

101 Praktijkvragen

over

de implementatie van EG-besluiten

Inhoudsopgave

Enkele aanwijzingen voor het gebruik

Deel I Inleiding: waar gaat het in deze vraagbaak over?

Deel II Stappenschema bij de implementatie: wat moet er allemaal gebeuren?

Inleiding bij het stappenschema

Stap 1: Ga na of het EG-besluit implementatie behoeft

- A. Soorten EG-besluiten waar het bij de implementatie om gaat
- B. EG-besluiten die geen implementatie behoeven
- C. Codificatie van EG-besluiten

Stap 2: Ga na welke bepalingen van het EG-besluit implementatie behoeven

Stap 3: Ga na hoe de bepalingen van het EG-besluit die implementatie behoeven, moeten worden geïmplementeerd

- A. Eisen met betrekking tot het vastleggen van de inhoud in het nationale recht
- B. Eisen met betrekking tot de vorm van het implementatie-instrument
- C. Eisen met betrekking tot de tijdigheid van de implementatie

Stap 4: Ga na welke voorzieningen getroffen moeten worden op het vlak van uitvoering, handhaving en rechtsbescherming

- A. Handhaving: strafrechtelijk, civielrechtelijk of bestuursrechtelijk?
- B. Gemeenschapsrechtelijke eisen aan de rechtsbescherming

Stap 5: Ga na in hoeverre nieuwe regelgeving nodig is

- A. Implementatie door middel van bestaande nationale regelgeving
- B. Implementatie door middel van een 'algemene juridische context'
- C. Implementatie anders dan door middel van algemeen verbindende voorschriften
 - C.1. Implementatie door middel van beleidsregels
 - C.2. Implementatie door middel van zelfregulering en andere alternatieve technieken

Stap 6: Ga na welk met het EG-besluit strijdig nationaal recht aanpassing behoeft

Stap 7: Ga na welke procedures bij de implementatie moeten worden doorlopen

- A. Kennisgeving van ontwerp-implementatieregelingen
- B. Kennisgeving van implementatie
- C. Overige procedures
 - C.1. Implementatie door middel van bestaand nationaal recht
 - C.2. Beroep op art. 95, vierde of vijfde lid, EG-Verdrag

Deel III Bijzondere aspecten van de implementatie

- A. Interpretatiemethoden en -bronnen
- B. Verwijzing naar (bepalingen van) EG-besluiten
- C. Terminologie in het kader van het Unieverdrag
- D. Aanwijzing 337 Ar
- E. Kennelijke onjuistheden in EG-besluiten
- F. Moeilijk implementeerbare bepalingen
- G. Versnelde implementatie
- H. Intrekken en vervallen van EG-besluiten

I. Overige onderwerpen

DEEL IV Schending van de implementatieplicht

DEEL V Bijlagen

1. Jurisprudentieregister
2. Overzicht van de vragen
3. Trefwoordenregister

Enkele aanwijzingen voor het gebruik

- De vraagbaak biedt een overzicht van het implementatieproces aan de hand van een stappenschema. Deel II van de vraagbaak bevat dit stappenschema, alsmede een inleiding over opzet en gebruik ervan.
- Met het overzicht van de vragen (bijlage 2) en het trefwoordenregister (bijlage 3) kunt u gemakkelijk een antwoord vinden op specifieke vragen.
- Besluiten van de instellingen van de Europese Gemeenschappen worden gepubliceerd in de L-reeks (wetgeving) van het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen, een uitgave van het Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen. Commissievoorstellen worden gepubliceerd in de C-reeks (mededelingen en bekendmakingen) van het Publikatieblad. Verspreiding voor Nederland: SDU Servicecentrum Uitgeverijen.
Documenten van de Commissie zijn tevens te raadplegen via de internetpagina van de Commissie: <http://europa.eu.int/comm> De algemene toegangspoort tot de Europese instellingen is: <http://europa.eu.int>.
- Uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen worden na enige tijd gepubliceerd in de uitgave 'Jurisprudentie van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen'. Verspreiding voor Nederland: SDU Servicecentrum Uitgeverijen. Bij de in deze vraagbaak aangehaalde uitspraken en in het jurisprudentieregister (bijlage 1) zijn de vindplaatsen vermeld. Van nog niet gepubliceerde uitspraken (n.n.g.) verschijnt een samenvatting in het zg. weekoverzicht, opgesteld door het Voorlichtingsbureau van het Hof van Justitie (te bestellen bij Afdeling Pers en Voorlichting van het Hof van Justitie, L-2925 Luxemburg). Het Hof is ook te bereiken via zijn internetpagina: <http://curia.eu.int/nl/>
Op deze pagina verschijnen recente arresten, overzichten van aanhangige zaken e.d.

DEEL I Inleiding: waar gaat het in deze vraagbaak over?

Deze vraagbaak is bestemd voor departementale wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij de implementatie van EG-besluiten in de Nederlandse rechtsorde. De bedoeling is om aan hen, door het inventariseren van vragen die in de implementatiepraktijk zijn opgekomen en van de daarvoor door anderen reeds gekozen of denkbare oplossingen, een helpende hand te bieden. Voor de gevallen waarin het Europese recht bij zijn huidige stand van ontwikkeling onvoldoende houvast biedt, wordt gepoogd aanbevelingen te doen voor een verantwoorde omgang met deze onzekerheden.

Deze vraagbaak heeft geen formele status, vergelijkbaar met die van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Veel van de aangeroerde onderwerpen zijn onvoldoende uitgekristalliseerd om een dergelijke status te kunnen rechtvaardigen. Waar dat in de toekomst wel het geval zal zijn, ligt het in de rede met betrekking tot die onderwerpen bindende aanwijzingen te formuleren die kunnen worden opgenomen in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Een en ander neemt niet weg, dat wordt gehoopt dat de vraagbaak een zekere voorbeeldfunctie zal kunnen vervullen.

Naast deze vraagbaak en de Aanwijzingen voor de Regelgeving, gaat ook het Draaiboek voor de Wetgeving in op een aantal aspecten van de implementatie van EG-besluiten.

In deze vraagbaak wordt onder implementatie verstaan: *de uitvoering van een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk, of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen in de nationale rechtsorde*. Tot die uitvoering zijn de lidstaten gehouden op grond van artikel 10 juncto 249 EG-Verdrag. Een en ander onder omstandigheden zelfs op straffe van aansprakelijkheid van de lidstaat voor aan particulieren toegebrachte schade (gev. zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich en Bonifaci, Jur. 1991, blz. 1-4269) of van betaling van een forfaitaire som of dwangsom (artikel 171 EG-Verdrag).

Gelet op de doelgroep, beperkt deze vraagbaak zich tot een behandeling van de volgende *elementen*:

- (a) het vastleggen van in de EG-besluiten gewaarborgde rechten en verplichtingen;
- (b) het aanpassen van met die besluiten strijdige nationale regelingen;
- (c) het creëren van noodzakelijke uitvoerings- en handavingsstructuren;
- (d) kennisgeving aan de Commissie van (ontwerp-)implementatieregelingen.¹

Doorgaans noopt de uitvoering van EG-besluiten tot activiteiten van *regelgevende aard*, met name het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. In deze vraagbaak wordt ingegaan op de vraag in hoeverre ook andere vormen van regelgeving (beleidsregels, interne regelingen) en, *bij wijze van alternatief*, vormen van zelfregulering en dergelijke als implementatie-instrument in aanmerking kunnen komen. Vandaar dat in bovenstaande omschrijving, anders dan in aanwijzing 328 Ar, niet de beperking 'door middel van het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften' is aangebracht.

Soms lenen uit een EG-besluit voortvloeiende verplichtingen zich ervoor om door middel van feitelijk handelen door of vanwege een (of meer) Nederlandse minister(s) te worden geëffectueerd, zonder dat daarbij wordt geraakt aan de rechtspositie van andere bestuursorganen, lagere overheden of particulieren. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verplichtingen om bepaalde metingen te verrichten of om (periodiek) verslag uit te brengen aan de Commissie. Ook hier gaat het, net als bij de hierboven onder (a) tot en met (d) opgesomde activiteiten, om het voldoen aan *Europeesrechtelijke verplichtingen* op de niet-nakoming waarvan een lidstaat kan worden aangesproken. Deze vorm van uitvoering geven aan EG-besluiten blijft in deze vraagbaak buiten beschouwing.

Tot daadwerkelijke toepassing en handhaving van de nationale implementatieregeling in het concrete geval is een lidstaat op grond van het gemeenschapsrecht eveneens gehouden. Ook deze aspecten blijven hier echter buiten beschouwing.

¹ Vergelijk aanwijzing 328 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) en Implementatie van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde, Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, CTW 90/22, blz. 5.

In deze nieuwste versie van de vraagbaak zijn de wijzigingen verwerkt die voortvloeien uit het Verdrag van Amsterdam. Dit verdrag staat niet op zichzelf, maar bestaat uit wijzigingen van de bestaande verdragen, met name het EG-verdrag en het Verdrag van Maastricht. De belangrijkste wijzigingen voor zover hier relevant, zijn de wijziging van het oude artikel 100A EG, nu artikel 95 (harmonisatie van wetgeving) en de complete henummering van zowel het EG-verdrag als het Verdrag van Maastricht. Het is van belang op te merken dat deze vraagbaak uitsluitend deze nieuwe (enig officiële) nummering hanteert.

DEEL II Stappenschema bij de implementatie: wat moet er allemaal gebeuren?

Inleiding bij het stappenschema

In dit deel van de vraagbaak wordt het implementatieproces onderverdeeld in zeven stappen. Elke stap omvat een opdracht om bepaalde zaken na te gaan. De voornaamste vragen die bij het implementeren aan de orde komen, zijn ondergebracht bij een van deze zeven stappen. Een aantal meer specifieke 'capita selecta' komt in de vragen van deel III aan de orde.

De opzet van het stappenschema is als volgt. In de tekst van de vraagbaak wordt elke stap ingeleid met een kader waarin in een aantal trefwoorden wordt aangegeven welke onderwerpen in de vragen aan bod komen, waar nodig vergezeld van een korte inleiding. In de inleidingen in de tekst wordt verwezen naar de relevante vragen.

Benadrukt zij, dat het stappenschema niet pretendeert een exacte beschrijving van het implementatieproces te geven dat per se in de weergegeven volgorde zou moeten worden doorlopen. Het is veeleer bedoeld als hulpmiddel om tot een inventarisatie te komen van de regelgevende en andere juridische activiteiten die moeten worden ondernomen om de implementatie tot een goed einde te brengen. Het stappenschema kan aldus ook reeds een dienst bewijzen bij het opstellen van het implementatieplan in de zin van aanwijzing 334 Ar naar aanleiding van een ontwerp-EG-besluit. Verder kan het stappenschema als een checklist achteraf worden gebruikt; het doorlopen ervan biedt de zekerheid dat alle relevante vragen aan bod komen. Tot slot brengt het stappenschema enige structuur in de vele vragen die bij de implementatie opkomen. Degene die via het trefwoordenregister bij een vraag terecht komt, ziet deze in haar context geplaatst. Zo bezien leven enige overlapping of het doorlopen ervan in een andere volgorde geen bezwaar op.

STAP 1 Ga na of het EG-besluit implementatie behoeft

- Vorm een beeld van:
 - inhoud, doel en context van het EG-besluit
 - Nederlandse regelgeving waaraan het EG-besluit raakt
- Gaat het om een EG-besluit dat implementatie behoeft?

• Soorten EG-besluiten	1
• Verschil richtlijn en verordening	2
• Implementatie naar aanleiding van een arrest van het Hof	3
• EG-besluiten die geen implementatie behoeven	4,5
• Codificatie van EG-besluiten	6,7

Inleiding

Bij de eerste stap gaat het erom vast te stellen of naar aanleiding van het tot stand komen van een EG-besluit actie moet worden ondernomen. Enig inzicht in het soort EG-besluit waar het om gaat en in inhoud, doel en context daarvan (vergelijk stap 2), is hierbij onontbeerlijk. In verreweg de meeste gevallen zal tot de conclusie worden gekomen, dat Nederland in beginsel enige actie zal moeten ondernemen. Soms zal met louter feitelijk handelen kunnen worden volstaan, meestal zal echter het EG-besluit tevens aanleiding geven tot regelgevende of andere juridische activiteiten.

Is eenmaal de conclusie getrokken, dat naar aanleiding van het totstandkomen van het EG-besluit door Nederland actie moet worden ondernomen, dan is het goed ook reeds een beeld te vormen van de Nederlandse regelgeving waaraan het EG-besluit raakt. Bij de volgende stappen zal hieraan behoefte bestaan.

A. Soorten EG-besluiten waar het bij de implementatie om gaat

1. Om welke soorten EG-besluiten gaat het bij implementatie?

Bij implementatie gaat het om *bindende besluiten* van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk, of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen².

Onder "bindende besluiten" vallen in de eerste plaats de richtlijnen en verordeningen van de Raad van de Europese Unie (al dan niet gezamenlijk met het Europees Parlement) of de Europese Commissie op basis van het EG-Verdrag. In de tweede plaats kunnen soms ook beschikkingen van die instellingen noodzaken tot de vaststelling van implementatieregelingen. Te denken valt aan beschikkingen die de Commissie vaststelt op grond van een aan haar gedelegeerde bevoegdheid tot het stellen van nadere regels. Bijvoorbeeld beschikking 91/147/EEG van de Commissie van 19 maart 1991 tot vaststelling van beschermende maatregelen tegen cholera ten aanzien van de invoer van groenten en fruit uit Peru (PbEG L 73). In de derde plaats kan het gaan om richtlijnen, verordeningen en soms ook beschikkingen op basis van het Euratomverdrag (artikel 161 Euratom-Verdrag) en van op basis van het EGKS-Verdrag vastgestelde aanbevelingen en algemene of individuele beschikkingen (artikel 14 EGKS-Verdrag). In de vierde plaats kunnen besluiten op grond van de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie bindende besluiten zijn, die noodzaken tot de vaststelling van implementatieregelingen.

Tenzij in deze vraagbaak anders wordt aangegeven, is het gestelde over de implementatie van EG-besluiten tevens van toepassing op die van besluiten op basis van de andere verdragen.

Voorbeeld:

Tweede en derde pijlinstrumenten kunnen bijvoorbeeld zijn gemeenschappelijke standpunten, strategieën, en optredens, kaderbesluiten en dergelijke. Een voorbeeld van een gemeenschappelijk standpunt in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (tweede pijler) is het Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad van 16 september 1999 betreffende beperkende maatregelen tegen de Republiek Indonesië (1999/624/GBVB, Pub. 1999, L 245/53), dat in Nederland is geïmplementeerd door middel van de Sanctieregeling Indonesië.³

Niet alleen bindende besluiten, maar ook niet bindende besluiten, zoals resoluties en aanbevelingen kunnen leiden tot implementatiemaatregelen. Opgemerkt zij verder dat er ook aanleiding kan bestaan tot het aanpassen van nationale wetgeving zonder dat een EG-besluit hiertoe uitdrukkelijk verplicht.

2. Waarin verschilt een richtlijn van een verordening en wat maakt dat uit voor de implementatie?

1. Richtlijn

Een richtlijn bevat voor de lidstaten in hoofdzaak een opdracht tot aanpassing van het nationale recht in de door de richtlijn aangegeven zin, waardoor de verschillende wetgevingen van de lidstaten onderling op elkaar worden afgestemd.

Op de lidstaten rust de verplichting de door de richtlijn gewenste resultaten in de nationale rechtsorde te verwezenlijken (artikel 10 juncto 249 EG-Verdrag). Het vastleggen van de in de richtlijn gewaarborgde rechten en verplichtingen (ook wel 'omzetting' genoemd) is daarbij, naast het aanpassen van met de richtlijn strijdige nationale regelingen en het creëren van de noodzakelijke uitvoerings- en handhavingsstructuren, een zeer belangrijk element.

Artikel 249 EG-Verdrag laat de lidstaten de vrijheid bij de implementatie van een richtlijn 'vorm en middelen' te kiezen. Deze vrijheid is in de Hofrechtspraak aanzienlijk ingeperkt. Vergelijk hierover vraag 10 en volgende.

2. Verordening

² De Raad duidt zichzelf aan als 'Raad van de Europese Unie', terwijl de Commissie er de voorkeur aan geeft zichzelf 'Europese Commissie' (naar het publiek toe) c.q. 'Commissie van de Europese Gemeenschappen' (in formele teksten) te blijven noemen. Zie vraag 53.

³ Regeling van 8 december 1999, Stc 1999, nr. 238, p. 7

Volgens artikel 249 EG-Verdrag is een verordening *verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk* in elke lidstaat. Dat wil zeggen, dat de verordening als het ware een wet op Europees niveau is: de bepalingen ervan vormen een *rechtstreekse bron van rechten en verplichtingen* voor allen die zij betreft - particulieren of de lidstaten.

Op de lidstaten rust de plicht alles te doen en na te laten wat voor *de volledige en werkelijke toepassing* van de verordening in de nationale rechtsorde noodzakelijk is (artikel 10 juncto 249 EG-Verdrag). Dit komt op het volgende neer:

(a)Gelet op het karakter van de verordening als rechtstreekse bron van rechten en verplichtingen (rechtstreekse toepasselijkheid), hoeven de betrokken bepalingen ervan niet in een implementatieregeling te worden overgenomen. In beginsel mag dat zelfs ook niet (aanwijzing 340 Ar). Voor meer details: zie vraag 18.

(b)Het komt nogal eens voor dat verordeningen bepalingen bevatten die de lidstaten keuzemogelijkheden laten of die nog nader geconcretiseerd (aanvulling, uitwerking) moeten worden in het nationale recht ter vergemakkelijking van de praktische toepasbaarheid ervan.

(c)Voor het overige zal de voor de daadwerkelijke toepassing in de nationale rechtsorde noodzakelijke uitvoering veelal aanvullenderwijs beperkt kunnen blijven tot: - **het aanpassen van met de verordening strijdige nationale regelingen**

In de zaak Acciardi (C-66/92, Jur. 1993, p. I-4567) was een bepaling aan de orde uit de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW). Volgens deze bepaling was het voor de hoogte van de uitkering van belang dat de echtgenoot van de aanvrager in Nederland woonde. Volgens een verordeningsbepaling moest er echter ook rekening worden gehouden met de gezinsleden van betrokkenen die op het grondgebied van een andere lidstaat wonen. Het gemeenschapsrecht verzette zich daarom tegen de instandhouding van deze bepaling van nationaal recht en de bepaling moest daarom worden aangepast om de strijdigheid op te heffen.

- het creëren van noodzakelijke uitvoerings- en handhavingsstructuren.

Onder de laatste noemer vallen het instellen c.q. aanwijzen van de nationale instanties die met de uitvoering van de verordening zullen worden belast (dat wil zeggen het houden van toezicht, het verlenen van vergunningen, het verstrekken van uitkeringen en dergelijke), het regelen van procedures (bijvoorbeeld een vergunningprocedure), het vaststellen van sancties en het instellen van rechtsbescherming.

In de implementatieregeling moet dan in ieder geval worden aangegeven *welke* met de verordening strijdige handelingen strafbaar zijn of overtreding van welke bepalingen van de verordening strafbaar is. De classificering van het delict en de strafmaat zullen veelal in de Wet op de economische delicten of in de bijzondere wet zijn geregeld. Voorbeelden hiervan zijn te vinden op het terrein van de in- en uitvoer van goederen en levensmiddelen. Zie bijvoorbeeld verordening (EEG) nr. 3185/91 houdende maatregelen inzake de invoer van groenten en fruit uit bepaalde door cholera getroffen regio's (PBEG L 303), geïmplementeerd door middel van de Warenwetregeling invoer groenten en fruit uit door cholera getroffen gebieden (Stcrt. 1991, 223).

- het bezien van ontheffingsbepalingen in nationale regelgeving op verenigbaarheid met de verordening

Tussen verordeningen en nationale ontheffingsbepalingen kan gemakkelijk strijd ontstaan, omdat ontheffingsbepalingen in een verder verwijderd verband staan van de bepalingen van verordening. Zij verdienen dan ook specifieke aandacht bij de implementatie van een EG-verordening. Vergelijk ook vraag 26 en Aanw. 340a AR

Daarnaast treft men ook in verordeningen nogal eens een *expliciete implementatie-opdracht* tot het treffen van handhavingsmaatregelen aan. Deze implementatieclausule bevat dan vaak tevens een termijn waarbinnen deze maatregelen moeten zijn getroffen. Zie bijvoorbeeld artikel 17 van verordening (EEG) nr. 793/93 inzake, de beoordeling en de beperking van de risico's van bestaande stoffen (PbEG L 84): 'Uiterlijk een jaar na de aanneming van deze verordening stellen de Lid-Staten de passende juridische of bestuursrechtelijke maatregelen vast die van toepassing zijn in de gevallen van inbreuk op de bepalingen van deze verordening'.

Een bijzonder probleem vormt de situatie dat een verordening wordt ingetrokken en vervangen door een (bijvoorbeeld verdergaande) nieuwe. Indien op grond van de nieuwe verordening uitvoerings- en handhavingsregelingen in het leven moeten worden geroepen, moeten de lidstaten daarvoor natuurlijk de tijd krijgen. Het is de vraag hoe de uitvoerings- en handhavingsregelingen van de 'oude' verordening behandeld moeten worden in de periode voor de aanneming van de nieuwe regelingen. De 'oude' verordening is immers inmiddels ingetrokken. Er kan een gat ontstaan in de uitvoering en handhaving. Dit dient zoveel mogelijk te worden voorkomen. Ook indien de oorspronkelijke regelingen inhoudelijk ongewijzigd kunnen blijven, verdient het vanuit het oogpunt van duidelijke en overzichtelijke wetgeving aanbeveling om in ieder geval te verwijzen naar de nieuwe verordening.

Voorbeeld: Verordening 1294/1999/EG van de Raad van 15 juni 1999 inzake de bevestiging van middelen en een verbod op investeringen ten aanzien van de Federale Republiek Joegoslavië. Door middel van deze verordening wordt een eerdere verordening met dezelfde strekking ingetrokken. De nieuwe verordening bepaalt echter in artikel 12 zelf al dat de sancties die van toepassing waren op grond van de oude verordening, van toepassing *blijven*, zolang er nog geen nieuw sanctiestelsel is vastgesteld. Zie ook de uitspraak van het Hof in de zaak Kennes (zaak C-8/90, Jur. 1991, p. I-4391)

Let wel, ook al regelt een verordening slechts *communautaire procedures of rechtsfiguren*, zoals de milieukeur (verordening (EEG) nr. 880/92 PbEG L 99) of het Europees economisch samenwerkingsverband (verordening (EEG) nr. 2137/85 PbEG L 199), dan wil dat nog niet zeggen dat deze niet geïmplementeerd hoeft te worden.

Voorbeeld

Zo wordt in de wet houdende uitvoering van de Verordening (EEG) nr. 2137/85 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 juli 1985 tot instelling van Europese economische samenwerkingsverbanden (Stb. 1989, 245) uitvoering gegeven aan de desbetreffende verordening, onder meer door aanwijzing van een register, het van (overeenkomstige) toepassing verklaren van bepalingen van het BW, aanwijzing van een bevoegde autoriteit in de zin van de verordening, strafbaarstelling van de overtreding van met name genoemde bepalingen van de verordening en dergelijke.

3. Kan er aanleiding bestaan tot aanpassing van wetgeving naar aanleiding van een arrest van het Hof, ook al verplicht het arrest daar strikt genomen niet toe?

Ook een arrest van het Hof waarin EG-regelgeving wordt uitgelegd kan verplichten tot aanpassing of vaststelling van wet- en regelgeving. In dat geval zullen hiertoe de nodige maatregelen moeten worden genomen. Indien een arrest echter niet strikt genomen verplicht tot het aannemen of wijzigen van wetgeving, is terughoudendheid geboden. Bij een al te gedetailleerde aanpassing van wetgeving aan nieuwe jurisprudentie bestaat immers het risico dat wetgeving frequent zal moeten worden aangepast naar aanleiding van nieuwe jurisprudentie. Op grond van het nationale wetgevingsbeleid kunnen de beginselen van rechtszekerheid en kenbaarheid onder omstandigheden aanpassing echter wel noodzakelijk maken.

Een situatie als hierboven is ontstaan naar aanleiding van het Brown-arrest (zaak C-394/96, Brown/Rentokil, Jur. 1998, p. I-4185). Dit arrest was van belang voor het hanteren van een ontslagtermijn op grond van ziekte in het ontslagrecht. Op grond van dit arrest moet er bij het hanteren van een dergelijke ontslagtermijn namelijk onderscheid gemaakt worden tussen ziekte die met zwangerschap en bevalling verband houdt, en ziekte waarbij dit niet het geval is. Alleen de periode van ziekte die geen verband houdt met zwangerschap en bevalling, mag voor de berekening van de ontslagtermijn worden meegeteld. In de Nederlandse wetgeving was dit niet zo uitdrukkelijk bepaald. Het algemene verbod op discriminatie is echter ook in het ontslagrecht van toepassing, wat tot hetzelfde resultaat leidt.

Er is echter toch besloten tot aanpassing van de wetgeving, omdat naar nationale opvattingen de beginselen van rechtszekerheid en kenbaarheid explicitering van de ontslagbepalingen noodzakelijk maakten.

Het voorgaande geldt ook voor EG-besluiten die niet expliciet verplichten tot nieuwe wetgeving.

B. EG-besluiten die geen implementatie behoeven

4. Zijn er gevallen waarin Nederland naar aanleiding van de totstandkoming van een EG-besluit per definitie niets hoeft te ondernemen?

Slechts in het uitzonderlijke geval dat een richtlijn in zijn geheel tot een andere lidstaat of groep van andere lidstaten is gericht dan wel een verordening niet in Nederland van toepassing is, hoeft Nederland *per definitie* geen enkele actie te ondernemen.

Voorbeeld 1 (richtlijn)

Richtlijn nr. 92/122/EEG waarbij Griekenland wordt gemachtigd de liberalisatie van bepaalde kapitaalverrichtingen uit te stellen (PbEG L 409)

Voorbeeld 2 (verordening)

Verordening (EEG) nr. 541/70 betreffende de landbouw van het Groothertogdom Luxemburg (PbEG L 68).

In alle andere gevallen zal Nederland naar aanleiding van de totstandkoming van een EG-besluit *in beginsel steeds enige actie* moeten ondernemen. Soms zal met louter feitelijk handelen kunnen worden volstaan (vergelijk de vragen 4 en 9), meestal echter zal het EG-besluit tevens aanleiding geven tot regelgevende of andere juridische activiteiten.

5. Moeten alle EG-besluiten die Nederland aangaan worden geïmplementeerd?

Ja, in beginsel moeten alle richtlijnen die mede tot Nederland zijn gericht en alle verordeningen die mede in Nederland van toepassing zijn, worden geïmplementeerd. **Daarnaast kunnen ook andere EG-besluiten, zoals beschikkingen en aanbevelingen leiden tot regelgeving.** Op deze hoofdregel bestaan evenwel twee uitzonderingen, namelijk (1) het geval dat *volledig met het feitelijk gevolg geven* aan de verplichtingen van het EG-besluit kan worden volstaan en (2) ingeval van *zgn. zuivere codificatie*.

N.B. In het spraakgebruik wordt van een EG-besluit wel gezegd dat het 'niet hoeft te worden geïmplementeerd' ingeval het reeds in zijn geheel wordt gedekt door bestaande Nederlandse regelgeving. Bedoeld wordt dan, dat in het concrete geval *geen nieuwe* regelgeving nodig is. Vergelijk vraag 26.

1. Uitsluitend feitelijk handelen

EG-besluiten die *uitsluitend* verplichtingen voor de lidstaten bevatten die door middel van *feitelijk handelen* door een (of meer) Nederlandse minister(s) kunnen worden geëffectueerd, zonder dat daarbij wordt geraakt aan de rechtspositie van andere bestuursorganen, lagere overheden of particulieren, behoeven geen implementatie.

EG-besluiten die in hun geheel kunnen worden uitgevoerd door feitelijk handelen in bovengenoemde zin, zijn vrij uitzonderlijk. Daarentegen bevat nagenoeg elk EG-besluit wel een of meer bepalingen voor de uitvoering waarvan met dergelijk feitelijk handelen kan worden volstaan. Vergelijk vraag 9.

Voorbeeld 1

Richtlijn 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de informatiemaatschappij (PubEG L 204/37, zoals gewijzigd door RI. 98/48/EG, PubEG L 217) bevat voor de lidstaten (voor Nederland: alle ministers) de verplichting om ontwerpen voor regelingen waarin *zgn. technische specificaties* zijn opgenomen ter voorafgaande toetsing aan de Commissie te zenden. Deze richtlijn heeft niet geleid tot Nederlandse formele of materiële wetgeving.

Voorbeeld 2

Krachtens artikel 284 EG-Verdrag kan de Commissie voor de vervulling van de haar opgedragen taken, binnen de grenzen en onder de voorwaarden door de Raad overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag vastgesteld, alle gegevens verzamelen en alle noodzakelijke verificaties verrichten. Op grond van deze bepaling zijn nogal wat richtlijnen tot stand

gekomen die de organisatie van enquêtes door de lidstaten beogen waarvan de resultaten aan de Commissie dienen te worden medegedeeld, zoals richtlijn nr. 82/606/EEG betreffende de organisatie door de lidstaten van enquêtes naar de verdiensten van vaste arbeiders en seizoenarbeiders die werkzaam zijn in de landbouw (PbEG L 247). Ook deze richtlijn heeft niet geleid tot Nederlandse formele of materiële wetgeving.

Voorbeeld 3

Verordening (EEG) 3037/90 betreffende de statistische nomenclatuur van de economische activiteiten in de EG (PbEG L 293), waarin wordt geëist dat de lidstaten volgens een bepaald model verslag doen van economische activiteiten.

2. *Zuivere codificatie*

EG-besluiten die een codificatie van eerdere besluiten bevatten, waarbij deze eerdere besluiten worden ingetrokken, zonder dat dit materiële veranderingen met zich meebrengt, behoeven ook geen implementatie". Het gaat dan om zgn. *zuivere (constitutieve) codificatie*. Zie vraag 6.

C. Codificatie van EG-besluiten

6. Vergt een EG-besluit dat codificatie bevat implementatie?

Drie vormen van codificatie van EG-wetgeving laten zich onderscheiden: (1) zuivere codificatie, (2) codificatie met herschikking, beide constitutief, en (3) declaratoire codificatie. Slechts EG-besluiten die een codificatie met herschikking behelzen, behoeven implementatie. Dat valt op te maken uit een daartoe strekkende implementatie-opdracht in die besluiten.

In het communautaire, spraakgebruik bestaat codificatie in het samenbrengen in één tekst (een nieuw besluit) van een richtlijn of verordening en van alle nog van kracht zijnde wijzigingen die dat instrument heeft ondergaan. De codificatie is *constitutief* wanneer zij gepaard gaat met de intrekking van de oude tekst.

1. Zuivere codificatie

Bij zuivere (constitutieve) codificatie gaat het om EG-besluiten die een codificatie van eerdere besluiten bevatten, waarbij deze eerdere besluiten worden ingetrokken, zonder dat dit materiële veranderingen met zich meebrengt. Een zuiver codificatiebesluit behoeft zelf geen implementatie. Het is te herkennen aan het ontbreken van een implementatie-opdracht en een verplichting om de Commissie in kennis te stellen van de nationale regelingen die strekken tot de implementatie ervan. Wel kennen zij een uitdrukkelijke bepaling volgens welke de bestaande verplichtingen van de lidstaten tot implementatie van de in de codificatie betrokken besluiten intact blijven.

Bijvoorbeeld richtlijn nr. 93/37/EEG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken (PbEG L 199), welke een constitutieve codificatie bevat van de herhaaldelijk gewijzigde richtlijn 71/305/EEG.

Voor de vraag of een zuiver codificatiebesluit, dat geen implementatie behoeft, anderszins consequenties kan hebben voor de nationale regelgeving, zie vraag 7.

2. Codificatie met herschikking

Bij codificatie met herschikking gaat het om EG-besluiten die naast codificatie van bestaande EG-wetgeving ook materiële wijzigingen bevatten (bijwerking, aanvulling, wijziging etc.). Ook deze vorm van codificatie is constitutief, omdat zij gepaard gaat met intrekking van de in de codificatie betrokken besluiten.

Codificatiebesluiten met herschikking behoeven wèl implementatie. Zij bevatten dan ook de normale implementatie-opdracht, alsmede een implementatietermijn.

Voorbeeld

Verordening (EEG) nr. 3274/93 waarbij de levering van een aantal goederen en diensten aan Libië, wordt verhinderd (PbEG L 295) ter uitvoering van de VN-resolutie die strekt tot uitbreiding van de sancties tegen Libië. In de preambule van deze verordening wordt aangegeven dat, ten behoeve van de doorzichtigheid, de aanvullende maatregelen worden geïncorporeerd in het kader van een alles omvattend communautair instrument waartoe verordening (EEG) nr. 945/92 (PbEG L 101), ter uitvoering van de oorspronkelijke VN-resolutie betreffende sancties tegen Libië, wordt ingetrokken.

Soms is het verschil met zuivere codificatie wel zeer gering. Het al dan niet voorkomen van een uitdrukkelijke implementatie-opdracht moet dan uitsluitend bieden.

Voorbeeld

Richtlijn nr. 93/36/EEG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen (PbEG L 199), welke naast enkele kleine wijzigingen codificatie van de herhaaldelijk gewijzigde richtlijn nr. 77/62/EEG beoogt.

3. *Declaratoire codificatie*

Declaratoire codificatie, ook wel coördinatie of consolidatie geheten, is een niet-officiële vorm van codificatie, waarbij wel een doorlopende tekst wordt vervaardigd, die in de C-editie (!) van het Publikatieblad wordt afgedrukt, maar waarbij de in de codificatie betrokken besluiten in stand worden gelaten. Zij heeft slechts documentaire waarde en geen rechtsgevolgen.

Voorbeeld

Bij de publikatie van de geconsolideerde versie van verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PbEG C 325) wordt duidelijk gesteld, dat deze *uitgave geen juridische waarde* heeft.

7. Kan een zuiver codificatiebesluit, dat geen implementatie behoeft, anderszins consequenties hebben voor de nationale regelgeving?

Het kan zijn, dat in een zuiver codificatiebesluit de bepalingen van de in de codificatie betrokken besluiten vernummerd worden. Uit het oogpunt van overzichtelijkheid van de regelgeving kan het nuttig zijn om te bezien of de verwijzingen in de nationale implementatieregelingen niet eveneens zouden moeten worden aangepast. Deze aanpassingen kunnen worden 'meegenomen', wanneer een regeling om andere redenen wijziging behoeft (geleidelijke aanpassing). Voor zover het echter gaat om verwijzing als *implementatiemethode* (zie deel III, onderdeel B, betreffende verwijzing naar EG-besluiten) is onverwijld aanpassing van de desbetreffende nationale maatregel noodzakelijk. Deze verliest door de verwijzing naar een niet langer rechtsgeldig EG-besluit immers haar betekenis. Voor zover het gaat om bepalingen in implementatieregelingen die strafrechtelijk worden gehandhaafd, wordt voorshands dringend aangeraden zo snel mogelijk tot aanpassing over te gaan. Bij het ontbreken van relevante rechtspraak, is niet duidelijk of de strafrechter wel genoeg zal nemen met het kunnen herleiden (via een concordantietabel bij het codificatiebesluit) van de (niet aangepaste) nationale verwijzing naar het nieuwe codificatiebesluit. Het risico dat strafvervolgning om die reden stukloopt, kan door onmiddellijke aanpassing worden uitgesloten. Overwogen moet tevens worden niet langer te verwijzen en (in plaats van een verwijzingsbepaling) de desbetreffende richtlijnnorm in de nationale regelgeving op te nemen.

Een codificatiebesluit bevat altijd een uitdrukkelijke bepaling krachtens welke de verwijzingen naar de ingetrokken EG-besluiten voortaan aan de hand van een in de bijlage opgenomen concordantie- of transponeringstabel als verwijzingen naar het codificatiebesluit gelden. Een dergelijke bepaling vormt echter volgens het Hof louter de vertaling van de gevolgen die op communautair vlak uit de intrekking van het EG-besluit voortvloeien en doelt dus geenszins op verwijzingen naar de ingetrokken regeling die in de nationale uitvoeringsbepalingen voorkomen (zaak C-8/90, Kennes, Jur. 1991, blz. I-4391).

STAP 2 Ga na welke bepalingen van het EG-besluit implementatie behoeven

• Bepalingen die geen implementatie behoeven	8,9
• Situaties die zich niet in Nederland (kunnen) voordoen	10

Inleiding

Bij de tweede stap gaat het erom de bepalingen van het EG-besluit die geen implementatie behoeven, te schiften. Veelal gaat het daarbij om bepalingen die geen normatieve waarde hebben, die Nederland niet aangaan, of waaraan geheel door feitelijk handelen kan worden voldaan. Bij laatstgenoemde categorie moet worden beseft, dat er wel degelijk een Europeesrechtelijke plicht op Nederland rust om actie te ondernemen.

Bij de volgende stappen moet worden nagegaan hoe de bepalingen die na deze schifting overblijven, waarvan dus is vastgesteld dat ze wèl implementatie behoeven, moeten worden geïmplementeerd.

8. Moeten alle bepalingen van EG-besluiten worden geïmplementeerd?

Nee. De volgende categorieën bepalingen van EG-besluiten behoeven niet te worden geïmplementeerd:

- (a) Bepalingen die uitsluitend het doel van het besluit omschrijven of een typering van het besluit bevatten.

Voorbeeld

Artikel 1 van richtlijn nr. 92/42/EEG betreffende de rendementseisen voor nieuwe olie- en gasgestookte centrale-verwarmingssketels (PbEG L 167) luidt: 'Deze richtlijn is een maatregel in het kader van het SAVE-programma betreffende de bevordering van de energiebesparing in de Gemeenschap en stelt de rendementseisen vast voor met vloeibare of gasvormige brandstoffen gestookte nominale centraleverwarmingssketels met een nominaal vermogen van niet minder dan 4 kW en niet meer dan 400 kW.'

- (b) Bepalingen die verplichtingen of bevoegdheden van EG-instellingen bevatten.

Voorbeeld 1

Artikel 17 van richtlijn nr. 91/477/EEG inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PbEG L 256) luidt: 'Binnen vijf jaar na de datum van omzetting van deze richtlijn brengt de Commissie bij het Europese Parlement en de Raad verslag uit over de situatie die is ontstaan door de toepassing van deze richtlijn, in voorkomend geval vergezeld van voorstellen.'

