldoende op zichzelf staat om voorwerp van een apart beroep te kunnen zijn.

18. Naar mijn mening is het beroep wel degelijk ontvankelijk. Volgens vaste rechtspraak van het Hof „is de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling van de Unie alleen mogelijk wanneer de elementen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, kunnen worden gescheiden van de rest van de handeling”⁵, en het Hof heeft ook herhaaldelijk geoordeeld dat „niet aan dit vereiste van scheidbaarheid is voldaan wanneer de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling tot gevolg zou hebben dat de kern van deze handeling wordt gewijzigd”.⁶

19. In het onderhavige geval kan de bestreden bepaling gemakkelijk worden gescheiden van de rest van verordening nr. 528/2012. In artikel 80, lid 1, van die verordening wordt immers alleen maar specifiek aan de Commissie de bevoegdheid toegekend om een uitvoeringsverordening vast te stellen waarin de vergoedingen en rechten die het agentschap kan heffen en tevens de betalingsvoorwaarden worden bepaald. Deze uitvoeringsverordening is ongetwijfeld een belangrijk onderdeel binnen het geheel van verordening nr. 528/2012, die tot doel heeft harmonisatievoorschriften vast te stellen voor het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden, maar zij is niet bepalend voor dat doel in zijn geheel.

20. Ik wil hier nog een algemene opmerking maken. Ook al is dat wat in dit geschil rechtstreeks ter discussie staat, de vraag of de Uniewetgever al of niet artikel 291, lid 2, VWEU heeft geëerbiedigd, toch heeft het debat tussen partijen duidelijk een „verschuiving” van de aandacht laten zien naar artikel 290 VWEU, dat natuurlijk de juiste rechtsgrondslag is ingeval de wetgever ervoor kiest om de regeling die voorwerp is van dit geschil, niet zelf vast te stellen. Het is dus niet verwonderlijk dat ook in mijn analyse van het probleem een zekere „verschuiving” van de focus plaatsvindt.

B – *Ten gronde*

1. Gedelegeerde handelingen, uitvoeringshandelingen en de mogelijkheid een onderscheid daartussen te maken

a) „Gedelegeerde” handelingen

i) De tekst van artikel 290 VWEU

21. Er bestaan situaties waarin het heel duidelijk is dat de aandacht in de eerste plaats gericht moet zijn op de grammaticale of tekstuele uitlegging. Anders gezegd, er zijn gevallen waarin wij in de allereerste plaats moeten letten op hetgeen de bepaling „zegt”, en even alles moeten vergeten wat wij over de totstandkomingsgeschiedenis ervan weten. Ik meen dat deze overweging in het bijzonder op haar plaats is wanneer de uitlegger te maken krijgt met het nieuwe begrip „gedelegeerde handelingen” van artikel 290 VWEU, dat tot nu toe geen equivalent had, al kan dat wel zo lijken, binnen de systematiek van de handelingen van de Unie. Het probleem is dat al hetgeen is gebeurd rond de totstandkoming ervan, te veel „ruis” heeft veroorzaakt. Ook aan deze „interferenties” moet aandacht worden besteed, maar er moet ten minste een ogenblik zijn om gewoon te luisteren naar wat de bepaling „te zeggen heeft”.

22. Artikel 290 VWEU luidt als volgt:

„1. In een wetgevingshandeling kan aan de Commissie de bevoegdheid worden overgedragen niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling.

5 — Arrest van 29 maart 2012, Commissie/Polen (C-504/09 P), punt 98 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

6 — Ibidem, en aldaar aangehaalde rechtspraak.

In de wetgevingshandelingen worden uitdrukkelijk de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de bevoegdheidsdelegatie afgebakend. Essentiële onderdelen van een gebied worden uitsluitend bij een wetgevingshandeling geregeld en kunnen derhalve niet het voorwerp zijn van bevoegdheidsdelegatie.

2. In de wetgevingshandelingen worden de voorwaarden waaraan de delegatie is onderworpen, uitdrukkelijk vastgesteld. Dit kunnen de volgende voorwaarden zijn:

- a) het Europees Parlement of de Raad kan besluiten de delegatie in te trekken;
- b) 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.

Voor de toepassing van het bepaalde sub a en b besluit het Europees Parlement bij meerderheid van zijn leden en besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

3. In de titel van de gedelegeerde handelingen wordt het bijvoeglijk naamwoord „gedelegeerde” toegevoegd.”

23. Uit de bewoordingen van deze bepaling kunnen wij, voor zover hier van belang, samenvattend concluderen dat de „gedelegeerde” handeling, zoals zij wordt genoemd, een „niet-wetgevingshandeling” van algemene strekking van de Commissie is, en alleen van haar, waarbij zij uitvoering geeft aan het bepaalde in een „wetgevingshandeling” waarin haar de „bevoegdheid” is overgedragen om „niet-essentiële onderdelen” ter aanvulling of wijziging daarvan „vast te stellen”, met „uitsluiting” derhalve van de „essentiële onderdelen van het gebied” in kwestie. In de betrokken wetgevingshandeling worden vooraf uitdrukkelijk de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van die „bevoegdheidsdelegatie” afgebakend. Ik ga bewust niet in op alles wat te maken heeft met de „voorwaarden” van lid 2 van hetzelfde artikel, aangezien dat niet nodig is voor de oplossing van het onderhavige geschil. Hierna wil ik simpelweg de aandacht vestigen op de volgende punten, in willekeurige volgorde.

24. In de eerste plaats gaat het om een soort handeling van de Unie die formeel verschilt van de overige handelingen die samen het regelgevingskader van de Unie vormen. Zij wordt „gedelegeerde” handeling genoemd.⁷ Ik ben van mening dat alleen al die kwalificatie van de betrokken handeling van de Unie, aangezien daarin een samenstel van specifieke karaktertrekken wordt uitgedrukt, volstaat om te kunnen spreken van een Uniehandeling die formeel verschilt van de overige. Zoals het Parlement in zijn verweerschrift⁸ stelt, „behoren de artikelen 290 VWEU en 291 VWEU tot de belangrijkste vernieuwingen die het Verdrag van Lissabon heeft bijgedragen aan het regelgevingskader van de Unie”.

25. In de tweede plaats is het een handeling die exclusief en uitsluitend „van” de Commissie is, onafhankelijk van de „voorwaarden” en reserves in lid 2 van het artikel. Het is dus enkel en alleen de Commissie die deze taak en verantwoordelijkheid op zich neemt.

26. In de derde plaats is het een handeling met een regelgevende inhoud („van algemene strekking”), bedoeld voor de „regeling” van een bepaald „gebied”. Artikel 290 VWEU betreft bijgevolg een activiteit die in essentie normatief is, dat wil zeggen betrekking heeft op regelgeving, en die losstaat van het latere moment van uitvoering, ongeacht wie de handeling tot uitvoering zal brengen.

7 — De handeling waarmee de – bij delegatie overgedragen – bevoegdheid wordt uitgeoefend, moet dezelfde vorm hebben als de delegerende wetgevingshandeling die door middel van de gedelegeerde handeling wordt aangevuld of gewijzigd, namelijk die van verordening, richtlijn of besluit (van algemene strekking), en altijd met de toevoeging „gedelegeerde” in de titel (artikel 290, lid 3, VWEU).

8 — Punt 1.

27. In de vierde plaats is het een „niet-wetgevingshandeling”. Dat kan zowel verwijzen naar een volstreekte evidentie, namelijk dat het geen handeling betreft die is vastgesteld via de gewone wetgevingsprocedure, als betekenen dat het gaat om een handeling van algemene strekking die in de hiërarchie onder de wetgevingshandeling staat.

