

Aanwijzingen voor EG-notificatiebepalingen vastgesteld

Mededeling

EG-besluiten bevatten diverse verplichtingen om, nog afgezien van de nationale implementatieregelgeving, verschillende meldingen aan 'Brussel' te verrichten. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld het toezenden van jaarrapportages of van actieplannen, aan het melden van (voorgenomen) nationale besluiten of van incidentele uitzonderingssituaties of aan het toezenden van bepaalde feitelijke gegevens. Dit soort verplichtingen wordt ook wel aangeduid als "notificatieverplichtingen".

Soms is het het hoofddoel van een EG-richtlijn om een notificatieverplichting in het leven te roepen, zoals dat bij de van de Securitel-zaak bekende richtlijn (98/34/EG) het geval is. Veel vaker echter staat een notificatieverplichting in een EG-besluit (meestal een richtlijn of een verordening) 'verstopt'. Dit soort bepalingen kan nuttig zijn in gevallen waar het belangrijk is bepaalde informatie op EU-niveau te verzamelen. Ook zijn er situaties denkbaar, waarbij het zinvol is de Europese Commissie een toets te laten uitvoeren op de Europeesrechtelijke houdbaarheid van voorgenomen nationale regelgeving of beleid. Bovendien kan ook een lidstaat baat hebben bij het verkrijgen van inzicht in nationale regels, plannen of feitelijke gegevens in de andere EU-lidstaten.

Aan de andere kant leert de ervaring dat het voldoen aan notificatieverplichtingen vaak veel werk met zich meebrengt voor degenen die ze in de praktijk moeten uitvoeren, terwijl het nut van de verplichting niet altijd duidelijk is. Het lijkt er wel eens op, dat in de Europese besluiten iets te gemakkelijk naar dit instrument wordt gegrepen. Bovendien zijn de notificatieverplichtingen niet altijd eenduidig geformuleerd: soms is niet duidelijk bepaald op welke gevallen de verplichting zich richt of ontbreekt een afgebakende procedure volgens welke de melding wordt gedaan en afgehandeld.

De interdepartementale commissie Europees recht (ICER) heeft daarom aanwijzingen opgesteld voor de opname, inhoud en vormgeving van notificatieverplichtingen in nieuwe EG-besluiten. Deze aanwijzingen, die door de Ministerraad zijn geaccordeerd, vormen uitgangspunten voor degenen die betrokken zijn bij de voorbereiding van EG-besluiten. Doel van de aanwijzingen is de bewustwording bij onderhandelaars over het onderwerp notificatie te vergroten. Hierdoor kan vanuit Nederland een bijdrage worden geleverd aan het verminderen van het aantal niet-nuttige notificatieverplichtingen en aan de betere uitvoerbaarheid van die verplichtingen die wel nuttig worden geacht. Uiteindelijk zal zodoende een meer systematisch en eenduidig (EG-)beleid terzake van notificatieverplichtingen bewerkstelligd kunnen worden.

Aanwijzingen voor EG-notificatiebepalingen

I. Opname van notificatiebepalingen

Aanwijzing 1

Bij de onderhandelingen over voorgenomen EG-regelgeving wordt afzonderlijk aandacht besteed aan het opnemen van notificatiebepalingen.

Toelichting:

1. Notificatiebepalingen verplichten de lidstaten om, al dan niet uit eigen beweging, bepaalde informatie aan een andere lidstaat en/of een Europese instelling te verschaffen of toestemming of machtiging van de Commissie te vragen. Doel van notificatie is degene aan wie genotificeerd wordt, veelal de Commissie, inzicht te verschaffen in de door het notificerende land genomen maatregelen, in het bijzonder de verhouding van die maatregelen met het EG-recht.

Notificatieverplichtingen zijn uiteenlopend van aard. Veelvoorkomend zijn kennisgeving van plannen en programma's, kennisgeving van afwijkingen van voorgeschreven maatregelen, mededeling van meet- en controlegegevens, opsturen van verslagen, verschaffing van informatie over door de lidstaten aangewezen bevoegde instanties of personen en genomen maatregelen in noodsituaties. Bekend is ook de in elke richtlijn opgenomen verplichting om genomen implementatieregelgeving te melden.

Deze standaardverplichting valt buiten de reikwijdte van deze aanwijzingen.