Voorbeeld 2

(PbEG L 22) luidt: 'Indien de Commissie vaststelt (...), dat in een derde land beleggingsondernemingen niet de nationale behandeling krijgen die dezelfde concurrentiemogelijkheden biedt als die welke aan binnenlandse beleggingsondernemingen worden geboden, en dat de voorwaarden voor daadwerkelijke toegang tot de markt niet zijn vervuld, kan zij onderhandelingen openen om dit euvel te verhelpen.'

- (c) Bepalingen over EG-besluitvormingsprocedures.

Voorbeeld 1

Artikel 6 van richtlijn nr. 77/504/EEG betreffende raszuivere fokrunderen (PbEG L 206) luidt: 'Volgens de procedure van artikel worden vastgesteld:

- de methoden inzake prestatie-onderzoek en beoordeling van de genetische waarde van runderen;
- de criteria voor de erkenning van organisaties of verenigingen van vee fokkers;
- de criteria voor de instelling van stamboeken;
- de criteria voor de inschrijving in stamboeken;
- de gegevens die in het stamboekcertificaat moeten voorkomen.'

Het betreft hier een delegatie van regelingsbevoegdheid aan de Commissie. Uiteraard behoeven de nadere regels die de Commissie op grond van deze bevoegdheid vaststelt, wèl implementatie.

Voorbeeld 2

Artikel 5, eerste lid, van richtlijn nr. 89/106/EEG inzake voor de bouw bestemde producten (PbEG L 40) luidt: 'Indien een Lid-Staat of de Commissie van mening is dat de in artikel (...) bedoelde geharmoniseerde normen (...) niet voldoen aan het bepaalde in artikel stelt die Lid-Staat of de Commissie het in artikel (...) bedoelde Comité daarvan met opgave van redenen in kennis.'

- (d) Bepalingen die opties voor de lidstaten geven waarvan Nederland geen gebruik wenst te maken.

Voorbeeld 1

Artikel 8 van richtlijn nr. 80/665/EEG betreffende de bestrijding van ringrot bij aardappelen (PbEG L 180) luidt: 'De Lid-Staten kunnen aanvullende of strengere maatregelen ter bestrijding van ringrot bij aardappelen of ter voorkoming van de verbreiding ervan vaststellen, voor zover dergelijke maatregelen daarvoor noodzakelijk zijn.'

Voorbeeld 2

Artikel 2 van richtlijn nr. 91/121/EEG betreffende het toezicht op en de beheersing van grote risico's van kredietinstellingen (PbEG L 121) luidt: 'De Lid-Staten kunnen evenwel afzien van de toepassing van deze richtlijn op kredietinstellingen die (...).'

(e) Bepalingen die niet mede tot Nederland gericht zijn.

Voorbeeld

Artikel 11, eerste lid, derde alinea, van richtlijn nr. 80/1107/EG betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan chemische, fysische en biologische agentia op het werk (PbEG L 327) luidt: 'In afwijking van de voorgaande bepalingen zijn de in de eerste en tweede alinea bedoelde termijnen voor wat betreft de Helleense Republiek respectievelijk vier en vijf jaar.'

N.B. Bepalingen die zien op situaties die zich in Nederland (nog) niet voordoen, zijn wel mede tot Nederland gericht en dus wèl implementatiebehoefstig. Vergelijk vraag 10.

(f) Bepalingen die verplichtingen bevatten waaraan kan worden voldaan door middel van feitelijk handelen door of vanwege een (of meer) Nederlandse minister(s), zonder dat daarbij de medewerking van andere bestuursorganen of lagere overheden nodig is en zonder dat daarbij sprake is van ingrepen in de rechten en vrijheden van burgers. Vergelijk vraag 9.

N.B. In deze gevallen rust er wel degelijk een Europeesrechtelijke plicht op Nederland om actie te ondernemen. Vergelijk deel I.

9. Behoeft een bepaling van een EG-besluit die een verplichting inhoudt waaraan de lidstaat door feitelijk handelen gevolg kan geven, ook te worden geïmplementeerd?

Indien aan de bedoelde verplichting kan worden voldaan door middel van feitelijk handelen door of vanwege", een (of meer) Nederlandse minister(s), *zonder dat daarbij de medewerking van andere bestuursorganen of lagere overheden nodig is en zonder dat daarbij sprake is van ingrepen in de rechten en vrijheden van particulieren*, behoeft de desbetreffende richtlijnbeepaling niet te worden geïmplementeerd. Bij feitelijk handelen kan worden gedacht aan kennisgeving aan de Commissie, het verrichten van metingen, het verzamelen van gegevens en dergelijke.

N.B. In deze gevallen rust er wel degelijk een Europeesrechtelijke plicht op Nederland om actie te ondernemen. Vergelijk deel I.

Zodra echter voor de uitvoering van de verplichting wèl de bedoelde medewerking nodig of gewenst is, dan wel het feitelijk handelen wèl ingrijpt in de rechten en vrijheden van particulieren, zal de desbetreffende bepaling moeten worden geïmplementeerd.

Voorbeeld

Bij richtlijn nr. 80/778/EEG betreffende, de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PbEG L 229) zijn kwaliteitsnormen ter zake vastgesteld, waar de lidstaten onder omstandigheden van mogen afwijken. De lidstaten die gebruik maken van deze afwijkingsmogelijkheden, moeten de Commissie hiervan binnen een bepaalde termijn c.q. onmiddellijk in kennis stellen.

Uit het arrest in zaak C-237/90 (Jur. 1992, blz. I-5973) kan worden opgemaakt, dat:

- de verplichting van de lidstaat zelf tot kennisgeving aan de Commissie kennelijk niet in een wettelijke regeling overgenomen behoeft te worden;
- indien echter de centrale overheid van een lidstaat het 'beheer' van de uitzonderingsclausules *regionaal of functioneel 'uitbestedt'*, zoals in het geval van Duitsland o.a. aan de Länder, in de implementatieregeling moet worden voorzien in een juridisch bindend en in het licht van de richtlijn voldoende slagvaardig instrument dat de centrale overheid in staat stelt binnen de door de richtlijn voorgeschreven termijn de Commissie daadwerkelijk in kennis te stellen. In dit geval, aldus het Hof, een wettelijke verplichting tot onmiddellijke kennisgeving aan de centrale overheid.

Overigens moeten in Nederland informatieverplichtingen die aan de gemeenten en provincies worden opgelegd ook naar *Nederlands recht* reeds bij of krachtens de wet worden geregeld (artikel 119 Gemeentewet (Stb. 1992, 96) en artikel 117 Provinciewet (Stb. 1993, 667)).

In het hierboven genoemde voorbeeld gaat het om verplichtingen om van bepaalde gegevens melding te doen aan de Commissie (notificatie). Deze verplichtingen hebben een bijzonder karakter. Zij kunnen worden onderscheiden in twee categorieën.

(a) In de eerste plaats zijn er verplichtingen waarbij de vaststelling of werking van een maatregel afhankelijk is van de instemming van de Commissie en/of waarbij sprake is van een standstillperiode (gedurende een bepaalde periode mag de nationale maatregel nog niet worden vastgesteld).

(b) Aan de andere kant zijn er meldingsverplichtingen die slechts informatief van aard zijn of administratieve samenwerking beogen te vergemakkelijken.

Voor de laatstgenoemde categorie bestaat geen juridische noodzaak tot omzetting.

De situatie is echter minder duidelijk voor de eerstgenoemde categorie bepalingen. De vraag of een bepaling moet worden omgezet, moet worden beantwoord aan de hand van de vraag of de desbetreffende bepaling rechten en/of verplichtingen voor particulieren met zich brengt. In het *Securitel*-arrest (zaak C-194/94, Jur. 1996, p. I-2201) heeft het Hof bepaald dat burgers zich in rechte kunnen beroepen op notificatieverplichtingen, maar het Hof heeft niet bepaald dat dit ook betekent dat notificatieverplichtingen ook daadwerkelijk moeten worden omgezet in nationale regelgeving. Het gaat immers niet om materiële normen, maar om een procedurele verplichting van de overheid jegens de Commissie. Tegen deze achtergrond is het niet zeker of het Europese recht vereist dat (deze) notificatieverplichtingen moeten worden omgezet. Bovendien wordt het nut van omzetting, ook voor de tweede categorie gevallen, beperkt geacht.

Voor notificatieverplichtingen uit het EG-verdrag of uit EG-verordeningen geldt overigens op grond van hun karakter dat het overnemen daarvan in nationale regelgeving in beginsel achterwege moet blijven. Wel kunnen uitvoeringsmaatregelen nodig zijn (zie vraag 2).

Het is wel van belang dat er duidelijkheid is over hoe met de notificatieverplichting wordt omgegaan. Dit kan gerealiseerd worden door in de toelichting bij nationale implementatieregelgeving aandacht te besteden aan aard en inhoud van de notificatieverplichting, adressaat van de verplichting en de wijze van uitvoering. In de transponeringstabel zou daarnaast aangegeven kunnen worden waarom implementatie van de meldingsplicht niet wordt opgenomen in het lichaam van de regeling.

10. Moet Nederland ook een richtlijnbe­paling impleme nteren die ziet op een bepaalde situatie die zich in Nederland niet voordoet of kan voordoen?

1. De situatie doet zich in Nederland (nog) niet voor

Uitgangspunt in de Hofrechtspraak is, dat het feit dat de praktijk in overeenstemming is met een richtlijn of dat een bepaalde situatie *zich (nog) niet heeft voorgedaan*, de lidstaat niet ontslaat van de implementatieplicht.

Voorbeeld

Deze vraag was aan de orde in zaak C-339/87 (Jur. 1990, blz. I-851) waarin Nederland betoogde, dat in Nederland bij het achtervolgen van wild geen gebruik wordt gemaakt van vliegtuigen en dat het dan ook overbodig was een dergelijk verbod in de nationale wetgeving op te nemen, ofschoon de zgn. Vogelrichtlijn (richtlijn nr. 79/409/EEG) daartoe verplichtte. Dit verweer werd door het Hof niet aanvaard: de omstandigheid dat een met een verbod van de richtlijn onverenigbare activiteit in een bepaalde lidstaat *niet* voorkomt, kan het ontbreken van wettelijke bepalingen in die zin niet rechtvaardigen. Om de volledige toepassing van richtlijnen rechtens en niet alleen feitelijk te verzekeren, moeten de lidstaten immers voor een duidelijk wettelijk kader op het betrokken gebied zorgen.

2. De situatie kan zich in Nederland niet voordoen

Aan de vraag of ook geïmplementeerd moet worden indien een situatie in een lidstaat *niet kan voorkomen*, is het Hof nog niet toegekomen. Lijkt implementatie evident zinloos, dan kan een lidstaat op eigen gezag van implementatie afzien. Buiten deze gevallen wordt een oplossing gezocht in Raadskader of in overleg met de Commissie.

Het is niet altijd evident of een bepaalde situatie niet alleen niet voorkomt, maar ook niet voor *kan* komen in een lidstaat. Het is duidelijk dat Nederland geen besluiten hoeft te implementeren die bijvoorbeeld zien op een bepaalde situatie die zich uitsluitend voor kan doen in berggebieden. Andere gevallen zijn echter vaak niet zo evident. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het standpunt van de Commissie, zonder commentaar van het Hof voorzien, in zaak C-290/89 (Jur. 1991, p. I-2851) tegen België, met betrekking tot de implementatie van een tweetal richtlijnen betreffende de kwaliteit van voor de productie van drinkwater bestemd oppervlaktewater. De Commissie was het met de zienswijze van de Belgische regering eens, dat er voor het Brusselse Gewest geen uitvoeringsmaatregelen behoeven te worden vastgesteld, daar er aldaar geen voor de productie van drinkwater bestemd oppervlaktewater is. De eisen die de richtlijnen stellen aan dergelijk oppervlaktewater kunnen dan ook niet worden geschonden, hoewel het niet ondenkbaar is dat in de toekomst bepaalde Brusselse oppervlaktewateren alsnog voor de productie van drinkwater kunnen worden bestemd.

Voorbeeld

De vraag naar de omvang van de implementatieplicht deed zich ook voor bij richtlijn nr. 92/104/EEG over arbeidsomstandigheden in winningsindustrieën (PbEG L 404). Nederland kent, evenals enkele andere landen, geen ondergrondse mijnbouw meer. In een gezamenlijke notulenverklaring hebben Commissie en Raad vastgelegd, dat de richtlijn van toepassing is op praktizerende mijnbouwindustrieën en dat de richtlijn dientengevolge geen verplichtingen met zich brengt voor lidstaten op wier grondgebied geen praktizerende mijnbouwindustrieën zijn en ook geen onderhoudswerkzaamheden meer plaats vinden. Daarbij werd uitdrukkelijk verwezen naar de implementatie-opdracht van de desbetreffende richtlijn (art. 13) waarin staat dat de lidstaten *de nodige* wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk (...) aan de richtlijn te voldoen. In Nederland is de richtlijn slechts geïmplementeerd voor dagbouwwinning.

STAP 3 Ga na hoe de bepalingen van het EG-besluit die implementatie behoeven, moeten worden geïmplementeerd

• Eisen met betrekking tot het vastleggen van de <u>inhoud</u> in het nationale recht	
• Bewoordingen van het EG-besluit	11
• Ruimte om af te wijken of om verder te gaan	12, 64,65
• Systeem van het EG-besluit	13, 15
• Vergunningen i.p.v. algemene regels	14
• Vage normen	16
• Verschil richtlijn en verordening	2,18
• Eisen met betrekking tot de <u>vorm</u> van het implementatie -instrument	17,18
• Eisen met betrekking tot de <u>tijdigheid</u> van de implementatie	19,21,23
• Eisen gedurende de implementatietermijn	20
• Gevolgen voor eerdere feiten en omstandigheden	22

Inleiding

Op de lidstaten rust de Europeesrechtelijke verplichting het door een EG-richtlijn gewenste resultaat in de nationale rechtsorde te verwezenlijken (artikel 10 juncto 249 EG-Verdrag). Hoewel artikel 249 EG-Verdrag de lidstaten de vrijheid laat daarbij 'vorm en middelen' te kiezen, is deze vrijheid blijkens de Hofrechtspraak niet onbegrensd. Op de lidstaten rust tevens de verplichting alles te doen en na te laten wat voor de volledige en daadwerkelijke toepassing van een EG-verordening in de nationale rechtsorde nodig is (artikel 10 juncto 249 EG-Verdrag). Ook hier moeten grenzen in acht worden genomen.

Bij de derde stap gaat het erom na te gaan welke de grenzen zijn die in acht moeten worden genomen bij de implementatie van de bepalingen die na de schifting bij de tweede stap zijn overgebleven, waarvan dus is vastgesteld dat ze wèl implementatie behoeven.

Bijzondere aandacht behoeft ook de tijdigheid van de implementatie. Niet in de laatste plaats omdat niet-tijdige implementatie voor een lidstaat vervelende consequenties kan hebben (zie daarover deel IV).

A. Eisen met betrekking tot het vastleggen van de inhoud van het EG-besluit in het nationale recht

11. Welke eisen stelt het gemeenschapsrecht aan het vastleggen van de inhoud van richtlijnen in het nationale recht?

Bij richtlijnen, die anders dan verordeningen niet rechtstreeks in de nationale rechtsorde toepasselijk zijn (vergelijk vraag 2), zal de materiële inhoud ervan in het nationale recht verwezenlijkt moeten worden door implementatie. Hier wordt ook wel gesproken van 'omzetting' van de richtlijnbevestigingen in het nationale recht.

Hoewel artikel 249 EG-Verdrag de lidstaten de vrijheid laat voor de implementatie vorm en middelen te kiezen, moet er steeds op worden gelet dat de implementatie (1) *volledig* en (2) *voldoende nauwkeurig* geschiedt om de volle werking van de richtlijn overeenkomstig het daarmee beoogde doel in de nationale rechtsorde te kunnen verzekeren.

Extra nauwkeurigheid is, volgens de Hofrechtspraak, vereist bij richtlijnbevestigingen die er direct of indirect toe strekken rechten en verplichtingen voor particulieren in het leven te roepen. Zie hieronder 2, sub e.

Om het risico van onjuiste implementatie te verkleinen, verdient het aanbeveling *in beginsel* de inhoud en de bewoordingen van de richtlijn zo veel mogelijk te volgen. Vergelijk aanwijzing 56 Ar betreffende terminologie. Zie hieronder 2, sub d.

1. Volledige implementatie

De noodzaak van volledige implementatie houdt in dat niet kan worden volstaan met een gedeeltelijke implementatie of een implementatie op hoofdpunten. Dit betekent onder meer het volgende.

- (a) Indien er voor gekozen wordt het EG-besluit gedeeltelijk bij lagere regeling of door middel van zelfregulering te implementeren, is de implementatie pas volledig, wanneer ook *die lagere regeling* respectievelijk *die zelfregulering* (zie vraag 31 en volgende) tot stand is gekomen. Het enkele delegeren van regelgevende bevoegdheid onderscheidenlijk het creëren van een grondslag voor zelfregulering volstaat niet.
- (b) Indien er voor gekozen wordt het EG-besluit gedeeltelijk door regionale of plaatselijke overheden te laten implementeren, is de implementatie pas volledig wanneer die *regionale of plaatselijke overheden* daadwerkelijk geïmplementeerd hebben. De lidstaat is daarvoor naar Europees recht verantwoordelijk.
- (c) Ook richtlijnbevestigingen die zien op bepaalde situaties die zich in Nederland (nog) niet voordoen, moeten worden geïmplementeerd. Vergelijk vraag 10.
- (d) Middelvoorschriften kunnen niet via doelvoorschriften geïmplementeerd worden. Wanneer de EG-wetgever voorschrijft op welke wijze een bepaald doel bereikt moet worden, is pas volledig en nauwkeurig geïmplementeerd indien deze middelvoorschriften worden opgenomen in nationale regelgeving. Met doelvoorschriften kan dan niet volstaan worden, aangezien die te veel discretionaire ruimte laten.

2. Nauwkeurige implementatie

Volgens de Hofrechtspraak is het *niet noodzakelijkerwijs* vereist dat richtlijnbepalingen formeel *en woordelijk in uitdrukkelijke specifieke bepalingen* van nationale regelgeving zijn vervat, mits maar het nuttig effect van de richtlijn wordt verzekerd en recht wordt gedaan aan de eisen van rechtszekerheid en duidelijkheid in de door de richtlijn beoogde rechtssituatie (vergelijk zaak C-190/90, Jur. 1992 blz. I-3265). Dit betekent onder meer het volgende.

- (a) Voor de implementatie van een EG-richtlijn is het niet altijd nodig dat een geheel nieuw specifiek, op de inhoud en de systematiek van de richtlijn afgestemd wettelijk kader wordt geschapen, mits de bestaande regelgeving waarbij wordt aangesloten de richtlijnbepalingen afdoende dekt. Vergelijk aanwijzing 338 Ar.
- (b) De implementatie van een EG-richtlijn mag verspreid over verschillende nationale regelingen plaatsvinden (eventueel aangevuld met een vaste jurisprudentie vergelijk vraag 29 sub 2), mits die gezamenlijk alle richtlijnbepalingen afdoende dekken.

Voorbeeld

In zaak C-339/87 (Jur. 1990, blz. I-851) wordt het feit dat in Nederland de bepalingen van richtlijn nr. 79/409/EEG, de zgn. Vogelrichtlijn, zijn omgezet door middel van regelingen van verschillende aard, te weten de Jachtwet en een tweetal daarop gebaseerde ministeriële regelingen, op zich niet in strijd met artikel 189, derde alinea, EG-Verdrag geacht. Inhoudelijk kon dit samenstel van regelingen echter niet door de beugel. Vergelijk sub 3, voorbeeld.

- (c) De implementatie van een afzonderlijke richtlijnbeeping mag verspreid over een samenstel van verschillende nationale bepalingen plaatsvinden, mits die gezamenlijk de bedoelde richtlijnbeeping afdoende dekken.

Voorbeeld

Artikel 3 van richtlijn nr. 82/501/EEG (PbEG L 230), de zgn. post-Seveso-richtlijn, bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen opdat voor de in artikel 1 van de richtlijn nr. bedoelde industriële activiteiten, de fabrikant wordt verplicht alles in het werk te stellen om zware ongevallen te voorkomen en om de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken. Het Hof kwam in zaak C190/90 (Jur. 1992, blz. I-3265), in het licht van de *inhoud van de richtlijn* (doel van de richtlijn en karakter van artikel 3 (een zeer algemeen geformuleerde zorgplicht)), tot de conclusie dat op juiste wijze in de uitvoering van dit richtlijnartikel is voorzien door middel van een combinatie van een algemene zorgplichtbeeping (artikel 2 van de Wet milieugevaarlijke stoffen) en vergunningenstelsels (Hinderwet en Wet inzake de luchtverontreiniging).

Voorbeeld

Richtlijn nr. 79/409/EEG, de zgn. Vogelrichtlijn, verplicht de lidstaten een verbod in te stellen op het houden van nader aangeduide vogels. Frankrijk had een dergelijk verbod niet in zijn wetgeving opgenomen. Wel was voorzien in bepalingen die het vangen, het weghalen, het gebruik en de verkoop en koop van de vogels verbood. De combinatie van deze verboden zou het houden van de beschermde soorten onmogelijk maken.

Het Hof overwoog echter, dat de Franse wetgeving geen verbod op het houden van beschermde vogels bevat en derhalve het houden toestaat van vogels die op onrechtmatige wijze zijn gevangen of verkregen, vooral indien dat buiten Frans grondgebied is gebeurd.

- (d) Al naar gelang het doel en de inhoud van de richtlijn zal moeten worden vastgesteld, hoe nauwkeurig de bewoordingen ervan moeten worden gevolgd om de vereiste rechtszekerheid en duidelijkheid te creëren. In de praktijk is dat niet altijd makkelijk en zonder risico.

Overigens bepaalt aanwijzing 56 Ar dat voor de terminologie in nationale regelingen *in beginsel* wordt aangesloten bij die van verwante communautaire regelingen, hetgeen valt te bewerkstelligen door bepalingen daaruit in dezelfde bewoordingen over te nemen en/of door daarnaar te verwijzen. Over verwijzingstechnieken, zie vraag 54 en volgende.

Blijkens het tweede lid, onder b, van aanwijzing 56 Ar kan van dit uitgangspunt worden afgeweken, indien daardoor beter wordt aangesloten bij elders in nationale regelingen gehanteerde terminologie. Onder omstandigheden kan het zelfs de voorkeur verdienen de nationale terminologie als uitgangspunt te

nemen. Vergelijk vraag 13. Wees echter steeds bedacht op het risico, dat de nationale terminologie de communautaire niet volledig blijkt te dekken.

Voorbeeld 1

In zaak 363/85 (Jur. 1987, blz. 1733) verweerde Italië zich tegen de grief van de Commissie met betrekking tot het niet overnemen in de nationale wetgeving van de definities uit richtlijn nr. 80/502/EEG betreffende maximumgehalten aan ongewenste stoffen en produkten in diervoeders, dat deze voldoende gedekt worden door verspreid in bestaande Italiaanse wetgeving voorkomende bepalingen. Volgens het Hof heeft de Commissie niet beweerd, dat het niet woordelijk overnemen van de definities *enig gevolg heeft gehad voor de verwezenlijking van het door de richtlijn beoogde resultaat. Nu ook theoretisch geen negatieve gevolgen mogelijk zijn*, omdat de Italiaanse definities die van de richtlijn dekken, wordt het beroep verworpen.

Voorbeeld 2

In zaak 38/77 (Jur. 1977, blz. 2203) overwoog het Hof met betrekking tot de implementatie van richtlijn nr. 69/74/EEG inzake de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot het stelsel van douane-entrepots, dat het voor een *uniforme toepassing* van het gemeenschappelijk douanetarief noodzakelijk kan blijken te komen tot strikt gelijke voorschriften voor de behandeling van in de Gemeenschap in te voeren goederen. Gelet hierop zijn de lidstaten *gebonden aan de bewoordingen* van de daarin opgenomen definitie van het begrip 'normale prijs'.

Voorbeeld 3

Bepaalde (soorten) richtlijnen vereisen een extra zorgvuldige en nauwkeurige omzetting, aldus het Hof. Tot nog toe heeft het Hof dat alleen uitgemaakt voor de Vogelrichtlijn (richtlijn nr. 79/409/EEG), die het beheer van een gemeenschappelijk patrimonium aan de lidstaten toevertrouwt. De daarin vervatte verboden en afwijkingsmogelijkheden moeten dan ook uitdrukkelijk, nauwkeurig en duidelijk in het nationale recht worden vastgelegd. In zaak C-339/87 (Jur. 1990, blz. I-851) waren onder meer aan de orde de artikelen 53 en 54 van de Jachtwet die, in afwijking van artikel 9 van richtlijn nr. 79/409/EEG, de zgn. Vogelrichtlijn, niet spreken over het bestaan van *belangrijke* schade noch over de overige in die richtlijn bepaling genoemde redenen voor afwijking van het jachtverbod. Ten onrechte, zo meende het Hof om bovengenoemde reden. Daaraan doet niet af, dat de beschermende voorschriften van artikel 9 van de richtlijn *feitelijk* worden geëerbiedigd door de ministeriële praktijk bij het afgeven van jachtvergunningen.

- (e) Niet zelden strekt een richtlijn er direct of indirect toe *rechten en/of verplichtingen voor particulieren* in het leven te roepen. In dat geval luistert de implementatie in verband met de vereisten van kenbaarheid en rechtszekerheid bijzonder nauw. De richtlijn moet dan in het licht van de Hofrechtspraak zo specifiek, nauwkeurig en duidelijk worden uitgevoerd, dat particulieren in staat zijn om de volle omvang van hun rechten en verplichtingen met zekerheid te kennen.

12. Hoe valt uit te maken of een richtlijn al dan niet ruimte laat om ervan af te wijken of om verdergaande maatregelen te nemen of te handhaven?

Of een richtlijn al dan niet ruimte laat om ervan af te wijken of om verdergaande maatregelen te nemen of te handhaven kan op een drietal manieren achterhaald worden: (1) uit een uitdrukkelijke bepaling in de richtlijn, (2) uit een grondslag daarvoor in het EG-Verdrag of (3) door interpretatie van de richtlijn, in het licht van doel en inhoud ervan.

Voor de vraag welke beperkingen voortvloeien uit aanwijzing 337 Ar (geen andere regels dan voor de implementatie noodzakelijk), zie vraag 64 en volgende.

Het is zaak om, in alle gevallen waarin van een richtlijn wordt afgeweken of waarin verdergaande maatregelen worden genomen of gehandhaafd, steeds in de gaten te houden dat deze maatregelen niet in strijd mogen komen met de Verdragsbepalingen, bijvoorbeeld betreffende het vrije verkeer of de mededinging.

1. Een uitdrukkelijke bepaling in de richtlijn

Richtlijnen laten de lidstaten nogal eens *uitdrukkelijk* de ruimte om ervan af te wijken of om verdergaande maatregelen te nemen ('De lidstaten kunnen ...').

Voorbeeld 1

Artikel 7, tweede lid, van richtlijn nr. 90/167/EEG inzake gemedicineerde diervoeders (PbEG L 92), bepaalt dat de lidstaten in verband met de testen die op diergeneesmiddelen moeten worden uitgevoerd, voor wetenschappelijke doeleinden afwijking van deze richtlijn kunnen toestaan, op voorwaarde dat er een toereikende officiële controle plaatsvindt.

Voorbeeld 2

Artikel 9, tweede lid, van richtlijn nr. 92/74/EEG inzake homeopathische diergeneesmiddelen (PbEG L 297) bepaalt dat de lidstaten bijzondere voorschriften *mogen* invoeren of handhaven voor de farmacologische en klinische beproeving van bepaalde homeopathische diergeneesmiddelen.

Voorbeeld 3

Artikel 7, tweede lid, van richtlijn nr. 76/160/EEG betreffende de kwaliteit van het zwemwater (PbEG L 31) bepaalt dat de lidstaten op elk ogenblik *vrijstaat* voor zwemwater *strengere waarden vast te stellen* dan die welke in deze richtlijn zijn vastgesteld.

Van de situatie dat een richtlijn de lidstaten de *vrijheid* laat van een optie gebruik te maken, dient te worden onderscheiden de situatie dat een richtlijn de lidstaten *verplicht* een keus te maken uit verschillende opties. Dan moet ook daadwerkelijk in de nationale implementatieregeling van een keuze blijken.

2. Een rechtsgrondslag in het EG-Verdrag

Soms kan voor verdergaand beleid ook *in het EG-Verdrag zelf een* rechtsgrondslag worden gevonden, zoals artikel 138, tweede en derde lid, (minimumharmonisatie op het terrein van de sociale politiek) en artikel 175 juncto 176 (minimumharmonisatie op milieuterrein). Artikel 95, vierde lid, biedt de lidstaten onder omstandigheden de mogelijkheid om, ondanks harmonisatie, afwijkende nationale bepalingen toe te passen die hun rechtvaardiging vinden in de in dat artikel genoemde gewichtige eisen (vergelijk vraag 50).

3. Interpretatie van de richtlijn

Bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling ter zake, is het een kwestie van *interpretatie* in het licht van doel en inhoud van een richtlijn, om uit te maken of zij beoogt de lidstaten ruimte te laten voor afwijkend of verdergaand beleid dan wel een bepaalde materie uitputtend te regelen. Over interpretatie, zie vraag 51 en volgende.

Voorbeeld 1

Dat dit lang niet altijd meevalt en dus tot de *nodige voorzichtigheid noopt*, blijkt, bijvoorbeeld, uit zaak C-169/89 (Gourmetteria Van den Burg, Jur. 1990, blz. I-2143) waarin de Vogelwet ter discussie stond die het invoeren en onder zich hebben van dode Schotse sneeuwhoenders verbood. Een onterecht verbod omdat richtlijn nr. 79/409/EEG (PbEG L 103), de zgn. Vogelrichtlijn, niet geacht kan worden daartoe de ruimte te laten, zo valt uit de uitspraak van het Hof op te maken.

Voorbeeld 2

De oorspronkelijke versie van artikel 4, vijfde lid, van richtlijn nr. 89/622/EEG inzake de etikettering van tabaksproducten luidde: 'Bij andere tabaksproducten dan sigaretten dient de in lid 1 bedoelde algemene waarschuwing [d.i. 'Brenge de gezondheid ernstige schade toe'] zonder mogelijkheid tot verwijdering op een duidelijk zichtbare, plaats tegen een contrasterende achtergrond te worden afgedrukt of te worden aangebracht in duidelijk zichtbare, goed leesbare en onuitwisbare letters. (...)' In zaak C-222/91 (arrest van 27 juni 1993, Jur. 1993, I-3469) heeft het Hof uitgemaakt, dat dit artikel aldus moet worden uitgelegd, dat de lidstaten niet het recht hebben om met betrekking tot hun nationale productie te bepalen, dat desbetreffende algemene waarschuwing op verpakkingseenheden van andere tabaksproducten dan sigaretten ten minste 4% moet beslaan van de oppervlakte van de zijde waarop zij is aangebracht. Vergelijk zaak C-11/92 (arrest van 22 juni 1993, Jur. 1993, I-3545)

Indien uit het systeem of de bewoordingen van de richtlijn moet worden opgemaakt dat er geen enkele ruimte voor afwijking bestaat, wordt gesproken van *totale harmonisatie*.

Voorbeeld

Artikel 3, eerste lid, van richtlijn nr. 70/524/EEG betreffende toevoegingsmiddelen in de veevoeding (PbEG L 270) bepaalt, dat de lidstaten voorschrijven 'dat in het kader van de veevoeding *slechts* de in bijlage I ge-noemde toevoegingsmiddelen in veevoeders aanwezig mogen zijn en *uitsluitend* onder de daarin aangegeven voorwaarden. Deze toevoegingsmiddelen mogen in het kader van de veevoeding *niet op andere wijze* langs orale weg worden toegediend.'

13. Moet bij de implementatie van een richtlijn altijd de systematiek daarvan worden gevolgd?

Nee, de lidstaten zijn vrij de inhoud van een richtlijn in te passen in hun eigen rechtssysteem en daarbij gebruik te maken van nationale rechtsinstrumenten, juridische begrippen en wijze van publiekrechtelijke bevoegdheidsverdeling. Op het terrein van het milieurecht, bijvoorbeeld, is deze vrijheid een niet onbelangrijk gegeven nu de systematiek van het communautaire milieurecht nogal afwijkt van het Nederlandse.

In het Tiende jaarlijkse verslag over de toepassing van het Gemeenschapsrecht (PbEG 1993, C 233) zegt de Commissie over de toepassing van milieurichtlijnen zelfs het volgende. 'Een door sommige Lid-Statens gehanteerde werkwijze is de tekst van richtlijnen nagenoeg letterlijk in het nationale recht over te nemen. Hoewel formeel gezien aanvaardbaar, zou deze aanpak tot gevolg kunnen hebben dat niet volledig rekening wordt gehouden met *het nationale rechtssysteem* (onze cursivering) waarin de in de richtlijn neergelegde verplichtingen moeten worden opgenomen, en ook niet met de bestemde administratieve voorzieningen om deze verplichtingen in de praktijk te doen naleven. Indien dit soort overwegingen terzijde wordt geschoven, worden de bepalingen van het nationale recht een *loutere formaliteit* (onze cursivering), waarbij weliswaar technisch gezien wordt voldaan aan de in een bepaalde richtlijn neergelegde verplichtingen, maar niet wordt gezorgd voor een juiste toepassing van de erin vervatte maatregelen.'

14. Kan er gekozen worden voor het hanteren van algemene regels, terwijl het EG-besluit zelf voorziet in een stelsel van vergunningen?

Het gemeenschapsrecht hanteert geen definities van de begrippen vergunningen en algemene regels of duidelijk omschreven criteria voor de toepassing van deze instrumenten. Het is echter niet zo, dat deze instrumenten zonder meer uitwisselbaar zijn. Indien een EG-besluit een vergunningenstelsel voorschrijft, beoogt de communautaire wetgever immers dat het bevoegde gezag een voorafgaande en individuele beoordeling van de voorgenomen activiteit geeft, waarbij voor de aanvrager rechtsbeschermingsmogelijkheden open staan. Een keuze voor een stelsel van algemene regels, terwijl het EG-besluit zelf een vergunningenstelsel voorschrijft, kan daarom slechts in de volgende twee gevallen in aanmerking worden genomen:

- (a) Het EG-besluit voorziet zelf in de mogelijkheid om te kiezen voor een stelsel van algemene regels als alternatief voor een vergunningenstelsel.
- (b) Indien materieel aan dezelfde eisen kan worden voldaan die het desbetreffende vergunningenstelsel beoogt te waarborgen. Dit houdt ten minste het volgende in:
 - voor zover EG-rechtelijk voorwaarden voor verlening, weigering en intrekking van de vergunning, procedureregels, vergunningvoorschriften e.d. zijn voorgeschreven, moeten de algemene regels daarmee stroken
 - de algemene regels moeten verplichten tot een voorafgaande melding en een bestuurlijke reactie hierop
 - de algemene regels moeten latere onderzoeken en controles mogelijk maken
 - er moet rechtsbescherming open staan tegen (het uitblijven van) de bestuurlijke reactie op de melding.

15. Wat betekent de eis, dat bij de implementatie wordt aangesloten bij bestaande wettelijke voorzieningen?

Gelet op de noodzaak van tijdige implementatie is in beginsel aansluiting bij bestaande nationale wettelijke voorzieningen noodzakelijk. Gebruik maken van bestaande structuren draagt bovendien bij tot (her)kenbaarheid en duidelijkheid voor justitiabelen. Dit betekent onder meer het volgende.

- (a) Uitgangspunt is dat implementatie geen aanleiding vormt om een nieuw specifiek, op de inhoud en systematiek van het EG-besluit afgestemd nationaal wettelijk kader te scheppen. Een EG-besluit mag niet worden aangegrepen om over te gaan tot een brede herziening van de nationale wetgeving. Het is tevens onwenselijk de implementatie 'mee te nemen' in een (lopende) bredere herziening van de desbetreffende nationale regelgeving. Bij implementatie wordt niet meer gedaan dan voor de implementatie noodzakelijk is (zie aanwijzing 337 Ar en vragen 64-67).
- (b) Wanneer een bestaand wettelijk kader implementatie mogelijk maakt, moet dat ook gehanteerd worden. Zo moeten bruikbare delegatiebepalingen, d.w.z. bepalingen die (toevallig) voorzien in nadere regelgeving terzake van het onderwerp van het EG-besluit, zoveel mogelijk benut worden.
- (c) Er moet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van instrumenten waarin de bestaande wetgeving reeds voorziet, zoals vergunningenstelsels, verboden en handhavingsmechanismen (zie aanwijzing Ar 338 en vraag 13). **Zie echter ook vraag 14.**

Een en ander laat onverlet de mogelijkheid dat bij een latere wetgevingsoperatie, zonder tijdsdruk door een implementatietermijn, alsnog invulling wordt gegeven aan nationale wensen tot harmonisatie, nieuw instrumentarium e.d. **Hierbij kan ook worden gedacht aan wetgevingsoperaties om het nationale recht meer ontvankelijk te maken voor de receptie van het Europese recht. Het kan aanbevelenswaardig zijn om een rechtsgebied zo te structureren dat het goed aansluit op (toekomstige) EG-regelgeving terzake.**

In haar advies over de implementatie van *horizontale EG-richtlijnen* in de Nederlandse rechtsorde (CTW 93113) beveelt de Toetsingscommissie - bij wijze van hoofdregel - aan om de implementatie van richtlijnen met een horizontaal karakter in beginsel te verzekeren door een serie aanpassingen van bestaande, al dan niet sectorale wetgeving. Dit tenzij (a) de implementatie van de richtlijn niet volledig zou kunnen worden verzekerd door middel van wijziging en uitbreiding van bestaande sectorale regelgeving dan wel aanpassing van bestaande sectorale regelgeving (b) per saldo zou neerkomen op het uitbreiden van tal van sectorale regelingen met eenzelfde regeling voor hetzelfde onderwerp, (c) afbreuk zou kunnen doen aan de overzichtelijkheid van het in Europees verband geharmoniseerde materiële recht of (d) afbreuk zou kunnen doen aan een eenduidige toepassing en handhaving van het in Europees verband geharmoniseerde recht. Deze gevallen indiceren het creëren van een afzonderlijke, al dan niet algemeen luidende wet, met een vergelijkbaar brede opzet als de EG-richtlijn.