28. In de vijfde plaats is de reden om de handeling als „gedelegeerd” te kwalificeren, dat zij moet voortvloeien uit een „delegatie (van bevoegdheid)” die in wezen facultatief is en die is vervat in een wetgevingshandeling, zijnde de delegerende handeling. Daarmee komt wellicht opnieuw de vraag aan de orde wat de aard van die „bevoegdheid” is. Men „delegeert” omdat men afziet van „wetgeven”, maar of de gedelegeerde taak een taak van „wetgeven” is, is veel twijfelachtiger. Het is veel veiliger om bij gedelegeerde handelingen in het algemeen te spreken van „regelen”.

29. In de zesde plaats mogen bij delegatie „bepaalde” onderdelen van de wetgevingshandeling zowel worden „aangevuld” als „gewijzigd”. Aanvullen en wijzigen zijn twee – naar mag worden aangenomen – verschillende vormen van ingrijpen op een bepaalde wetgevingshandeling⁹, waarvan hier nagenoeg uitsluitend de eerste van belang is. In elk geval is de delegatie niet algemeen, integendeel: zowel wat de gedelegeerde handeling kan verruimen als wat zij kan wijzigen, moet in de wetgevingshandeling zijn „bepaald”. De wetgevingshandeling moet dus specificeren in hoeverre zij dient te worden „aangevuld”, en wat de Commissie eventueel bevoegd is te wijzigen.

30. In de zevende plaats worden de „essentiële onderdelen van een gebied” „uitsluitend geregeld” door een wetgevingshandeling, zodat de gedelegeerde handeling noodzakelijkerwijs uitsluitend „niet-essentiële onderdelen” van de wetgevingshandeling kan regelen, hetzij door ze aan te vullen, hetzij door ze te wijzigen.¹⁰ „Het essentiële” vormt dus een absoluut inhoudelijk voorbehoud. Dat betekent echter niet dat hetgeen is voorbehouden om bij wetgevingshandeling te worden geregeld, beperkt is tot hetgeen artikel 290 VWEU bepaalt. Hier zal ik later nog op terugkomen. De bepaling stelt slechts vast dat „het essentiële” uitsluitend door „niet-delegeerbare” wetgevingshandelingen kan worden geregeld, in tegenstelling tot een ander voorbehoud („het niet-essentiële”) dat door de wetgever zelf kan worden opgeheven. Een andere vraag, die echter bij deze gelegenheid niet rijst, is of deze opvatting, waarin „het niet-delegeerbare” beperkt is tot „het essentiële”, geldt op elk gebied van regelgeving, los van de letterlijke tekst van de bepaling.

31. Tot slot moeten in de delegerende wetgevingshandeling „uitdrukkelijk de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de bevoegdheidsdelegatie” worden afgebakend. Dit voorschrift, krachtens hetwelk het normatieve optreden van de Commissie een strak geregelde activiteit wordt, maakt het de wetgevingshandeling, of beter gezegd de instantie die haar opstelt, mogelijk de beoordelingsruimte van de Commissie aanzienlijk te beperken. De wetgever kan alle aspecten die hij van „wezenlijk” belang acht voor de regeling van een gebied, tot uitdrukking brengen door uitdrukkelijk de doelstellingen, de inhoud en de strekking vast te leggen waaraan de gedelegeerde handeling moet voldoen.

32. Na deze overwegingen wil ik de voorgeschiedenis behandelen, vooral om te evalueren hoe groot de vernieuwing is geweest die het Verdrag van Lissabon op dit gebied heeft aangedragen.¹¹ Niemand ontkent dat de voorganger van artikel 290 VWEU artikel I-36 van het uiteindelijk niet tot stand gekomen Grondwettelijk Verdrag is geweest, met het principiële verschil dat de toen geheten „gedelegeerde verordeningen” het uitvloeisel waren van „delegatiewetten”.¹² Het probleem is dat aan dat Verdrag geen grote betekenis kan worden gehecht, aangezien het er niet is gekomen.

9 — Zie Craig, P., *The Lisbon Treaty*, OUP, New York, 2010, blz. 276.

10 — De verwijzing naar het essentiële komt al voor in het arrest van 17 september 1970, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster (25/70, Jurispr. blz. 1161), en vervolgens in het arrest van 27 oktober 1992, Duitsland/Commissie (C-240/90, Jurispr. blz. I-5383).

11 — Zie over het ontstaan van de „gedelegeerde verordeningen” in de Europese Conventie, Garzón Clariana, G., „Les actes délégués dans le système du droit de l’Union Européenne”, *ERA-Forum*, deel 12 (2011), supplement 1, blz. 105-134 (106-112).

12 — Zie over de lijn die is gevolgd na het echech van het Grondwettelijk Verdrag tot aan het Verdrag van Lissabon, de conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in de zaak Verenigd Koninkrijk/Raad en Parlement (reeds aangehaald), punt 75, met bibliografie.

33. Vanuit het perspectief van de stand van zaken vóór „Lissabon” is het belangrijk stil te staan bij de stelling van de Raad¹³ dat „de door artikel 290 VWEU gecreëerde bevoegdheid niet nieuw [is] in de rechtsorde van de Unie”, zodat „het nieuwe van artikel 290 VWEU niet is gelegen in de aard ervan, maar in de wijzen van uitvoering waarin het voorziet” en, aansluitend, dat „hetgeen in de artikelen 290 VWEU en 291 VWEU samen is bepaald, niets anders is dan wat vroeger in artikel 202 van het EG-Verdrag stond”.

34. Ik ben van mening dat een dergelijke voorstelling van zaken, die ertoe leidt dat een bepaling uit het Verdrag van Lissabon die als zodanig in het primaire recht van de Unie zijn gelijke niet heeft, wordt gelezen door de bril van bepaalde vroegere gebruiken – in meerdere of mindere mate gebaseerd op artikel 202 EG – wel móét leiden tot een onjuiste diagnose. Dat geldt ook voor de tijdelijke „regelgevingsprocedure met toetsing” als mogelijke sleutel tot uitlegging van het begrip „gedelegeerde” handelingen.¹⁴ Het volstaat erop te wijzen dat de inhoud van artikel 290 VWEU niet in artikel 291 VWEU is opgenomen omdat eerstgenoemd artikel niet beoogt eenvormige uitvoeringsvoorwaarden vast te stellen, maar ertoe strekt de wetgevingsactiviteit in materiële zin voort te zetten. Dit zal duidelijker worden wanneer wij op de „uitvoeringshandelingen” zullen ingaan.

ii) Voorstel tot uitlegging van het begrip gedelegeerde handelingen

35. Hieronder zal ik in de eerste plaats een voorstel doen tot ontrafeling van de betekenis van „gedelegeerde” handelingen en in de tweede plaats een voorstel om deze te categoriseren, dat is geïnspireerd op het publiekrecht van de lidstaten.

36. „Gedelegeerde” handelingen vormen een mogelijkheid tot samenwerking tussen de Uniewetgever en de Commissie bij hun wetgevende taak, in de materiële zin van dat woord, in het kader waarvan de wetgever zich in beginsel kan beperken tot het regelen van de essentiële onderdelen van een gebied en de overige regelgeving kan overlaten aan de Commissie, waarvan hij de beoordelingsruimte nauw afbakt door middel van de begrippen die ik al heb genoemd.

37. Dit is naar mijn mening de basisbetekenis van de „gedelegeerde” handelingen, een betekenis of bestaansreden die voldoende duidelijk is uitgedrukt om te voorkomen dat de werkingssfeer ervan met andere vormen van regelgeving door de Commissie wordt verward, meer in het bijzonder met de vorm waarin is voorzien bij lid 2 van het volgende artikel – artikel 291 VWEU –, dat ik hierna zal behandelen.