2. Bij notificatie gaat het om een type bepaling dat niet op zichzelf staat, maar dat samenhangt met aard en inhoud van het desbetreffende EG-besluit. De te verschaffen gegevens hebben immers meestal betrekking op de materie die in de rest van het besluit wordt geregeld. Niettemin kunnen de materieel-inhoudelijke verplichtingen uit een EG-besluit en de daarop betrekking hebbende notificatieplicht los van elkaar worden gezien voor wat betreft hun opportuniteit.

Aanwijzing 2

Notificatiebepalingen worden slechts in een EG-besluit opgenomen indien nut en noodzaak van de gegevensverschaffing zijn aangetoond. Notificatie ligt slechts in de rede wanneer de Commissie kan motiveren waartoe de concrete verplichting dient, wat de meerwaarde ervan is en dat het middel van notificatie en de gekozen vorm evenredig zijn met het beoogde doel ervan. Telkens moeten dus de voor- en nadelen van notificatie tegen elkaar worden afgewogen.

Toelichting:

1. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel moet het duidelijk zijn waarom een notificatieverplichting überhaupt nodig is, of deze doeltreffend zal zijn (wordt hiemee bijvoorbeeld wel de juiste informatie verkregen?) en of er geen andere, minder bezwaarlijke manier is om de informatie te genereren. Bedacht moet telkens worden, dat noodzaak, aard en omvang van een notificatiebepaling worden ingegeven door doel en functie van het desbetreffende EG-besluit.

2. Wanneer, gelet op de context, notificatie vooral bedoeld is om het *toezicht* door de Commissie op de nakoming door de lidstaten van hun inhoudelijke EG-verplichtingen mogelijk te maken of te vergemakkelijken, moet eerst gezien worden of de Commissie dit toezicht niet op een andere wijze kan realiseren, bijvoorbeeld door reeds bestaande controlebevoegdheden (beter) te benutten. Gedacht kan worden aan het door de Commissie houden van interviews in de lidstaten in het kader van haar algemene controlebevoegdheid (art. 211 EG) of aan het benutten van bestaande notificatieverplichtingen. In het laatste geval ligt het in de rede naar de desbetreffende bestaande notificatieplicht te verwijzen. Is opname van een nieuwe notificatieplicht noodzakelijk, dan verdient het, indien mogelijk, de voorkeur de notificatiebepaling zo in te richten, dat het initiatief voor de gegevensverstrekking niet bij de lidstaat maar bij de Commissie komt te liggen en zij dus de lidstaten (al dan niet ad hoc) om informatie verzoekt, liefst aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst. Dit heeft als

voordeel dat het leidt tot meer alertheid bij de lidstaten: een gericht Commissieverzoek wordt minder snel over het hoofd gezien dan wanneer de notificatieplicht één van de vele bepalingen in een EG-besluit is. Is 'notificatie op verzoek' niet mogelijk, niet wenselijk of niet haalbaar, dan ligt een andere variant in de rede, bijvoorbeeld een blote informatieplicht waarbij de omvang en de frequentie van de te verstrekken gegevens beperkt is.

3. Wanneer notificatie vooral als doel heeft inzicht te verkrijgen in de *effecten* van de inhoudelijke bepalingen van het desbetreffende EG-besluit (werkt het in de praktijk, welke problemen doen zich voor), dan is in het algemeen het nationale belang bij notificatie groter. Naast inzicht in de eigen nationale uitvoering, kan inzicht in de maatregelen van andere lidstaten voor Nederland van belang zijn. (Een meeromvattende variant van) Notificatie kan dan in de rede liggen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de plicht om uit eigen beweging en met een zekere regelmaat bepaalde gegevens te verstrekken. Uitgangspunt is dat het belang van notificatie duidelijk moet opwegen tegen de administratieve belasting die het verstrekken van gegevens voor betrokkenen met zich mee brengt.

II. Inhoud van notificatiebepalingen

Als besloten wordt notificatiebepalingen op te nemen zijn de volgende uitgangspunten, die samenhangen met aard en inhoud van het desbetreffende EG-besluit, van belang.

Aanwijzing 3

Notificatie van autonome nationale maatregelen blijft beperkt tot gevallen waarin een zwaarwegend belang hiertoe noopt.