16. Hoe moet worden omgaan met vage normen in EG-besluiten?

Verordeningen en richtlijnen bevatten regelmatig vage normen. Een eenduidig antwoord op de vraag wanneer, onder welke voorwaarden en op welke wijze uitwerking van vage normen toegestaan of zelfs verplicht is, is niet te geven. Dit hangt af van het type bepaling c.q. de gehanteerde formulering alsmede van aard, doel en context van het EG-besluit. Enige aanwijzingen zijn echter op zijn plaats.

a) In beginsel komen alleen vage normen in *richtlijnen* in aanmerking voor uitwerking of concretisering in nationale regelgeving. Veelal zal uitwerking noodzakelijk zijn in verband met een goede werking van de richtlijn ("voldoende ruim", "adequate manier", belangrijke nadelige effecten"). Terughoudendheid bij concretisering, d.w.z. opteren voor het 'overschrijven' van de norm, is raadzaam bij een formulering in de trant van "tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevegd". Dit duidt op de mogelijkheid belangen af te wegen, hetgeen veelal beter aan het bevoegde gezag kan worden overgelaten. Wel kan dan worden overwogen in de toelichting bij de implementatieregeling op te nemen aan welke gevallen gedacht kan worden. Het nader uitwerken van (technische) details, die doorgaans reeds voldoende houvast bieden, is af te raden, aangezien dit afbreuk doet aan de gewenste mate van harmonisatie. Wanneer de wetgever tot meer uniformering over gaat en besluit tot uitwerking van een vage norm, moet hierbij binnen doel en strekking van de richtlijn worden gebleven.

b) In beginsel komen vage normen in *verordeningen* niet in aanmerking voor uitwerking of concretisering in nationale regelgeving. Verordeningen mogen immers niet geïmplementeerd worden (zie vraag 18). Het kan echter toch noodzakelijk zijn een vage norm in een verordening nader in te vullen, omdat zonder houvast voor degenen die de verordening moeten toepassen de goede werking van de verordening gevaar loopt. Gedacht kan worden aan het verlenen van subsidie aan "jonge landbouwers" of personen die "voldoende vakbekwaam" zijn. Terughoudendheid bij concretisering, d.w.z. het volstaan met de rechtstreeks toepasselijke norm in de verordening, is raadzaam wanneer de verordening een formulering bevat in de trant van "tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevergd" of "indien dit noodzakelijk is". Dit duidt op de mogelijkheid belangen af te wegen, hetgeen veelal beter aan het bevoegde gezag kan worden overgelaten. Er kunnen echter ook in dit geval voor de wetgever redenen bestaan om tot meer uniformering over te gaan en de speelruimte voor het bevoegde gezag te beperken. Wanneer wordt besloten tot uitwerking van een vage norm, moet de wetgever de beschikbare ruimte uitleggen in het licht van aard, doel en strekking van de verordening.

B. Eisen met betrekking tot de vorm van het implementatie -instrument

17. Hoe vrij zijn de lidstaten in de keuze van de vorm bij de implementatie van een richtlijn?

Hoewel artikel 249 EG-Verdrag de lidstaten de vrijheid laat om vorm en middelen te kiezen waarmee een richtlijn wordt geïmplementeerd, is deze vrijheid in de Hofrechtspraak aanzienlijk ingeperkt. Van de lidstaten wordt verlangd om steeds de passende vorm en middelen te kiezen teneinde de volle werking van de richtlijn overeenkomstig het daarmee beoogde doel in de nationale rechtsorde te kunnen verzekeren. Dit kan onder meer door een voldoende juridisch dwingend karakter van de te treffen nationale maatregelen. In concreto betekent dit dat, met name indien geraakt wordt aan rechten en verplichtingen van particulieren, implementatie door middel van *algemeen verbindende voorschriften* veelal onontkoombaar zal zijn.

De standaard implementatie-opdracht beperkt zich er veelal toe te bepalen, dat de lidstaten de *nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen* in werking moeten doen treden of de *nodige maatregelen* dienen te treffen, en geeft op zichzelf dus geen uitsluitel over wat in het concrete geval passende vorm en middelen zijn.

Met name indien richtlijnbevestigingen, blijkens aard, inhoud en strekking, direct of indirect beogen om *rechten en/of verplichtingen voor particulieren* in het leven te roepen, zijn de door het Hof aangelegde criteria voor 'vorm en middelen' zeer strikt. In dat geval moet er namelijk sprake zijn van een *dwingend normatief kader*: het beoogde implementatie-instrument moet voor particulieren duidelijk kenbare, rechtens (ook tegenover overheid en zo nodig andere particulieren) afdwingbare rechten en verplichtingen kunnen scheppen (zaak C-59/89, Jur. 1991, blz. 1-2607). Implementatie van die bepalingen door middel van *algemeen verbindende voorschriften* is dan, zoals gezegd, veelal onontkoombaar. Over implementatie anders dan door middel van algemeen verbindende voorschriften: zie vraag 30 en volgende.

18. Stelt het gemeenschapsrecht ook eisen aan de implementatie van verordeningen voor wat betreft de vorm en inhoud?

Bepalingen van een EG-verordening mogen, volgens vaste Hofrechtspraak, niet in nationale regels worden overgenomen (*hieronder onder 1*).

Voor zover de bepalingen van een verordening aanvulling of nadere uitwerking in de nationale rechtsorde behoeven en daarbij geraakt wordt aan de rechtspositie van particulieren, ligt het in de rede om dat door middel van algemeen verbindende voorschriften te doen (*hieronder onder 2*).

1. Overname van bepalingen van EG-verordeningen in nationale regels niet geoorloofd

In verband met de rechtstreekse toepasselijkheid van verordeningen (zie vraag 2) in de nationale rechtsorde is het Europeesrechtelijk niet toegestaan de daarin gewaarborgde rechten en verplichtingen in een nationale implementatieregeling over te nemen. Onder de reikwijdte van dit 'overschrijfverbod' vallen: a) het letterlijk overnemen van de bepaling, b) het in andere bewoordingen overnemen van de bepaling (parafraseren) en c) het opnemen van elementen van de bepaling. Voorkomen moet worden dat de nationale regeling opnieuw datgene bepaalt dat reeds in de (rechtstreeks toepasselijke!) verordening wordt bepaald. Een norm die vanwege zijn opname in een verordening reeds rechtstreeks toepasselijk is in een lidstaat, zou door 'overschrijven' als het ware dubbel gelden. Dit is voor betrokkenen verwarrend en schept rechtsonzekerheid.

Het is vaste jurisprudentie, van het Hof dat het de lidstaten niet is toegestaan om (bepalingen van) verordeningen in nationale regelgeving over te nemen (zaak 39/72, Jur. 1973, blz. 101; zaak 34/73, Jur. 1973, blz. 981), omdat daardoor twijfel zou kunnen ontstaan over de herkomst en juridische werking ervan.

Aanwijzing 340 Ar stelt dan ook, dat bepalingen van een verordening *niet* in nationale regelingen worden overgenomen, tenzij daarvoor een bijzondere reden bestaat, zoals het feit dat anders in ernstige mate afbreuk wordt gedaan aan de begrijpelijkheid van een nationale regeling. Te allen tijde moet er echter voor worden gewaakt, dat afbreuk wordt gedaan aan de inhoud en strekking van de verordening, aan het tijdstip van doorwerking ervan in de nationale rechtsorde en aan de mogelijkheden van rechtsbescherming ingevolge het EG-Verdrag. De herkomst van de normen moet steeds duidelijk kenbaar zijn.

2. *Aanvulling of uitwerking die raakt aan de rechtspositie van particulieren*

Hoewel Hofrechtspraak ter zake (nog) ontbreekt, mag worden aangenomen, dat waar - meer bij wijze van uitzondering - een verordening meebrengt, dat in een nationale implementatieregeling rechten en verplichtingen van particulieren worden vastgelegd, dezelfde strikte eisen zullen gelden als bij de implementatie van een richtlijn voor wat betreft vorm (vergelijk vraag 17) en inhoud (vergelijk vraag 11).

Hier kan gedacht worden aan de gevallen waarin een verordening ruimte laat voor aanvulling of nadere uitwerking dan wel - al dan niet uitdrukkelijk - noopt tot voor de toepassing ervan noodzakelijke concretisering, waarbij geraakt wordt aan de rechtspositie van particulieren. In die gevallen ligt implementatie door middel van algemeen verbindende voorschriften in de rede. Nederlandse rechtspraak bevestigt dat (zie voorbeeld).

Voorbeeld

Artikel 7 van Verordening (EEG) nr. 797/85 biedt de lidstaten de mogelijkheid om jonge landbouwers vestigings- of bijkomende investeringssteun te verlenen: 'De Lid-Staten kunnen bijzondere steun verlenen aan jonge landbouwers van minder dan 40 jaar.'

Aan de lidstaten wordt opgedragen om, zo zij van deze optie gebruik willen maken, de daartoe vereiste 'voldoende vakbekwaamheid' te omschrijven. Aan deze bepaling is in Nederland uitvoering gegeven door een bestuursbesluit en een bestuursrichtlijn van de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw. De bestuursrichtlijn werd door de Raad van State gekwalificeerd als een verzameling *beleidsregels*, waarmee naar zijn oordeel Nederland zich *qua vorm niet op juiste wijze* heeft gekwetend van de verplichting in voorkomend geval bedoelde bepaling van de verordening uit te werken wegens strijd met het *beginsel der rechtszekerheid*. Zij kunnen immers op ieder ogenblik door het bestuur van de stichting naar eigen inzicht worden gewijzigd, zonder dat daartoe enige met waarborgen omklede procedure behoeft te worden gevolgd. Evenmin is enig het bestuur bindend voorschrift gegeven over de wijze waarop publicatie moet plaatsvinden. (AB 1992, nr. 6 1 0). Zie vraag 30.

C. Eisen met betrekking tot de tijdigheid van de implementatie

19. Wat betekent tijdige implementatie in het geval van een richtlijn?

Tijdigheid wil bij implementatie van een richtlijn zeggen, dat de implementatiemaatregelen binnen de daarvoor in de richtlijn gestelde termijn moeten zijn vastgesteld en in werking getreden, tenzij de richtlijn zelf omtrent dat laatste iets anders bepaalt. Zo komt het voor dat in de richtlijn zelf afzonderlijke bepalingen zijn opgenomen met betrekking tot de vaststelling vóór een bepaalde datum en inwerkingtreding op een later tijdstip van nationale implementatiemaatregelen. Het zal duidelijk zijn, dat de implementatiewerkzaamheden moeten zijn voltooid voor eerstgenoemde datum.

Meestal bevat een richtlijn een implementatie-opdracht naar een van de volgende modellen:

'De Lid-Staten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op (...) aan de onderhavige richtlijn te voldoen.'

'De Lid-Staten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om binnen een termijn van (...) maanden/jaar na bekendmaking⁴ van deze richtlijn aan deze richtlijn te voldoen.'

Voorbeeld

Artikel 9 van richtlijn nr. 89/622/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de etikettering van tabaksproducten (PbEG L 359) biedt een voorbeeld van afzonderlijke bepalingen met betrekking tot vaststelling en inwerkingtreding van nationale implementatiemaatregelen:

- '1. De Lid-Staten stellen voor 1 juli 1990 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast om aan deze richtlijn te voldoen. (...)
2. De Lid-Staten doen de bovenbedoelde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen uiterlijk op 31 december 1991 in werking treden.'

20. Mag een lidstaat vóór het verstrijken van de implementatietermijn regelgeving vaststellen die afwijkt van de richtlijn?

Het Hof ging in op deze kwestie in het arrest Inter-Environnement Wallonie (zaak C-129/96, Jur. 1997, p. I-7411). Uit het arrest vloeit voort dat reeds tijdens de implementatietermijn verzekerd moet zijn dat het door de richtlijn voorgeschreven resultaat bij het verstrijken van deze termijn zal worden bereikt. Het is de lidstaat daarom niet toegestaan tijdens de implementatietermijn maatregelen te nemen die de verwezenlijking van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen. Een lidstaat mag dus tijdens de implementatietermijn geen regelingen vaststellen die met de richtlijn strijdig zijn, indien en voor zover deze niet meer tijdig, dat wil zeggen vóór het verstrijken van de implementatietermijn kunnen worden aangepast. Dit geldt echter alleen, indien ook daadwerkelijk vaststaat dat er van een dergelijke strijdigheid sprake is.

Het is, gelet op het voorgaande, in het algemeen niet raadzaam om tijdens de implementatietermijn regelgeving vast te stellen die met de richtlijn strijdig is. Wordt dergelijke strijdige regelgeving echter om een bijzondere reden toch noodzakelijk geacht, dan moet bij de vaststelling ervan voor het publiek duidelijk en kenbaar zijn, dat verzekerd is dat deze regelgeving tijdig wordt aangepast. Dat kan door bijvoorbeeld een vervaltermijn op te nemen.

Regelgeving die met een richtlijn strijdig is, kan echter ook al aanhangig c.q. lopend zijn. In dat geval is het gewenst dat wordt nagegaan in hoeverre deze regelgeving strijdig is met de richtlijn. Vervolgens kunnen dan de vereiste aanpassingen getroffen worden, zodat het duidelijk is dat en hoe de strijdigheid voor het einde van de implementatietermijn wordt aangepast.

⁴ Overeenkomstig artikel 254 EG-Verdrag worden richtlijnen die tot alle lidstaten zijn gericht, in het Publikatieblad van de Gemeenschap bekendgemaakt. Zij treden in werking op de datum die zij daartoe bepalen of, bij gebreke daarvan, op de twintigste dag volgende op die van hun bekendmaking.

Van de overige richtlijnen wordt kennis gegeven aan hen tot wie zij zijn gericht; zij worden door deze kennisgeving van kracht.

Indien verder om een bijzondere reden de noodzaak blijkt te bestaan om toch strijdige regelgeving vast te stellen, dient er alsnog duidelijk te worden gemaakt dat en hoe de strijdigheid voor het verstrijken van de implementatietermijn wordt opgeheven. Dit voorkomt rechtsonzekerheid.

Indien er tijdens de implementatietermijn al regelgeving is aangenomen die strijdig is met de richtlijn, dient ervoor zorg te worden gedragen dat de betreffende regeling tijdig wordt aangepast. Indien dit niet dreigt te lukken, bijv. vanwege het ontbreken van een vervaltermijn, of een opmerking in de toelichting dat de regeling (of de met de richtlijn strijdige onderdelen) zal worden ingetrokken, zijn de volgende acties vereist:

- de inspanningen zullen moeten worden vergroot om ervoor te zorgen dat de regelgeving wel tijdig is aangepast
- voor het publiek moet duidelijk en kenbaar worden gemaakt dat en op welke wijze is verzekerd dat de regelgeving tijdig is aangepast aan de richtlijn. Daarvoor komt bijvoorbeeld een publicatie in de Staatscourant of een mededeling aan de Tweede Kamer in aanmerking.

21. Mag in de implementatieregeling van een EG-besluit worden voorzien in een overgangstermijn om de normadressaten de gelegenheid te geven zich geleidelijk aan de nieuwe normen aan te passen?

De introductie van een overgangstermijn in een implementatieregeling is **in de eerste plaats** toelaatbaar, indien het betrokken EG-besluit de lidstaten daartoe uitdrukkelijk machtigt. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer voorzien is in de mogelijkheid van *uitstel* van de werking van bepaalde normen in bepaalde gevallen. In dergelijke gevallen kunnen de lidstaten doorgaans niet uit zichzelf overgaan tot uitstel, maar moet terzake voorafgaand overleg met de Commissie plaatsvinden. Voorts kan een EG-besluit voorzien in (verplichte of onverplichte) regulering van *bestaande gevallen*. Ook kan worden gewezen op de situatie dat een EG-besluit *twee implementatietermijnen* bevat: voor de omzetting van de EG-normen en voor de daadwerkelijke toepassing ervan. Meestal vallen die termijnen samen en is er sprake van één implementatietermijn; bedacht moet echter worden dat in feite *elke implementatietermijn* naar zijn aard een overgangstermijn behelst! Het is dus zaak bij de onderhandelingen over het ontwerp van een EG-besluit bedacht te zijn op de wenselijkheid van een voldoende lange implementatietermijn en/of een expliciete overgangstermijn.

Op grond van een dergelijke bepaling wordt de normadressaten van de implementatieregeling de gelegenheid geboden zich geleidelijk aan de nieuwe normen aan te passen. Zo mogen bijvoorbeeld reeds vervaardigde produkten ook na de beoogde datum van inwerkingtreding van nationale implementatiemaatregelen nog gedurende een bepaalde periode in de handel worden gebracht. Dit biedt de gelegenheid om 'oude' voorraden, die nog niet aan de nieuwe richtlijnnormen voldoen, alsnog weg te werken. In de wandeling wordt dan wel gesproken van een 'uitverkoopstermijn'. De Raad van State geeft er de voorkeur aan hier van 'overgangstermijn' te spreken.

Voorbeeld

Artikel 9, tweede lid, tweede alinea, van richtlijn nr. 89/622/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Statens inzake de etikettering van tabaksprodukten (PbEG L 359) luidt:

'De produkten die op 31 december 1991 bestaan en niet met deze richtlijn in overeenstemming zijn, mogen evenwel nog in de handel worden gebracht:

- tot en met 31 december 1992 voor sigaretten,
- tot en met 31 december 1993 voor andere tabaksprodukten. (...)'

Indien een EG-besluit niet uitdrukkelijk de mogelijkheid bevat om een overgangsregime in de implementatieregeling op te nemen, kan het rechtszekerheidsbeginsel niettemin toch een dergelijke overgangsregeling rechtvaardigen. Voorwaarde is dan wel dat er geen afbreuk wordt gedaan aan het nuttig effect van het EG-besluit.

In zaak C-81/96 (Ruigoord, Jur. 1998, p. I-3923) was een dergelijke overgangsregeling het onderwerp van geschil. Het ging in casu om de goedkeuring van GS van Noord-Holland van het bestemmingsplan Ruigoord, volgens welke de aanleg van een insteekhaven en een bedrijventerrein werd toegestaan. Dit zijn activiteiten die qua voorwerp binnen de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Het bestemmingsplan "Ruigoord" had dezelfde inhoud en strekking als een eerder bestemmingsplan dat was vastgesteld voordat er een MER-plicht bestond. Het Besluit MER, de Nederlandse omzettingsregeling van de MER-richtlijn, bevatte een bepaling volgens welke een "activiteit" in de zin van het besluit niet MER-plichtig was indien (o.a.) die activiteit al was opgenomen in een bestaand bestemmingsplan. Op grond daarvan waren GS tot de conclusie gekomen dat er geen MER hoefde plaats te vinden. Op grond van de richtlijn was er echter geen ruimte voor een dergelijke overgangsregeling. Het Hof kwam echter, mede op grond van eerdere jurisprudentie (zaak C-396/92, Bund Naturschutz Bayern e.a./Freistaat Bayern, Jur.

1994, p. I-3717, punt 19 en zaak C-431/92, Commissie/Duitsland, Jur. 1995, p. I-2189, punt 32), tot de conclusie dat (formeel) voor de inwerkingtreding van richtlijn gestarte procedures op grond van het rechtszekerheidsbeginsel kunnen worden vrijgesteld van de MER-plicht, voor zover daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan het nuttig effect van de MER-richtlijn. Dit gold echter niet voor het bestemmingsplan Ruigoord, omdat het daarbij ging om een (formeel) nieuw gestarte procedure. Uit dit arrest valt derhalve af te leiden dat een lidstaat onder omstandigheden toch een overgangsregime in een nationale implementatieregeling mag opnemen, ook al machtigt het betrokken EG-besluit hem daar niet toe.

Het voorgaande geldt ook indien de implementatietermijn om welke reden dan ook niet wordt gehaald. Ook dan kan het toelaatbaar zijn in de implementatieregeling een overgangstermijn op te nemen. Terughoudendheid is echter in alle gevallen geboden: de termijn moet zo kort mogelijk worden gehouden, opdat de praktijk zo snel mogelijk in overeenstemming met de richtlijn wordt gebracht. Bedacht moet worden dat dan in feite sprake is van het eenzijdig opschorten van de implementatieplicht; dit betekent te late en dus onjuiste implementatie met alle mogelijke (financiële) consequenties van dien (zie vragen 77 en 78).

22. Kan een EG-besluit ook gevolgen hebben voor eerdere gebeurtenissen en regelgeving?

EG-besluiten moeten in beginsel toegepast worden vanaf het moment dat zij inwerking treden, dan wel vanaf de datum dat de implementatietermijn afloopt. Eerdere (met het EG-besluit strijdige) regelgeving hoeft dan ook pas vanaf deze datum te worden aangepast dan wel ingetrokken. Ook eerdere gebeurtenissen worden in beginsel niet geraakt door een later EG-besluit. Soms kan er echter aanleiding zijn om van dit beginsel af te wijken.

Voorbeeld

Onder de oude AOW (voor de wijziging van 1 april 1985) was een in Nederland wonende gehuwde vrouw niet verzekerd, indien haar man in het buitenland werkzaam was en aldaar was verzekerd. Echter, in het omgekeerde geval was de gehuwde man wel verzekerd. Sinds de wetwijziging in 1985 (ter implementatie van een gelijke behandelingsrichtlijn (RI. 79/7EEG, PbEG 1979, L 6)) heeft de AOW-gerechtigde met een echtgenoot recht op een toeslag. Deze toeslag werd echter gekort voor de gevallen waarin de echtgenoot niet verzekerd was geweest. Daarvoor was de situatie van voor 1 april 1985 dus ook van belang en omdat er geen voorziening was getroffen voor de berekening van de toeslag over deze periode, werkte de eerdere discriminatie door. Het Hof oordeelde dat het in strijd was met de gelijke behandelingsrichtlijn om de gevolgen van de oudere nationale regeling te handhaven: er mochten na het verstrijken van de omzettingstermijn geen ongelijke behandelingen voortduren die te wijten waren aan de omstandigheid dat de aan het ontstaan van het recht op uitkering verbonden voorwaarden reeds voor die datum gold.

Nederland mocht zich dus niet beperken tot het aanpassen van strijdige wetgeving, maar had tevens een voorziening moeten treffen om de gevolgen van de strijdige regeling op te vangen die hun oorsprong hadden voor het verstrijken van de implementatietermijn. (gevoegde zaken C-87/90, C-88/90 en C-89/90, Verholen e.a., Jur. 1991, p. I-3757)

Voorbeeld

Volgens de tekst van richtlijn 88/407/EEG (betreffende veterinaire voorschriften m.b.t. het intracommunautaire handelsverkeer van diepgevroren sperma van runderen, PbEG 194, p. 10) mag alleen een gezondheidscertificaat worden afgegeven voor sperma van runderen die verblijven in een beslag dat officieel vrij is van de ziekte brucellose en tevoren niet in andere beslagen hebben verbleven met een mindere gezondheidsstatus. Een wijzigingsrichtlijn (RI. 93/60EEG, PbEG L 186, p. 28) bepaalt dat er geen gezondheidscertificaat mag worden afgegeven, indien een stier op enig moment deel heeft uitgemaakt van een beslag dat niet officieel brucellosevrij is. Het verschil tussen de beide teksten is, dat het sperma van stieren die verblijven in een beslag dat in eerste instantie niet officieel brucellosevrij was geweest, maar deze status pas later heeft gekregen, volgens de tekst van de oorspronkelijke richtlijn wel een gezondheidscertificaat mag ontvangen, maar op grond van de wijzigingsrichtlijn niet.

In een Hofprocedure kwam het bovengenoemde geval aan de orde. Het probleem was dat de wijzigingsrichtlijn ten tijde van Hofprocedure inmiddels al in werking getreden was, maar dat de casus nog viel onder de oorspronkelijke richtlijn. Dit betekende dat het gezondheidscertificaat eigenlijk had moeten worden afgegeven. Het Hof oordeelde echter dat gelet op de grote besmettelijkheid van de ziekte, de tekst van de wijzigingsrichtlijn ook maatgevend moest zijn voor situaties die nog onder het regime van de oude richtlijn vielen en er dus geen gezondheidscertificaat mocht worden afgegeven. Hierbij was volgens het Hof ook het feit van belang, dat de wijzigingsrichtlijn de bedoeling had een aantal zaken uit de oorspronkelijke richtlijn te verduidelijken. (zaak C-301/98, KVS/ Minister LNV, n.n.g.).

In dit geval wierp de latere richtlijn dus zijn schaduw terug. Indien een wijzigingsrichtlijn een oorspronkelijke richtlijn verduidelijkt, dient te worden nagegaan of de oorspronkelijke richtlijn tevoren wel is uitgelegd in de zin van de wijzigingsrichtlijn. Is dit niet het geval, dan kan dit ook gevolgen hebben voor situaties die formeel vallen onder het regime van de oorspronkelijke richtlijn.

23. Wanneer is een verordening tijdig geïmplementeerd?

Bij verordeningen moet uiterlijk op het moment van inwerkingtreding van de betrokken verordening en/of binnen de daarin gestelde termijn aan de implementatieverplichting zijn voldaan. Ingevolge artikel 191 EG-Verdrag treden verordeningen in werking op de daarin bepaalde datum of, bij gebreke daarvan, op de twintigste dag volgende op die van hun bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschap.

In de praktijk wordt in het laatste artikel van verordeningen over het algemeen een precieze datum of een aan de hand van de dag van bekendmaking omschreven datum aangegeven.

Dit geschiedt naar een van de volgende modellen:

'Deze verordening treedt in werking op (...)'.

'Deze verordening treedt in werking op de (...) dag (volgende op die) van haar bekendmaking in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen.'

Wanneer de datum van toepassing van een verordening of van enige daarin vervatte bepaling niet samenvalt met de datum van inwerkingtreding (toepassing met terugwerkende kracht of uitgestelde toepassing), wordt de formule 'Zij (artikel...) is/wordt van toepassing met 1 ingang van (...)' gebruikt.

Voorbeeld 1

Artikel 44 verordening (EEG) nr. 259/93 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en buiten de Gemeenschap (PbEG L 30):

'Deze verordening treedt in werking op de derde dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Zij wordt 15 maanden na bekendmaking in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van toepassing.'

Voorbeeld 2

Artikel 17 van verordening 793/93 inzake de beoordeling en de beperking van de risico's van bestaande stoffen (PbEG L 84), dat overigens niet uitdrukkelijk iets zegt over de datum van de daarin bedoelde nationale maatregelen:

'Uiterlijk een jaar na de aanneming van deze verordening stellen de lidstaten de passende juridische of bestuursrechtelijke maatregelen vast die van toepassing zijn in de gevallen van inbreuk op de bepalingen van deze verordening'.

STAP 4 Ga na welke voorzieningen getroffen moeten worden op het vlak van uitvoering, handhaving en rechtsbescherming

• Uitvoering	
• Handhaving	24
• Specifieke eisen in het EG-besluit zelf	
• Algemene eisen in de Hofrechtspraak	
• Rechtsbescherming	25
• Specifieke eisen in het EG-besluit zelf	
• Algemene eisen in de Hofrechtspraak	

Inleiding

De garantie dat richtlijnbe­palingen niet alleen juridisch, maar ook feitelijk moeten worden nagekomen veronderstelt dat nationale implementatiereg­geving niet alleen moet voorzien in materieel-inhoudelijke richtlijnvoorschriften, maar ook in een handhavings- en rechtsbeschermings­structuur die het (decentrale) bevoegde gezag geen ruimte laat om afwijking van Europeesrechtelijke normen toe te staan (vgl. zaak C-340/96, Commissie/ Verenigd Koninkrijk., Jur 1999 p. I2023) en die het voor burgers mogelijk maakt hun rechten te kunnen afdwingen. De verplichting tot het creëren van een passende handhavings- en rechtsbeschermings­structuur hoeft daarom niet zo uitdrukkelijk onderdeel uit te maken van het EG-besluit zelf, maar kan bijvoorbeeld ook voortvloeien uit de standaard slotbepaling van een richtlijn volgens welke de lidstaten alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen moeten nemen om aan de richtlijn te voldoen. In meer algemene zin verplicht ook het beginsel van gemeenschapstrouw de lidstaten hiertoe.

Het creëren van de noodzakelijke uitvoerings- en handhavings-structuren wordt in deel I en in aanwijzing 328 Ar dan ook genoemd als een van de elementen van de implementatie. Onder deze noemer vallen het instellen c.q. aanwijzen van de nationale instanties die met de uitvoering van de implementatieregeling van een EG-besluit zullen worden belast (dat wil zeggen het houden van toezicht, het verlenen van vergunningen, het verstrekken van uitkeringen en dergelijke), het regelen van procedures (bijvoorbeeld een vergunningenprocedure), het vaststellen van sancties en het instellen van rechtsbescherming. Per bepaling van het te implementeren besluit zal moeten worden nagegaan of er voorzieningen moeten worden getroffen en welke dat dan moeten zijn.

Deze vraagbaak beperkt zich tot vragen van sanctionering en rechtsbescherming. Soms geeft het EG-besluit zelf specifieke voorschriften, welke in een aantal gevallen in de rechtspraak van het Hof nader zijn ingevuld. Daarnaast geldt een aantal algemene beginselen ter zake die in de rechtspraak van het Hof zijn ontwikkeld.

A. Handhaving: strafrechtelijk, civielrechtelijk of bestuursrechtelijk?

24. Dwingt het gemeenschapsrecht bij de implementatie te kiezen voor een bepaalde vorm van handhaving (strafrechtelijk, civielrechtelijk of bestuursrechtelijk)?

In het algemeen bevatten bepalingen van richtlijnen en verordeningen geen voorschriften betreffende de vorm van handhaving en sanctionering door de lidstaten.⁵ De lidstaten zijn hier in beginsel vrij in hun keuze, mits maar de passende maatregelen worden genomen (artikel 10 EG-Verdrag). Het strafrecht, maar ook het administratief recht en/of het burgerlijk recht mogen daartoe worden ingezet. Deze vrijheid wordt echter beperkt door een aantal beginselen, ontwikkeld in de rechtspraak van het Hof.

Voor een passend *handhavings- en sanctioneringsinstrumentarium* geldt voor de lidstaten een aantal beginselen. Toetsing daaraan kan in een concreet geval leiden tot de conclusie dat een bepaalde vorm van handhaving *in dat geval* niet geschikt is (zaak 68/88, Jur. 1989, blz. 2965; vergelijk vraag 25, voorbeeld 2).

Het gaat om de volgende beginselen:

(a) *het effectiviteitsbeginsel:*

De sanctie dient een doeltreffende reactie te geven op een overtreding van gemeenschapsrecht en een geschikt en relevant middel te zijn om de naleving ervan te verzekeren.

(b) *het evenredigheidsbeginsel:*

Tussen de ernst van het feit en de zwaarte van de sanctie moet voldoende evenredigheid bestaan.

(c) *het assimilatiebeginsel:*

Schendingen van het gemeenschapsrecht moeten ofwel op dezelfde of vergelijkbare wijze ofwel op strengere wijze worden aangepakt als vergelijkbare schendingen van het nationale recht.

(d) *het beginsel van het afschrikwekkend effect:*

De sancties die kunnen worden opgelegd moeten voor potentiële overtreders een afschrikwekkend effect hebben.

Voorbeeld

Bij de aanbieding aan de ministerraad van het ontwerp-Besluit informatie inzake rampen van 12 november 1993 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken medegedeeld, dat bij de opstelling van het besluit tot het inzicht werd gekomen dat de huidige Rampenwet, waarop het gebaseerd is, in het licht van de rechtspraak van het Hof ontoereikend moet worden geacht, waar het gaat om de sanctionering van schending van verplichtingen tot melding en informatieverschaffing aan de overheid. Aangekondigd wordt het vraagstuk van de sanctionering op korte termijn te bezien en zonodig de Rampenwet aan te passen.

In de toelichting bij de Rampenwet wordt gesteld, dat bij niet-nakoming van genoemde verplichtingen door bedrijven zonodig de gemeentewettelijke regeling inzake bestuursdwang wordt toegepast. Voor het overige vormt de privaatrechtelijke onrechtmatige-daadsactie het sluitstuk bij de handhaving. In de context van de informatieverschaffing bij rampen lijkt hiermee niet te zijn voorzien in voldoende adequate en afschrikwekkende sancties, zoals die door het Hof van Justitie van de EG worden verlangd bij de implementatie van EG-besluiten. De gemeentewettelijke bestuursdwang zal immers in rampsituaties nauwelijks effectief kunnen worden toegepast zonder daadwerkelijke medewerking van de persoon waarop de verplichting tot informatieverschaffing rust. De privaatrechtelijke onrechtmatige-daadsactie verliest veel van zijn afschrikwekkend karakter, wanneer men bedenkt dat bijvoorbeeld alleen al het causaal verband tussen het nalaten bepaalde informatie te verstrekken en optredende schade maar moeilijk te bewijzen zal zijn.

In sommige EG-besluiten worden een of meer van bovengenoemde beginselen wel geëxpliciteerd. Zo luidt artikel 16 van richtlijn nr. 91/477/EEG inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PbEG L 256): 'Iedere lidstaat stelt de sancties vast die, moeten worden toegepast in geval van niet-naleving van de bepalingen die ter uitvoering van deze richtlijn worden vastgesteld. Deze sancties moeten voldoende zijn om het naleven van deze bepalingen te stimuleren.'

B. Gemeenschapsrechtelijke eisen aan de rechtsbescherming

⁵ Aanvankelijk kwamen slechts in de landbouw- en visserijsector geregeld expliciete bepalingen voor over (administratieve) sancties die de lidstaten moeten opleggen. Vergelijk zaak C-240/90 (Duitsland/Commissie, Jur. 1992, blz. I-5383). Inmiddels komt dit op meerdere terreinen voor.

25. Welke eisen stelt het gemeenschapsrecht aan de rechtsbescherming die ter zake van geïmplementeerde EG-besluiten in de nationale rechtsorde geboden moet worden?

Voor de noodzakelijk te treffen rechtsbeschermingsvoorzieningen zijn in de Hofrechtspraak (zie o.a. zaak 199/82, San Giorgio, Jur. 1983, blz. 3595) een aantal communautaire eisen ontwikkeld, welke er voornamelijk op neerkomen dat:

- (a) een vergelijkbare bescherming moet worden geboden ter zake van subjectieve rechten van communautaire oorsprong en van nationale oorsprong;
- (b) er geen nationale beletselen mogen zijn die de handhaving of effectivering van subjectieve rechten van communautaire oorsprong buitengewoon moeilijk of lastig maken.

Soms geeft daarenboven het EG-besluit zelf nog specifieke voorschriften, welke in een aantal gevallen in de rechtspraak van het Hof nader zijn ingevuld. Zie voor dat laatste voorbeeld 2.

Voorbeeld 1

Artikel 14 van richtlijn nr. 92/59/EEG inzake algemene produktveiligheid (PBEG L 228) bepaalt:

'1. Elk ingevolge deze richtlijn vastgesteld besluit waarbij het op de markt brengen van een produkt wordt beperkt of waarin wordt bepaald dat het uit de handel moet worden genomen, dient naar behoren te worden gemotiveerd. Het besluit wordt zo spoedig mogelijk ter kennis gebracht van de betrokken partij, onder opgave van de rechtsmiddelen die krachtens de in de betrokken lidstaat geldende bepalingen bestaan alsmede van de termijnen waarbinnen die rechtsmiddelen moeten worden aangewend.

De betrokken partijen worden zoveel mogelijk in de gelegenheid gesteld om hun opvattingen kenbaar te maken voordat de maatregel wordt genomen (...).

2. De Lid-Staten dragen er zorg voor dat tegen elke door de bevoegde autoriteiten getroffen maatregel waarbij het op de markt brengen van een produkt wordt beperkt of waarbij wordt bepaald dat het produkt uit de markt moet worden genomen, bij de bevoegde rechterlijke instanties beroep kan worden aangetekend. (...)

Voorbeeld 2

Artikel 6 van richtlijn nr. 76/207/EEG betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (PBEG L 39) verplicht de lidstaten, in hun interne rechtsorde de nodige voorschriften op te nemen om een ieder die door een discriminatie meent te zijn benadeeld, de mogelijkheid te bieden *om zijn rechten voor het gerecht te doen gelden*.

Aan deze vrij algemene bepaling heeft het Hof een nogal concrete invulling gegeven in de zaken 14/83 (Von Colson en Kamann, Jur. 1984, blz. 1891) en C-271/91 (Marshall II, arrest van 2 augustus 1993, Jur. 1993, I-4367):

- de richtlijn schrijft de lidstaten niet een bepaalde sanctie voor, doch laat de lidstaten de vrije keuze tussen de verschillende oplossingen die geschikt zijn om het doel ervan te bereiken;
- de sanctie moet een daadwerkelijke en doeltreffende rechtsbescherming kunnen verzekeren;
- de sanctie dient ten aanzien van de werkgever een echt afschrikwekkende werking te hebben;

Passende sancties kunnen zijn:

- de verplichting voor de werkgever de gediscrimineerde sollicitant aan te stellen;
- ongedaanmaking van het ontslag waaraan ongeoorloofde discriminatie ten grondslag lag;
- volledige vergoeding van de daadwerkelijk door het ontslag geleden schade. Daarvan is *geen* sprake, indien de nationale wetgeving:
 - slechts voorziet in een louter symbolische schadevergoeding;
 - een bovengrens is gesteld aan de toe te kennen schadevergoeding
 - niet voorziet in het toekennen van rente over de periode waarin de schadevergoeding nog niet is uitgekeerd.

STAP 5 Ga na in hoeverre nieuwe regelgeving nodig is

• Contra-indicaties:	
• Bestaande nationale regelgeving	26,27,28
• Algemene juridische context	29
• Implementatie anders dan door middel van algemeen verbindende voorschriften	
• Beleidsregels	30
• Zelfregulering en andere alternatieve implementatietechnieken	31 t/m 36

Inleiding

Bij de vijfde stap wordt nagegaan in hoeverre nieuwe regelgeving nodig is. Soms kan voor de implementatie geheel of gedeeltelijk worden volstaan met bestaande nationale regelgeving of bestaand nationaal recht. Hier wordt ingegaan op de omstandigheden waarin en de voorwaarden waaronder dat het geval is.