38. Bij mijn poging tot categorisering van deze „gedelegeerde” handelingen, die geen „wetgevingshandelingen” maar ook geen „uitvoeringshandelingen” zijn en die de mogelijkheid geven een „wetgevingshandeling” zowel aan te vullen als te wijzigen, wil ik te rade gaan met het vergelijkend recht, en meer in het bijzonder met het publiekrecht van de lidstaten. Daarbij houd ik er vooral rekening mee dat het erom gaat, een rechtsfiguur te begrijpen die in het constitutionele recht van de lidstaten ontegenzeggelijk in vergelijkbare vorm functioneert en daar van oudsher deel van uitmaakt. Hoe bijzonder het stelsel van handelingen van de Unie door de aard en de geschiedenis ervan¹⁵ ook is geworden, het is nodig en bijna natuurlijk om op momenten waarop de Unie inspiratie heeft gezocht bij de categorieën van regelgeving die door de lidstaten worden gehanteerd¹⁶, zoals hier ongetwijfeld het geval is geweest, om ons heen te kijken, ongeacht wat het resultaat daarvan is.

13 — Punt 28 van zijn verweerschrift.

14 — Deze procedure stond beschreven in artikel 5 bis van besluit 2006/512/EG van de Raad van 17 juli 2006 (PB L 200, blz. 11) tot wijziging van besluit 1999/468/EG tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 184, blz. 23) („Comitologiebesluit”).

15 — Zie hierover bijvoorbeeld Bast, J., „Legal Instruments and Judicial Protection”, in von Bogdandy, A., en Bast, J. (red.), *Principles of European Constitutional Law*, 2e druk, Hart-C.H. Beck-Nomos, München-Portland, 2010, blz. 345-397.

16 — Zie het Eindverslag van werkgroep IX van 29 november 2002 over vereenvoudiging, CONV 424/02, WG IX 13.

39. Het is overigens duidelijk dat de kwalificatie ervan als „quasiwetgevende bevoegdheid”¹⁷ of zelfs als „tertium genus”, namelijk een soort tussen de wetgevingshandelingen en de uitvoeringshandelingen van algemene strekking in – welke laatste, nog niet door mij besproken, ook aan de Commissie zijn overgelaten – ons niet heel ver kan brengen.

40. Aangezien het gaat om „niet-wetgevingshandelingen”, kan men zich voorts – als de delegatie van wetgeving dat slechts zou zijn in de materiële zin van die uitdrukking, dus als er geen overdracht van een wetgevende bevoegdheid in de volledige betekenis van dat woord zou plaatsvinden – met recht afvragen of deze zogenoemde „delegatie” au fond niet het karakter heeft van een „machtiging”. Als wij moeten spreken van „delegatie” omdat artikel 290 VWEU dat verlangt, kunnen wij het er misschien over eens zijn dat het gaat om een „oneigenlijke” delegatie.

41. In de lijn van die gedachte kan de delegatie van bevoegdheid in artikel 290 VWEU worden opgevat als een geval van „delegalisering”. Er zijn inderdaad heel wat lidstaten waarin wordt gesproken van „delegalisering” in de situatie waarin de wetgever, via een bepaalde procedure, ervoor kiest – onder bepaalde voorwaarden en met voorbehoud van specifieke onderwerpen – een deel van de wetgeving op een gebied „over te dragen” aan de uitvoerende macht. De aldus tijdelijk van de werkingssfeer van de wet „uitgesloten” materie houdt op wet te zijn, ook al is deze inhoudelijk bedoeld om als wet te functioneren.¹⁸

42. Natuurlijk wordt dit begrip gebruikt in een normatieve context waarin het beginsel van hiërarchie onverkort heerst. In het onderhavige geval kan echter, zoals gezegd, ook het standpunt worden ingenomen dat de term „niet-wetgevingshandeling” slechts een evidentie uitdrukt, namelijk dat in dat geval de gewone wetgevingsprocedure niet is gevolgd, noch gevolgd zal worden. Maar ook met die beperkte inhoud meen ik dat het begrip voldoende helderheid verschaft om het, mutatis mutandis, te kunnen toepassen op wat er gebeurt wanneer artikel 290 VWEU wordt toegepast.

43. In het bijzonder moet het, in die gevallen waarin de wetgevingshandeling toestaat dat zij bij een „gedelegeerde handeling” wordt gewijzigd, gaan om onderdelen die ten eerste niet essentieel zijn en ten tweede vervat zijn in uitdrukkelijk genoemde bepalingen. In die omstandigheden is aan deze bepalingen uitzonderlijk de zogenoemde „passieve kracht” ontnomen die inherent is aan de rang van wetgevingshandeling, dat wil zeggen dat daarvan kan worden afgeweken door een bepaling in een „niet-wetgevingshandeling”, zoals artikel 290 VWEU de „gedelegeerde handeling” omschrijft.

2. Uitvoeringshandelingen

44. Ook met betrekking tot uitvoeringshandelingen van algemene strekking in de zin van artikel 291, lid 2, VWEU moeten wij beginnen met een zo onbevooroordeeld mogelijke lezing van de tekst.

i) De tekst van artikel 291, lid 2, VWEU

45. Artikel 291 VWEU luidt als volgt:

„1. De lidstaten nemen alle maatregelen van intern recht die nodig zijn ter uitvoering van de juridisch bindende handelingen van de Unie.

17 — Deze uitdrukking wordt door de Commissie gebruikt in punt 63 van haar beroepsschrift, waarop de Raad in punt 42 van zijn verweerschrift een antwoord formuleert.

18 — Zie over de „delegalisering” in een nationaal constitutioneel systeem, bijvoorbeeld De Otto, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, blz. 226-228.

2. Indien het nodig is dat juridisch bindende handelingen van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd, worden bij die handelingen aan de Commissie, of, in naar behoren gemotiveerde specifieke gevallen en in de bij de artikelen 24 en 26 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalde gevallen, aan de Raad uitvoeringsbevoegdheden toegekend.

3. 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.

4. In de titel van uitvoeringshandelingen wordt ‚uitvoerings-‘ toegevoegd.”

46. Om te beginnen bij het laatste, maakt de kwalificatie „uitvoeringshandeling” het in de eerste plaats mogelijk de handelingen van de Commissie die op basis van deze bepaling zijn vastgesteld, formeel te onderscheiden van de gedelegeerde handelingen, die ook door de Commissie worden vastgesteld, maar dan op basis van de bevoegdheidsdelegatie van artikel 290 VWEU.

47. In de tweede plaats laten wij met artikel 291 VWEU de fase van de „regelgeving” in de zin van artikel 290 VWEU achter ons, en komen wij terecht in een gebied met een andere functie, namelijk de uitvoering en, concreter, de uitvoering van juridisch bindende handelingen van de Unie. Met andere woorden: binnen het stelsel van het Verdrag begint de uitvoering hier, in artikel 291 VWEU.

48. In de derde plaats wordt – op een wijze die vergelijkbaar is met hoe in artikel 290 VWEU aan de Commissie een bevoegdheid tot regelgeving wordt gedelegeerd die op het eerste gezicht behoort tot het terrein van de wetgevingshandelingen – in artikel 291 VWEU aan de Commissie de bevoegdheid toegekend om uitvoeringshandelingen vast te stellen wanneer het nodig is „eenvormige voorwaarden voor toepassing” binnen het gehele gebied van de Unie te stellen. De uitvoeringsbevoegdheden berusten immers naar hun aard in beginsel bij de lidstaten. De Unie kan die slechts subsidiair (ex artikel 5, lid 1, VEU) uitoefenen, en binnen de Unie de Commissie, als instelling die „onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden coördinerende, uitvoerende en beheerstaken” uitoefent (artikel 17, lid 1, VEU).¹⁹

49. Artikel 291, lid 2, VWEU, is dus vóór alles een bepaling waarin de Unie, meer bepaald de Commissie, wordt gemandateerd tot de (subsidiare) uitoefening van een bevoegdheid die aan de lidstaten toebehoort.