Toelichting:

Wanneer een EG-besluit expliciet tot het nemen van bepaalde maatregelen verplicht (implementatie) of deze, al dan niet onder bepaalde voorwaarden, mogelijk maakt, kan het in de rede liggen om in dat kader ook bepaalde gegevens te verschaffen. Er wordt dan een uitvoeringsstructuur op poten gezet waarbinnen notificatie kan worden ingepast als één van de bepalingen uit het desbetreffende EG-besluit waaraan uitvoering gaat worden gegeven. Dit ligt anders wanneer te notificeren gegevens niet worden ingegeven door materieel-inhoudelijke bepalingen uit een EG-besluit. Er is dan geen uitvoeringskader waarbij kan worden aangesloten, waardoor de uitvoerbaarheid van notificatie wordt bemoeilijkt. Om die reden moet notificatie van autonome nationale maatregelen beperkt blijven tot gevallen waarin sprake is van een zwaarwegend belang. Of van een zwaarwegend belang sprake is, is afhankelijk van aard, doel en functie van het desbetreffende EG-besluit. Een zwaarwegend belang kan met name verband houden met (een van) de vier vrijheden (goederen, diensten, personen, kapitaal).

Aanwijzing 4

Notificatie van ontwerp-maatregelen (vooraf melden) blijft beperkt tot gevallen waarin een zwaarwegend belang hiertoe noopt.

Toelichting:

Notificatie terzake van voorgenomen nationale maatregelen, met name wanneer dit gekoppeld is aan een standstill- of opschortingsperiode of een goedkeuringsprocedure, kan vertraging in de besluitvorming opleveren. Om die reden moet dit type notificatie beperkt blijven tot gevallen waarin een zwaarwegend belang noopt tot 'toetsing vooraf'. Of van een zwaarwegend belang sprake is, is afhankelijk van aard, doel en functie van het desbetreffende EG-besluit. Een zwaarwegend belang kan met name verband houden met (een van) de vier vrijheden (goederen, diensten, personen, kapitaal). Bovendien komen in beginsel alleen autonome en algemene (bijvoorbeeld wettelijke) nationale maatregelen voor dit type notificatie in aanmerking. E.e.a. houdt verband met het feit dat, anders dan autonome nationale maatregelen, uitvoeringsmaatregelen terzake van een EG-besluit naar hun aard al binnen het kader van het EG-recht vallen. Hierdoor zal evidente schending van het EG-recht zich minder snel voordoen en ligt 'toetsing vooraf' niet voor de hand. Ook het vooraf melden van concrete besluiten moet, om

redenen van uitvoerbaarheid, zoveel mogelijk worden beperkt. Het ligt dan hooguit in de rede te notificeren nadat de maatregel is vastgesteld (achteraf melden).

Aanwijzing 5

Een EG-besluit wordt zo ingericht, dat de notificatieplicht betrekking heeft op gegevens die uit hoofde van andere bepalingen van het besluit reeds voorhanden zijn.

Toelichting:

Wanneer een notificatieplicht een 'counterpart' in het EG-besluit heeft, wordt de uitvoerbaarheid van de notificatie vergroot. Wanneer een EG-besluit bijvoorbeeld verplicht tot de opstelling van een verslag, plan of programma kan, in het verlengde daarvan, notificatie terzake relatief eenvoudig geschieden. Notificatie kan bezwaarlijk zijn wanneer gegevens specifiek ten behoeve van de notificatie moeten worden verzameld en/of uitgewerkt, bijvoorbeeld wanneer de notificatie betrekking heeft op afwijkingen, normoverschrijdingen of noodsituaties die ingevolge het desbetreffende EG-besluit op zichzelf niet geregistreerd hoeven te worden. In dat geval moet ervoor worden gewaakt dat, louter om een notificatieplicht te rechtvaardigen, er tevens een 'counterpart' in het leven wordt geroepen. Het spreekt vanzelf dat ook verplichtingen tot het opstellen van een verslag, plan e.d. slechts in een EG-besluit worden opgenomen indien nut en noodzaak ervan zijn aangetoond.

Aanwijzing 6

Een notificatiebepaling wordt zo ingericht, dat de notificatieplicht rust op de adressaat van de bijbehorende inhoudelijke verplichting.

Toelichting:

De uitvoerbaarheid van een notificatieverplichting wordt vergroot, indien degene op wie ingevolge een EG-besluit de inhoudelijke verplichting rust, ook degene is die de gegevens voor de notificatie verschaft. Wanneer de Commissie bijvoorbeeld de beschikking wil hebben over gegevens inzake meting en controle, ligt het in de rede de controlerende instantie ook met de notificatie te belasten. Dit laat onverlet dat de feitelijke notificatie via de rijksoverheid kan geschieden, alsmede dat de rijksoverheid door de Commissie kan worden aangesproken op de naleving van de notificatieplicht.