Verder wordt bij deze stap nagegaan in hoeverre door middel van alternatieve technieken geïmplementeerd kan worden, dat wil zeggen anders dan door middel van algemeen verbindende voorschriften. In de eerste plaats wordt bezien of beleidsregels een geschikt implementatie-instrument kunnen vormen.

Afgezien van de gevallen waarin er traditioneel sprake is van zelfregulering - en EG-besluiten ook zelf al vaak uitdrukkelijk ruimte bieden voor implementatie door middel van zelfregulering -, neigt de overheid er meer en meer toe om, vanuit overwegingen van effectiviteit en -vanuit de groeiende overtuiging dat overheidssturing principieel en praktisch op grenzen stuit, ruimte te laten voor het zelfregulerend vermogen van burgers en maatschappelijke organisaties. De wetgever volstaat soms met het geven van een kader en het bieden van de mogelijkheid van controle achteraf.- de wettelijk gestructureerde en geconditioneerde zelfregulering. Ook de Aanwijzingen voor de regelgeving, met name de aanwijzingen 7 en 8 Ar, appelleren aan het zelfregulerend vermogen van de samenleving.

Hier wordt nagegaan onder welke voorwaarden, buiten de gevallen waarin een EG-besluit zelf uitdrukkelijk aangeeft dat ter uitvoering ervan ook andere dan wettelijke en bestuursrechtelijke instrumenten kunnen worden ingezet, implementatie kan plaatsvinden door middel van zelfregulering of andere alternatieve implementatietechnieken.

A. Implementatie door middel van bestaande nationale regelgeving

26. In welke situaties kan een EG-besluit in zijn geheel door middel van reeds bestaande Nederlandse regelgeving worden geïmplementeerd?

Implementatie van een *geheel* EG-besluit door middel van bestaande regelgeving is vrij uitzonderlijk, maar niet denkbeeldig. Twee situaties laten zich hierbij onderscheiden, namelijk (1) de situatie waarin het onderwerp *reeds autonoom is geregeld* en (2) de situatie waarin er een *dynamische verwijzing* is gebruikt.

Voor de procedure die uit een oogpunt van kenbaarheid moet worden gevolgd, wanneer Nederland van mening is dat een EG-besluit volledig door middel van bestaand nationaal recht wordt geïmplementeerd, zie vraag 49.

1. Het onderwerp is reeds autonoom geregeld

Het onderwerp van een EG-besluit is in Nederland reeds autonoom (dat wil zeggen niet ter uitvoering van een EG-besluit) geregeld, zó dat de bepalingen van dat EG-besluit afdoende, dat wil zeggen volledig en voldoende specifiek en nauwkeurig, worden gedekt door de desbetreffende nationale bepalingen. Bij een oordeel hierover dient de nodige zorgvuldigheid te worden betracht (vergelijk voorbeeld 3).

Voorbeeld 1

Richtlijn nr. 89/379/EEG inzake de officiële controle op levensmiddelen (PbEG L 186) wordt geacht te zijn gedekt door de bepalingen van de Warenwet en de Wet op de economische delicten (Stcr. 1992, 83).

Voorbeeld 2

Richtlijn nr. 93/13/EEG inzake oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PbEG L 95) wordt geacht te zijn gedekt door de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek.

Voorbeeld 3

Dat de *nodige zorgvuldigheid* moet worden betracht met het trekken van de conclusie dat een richtlijn in haar geheel wordt gedekt door bestaande nationale regelgeving, blijkt uit het voorbeeld van richtlijn nr. 90/313/EEG inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PbEG L 158). Hoewel de Nederlandse regering de Commissie had laten weten, dat met de toenmalige wetgeving, te weten de Wet openbaarheid van bestuur, de Wet milieugevaarlijke stoffen en de Wet milieubeheer, naar haar oordeel reeds aan de richtlijn werd voldaan (brief van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer, 21 109, nr. 58), heeft de Commissie de Wet openbaarheid van bestuur onvoldoende specifiek geoordeeld. Naar aanleiding hiervan is de WOB alsnog aangepast.

2. Er is een dynamische verwijzing gebruikt

Er is sprake van wijziging van een onderdeel, bijvoorbeeld een bijlage, van een eerder EG-besluit, dat werd verwerkt in de Nederlandse regelgeving door daar dynamisch naar te verwijzen.

Voorbeeld

In de Staatscourant werd door de Staatssecretaris van LNV mededeling gedaan van richtlijn nr. 93/106/EEG houdende wijziging van richtlijn nr. 92/76/EEG tot. erkenning van beschermde gebieden in de Gemeenschap waar bijzondere planteziektenrisico's bestaan, die rechtstreeks doorwerkt in de Regeling invoer, uitvoer en verkeer van planten, voor zover in deze regeling verwezen wordt naar richtlijn nr. 92/76/EEG.

27. Onder welke omstandigheden kan voor de implementatie van een EG-besluit gedeeltelijk worden volstaan met bestaande regelgeving?

Dat voor de implementatie van een EG-besluit *gedeeltelijk kan* worden volstaan met bestaande regelgeving, komt vaker voor. Zo kan het zijn dat een of meer materiële normen van een richtlijn reeds

worden gedekt door autonome regelgeving. En niet zelden kan voor onderdelen van een richtlijn of verordening, met name met betrekking tot de rechtsbescherming of de handhaving, worden teruggevallen op algemene wetten, zoals het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering of de Wet op de economische delicten.

Bij dit alles is van belang te weten, dat de Hofrechtspraak niet *noodzakelijkerwijs* vereist dat richtlijnbevestigingen formeel *en woordelijk in uitdrukkelijke specifieke bepalingen* van nationale regelgeving zijn vervat, mits maar het nuttig effect van de richtlijn wordt verzekerd en recht wordt gedaan aan de eisen van rechtszekerheid en duidelijkheid in door de richtlijn beoogde rechtssituatie. Vergelijk vraag 11.

Indien bestaande nationale regelgeving reeds gedeeltelijk voorziet in de implementatie, verdient het aanbeveling om in de toelichting en de transponeringstabel bij de implementatieregeling die het restant betreft, te vermelden welke regelingen reeds in de gedeeltelijke implementatie voorzien. Vergelijk aanwijzing 344 Ar.

Voorbeeld 1 (materiële normen)

Artikel 18, onderdeel a en e, Warenwet wordt geacht uitvoering te geven aan een deel van richtlijn nr. 92/59/EEG inzake de algemene produktveiligheid (PbEG L 228).

Voorbeeld 2 (rechtsbescherming)

'In elk besluit dat overeenkomstig deze richtlijn wordt genomen en dat resulteert in beperkingen met betrekking tot het in gebruik nemen van een werktuig, moeten nauwkeurig de redenen worden vermeld waarop het besluit berust. Een dergelijk besluit wordt onverwijld ter kennis van de betrokken partij gebracht, die tegelijkertijd op de hoogte moet worden gebracht van de in de betrokken lidstaat openstaande rechtsmiddelen en van de termijn die voor de aanwending van die rechtsmiddelen geldt.'

Aan de verplichting tot implementatie van deze rechtsbeschermingsbepaling wordt voldaan door de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht op de desbetreffende besluiten, met name de artikelen 4:16 (motiveringsvereiste beschikkingen), 3:41 (bekendmaking aan de belanghebbende) en 3:45 (vermelden van beroepsmogelijkheid en dergelijke bij de bekendmaking)

Voorbeeld 3 (handhaving)

'Elke Lid-Staat stelt de sancties vast voor inbreuken op de bepalingen die krachtens deze richtlijn zijn aangenomen. Deze sancties moeten zwaar genoeg zijn om aan te zetten tot inachtneming van deze bepalingen.'

Wanneer de betrokken richtlijn bijvoorbeeld wordt geïmplementeerd door middel van een op de Warenwet gebaseerde algemene maatregel van bestuur, volgt uit de Wet op de economische delicten 'automatisch' dat de bij gedelegeerde regeling gestelde implementatieregels strafrechtelijk zijn gesanctioneerd. Wel dient er in dergelijke gevallen steeds voor te worden gewaakt dat de betrokken sancties inderdaad zwaar genoeg zijn in het licht van doel en inhoud van de richtlijn en ook overigens voldoen aan de vereisten die de Hofrechtspraak ter zake stelt. Zie vraag 24.

28. Hoe moet de wetgever handelen wanneer bestaande nationale regelgeving ten opzichte van een EG-besluit een te ruime ontheffingsmogelijkheid bevat?

Bij de implementatie van zowel richtlijnen als verordeningen moeten bestaande ontheffingsbepalingen in de nationale regelgeving zoveel mogelijk in overeenstemming worden gebracht met het desbetreffende EG-besluit (vergelijk ook Aanw. 340a AR). Het moet duidelijk zijn in welke gevallen en onder welke voorwaarden een ontheffing verleend kan worden. Aldus wordt voorkomen dat een ontheffing wordt verleend die in strijd komt met het EG-recht. Er mag bijvoorbeeld niet in algemene zin in de nationale regeling bepaald worden, dat de ontheffing niet in strijd met het EG-recht verleend mag worden. Uitgangspunt is dat uit oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid specificering is geboden. Wat betreft bestaande nationale ontheffingsbepalingen kan evenwel worden onderscheiden tussen een aantal situaties:

a) Met de nationale bepalingen wordt (grotendeels) *hetzelfde terrein* als het EG-besluit bestreken. Het is wenselijk de ontheffingsbepalingen dan conform dit besluit te specificeren, aangezien anders het risico

groot is dat in de praktijk de EG-rechtelijke voorwaarden voor ontheffingverlening niet in acht worden genomen.

b) Met de nationale bepalingen wordt *een ander terrein* dan het EG-besluit bestreken. Wanneer sprake is van een kleine overlap, d.w.z. de werkingsfeer van EG-besluit en nationale regeling slechts deels samenvallen, kan het minder voor de hand liggen de ontheffingsbepalingen conform het besluit te specificeren.

c) De nationale ontheffingsbepaling betreft een bijzondere omstandigheid, zoals een noodsituatie. Specificering van de bepaling ligt dan, gezien doel en systematiek van de nationale regeling, niet voor de hand.

B. Implementatie door middel van een 'algemene juridische context'

29. In welke gevallen is implementatie van een richtlijn(bepaling) door middel van een 'algemene juridische context' mogelijk?

In een aantal uitspraken heeft het Hof vastgesteld, dat voor de omzetting van een richtlijn in nationaal recht onder omstandigheden kan worden volstaan met een 'algemene juridische context'. Het Hof gaat daartoe na of de richtlijn in kwestie naar *vorm* (voldoende kenbaar en dwingend?) en/of *inhoud* (voldoende duidelijk en nauwkeurig?) wel op een juiste en volledige wijze in het nationale recht (wetgeving en/of rechtspraak) is uitgevoerd.

In het licht van de hieronder genoemde rechtspraak, waarin het Hof niet zelden tot een negatief oordeel komt, laat deze maatstaf zich niet eenvoudig en zonder de nodige terughoudendheid bij de implementatiewerkzaamheden toepassen.

Volgens vaste Hofrechtspraak vereist de omzetting van een richtlijn in nationaal recht *niet noodzakelijkerwijs*, dat de bepalingen ervan *formeel en woordelijk in een uitdrukkelijke specifieke bepaling* worden opgenomen; *naargelang van de inhoud* kan worden volstaan met een *algemene juridische context*, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn verzekert, zodat, ingeval de richtlijn rechten dan wel verplichtingen voor particulieren in het leven beoogt te roepen, zij al hun rechten c.q. verplichtingen kunnen kennen waarop zonodig voor de nationale rechterlijke instanties een beroep kan worden gedaan (zaak C-190/90, Jur. 1992, blz. I-3265) en zaak C-59/89, Jur. 1991, blz. I-2607).

Voor de procedure die moet worden gevolgd, wanneer Nederland van mening is dat een EG-besluit volledig door middel van bestaand nationaal recht, i.c. een 'algemene juridische context', wordt geïmplementeerd, zie vraag 49.

De volgende gevallen van implementatie van een richtlijn(bepaling) door middel van een 'algemene juridische context' laten zich denken.

1. *Implementatie door middel van algemene rechtsbeginselen/beginselen van behoorlijk bestuur (vergelijk zaak 29/84, Jur. 1985, blz. 1668)*

Voorbeeld

Artikel 4, tweede lid, van richtlijn nr. 89/379/EEG inzake de officiële controle op levensmiddelen (PbEG L 186) luidt: 'De controle door de Lid-Staten wordt uitgevoerd *in evenredigheid* met het beoogde doel.'

Bij implementatie kan verwezen worden naar het evenredigheidsbeginsel uit de rechtspraak, dat overigens expliciet in de Algemene wet bestuursrecht is vastgelegd (artikel 5:13): 'Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is'.

2. *Implementatie door middel van een bestaande bepaling in combinatie met een vaste jurisprudentielijn (vergelijk zaak 235/84, Jur. 1986, blz. 2291)*

Voorbeeld

Artikel 3, derde lid, van richtlijn nr. 89/104/EEG betreffende de aanpassing van het merkenrecht in de Lid-Staten (PbEG L 40) bepaalt dat een merk niet wordt geweigerd of, indien ingeschreven, niet nietig wordt verklaard (...), indien het merk als gevolg van het gebruik dat ervan is gemaakt voor de datum van de aanvraag om inschrijving onderscheidend vermogen heeft gekregen.

In het nader rapport bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Protocol houdende wijziging van de eenvormige Beneluxwet op de merken wordt opgemerkt, dat het door de richtlijn beoogde resultaat volledig door de bestaande regelgeving wordt verzekerd en wel door de uitleg die aan de wettelijke bepalingen door het Benelux Gerechtshof is gegeven. Nu het hier een *bestendige en bij betrokkenen bekende lijn in de jurisprudentie* betreft, wordt het

toegestaan geacht om ter onderbouwing van het niet aanpassen van wettelijke voorschriften aan de tekst van de richtlijn te verwijzen naar een jurisprudentiële norm die reeds conform de richtlijn is.

Het zal duidelijk zijn, dat van een afdoende 'algemene juridische context' slechts sprake zal kunnen zijn indien de rechtspraak met betrekking tot de nationale bepaling(en) *voldoende specifiek en bestendig is*.

De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten bespreekt in haar advies over de implementatie van horizontale EG-richtlijnen in de Nederlandse rechtsorde (CTW 93/13, blz. 10 e.v.) het voorbeeld van de implementatie van richtlijn nr. 92/59/EEG inzake algemene produktveiligheid (PbEG L 228). Nederland heeft er voor gekozen om de zgn. afgeleide verplichtingen van de richtlijn (zoals waarschuwing, monitoring en het uit de handel nemen van onveilige producten) in een nieuw Warenwetbesluit over te nemen⁶. Nu in casu niet vaststaat dat de afgeleide verplichtingen via de privaatrechtelijke zorgvuldigheidsnorm van artikel 6:162 BW kunnen worden geïmplementeerd, oordeelt de Toetsingscommissie dit een juiste weg. De Nederlandse rechtspraak biedt weliswaar *aanwijzingen* voor het bestaan van deze verplichtingen, maar er kan *nog niet van vaste rechtspraak* worden gesproken, waardoor er al niet al sprake van een afdoende 'algemene juridische context' had kunnen zijn.

3. *Implementatie door middel van een combinatie van bestaande algemeen verbindende voorschriften en andere juridische middelen (bijvoorbeeld een vergunningstelsel)*

Voorbeeld

Artikel 3 van richtlijn nr. 82/501/EEG (PbEG L 230), de zgn. post Seveso-richtlijn, bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen opdat voor de in artikel 1 van de richtlijn nr. bedoelde industriële activiteiten, de fabrikant wordt verplicht alles in het werk te stellen om zware ongevallen te voorkomen en om de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken. Het Hof kwam in zaak C-190/90 (Jur. 1992, blz. 13265), in het licht van de *inhoud van de richtlijn* (doel van de richtlijn en karakter van artikel 3 (een zeer algemeen geformuleerde zorgplicht), tot de conclusie dat op juiste wijze in de uitvoering van dit richtlijnartikel is voorzien door middel van een combinatie van een algemene zorgplichtbepaling (artikel 2 van de Wet milieugevaarlijke stoffen) en vergunningstelsels (Hinderwet en Wet inzake de luchtverontreiniging).

⁶ Warenwetbesluit algemene produktveiligheid, Stb. 1993, 499.

C. Implementatie anders dan door middel van algemeen verbindende voorschriften

C. 1. Implementatie door middel van beleidsregels

30. Kunnen beleidsregels dienen ter implementatie van EG-besluiten?

Voor zover een EG-besluit beoogt rechten en verplichtingen voor particulieren in het leven te roepen, dient bij de huidige stand van de Hofrechtspraak als uitgangspunt te worden genomen, dat beleidsregels geen geschikt implementatie-instrument vormen.

Aangenomen mag worden dat wanneer beleidsregels in het concrete geval niet aan de *criteria van de Hoge Raad* voldoen om als recht in de zin van artikel 99 RO te kunnen worden aangemerkt⁷, het in ieder geval gaat om wat het Hof 'eenvoudige administratieve praktijken' noemt (zaak 102/79, Jur. 1980, blz. 1473), en zij als zodanig zeker niet als implementatie-instrument in aanmerking komen.

Of in de gevallen waarin beleidsregels als recht in de zin van artikel 99 RO kunnen worden aangemerkt, deze wél ter implementatie van een EG-besluit kunnen dienen, is in het licht van de Hofrechtspraak (o.m. zaak C-59/89, TA-Luft, Jur. 1991, blz. 1-2607) voorshands nog maar de vraag, niet in de laatste plaats vanwege de afwijkingsbevoegdheid in bijzondere gevallen (artikel 4:84 Awb).

Verder moet het volgende worden bedacht:

- (a) Beleidsregels regelen naar hun aard de verhouding tussen overheid en particulier en niet tussen *particulieren onderling*. Voorzover een EG-besluit er toe strekt rechten en verplichtingen tussen particulieren in het leven te roepen, zullen ook om die reden beleidsregels ongeschikt zijn als implementatie-instrument.
- (b) Beleidsregels zijn bovendien ongeschikt als implementatiemiddel gelet op het volgende. Beleidsregels zijn gericht tot het bestuur en scheppen geen (directe) verplichtingen voor particulieren. **Ze zijn derhalve ook niet als zodanig in te roepen jegens andere particulieren.** Ze kunnen naar goeddunken van het bestuur gewijzigd worden.
- (c) Tenslotte vormen beleidsregels een ongeschikt implementatie-instrument in de situatie waarin het EG-besluit noopt tot *aanpassing* van daarmee *strijdige nationale regelgeving*. Deze aanpassing kan immers slechts plaatsvinden door middel van dwingende bepalingen van intern recht met dezelfde rechtskracht (vergelijk vraag 30).

⁷ De Hoge Raad heeft in 1990 in een reeks arresten (HR 28-3-1990, AB, 306; HR 19-6-1990, AB, 561; HR 29-9-1990, NJ 1991, 120) uitgesproken dat beleidsregels kunnen worden aangemerkt als recht in de zin van artikel 99 van de Wet op de rechterlijke organisatie, mits zij behoorlijk zijn bekendgemaakt en er zich naar inhoud en strekking toe lenen jegens betrokkenen als rechtsregels te worden toegepast.

De Nederlandse rechtspraak aanvaardt reeds sinds lang, dat beleidsregels voor het betrokken bestuursorgaan en de burgers bindend kunnen zijn, in dier voege dat het bestuursorgaan op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur rechtens gehouden is zijn bevoegdheid overeenkomstig de gestelde beleidsregels uit te oefenen en de burger daarop in rechte een beroep kan doen.

Zo ook de Raad van State in de zaak Compen/Minister van LNV (AB 1992, nr. 610). Artikel 7 van Verordening (EEG) nr. 797/85 biedt de lidstaten de mogelijkheid om jonge landbouwers vestigings- of bijkomende investeringssteun te verlenen: 'De Lid-Staten kunnen bijzondere steun verlenen aan jonge landbouwers van minder dan 40 jaar.' Aan de lidstaten wordt opgedragen de daartoe vereiste 'voldoende vakbekwaamheid' te omschrijven.

Aan deze bepaling is in Nederland uitvoering gegeven door een bestuursbesluit en een bestuursrichtlijn van de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw. De bestuursrichtlijn werd door de Raad van State als een verzameling beleidsregels gekwalificeerd, waarmee naar zijn oordeel Nederland zich niet op juiste wijze heeft gekweten van de verplichting bedoelde bepaling van de verordening uit te werken wegens strijd met het *beginsel der rechtszekerheid*. Zij kunnen immers op ieder ogenblik door het bestuur van de stichting naar eigen inzicht worden gewijzigd, zonder dat daartoe enige met waarborgen omklede procedure behoeft te worden gevolgd. Evenmin is enig het bestuur bindend voorschrift gegeven over de wijze waarop publicatie moet plaatsvinden.

Over de toelaatbaarheid van beleidsregels bij de implementatie van EG-besluiten in de Nederlandse rechtsorde, in het licht van de juridische status die zij daarin hebben, bestaat geen Hofrechtspraak. Uitgangspunt voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van instrumenten als leidraden, circulaire's en dergelijke blijft hetgeen het Hof daarover heeft gezegd in de zgn. TA-Luft-zaken (zaak C-361/88, Jur. 1991, blz. 1-2567 en zaak C-59/89, Jur. 1991, blz. 1-2607) en bovenaangehaalde eerdere rechtspraak.

Daaruit volgt, dat wanneer een EG-besluit rechten en verplichtingen voor particulieren in het leven beoogt te roepen, ook het implementatie-instrument *duidelijk kenbare, rechtens (ook tegenover de overheid en zonodig andere particulieren) afdwingbare rechten en verplichtingen* moet kunnen scheppen. De desbetreffende bepalingen van het EG-besluit moeten zijn uitgevoerd met *een onbetwistbare dwingende kracht* en met de *specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid* die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid.

Artikel 10, tweede lid, van richtlijn nr. 82/501 /EEG (PbEG L 230), de zgn. post-Seveso-richtlijn, verplicht de lidstaten om de bevoegde instanties opdracht te geven om zich ervan te vergewissen dat de noodmaatregelen alsmede de noodzakelijke maatregelen op middellange en lange termijn worden getroffen en om, wanneer dit mogelijk is, de nodige gegevens te verzamelen om de analyse van het zware ongeval te completeren en eventueel aanbeveling te doen. Aan deze bepaling is in Nederland uitvoering gegeven door een tweetal ministeriële circulaire's. De Commissie was het uiteindelijk met Nederland eens, dat artikel 10, tweede lid, door middel van *instructies binnen de overheid* kan worden omgezet. Vermoedelijk, omdat van deze bepaling mag worden aangenomen dat zij *niet beoogt rechten of verplichtingen voor particulieren in het leven te roepen* (zaak C-190/90, Jur. 1992, blz. 1-3265).

C.2. Implementatie door middel van zelfregulering en andere alternatieve technieken

31. In welke gevallen is implementatie van een EG-besluit door middel van zelfregulering mogelijk?

Voor de beantwoording van deze vraag moet onderscheid worden gemaakt tussen (1) de situatie waarin het EG-besluit zelf *uitdrukkelijk* in de mogelijkheid van implementatie door middel van zelfregulering voorziet en (2) de situatie waarin het EG-besluit zelf *niet uitdrukkelijk* in die mogelijkheid voorziet.

1. *Het EG-besluit voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid*

In de eerste plaats zijn er verschillende EG-besluiten die zelf uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorzien van zelfregulering of particulier toezicht. Niet zelden is dat het geval met EG-besluiten die tot stand komen op een terrein waarop (ook in Nederland) traditioneel sprake is van zelfregulering, als alternatief voor overheidsinterventie, in de vorm van collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's), convenanten, gedragscodes en dergelijke. Denk bijvoorbeeld aan de richtlijnen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, reclame en dergelijke.

Voorbeelden

Collectieve arbeidsovereenkomsten:

Artikel 9 van richtlijn nr. 91/533/EEG betreffende de verplichting van de werkgever de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn (PbEG L 288) bepaalt: 'De Lid-Staten nemen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om (...) aan deze richtlijn te voldoen, of zorgen er (...) voor dat *de sociale partners bij overeenkomst* de nodige bepalingen invoeren; de Lid-Staten treffen tevens de nodige maatregelen om te allen tijde de bij de richtlijn voorgeschreven resultaten te kunnen waarborgen.'

Convenanten:

Artikel 4 van richtlijn nr. 85/339/EEG betreffende verpakkingen voor vloeibare levensmiddelen (PbEG L 176, thans vervangen) schreef de lidstaten voor om in het kader van door hen op te stellen programma's ter verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn, hetzij via wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, hetzij via *vrijwillige overeenkomsten*, bepaalde nader aangeduide maatregelen te treffen.

Gedragscodes c.q. particulier toezicht:

Artikel 5 van richtlijn nr. 84/450/EEG inzake misleidende reclame (PbEG L 250) sluit *vrijwillig toezicht* op misleidende reclame door zelfreguleringscolleges en het inschakelen van deze colleges (...) niet uit, indien de mogelijkheid van behandeling door zulke colleges bestaat naast de gerechtelijke of de administratieve procedure, bedoeld in artikel 4 van de richtlijn.

Met name op sociaal terrein eisen de betrokken richtlijnen allemaal een 'vangnetconstructie' (zie bovenaangehaald voorbeeld van collectieve arbeidsovereenkomsten). Daarmee wordt bedoeld dat de nationale wetgeving een voorziening dient te bevatten op grond waarvan het richtlijnresultaat te allen tijde door de overheid kan worden afgedwongen, ingeval door de regeling bij collectieve arbeidsovereenkomst de richtlijn niet, niet voldoende of onjuist wordt geïmplementeerd (zie vragen 32 en 34).

2. *Het EG-besluit voorziet zelf niet uitdrukkelijk in de mogelijkheid*

Of, buiten de gevallen waarin een EG-besluit zelf uitdrukkelijk aangeeft dat ter uitvoering ervan ook andere dan wettelijke en bestuursrechtelijke instrumenten kunnen worden ingezet, implementatie bij wijze van alternatief kan plaatsvinden door middel van zelfregulering, hangt sterk af van het antwoord op de vraag of met het te kiezen instrument van zelfregulering voldaan kan worden aan de voorwaarden die kunnen worden afgeleid uit de Hofrechtspraak, hetgeen in het concrete geval vaak niet eenvoudig zal blijken (zie vraag 32).

De standaard-implementatieopdracht in EG-besluiten beperkt zich er veelal toe te bepalen, dat de lidstaten de *nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen* in werking moeten doen treden of de

*nodige maatregelen dienen te treffen. Geen van deze formuleringen geeft uitsluitend omtrent de vraag of zelfregulering uitgesloten of nu juist aangewezen moet worden geacht.*⁸

32. Onder welke voorwaarden is implementatie door middel van zelfregulering mogelijk, indien het EG-besluit zelf over deze wijze van implementatie niet uitdrukkelijk iets zegt?

Zelfreguleringsconstructies zonder uitdrukkelijke grondslag in een EG-besluit zijn in de rechtspraak van het Hof **onder meer** aan de orde geweest, voor zover het collectieve arbeidsovereenkomsten betrof (vergelijk zaak 143/83, Jur. 1985, blz. 434). Uit deze rechtspraak, en meer in het algemeen uit de rechtspraak met betrekking tot een tijdige en correcte implementatie ('vorm en middelen'), kan een aantal *concrete, stringente randvoorwaarden (hieronder onder 2)* worden afgeleid, die **ook gelden** voor andere vormen van zelfregulering, zoals gedragscodes en convenanten. Deze gedachte ligt ook ten grondslag aan het kabinetsstandpunt inzake convenanten waarbij de overheid partij is (zie vraag 35)⁹. Uitgangspunt bij implementatie door middel van zelfregulering is, dat op de *lidstaat zelf de Europeesrechtelijke eindverantwoordelijkheid* blijft rusten voor een tijdige en correcte implementatie (*hieronder onder 1*).

Hoewel implementatie door middel van zelfregulering, niet bij voorbaat volledig uitgesloten moet worden geacht, zal het in het concrete geval vaak niet eenvoudig zijn om de zelfregulering zo te structureren en te conditioneren dat aan deze randvoorwaarden wordt voldaan. Dat geldt zeker wanneer er sprake is van een ruimere kring van betrokkenen. In het kader van de wetgevingstoetsing door het ministerie van Justitie kan hieraan aandacht worden besteed (aanwijzing 254 Ar).

1. Uitgangspunt: bij de lidstaat blijft de Europeesrechtelijke eindverantwoordelijkheid

Het **uitgangspunt** dat bij implementatie door middel van zelfregulering op de *lidstaat zelf de Europeesrechtelijke eindverantwoordelijkheid* blijft rusten voor een tijdige en correcte implementatie, laat zich vertalen in de volgende **aandachtspunten** voor de overheid.

(a) Ten tijde van het verstrijken van de implementatietermijn moet er worden voorzien in een **duidelijk en specifiek wettelijk kader**¹⁰, waarin –in overeenstemming met het EG-besluit- de in aanmerking te nemen aspecten en voorwaarden alsmede de inhoudelijke voorwaarden worden gepreciseerd. Dit geldt *in ieder geval* indien gebruik gemaakt wordt van een uitdrukkelijk in de richtlijn voorziene afwijkingsbevoegdheid¹¹, maar *bij voorkeur ook* indien in algemene zin geïmplementeerd wordt door middel van zelfregulering. Dit laatste blijkt tot nu toe niet uitdrukkelijk uit de jurisprudentie van het Hof, maar verdient naar nationale opvattingen vanwege rechtszekerheidsoverwegingen wel de voorkeur.

(b) Dit **wettelijk kader** kan, bijvoorbeeld, de vorm aannemen van een rechtsgrondslag voor het stellen van nadere regels op het door het EG-besluit bestreken terrein of voor het algemeen (on)verbindend verklaren van een zelfreguleringsinstrument¹². **Hierbij dient wel het onder (a) bepaalde in acht worden genomen. Dit brengt met zich mee dat er een specifiek wettelijk kader dient te bestaan naast het zelfreguleringsinstrument.**

⁸ De term 'maatregelen' heeft een ruimere betekenis dan 'bepalingen' en dekt niet alleen het geschreven recht maar ook andere vormen van beleid (regelingen van praktische aard, controles, enz.), aldus het formulierenboek voor Raadsbesluiten, een soort aanwijzingen voor de regelgeving uitgegeven door het Raadssecretariaat, 1990, blz. 97.

⁹ Kamerstukken II 1992/93, 22 800 VI, nr. 4 (herdruk)

¹⁰ **uiteraard voor zover dit mogelijk is**

¹¹ zaak C-340/96, Commissie/VK, Jur. 1999, p. I-2023. zie ook vraag en antwoord 26

¹² Vergelijk paragraaf 2.3 Ar en aanwijzing 339 Ar voor de mogelijkheden en randvoorwaarden ter zake van (sub)delegatie.

Wordt ter zake van een of meer van de hieronder verder uitgewerkte randvoorwaarden tekortgeschoten, dan moet de overheid de mogelijkheid hebben om aanvullend c.q. corrigerend op te treden. Wanneer die mogelijkheid echter dan nog gecreëerd moet worden, kan aan het vereiste van tijdige implementatie veelal al niet meer worden voldaan. Wil de overheid haar eindverantwoordelijkheid dan ook daadwerkelijk kunnen waarmaken, dan is het zaak dat reeds voor het verstrijken van de implementatietermijn een zgn. **wettelijk kader** tot stand is gebracht, welke de overheid een voorwaardelijk te gebruiken instrumentarium biedt om zonedig snel te kunnen optreden.

- (c) Door de overheid moet mededeling aan de Commissie worden gedaan van **wettelijk kader** en zelfreguleringsinstrument(en), wanneer het betrokken EG-besluit de verplichting bevat om de Commissie in kennis te stellen van de nationale regelingen die strekken tot implementatie ervan (aanwijzing 346 Ar).
- (d) De overheid zal er ook op moeten letten met het EG-besluit strijdige nationale regelgeving aan te passen.

Door een instrument van zelfregulering zal deze immers niet opzij gezet kunnen worden. De onverenigbaarheid van de nationale regeling kan enkel definitief worden opgeheven door middel van dwingende nationale voorschriften die *dezelfde rechtskracht* hebben als de te wijzigen bepalingen (vergelijk vraag 37). Zo nodig zal de overheid ook nog moeten voorzien in (ondersteuning van) de noodzakelijke uitvoerings- en handavingsstructuren.

2. Randvoorwaarden

De randvoorwaarden waaraan bij implementatie door middel van **enige vorm van** zelfregulering cumulatief moet zijn voldaan, zijn de volgende.

- (a) De door het EG-besluit gewenste rechtssituatie moet *tijdig* worden verzekerd. Vergelijk de vragen 19 tot en met 23.
- (b) De door het EG-besluit gewenste rechtssituatie moet *permanent* worden verzekerd. Een wijziging van het EG-besluit kan nopen tot inhoudelijke aanpassing van het gekozen instrument van zelfregulering.
- (c) Het zelfreguleringsinstrument *moet inhoudelijk* stroken met het EG-besluit. Nu zelfregulering veelal rechten en verplichtingen van particulieren betreft zullen deze, net als in het geval van implementatie door middel van regelgeving, voldoende specifiek, nauwkeurig en duidelijk in het instrument moeten worden vastgelegd met het oog op de kenbaarheid en de rechtszekerheid. **Hiertoe dient in ieder geval indien gebruik gemaakt wordt van een uitdrukkelijke afwijkingsbevoegdheid in een richtlijn, maar bij voorkeur ook indien in algemene zin geïmplementeerd wordt door middel van enige vorm van zelfregulering, een specifiek wettelijk kader te worden geschapen, waarin de inhoudelijke aspecten van de zelfregulering worden gepreciseerd (zie zaak C-340/96; zie ook onder 1a)**
- (d) De *personele werkingssfeer* van het zelfreguleringsinstrument moet overeenstemmen met die van het EG-besluit. Al degenen, waarvoor het EG-besluit rechten en verplichtingen in het leven beoogt te roepen, moeten zijn gedekt.
- (e) Het zelfreguleringsinstrument *moet juridisch bindend zijn* voor alle betrokkenen. Naleving ervan moet in rechte¹³ kunnen worden afgedwongen. Een eenvoudig gentlemen's agreement voldoet dus niet. Ingeval het EG-besluit tevens beoogt voor derden rechten in het leven te

¹³ Bij een 'rechterlijke instantie' in de zin van artikel 234 EG-Verdrag die in voorkomende gevallen bevoegd c.q. verplicht is interpretatievragen van gemeenschapsrecht aan het Hof voor te leggen, zodat dit in beginsel te allen tijde aan een oordeel daarover kan toekomen. Vergelijk de zaken 61/65 (Jur. 1966, blz. 261), 246/80 (Jur. 1981, blz. 2311) en C-24/92 (arrest van 30 maart 1993, Jur. 1993, I-1277).

roepen, zullen ook voor hen *voldoende adequate rechtsbeschermingsmogelijkheden* moeten bestaan.

(f) Met het oog op een effectieve rechtsbescherming dient de zelfregulering *voldoende kenbaar* te zijn (officiële bekendmaking en verwijzing in het instrument zelf, dan wel bij de bekendmaking ervan, naar het EG-besluit, ter gehele of gedeeltelijke uitvoering waarvan het (mede) strekt).

33. Kan bij de implementatie van EG-besluiten gebruik worden gemaakt van normalisatie en certificatie?

Normalisatie en certificatie zijn vormen van zelfregulering. Er zijn diverse varianten voor de toepassing van normalisatie en certificatie. Deze variëren van volledig vrijwillig tot wettelijk verplicht¹⁴. Het uitgangspunt dat de lidstaat een tijdige, correcte en volledige implementatie van EG-besluiten moet kunnen garanderen zal volledig vrijwillige normalisatie en certificatie als implementatie-instrument doorgaans uitsluiten. Wettelijk geconditioneerde normalisatie en certificatie kunnen echter wel tot de mogelijkheden behoren. Daarbij zal moeten worden voldaan aan de randvoorwaarden die bij vraag 32 zijn besproken. Wanneer in omzettingsregelgeving naar normalisatie wordt verwezen geldt als specifiek aandachtspunt de wijze waarop daarnaar verwezen wordt. Dynamische verwijzing naar normalisatienormen is in nationaal verband al gauw problematisch, omdat daarmee de normalisatie-instelling in feite regelgevende bevoegdheid wordt gegeven (zie ook Ar 92). Indien ter implementatie van EG-besluiten dynamisch naar normalisatienormen wordt verwezen is bovendien de vraag of de lidstaat een tijdige, juiste en volledige nakoming van EG-recht nog wel kan garanderen.

34. Hoe kan gestalte worden gegeven aan de verantwoordelijkheid van de lidstaat om bij implementatie door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten het door het betrokken EG-besluit voorgeschreven resultaat te allen tijde te kunnen waarborgen?

De mogelijkheid om een EG-besluit (richtlijn) door middel van een collectieve arbeidsovereenkomst te implementeren, is in de rechtspraak van het Hof uitdrukkelijk erkend. Wel is daarbij steeds benadrukt, dat dit de lidstaat niet ontslaat van de verplichting om het nuttig effect van het betrokken besluit ten volle en permanent te (kunnen) verzekeren (zaak 143/83, Jur. 1985, blz. 434)¹⁵. Ook richtlijnen die uitdrukkelijk de mogelijkheid open laten om te implementeren bij wege van 'een overeenkomst tussen de sociale partners', kennen de verplichting een 'vangnet' te construeren (zie het voorbeeld in vraag 31).

Daartoe zal:

- (a) voor zover de collectieve arbeidsovereenkomst bepaalde onderwerpen uit het EG-besluit ongeregeld laat, deze lacune ongedaan moeten (kunnen) worden gemaakt door *aanvullende wettelijke of bestuursrechtelijke voorzieningen* (vangnetwetgeving);
- (b) **in ieder geval wanneer in een CAO gebruik wordt gemaakt van een afwijkingsbepaling die uitdrukkelijk is voorzien in het EG-besluit, maar bij voorkeur ook wanneer er in algemene zin gebruik wordt gemaakt van een CAO ter implementatie van EG-besluiten, dient er een specifiek wettelijk kader te bestaan op grond waarvan de in aanmerking te nemen aspecten en voorwaarden bij het aangaan van een CAO vaststaan, alsmede de inhoud van de CAO gepreciseerd te worden (zie zaak C-340/96, vgl. ook vraag 32)**

¹⁴ Zie het MDW-rapport Normalisatie en certificatie, 1996, ISBN 90-74797-08-3.