50. Anders dan bij artikel 290 VWEU, komt dit mandaat niet slechts voort uit de wil van de wetgever, maar uit een objectieve reden, namelijk de noodzaak dat juridisch bindende handelingen van de Unie onder eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd. Als die noodzaak bestaat, mogen de instellingen, in het kader van het subsidiariteitsbeginsel, uitvoeringsmaatregelen nemen die in beginsel tot de taak van de lidstaten behoren.

19 — Zie over de problemen bij de definitie van de uitvoerende macht in de Unie, Reitling, D., „L’identification de la fonction exécutive dans l’Union”, in Duthiel de la Rochère, J. (dir.), *L’exécution du Droit de l’Union, entre mécanismes communitaires et Droits nationaux*, Bruylant, Brussel, 2009, blz. 27-51. Zie over de verdeling van de uitvoerende bevoegdheden binnen de Unie, Fuentetaja Pastor, J.Á., „Actos delegados, actos de ejecución y distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea”, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, nr. 149, 2011, blz. 55-89 (57-63).

51. Ten slotte zijn de uitvoeringshandelingen ex artikel 291, lid 2, VWEU onderworpen aan controle door de lidstaten via de procedure van verordening (EU) nr. 182/2011²⁰, waarin het traditionele systeem van „comitologie” is vereenvoudigd. In tegenstelling tot het controlesysteem waarin artikel 290 VWEU voorziet, worden de controles ex artikel 291 VWEU niet vrijelijk vastgesteld in de „juridisch bindende handeling” (basishandeling) die de uitvoeringsbevoegdheid toekent, maar draagt lid 3 van artikel 291 VWEU het Europees Parlement en de Raad op, „de algemene voorschriften en beginselen vast [te leggen] die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten [...] controleren”.²¹ Elke basishandeling moet zelf bepalen welke van de controleprocedures die tevoren door het Europees Parlement en de Raad zijn vastgesteld, op haar situatie dient te worden toegepast.²²

ii) Betekenis en draagwijdte van de uitvoeringshandelingen

52. De „uitvoeringshandelingen” in de zin van artikel 291 VWEU stellen de Commissie in staat om, wanneer uitvoering volgens eenvormige voorwaarden nodig is, zelf de uitvoering van het Unierecht ter hand te nemen, als uitzondering op het beginsel dat dit de taak van de lidstaten is.

53. De betekenis van die „uitvoeringshandelingen” kan dus moeilijk worden verward met die van de „gedelegeerde” handelingen, die eveneens door de Commissie worden vastgesteld, zoals hierboven werd besproken. Aan deze laatste ligt het idee ten grondslag van samenwerking tussen de Uniewetgever en de Commissie bij de wetgevende taak in de materiële zin van dat woord.

54. De categorisering van de uitvoeringshandelingen levert minder problemen op. Uit de aard van de zaak vindt er altijd, onmiddellijk voorafgaand aan de uitvoering in strikte zin, nog een laatste deel regelgeving plaats dat volgens de constitutionele tradities van de lidstaten in bepaalde gevallen beschouwd kan worden als vallend onder de uitvoerende macht zelf en dan wel eens „eigen regelgevende bevoegdheid” wordt genoemd, terwijl in andere gevallen de uitdrukkelijke machtiging van de wetgever is vereist. In de context van de Unie, waar het bevoegdheidsbeginsel wordt aangehangen, is dat laatste het geval.

3. Gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen

55. Na de behandeling van de betekenis van de regelgevingscategorieën in respectievelijk de artikelen 290 VWEU en 291 VWEU, moeten wij ons bezighouden met de interactie daartussen. Ik zal in de eerste plaats enkele aspecten behandelen van de verhouding tussen „gedelegeerde” handelingen en „uitvoeringshandelingen”, en daarna de mogelijkheden onderzoeken om een onderscheid daartussen te maken.

20 — Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55, blz. 13). Deze verordening is vastgesteld krachtens lid 3 van artikel 291 VWEU, dat bepaalt dat voor de toekenning van de uitvoeringsbevoegdheden ex lid 2 van datzelfde artikel „het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen vooraf de algemene voorschriften en beginselen vast[leggen] die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren”.

21 — Die algemene voorschriften en beginselen zijn vastgesteld in de voormelde verordening nr. 182/2011.

22 — Verordening nr. 182/2011 voorziet in twee controleprocedures: de raadplegingsprocedure (artikel 4) en de onderzoeksprocedure (artikel 5), die veel uitgebreider is. Wat de bestreden verordening betreft, is de toepasselijke procedure de onderzoeksprocedure, zoals artikel 80, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 528/2012 voorschrijft.

i) De verhouding tussen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen

56. Alvorens dit onderwerp te behandelen lijkt mij een opmerking noodzakelijk. De partijen in deze procedure hebben het hiërarchiebeginsel tot middelpunt van dit geding²³ gemaakt door ter discussie te stellen of er een verschil in rangorde bestaat tussen wetgevingshandelingen en gedelegeerde handelingen, of tussen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Natuurlijk valt daarover heel wat te zeggen, maar het is maar de vraag of het noodzakelijk is in die discussie te treden om – zelfs met de nodige abstractie – op het beroep van de Commissie te kunnen beslissen. Een andere vraag is of, na de opvatting die ik van beide soorten handelingen voorstel, al dan niet conclusies kunnen worden getrokken ten gunste van een bepaalde stelling. Al bij al deel ik de mening van Finland dat het gaat om een discussie die voor deze procedure overbodig is.

57. Anderzijds meen ik dat niet uit het oog mag worden verloren dat uiteindelijk het onderscheid tussen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen niet alleen is gelegen in het verschil tussen wetgeving (ook al is deze gedelegeerd) en uitvoering, maar bovendien in het feit dat gedelegeerde handelingen voortvloeien uit de uitoefening van een regelgevende bevoegdheid van de Unie zelf, terwijl uitvoeringshandelingen resulteren uit de (subsidiare) uitoefening door de Commissie (of door de Raad) van een bevoegdheid die in beginsel bij de lidstaten berust.²⁴

58. Met andere woorden, de diepere reden voor de scheidslijn tussen de artikelen 290 VWEU en 291 VWEU is niet zozeer (of niet alleen) de noodzaak een grens te trekken tussen wetgeving en uitvoering als opeenvolgende fasen van het wetgevingsproces van de Unie, als wel veeleer de wens om de grenzen tussen de bevoegdheden van de Unie en die van de lidstaten aan te geven.

59. In de context van de Unie komt de kwestie van de intensiteit van de regelgeving duidelijk aan de orde bij artikel 290 VWEU, waar het gaat om delegatie aan een instelling van de uitoefening van bevoegdheden die toebehoren aan andere instellingen van de Unie. Ook met betrekking tot artikel 291 VWEU moet het criterium van de regelgevingsintensiteit worden toegepast bij de beoordeling of de Commissie (of de Raad) zich hebben beperkt tot de „uitvoering” van juridisch bindende handelingen van de Unie. Er is echter altijd een prelabelle vraag, namelijk of de uitvoering de taak is van de Unie of van de lidstaten, hetgeen altijd afhangt van een objectieve omstandigheid waar de instellingen van de Unie geen vat op hebben, namelijk of het nodig is dat de uitvoering volgens eenvormige voorwaarden geschiedt. Bij de vraag naar het onderscheid tussen het algemene en het concrete, dat typisch is voor delegatie en machtiging tot wetgeving, komt dan nog die naar de afbakening van bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten.