¹⁵ Vergelijk artikel 137 lid 4 EG-Verdrag betreffende de sociale politiek. Een lid-staat kan de sociale partners, indien zij gezamenlijk daarom verzoeken, belasten met de tenuitvoerlegging van op het terrein van de sociale politiek vastgestelde richtlijnen: 'In dat geval verzekert de Lid-Staat zich ervan dat de sociale partners, uiterlijk op de datum waarop een richtlijn overeenkomstig artikel 249 van het Verdrag moet zijn omgezet, de nodige maatregelen bij overeenkomst hebben ingevoerd; de betrokken Lid-Staat moet *zelf alle maatregelen treffen om de in de betrokken richtlijn voorgeschreven resultaten te allen tijde te kunnen waarborgen*.'

- (c) indien niet alle door het EG-besluit beoogde werknemers door de collectieve arbeidsovereenkomst reeds worden bestreken, bovendien een *algemeenverbindend-verklaring* in de rede liggen;
- (d) bij gebleken strijdigheid met het gemeenschapsrecht, moeten (kunnen) worden ingegrepen in de collectieve arbeidsovereenkomst, bijvoorbeeld door de collectieve arbeidsovereenkomst geheel of gedeeltelijk *onverbindend te verklaren*.

In Nederland biedt de Wet op het algemeen verbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet avv) daartoe een voldoende grondslag.

Vergelijk voor een 'vangnetconstructie' in geval van implementatie door middel van een ander instrument van zelfregulering dan een collectieve arbeidsovereenkomst, het voorbeeld van de Mediawet (reclameregels) in vraag 29.

35. Onder welke omstandigheden kan implementatie door middel van een convenant voor mogelijk worden gehouden, indien het betrokken EG-besluit daarover niet uitdrukkelijk iets zegt?¹⁶

Slechts in uitzonderlijke gevallen zal een convenant als implementatie-instrument in aanmerking komen. Aan de cumulatieve randvoorwaarden, zoals opgesomd in vraag 32, zal maar moeilijk kunnen worden voldaan.

In het bijzonder het vereiste van juridische verbindendheid voor alle betrokkenen - zeker wanneer de kring daarvan wat ruimer is en van de afdwingbaarheid in rechte, in voorkomend geval ook door derden, zullen in de praktijk de nodige problemen kunnen opleveren.

Wanneer de kring van personen waarvoor het EG-besluit rechten en verplichtingen in het leven beoogt te roepen ruim is, is een of andere vorm van 'algemeenverbindendverklaring' van het convenant (en dus het creëren van een wettelijke grondslag daarvoor) onontkoombaar. Indien in zo'n situatie dat EG-besluit ook nog eens een vrij gebonden karakter heeft, dient men zich af te vragen of een convenant ter implementatie daarvan wel zo voor de hand ligt.

Ook in dit geval geldt dat in ieder geval indien het convenant gebruik maakt van een uitdrukkelijk voorziene afwijkingsbevoegdheid, maar bij voorkeur ook indien in algemene zin wordt geïmplementeerd via convenanten, er dient te worden voorzien in een duidelijk en specifiek wettelijk kader, dat - in overeenstemming met het desbetreffende EG-besluit- de bij het aangaan van het convenant in aanmerking te nemen aspecten en voorwaarden alsmede de inhoud van het convenant preciseert.

Overigens spreekt het vanzelf, dat een convenant steeds, ook indien het strekt tot implementatie van een EG-besluit, aan de bepalingen van het EG-Verdrag, met name betreffende het vrije verkeer en de mededinging, zal moeten voldoen.

Het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het in april 1992 uitgebrachte advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over convenanten, waarbij naast het bedrijfsleven tevens de overheid partij is, bevestigt bovenstaande. Het kabinet stelt zich *zeer terughoudend* op ten aanzien van het gebruik van convenanten ter implementatie van EG-richtlijnen¹⁷. Niet dan in uitzonderlijke gevallen, met name wanneer een richtlijn een zeer beperkte kring van betrokkenen regardeert, die in beginsel niet aan wijzigingen onderhevig is, en een convenant een passend alternatief voor regelgeving blijkt, acht het kabinet een dusdanig gebruik van convenanten voorstelbaar, mits daarbij aan een aantal *cumulatieve randvoorwaarden* is voldaan. Deze komen overeen met die opgesomd in vraag 32.

Zo zal het betrokken convenant in ieder geval inhoudelijk moeten stroken met de richtlijn en het richtlijnresultaat tijdig alsmede op voldoende nauwkeurige wijze en permanent moeten kunnen

¹⁶ Voor de toelaatbaarheid van convenanten als implementatieinstrument, zie ook de aanwijzingen voor de convenanten, in het bijzonder aanwijzing 5.

¹⁷ Kamerstukken II 1992/93, 22 800 VI, nr. 4 (herdruk).

verzekeren. Verder moet gewaarborgd zijn, dat uiteindelijk voor alle betrokkenen het convenant juridisch bindend is en dat de naleving ervan in rechte kan worden afgedwongen. Ingeval de richtlijn er tevens toe strekt voor derden rechten in het leven te roepen, zullen ook voor hen voldoende adequate rechtsbeschermingsmogelijkheden moeten bestaan. In verband hiermee zal het convenant bovendien voldoende kenbaar dienen te zijn, hetgeen in ieder geval wordt verzekerd door integrale publicatie in de Staatscourant. Verder dient er rekening mee te worden gehouden, dat de voortschrijdende ontwikkeling in EG-kader kan nopen tot aanpassing van het convenant in kwestie dan wel, bij gebreke daarvan, tot uitvaardiging van nadere regelgeving van overheidswege. Voorts dient in het betrokken convenant zelf, dan wel bij de bekendmaking daarvan, te worden verwezen naar de richtlijn(en), ter gehele of gedeeltelijke uitvoering waarvan het convenant (mede) strekt. Tenslotte dienen convenanten, overeenkomstig de daartoe strekkende standaardbepaling in richtlijnen, als implementatiemaatregel te worden gemeld aan de Europese Commissie¹⁸.

Voorbeelden

Het kabinetsstandpunt voert een aantal voorbeelden op van - overigens zeer specifieke - richtlijnen waaraan, ten genoegen van de Europese Commissie, uitvoering werd gegeven door middel van een juridisch bindend en afdwingbaar convenant. Het betreft richtlijn nr. 90/547/EEG inzake de doorvoer van elektriciteit via de hoofdnetten (PbEG L 313) en richtlijn nr. 91/296/EEG betreffende de doorvoer van aardgas via de hoofdnetten (PbEG L 147). Ter uitvoering hiervan zijn voor het publiek kenbare (namelijk mededeling in de Staatscourant en terinzagelegging), bindende en in rechte afdwingbare overeenkomsten voor onbepaalde tijd aangegaan tussen de verantwoordelijke minister en de NV Samenwerkende elektriciteit-productiebedrijven (SEP) respectievelijk de NV Nederlandse Gasunie.

Een aantal bepalingen van richtlijn nr. 94/10/EG tot tweede substantiële wijziging van richtlijn nr. 83/189/EEG betreffende een informatieprocedure op het gebied van nonnen en technische voorschriften is geïmplementeerd door middel van een overeenkomst tussen de Nederlandse Staat en het NNI (Nederlandse normalisatie-instelling).

36. Zijn er gevallen bekend waarin door Nederland (bepalingen van) een EG-besluit werden geïmplementeerd door middel van een gedragscode, terwijl dat besluit niet uitdrukkelijk in de mogelijkheid daarvan voorzag?

Voorbeeld 1 . - de Mediawet

In de eerste plaats kan worden gewezen op de wetswijziging van de Mediawet (wet van 18 mei 1995, Stb. 320) ter uitvoering van richtlijn nr. 89/552/EEG betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten (PbEG L 298), de zgn. Televisierichtlijn. Deze richtlijn bevat in de artikelen 12 tot en met 16 enkele inhoudelijke reclamenormen.

Met uitzondering van het verbod op tabaksreclame en het verbod op publieksreclame voor geregistreerde geneesmiddelen, worden in Nederland de inhoudelijke reclamenormen traditioneel niet bij of krachtens wet geregeld, maar door middel van zelfregulering door de meest betrokken partijen, waaronder de adverteerders, consumentenorganisaties, geschreven media en de omroep. Deze partijen werken samen in de Stichting Reclame Code, die gedragsregels heeft opgesteld waaraan reclame-uitingen moeten voldoen, de zgn. Nederlandse Reclame Code. Wanneer de Code niet wordt nageleefd, kan de Reclame Code Commissie naar aanleiding van een klacht een niet bindende onderhandse of openbare aanbeveling doen om de gewraakte reclame niet meer te voeren of een vrijblijvend advies geven. Tegen een uitspraak van de Commissie kan bij een in de Code voorzien College van Beroep in beroep worden gegaan. Tegen niet-naleving van een bij wege van sanctie gedane aanbeveling kan langs privaatrechtelijke weg, middels een actie uit onrechtmatige daad, worden opgetreden. Een ieder die van mening is dat een reclame-uiting in strijd is met de gedragsregels, kan een klacht indienen bij de Reclame Code Commissie.

In de wet is voor de publieke omroep en de binnenlandse commerciële omroepinstellingen de verplichting tot aansluiting bij de Stichting Reclame Code vastgelegd. Op deze wijze gelden voor de publieke en voor de commerciële omroep dezelfde inhoudelijke reclamenormen en zijn *alle betrokkenen juridisch gebonden*¹⁹.

¹⁸ Idem. Vergelijk vraag 32.

¹⁹ Overigens dient in de gaten te worden gehouden dat, buiten deze context, een aansluitverplichting al gauw op Europeesrechtelijke bezwaren kan stuiten. Vergelijk zaak 237/82 (Jur. 1984, blz. 483).

Om gestalte te geven aan de verantwoordelijkheid van de overheid voor een correcte uitvoering van de Europese richtlijn, ook indien deze bij wijze van zelfregulering geschiedt, bepaalt artikel 169 van de Media **wet** dat de Minister **van OCW** regels stelt ter uitvoering van de artikelen 12, 15 en 16 van de richtlijn, voor zover naar zijn oordeel een of meer van deze artikelen niet, niet voldoende, of niet juist zijn uitgewerkt in de Nederlandse Reclame Code of in een vergelijkbare door de Stichting Reclame Code tot stand gebrachte regeling. **Bij** dat oordeel wordt ook de handhaafbaarheid en de wijze van sanctionering die de Nederlandse Reclame Code kent betrokken.

Voorbeeld 2: de Wet op het consumentenkrediet

Artikel 26, vierde lid, van de Wet op het consumentenkrediet (Stb. 1991, 630) kent de Minister van Economische Zaken de bevoegdheid toe nadere regels te stellen betreffende de berekening van het kredietvergoedingspercentage. Daarbij kan hij *verwijzen naar een nader aan te wijzen overeenkomst ter zake tussen kredietgevers, indien hij van oordeel is dat aldus op genoegzame wijze uitvoering wordt gegeven aan artikel 3 van richtlijn nr. 87/102/EEG (PbEG L42).*

STAP 6 Ga na welk met het EG-besluit strijdig nationaal recht aanpassing behoeft

• Bestuurspraktijk	37
• Rechterlijke praktijk	37

Inleiding

Bij de zesde stap wordt nagegaan welk met het EG-besluit strijdig nationaal recht moet worden aangepast. Voor de wijze waarop die aanpassing dient plaats te vinden, gelden bepaalde voorwaarden.

Weliswaar wordt de burger via de Europeesrechtelijke leerstukken van directe werking en voorrang rechtsbescherming geboden in gevallen waarin ten onrechte geen of onjuiste aanpassing heeft plaatsgevonden (zie deel IV). Dit ontslaat de lidstaat echter niet van de verplichting alsnog tot aanpassing van de strijdige nationale regelgeving over te gaan.

37. Is er nog reden om over te gaan tot aanpassing van met een EG-besluit strijdige nationale regelgeving, wanneer de bestuurlijke of rechterlijke praktijk al wel in overeenstemming is met dat besluit?

De onverenigbaarheid van de nationale regeling met de richtlijn of verordening kan enkel definitief worden opgeheven door middel van dwingende nationale voorschriften die *dezelfde rechtskracht* hebben als de te wijzigen bepalingen (vergelijk aanwijzing 223 Ar en zaak 168/85, Jur. 1986, blz. 2957).

Zowel bij richtlijnen als bij verordeningen dient men bedacht te zijn op de plicht tot intrekking of wijziging van bestaande nationale regelgeving die met deze EG-besluiten in strijd is. Het Hof is van oordeel, dat het daartoe niet voldoende is enkel de bestuurspraktijk aan te passen in de door het EG-besluit gewenste zin, bijvoorbeeld door bedoelde nationale regelgeving buiten toepassing te laten. Daardoor worden immers de betrokken rechtssubjecten in onzekerheid gelaten over de mogelijkheden om zich op het gemeenschapsrecht te beroepen. Dat die bestuurspraktijk in voorkomend geval door beleidsregels wordt gedekt, kan daaraan niet afdoen. Zie voorbeeld 1.

Ook een vaste jurisprudentie tegen de letter van de wet in (contra legem), maar in overeenstemming met het EG-besluit, kan de lidstaat niet ontslaan van de verplichting strijdige nationale regelgeving aan te passen. Zie voorbeeld 2.

Voorbeeld 1 (bestuurspraktijk)

In zaak C-339/87 (Jur. 1990, blz. 1-851) waren onder meer aan de orde de artikelen 53 en 54 van de Jachtwet die, in afwijking van artikel 9 van richtlijn nr. 79/409/EEG, de zgn. Vogelrichtlijn, niet spreken over het bestaan van *belangrijke* schade noch over de overige in die richtlijn bepaling genoemde redenen voor afwijking van het jachtverbod. Ten onrechte, zo meende het Hof om bovengenoemde reden. Daaraan doet niet af, dat de beschermende voorschriften van artikel 9 van de richtlijn *feitelijk worden* geëerbiedigd door de ministeriële praktijk bij het afgeven van jachtvergunningen. Vergelijk vraag 11.

Voorbeeld 2 (rechterlijke praktijk)

Volgens vaste rechtspraak moeten de lidstaten richtlijnen ten uitvoer leggen op een wijze die volledig aan de eisen van de rechtszekerheid voldoet, en moeten zij bijgevolg de bepalingen van richtlijnen omzetten in dwingende bepalingen van intern recht. Een lidstaat *mag derhalve niet een bepaling laten voortbestaan die naar haar letter tussen mannen en vrouwen discrimineert in de zin van richtlijn nr. 79/7/EEG*²⁰. Indien een dergelijke bepaling evenwel ingevolge vaste nationale rechtspraak ondanks haar bewoordingen zonder onderscheid op mannen en vrouwen wordt toegepast, is er niets op tegen, dat de nationale rechter in bij hem aanhangige zaken deze bepaling blijft toepassen in het kader van een dergelijke rechtspraak waardoor hij in staat is de volledige werking van richtlijn nr. 7917/EEG te verzekeren, *zolang de lidstaat de voor de volledige werking van deze bepaling noodzakelijke maatregelen nog niet heeft getroffen* (zaak C-338/91, arrest van 27 oktober 1993, Jur. 1993, I-5475).

²⁰ I.c. een bepaling van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), ingevolge welke de arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt ingetrokken wanneer *een vrouw*, aan wie zij is toegekend, recht verkrijgt op een weduwnpensioen of een tijdelijke weduwnuitkering ingevolge de Algemene Weduwen- en Wezenwet.

STAP 7 Ga na welke procedures bij de implementatie moeten worden doorlopen

- Kennisgeving van ontwerp-implementatieregelingen 38 t/m 44
- Kennisgeving van implementatie 45 t/m 49
- Beroep op artikel 95, vierde lid, EG-Verdrag 50

Inleiding

Bij de zevende stap wordt nagegaan welke procedures bij de implementatie moeten worden doorlopen. Hier wordt ingegaan op de nationale en communautaire voorschriften die ter zake in acht dienen te worden genomen. Een deel van deze voorschriften is terug te vinden in de Aanwijzingen voor de regelgeving (hoofdstuk 6 en 8 Ar). Vaak moet er melding worden gedaan van (voorgenomen) regelgeving (notificatie). Er zijn twee instrumenten ontwikkeld die hierbij behulpzaam kunnen zijn. De eerste is de Handleiding Notificatie van regels betreffende producten en diensten. Deze handleiding ziet uitsluitend op de bevordering van de uitvoering van richtlijn 98/34/EG (PubEG 1998, L 204/37, zoals gewijzigd door Rl. 98/48/EG, PubEG L 217) betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften. Het gaat daarom alleen om de notificatie van nationale ontwerpmaatregelen met producteisen. Op grond van de handleiding kan worden nagegaan of en zo ja, hoe er moet worden genotificeerd.

Het tweede instrument is de Checklist Horizontale EG-rechtelijke Notificatieverplichtingen. Deze heeft ten doel beleidsmakers en wetgevingsjuristen op het spoor te zetten van eventuele notificatieverplichtingen. Het gaat dan uitsluitend om die notificatieverplichtingen die meer dan één departement kunnen raken.

De voorschriften die gelden in het kader van de voortgangswaarneming bij de EG-implementatie (paragraaf 8.3 Ar en hoofdstuk IX paragraaf 3 Draaiboek voor de Wetgeving), betreffende het opstellen van een implementatieplan en het aanhangig maken bij de ministerraad, blijven hier buiten beschouwing.

A. Kennisgeving van ontwerp-implementatieregelingen

38. Bevat het EG-recht verplichtingen tot het in kennis stellen van de Commissie van ontwerp-implementatieregelingen?

Het EG-recht bevat geen algemene verplichting terzake. Wel treft men dit soort verplichtingen in specifieke verordeningen en soms ook richtlijnen aan. De verplichting kan vele gedaanten aannemen: meestal bevat de EG-regeling slechts een plicht om de Commissie *informatie* te verschaffen over voorgestelde nationale regels, soms echter geeft de regeling bepalingen omtrent het vragen van *advies of voorafgaande goedkeuring*.

Voorbeeld 1

'Alvorens wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen voor de tenuitvoerlegging van deze verordening vast te stellen, *raadplegen* de Lid-Staten de Commissie (...)' (artikel 17 van verordening (EEG) nr. 2407/92 betreffende de verlening van exploitatievergunningen aan luchtvaartmaatschappijen, PbEG L 240).

Voorbeeld 2

'De Lid-Staten doen de Commissie, ter voorafgaande *goedkeuring, mededeling* van het ontwerp van hun nationale bepalingen voor de toepassing van de eerste alinea' (artikel 1 van verordening (EEG) nr. 3880/89 betreffende de superheffing op melk en zuivelprodukten, PbEG L 378).

Voorbeeld 3

'Onverminderd de mogelijkheid die de Commissie en de overige Lid-Staten hebben om opmerkingen aangaande het ontwerp in te dienen, mag de lidstaat het voorschrift slechts aannemen, indien de Commissie zich daar binnen een termijn van drie maanden bij beschikking *niet tegen heeft uitgesproken*' (artikel 10, tweede lid, van richtlijn nr. 89/48/EEG betreffende hoger-onderwijsdiploma's, PbEG L 19).

39. Kan een ontwerp-implementatieregeling voor advies of Commentaar aan de Commissie worden voorgelegd, zonder dat daartoe een expliciete verplichting bestaat?

Ja. De ervaring leert echter dat op het voor advies of commentaar voorleggen van een ontwerp-implementatieregeling zonder dat daartoe een expliciete verplichting bestaat, vanuit Brussel vaak weinig respons wordt ontvangen.

Het verdient daarom aanbeveling om, indien tot vrijwillige voorlegging van een ontwerp wordt overgegaan, de eventuele vragen of problemen duidelijk te omschrijven en te motiveren en een termijn voor beantwoording aan te geven. Denkbaar is, dat de Permanente Vertegenwoordiging gevraagd wordt de helpende hand te bieden.

Let wel, het oordeel van de Commissie zal, zowel bij verplichte als bij onverplichte voorlegging, geen algemene vrijwaring tegen procedures zijn. Bij het geven van informele adviezen zal de Commissie zich steeds het recht voorbehouden op het ingenomen standpunt terug te komen, zodat een inbreukprocedure op grond van artikel 226 EG-verdrag niet zonder meer valt uit te sluiten. Bovendien kan in het kader van een prejudiciële procedure op basis van artikel 234 EG-Verdrag blijken, dat het oordeel van de Commissie door het Hof niet gesauveerd wordt.

40. Geldt voor verplichte kennisgeving van ontwerp-implementatieregelingen (ook wel notificatie genoemd) een bepaalde communautaire procedure?

Op EG-niveau bestaan geen algemene procedureregels. Dat betekent dat de Commissie ook geen vaste termijnen kent voor het geven van een reactie, hetgeen de voortgang nogal kan belemmeren. Er zijn gevallen bekend waarin een reactie meer dan een jaar uitbleef.

Er bestaan evenmin regels met betrekking tot het (tot kennisneming bevoegde) dienstonderdeel van de Commissie waaraan de notificatie dient te worden gezonden. Over het algemeen volgt het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat de doorgeleiding van deze stukken verzorgt, de aanduiding van het betreffende departement.

Soms wordt de notificatie aan het DG gezonden dat zich met de totstandkoming van een richtlijn heeft beziggehouden, soms wordt kopie verleend aan andere betrokken DG's, vaak worden notificaties zonder nadere aanduiding aan de Commissie gezonden. In dat geval komt deze terecht bij het Secretariaat-Generaal, dat voor doorzending zorgdraagt.

Van deze vorm van notificatie moet overigens onderscheiden worden de notificatie van nationale technische voorschriften op grond van richtlijn nr. 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van nonnen en technische voorschriften (PbEG L 217, zie aanhef bij dit hoofdstuk) en bepaalde specifieke richtlijnen op dit gebied. Het gaat hier niet om beoordeling door de Commissie van ontwerp-implementatieregelingen, maar om de beoordeling van autonome technische voorschriften voor producten, die mogelijk handelsbelemmeringen kunnen veroorzaken. De procedure die hiervoor is vastgesteld kent wel termijnen voor beide partijen.

41. Zijn er nationale procedurevoorschriften voor kennisgeving van ontwerp-implementatieregelingen?

Algemeen geldt, dat kennisgeving van ontwerp-implementatieregelingen, net als kennisgeving van vastgestelde implementatieregelingen, via het Ministerie van Buitenlandse Zaken loopt. Het betrokken ministerie zendt een verzoek tot doorgeleiding van een brief met aangegeven inhoud en bijlagen aan Buitenlandse Zaken. Voor de uitwerking van deze procedure zie vraag 46.

Aanwijzing 346 Ar is derhalve hierop van toepassing.

42. Zijn er nationale procedureregels die voorschrijven op welk moment kennisgeving van een ontwerp-implementatieregeling dient te worden gedaan?

Indien de Commissie *adviesrecht* heeft ten aanzien van een ontwerp-implementatieregeling, en deze de status van wet of algemene maatregel van bestuur heeft, moet een dergelijke adviesaanvraag in beginsel geschieden voordat het ontwerp van wet of algemene maatregel van bestuur aan de Raad van State wordt voorgelegd.

In spoedeisende gevallen kan de ontwerp-regeling aan de Raad van State worden voorgelegd gelijktijdig met de adviesaanvraag aan de Commissie, dan wel hangende de advisering door de Commissie. Indien de Raad van State advies uitbrengt voordat een reactie van de Commissie is ontvangen, zal de deze het voorbehoud maken dat hij ervan uitgaat dat hij, indien het standpunt van de Commissie daartoe aanleiding geeft, opnieuw zal worden gehoord.

Een en ander valt af te leiden uit aanwijzing 263 juncto aanwijzing 279 Ar. Voor de verdere procedurele afwikkeling, zie aanwijzing 263 Ar.

Voor de overige gevallen van verplichte kennisgeving van ontwerp-implementatieregelingen (ter informatie, ter goedkeuring) gelden geen nationale procedurevoorschriften, maar valt wel een aantal aanbevelingen te doen. Zie vraag 43.

43. Op welk moment kan de kennisgeving van een ontwerp-implementatieregeling het beste worden gedaan ingeval deze ter informatie of ter goedkeuring aan de Commissie moet worden voorgelegd?

1. Verplichte kennisgeving ter informatie

Wanneer een ontwerp-implementatieregeling *ter informatie moet* worden voorgelegd, kan een ambtelijk concept waarover de besluitvorming nagenoeg is afgerond, worden toegestuurd.

Bij ontwerp-algemene maatregelen van bestuur dient kennisgeving dus, praktisch gesproken, uiterlijk plaats te vinden op het moment dat de regeling om advies aan de Raad van State wordt voorgelegd (dat houdt in dat er een afschrift aan de Commissie wordt gestuurd van de Raad van State-versie van een ontwerp-regeling). Voor de goede orde dient hiervan ook melding te worden gemaakt aan de Raad van State. *Wetsvoorstellen* dienen uiterlijk op het moment van indiening bij de Tweede Kamer te worden toegestuurd (officieel regeringsontwerp).

2. *Verplichte kennisgeving ter goedkeuring*

Wanneer een ontwerp-implementatieregeling *ter goedkeuring aan* de Commissie moet worden voorgelegd, dient dat te gebeuren op een moment dat enerzijds de besluitvorming over de regeling nagenoeg is afgerond en anderzijds nog (voldoende) gelegenheid bestaat om de regeling van regeringszijde te wijzigen als de reactie van de Commissie daartoe aanleiding geeft.

Bij een *wetsvoorstel* dient toezending in het algemeen dus plaats te vinden tijdig voordat het door de Tweede Kamer zal worden aangenomen, zodat de regering eventuele wijzigingen nog bij nota van wijziging kan aanbrenge.

Voor *algemene maatregelen van bestuur* geldt dat dit tijdig vóór het aanbieden van het nader rapport en het ontwerp-besluit aan de Koningin moet geschieden.

Indien de Raad van State advies uitbrengt voordat een reactie van de Commissie is ontvangen, zal deze het voorbehoud maken dat hij ervan uitgaat dat hij, indien het standpunt van de Commissie daartoe aanleiding geeft, opnieuw zal worden gehoord. Vergelijk aanwijzing 263 juncto aanwijzing 279 Ar.

44. **Wat zijn de gevolgen van het nalaten van een kennisgeving van een nationale ontwerp-implementatieregeling?**

De verplichting in een EG-besluit om de Commissie in kennis te stellen van de ontwerp-implementatieregelingen, is een Europeesrechtelijke verplichting op de nakoming waarvan een lidstaat kan worden aangesproken. In voorkomend geval in een inbreukprocedure (226 EG-Verdrag, zie vraag 78).

Of schending van deze verplichting ook gevolgen heeft voor de rechtsgeldigheid van de regeling, is niet zonder meer duidelijk. Indien het EG-besluit zich daarover niet expliciet uitlaat, hangt het af van de interpretatie van de precieze bepalingen ervan. Indien het EG-besluit voorziet in (stilzwijgende) *goedkeuring* door de Commissie of *opschorting* van de vaststelling van de implementatiemaatregel moet er rekening mee worden gehouden, dat vaststelling van de maatregel zonder dat van het ontwerp ervan kennis is gegeven aan de Commissie, kan leiden tot niet-toepasselijkheid van de maatregel.

In de gevoegde zaken C-251/90 en C-252/90, Jur. 1992, blz. 1-2873, heeft het Hof zich uitgesproken over de status van de kennisgeving en de gevolgen van het ingebreke blijven. Het ging hier om het achterwege blijven van een in verordening (EEG) nr. 2241/87 voorgeschreven kennisgeving van bepaalde in nationale visserijvergunningen opgenomen voorwaarden. Uit dit arrest valt af te leiden dat, wanneer het EG-besluit niet in concreto aan de Commissie de bevoegdheid verleent om een oordeel te vellen (en het dus uitsluitend om een kennisgeving ter informatie of advies gaat), het nalaten van die kennisgeving de geldigheid van de maatregel niet aantast. Of, a contrario geredeneerd, het achterwege blijven van kennisgeving die een uitdrukkelijke voorafgaande communautaire goedkeuring van de maatregelen wél een opschortingsverplichting voor de lidstaten inhoudt, de rechtsgeldigheid van de maatregel dus wel kan beïnvloeden, is nog niet geheel duidelijk. Er zijn aanwijzingen in die richting uit de Hof-rechtspraak te destilleren (zaak C-194/94, Jur. 1996, blz. 1-2201). Deze rechtspraak heeft weliswaar niet betrekking op kennisgeving van ontwerp-*implementatieregeling*, maar op kennisgeving aan de Commissie van *autonome* nationale maatregelen in het ontwerp-stadium. De parallel is echter evident. De in die rechtspraak geformuleerde regel luidt immers in zijn algemeenheid, dat EG-rechtelijk verplichte goedkeuring van de Commissie of opschorting van de nationale regeling (dit om de Commissie de

gelegenheid te geven de maatregel op EG-conformiteit te toetsen en opmerkingen te maken) een voorwaarde is voor rechtsgeldigheid.

B. Kennisgeving van implementatie

45. Bestaan er communautaire procedureregels voor de melding van de implementatie van een EG-besluit aan de Commissie?

Met betrekking tot de melding van implementatie van EG-regelingen bestaan geen algemene verplichtingen of procedures in het EG-recht. Over de (wijze van) kennisgeving van implementatie is in (de meer recente) EG-richtlijnen altijd een bepaling opgenomen. Bij verordeningen ontbreekt een dergelijke bepaling nog wel eens. Ook dan verdient het echter aanbeveling een kennisgeving te doen.

Voorbeeld

'De Lid-Staten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.'

Van deze bepaling komen verschillende varianten voor, bijvoorbeeld met overgangstermijnen voor verschillende onderdelen van de richtlijn. Soms wordt ook niet met zoveel woorden over wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen gesproken, doch over de 'nodige maatregelen', welke term ook andere uitvoeringsvormen dan regelgeving dekt. Dit laat echter de kennisgevingsverplichting onverlet.

46. Bestaan er nationale procedureregels voor de melding van de implementatie van een EG-besluit aan de Commissie?

Ja, de procedure van kennisgeving is opgenomen in de aanwijzingen 345 en 346 Ar. Kennisgeving geschiedt door toezending van een speciale doorzendbrief, vergezeld van de officiële publicatie van de implementatieregeling en zo mogelijk een transponeringstabel, aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat via de Permanente Vertegenwoordiging, voor doorgeleiding naar de Commissie zorgdraagt.

Voor de inkennisstelling van een vastgestelde regeling wordt het volgende model als uitgangspunt genomen:

*Aan de Minister van Buitenlandse Zaken
t.a.v. de Directie Integratie Europa*

Hierbij verzoek ik U een brief met de navolgende inhoud en bijlagen door te geleiden naar het Secretariaat-Generaal van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.-

'Ter uitvoering van artikel ... van verordening (EG) nr. .../richtlijn nr... / .. /EG van de Raad van de Europese Unie/het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie/Commissie van de Europese Gemeenschappen van tot/betreffende (PbEG L..), deelt de Nederlandse regering U mede dat genoemde richtlijn/verordening volledig/gedeeltelijk is geïmplementeerd door middel van ..., gepubliceerd in

Een afschrift van de officiële publikatie van de desbetreffende regeling(en) (alsmede een transponeringstabel) is (zijn) bijgevoegd. Met de regeling(en) is naar de mening van de Nederlandse regering de betrokken verordening/richtlijn volledig/wat betreft de artikelen... geïmplementeerd.'

Gaarne ontvang ik een afschrift van de uitgaande brief ten behoeve van het Ministerie van... (directie/afdeling...) (en het Ministerie van.... (directie/afdeling)).

47. Op welk moment dient kennisgeving van de implementatie aan de Commissie plaats te vinden?

Aanwijzing 346 Ar spreekt, in navolging van de in vraag 45 bedoelde specifieke bepalingen in EG-besluiten, van het 'onverwijld' in kennis stellen van de Commissie van de vastgestelde implementatieregeling(en). Dit houdt in: onmiddellijk na de officiële publicatie van de desbetreffende regeling. Een afschrift daarvan wordt immers volgens de modelbrief (zie vraag 46) meegezonden.

48. Wat zijn de gevolgen van het nalaten van kennisgeving van de implementatie aan de Commissie?

De verplichting in een EG-besluit om de Commissie in kennis te stellen van de nationale regelingen die strekken tot implementatie van dit besluit, is een Europeesrechtelijke verplichting op de nakoming waarvan een lidstaat kan worden aangesproken. In voorkomend geval in een inbreukprocedure (226 EG-Verdrag). Schending van deze verplichting heeft geen gevolgen voor de *rechtsgeldigheid* van een regeling voor zover deze ter implementatie dient. Het gaat hier louter om kennisgeving ter *informatie* en niet om kennisgeving ter goedkeuring. Vergelijk vraag 44.

De datum van kennisgeving aan de Commissie is tevens van belang voor de plaatsing op de kwartaaloverzichten van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (*Kamerstukken II*, 21 109). In het verlengde daarvan, verdient het, op grond van het Meldingenrapport van de Algemene Rekenkamer, tevens aanbeveling om ook zelf implementatiemeldingen te registreren.

C. Overige procedures

C.1. Implementatie door middel van bestaand nationaal recht

49. Welke procedure moet worden gevolgd, wanneer Nederland van mening is dat een EG-besluit volledig door middel van bestaande regelgeving wordt geïmplementeerd?

Indien Nederland van mening is dat een EG-besluit volledig door middel van bestaande regelgeving wordt geïmplementeerd, dient:

- (a) de Commissie daarvan in kennis te worden gesteld onder mededeling van de bestaande nationale regelingen die reeds aan het te implementeren besluit voldoen (aanwijzing 346 Ar, vergelijk vraag 46);
- (b) in de Staatscourant mededeling te worden gedaan van het te implementeren besluit en van de bestaande nationale regelingen die reeds aan het te implementeren besluit voldoen, bij voorkeur in de vorm van een transponeringstabel, alsmede van de implementatietermijn.

Ad a. In kennis stelling van de Commissie

In de gevallen waarin een EG-besluit de verplichting bevat om *de Commissie in kennis te stellen* van de vastgestelde nationale regelingen die strekken tot de implementatie van dat besluit, wordt daartoe, overeenkomstig de procedure van aanwijzing 346 Ar, aan de Commissie mededeling gedaan van de bestaande nationale regelingen die reeds aan het te implementeren besluit voldoen.

Ad b. Mededeling in de Staatscourant

Uit een oogpunt van kenbaarheid van regelgeving is het nuttig om van een wijzigingsrichtlijn of -verordening, voor de implementatie waarvan geen nieuwe regeling tot stand behoeft te worden gebracht, omdat de bestaande nationale regelgeving al in overeenstemming is met het communautaire besluit, *mededeling te doen in de Staatscourant*. Een dergelijke mededeling moet zichtbaar maken op welke wijze het besluit in de Nederlandse regelgeving is geïmplementeerd, bij voorkeur door middel van een *transponeringstabel* (vergelijk Ar 347).

Voorbeeld

Richtlijn nr. 89/397/EEG inzake de officiële controle op levensmiddelen (PbEG L 186) bevat de algemene beginselen voor de uitoefening van de officiële controle op levensmiddelen. Deze beginselen maken reeds deel uit van de Warenwet en van de taak van het Staatstoezicht (met name van de Hoofdinspectie voor de Gezondheidsbescherming) uit hoofde van die wet, zodat het niet noodzakelijk werd geoordeeld ter uitvoering van bedoelde richtlijn wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te passen. Desalniettemin werd het wenselijk geacht, zichtbaar te maken dat eerdergenoemde officiële controle geschiedt met inachtneming van de richtlijn. Een in de Staatscourant gepubliceerde aanwijzing (Stert. 1992, 83) voor de hoofdinspecteur voor de gezondheidsbescherming en de veterinaire hoofdinspecteur om bij de vervulling van hun wettelijke taak de richtlijn in acht te nemen, strekt daartoe.

C.2. Beroep op 95, vierde lid of vijfde lid, EG-Verdrag

50. Welke procedure moet worden gevolgd wanneer Nederland een beroep op artikel 95, vierde lid of vijfde lid, EG-Verdrag heeft gedaan?

Artikel 95, vierde en vijfde lid, EG-Verdrag biedt de lidstaten de mogelijkheid om, na aanname van een besluit dat gebaseerd is op artikel 95 eerste lid EG-Verdrag, onder bepaalde voorwaarden een beroep te doen op nader aangeduide dwingende belangen, teneinde van dat besluit afwijkende nationale regelgeving te mogen (blijven) toepassen²¹. Van een beroep op artikel 95, vierde en vijfde lid, EG-Verdrag moet kennis worden gegeven aan de Commissie.

Deze kennisgeving moet zowel de nationale bepalingen bevatten, als de redenen voor het handhaven of vaststellen daarvan. De Commissie keurt de betrokken bepalingen goed, nadat zij heeft nagegaan dat zij geen middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen, aldus genoemd artikellid.

Artikel 95, vierde en vijfde lid EG-verdrag geldt voor respectievelijk bestaande en nieuwe maatregelen, zo is bij het Verdrag van Amsterdam uitdrukkelijk bepaald. Voor bestaande maatregelen is de ontsnappingsmogelijkheid echter veel ruimer dan voor nieuwe maatregelen.

Voor de implementatie van het EG-besluit ter zake waarvan een beroep op artikel 95, vierde of vijfde lid, EG-Verdrag is gedaan, zijn de volgende aandachtspunten van belang.

(a) Indien een beroep wordt gedaan op artikel 95 vijfde lid (en er dus later verdergaande regelingen worden vastgesteld) dient in de toelichting van de latere regeling(en) te worden aangegeven dat een beroep is gedaan op artikel 95, vijfde lid, EG-Verdrag en gemotiveerd uiteen gezet te worden, dat aan alle voorwaarden voor het invoeren van deze uitzonderingsmogelijkheid is voldaan. In het geval de lidstaat bestaande regelingen in de zin van artikel 95 vierde lid wil handhaven, maar daarnaast ook nog aanvullende implementatiemaatregelen moet nemen, verdient het tevens aanbeveling om in de toelichting van deze implementatieregelingen aan te geven dat er tevens een beroep is gedaan op artikel 95 vierde lid, en gemotiveerd uiteen te zetten dat aan alle voorwaarden voor het invoeren van deze uitzonderingsmogelijkheid is voldaan. Zoals hierboven al vermeld, dient ook de kennisgeving aan de Commissie vergezeld te gaan van een dergelijke uiteenzetting.

(b) Er moet in *ieder geval* worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

- de maatregel moet noodzakelijk en proportioneel zijn;
- de maatregel mag niet willekeurig discrimineren;
- de maatregel moet strenger zijn dan de communautaire harmonisatiemaatregel;
- de maatregel mag geen verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten opleveren;
- de maatregel mag geen hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen;
- de Commissie moet in kennis gesteld worden van het voorgenomen beroep op art. 95 vierde lid EG;

Verder moeten de te handhaven of vast te stellen bepalingen aan de Commissie worden voorgelegd, evenals de redenen voor het handhaven of vaststellen daarvan.

(c) Indien de Raad van State advies uitbrengt voordat een reactie van de Commissie (die immers betrokken nationale bepalingen moet bevestigen) is ontvangen, zal de Raad van State het voorbehoud maken dat hij ervan uitgaat dat, indien het standpunt van de Commissie daartoe aanleiding geeft, hij opnieuw zal worden gehoord. Zie het advies van de Raad van State van 25 maart 1993 over het ontwerp-Besluit houdende wijziging van het Cadmiumbesluit Wet Milieugevaarlijke stoffen.

²¹De dwingende belangen waar artikel 95, vierde lid, EG-Verdrag naar verwijst, zijn: de bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit, de industriële en commerciële eigendom, het arbeidsmilieu en het milieu.

(d) het nieuwe artikel 95 maakt onderscheid tussen bestaande en nieuwe maatregelen. Bestaande maatregelen kunnen worden gehandhaafd indien deze maatregelen hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in art. 30 EG, of verband houdend met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu (lid 4).

Nieuwe maatregelen kunnen alleen worden vastgesteld indien zij gebaseerd zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu. Belangen zoals omschreven in art. 30 lid 5 worden in dit verband niet genoemd.

De volgende aanvullende eisen moeten daarbij in acht worden genomen:

- er moet sprake zijn van een specifiek probleem in de lidstaat
- Dit specifieke probleem moet zich hebben aangediend na het aannemen van de betrokken harmonisatiemaatregel
- De in te voeren maatregelen moeten zijn gebaseerd op *nieuw* wetenschappelijk bewijs, dat verband houdt met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu

(e) Binnen zes maanden na de kennisgeving van het beroep op artikel 95 lid 4, dan wel lid 5 dient de Commissie de toepassing van de nationale maatregelen goed- of af te keuren (lid 6). Indien zij binnen deze termijn (eventueel na verlenging van deze termijn met zes maanden in geval onder meer het complexe karakter van de aangelegenheid zulks rechtvaardigt) geen besluit heeft genomen, dan worden de nationale maatregelen geacht te zijn goedgekeurd (stilzwijgende goedkeuring).

(f) Het beroep op art. 95 vierde lid heeft schorsende werking. Zolang de termijn van zes maanden nog niet is verstreken en de Commissie de nationale maatregelen nog niet heeft goedgekeurd, kunnen deze, voor zover deze afwijken van het EG-besluit niet worden toegepast (zaak C-319/97 Kortas, n.n.g.) Het verdient daarom aanbeveling om onmiddellijk na de aanneming van het besluit melding te doen van het beroep op artikel 95 bij de Commissie, zodat het onderzoek voor het verstrijken van de implementatietermijn kan worden afgerond. Kan het beroep niet worden afgerond voor het verstrijken van de implementatietermijn, dan dient de toepassing en handhaving van de verdergaande nationale regel te worden opgeschort. In plaats daarvan dient de minder strenge nationale norm, voor zover die het EG-besluit implementeert, te worden toegepast. Het verdient in dat geval aanbeveling om de nationale maatregel (tijdelijk) in te trekken (indien mogelijk) en te vervangen door een strikte implementatiemaatregel.

Ook een beroep op artikel 95 vijfde lid heeft schorsende werking. Voorgenomen nationale regelgeving kan daarom, voor zover dit afwijkt van het EG-besluit, niet worden toegepast zolang de termijn van zes maanden nog niet is verstreken en de Commissie nog geen goedkeuring heeft gegeven.

Verder zij nog opgemerkt dat zowel de Commissie als een lidstaat zich in afwijking van de procedures van art. 226 en 227 rechtstreeks tot het Hof kunnen wenden indien zij van mening zijn dat een (andere) lidstaat misbruik maakt van zijn bevoegdheden (lid 9).

DEEL III Bijzondere aspecten van de implementatie

A. Interpretatiemethoden en -bronnen

51. Welke interpretatiemethoden kunnen bij het implementeren van een richtlijn of verordening worden gehanteerd?

Op de eerste plaats moet worden uitgegaan van de tekst zelf, door te zoeken naar de (meest) gangbare betekenis van de bewoordingen in het 'gewone' spraakgebruik of in het desbetreffende technische, economische of juridische vakjargon (*grammaticale interpretatie*).

Niet zelden echter zijn de bewoordingen vaag, dubbelzinnig of onvolledig. Daarnaast kan het zijn dat de verschillende taalversies uiteenlopen. De uitleg van de bepalingen van EG-besluiten in hun onderlinge samenhang en in samenhang met het stelsel en de beginselen van het gemeenschapsrecht (*systematische interpretatie*) en de uitleg in het licht van doel, inhoud en strekking van de desbetreffende regeling (*teleologische interpretatie*) zijn dan van groot belang. Bepalingen die het doel van het EG-besluit omschrijven of een typering van het EG-besluit bevatten (zie vraag 8, sub a) en de in vraag 52 genoemde interpretatiebronnen kunnen daarbij helpen.

Meer in het bijzonder dient, aldus het Hof in zaak 283/81 (CILFIT, Jur. 1982, blz. 3415), bij de interpretatie van een EG-besluit in aanmerking te worden genomen dat:

- (a) de verschillende taalversies gelijkelijk authentiek zijn. De uitlegging van een EG-bepaling vereist dan ook een vergelijking van de verschillende taalversies;
- (b) zelfs wanneer de taalversies volledig overeenstemmen, het EG-recht een eigen terminologie bezigt;
- (c) de rechtsbegrippen in het EG-recht niet noodzakelijkerwijs dezelfde inhoud hebben als in de verschillende nationale rechtssystemen;
- (d) elke EG-bepaling in haar context dient te worden geplaatst en moet worden uitgelegd in het licht van het EG-recht in zijn geheel, zijn doelstellingen en zijn ontwikkelingstoestand op het ogenblik waarop de betrokken bepaling moet worden toegepast.

Bij de vergelijking van verschillende taalversies dient wel als uitgangspunt worden gehanteerd dat de Nederlandse tekst verbindend is voor de Nederlandse wetgever.

Het verdient aanbeveling om contact op te nemen met de Commissie of de Raad over de betekenis van bepalingen of begrippen wanneer men door interpretatie daarvan ver af dreigt te raken van de letterlijke tekst van het EG-besluit of wanneer onderlinge afwijkingen in de verschillende taalversies worden geconstateerd (vergelijk de vragen 68 en 69).

52. In hoeverre kan te rade worden gegaan bij interpretatiebronnen als de considerans, het oorspronkelijke Commissievoorstel of de Raadsnotulen?

1. De considerans

In de Hofrechtspraak wordt regelmatig de considerans of preambule (de inleidende overwegingen, waarin de rechtsgrondslag, de doelstellingen en de belangrijkste bepalingen van het besluit worden weergegeven) gehanteerd als hulpmiddel bij de uitlegging van de bepalingen van een EG-besluit (o.a. zaken 9/72, Jur. 1972, blz. 961, 113/90, Jur. 1991, blz. 4407, 24/90, Jur. 1991, blz. 4905). Er kunnen echter geen zelfstandige verplichtingen uit worden afgeleid, dat wil zeggen verplichtingen die niet in de bepalingen zelf van het EG-besluit zijn terug te vinden.

2. Het Commissievoorstel

In enkele gevallen wordt ook het oorspronkelijke Commissievoorstel in de EG-rechtspraak als interpretatiebron gebruikt, bijvoorbeeld in zaak 342/87 (Jur. 1989, blz. 4227). Vergelijking met het oorspronkelijke voorstel kan met name een waardevolle interpretatiebron zijn voor zover het uiteindelijke besluit van het oorspronkelijke voorstel afwijkt, omdat daarmee duidelijk kan worden wat de Raad juist wel of niet heeft gewild.

In zaak 342/87 werd het voorstel van de Commissie voor de Zesde richtlijn inzake BTW-af trek (richtlijn nr. 77/388/EEG) afgezet tegen de uiteindelijke tekst van deze richtlijn. Uit de afwijking tussen het voorstel en de vastgestelde tekst werden conclusies getrokken met betrekking tot de interpretatie van artikel 17, tweede lid, onder a, van de Zesde richtlijn.

3. Raadsnotulen

Sinds 1 juni 1999 zijn de Raadsnotulen openbaar (en worden derhalve gepubliceerd) voor zover het gaat om gevallen waarin de Raad optreedt in zijn hoedanigheid van wetgever.²² Deze Raadsnotulen kunnen dan ook (in tegenstelling tot Raadsnotulen van voor die datum) als interpretatiemiddel gebruikt worden.

Gegevens uit *niet-gepubliceerde* Raadsnotulen die nieuw zijn, in die zin dat ze niet ook al uit andere bronnen (met name tekst van het besluit, systeem en context, doelstellingen) blijken, hebben geen juridische waarde. Zij kunnen slechts dienen ter bevestiging van een opvatting, die op grond van andere gegevens al was verkregen (o.a. zaken 237/84, Jur. 1986, blz. 1247, C-292/89, Antonissen, Jur. 1991, blz. 745).

In zaak C-292/89 overwoog het Hof dat een verklaring in de Raadsnotulen niet kan worden gebruikt bij de uitlegging van een bepaling van afgeleid recht wanneer de inhoud ervan niet in de tekst van de betrokken bepaling is terug te vinden en dus geen rechtskracht heeft. De Commissie deelt deze opvatting: de in het proces verbaal opgenomen verklaringen van de Raad hebben meestal tot doel de interpretatie of de houding van de spreker in een bepaald verband bekend te maken. Juridische problemen in verband met een besluit moeten in principe worden opgelost aan de hand van de tekst van het besluit zelf, zonder dat bij het nemen van de betrokken maatregel gemaakte voorbehouden c.q. afgelegde verklaringen in zoverre tot beperking kunnen leiden (schriftelijke vraag 151/85, PbEG C 241/14). In deze zin ook zaak 211/81 (Jur. 1982, blz. 4547).

53. Kan in de toelichting bij een implementatieregeling, ter motivering van een bepaalde wijze van implementatie, worden verwezen naar Raadsnotulen en daarin opgenomen verklaringen?

In principe zijn de Raadsnotulen sinds 1 juni 1999 openbaar (zie vraag 52). In de toelichting kan hiernaar dan ook verwezen worden. Wel dient het volgende te worden bedacht:²³

- (a) Het is niet wenselijk naar Raadsnotulen of de daarin opgenomen verklaringen te verwijzen (door parafrazering en dergelijke), indien daardoor ten onrechte de indruk zou kunnen worden gewekt, dat justitiabelen daaraan rechten kunnen ontleenen dan wel dat deze aan hen kunnen worden tegengeworpen.

Vergelijk in die zin het advies van de Raad van State van 28 maart 1994 over het ontwerp-Aanduidingenbesluit tabaksprodukten. In de toelichting op dat besluit wordt verwezen naar een verklaring van de Commissie in de Raadsnotulen.

- (b) Geen beroep op de notulen van de Raad kan worden gedaan ter verantwoording van een bepaalde uitwerking van een bepaling van een EG-besluit die geen steun vindt in de tekst van de betrokken bepaling.

²² Inwerkingtreding van het bij besluit van 31 mei 1999 gewijzigde Reglement van Orde, PbEG L147/13. Met name art. 7 jo. art. 6

²³ Dit geldt overigens evenzeer voor Raadsnotulen die om welke reden dan ook, niet zijn gepubliceerd

Het zou bij de formulering van een nationale regeling nodig kunnen zijn - bijvoorbeeld ter voorkoming van implementatieproblemen om met de Raadsnotulen of de daarin opgenomen verklaringen rekening te houden. In dergelijke gevallen is het ook zinvol om daarvan melding te maken bij de kennisgeving van implementatie aan de Commissie, die immers toetst of correct is geïmplementeerd.

Ook de Juridische dienst van de Raad hangt de bovengenoemde lijn aan in zijn visie op een verzoek van de Commissie tot publicatie van in de notulen opgenomen verklaringen (zie doc. 9667/93, 27 oktober 1993). Rechtstreekse openbaarmaking van de verklaring is niet toegestaan in de visie van de Raad; wel kan de Commissie hieraan een 'zekere publiciteit' geven door middel van de interpretatie die zij geeft aan een richtlijn, welke mede gebaseerd is op de inhoud van de verklaring.

B. Verwijzing naar (bepalingen van) EG-besluiten

54. Onder welke voorwaarden kan bij implementatie van een EG-besluit gebruik worden gemaakt van de techniek van verwijzing naar (bepalingen van) dat besluit?

Mits maar voldaan wordt aan de vereisten van duidelijkheid en rechtszekerheid, is het mogelijk bij de implementatie in de nationale regeling te verwijzen naar de bepalingen van het desbetreffende EG-besluit. Implementatie hoeft niet per se door middel van het overnemen van de tekst van de bepalingen ervan in een nationale regeling te geschieden.

Uit de Commissiepraktijk of de Hofrechtspraak is tot op heden niet gebleken dat tegen deze verwijzingstechniek principiële bezwaren bestaan.²⁴

Voor de wijze waarop van een verwijzingstechniek gebruik wordt gemaakt, geven de Aanwijzingen voor de regelgeving enige sterregels:

- (a) Aanwijzing 78 Ar bepaalt dat verwijzing naar andere bepalingen wordt vermeden, indien de *toegankelijkheid* van de regeling daardoor onnodig wordt geschaad.
- (b) Aanwijzing 79 Ar voegt daaraan toe, dat de verwijzing naar een regeling zo mogelijk wordt *verbijzonderd* tot verwijzing naar artikelen of artikelonderdelen.

Deze aanwijzing maakt het bijvoorbeeld praktisch ondenkbaar dat een implementatieregeling simpelweg zou luiden: 'Richtlijn X is vanaf datum Y van toepassing'. Bij deze wel heel globale verwijzing is niet duidelijk op welke rechtssubjecten de regeling van toepassing is en aan welke verplichtingen zij zich hebben te houden c.q. welke rechten zij aan de regeling ontleen.

Voorbeeld

Een voorbeeld van de wijze waarop een verwijzing kan worden verbijzonderd is ontleend aan de totstandkomings geschiedenis van het Besluit aanbestedingen nutssector.

Aanvankelijk luidde artikel 2 van dit besluit als volgt:

'Bij het plaatsen van opdrachten voor de uitvoering van werken en leveringen als bedoeld in richtlijn nr. 90/531/EEG, passen de aanbestedende diensten de bepalingen toe die in de richtlijn zijn opgenomen'.

Naar aanleiding van een opmerking van de Raad van State over de te algemene formulering van de verwijzing werd het artikel als volgt verbijzonderd:

'Bij het plaatsen van opdrachten voor de uitvoering van werken en voor leveringen als bedoeld in artikel 1, derde lid, van richtlijn nr. 90/531/EEG, die voldoen aan het bepaalde in artikel 12 juncto artikel 30 van de richtlijn en niet in de artikelen 6 tot en met 11 van de richtlijn van toepassing zijn uitgesloten, passen de aanbestedende diensten de artikelen 4, tweede en derde lid, 5, 6, derde lid, 7, tweede lid, 8, tweede lid, 13 tot en met 22, 23, tweede lid, 25 tot en met 29 en 33 van de richtlijn toe'.

55. In welke gevallen komt de verwijzingstechniek bij implementatie van een EG-besluit in aanmerking?

Verwijzing naar een EG-besluit kan met name worden overwogen voor bepalingen die:

- (a) letterlijk -dus zonder nadere modificatie of uitwerking- kunnen worden overgenomen in de implementatieregeling; of
- (b) die vanwege de aard van de materie naar een lagere regeling zouden worden gedelegeerd: geen ruimte voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard (behoudens op

²⁴ Een enkele, algemene verwijzing naar "het gemeenschapsrecht" is echter (in ieder geval waar het de toekenning van rechten aan particulieren betreft) onvoldoende, zo blijkt uit zaak C-96/95, Commissie/Duitsland, Jur. 1997, p. I-1653

ondergeschikte punten), gedetailleerd karakter, veelvuldige wijziging (vergelijk aanwijzing 26 juncto aanwijzing 339 Ar).

Voor verwijzing komen met name in aanmerking bepalingen in bijlagen bij EG-besluiten, omdat die veelal details bevatten die bovendien regelmatig aangepast worden aan de stand der techniek. Voorzichtigheid is hier echter op zijn plaats. Bijlagen kunnen namelijk naast of in plaats van (technische) details materiële voorschriften of opdrachten aan de lidstaten bevatten, waardoor verwijzing minder voor de hand ligt.

Indien slechts één of enkele bepalingen van een EG-richtlijn in aanmerking komen voor implementatie door middel van verwijzing, kan het, met het oog op de kenbaarheid en toegankelijkheid van de implementatieregeling, de voorkeur verdienen om in plaats van te verwijzen, de tekst van de betrokken bepaling(en) in de implementatieregeling over te nemen. Verwijzing is niet langer mogelijk wanneer een implementatieregeling verwijst naar een richtlijn die nadien wordt *ingetrokken* door de EG-wetgever dan wel wordt *vernietigd* door het Hof van Justitie (zie tevens vraag 74). Wanneer hiertoe de bevoegdheid bestaat kan, indien dit beleidsmatig gewenst is, op nationaal niveau de desbetreffende materie gereguleerd worden. Dit moet dan *in de regeling zelf* geschieden, uiteraard met inachtneming van overig relevant EG-recht. Met name het EG-verdrag herleeft als toetsingskader. Wanneer m.b.t. de materie een nieuw EG-besluit in de pijplijn zit, moet bezien worden of het verstandiger is op vaststelling daarvan te wachten.

56. Welke verwijzingstechnieken kunnen bij de implementatie van EG-besluiten worden gebruikt?

Gekozen kan worden voor een statische verwijzing (naar de tekst van het EG-besluit zoals die op dat moment luidt) of een dynamische verwijzing (naar de tekst inclusief komende wijzigingen of aanvullingen). Vergelijk de aanwijzingen 341 tot en met 343 Ar.

Enkele voorbeelden van dynamische verwijzing:

Voorbeeld 1

Artikel 4 van het Besluit fysieke belasting (Stb. 1993, 68) luidt: 'Met betrekking tot fysieke belasting, bestaande uit (...), moet de werkgever bij de naleving van zijn verplichtingen krachtens de artikelen 2 en 3 [van dit besluit] de bijlagen I en 11 van richtlijn nr. 90/269/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 mei 1990 betreffende de minimum veiligheids- en gezondheidsvoorschriften voor het handmatig hanteren van lasten met gevaar voor met name rugletsel voor de werknemers (PbEG L 156) in acht nemen'. [Volgt een bepaling waarbij de minister de bevoegdheid krijgt het tijdstip van doorwerking van de bijzondere richtlijnen in het Nederlandse recht vast te stellen.]

Voorbeeld 2

Artikel 3, tweede lid, van het bij besluit van 23 februari 1993 (Stb. 1993, 147) gewijzigde Wegenverkeersreglement luidt: 'De in het eerste lid bedoelde motorvoertuigen, onderdelen of technische eenheden, die in gebruik worden genomen na 31 december 1993, moeten voor toelating tot het verkeer op de weg voldoen aan de eisen, bedoeld in de op basis van richtlijn nr. 92/61/EEG vast te stellen bijzondere richtlijnen.' [Volgt een bepaling waarbij de minister de bevoegdheid krijgt het tijdstip van doorwerking van de bijzondere richtlijnen in het Nederlandse recht vast te stellen.]

Als eerste bijzondere richtlijn is totstandgekomen richtlijn nr. 93/14/EEG betreffende de reminrichting van twee- of driewielige motorvoertuigen (PbEG L 121). Uiterste implementatiedatum: 4 oktober 1994. Inmiddels is bij ministerieel besluit als tijdstip van 'inwerkingtreding' bepaald: 5 april 1995, zijnde het in de richtlijn genoemde tijdstip met ingang waarvan de nationale implementatieregelingen moeten worden toegepast.

Bij het gebruik van dynamische verwijzing dient men op de volgende punten bedacht te zijn:

(a) Bij elke wijziging van het EG-besluit waarnaar dynamisch wordt verwezen, zal moeten worden nagegaan of aanpassing van de nationale regelgeving noodzakelijk is. Vergelijk de toelichting bij aanwijzing 342 Ar.

- In de eerste plaats kan het zijn dat de bepalingen van het betrokken EG-besluit vernummerd worden en dus de nummering in de verwijzing niet meer klopt. Constitutieve codificatie van een EG-besluit (zie vragen 6 en 7) kan betekenen dat de nationale regelgeving aangepast moet worden. Dynamische verwijzing als implementatiemethode verliest hierdoor aan waarde. Het lijkt dan een aantrekkelijke optie om te verwijzen naar het EG-besluit met zijn eventuele toekomstige opvolgers. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een voorziening inhoudende dat de verwijzing van rechtswege wordt vervangen door een verwijzing naar het vervangende besluit. Een dergelijke constructie lijkt echter uit rechtszekerheidsoogpunt ontoelaatbaar.
- Ook kan het zijn dat door de wijziging van het EG-besluit bestaande nationale regelgeving daarmee in strijd komt en aanpassing behoeft. Vergelijk vraag 37.

(b) Terughoudendheid met dynamische verwijzing is geboden, indien nog geen zicht bestaat op de komende uitwerkingen of wijzigingen van een richtlijn of verordening dan wel indien naar komende EG-regels terzake van een *bepaald onderwerp* of op een *bepaald terrein* of toekomstige EG-regelgeving *in het algemeen* wordt verwezen. Dynamische verwijzing moet beperkt blijven tot toekomstige wijzigingen van *reeds bestaande* EG-regels en *toekomstige uitvoeringsmaatregelen* van bestaande EG-regels. Hieronder vallen tevens de uitvoeringsmaatregelen die zijn vastgesteld door de Commissie of door comité's belast met de uitoefening van door de Raad aan de Commissie gedelegeerde bevoegdheden ('comitologie'). Het verdient de voorkeur in de verwijzingsbepaling tot uitdrukking te brengen, dat de verwijzing tevens betrekking heeft op de toekomstige uitvoeringsmaatregelen van de desbetreffende (reeds bestaande) EG-regel.

Overeenkomstig aanwijzing 26 Ar is delegatie aan een minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften toegestaan, indien het gaat om het verwerken in de Nederlandse wetgeving van internationale regelingen die de Nederlandse wetgever, behoudens op ondergeschikte punten, geen ruimte laten voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard. Het toekennen aan een minister van de bevoegdheid nadere regels te stellen ter uitvoering van nog niet of onvoldoende nader te identificeren toekomstige EG-besluiten in het algemeen, stuit op kritiek van de Raad van State, omdat nooit op voorhand valt uit te sluiten dat die EG-besluiten toch enige beleidsvrijheid zullen laten. In de tekst van de implementatieregeling of de toelichting daarop zal dan ook duidelijk dienen te worden gemaakt, dat die bevoegdheid beperkt is tot de gevallen waarin, behoudens op ondergeschikte punten, een dergelijke beleidsvrijheid ontbreekt. Vergelijk Warenwetbesluit invoer levensmiddelen uit derde landen (Stb. 1993, 698).

(c) Het doorvoeren van dynamische verwijzing door voor wat *de strafbaarstelling* betreft naar EG-besluiten in het algemeen te verwijzen, bijvoorbeeld door het opnemen van een bepaling als 'het handelen in strijd met een verordening/verordening nr. ... is strafbaar', is uit oogpunt van legaliteit en rechtszekerheid ontoelaatbaar.

Steeds zal in het concrete geval expliciet dienen te worden duidelijk gemaakt overtreding van welke bepaling(en) van de betrokken verordening (als misdrijf of overtreding) strafbaar is. Daarbij dient zorgvuldig te worden nagegaan of de desbetreffende bepalingen wel voldoende nauwkeurig zijn (delictsomschrijving, bewijs(lastverdeling)) om een tenlastelegging op te kunnen baseren.

Voorbeeld 1

Wet houdende uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2137/85 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 juli 1985 tot instelling van Europese economische samenwerkingsverbanden (Stb. 1989, 245) juncto artikel 1, sub 4, Wet op de economische delicten, waar overtreding van een aantal nader aangeduide bepalingen van genoemde verordening als economisch delict wordt geassocieerd.

Voorbeeld 2

Artikel 2, derde lid, Warenwetbesluit invoer levensmiddelen uit derde landen (Stb. 1993, 698): 'Het is verboden te handelen in strijd met een bepaling uit een bindende EEG-regeling, voor zover het een *verordening betreft en overtreding van die bepaling door Onze Minister is aangeduid als strafbaar feit*²⁵.

²⁵ Overigens behoeft in het onderhavige geval tegen deze vorm van delegatie (omschrijving van het strafbare feit in een lagere regeling) geen bezwaar te bestaan, omdat het hier op voet van artikel 2, derde lid, van de Wet op de economische delicten, om overtredingen gaat. Vergelijk aanwijzingen 145 en 146 Ar.

(d) Een apart punt van aandacht verdient het slotformulier dat standaard is opgenomen in richtlijnen. Daarin is de verplichting opgenomen om in de implementatieregeling of de bekendmaking daarvan, te verwijzen naar de te implementeren richtlijn. Dit kan een probleem vormen bij dynamische verwijzing, omdat daarbij slechts verwezen wordt naar de basisrichtlijn en de in de toekomst te volgen wijzigingsrichtlijnen, zonder die uitdrukkelijk op voorhand te (kunnen) benoemen. Om te kunnen voldoen aan de verplichting uitdrukkelijk te verwijzen naar de geïmplementeerde richtlijn, moet er mededeling van de implementatie worden gedaan in de Staatscourant (aanwijzing 347 Ar). Indien deze mededeling vervolgens gezonden wordt aan de Commissie, dan kan zij zich er op deze wijze van kunnen vergewissen dat wel degelijk volledig is voldaan aan de implementatieverplichting.

57. Hoe kan men in gevallen waarin in een implementatieregeling veelvuldig dynamisch naar een richtlijn wordt verwezen het tijdstip van doorwerking met een algemene formule regelen?

Een op aanwijzing 343 Ar geïnspireerd model voor een dergelijke bepaling luidt:

Een wijziging van ... (aanduiding van [de bepaling uit] de EG richtlijn waarnaar is verwezen) treedt voor de toepassing van...(aanduiding van het nationale besluit of de nationale bepaling waarin de verwijzing is opgenomen) in werking met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven.

Bij een dynamische verwijzing naar een EG-verordening is een dergelijke bepaling overigens niet nodig en ook niet wenselijk. Bepalingen in een verordening omtrent het tijdstip van inwerkingtreding en het van toepassing worden werken immers rechtstreeks door in het Nederlandse recht. Sommige verordeningen eisen echter van lidstaten dat zij voor een bepaald tijdstip passende juridische en bestuursrechtelijke maatregelen vaststellen ter uitvoering van de verordening. In dergelijke gevallen kan het, in afwijking van het eerder gestelde, zinvol zijn de standaardbepaling van deze aanwijzing ook voor verordeningen te gebruiken.

58. Kan er ook een modelbepaling worden gegeven voor gevallen waarin in de implementatieregeling dynamisch naar een richtlijn wordt verwezen en op voorhand niet is aan te geven of toekomstige wijzigingen daarvan kunnen worden toegepast met ingang van het verstrijken van de implementatietermijn of met ingang van de dag van inwerkingtreding?

Een op aanwijzing 343 Ar geïnspireerd model is:

Een wijziging van... (aanduiding van [de bepaling uit] de EG-richtlijn waarnaar is verwezen) treedt voor de toepassing van... (aanduiding van het nationale besluit of de nationale bepaling waarin de verwijzing is opgenomen) in werking met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

Het zal in dit geval meestal gaan om het vaststellen van een eerder tijdstip. Voor het vaststellen van een later tijdstip kan uiteraard slechts aanleiding zijn indien de richtlijn niet alleen een uiterste implementatiedatum bevat, maar ook een latere datum met ingang waarvan de lidstaten de nationale implementatieregelingen uiterlijk dienen toe te passen (in de richtlijn opgenomen overgangsrecht).

59. Verdient het aanbeveling om in implementatieregelingen waarin dynamisch naar een EG-besluit is verwezen een afzonderlijke verplichting op te nemen voor de betrokken minister:

(a) om mededeling te doen (in de Staatscourant) van een wijziging van het betrokken EG-besluit?

(b) tot integrale publicatie (in de Staatscourant) van het gewijzigde EG-besluit?

Nee, het is niet nodig en het verdient dan ook geen aanbeveling om in elke implementatieregeling waarin een dynamische verwijzing voorkomt een algemene verplichting op te nemen om mededeling te doen (in de Staatscourant) van een wijziging van het betrokken EG-besluit.

Het kan immers voorkomen dat een communautair wijzigingsbesluit tevens nieuwe elementen bevat die wèl expliciete implementatie vereisen. Dan zal de mededeling van implementatie van de onderdelen die via de dynamische verwijzing worden omgezet, geschieden in de nationale implementatieregeling (toelichting en transponeringstabel). In de overige gevallen kan worden volstaan met de in vraag 49 voorgestelde procedure voor de gevallen waarin Nederland van mening is dat een EG-besluit volledig door middel van bestaande regelgeving wordt geïmplementeerd.

Ook voor het publiceren van de integrale tekst van het gewijzigde EG-besluit is geen aanleiding. De teksten zijn immers terug te vinden in het Publicatieblad van de EG, waarin een *officiële* publicatie plaatsvindt. Verwijzing naar deze vindplaats is voldoende.

C. Terminologie in het kader van het Unieverdrag

Met het in werking treden van het Verdrag betreffende de Europese Unie (het Verdrag van Maastricht of Unieverdrag) per 1 november 1993 zijn enige wijzigingen opgetreden in de aanduiding van de instellingen van de Europese Gemeenschappen en de door hen te nemen besluiten. Om een eenvormige terminologie te waarborgen, worden in het onderstaande de (verplichte) terminologie weergegeven omtrent de te hanteren aanduidingen.

Ingevolge artikel A van het Verdrag betreffende de Europese Unie is de Europese Unie (EU) gegrond op de Europese Gemeenschappen (de eerste pijler, bestaande uit de Europese Gemeenschap, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie), aangevuld met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (de tweede pijler) en de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (de derde pijler). Het Verdrag van Amsterdam heeft deze pijlerstructuur intact gelaten. De Europese Gemeenschap wordt gevormd door de vroegere Europese Economische Gemeenschap. Het EEG-Verdrag is hiertoe 'omgedoopt' tot Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag).

60. Welke veranderingen zijn er in het kader van het EU-Verdrag opgetreden in de aanduiding van de gemeenschapsinstellingen?

Bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie is het Fusieverdrag van 1965 (Verdrag van 8 april 1965, houdende instelling van één Raad en één Commissie van de Europese Gemeenschappen) op het punt van aanduiding van de instellingen van de Gemeenschappen niet gewijzigd. Gelet hierop zou men derhalve nog steeds moeten spreken van de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

1. De Raad

De Raad heeft echter bij besluit van 8 november 1993 (PbEG 1993 L 281) besloten zich voortaan aan te duiden als Raad van de Europese Unie. Alle besluiten (dus zowel in het kader van EG, EGKS en Euratom, als op de twee nieuwe beleidsterreinen) worden door de Raad als zodanig genomen. Aanbevolen wordt om deze benaming te gebruiken.

Let wel, de Raad van de EU moet niet worden verward met de Europese Raad, de in de Europese Akte van 1987 en artikel D van het Unieverdrag geïnstitutionaliseerde topconferentie van staatshoofden, regeringsleiders en de voorzitter van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

2. De Commissie

De Commissie heeft kenbaar gemaakt, dat zij wil vasthouden aan de benaming 'Europese Commissie' (naar het publiek toe) respectievelijk 'Commissie van de Europese Gemeenschappen' (in formele teksten). In de preambule van besluiten van de Commissie wordt dan ook nog steeds de aanduiding Commissie van de Europese Gemeenschappen gebruikt. Aanbevolen wordt om laatstgenoemde benaming aan te houden.

3. De overige instellingen

Ook de aanduidingen van het Europees Parlement en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen blijven ongewijzigd.

De benaming van het Europees Parlement is overigens pas in het Unieverdrag geformaliseerd (vergelijk artikel 4); in het oude EEG-verdrag werd nog over Vergadering gesproken, met uitzondering van enige artikelen die bij de Europese Akte van 1987 zijn toegevoegd (bijvoorbeeld artikel 95).

61. Welke veranderingen zijn er in het kader van het EU-Verdrag opgetreden in de aanduiding van de EG-besluiten?

Als verzamelbegrip voor de verschillende soorten besluiten van de Raad, het Europees Parlement en de Raad, of de Commissie, kunnen, in het kader van de eerste pijler²⁶, afhankelijk van het beleidsterrein waarop het besluit is genomen, de volgende termen worden gebruikt:

- EG-, EGKS- of Euratom-besluit;
- EG-richtlijn, EG-verordening, EG-beschikking, EGKS-beschikking, EGKS-aanbeveling, Euratom-richtlijn, Euratomverordening etc. (vergelijk vraag 1).

Bij verwijzing naar of aanhaling van EG-besluiten moet, in verband met de in het kader van het EU-Verdrag gewijzigde terminologie, een onderscheid worden gemaakt tussen (1) na de inwerkingtreding van het EU-Verdrag (1 november 1993) vastgestelde besluiten en (2) besluiten van vóór die datum.

1. Verwijzing naar of aanhaling van besluiten die na de inwerkingtreding van het EU-Verdrag (1 november 1993) zijn vastgesteld

Bij verwijzing naar of aanhaling van besluiten van de Raad en de Commissie die zijn vastgesteld na 31 oktober 1993 worden de letteraanduidingen in het nummer van het besluit - als het om een besluit van de Europese Gemeenschap gaat - vervangen door 'EG'. Bijvoorbeeld: *Richtlijn nr. 94/1/EG of Verordening (EG) nr. 1/94*.²⁷

De Raad en de Commissie worden in de preambules van besluiten van na 31 oktober aangeduid als respectievelijk de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Bij hantering van de voorbeelden uit aanwijzing 89 en 341 Ar dient hiermee rekening te worden gehouden.

Voorbeeld (in aanvulling op aanwijzing 89 en 341 Ar)

Richtlijn nr. 93/119/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 december 1993 inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden (PbEG L 340) (naar de tekst zoals deze bij die Richtlijn is vastgesteld).

2. Verwijzing naar of aanhaling van besluiten die vóór de inwerkingtreding van het EU-Verdrag zijn vastgesteld

Bij verwijzing naar of aanhaling van vóór 1 november 1993 vastgestelde besluiten blijft de aanduiding van de instellingen ongewijzigd.

In het geval van een wijziging van een besluit van vóór 1 november 1993 bij een besluit van na 31 oktober 1993 komen de verschillende aanduidingen bij aanhaling van of verwijzing naar het besluit in de nationale regelgeving overeenkomstig de aanwijzingen 89 en 341 Ar, naast elkaar te staan.

Voorbeeld 1 (in aanvulling op aanwijzing 89 Ar)

Richtlijn nr. 93/120/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 december 1993 (PbEG L 340) tot wijziging van richtlijn nr. 90/539/EEG tot vaststelling van veterinairrechtelijke voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer en de invoer uit derde landen van pluimvee en broedeieren.

Voorbeeld 2 (in aanvulling op aanwijzing 341 Ar)

Richtlijn nr. 90/539/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 oktober 1990, tot vaststelling van veterinairrechtelijke voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer en de invoer uit derde landen van

²⁶ De status van 'besluiten' in het kader van de tweede en derde pijler is nog onvoldoende uitgekristalliseerd om hiervoor al een richtsnoer te geven.

²⁷ EG-besluiten die sinds 1999 zijn vastgesteld, worden met het hele jaartal aangeduid, dus Richtlijn 1999/1/EG in plaats van Richtlijn 99/1/EG

pluimvee en broedeieren (PbEG L 303), zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij richtlijn nr. 93/120/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 december 1993 (PbEG L 340).

Bij verwijzing naar een besluit dat door middel van de codecisie ofwel medebeslissingsprocedure (artikel 251 van het EG-verdrag) tot stand is gekomen, worden de Raad en het Europees Parlement beide genoemd.

Voorbeeld

Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PubEG L 204/37, zoals gewijzigd door Richtlijn 98/48/EG, PubEG L 217).

62. Hoe kunnen de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen en van de Europese Unie worden aangehaald?

Met betrekking tot de aanduiding van de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen en de Europese Unie kan worden gesproken over:

- het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (afgekort: EG), voorheen het EEG-Verdrag (zoals gewijzigd door het Verdrag van Amsterdam). Bij het citeren van een artikel wordt het betreffende artikel gevolgd door de afkorting 'EG'. De afkorting 'E(E)G-verdrag' wordt gebruikt voor een verwijzing naar een artikel zoals van kracht voor 1 mei 1999 (inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam);
- het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (afgekort: KS); De verwijzing naar een artikel uit dit verdrag wordt gevolgd door de afkorting 'KS'. De afkorting EGKS-verdrag wordt gebruikt voor verwijzing naar een artikel zoals van kracht voor 1 mei 1999.
- het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (afgekort: EA) of Euratom-Verdrag; De verwijzing naar een artikel uit dit verdrag wordt gevolgd door de afkorting 'EA'. De afkorting EGA-Verdrag wordt gebruikt voor een artikel zoals van kracht voor 1 mei 1999.
- het Verdrag betreffende de Europese Unie (afgekort: EU), in het algemeen spraakgebruik ook wel aangeduid als het Verdrag van Maastricht of het Unieverdrag (zoals gewijzigd bij het Verdrag van Amsterdam). De verwijzing naar een artikel uit dit verdrag wordt gevolgd door de afkorting 'EU'. De aanduiding 'van het Verdrag betreffende de Europese Unie' wordt gereserveerd voor artikelen zoals van kracht voor 1 mei 1999

N.B. Indien wordt verwezen naar een artikel uit het EG- of EU-Verdrag zoals van kracht voor 1 mei 1999 (inwerkingtreding Verdrag van Amsterdam), volgt na de eerste vermelding een verwijzing tussen haakjes naar het overeenkomstige artikel van dat Verdrag zoals dat na 1 mei 1999 luidt.