60. De delegatie van artikel 290 VWEU heeft slechts tot gevolg dat de Commissie wordt gemandateerd om niet-wetgevingshandelingen vast te stellen op een gebied dat oorspronkelijk enkel kon worden geregeld door wetgevingshandelingen; zij heeft echter geen weerslag op de bevoegdheid van de Unie ten opzichte van de lidstaten. Ik bedoel hiermee dat met delegatie niet de weg wordt vrijgemaakt voor een andere regelgevende bevoegdheid dan „die van de Commissie”. Met andere woorden, delegatie vindt altijd plaats in het kader van de bevoegdheden van de Unie en raakt niet aan de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten.

23 — Punten 4, 57, 63, 64, 71, 75 en 91 van het verzoekschrift van de Commissie, punt 41 van het verweerschrift van de Raad, punten 27 en 28 van de memorie in interventie van Nederland en punten 20 tot en met 22 van die van Frankrijk.

24 — Het beginsel dat de materiële uitvoering van de regels van de Unie normaal gesproken bij de lidstaten berust, is onomstreden (bijvoorbeeld Jacqué, J.P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6e druk, Dalloz, Parijs, 2010, kanttekeningen 581-584). Dat de uitvoerende macht bij de lidstaten berust, vindt zijn rechtsgrondslag in artikel 4, lid 3, VEU, dat luidt: „[d]e 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”.

61. Bovendien laat artikel 290 VWEU geen ruimte tot vaststelling van een handeling die de uitvoering van een mandaat toestaat, maar slechts tot die van een handeling waardoor de wetgevingsprocedure wordt geperfectioneerd en voltooid, ook al zijn enkele onderdelen van het aan deze procedure onderworpen gebied gedelegaliseerd. De betrokken bepaling geeft geen toestemming tot uitvoering, maar tot afronding van het wetgevingsproces met gebruikmaking van de regelgevende bevoegdheid. Er is dus nog geen sprake van uitvoering in de zin van artikel 291 VWEU, want die kan pas geschieden wanneer er is „wetgegeven” in de ruimste zin van dat begrip.

62. Het optreden van de Commissie moet betrekking hebben op een gebied dat, zonder delegatie, door middel van wetgeving zou worden geregeld en dus voorwerp zou zijn van een regelgevingsprocedure met de algemene strekking en de abstractie die eigen zijn aan de wetgevingsbevoegdheid. Met de delegatie wordt de Commissie gemandateerd om besluiten van die strekking te nemen en om zich dus te bewegen binnen een beoordelingsruimte die zij niet heeft bij de uitoefening van haar uitvoerende taak. Daarom berust het principiële verschil tussen de door de Commissie uitgeoefende bevoegdheid bij delegatie van wetgeving (artikel 290 VWEU) en de bevoegdheid die haar wordt verleend bij de uitvoeringshandelingen van artikel 291, lid 2, VWEU, uiteindelijk op het feit dat delegatie een bepaalde beoordelingsruimte openlaat die bij uitvoeringshandelingen niet bestaat. De wetgever delegeert aan de Commissie de mogelijkheid te beslissen over punten waarover hij in beginsel zelf had moeten beslissen, terwijl de uitvoeringshandelingen van artikel 291 VWEU betrekking hebben op bepalingen die op alle substantiële punten reeds door de wetgever zijn geregeld.

63. Gelet op dat verschil heeft dat artikel 291, lid 2, VWEU dus zonder meer betrekking op de uitvoerende bevoegdheid, welk begrip – daar zijn partijen het over eens – alles uitsluit wat niet noodzakelijk is voor de concrete toepassing van een regel die al „af” en vastgesteld is. Artikel 290 VWEU bepaalt daarentegen dat de doelstellingen, de inhoud en de strekking van de delegatie moeten zijn afgebakend en maakt duidelijk dat van de Commissie iets méér wordt verwacht dan de enkele uitvoering van een bepaling waarin al die punten reeds zijn geregeld. Dat „iets méér” brengt naar mijn mening ruimte voor „creativiteit” of regelgevend „ingrijpen” met zich, die onmogelijk is bij pure uitvoering.

ii) De afbakening tussen het bereik van de regelgevingsactiviteit als bedoeld in de artikelen 290 VWEU en 291 VWEU

64. Op basis van het voorgaande wil ik een uitlegging voorstellen die een zeker richtsnoer levert bij de bepaling of een concrete regelgevingshandeling uitsluitend kan worden verricht als gevolg van delegatie, of integendeel meer thuishoort in de categorie uitvoering.

65. De Commissie heeft speciaal belang gehecht aan „de aard van de bevoegdheid die de wetgever wil overdragen”; zij heeft de criteria van „de mate van gedetailleerdheid”, het scheppen van rechten en verplichtingen of de „beoordelingsruimte”²⁵ ongeschikt geacht en de werkingssfeer van de respectieve artikelen als „elkaar uitsluitend” gekwalificeerd.²⁶

66. De Raad concentreert zich daarentegen op het bestaan van nieuwe wezenlijke regels en nieuwe rechten en verplichtingen, en wijst op de noodzaak de „inhoud van de regelgeving” te onderzoeken. Naar zijn mening bestaat er een grijs gebied dat zich moeilijk laat omlijnen. Het Parlement, ten slotte, wijst op de mate van gedetailleerdheid, de rechten en verplichtingen en de beoordelingsruimte.²⁷

25 — Punt 15 van de repliek.

26 — Punten 65 e.v. van het verzoekschrift.

27 — Punt 26 van de dupliek.

67. Een principiële opmerking: in deze procedure is ook veel gediscussieerd rond de vraag of gesproken kan worden van een „grijs gebied” op de grens tussen de inhoud van gedelegeerde handelingen en die van uitvoeringshandelingen, of dat de werkingssfeer van beide soorten handelingen integendeel duidelijk gescheiden is, zonder inhoudelijke overlapping. Volgens het standpunt van de Commissie kan, conceptueel bezien, dat wat het voorwerp kan vormen van een gedelegeerde handeling, niet het voorwerp zijn van een uitvoeringshandeling, en vice versa. Volgens het tegenovergestelde standpunt kan het mandaat van de Commissie zowel beantwoorden aan het doel de wetgever te bevrijden van de regelgevingstaak met betrekking tot niet-essentiële onderdelen, als aan het doel de Commissie te belasten met de vaststelling van de handelingen van algemene strekking die noodzakelijk zijn voor de uitvoering in enge zin.

68. Opnieuw meen ik dat het niet nodig is om op dit punt partij te kiezen, vooral vanwege het feit dat in beginsel zowel voor het ene als voor het andere standpunt wat valt te zeggen. Uiteindelijk hangt veel af van het beeld dat partijen al van tevoren van beide begrippen hebben.

69. Anderzijds is het veel besproken „grijze gebied” soms ingekleurd door overwegingen over de „diepgang van de controle” die het Hof op deze materie mag uitoefenen.²⁸ Ik meen dat dit inderdaad de juiste invalshoek is. De vraag moet namelijk niet zijn of een bepaalde regel „ontologisch” zonder enige discussie kan worden geacht binnen de werkingssfeer van hetzij artikel 290 VWEU, hetzij artikel 291 VWEU te vallen, maar veeleer of het Hof elke keuze die de wetgever maakt, tot in detail kan toetsen.²⁹

70. Voor ik verder ga, acht ik het in elk geval van belang aan te geven dat de Commissie terecht van het Hof verlangt dat het de opties van de wetgever, wanneer die voor een keuze staat als die welke thans aan de orde is, in zekere mate toetst. Dat geldt zeer in het bijzonder in situaties als de onderhavige, waarin sprake is van een verandering in het Verdragsrecht en de mogelijkheid dat de wetgever te werk zal blijven gaan „als vroeger”, niet denkbeeldig is. Echter, één ding is de erkenning van het beginsel; iets anders is de draagwijdte ervan.