63. Hoe dienen in het kader van het EU-Verdrag de lidstaten en het grondgebied te worden aangeduid?

Het ligt voor de hand de lidstaten van de Europese Gemeenschappen voortaan aan te duiden als 'Lidstaten van de Europese Unie', aangezien nog slechts toetreding tot de Europese Unie mogelijk is (artikel 49 EU-Verdrag).

De Europese Unie heeft geen grondgebied. Aanduiding of verwijzing geschiedt als volgt: *'de gebieden waarop het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing is'*.

D. Aanwijzing 337 Ar

64. Staat aanwijzing 337 Ar, die bepaalt dat in een implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan die voor de implementatie noodzakelijk zijn, aan implementatie van facultatieve bepalingen in de weg?

Nee, aanwijzing 337 Ar staat er niet aan in de weg, dat uitvoering wordt gegeven aan een facultatieve bepaling van een EG-besluit ('de Lid-Staten kunnen...'). In het algemeen verdient het zelfs de voorkeur een EG-besluit in zijn geheel te implementeren, tenzij de facultatieve bepalingen onderwerpen raken die naar verwachting aanleiding zullen geven tot discussie en het gelijktijdig willen implementeren daarvan aldus vertraging bij het totstandkomen van de implementatieregeling zou kunnen veroorzaken. In dat geval kunnen de facultatieve regelingen beter in een later stadium worden getroffen.

Voorbeeld 1

Artikel 9, tweede lid, van richtlijn nr. 92/74/EEG inzake homeopathische diergeneesmiddelen (PbEG L 297) bepaalt dat de lidstaten bijzondere voorschriften *mogen* invoeren of handhaven voor de farmacologische en klinische beproeving van bepaalde homeopathische diergeneesmiddelen. Deze voorschriften zijn opgenomen in artikel 4e, tweede lid, van de Regeling registratie diergeneesmiddelen laatstelijk gewijzigd bij ministeriële regeling van 30 december 1993, Stcrt. 252).

Voorbeeld 2

Artikel 7, tweede lid, van richtlijn nr. 90/167/EEG inzake gemediceerde diervoeders (PbEG L 92), bepaalt dat de lidstaten in verband met de testen die op diergeneesmiddelen moeten worden uitgevoerd, voor wetenschappelijke doeleinden afwijking van deze richtlijn kunnen toestaan, op voorwaarde dat er een toereikende officiële controle plaatsvindt. Eventueel wordt deze bepaling in een later stadium nog opgenomen in de op de Diergeneesmiddelenwet gebaseerde Vrijstellingsregeling ten behoeve van dierproeven.

Voorbeeld 3

Op grond van artikel 12, eerste lid, van richtlijn nr. 92/28/EEG betreffende reclame voor geneesmiddelen voor menselijk gebruik (PbEG L 113) dienen de lidstaten voor passende en doeltreffende middelen te zorgen om toezicht uit te oefenen op reclame voor geneesmiddelen. Deze middelen dienen in elk geval bepalingen te behelzen op grond waarvan personen of organisaties die volgens de nationale wetgeving bij het verbieden van met deze richtlijn strijdige reclame een rechtmatig belang hebben, tegen deze reclame in rechte kunnen optreden of deze reclame kunnen voorleggen aan een administratieve instantie. In artikel 12, vierde lid, van de richtlijn wordt vrijwillig toezicht op reclame door zelfreguleringscolleges en het inschakelen van deze organen daarnaast uitdrukkelijk niet uitgesloten.

In zijn advies van 1 augustus 1994 betreffende wijziging van de Wet op de geneesmiddelenvoorziening en de Gezondheidswet oordeelde de Raad van State, dat met het gelijktijdig scheppen van een formeel wettelijk kader in de implementatieregeling voor toezicht door zelfreguleringscolleges - naast de mogelijkheid van handhaving middels civiel- of strafrechtelijke acties - beter kan worden voldaan aan het vereiste van een zo goed mogelijke implementatie, d.i. daadwerkelijke verwezenlijking van het door de richtlijn gewenste resultaat.

Van de situatie dat een richtlijn de lidstaten de vrijheid laat van een optie gebruik te maken, dient te worden onderscheiden de situatie dat het besluit de lidstaten *verplicht* een keus te maken uit verschillende opties of alternatieven. Dan moet in de nationale implementatieregeling in ieder geval ook daadwerkelijk van een keuze blijken. Vergelijk vraag 12.

65. Mag bij de implementatie van een EG-besluit 'extra' nationaal beleid in de implementatieregeling worden meegenomen?

Aanwijzing 337 Ar bepaalt dat in een implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan die voor de implementatie noodzakelijk zijn. Gelet op de noodzaak van tijdige implementatie, moet, aldus de toelichting bij deze aanwijzing, worden vermeden dat in de implementatieregeling 'extra' nationaal beleid wordt meegenomen. Daarbij gaat het met name om regels die, anders dan 'verplichtende' of facultatieve bepalingen, niet vallen binnen het kader van het EG-besluit en om nodeloze verfijningen ten opzichte van dat besluit.

Indien het, gelet op aanwijzing 337 Ar, toch noodzakelijk wordt geacht om regels, voortvloeiend uit nationaal beleid mee te nemen in een implementatieregeling, dient dit bij de behandeling in de ministerraad duidelijk kenbaar gemaakt te worden. De ministerraad dient hier dan uitdrukkelijk mee in te stemmen.

Voorbeeld 1

In zijn advies van 1 augustus 1994 betreffende wijziging van de Wet op de geneesmiddelenvoorziening en de Gezondheidswet (zie vraag 57, voorbeeld 3) met betrekking tot de implementatie van richtlijn nr. 92/28/EEG betreffende reclame voor geneesmiddelen voor menselijk gebruik (PbEG L 113) oordeelde de Raad van State, dat duidelijk is dat (facultatieve) regeling van voorafgaand toezicht binnen het kader van de richtlijn valt, zodat geen sprake is van 'het meenemen van extra nationaal beleid' in de implementatieregeling, als bedoeld in aanwijzing 337 Ar.

Voorbeeld 2

In het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische mest. Stoffen is richtlijn nr. 86/278/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 juni 1986, betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw (PbEG L 181) geïmplementeerd. Naast regels voor de kwaliteit en het gebruik van zuiveringsslib geeft het besluit echter ook - als uitwerking van het nationale bodembeschermingsbeleid - kwaliteitseisen en gebruiksregels voor compost en zwarte grond. Dit is niet in overeenstemming met aanwijzing 337 Ar. In het onderhavige geval heeft de implementatie van de richtlijn daardoor ook vertraging opgelopen.

66. Is het maken van beleidskeuzes aan te merken als ‘uitsluitend ter uitvoering van’ een EG-besluit?

Regelmatig kan in delegatiebepalingen ten behoeve van implementatie de formulering worden aangetroffen dat bij een lagere regel een bepaald onderwerp kan worden geregeld, mits deze regels uitsluitend strekken ter uitvoering van EG-besluiten. Deze formulering houdt in dat beleidsinhoudelijke keuzes niet op deze manier hun beslag kunnen krijgen. Wanneer een EG-besluit voorziet in *alternatieven* voor het gestalte geven van een verplichting is er sprake van ‘ter uitvoering van’. De lidstaat moet binnen de implementatietermijn een keuze tussen de alternatieven maken. Indien een EG-besluit een *facultatieve* bepaling bevat in de trant van ‘de lidstaat mag’ of ‘de lidstaat kan’ (strenger zijn bijvoorbeeld), is het lastiger. Enerzijds betekent gebruik maken van die expliciete bevoegdheid het invulling geven aan nationaal beleid, hetgeen strikt genomen niet binnen de implementatietermijn hoeft te geschieden. Anderzijds kan het voldoen aan de voorwaarden die aan de uitoefening van die bevoegdheid zijn gekoppeld worden beschouwd als een vorm van uitvoering geven aan het EG-besluit. Bedacht moet tevens worden dat implementatie *naar haar aard* soms beleidskeuzes vergt, die niet goed los te koppelen zijn van EG-rechtelijke verplichtingen.

67. Staat aanwijzing 337 Ar in de weg aan het doorvoeren van redactionele aanpassingen en wetstechnische verbeteringen bij gelegenheid van de implementatie van een EG-besluit?

Nee, aanwijzing 337 Ar laat ruimte voor het doorvoeren van redactionele aanpassingen en wetstechnische verbeteringen in een reeds bestaande regeling die ten behoeve van de implementatie wordt gewijzigd - zeker indien de implementatieregeling daardoor duidelijker of vollediger wordt -, voor zover deze naar verwachting niet tot inhoudelijke discussies zullen leiden.

E. Kennelijke onjuistheden in EG-besluiten

68. Hoe kan ingeval een EG-besluit een kennelijke onjuistheid bevat, de juiste interpretatie daarvan worden gevonden?

Indien wordt vermoed dat een EG-besluit een onjuistheid bevat, dienen in de eerste plaats de verschillende taalversies met elkaar worden vergeleken. Op grond van het beginsel dat alle officiële talen binnen de Europese Unie gelijkwaardig zijn, zijn de verschillende taalversies van EG-besluiten immers in gelijke mate authentiek. Er dient daarom te worden nagegaan of er uit de verschillende taalversies discrepanties blijken. Indien dit het geval is, dan wordt is voor de juiste interpretatie de algemene opzet, context en de doelstelling van de regeling in kwestie van belang (zie o.m. zaak C-449/93, Rockfon, Jur. 1995, p. I-4316). Kan hieruit geen uniforme uitlegging worden afgeleid, dan moet worden gekeken naar de rechtsbasis van het besluit, de inhoud, de preambule, de mogelijke feitelijke implicaties van een bepaalde interpretatie, eventuele eerdere Hofrechtspraak en de wordingsgeschiedenis van het EG-besluit in kwestie (zie de genoemde zaak Rockfon en zaak C-72/95, Kraaijeveld, Jur. 1996, p. I-5431).

Indien er geen discrepanties bestaan tussen de verschillende taalversies, is interpretatie geen goed middel om de onjuistheid ongedaan te maken. De onjuistheid kan dan blijken uit het feit dat er een rectificatie heeft plaatsgehad of in voorbereiding is. Indien ook hier geen sprake van is, dient alsnog een rectificatie of een wijziging van het betrokken besluit te worden afgewacht. Zie vraag 69 omtrent de vraag hoe daartoe een verzoek kan worden gedaan.

69. Mogen kennelijke fouten in een EG-besluit worden verbeterd in de nationale implementatieregeling of moet volgens de 'onjuiste' tekst worden geïmplementeerd?

De lidstaten hebben de plicht EG-besluiten zo getrouw mogelijk te implementeren. Kennelijke fouten in de tekst dienen in principe verbeterd te worden in de implementatieregeling, maar altijd in overleg met of na rectificatie door de instellingen van de EG. In voorkomend geval kan daarbij gebruik worden gemaakt van de diensten van de Permanente Vertegenwoordiging. Hierbij is het echter van belang om onderscheid te maken tussen drie mogelijke soorten fouten, namelijk (1) vertaalfouten die uitsluitend in de Nederlandse taalversie voorkomen, (2) fouten van grammaticale of typografische aard, spelfouten en dergelijke en (3) inhoudelijke fouten.

1. *Vertaalfouten die uitsluitend in de Nederlandse taalversie voorkomen*

Voor rectificatie van het EG-besluit bestaat een informele en een formele weg.

(a) *De informele rectificatieprocedure*

Bewandelt men de *informele weg*, dan kan contact opgenomen worden met het betrokken DG bij de Commissie of de betrokken dienst bij de Raad. Het eerste verdient de voorkeur, aangezien daar in het algemeen de grootste inhoudelijke kennis over de regeling aanwezig is. Bij het DG kan men nakijken of de fout ook nog in andere dan de door Nederland al geraadpleegde teksten voorkomt. Indien het DG bevestigt dat de vertaling niet klopt- c.q. afwijkt van het merendeel van de andere teksten, dan kan men met een redelijke mate van zekerheid implementeren volgens de wel correcte tekst. Volledige zekerheid over het achterwege blijven van een inbreukprocedure wegens niet correcte implementatie kan echter via deze informele procedure niet verkregen worden. Evenmin is zeker hoe het Hof zal beslissen in een prejudiciële procedure terzake.

(b) *De informele rectificatieprocedure*

De formele weg betekent een officieel verzoek aan de Commissie of Raad (al naar gelang de instelling die het besluit genomen heeft). Ook hierbij verdient het aanbeveling om eerst contact op te nemen met de betrokken dienst, het DG of met het Secretariaat van de Raad. Daar vergelijkt men weer de verschillende teksten met elkaar.

De procedure voor *rectificatie van een Raadsbesluit* verloopt verder als volgt. Indien uit vergelijking van de teksten blijkt dat de Nederlandse versie inderdaad onjuist is, kan een formeel (schriftelijk) verzoek om rectificatie worden gedaan aan het Raadssecretariaat. Daar maakt men een ontwerp voor een rectificatie, dat wordt rondgezonden aan de Permanente Vertegenwoordigers voor commentaar. Indien hierop binnen een gestelde termijn (bijvoorbeeld 14 dagen) niets is ontvangen, wordt de rectificatie gepubliceerd in het Publicatieblad.

Voor *rectificatie van een Commissiebesluit* geldt de volgende procedure. Een verzoek om rectificatie wordt gezonden aan de betrokken dienst van de Commissie. Deze dienst doet - in overeenstemming met de Juridische Dienst als medeverantwoordelijke dienst - een verzoek tot rectificatie aan de Secretaris-Generaal van de Commissie. Indien de Secretaris-Generaal instemt met de rectificatie, wordt deze in het Publicatieblad gepubliceerd. Het al of niet instemmen zal overigens niet alleen afhangen van de aard van de fout, doch ook van de fase waarin deze in het besluit geslopen is. Indien de fout al voorkwam in de versie waarover het voorbereidend comité (beheerscomité) heeft gestemd, ligt het voor de hand om een officieel wijzigingsbesluit voor te bereiden, zodat het comité daarover geconsulteerd kan worden.

Indien men niet zeker is welke afdeling of dienst, of welk DG geraadpleegd kan worden, kan hierover informatie verkregen worden bij de Permanente Vertegenwoordiging. Tevens kan het nuttig zijn om alvorens bij de Commissie of Raad te rade te gaan, aan de Belgische collega's te vragen of zij op dezelfde fouten zijn gestuit. Eventueel kan men gezamenlijk actie ondernemen.

2. *Fouten van grammaticale of typografische aard, spelfouten en dergelijke, die niet voortvloeien uit de vertaling*

Voor dergelijke fouten geldt dezelfde procedure als genoemd onder 1.

Voorbeeld

Rectificaties treft men in veel Publicatiebladen aan. Het gaat dan vaak om verkeerde getallen in bedragen, weggevallen woorden of zinsneden, verkeerde verwijzingen, vervanging van bepaalde termen (bijvoorbeeld 'meer dan' in plaats van 'minimaal'). Een voorbeeld van het rechtzetten van een verkeerde verwijzing naar onderdelen van een richtlijn is de rectificatie van richtlijn nr. 91/498/EEG houdende vaststelling van de voorschriften voor (...) de productie en het in de handel brengen van vers vlees (PbEG 1992, L 73).

3. *Inhoudelijke fouten*

Wanneer sprake is van een inhoudelijke fout, kan deze niet worden rechtgezet door een verbetering in de nationale regeling door middel van interpretatie of een rectificatie, maar dient het betrokken EG-besluit te worden gewijzigd. Totdat die wijziging zijn beslag heeft gekregen, wordt wel een praktische tijdelijke oplossing gevonden in de vorm van een gezamenlijke verklaring van de lidstaten en Commissie of Raad bij de aanneming van een ander EG-besluit.

Ook hierbij geldt dat niet zeker is hoe het Hof hiermee zal omgaan, gezien de belangen die op het spel kunnen staan voor de betrokkenen (zie ook vraag 46 met betrekking tot openbaarheid van Raadsnotulen en (gezamenlijke) verklaringen).

Voorbeeld

Bij richtlijn nr. 92/116/EEG werd richtlijn nr. 71/118/EEG inzake vers vlees van pluimvee gewijzigd. In deze wijzigingsrichtlijn was een zogenoemde derogatiemodule opgenomen die het mogelijk maakte om de eisen die de richtlijn oplegde aan slachtinstellingen, fase-gewijs in te voeren, zodat deze bedrijven niet voor onoverbrugbare investeringen zouden komen te staan. Vergeten was om deze module ook op te nemen in de aanverwante richtlijn nr. 91/495/EEG inzake vlees van gekweekt wild. In de verklaringen voor de Raadsstukken behorende bij richtlijn nr. 92/116/EEG is vervolgens opgenomen dat in afwachting van de wijziging van richtlijn nr. 91/495/EEG de

wijzigingen in richtlijn nr. 71/118/EEG (de derogatiemodule) mutatis mutandis van toepassing zijn op richtlijn nr. 91/495/EEG.

Voor alle soorten fouten geldt overigens dat voorkomen beter is dan genezen. In de totstandkomingsfase van een richtlijn of verordening dient goed opgelet te worden of de conceptteksten juist zijn en dienen fouten of onwerkbaar termen tijdig gesignaleerd te worden. Indien men aanpassingen in de terminologie nodig acht, kan te allen tijde contact opgenomen worden met de juristen/linguïsten bij het Secretariaat-Generaal van de Raad, die verantwoordelijk zijn voor de laatste concept-teksten in de verschillende talen.

F. Moeilijk implementeerbare bepalingen

70. Welke omstandigheden bemoeilijken de implementatie of kunnen een EG-besluit zelfs onimplementeerbaar maken?

Een bepaling van een EG-besluit kan om verschillende redenen de implementatie bemoeilijken of zelfs onimplementeerbaar zijn:

- (a) De bepaling heeft onvoldoende normerende betekenis of biedt te weinig houvast voor het uitwerken in concrete Nederlandse regels.

Voorbeeld

Artikel 3, eerste lid, van richtlijn nr. 85/210/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake het loodgehalte van benzine (PbEG L 96) bepaalt, dat de lidstaten ervoor zorgen dat vanaf 1 oktober 1989 ongelode benzine op hun grondgebied in evenwichtige spreiding verkrijgbaar is.

Aan de verplichting de verkrijgbaarheid van ongelode superbenzine in goede spreiding te verzorgen, is door Nederland gevolg gegeven door een differentiatie van de milieueffingen op de verschillende soorten benzine, opgenomen in het hoofdstuk Financiële bepalingen in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Stb. 1988,133). Door deze differentiatie is ongelode superbenzine sinds april 1988 op alle benzinestations verkrijgbaar.

- (b) Het is feitelijk onmogelijk om de bepaling ten uitvoer te leggen.

Voorbeeld

Een van de EG-richtlijnen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen en preparaten, verbiedt het verhandelen van bepaalde huishoudchemicaliën, waaronder lijmen, indien de verpakking niet is voorzien van een nader omschreven, voelbare gevaarsaanduiding. Door de lijmindustrie is aangevoerd dat de uit genoemde richtlijn voortvloeiende verplichting onmogelijk kan worden uitgevoerd. Qua omvang past de aanduiding slechts op het zachte gedeelte van de tube. Knijpen in of oprollen van de tube doet de aanduiding echter binnen de kortste keren verdwijnen.

Een aantal lidstaten heeft in de implementatieregeling met het probleem van de gevaarsaanduiding rekening gehouden door - tegen de tekst van de richtlijn in - uitzonderingen te creëren. Nederland koos echter voor een gedoogregeling, inhoudende dat niet wordt opgetreden, indien de lijm wordt verhandeld in tubes waarop een kleinere voelbare gevaarsaanduiding meervoudig op de hardere kraag is aangebracht.

- (c) De voor implementatie noodzakelijke uitvoeringsbepalingen ontbreken.

Voorbeeld

Richtlijn nr. 91/628/EEG inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer verplicht de lidstaten erop toe te zien dat dieren die verder dan 50 km worden vervoerd, geschikt zijn voor vervoer. Artikel 6, tweede lid, van deze richtlijn bepaalt dat de op basis van bestaande communautaire diergezondheidsvoorschriften reeds voorgeschreven certificaten of documenten overeenkomstig door de Commissie vast te stellen voorschriften worden aangevuld ten einde rekening te houden met de eisen van de onderhavige richtlijn.

Nu de implementatietermijn van richtlijn nr. 91/628/EEG reeds is verstreken en bedoelde Commissievoorschriften nog niet zijn vastgesteld, heeft Nederland er in de implementatieregeling (Besluit dierenvervoer) voor gekozen in afwachting van de Commissievoorschriften voorlopig op grond van nationale voorschriften een geïntegreerde controle en certificering voor diergezondheids- en dierenwelzijnsaspecten voor te schrijven.

71. Hoe dient een lidstaat te handelen indien hij bij de implementatie op moeilijkheden stuit die het nakomen van de uit die regeling voortvloeiende verplichtingen onmogelijk maken?

Het eenzijdig opschorten van de implementatieverplichting is gelet op artikel 10 van het EG-Verdrag niet toegestaan (o.a. zaken 39/72, Jur. 1973, blz. 101, 39/88, Jur. 1990, blz. 4271, 28/89, Jur. 1991, blz. 581). Steeds zal met de Commissie dienen te worden overlegd over een mogelijke oplossing. In

voorkomend geval kan daarbij gebruik worden gemaakt van de diensten van de Permanente Vertegenwoordiging.

In zaak 217/88 (Jur. 1990, blz. 2879) overwoog het Hof dat een lidstaat die bij de uitvoering van een EG-verordening stuit op onverwachte moeilijkheden die de nakoming van de uit de verordening voortvloeiende verplichting absoluut onmogelijk maken, die moeilijkheden aan de Commissie moet melden en haar daarbij passende oplossingen aan de hand moet doen (wederzijdse verplichting tot loyale samenwerking uit hoofde van artikel 10 van het EG-Verdrag).

Uit het verleden zijn enkele gevallen bekend, waarin de Commissie met zoveel woorden heeft erkend dat het betrokken besluit niet implementeerbaar was en vervolgens met een nieuw voorstel is gekomen (vergelijk vraag 70, voorbeeld onder (b)). Het verdient natuurlijk aanbeveling om reeds in de totstandkomingsfase van een EG-besluit tijdig te signaleren dat men op bepalingen is gestuit waarvan men vermoedt dat deze moeilijk of niet implementeerbaar zullen zijn.

Deel G; Versnelde implementatie

72. Welke mogelijkheden bestaan er om de implementatie te versnellen?

Bij de implementatie van EG-besluiten (en overigens ook bij andere internationale verplichtingen) staat het volgen van de gebruikelijke, koninklijke weg voorop. Soms kan echter op een concreet beleidsterrein de invloed van EG-regelgeving groot zijn, en de implementatietermijnen daarbij zo kort dat tijdige implementatie volgens de gebruikelijke procedures illusoir wordt. In een dergelijk geval kan worden voorzien in een bevoegdheid tot tijdelijke buitenwerkingstelling van wettelijke of amvb-bepalingen bij lagere regelgeving onder gelijktijdige vaststelling van de nodige implementatieregels bij die lagere regeling.

Vanuit het oogpunt van rechtstatelijke kwaliteit van wetgeving dient van deze bevoegdheid zeer terughoudend gebruik te worden gemaakt.

Voordat een dergelijke bevoegdheid in wetgeving kan worden opgenomen, dient er te worden voldaan aan de volgende zeven voorwaarden:

- (a) Er moet een aantoonbare noodzaak bestaan voor de opneming van de buitenwerkingstellingsbevoegdheid in een wet en het gebruik maken daarvan. Amvb-bepalingen mogen alleen buiten werking gesteld worden, indien de implementatietermijn korter dan vier maanden is. Een wet mag alleen buiten werking worden gesteld, indien de implementatietermijn korter is dan twaalf maanden.
- (b) De buitenwerkingstellings- en indeplaatsstellingsbevoegdheid wordt in een **reeds bestaande** bijzondere wet (per sector) geregeld.
- (c) De bevoegdheid gaat niet verder dan noodzakelijk voor de implementatie. De ter zake te hanteren formulering sluit aan bij die van titel 1.2 Awb. De bevoegdheid mag niet worden gebruikt, indien er aanzienlijke beleidsvrijheid bestaat voor de lidstaten, of indien er terzake een grondwettelijk delegatieverbod bestaat.
- (d) De buitenwerkingstelling en de vervangende regeling worden in principe getroffen op het naast lagere niveau, dus een amvb in plaats van een wet en een ministeriële regeling in plaats van een amvb. Alleen in uitzonderlijke situaties kan buitenwerkingstelling en vervangende regelgeving van een wet plaatsvinden bij ministeriële regeling.

Bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van een uitzonderlijke situatie zijn de volgende voorwaarden van belang:

- er bestaat in redelijkheid geen twijfel welke bij of krachtens wet gestelde regel buiten werking dient te worden gesteld,
- er worden geen beleidsinhoudelijke keuzes gemaakt en
- gelet op de spoed is een voorziening bij AMvB geen gereede oplossing

- (e) Er hoeft geen voorhangprocedure te worden gevolgd bij buitenwerkingstelling ten behoeve van implementatie van rechtstreeks toepasselijke internationale besluiten (met name EG-verordeningen). Bij niet rechtstreeks toepasselijke internationale besluiten (met name EG-richtlijnen) wordt echter wel een voorhangprocedure toegepast. Daarbij wordt gekozen voor een beperkte vorm van gecontroleerde delegatie: regelingen houdende buitenwerkingstelling en in de plaatsstelling worden gedurende vier weken in ontwerp aan de Staten-Generaal voorgelegd, in overeenstemming met het gevoelen van de Ministerraad.
- (f) De buitenwerkingstellings- en in de plaatsstellingsregeling zijn tijdelijk, in afwachting van de definitieve voorziening in de vorm van een aanpassingswet of aanpassingsAMvB.

De buitenwerkingstellingsregeling en het ontwerp van de definitieve voorziening van de oorspronkelijke regeling worden in principe gelijktijdig behandeld in de ministerraad. Onder opgaaf van redenen kan behandeling in de ministerraad van de definitieve voorziening echter op een later moment plaatsvinden, in beginsel echter binnen een periode van een maand na de behandeling van de buitenwerkingstellingsbevoegdheid.

(g) De tijdelijke regeling bevat zowel het besluit tot buitenwerking stelling van een wet of Amvb, als de regeling die daarvoor in de plaats komt.

H. Intrekken en vervallen van EG-besluiten

73. Hoe moet een lidstaat handelen wanneer een EG-besluit wordt ingetrokken?

Het komt voor dat de Europese wetgever een EG-besluit *intrekt*. De aanleiding voor de in de nationale rechtsorde geldende bepalingen komt dan te vervallen; zij vervallen daardoor echter niet van rechtswege, maar blijven gewoon gelden. Ditzelfde geldt overigens wanneer het Hof van Justitie een EG-besluit *vernietigt*, bijvoorbeeld omdat een onjuiste rechtsgrondslag is gebruikt. Er kan worden onderscheiden tussen een aantal situaties:

a) Intrekken *zonder dat er een besluit voor in de plaats treedt*. Deze situatie doet zich niet vaak voor. Wanneer een EG-besluit wordt ingetrokken zal deze doorgaans reeds enige tijd in de nationale rechtsorde van toepassing zijn geweest, hetzij rechtstreeks ingeval van een verordening, hetzij door tussenkomst van implementatiebepalingen ingeval van een richtlijn. Voor beide gevallen geldt dat, wanneer hiertoe de bevoegdheid bestaat, de desbetreffende materie gereguleerd kan worden op nationaal niveau, indien hiertoe de beleidsmatige wens bestaat. Daarbij moet overig relevant EG-recht, met name EG-verdragsbepalingen, in acht worden genomen. In geval van een *richtlijn* zal er doorgaans reeds nationaal recht terzake bestaan. In geval van een *verordening* is dit niet het geval; wanneer de wens tot continuering van regulering van de desbetreffende materie bestaat, is onverwijld handelen geboden.

b) Intrekken, *waarna een nieuw of gecodificeerd besluit wordt vastgesteld*. Wanneer een EG-besluit wordt ingetrokken zal deze veelal (direct) worden opgevolgd door een nieuw of gecodificeerd besluit. In geval van een *richtlijn* zal moeten worden bekeken of de nationale regelgeving, vastgesteld ter implementatie van de ingetrokken versie, ook conform de nieuwe of gecodificeerde richtlijn is. In geval van een *verordening* is het raadzaam geen nationale regelgeving op het desbetreffende terrein vast te stellen, aangezien de materie door de nieuwe of gecodificeerde (rechtstreeks toepasselijke) verordening zal worden beslagen.

74. Moet een tijdelijk EG-besluit leiden tot tijdelijke implementatie?

Sommige (bepalingen van) EG-besluiten verliezen van rechtswege hun gelding. Het EG-besluit bepaalt dan bijvoorbeeld dat het op een bepaald tijdstip geheel of gedeeltelijk komt te vervallen. Implementatie van dergelijke besluiten is dan onverminderd geboden. Dit betekent *niet* per definitie dat bij het formuleren van een implementatieregeling voorzien moet worden in tijdelijkheid van de regeling. Indien het EG-besluit dit niet verbiedt kan, indien hiertoe de beleidsmatige wens bestaat, de implementatieregeling voor onbepaalde tijd gelden. Na het vervallen van het EG-besluit vormen met name de EG-verdragsbepalingen het relevante toetsingskader.

I. Overige onderwerpen

75. Hoe dienen algemene termijnen, aanvangstijden en vervaltermijnen uit EG-besluiten te worden opgevat?

In eerste instantie is het van belang of het betrokken EG-besluit terzake regels bevat. Is dit het geval, dan zijn deze regels maatgevend. Indien en voor zover dit echter niet het geval is, gelden de algemene regels uit Verordening nr. 1182/71/EEG van de Raad van 3 juni 1971 (vaststelling van regels die van toepassing zijn op termijnen, data en aanvangs- en vervaltijden, PubEG L 124).

De volgende algemene regels uit de Verordening zijn van belang:
t.a.v. termijnen:

- feestdagen zijn alle dagen die als zodanig door een instelling zijn erkend en alle dagen die door Nederland aan de Commissie als zodanig zijn bekendgemaakt
- werkdagen zijn alle dagen die niet zijn zaterdagen, zondagen of feestdagen in de bovengenoemde zin
- Indien een in dagen, weken, maanden of jaren omschreven termijn ingaat op het ogenblik dat een bepaalde gebeurtenis plaatsvindt, wordt de dag waarop de gebeurtenis plaatsvindt, niet meegerekend. Indien de termijn in uren is omschreven, telt het uur waarin de gebeurtenis plaatsvindt niet mee
Voorbeeld: een termijn die ingaat nadat de Commissie een besluit heeft genomen, gaat in op 15 juli 2000, indien het besluit is genomen op 14 juli 2000.
- feestdagen, zater- en zondagen zijn in principe bij de termijn inbegrepen, tenzij deze daarvan uitdrukkelijk zijn uitgezonderd, ofwel dat de termijn in werkdagen is omschreven

Deze vier punten gelden ook voor de data van in/buiten werking treden, het (niet meer) van toepassing zijn/worden of het (niet meer) van kracht zijn/worden van EG-besluiten

Verder geldt ten aanzien van termijnen nog het volgende:

- Indien de laatste dag van een anders dan in uren omschreven termijn valt op een zaterdag, een zondag of een feestdag, dan loopt de termijn pas af bij het einde van het laatste uur van de daaropvolgende werkdag.
- Een in weken, maanden of jaren omschreven termijn loopt af bij het einde van het laatste uur van de dag (in de laatste week, de laatste maand of het laatste jaar) die dezelfde naam of cijferaanduiding heeft als de dag waarop de termijn ingaat.
Voorbeeld: een termijn van een jaar die ingaat op 14 juli 2000 loopt af op 14 juli 2001 bij het verstrijken van het laatste uur.
- Elke termijn van twee of meer dagen bevat ten minste twee werkdagen

De volgende punten zijn van belang m.b.t. data en aanvangs- en vervaltijden:

- Het inwerkingtreden/van toepassing worden/van kracht worden van EG-besluiten vanaf een bepaalde datum gaat in bij aanvang van het eerste uur van die dag.
- Het buiten werking treden, niet meer van toepassing zijn, niet meer van kracht zijn van EG-besluiten vanaf een bepaalde datum, gaat in bij het einde van het laatste uur van die dag.

76. Hoe moet worden gehandeld als een tijdelijk EG-besluit vervalt, en de Commissie heeft al wel een voorstel gedaan tot het opnieuw vaststellen van dat besluit, maar de Europese besluitvorming is nog niet afgerond?

In dat geval kan in de periode die verstrijkt tussen het vervallen van het oude EG-besluit en de inwerkingtreding van het nieuwe EG-besluit, op nationaal niveau worden vooruitgelopen op het te verwachten nieuwe EG-besluit. Op grond van het beginsel van gemeenschapstrouw dient de nationale maatregel dan wel zodanig te zijn ingericht dat de EG-instellingen onder alle omstandigheden hun verantwoordelijkheden waar kunnen maken (de maatregel moet dus bijv. snel kunnen worden gewijzigd, als de Raad toch anders besluit dan verwacht). Voor zover niet reeds nodig op grond van richtlijn 98/34/EG, dient de Commissie te worden geraadpleegd

voorafgaand aan vaststelling van de nationale maatregel. Zie HvJEG 804/79, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jur. 1981, p. 1045)

Voorbeeld
p.m.

DEEL IV Schending van de implementatieplicht

77. Welke gevolgen kunnen zijn verbonden aan schending van de implementatieplicht?

De mogelijke gevolgen van een schending van de implementatieplicht (dat wil zeggen het niet, niet tijdig, onvolledig of onjuist implementeren) kunnen de volgende zijn.

- (a) Het Hof kan in een inbreukprocedure (artikel 226 EG-Verdrag) constateren dat een lidstaat in gebreke is gebleven (zie vraag 78).

Op de lidstaat die in gebreke is, rust ingevolge artikel 228 juncto artikel 10 EG-Verdrag de verplichting om de nodige maatregelen te treffen ter uitvoering van het arrest.

- (b) Het Hof kan een forfaitaire som of dwangsom opleggen aan een lidstaat die geen gevolg geeft aan een uitspraak van het Hof als onder a bedoeld (artikel 228 EG-Verdrag).
- (c) De nationale rechter moet nationale regelgeving die in strijd is met direct werkende bepalingen van een EG-besluit buiten toepassing laten.

Voor het zover komt, zal de nationale rechter altijd eerst nagaan of het nationale recht niet gemeenschapsrecht conform kan worden uitgelegd en toegepast.

Direct werkende bepalingen van een EG-besluit zijn bepalingen die inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, zodat justitiabelen zich voor de nationale rechter op die bepalingen kunnen beroepen tegenover de Staat, wanneer deze hetzij heeft verzuimd het EG-besluit tijdig in nationaal recht om te zetten, hetzij dit op onjuiste wijze heeft gedaan. Directe werking ontslaat de lidstaat niet van zijn implementatieplicht.

- (d) De nationale rechter moet onder omstandigheden beroepstermijnen in de nationale regelgeving buiten toepassing laten (zaak C-208/90, Emmott, Jur. 1991, blz. 1-4269).

In zijn arrest in de zaak Emmott, op het terrein van de sociale zekerheid, overwoog het Hof, dat tot het moment waarop een richtlijn naar behoren is omgezet, een lidstaat die in gebreke is zich niet kan beroepen op termijnoverschrijding door een particulier die een procedure tegen hem instelt ter bescherming van de rechten die de bepalingen van die richtlijn de particulier toekennen, en dat een in het nationale recht vastgelegde *beroepstermijn niet vóór* dat tijdstip kan gaan lopen.

Deze jurisprudentie heeft het Hof echter genuanceerd.

In de eerste plaats heeft het Hof in latere jurisprudentie uitgemaakt dat de omstandigheden in Emmott een bijzonder karakter hadden, omdat door het toepassen van de verjaringstermijn, verzoekster in de zaak Emmott *geen enkele mogelijkheid* meer had om haar rechten voor de nationale rechter te doen gelden (Zaak C338/91, Steenhorst-Neerings, Jur. 1993, I-5475). Dit bijzondere karakter is later nog eens benadrukt (zaak C188/95, Fantask, Jur. 1997, p. I-6783; gevoegde zaken C-279/96, C-280/96 en C-281/96 (Ansaldo Energia e.a., Jur. 1998, p. 5025). Ook in deze zaken lijkt het Hof alleen dan ruimte te bieden voor buiten toepassing verklaring van nationale beroepstermijnen die eerder ingaan dan het tijdstip van juiste implementatie, indien de verzoeker door het hanteren van de termijn *alle mogelijkheden heeft verloren* om zijn rechten voor de nationale rechter te doen gelden. In de tweede plaats was in Emmott de overschrijding van de beroepstermijn te wijten aan de gedragingen van de bevoegde autoriteiten. Dit is een belangrijke factor, zo blijkt ook uit latere jurisprudentie, waarin uitdrukkelijk verwezen wordt naar het gedrag van de bevoegde autoriteiten (zaak C-231/96, Edis, Jur. 1998, p. I-4951 en zaak C-228/96, Aprile, Jur. 1998, p. I 145). Uit deze jurisprudentie valt echter niet af te leiden dat misleidende gedragingen van de wederpartij een vereiste zijn voor het doorbreken van beroepstermijnen, maar deze factor is wel van belang voor de toetsing van termijnbepalingen aan het effectiviteitsvereiste.²⁸

De werkingssfeer van *Emmott* is verder ingeperkt, doordat het Hof heeft bepaald dat het feit dat fatale beroepstermijnen kunnen worden doorbroken, niet inhoudt dat de materiële aanspraken die aan de richtlijn kunnen

²⁸ Het Hof heeft een tweetal randvoorwaarden geformuleerd die gesteld worden aan het nationale procesrecht. Het eerste is het effectiviteitsvereiste, volgens welke de nationale (rechtsbeschermings)regels de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken. Daarnaast geldt het zogenoemde gelijkwaardigheidsbeginsel, volgens welke de bescherming van rechten met een communautaire oorsprong niet ongunstiger mag zijn dan de bescherming van puur nationale belangen (zaken 33/76, Rewe, Jur. 1976, p. 1989 en 45/76, Comet, Jur. 1976, p. 2043).

worden ontleend, met terugwerkende kracht moeten worden verleend (Zie het eerder genoemde arrest Steenhorst-Neerings en zaak C-410/92, Johnston, Jur. 1994, p. I-5483)

Het uitgangspunt blijft daarom dat zolang de nationale procesregels (nog) niet zijn geharmoniseerd, de lidstaten in beginsel hun eigen procesregels mogen (blijven) toepassen. Daarbij geldt dan wel dat nationale beroepstermijnen redelijk moeten zijn en voldoen aan het effectiviteitsvereiste.