71. Men kan het er namelijk gemakkelijk over eens zijn dat het optreden van het Hof bij de bewaking van de grens tussen „het essentiële” (de niet-delegeerbare wetgeving) en het „niet essentiële” (de wél delegeerbare wetgeving) uiteraard beperkt is, aangezien het oordeel van het Hof in geen geval in de plaats van dat van de wetgever kan komen. Op vergelijkbare wijze moet het „optreden” van het Hof ook beperkt zijn bij het bewaken van die andere grens, namelijk tussen enerzijds dat wat, om de uitdrukking van de vertegenwoordiger van de Franse regering te gebruiken, „het substantiële” (maar in elk geval niet essentiële) kan worden genoemd, namelijk dat wat specifiek onder artikel 290 VWEU valt, en anderzijds dat wat ik, hoewel ik niet er zeker van ben dat die term de lading helemaal dekt, „het bijkomstige” zou willen noemen, namelijk dat wat valt onder artikel 291, lid 2, VWEU. Weliswaar ligt die andere grens niet binnen een continuüm zoals het bovenstaande, omdat wij in dit geval te maken hebben met andere functies, maar ook in dit geval zijn de mogelijkheden om elke optie van de wetgever, wanneer hij voor die keuze staat, te toetsen, beperkt.

72. Echter, vergelijkbaar met hetgeen advocaat-generaal Jääskinen heeft uiteengezet³⁰, het bestaan van een gebied dat in zekere zin gesloten is voor de Unierechter sluit niet uit – juist niet – dat het Hof een doeltreffende, aangepaste rechterlijke toetsing uitvoert van „de wijze van omgaan” van de wetgever met de keuze tussen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen.

28 — Het Verenigd Koninkrijk stelt in de punten 41 tot en met 45 van zijn memorie in interventie, dat aandacht moet worden besteed aan een samenstel van factoren, terwijl Denemarken (in de punten 15 en 28 van zijn memorie in interventie) objectieve criteria vermeldt die door de rechter kunnen worden getoetst, maar waarbij de wetgever toch een zekere beoordelingsvrijheid behoudt. Tegen deze opvatting verzet de Commissie zich in punt 36 van haar opmerkingen naar aanleiding van de interventies.

29 — Zie hierover Ritleng, D., *Le contrôle de la légalité des actes communautaires par la Cour de Justice et le Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes*, niet-uitgegeven doctoraalscriptie, Straatsburg, 1998, blz. 376-382.

30 — Punt 78 van zijn conclusie in de zaak Verenigd Koninkrijk/Raad en Parlement (reeds aangehaald).

73. In dat kader wil ik in de eerste plaats opmerken dat de betekenis van elk van beide bepalingen, zoals gezegd, voldoende verschilt om de grens tussen hun werkingssfeer te bepalen op basis van een teleologische uitlegging. Mij lijkt een op de bestaansreden en het doel van beide institutionele posities gebaseerde afbakening verreweg het meest passend, want zo kunnen oplossingen worden geboden in de geest van het door de artikelen 290 VWEU en 291 VWEU gevormde stelsel.

74. Daarbij komt dat het ook belangrijk is om, voordat wij ons beperken tot het onderzoek van een geïsoleerde bepaling van de delegerende wetgevingshandeling, deze wetgevingshandeling *in haar geheel* te analyseren, teneinde te weten te komen in welke context, binnen het geheel van deze wetgevingshandeling, is gekozen voor de figuur „uitvoeringshandeling”, eerder dan voor de gedelegeerde handeling.

75. Tevens is veel nadruk gelegd op „beleidsaspecten” als een mogelijke algemene categorie die als criterium kan dienen voor de beoordeling van de keuze van de wetgever in deze materie. Weliswaar heeft het Hof al gebruikgemaakt van het begrip „de fundamentele doelstellingen van het gemeenschapsbeleid” als referentiepunt voor de begrenzing van de uitvoerende bevoegdheid³¹, maar toch meen ik dat de tegenstelling tussen „beleidsaspecten” en wellicht „technische aspecten” voor het onderscheid tussen de beide soorten handelingen maar betrekkelijk bruikbaar is. De reden daarvoor is dat in het geval van artikel 290 VWEU alle eisen betreffende de precisering, in de wetgevingshandeling, van de „doelstellingen”, de „strekking” en de „inhoud” waaraan de gedelegeerde handeling moet voldoen, tot gevolg hebben dat „de beleidsaspecten” nagenoeg uitputtend in de wetgevingshandeling zijn opgenomen. Met andere woorden, artikel 290 VWEU stelt zo veel eisen aan delegatie, dat gesteld kan worden dat er vrijwel geen gebied overblijft waarop de Commissie werkelijk verantwoordelijkheid zou kunnen nemen. De „niet-essentiële onderdelen” waartoe de gedelegeerde handeling zich moet beperken, zijn die waarin geen plaats is om de fundamentele keuzes die de wetgever vanuit zijn verantwoordelijkheid heeft gemaakt, te herzien. Samengevat kan op het gebied van het „niet-essentiële” de marge om beslissingen te nemen die een werkelijke wetgevende verantwoordelijkheid inhouden, aanzienlijk worden beperkt door de voorwaarden waaronder de delegatie wordt toegestaan.

76. Daarentegen staat de ruime „discretionaire bevoegdheid” die de Commissie op grond van artikel 290 VWEU heeft bij de aanvulling van de regelgeving op het betrokken gebied, wél als een paal boven water. De eis dat elke bepaling die door een gedelegeerde handeling mag worden vastgesteld, een zeker „beleidsgehalte” heeft, kan naar mijn mening echter het evenwicht tussen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen verstoren, ten nadele van de eerste.

77. In deze context wil ik erop wijzen dat na Lissabon de koppeling van het begrip wettelijk voorbehoud aan „het essentiële”, zoals het door het Hof placht te worden uitgelegd³², moet worden losgelaten. Na de invoering van artikel 290 VWEU is er geen ruimte meer om te veronderstellen dat de wetgever op het moment dat hij de regeling van het essentiële heeft afgesloten, volledig vrij kan kiezen tussen een gedelegeerde handeling en een uitvoeringshandeling. Dat zou het nuttig effect van de opname van de gedelegeerde handelingen in het Verdragsrecht in gevaar brengen, want, zoals de Commissie waarschuwt³³, dan loopt men het risico dat de „gedelegeerde handelingen” van het begin af aan een lege, ongebruikte categorie worden.

31 — Al vroeg heeft het Hof de aandacht gevestigd op het belang van het criterium van verantwoordelijkheid als richtsnoer bij de bepaling van de wettigheid van een delegatie van bevoegdheden naar de aard en de strekking van de gedelegeerde bevoegdheid. Zo overweegt het Hof in het arrest van 13 juni 1958, Meroni (9/56, Jurispr. blz. 9), dat „de gevolgen van een delegatie van bevoegdheden [sterk] variëren naargelang met deze delegatie nauwkeurig omschreven uitvoerende bevoegdheden worden beoogd”. Een overzicht van de rechtspraak daarover staat in de punten 26-29 van de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Parlement/Raad (arrest van 5 september 2012, C-355/10).

32 — Zie de vorige voetnoot.

33 — Zie punt 12 van de repliek.

78. Ten slotte, omdat er onvermijdelijk iets subjectiefs verscholen zit in al wat met doelstellingen te maken heeft, kan en moet het taalgebruik in de considerans van de delegerende wetgevingshandeling een bijzonder nuttige aanwijzing vormen. De considerans is voor de wetgever namelijk het beste medium om aan te geven wat zijn bedoeling is geweest, namelijk hetzij de wens om de wetgevingsarbeid te staken zodra in „het essentiële” is voorzien, hetzij om aan de Commissie – of eventueel aan de Raad – de bevoegdheid te verlenen om handelingen van algemene strekking vast te stellen die rechtstreeks verband houden met de vereisten van de uitvoeringsfase.

79. Na al deze – voorzeker algemene en grotendeels abstracte – opmerkingen, ben ik van mening dat wij de concrete bepaling kunnen bezien die aanleiding heeft gegeven tot het onderhavige geding, namelijk artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012, voor zover daarin in concreto aan de Commissie de bevoegdheid wordt verleend om een „uitvoeringsverordening” betreffende bepaalde specifieke punten van die verordening vast te stellen.

4. Kon de bestreden bepaling aan de Commissie de bevoegdheid verlenen tot vaststelling van een uitvoeringsverordening?

80. Ook hier wil ik eerst de tekst van de betrokken bepaling citeren. Artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 draagt de Commissie op, een uitvoeringsverordening vast te stellen met betrekking tot de volgende punten:

- „a) de aan het agentschap verschuldigde vergoedingen, met inbegrip van de jaarlijkse vergoedingen voor producten waarvoor een toelating van de Unie is verleend overeenkomstig hoofdstuk VIII en een vergoeding voor aanvragen voor wederzijdse erkenning overeenkomstig hoofdstuk VII;
- b) de regels voor de vaststelling van de voorwaarden voor lagere vergoedingen, vrijstellingen van de vergoeding en de betaling van het lid van het Comité voor biociden dat als rapporteur optreedt; en
- c) de betalingsvoorwaarden”.

81. In hetzelfde lid wordt bepaald dat de uitvoeringsverordening enkel van toepassing is op vergoedingen die aan het agentschap verschuldigd zijn en dat „de hoogte [daarvan] zo [wordt] bepaald dat de opbrengsten van die vergoedingen in combinatie met andere inkomstenbronnen van het agentschap overeenkomstig deze verordening toereikend zijn om de kosten van de verrichte diensten te dekken. De verschuldigde vergoedingen worden door het agentschap bekendgemaakt.”

82. Bij deze bepalingen komen die welke als beginselen zijn opgenomen in lid 3 van artikel 80, namelijk:

- „a) de hoogte van de vergoedingen wordt zo bepaald dat de opbrengsten van de vergoedingen, in principe, toereikend zijn om de kosten van de verrichte diensten te dekken en zal niet hoger liggen dan nodig voor de dekking van die kosten;
- b) de gedeeltelijke terugbetaling van de vergoeding indien een aanvrager de verlangde informatie niet binnen de vastgestelde termijn indient;
- c) waar passend, inachtneming van de specifieke behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen, met inbegrip van de mogelijkheid om betalingen in verschillende termijnen en fasen te splitsen;
- d) bij de structuur en het bedrag van de vergoedingen wordt rekening gehouden met de omstandigheid of de informatie gezamenlijk dan wel afzonderlijk wordt ingediend;

- e) in naar behoren gemotiveerde gevallen kan, mits het agentschap of de bevoegde autoriteit daarmee akkoord gaat, de vergoeding geheel of gedeeltelijk worden kwijtgescholden;
- f) bij de vaststelling van de termijnen voor de betaling van vergoedingen wordt naar behoren rekening gehouden met de termijnen van de procedures van deze verordening”.

83. De Commissie betoogt³⁴ dat hetgeen aan de uitvoeringsverordening wordt overgelaten, de vaststelling is van een compleet en coherent stelsel van vergoedingen die aan het agentschap moeten worden betaald; een coherent samenstel van regels en criteria; een volledig en coherent stelsel, wat betekent dat op basis van door de wetgever vastgestelde beginselen „niet-essentiële onderdelen” van verordening nr. 528/2012 moeten worden aangevuld. Daarom dient die taak voorwerp te zijn van een delegatie ex artikel 290 VWEU.

84. Het Parlement en de Raad relativeren daarentegen het belang van de door de Commissie aangevoerde beginselen en betogen dat het systeem waarin artikel 80 van verordening nr. 528/2012 voorziet, zo gedetailleerd is dat een gedelegeerde handeling niet nodig is en derhalve een eenvoudige uitvoeringshandeling ex artikel 291 VWEU volstaat.

85. Voor ik verder ga, wil ik ingaan op iets waar ik eerder al enige aandacht op heb gevestigd, namelijk dat het goed zou zijn ons niet te beperken tot de problematiek rond een geïsoleerde bepaling in de betrokken verordening, maar ook aandacht te besteden aan de bepaling als deel van een geheel, in het bijzonder met betrekking tot de keuzes die in dat geheel worden gemaakt voor gedelegeerde handelingen of voor uitvoeringshandelingen van algemene strekking. In dat verband wijs ik erop dat in artikel 83, lid 5, van de verordening zo veelvuldig gebruik wordt gemaakt van gedelegeerde handelingen, dat het risico waarop ik heb gewezen dat de wetgever deze nieuwe vorm van regelen van een bepaald gebied zou negeren, is uitgesloten.³⁵ Deze vaststelling betekent natuurlijk niet dat wij de analyse van de bepaling die hier specifiek aan de orde is, niet behoeven voort te zetten, maar ik ben van mening dat niet onvermeld mag blijven dat de verordening wel degelijk gebruikmaakt van gedelegeerde handelingen.

86. Vanaf hier luidt de vraag of artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 redelijkerwijs beschouwd kan worden als uitdrukking van de wil van de wetgever om een regeling vast te stellen die nog verder moet worden ontwikkeld, dan wel of redelijkerwijs kan worden aangenomen dat wij ons al in de uitvoeringsfase bevinden, waarin het noodzakelijk is om, voorafgaand aan de eigenlijke uitvoering, handelingen van algemene strekking vast te stellen. Op dit punt is het niet onbelangrijk op te merken dat een onderwerp dat zo aan wijzigingen onderhevig is als vergoedingen, afgezien van verdere preciseringen, ernaar tendeert om onder uitvoering te vallen.

87. Van daaruit kan ermee worden volstaan te onderzoeken of gesteld mag worden dat wij ons in de betrokken zaak al in de uitvoeringfase bevinden, waarin onvermijdelijk nog een aantal laatste onderdelen geconcretiseerd of definitief bepaald moeten worden, dan wel of wij nog in het stadium verkeren waarin het regelgevend handelen nog doorgaat en een beoordelingsbevoegdheid is vereist waarover de Commissie niet beschikt wanneer zij uitsluitend haar uitvoerende bevoegdheid uitoefent.

34 — Punten 46, 83 en 85 van haar beroepschrift.

35 — Artikel 83, lid 5, somt de bepalingen van verordening nr. 528/2012 op waarin een bevoegdheidsdelegatie plaatsvindt, namelijk artikel 3, lid 4; artikel 5, lid 3; artikel 6, lid 4; artikel 21, lid 3; artikel 23, lid 5; artikel 28, leden 1 en 3; artikel 40; artikel 56, lid 4; artikel 71, lid 9; artikel 85, en artikel 89, lid 1.

88. De reikwijdte van de aan de Commissie verleende regelgevingsbevoegdheid moet worden afgemeten aan de beginselen die de wetgever in lid 3 van artikel 80 van verordening nr. 528/12 heeft vastgesteld. Immers, van de mate waarin die beginselen de beoordelingsruimte van de Commissie kunnen beperken bij de invulling van de bepaling die zij op grond van de uitoefening van die bevoegdheid mag vaststellen, hangt af of het slechts gaat om een uitvoerende bevoegdheid dan wel nog om de uitoefening van een regelgevende bevoegdheid.