- (e) De lidstaat is verplicht onder de door het Hof vastgestelde voorwaarden de schade te vergoeden die particulieren ondervinden door het niet, **het niet tijdig of het onjuist** implementeren van richtlijnen (gev. zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich en Bonifaci, Jur. 1991, blz. 1-5357).

Bedoelde voorwaarden uit het Francovich-arrest zijn:

- het resultaat dat de richtlijn beoogt, behelst de toekenning van rechten aan particulieren;
- de inhoud van die rechten moet kunnen worden vastgesteld op basis van de bepalingen van de richtlijn; en
- er moet een causaal verband bestaan tussen de schending en de geleden schade.

Verder moet er sprake zijn van een *voldoende gekwalificeerde schending* (zie gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93, Brasserie du Pêcheur en Factortame, Jur. 1996, p. I-1029). Of er van een voldoende gekwalificeerde schending sprake is, hangt af van de mate van discretionaire ruimte die de lidstaat heeft (zie gevoegde zaken C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 en C-190/94, Dillenkofer e.a., Jur. 1996, p. I-4845).

Is er sprake van een zekere mate van beleidsruimte, dan levert pas een kennelijke en ernstige miskenning van de grenzen van deze beleidsruimte een voldoende gekwalificeerde schending op. Is er geen of slechts een zeer beperkte mate van beleidsruimte, dan is een enkele inbreuk op het gemeenschapsrecht voldoende om tot een voldoende gekwalificeerde schending te komen. Indien een richtlijn onjuist is geïmplementeerd, hoeft dit dus niet automatisch te leiden tot een voldoende gekwalificeerde schending (vgl. zaak C-392/93, British Telecom, Jur. 1996, p. I-1613), terwijl dit bij niet of niet tijdige implementatie wel het geval is (tenzij de lidstaat redelijkerwijs mocht aannemen dat bestaande wetgeving reeds voldeed). op de lidstaten rust er derhalve een risico-aansprakelijkheid terzake van het niet of niet tijdige implementeren

Aansprakelijkheid van de lidstaat wegens schending van de implementatieverplichting staat los van andere gevolgen die verbonden kunnen zijn aan de schending van de implementatieverplichting, zoals rechtstreekse werking van richtlijnbepalingen, en richtlijnconforme interpretatie (zie bijv. gevoegde zaken Brasserie du Pêcheur en Factortame, vindplaats hierboven en zaak C-334/92, Wagner Miret, Jur. 1993, I-6911). In het **Wagner-Miret** arrest heeft het Hof uitgemaakt, dat waar op grond van het nationale recht het door de richtlijn beoogde resultaat (i.c. een waarborgfonds ten behoeve van werknemers in geval van faillissement van de werkgever) zelfs door een richtlijnconforme interpretatie niet kon worden bereikt, de betrokkenen van de lidstaat vergoeding van de voor hen uit de niet juiste implementatie van de richtlijn voortvloeiende schade konden verlangen.)

78. Hoe verloopt de inbreukprocedure van artikel 226 EG-Verdrag?

De inbreukprocedure bestaat uit twee fasen: (1) de *administratieve fase* en (2) de *rechterlijke fase*. Overigens pleegt de Commissie indien het gaat om inhoudelijk onjuiste implementatie (dus niet bij niet-tijdige implementatie), *voorafgaand* aan de administratieve fase, eerst een brief te zenden waarin de betrokken lidstaat wordt geattendeerd op de bepalingen van de desbetreffende richtlijn die naar de mening van de Commissie niet of onjuist zijn geïmplementeerd. De lidstaat wordt daarbij in de gelegenheid gesteld te reageren. Als de reactie de Commissie niet bevredigt, kan zij de formele inbreukprocedure beginnen.

1. De administratieve fase

De administratieve fase begint met de verzending door de Commissie van een brief - in de praktijk **ingebrekestelling** genoemd waarin ze de betrokken lidstaat gemotiveerd mededeelt dat deze naar haar mening het Verdrag schendt doordat een of meer nader aangeduide bepalingen van een richtlijn of verordening niet of niet juist in de nationale regelgeving zijn omgezet.

Een dergelijke brief eindigt met de volgende formuleringen: *'Bijgevolg verzoekt de Commissie overeenkomstig artikel 226 van het Verdrag de Nederlandse regering haar binnen twee maanden na ontvangst van deze brief haar*

opmerkingen omtrent het hier uiteengezette standpunt mede te delen. Voorts behoudt de Commissie zich het recht voor om na kennisneming van deze opmerkingen zo nodig een met redenen omkleed advies als bedoeld in artikel 226 van het Verdrag uit te brengen. Tevens behoudt zij zich het recht voor om een met redenen omkleed advies uit te brengen, indien de opmerkingen haar niet binnen de gestelde termijn mochten bereiken'.

De ingebrekestelling komt via het Ministerie van Buitenlandse Zaken bij het betrokken ministerie binnen. Het door dit departement opgestelde antwoord wordt aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken toegestuurd dat het, na er inhoudelijk naar te hebben gekeken en zonodig daarover contact te hebben gehad met het betrokken ministerie, doorgeleid naar Brussel.

Naar aanleiding van de ingebrekestelling en het daarop door Nederland gegeven antwoord ontstaat in de regel een dialoog. Dit kan ertoe leiden dat de procedure wordt beëindigd of opgeschort, bijvoorbeeld omdat de Commissie op haar bezwaren terugkomt of Nederland aankondigt de gesignaleerde verdragsschending te zullen opheffen.

Gebeurt dit niet, dan brengt de Commissie een met redenen omkleed advies uit. Dit advies bevat een duidelijke uiteenzetting van de gronden die de Commissie tot de overtuiging hebben gebracht dat de lidstaat de op hem rustende implementatieplicht niet is nagekomen.

Een met redenen omkleed advies eindigt als volgt: 'Om deze reden brengt de Commissie, na bij schrijven van [datum ingebrekestelling de Nederlandse regering in de gelegenheid te hebben gesteld haar opmerkingen te maken, het in de eerste alinea van artikel 226 van het EG-Verdrag bedoelde met redenen omklede advies uit dat het Koninkrijk der Nederlanden niet de verplichtingen is nagekomen die voor deze lidstaat voortvloeien uit de artikelen [volgen de artikelen van het EG-besluit die naar het oordeel van de Commissie niet juist zijn geïmplementeerd, alsmede uit de artikelen 10 en 226 van het EG-Verdrag. Krachtens de tweede alinea van artikel 226 van het Verdrag verzoekt de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden de nodige maatregelen te nemen teneinde binnen een termijn van twee maanden], te rekenen vanaf de kennisgeving van dit advies, hieraan gevolg te geven'.

De gang van zaken bij ontvangst van het met redenen omklede advies en de opstelling van de reactie is dezelfde als bij de ingebrekestelling.

2. De rechterlijke fase

Komt de betrokken lidstaat het met redenen omklede advies niet binnen de gestelde termijn na, dan kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof. Dus ook indien de lidstaat het advies alsnog nakomt, maar niet binnen de gestelde termijn, kan de Commissie de inbreukprocedure voortzetten.

Uit het woord 'kan' blijkt reeds dat de Commissie niet verplicht is dit te doen. De Commissie is bovendien vrij het moment te kiezen waarop zij de zaak bij het Hof aanhangig maakt.

De Commissie kan de gerechtelijke procedure voortzetten, ook al komt de lidstaat zijn verplichtingen overeenkomstig haar advies alsnog na, omdat dit van belang kan zijn ter vaststelling van de grondslag van de aansprakelijkheid die een lidstaat, als gevolg van de niet-nakoming, jegens andere lidstaten, de Gemeenschap of particulieren te dragen kan krijgen (zaak 39/72, Jur. 1973, blz. 103).

De procedure vangt aan met de indiening door de Commissie van het verzoekschrift, waarin de eisen en middelen zijn omschreven. Na indiening van het verzoekschrift wordt de betrokken lidstaat in de gelegenheid gesteld een verweerschrift in te dienen. Hierna kunnen nog conclusies van repliek en dupliek worden gewisseld.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken coördineert, zowel inhoudelijk als procedureel, de standpuntbepaling namens de regering in de procedure bij het Hof. Daartoe werkt Buitenlandse Zaken samen met de betrokken departementen.

Na deze schriftelijke behandeling volgt de mondelinge behandeling waarin de Nederlandse regering wordt vertegenwoordigd door ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken als gemachtigden. Een of meer vertegenwoordigers van het betrokken departement wonen in de regel de mondelinge

behandeling bij ter ondersteuning van het Ministerie van Buitenlandse Zaken vanwege hun specifieke deskundigheid met betrekking tot de materie of de nationale invalshoek. Enige weken of maanden na de terechtzitting neemt de advocaat-generaal zijn conclusie. Enige weken of maanden daarna volgt het arrest van het Hof.

DEEL V Bijlagen

1. Jurisprudentieregister

De nummers verwijzen naar de vragen

61/65	Vaassen, Jur. 1966, blz. 261	26
9/72	Brunner, Jur. 1972, 961	45
39/72	Commissie/Italië, Jur. 1973, 101	15, 62, 64
34/73	Variola, Jur. 1973, 981	15
38/77	Enka BV/Inspecteur der invoerrechten en Accijnzen te Arnhem, Jur. 1977, 2203	10
102/79	Commissie/België, Jur. 1980, 1473	24
246/80	Broekmeulen/Huisarts Registratie Commissie, Jur. 1981, 2311	26
211/81	Commissie/Denemarken, Jur. 1982, 4547	45
283/81	CILFIT, Jur. 1982, 3415	44
199/82	San Giorgio, Jur. 1983, 3595	20
237/82	Commissie/België, Jur. 1984, 483	29
14/83	Von Colson en Kamann, Jur. 1984, 1891	20
143/83	Commissie/Denemarken, Jur. 1985, 427	26, 27
29/84	Commissie/Duitsland, Jur. 1985, 1661	23
235/84	Commissie/Italië, Jur. 1986, 2291	23
237/84	Commissie/België, Jur. 1986, 1247	45
168/85	Commissie/Italië, Jur. 1986, 2945	30
252/85	Commissie/Frankrijk, Jur. 1988, 2243	10
363/85	Commissie/Italië, Jur. 1987, 1733	10
C-339/87	Commissie/Nederland, Jur. 1990, I-851	9, 10, 30
C-342/87	Genius Holding BV/Staatssecretaris van Financiën, Jur. 1989, I-4227	45
C-39/88	Commissie/Ierland, Jur. 1990, I-4271	62
C-68/88	Commissie/Griekenland, Jur. 1989, 2965	19
C-217/88	Commissie/Duitsland, Jur. 1990, I-2879	62
C-361/88	Commissie/Duitsland, Jur. 1991, I-2567	24
C-28/89	Duitsland/Commissie, Jur. 1991, I-581	62
C-59/89	Commissie/Duitsland, Jur. 1991, I-2607	14, 23, 24
C-169/89	Gourmetteria Van den Burg, Jur. 1990, I-2143	11
C-290/89	Commissie/België, Jur. 1991, I-2851	9
C-292/89	Antonissen, Jur. 1991, I-745	45
C-6/90 en C-9/90	Francovich en Bonifaci, Jur. 1991, I-5357	63
C-8/90	Kennes, Jur. 1991, I-4391	5
C-24/90	Werner Faust, Jur. 1991, I-4905	45
Gevoegde zaken		
C-87/90, C-88/90 en C-89/90	Verholen e.a., Jur. 1991, p. I-3757	33
C-113/90	Schulte, Jur. 1991, I-4407	45
C-190/90	Commissie/Nederland, Jur. 1992, I-3265	10, 23, 24
C-208/90	Emmott, Jur. 1991, I-4269	63
C-237/90	Commissie/Duitsland, Jur. 1992, I-5973	8
C-240/90	Duitsland/Commissie, Jur. 1992, I-5383	19
C-251/90 en C-252/90	Gordon Wood en James Cowie, Jur. 1992, I-2873	37
C-222/91	Ministero delle Finanze e.a./Philip Morris Belgium SA e.a.,	

	arrest van 22 juni 1993, Jur. 1993, I-3469	11
C-271/91	Marshall II, arrest van 2 augustus 1993, Jur. 1993, I-4367	20
C-338/91	Steenhorst-Neerings, arrest van 27 oktober 1993, Jur. 1993, I-5475	30, 63
C-11/92	The Queen/Secretary of State for Health, arrest van 22 juni 1993, Jur. 1993, I-3545	11
C-24/92	Corbiau, arrest van 30 maart 1993, Jur. 1993, I-1277	26
C-334/92	Wagner Miret, arrest van 16 december 1993, Jur. 1993, I-6911	63
C-410/92	Johnson/Chief Adjudication Officer, arrest van 6 december 1994, Jur. 1994, I-5483	63
C-41/93	Frankrijk/Commissie, arrest van 17 mei 1994, Jur. 1994, I-1829	43
Gevoegde zaken C-46/93 en		
C-48/93	Brasserie du Pêcheur en Factortame, arrest van 18 mei 1996 Jur. 1996 p. I-1029	72
C-449/93	Rockfon, Jur. 1995, p. I-4316	
Gevoegde zaken C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 en		
C-190/94	Dillenkofer e.a., arrest van 8 oktober 1996, Jur. 1996, p. I-4845	72
C-194/94	Security/Securitel, arrest van 30 mei 1996, Jur. 1996, I-2201	37
C-72/95	Kraaijeveld, Jur. 1996, p. I-5431	
C-188/95	Fantask, arrest van 2 december 1997, Jur. 1997, p. I-6783	72
C-81/96	Ruigoord, arrest van 18 juni 1998, Jur. 1998, p. I-3923	20
C-129/96	Inter Environnement Wallonie, arrest van 18 december 1997, Jur. 1997, p. I-7411	19
C-228/96	Aprile, arrest van 17 november 1998, Jur. 1998, p. I-7141	72
C-231/96	Edis, arrest van 15 september 1998, Jur. 1998, p. I-4951	72
gevoegde zaken C-279/96, C-280/96 en		
C-281/96	Ansaldo Energia e.a., arrest van 15 september 1998, Jur. 1998 p. I-5025	72
C-340/96	Commissie/Verenigd Koninkrijk, arrest van 22 april 1999, Jur. 1999, p. I-2023	30, 32, 33
C-394/96	Brown/Rentokil, arrest van 30 juni 1998, Jur. 1998, p. I-4185	3
C-226/97	Lemmens, arrest van 16 juni 1998, Jur. 1998, p. I-3711	9
C-319/97	Kortas, arrest van 1 juni 1999, n.n.g.	48
C-301/98	KVS/Minister LNV, n.n.g.	

2. Overzicht van de vragen

Soorten EG-besluiten

1. Soorten EG-besluiten
2. Verschil richtlijn/verordening
3. Implementatie naar aanleiding van een arrest van het Hof

EG-besluiten die geen implementatie behoeven

4. Geen implementatie, indien EG-besluit NL niet aangaat
5. Geen implementatie:
 - door feitelijk handelen gevolg geven
 - zuivere codificatie

Codificatie van EG-besluiten

6. Codificatie met herschikking: wel implementeren
7. Zuivere codificatie: aanpassen nummering

Welke bepalingen van het EG-besluit behoeven implementatie?

8. Bepalingen die geen implementatie behoeven
9. Door feitelijk handelen gevolg geven aan EG-besluit
10. Situatie doet zich in NL niet voor/kan zich in NL niet voordoen

Eisen m.b.t. het vastleggen van de inhoud in het nationale recht

11. Richtlijn volledig en voldoende nauwkeurig implementeren
12. Ruimte voor verdergaande of afwijkende maatregelen?
13. Systematiek richtlijn hoeft niet te worden gevolgd
14. Algemene regels i.p.v. vergunningenstelsel?
15. Aansluiten bij bestaande nationale wettelijke voorzieningen
16. Vage normen in EG-besluiten uitwerken in nationale regelgeving?

Eisen m.b.t. de vorm van het implementatie-instrument

17. Eisen vorm bij implementatie richtlijn
18. Eisen vorm en inhoud bij implementatie verordening

Eisen m.b.t. de tijdigheid van de implementatie

19. Tijdige implementatie richtlijn
20. Strijdige regeling tijdens implementatietermijn
21. Overgangstermijn?
22. Eerdere feiten en omstandigheden
23. Tijdige implementatie verordening

Handhaving: strafrechtelijk, civielrechtelijk of bestuursrechtelijk?

24. Eisen handhaving en sanctionering

Gemeenschapsrechtelijke eisen aan rechtsbescherming

25. Eisen rechtsbescherming

Implementatie d.m.v. bestaande nationale regelgeving

26. Gehele implementatie door bestaande regelgeving
27. Gedeeltelijke implementatie door bestaande regelgeving
28. **Bestaande ontheffingsbepalingen in overeenstemming brengen met EG-besluit**

Implementatie d.m.v. een 'algemene juridische context'

29. 'Algemene juridische context'

Implementatie anders dan d.m.v. algemeen verbindende voorschriften

30. Implementatie d.m.v. beleidsregels
31. Implementatie d.m.v. zelfregulering
32. Voorwaarden implementatie d.m.v. zelfregulering
33. Implementatie d.m.v. normalisatie en certificatie
34. Implementatie d. m. v. collectieve arbeidsovereenkomst
35. Implementatie d. m. v. covenant
36. Implementatie d. m. v. gedragscode

Aanpassing strijdig nationaal recht

37. Pas strijdige nationale regelgeving expliciet aan

Kennisgeving van ontwerp-implementatieregelingen

38. Verplichte kennisgeving ontwerp-implementatieregeling
39. Onverplichte kennisgeving ontwerp-implementatieregeling
40. Communautaire procedurevoorschriften bij kennisgeving ontwerp-implementatieregeling?
41. Nationale procedurevoorschriften bij kennisgeving ontwerp-implementatieregeling?
42. Tijdstip verplichte kennisgeving ontwerp-implementatieregeling m.o.o. advies
43. Tijdstip verplichte kennisgeving ontwerp-implementatieregeling ter informatie of ter goedkeuring
44. Gevolgen nalaten kennisgeving ontwerp-implementatieregeling

Kennisgeving van implementatie

45. Communautaire procedureregels bij kennisgeving implementatieregeling?
46. Nationale procedureregels bij kennisgeving implementatieregeling?
47. Tijdstip kennisgeving implementatieregeling
48. Gevolgen nalaten kennisgeving implementatieregeling

Overige procedures

49. Procedure bij implementatie d.m.v. bestaande regelgeving
50. Procedure bij beroep op 95, vierde lid, EG-Verdrag

Interpretatiemethoden en -bronnen

51. Interpretatiemethoden
52. Interpretatiebronnen: considerans, Commissievoorstel, Raadsnotulen?
53. Verwijzing naar Raadsnotulen?

Verwijzing naar (bepalingen van) EG-besluiten

54. Voorwaarden verwijzing naar bepalingen EG-besluiten
55. Gevallen waarin verwijzing kan worden overwogen
56. Verwijzingstechnieken: statisch/dynamisch; aandachtspunten
57. Tijdstip van doorwerking bij verwijzing
58. Modelbepaling tijdstip doorwerking
59. Geen afzonderlijke verplichting mededeling/publicatie Stcrt.

Terminologie in het kader van het Unieverdrag

60. Aanduiding gemeenschapsinstellingen
61. Aanduiding EG-besluiten
62. Aanduiding oprichtingsverdragen
63. Aanduiding lidstaten/ grondgebied

Aanwijzing 337 Ar

64. Aanwijzing 337 Ar en facultatieve bepalingen
65. Aanwijzing 337 Ar en extra nationaal beleid
66. Beleidskeuzes 'uitsluitend ter uitvoering van' een EG-besluit?
67. Aanwijzing 337 Ar en redactionele aanpassingen

Kennelijke onjuistheden in EG-besluiten

68. Juiste interpretatie bij onjuistheden
69. Hoe te handelen bij kennelijke onjuistheden in EG-besluiten?

Moeilijk implementeerbare bepalingen

70. Moeilijk implementeerbare bepalingen

71. Hoe te handelen i.g.v. moeilijk implementeerbare bepalingen?

Versnelde implementatie

72. Versnelling implementatie

Intrekken en vervallen van EG-besluiten

73. Intrekking van een EG-besluit

74. Tijdelijk geldend EG-besluit

Termijnen

75. Termijnen in EG-besluiten

Anticipatie op nieuwe EG-regelgeving

76. Anticipatie op nieuwe EG-regelgeving

Schending van de implementatieplicht

77. Gevolgen schending implementatieplicht

78. Verloop inbreukprocedure

3. Trefwoordenregister

De nummers verwijzen naar de vragen

Aanbeveling	1
Aanpassing van regelgeving n.a.v. jurisprudentie	3
Aanpassing strijdige nationale regelgeving	2, 32 (sub 1 (c)) 30(sub (b)), 47, 42
Aansprakelijkheid wegens schending van de implementatieplicht	77 (sub e)
Aanvangstijden	75
Advies, met redenen omkleed zie: Inbreukprocedure	
Advisering	
- verplichte - door de Commissie omtrent ontwerp- implementatieregelingen	38, 42
- onverplichte - door de Commissie omtrent ontwerp-implementatieregelingen	39
Afschikwekkend effect, beginsel van het -	24 (sub d)
Afwijkingsbevoegdheid, uitdrukkelijke – in een EG-besluit	32, 34, 35
Aansluitverplichting	36 (noot 19), 15
Afwijkende nationale bepalingen	12
- beroep op artikel 100A, vierde lid, EG-Verdrag	50
- uitdrukkelijke rechtsgrondslag in een richtlijn	12 (sub 1)
- rechtsgrondslag in het Verdrag	12 (sub 2)
- niet-uitdrukkelijke rechtsgrondslag in een richtlijn	12 (sub 3)
- voor verstrijken implementatietermijn	20
Algemeen (on)verbindend verklaren	32 (sub 1 (b)), 34
Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	21, 30 (noot 7)
- implementatie d.m.v. -	29 (sub 1)
Algemene rechtsbeginselen, implementatie d.m.v. -	29 (sub 1)
Algemene regels, stelsel van	14
Algemene juridische context	29
Algemene termijnen: zie termijnen	
Assimilatiebeginsel	24 (sub c)
Autonome nationale regelgeving, implementatie d.m.v. bestaande	26 (sub 1)
Beleidsregels	
- implementatie d.m.v. -	30
Beleidsvrijheid	66
Bepalingen	
- die geen implementatie behoeven	8
- betreffende doel en typering van het besluit	8 (sub a)
- betreffende verplichtingen en bevoegdheden van de EG-instellingen	8 (sub b)
- betreffende EG-besluitvormingsprocedures	8 (sub c)
- met opties voor de lidstaten	8 (sub d)
- die niet mede tot Nederland zijn gericht	8 (sub e)
- waaraan kan worden voldaan d. m. v. feitelijk handelen	8 (sub f), 9
Beroepstermijn	77 (sub d)
Beschikking	1
Bestaande nationale wetgeving	
- aansluiting zoeken bij -	15

- implementatie d.m.v. -	26, 27, 49
- beroep op artikel 95 lid 4 en 5 EG	50
Bestuurlijke praktijk	37
Bestuurlijke reactie	14
Bewoordingen, volgen van de - van de richtlijn (Ar 56)	11 (sub 2)
Bindend besluit	1
Bredere herziening, implementatie meenemen in een - van nationale regelgeving	15
Buiten toepassing laten van strijdige nationale regelgeving	77 (sub c)
Buitenlandse Zaken, Ministerie van	40,41,46,78
Buitenwerkingstelling (sbevoegdheid) van hogere regelgeving	72
Bijzondere wet: zie Versnelde implementatie	
Circulaire	30
Codificatie	6 (sub 1 en 2)
- met herschikking	6 (sub 2)
- constitutieve -	6
- declaratoire -	6 (sub 3)
- zuivere -	5 (sub 2), 6 (sub 1), 7
Commentaar, voor - voorleggen van een ontwerp-implementatieregeling aan de Commissie	39
Collectieve arbeidsovereenkomst	31 (sub 1),32,34
Commissie (van de Europese Gemeenschappen)	
- aanduiding in het kader van het Unie-verdrag	60 (sub 2)
- besluit van de -	1
- kennisgeving aan de -	38-48
- kennisgeving van implementatieregelingen aan de -	45 e.v.
- kennisgeving van ontwerp-implementatieregelingen aan de -	38 e.v.
Commissievoorstel als interpretatiebron	52
Communautaire procedures	2
Communautaire rechtsfiguren	2
Considerans als interpretatiebron	52
Consolidatie: zie Codificatie, declaratoire	
Convenant	31 (sub 1), 35
- randvoorwaarden voor implementatie d. m. v. een -	35
Coördinatie: zie Codificatie, declaratoire	
Derde Pijler instrumenten: Zie tweede en derde pijlerinstrumenten	
Direct werkende bepalingen	77 (sub c)
Dwangsom: zie Schending van de implementatieplicht	
Dwingend normatief kader	17
Dynamische verwijzing: zie Verwijzingstechnieken	
Eenvoudige administratieve praktijken	30
Eerdere gebeurtenissen	22
Effectiviteitsbeginsel	24 (sub a), 77 (sub d)
EG-besluiten	
- aanduiding van - in het kader van het Unieverdrag	61
- categorieën	1
- die geen implementatie behoeven	4,5

EG-Verdrag	62
- besluiten op basis van het -	1
EGA-Verdrag: zie Euratom-Verdrag	
EGKS-Verdrag	62
- besluiten op basis van het -	1
Emmot-arrest	77 (sub d)
EU-Verdrag: zie Unieverdrag	
Euratom-Verdrag	62
- besluiten op basis van het -	1
Europees Parlement	
- aanduiding in het kader van het Unieverdrag	60 (sub 3)
- besluiten van het - en de Raad gezamenlijk	1
Europese Commissie: zie Commissie	
Europese Raad	60
Evenredigheidsbeginsel	24 (sub b), 29 (sub 1)
'Extra' nationaal beleid	65
Facultatieve bepalingen	64,65
Feitelijk handelen, implementatie d.m.v. -	5 (sub 1), 8 (sub f), 10
Forfaitaire som: zie Schending van de implementatieplicht	
Fouten in EG-besluiten: zie Kennelijke onjuistheden in EG-besluiten	
Francovich-arrest	77 (sub e)
Gedragscode	31 (sub 1), 36
Gelijkwaardigheidsbeginsel (non-discriminatie) bij beroepstermijnen	77 (noot 28)
Gemeenschappelijke standpunten	1
Gemeenschappelijke strategieën	1
Gemeenschappelijke optredens	1
Gemeenschapsinstellingen,	
aanduiding van de - in het kader van het Unieverdrag	60
Gemeenschapsrecht, Verwijzing naar -	54
Goedkeuring van ontwerp-implementatieregelingen	
door de Commissie	38, 42, 43 (sub 2)
Grammaticale interpretatie: Zie Interpretatiemethoden	
Grondgebied, aanduiding in het kader van het Unie-verdrag	63
Handhaving (van implementatieregelingen)	2 (sub 2), 24, 27
Harmonisatie	2 (sub 2)
- minimum-	12 (sub 2)
- totale -	12 (sub 3)
Hof van justitie van de Europese, Gemeenschappen,	
aanduiding in het kader van het Unie-verdrag	60 (sub 3)
Horizontale richtlijnen	15, 29 (sub 2)
Implementatieopdracht	2 (sub 2 (c)), 6, 17, 19, 31 (sub 2)
Implementatieregeling	
- handhaving	2 (sub 1), 24, 27
- kennisgeving van -en aan de Commissie	45 e.v.
Implementatietermijn	6 (sub 2), 19, 20, 23
Inbreukprocedure	39, 44, 48, 69

- administratieve fase van de -	(sub 1 (a)), 77 (sub a), 78
- rechterlijke fase van de -	78 (sub 1)
Indeplaatsstelling(sbevoegdheid): zie Buitenwerkingstelling	78 (sub 2)
Ingebrekestelling: zie inbreukprocedure	
Informatieprocedure	
betreffende normen en technische voorschriften	40, 44
Informatieverplichting	9
Informeren van de Commissie omtrent ontwerp-	
implementatieregelingen	38, 42, 43 (sub 1)
Inhoud	11, 29, 32 (sub 2 (c))
- vastleggen van de - van richtlijnen in de nationale rechtsorde	11
- eisen aan de - bij de implementatie van verordeningen	18
Interpretatie, gemeenschapsrechtconforme-	77 (sub c)
Interpretatiebronnen	52,53
Interpretatiemethoden	51
Intrekking van EG-besluit	73
Inwerkingtreding	
- nationale implementatiemaatregelen	19
- richtlijnen	19 (noot 4)
- verordeningen	23
Juridisch bindend karakter van het zelfreguleringsinstrument	32 (sub 2 (e))
Jurisprudentie, implementatie d.m.v. een vaste -lijn	11 (sub 2 (b)), 29 (sub 2)
Kaderbesluiten	1
Kenbaarheid	3
Kennelijke onjuistheden in EG-besluiten	68,69
- formele rectificatieprocedure	69 (sub 1(b))
- grammaticale fouten	69 (sub 2)
- informele rectificatieprocedure	69 (sub 1 (a))
- inhoudelijke fouten	69 (sub 3)
- juiste interpretatie	68
- spelfouten	69 (sub 2)
- typografische fouten	69 (sub 2)
- vertaalfouten	69 (sub 1)
Kennisgeving	
- aan de Commissie	9, 32 (sub 1(c)), 38-48, 50, 57
- implementatie d.m.v. bestaand nationaal recht	49
- implementatieregelingen	45 e.v.
- ontwerp-implementatieregelingen	38 e.v.
- communautaire procedure bij -	40, 45
- gevolgen van nalaten van -	44, 48
- nationale procedure bij -	41, 42, 46
- tijdstip van -	42, 43, 47
Keuzemogelijkheden in een verordening	2 (sub 2)
Lagere overheden	5 (sub 1), 8 (sub f), 9, 11 (sub
	1 (b))
Lagere regeling, implementatie bij -	11 (sub 1 (a))
Leidraad	30
Lidstaten aanduiding in het kader van het Unie-Verdrag	63

Melding, verplichting tot voorafgaande - bij algemene regels	14
Minimumharmonisatie: zie harmonisatie	
Moeilijk implementeerbare bepalingen	70,71
Nationaal rechtssysteem, aansluiting bij -	13
Nauwkeurigheid van de implementatie	11 (sub 2), 26 (sub 1)
Nieuwe nationale maatregelen, beroep op art. 95 lid 4 en 5	50
Normalisatie en certificatie, implementatie d.m.v. -	33
Notificatie: zie Kennisgeving	
Nuttig effect	21
Omzetting van een richtlijn in de nationale rechtsorde	2, 11
Omzetting van notificatiebepalingen	9
Ontheffingsbepalingen, bestaande nationale -	2, 28
Onimplementeerbare bepalingen	70,71
Onverplichte advisering: zie Advisering	
'Onverwijld in kennis stellen'	47
Ontwerp-implementatieregelingen, kennisgeving van - aan de Commissie	38 e.v.
Oprichtingsverdragen: zie Verdragen	
Opschorten van de implementatieverplichting	71
Opties, verplichting een keuze te maken uit verschillende -	12 (sub 1), 64
Oudere nationale regelgeving	22
Overnemen, - verbod van - van bepalingen van een verordening - van de bewoordingen van EG-besluiten	2 (sub 2), 18 (sub 1) 11 (sub 2 (d)), 13, 29
Overgangstermijn	21
Particulieren	
- rechten en vrijheden van -	5 (sub 1), 8 (sub f), 9
- rechten en verplichtingen van -	11, 17, 18, 29, 30
Permanente Vertegenwoordiging	39, 46, 69, 71
Personele werkingssfeer van het zelfreguleringsinstrument	32 (sub 2 (d))
Praktijk in overeenstemming met EG-besluit	10, 24
Preambule: zie Considerans	
Prejudiciële procedure	39, 69 (sub 1 (a))
Procedure	
- beroep op artikel 100A, vierde lid, EG-Verdrag	50
- bij implementatie	38-50
- bij implementatie d.m.v. bestaand nationaal recht	49,59
- communautaire - bij kennisgeving	40, 45
- nationale - bij kennisgeving	41,46
Publicatieblad van de EG	59
Raad van de Europese Unie	
- aanduiding in het kader van het Unie-verdrag	60 (sub 1)
- besluiten van de -	1
- karakter van de beraadslagingen	52 (sub 3), 53
Raad van State	42, 43, 50

Raadsnotulen als interpretatiebron	52, 53
Raadsverklaringen als interpretatiebron	52, 53
Rechterlijke praktijk	37
Rechterlijke instantie	26 (sub 2, noot 13)
Rechtsbegrippen in het EG-recht	51 (sub c)
Rechtsbescherming	14, 25, 27, 32 (sub 2 (e)), 77 (noot 28)
Rechtsgeldigheid	
van implementatieregeling bij nalaten van kennisgeving	44
Rechtskracht	37
Rechtstreeks toepasselijk	2 (sub 2), 11, 18 (sub 1)
Rechtszekerheidsbeginsel	3, 18 (sub 2), 21, 30, 32
Rectificatie	69
Redactionele aanpassingen bij implementatie	67
Rekenkamer, Algemene	48
Resoluties	1
Richtlijn	1
- in zijn geheel tot andere lidstaten gericht	4
- implementatie	2 (sub 1)
Sanctionering bij implementatieregelingen	24, 25 (voorbeeld 2)
Schadevergoeding	25 (voorbeeld 2), 77 (sub e)
Schending van de implementatieplicht	77
Situaties die zich niet in Nederland (kunnen) voordoen	8 (sub e), 10, 11 (sub 1 (c))
Slotformulier in richtlijnen	56
Specifiek wettelijk kader	32, 34, 35
Staatscourant	
- mededeling in de - bij implementatie d.m.v. bestaand nationaal recht	49,56
- mededeling in de - van wijziging van een EG-besluit (bij dynamische verwijzing)	59
- publicatie van een EG-besluit in de -	59
Standstill-termijnen	9
Statische verwijzing: zie Verwijzingstechnieken	
Stilzwijgende goedkeuring (in het kader van beroep op art 95 lid 4 of 5)	50
Strafbaarstelling bij verwijzing	42
Systematiek, volgen van de - van EG-besluiten (richtlijnen)	11 (sub 2 (a)), 13
Systematische interpretatie: Zie Interpretatiemethoden	
Taalversies	51, 68
Teleologische interpretatie: Zie Interpretatiemethoden	
Terminologie in het kader van het Unie-verdrag	60-63
Termijnen bij kennisgeving	40
Termijnen, Algemene – in EG-besluiten	75
Terugwerkende kracht, beperking van de -	77 (sub d)
Totale harmonisatie: zie Harmonisatie	
Tijdelijke EG-besluiten	74, 76
Tijdige implementatie	19, 23, 32 (sub 2 (a))
- richtlijn	19
- verordening	23
Tijdstip	
- kennisgeving	42, 43, 47
- doorwerking bij dynamische verwijzing	57,58

Transponeringstabel	27, 49,59
Tweede en derde Pijler instrumenten	1
Uitdrukkelijke afwijkingsbevoegdheid: zie Afwijkingsbevoegdheid	
‘Uitsluitend ter uitvoering van’ EG-besluiten	66
Uitverkooptermijn: zie overgangstermijn	
Uitvoerings- en handavingsstructuren, creëren van de noodzakelijke -	2 (sub 2), 24,25
Uitvoeringsbepalingen, ontbreken van voor implementatie noodzakelijke -	70
Unieverdrag	62
- terminologie in het kader van het -	60-63
- verwijzing naar EG-besluiten van vóór inwerkingtreding	61 (sub 2)
- verwijzing naar EG-besluiten van na inwerkingtreding	61 (sub 1)
Vage normen in EG-besluiten	16
Vangnetconstructie	31 (sub 1), 34
Verdergaande nationale bepalingen	12
- uitdrukkelijke rechtsgrondslag in een richtlijn	12 (sub 1)
- rechtsgrondslag in het Verdrag	12 (sub 2)
- niet-uitdrukkelijke rechtsgrondslag in een richtlijn	12 (sub 3)
Verdrag van Amsterdam: zie Unieverdrag	
Verdrag van Maastricht: zie Unieverdrag	
Verdragen, verwijzing naar de oprichtings- in het kader van het Unieverdrag	62
Vergunningen, implementatie d.m.v. een stelsel van	14
Verklaring in de Raadsnotulen: zie Raadsverklaringen	
Vernummering	7, 56
Verordening	1
- niet in Nederland van toepassing	4
- implementatie van een -	2 (sub 2), 18
- aanvulling of uitwerking van de bepalingen van een -	18 (sub 2)
Verplichte advisering: zie Advisering	
'Verplichtende' bepalingen	65
Versnelde implementatie	72
Vervaltermijnen	20, 75
Verwijzen naar de bepalingen van een EG-besluit	11 (sub 2 (d)), 54-59
Verwijzing	
- dynamische -	26 (sub 2)
- gevallen waarin - kan worden overwogen	55
- verbijzondering van de -	54
- voorwaarden bij -	54
Verwijzingstechnieken	56
Volledigheid van de implementatie	11 (sub 1)
Voorhangen	72
Vorm	29
- eisen aan de - bij de implementatie van richtlijnen	17
- eisen aan de - bij de implementatie van verordeningen	18
'Vorm en middelen'	2 (sub 1), 11, 17
Wetstechnische verbeteringen bij implementatie	67
'Wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen'	31 (sub 2), 45

Wettelijk kader: zie Specifiek wettelijk kader

32

Zelfregulering

- implementatie d.m.v. - 11 (sub 1 (a)), 31-36
 - Europeesrechtelijke eindverantwoordelijkheid
van de lidstaat bij implementatie d. m. v. - 32 (sub 1)
 - niet-uitdrukkelijke grondslag voor implementatie d.m.v. - 31 (sub 2)
 - randvoorwaarden voor implementatie d. m. v. - 32 (sub 2)
 - uitdrukkelijke grondslag voor implementatie d.m.v. - 31 (sub 1)
- Zuivere codificatie: zie Codificatie