89. Naar mijn mening laten de in artikel 80, leden 1 en 3, van verordening nr. 528/2012 gestelde voorwaarden geen ruimte voor de uitoefening van een regelgevingsfunctie die verder gaat dan hetgeen redelijkerwijs op het moment van de uitvoering hetzij aan de lidstaten, hetzij aan de Commissie kan worden overgelaten.

90. Tweemaal bepaalt het artikel dat ervoor moet worden gezorgd dat de kosten van de door het agentschap geleverde diensten gedekt kunnen worden; eenmaal (lid 3, sub a) wordt gespecificeerd dat de hoogte van de vergoedingen „niet hoger [zal] liggen dan nodig voor de dekking van die kosten”. Onder deze omstandigheden acht ik het duidelijk dat de bepaling van de hoogte van de vergoedingen niet aan het risico van een beleidsbeslissing wordt blootgesteld, maar tot een technische vraag wordt teruggebracht. De reden daarvoor is dat de beleidsaspecten van de instelling van een systeem van vergoedingen al uitputtend door de wetgever zelf zijn geregeld, waar hij heeft beslist dat er, ten eerste, vergoedingen zullen worden geheven en dat, ten tweede, deze vergoedingen slechts zullen dienen om de kosten van de diensten te dekken. Verder mogen de vergoedingen niet worden gebruikt voor andere doelen en kunnen zij niet worden vastgesteld op een bedrag dat te hoog is in verhouding tot de kosten van de door het agentschap verrichte diensten.

91. Na dit alles wil ik stilstaan bij het in artikel 80, lid 3, sub e, vastgestelde „beginsel” waarvan de Commissie betoogt dat het een beleidsbeslissing inhoudt. Dat zou erop neerkomen dat aan de Commissie een te grote beoordelingsruimte wordt toegekend. Indien aan de Commissie de beslissing wordt overgelaten over gevallen waarin gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van betaling van de vergoeding mogelijk is, houdt dat in dat aan haar de vaststelling van een onderdeel wordt toevertrouwd dat in elk financieringsstelsel bijzonder gevoelig ligt. De bepaling van de groep die tot betaling van een vergoeding verplicht is, valt namelijk van oudsher onder „de beleidsaspecten”, met een nauwe band tussen vertegenwoordiging en bijdrage. Daarom moet die bepaling in beginsel aan de wetgever zijn voorbehouden.

92. In de context van de aan de orde zijnde bepaling kan echter niet worden gesproken van een mandaat van de Commissie om naar goeddunken de groep van eventuele vrijgestelden vast te stellen. Artikel 80, lid 3, sub e, staat slechts de gehele of gedeeltelijke kwijtschelding toe „in naar behoren gemotiveerde gevallen”, en eist bovendien dat „het agentschap of de bevoegde autoriteit” met de vrijstelling instemt. In deze situatie is de fundamentele beleidsdimensie van de beslissing over de mogelijkheid van kwijtschelding, andermaal, rechtstreeks door de wetgever vastgesteld. Het is niet de Commissie die kan beslissen of kwijtschelding zal worden verleend en of dat een gehele of een gedeeltelijke kwijtschelding kan zijn. Zodra door de wetgever is bepaald dat er grond kan zijn voor vrijstelling, moet de Commissie in de uitvoeringsverordening slechts opnemen dat degenen die in aanmerking willen komen voor kwijtschelding, dit moeten motiveren en dat het agentschap of de bevoegde autoriteit de instantie is die over toewijzing of afwijzing beslist. De taak van de Commissie is dus beperkt tot het vastleggen in de toekomstige uitvoeringsverordening van bepaalde voorwaarden voor kwijtschelding die in feite al door de wetgever in verordening nr. 528/2012 zelf zijn vastgesteld, namelijk motivering van het verzoek en toewijzing door het agentschap of de bevoegde autoriteit. Onder deze omstandigheden meen ik dat met de bepaling niet een uitvoering aan artikel 291, lid 2, VWEU wordt gegeven die onwettig kan worden verklaard.

93. Met betrekking tot de overige in lid 3 van artikel 80 genoemde beginselen lijkt het mij dat zij de beoordelingsruimte van de Commissie voldoende aan voorwaarden verbinden. Als beginselen worden zelfs genoemd: „b) de gedeeltelijke terugbetaling indien een aanvrager de verlangde informatie niet binnen de vastgestelde termijn indient”; „c) waar passend, inachtneming van de specifieke behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen, met inbegrip van de mogelijkheid om betalingen in verschillende termijnen en fasen te splitsen”; of „f) bij de vaststelling van de termijnen voor de betaling van vergoedingen wordt naar behoren rekening gehouden met de termijnen van de procedures van deze verordening”. Er is kortom naar mijn mening geen ruimte voor de uitoefening van een beslissingsbevoegdheid die groter is dan binnen de context van artikel 291, lid 2, VWEU past.

94. Anderzijds verplicht lid 2 van artikel 80 van verordening nr. 528/2012 de lidstaten om vergoedingen aan te rekenen voor de diensten die „zij verrichten met betrekking tot de procedures van deze verordening”. Daartoe bepaalt de tweede alinea van lid 2 dat „[d]e Commissie op grond van de beginselen van lid 3 richtsnoeren met betrekking tot een geharmoniseerde vergoedingenstructuur [verstrekt]”. Uit het bovenstaande zou kunnen worden afgeleid dat van de Commissie wordt verwacht dat zij voor de lidstaten de voorwaarden vormgeeft en concretiseert die door de Unie in lid 3 zijn vastgesteld. Als dat zo was, zou daarmee worden geaccepteerd dat in lid 3 nog ruimte bestaat voor het nemen van beslissingen vanuit een zekere beoordelingsmarge. Ik meen dat dit niet het geval is.

95. Naar mijn mening mandateert de tweede alinea van lid 2 de Commissie niet om beginselen te concretiseren die mijns inziens al zo specifiek zijn dat zij de Commissie elke mogelijkheid ontnemen om een beleidsbeslissing te nemen. Waar het in deze tweede alinea om gaat, is dat de Commissie „op grond van de beginselen van lid 3”, *richtsnoeren verstrekt voor* het handelen van de lidstaten, zodat de door hen vastgestelde vergoedingen een „geharmoniseerde structuur” hebben. Het gaat er dus niet om, een beslissingsruimte vorm te geven die, zoals gezegd, al door de wetgever is afgebakend bij de vaststelling van de beginselen van lid 3, maar om te garanderen dat de door de lidstaten opgelegde vergoedingen een geharmoniseerde structuur vertonen, waarbij die beginselen in acht worden genomen.

96. Ten slotte bevestigt het feit dat de beginselen van artikel 80, lid 3, zowel de Commissie als de lidstaten binden, dat de wetgever „de fase” van de regelgeving als afgelopen heeft beschouwd. Het argument van de Commissie dat de lidstaten op hun beurt, krachtens hun nationale rechtsstelsel, om zo te zeggen kunnen „teruggaan” tot de fase van wetgeving in formele zin, wanneer zij de betrokken regelgeving ten uitvoer brengen, is niet overtuigend.³⁶ Wat van belang is, zoals het Parlement terecht zegt³⁷, is dat voor de Unie de fase voor regelgeving al achter de rug is.

97. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat artikel 80, lid 1, van verordening nr. 528/2012 aan de Commissie de vaststelling mocht overlaten van een uitvoeringsverordening met de inhoud en de voorwaarden die in die bepaling zijn vervat, op de grondslag van artikel 291, lid 2, VWEU, zodat het beroep van de Commissie tot nietigverklaring dient te worden verworpen.

V – Conclusie

98. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

- 1) het beroep van de Commissie te verwerpen;
- 2) de Commissie te verwijzen in de kosten van het geding.

³⁶ — Zie punt 39 van de repliek.

³⁷ — Punten 22 en 23 van de dupliek.