III. Vormgeving van notificatiebepalingen

Aanwijzing 7:

In het COM-document en in de considerans bij het EG-besluit wordt de notificatieplicht gemotiveerd en toegelicht.

Toelichting:

Door er in een vroeg stadium, namelijk in het expert-overleg voorafgaand aan het opstellen van een voorstel, bij de Commissie op aan te dringen, dat in het COM-document (= toelichting bij het ontwerp-besluit) en in de considerans bij het EG-besluit wordt ingegaan op doel en reikwijdte van de notificatieplicht, wordt meer inzicht verkregen in het 'wat, waarom en hoe' van de notificatie. Dit komt de kenbaarheid en de uitvoerbaarheid ervan ten goede.

Aanwijzing 8

Notificatiebepalingen zijn duidelijk en specifiek geformuleerd voor wat betreft hun werkingssfeer en bevatten sobere en transparante procedures.

Toelichting:

1. In de eerste plaats moet helder zijn welke gegevens er precies genotificeerd moeten worden (voorwerp), op wie de notificatieplicht rust (adressaat), aan wie genotificeerd moet worden (bijvoorbeeld de Commissie), op welk moment notificatie moet plaatsvinden en welke procedure

daarvoor geldt. Algemene - en dus ruime - bewoordingen worden vermeden. Ook wordt voorkomen dat binnen één en dezelfde bepaling wordt gedifferentieerd naar adressaat en notificatietermijn. Voorkomen wordt dat dezelfde gegevens dubbel worden genotificeerd. Voorts blijven eventuele vormvoorschriften alsmede de meldingsfrequentie zo beperkt mogelijk. Wanneer met een zekere regelmaat (bijvoorbeeld elke drie jaar) moet worden gemeld, wordt aangegeven wanneer de notificatie voor de eerste keer dient plaats te hebben. Eventuele gevolgen van notificatie (bijvoorbeeld toepasselijkheid van een standstill-periode, mogelijkheid van opmerkingen door de Commissie, benodigde goedkeuring van de Commissie) worden duidelijk aangegeven en gekoppeld aan een termijn.

2. Bij voorkeur wordt met gestandaardiseerde vragenlijsten gewerkt, die tijdig door de Commissie aan de lidstaten worden toegezonden. Zie tevens aanwijzing 2.
3. De verhouding met de notificatieverplichtingen uit richtlijn 98/34/EG, zoals gewijzigd, en beschikking 3052/95/EG moet duidelijk zijn.

Aanwijzing 9

Notificatiebepalingen in de verschillende EG-besluiten worden zoveel mogelijk eenvormig geformuleerd.

Toelichting:

Vooraf binnen hetzelfde beleidsterrein is het zaak notificatiebepalingen op elkaar af te stemmen en inhoud, frequentie, normadresaat en vormvoorschriften niet uiteenlopend te formuleren waar dat niet nodig is. Een voorbeeld is de gestandaardiseerde wijze waarop verslaglegging over de toepassing van een groot aantal milieurichtlijnen moet plaatsvinden (vgl. richtlijn 91/692/EEG, Pb 1991 nr L 377). Dit brengt voor onderhandelaars met zich, dat zij zich – bijvoorbeeld via de checklist EU-notificatiebepalingen – vergewissen omtrent eerder op het desbetreffende beleidsterrein gebruikte notificatiebepalingen.

Een aantal voorbeeldbepalingen is opgenomen in de bijlage.

Bijlage: voorbeelden van notificatiebepalingen

“Elke ... voor ..., voor de eerste maal in het jaar ..., dienen de lidstaten bij de Commissie een verslag in over de tenuitvoerlegging van deze richtlijn in de afgelopen ... jaren.

Dit verslag wordt opgesteld aan de hand van een vragenlijst, uitgewerkt door de Commissie volgens de procedure van artikel ... van deze richtlijn. De vragenlijst wordt ... maanden voor de aanvang van de verslagperiode aan de lidstaten toegezonden.

“De bevoegde instanties in de lidstaten delen de Commissie onverwijld het ontwerp voor een maatregel als bedoeld in artikel.... van deze richtlijn mede. Binnen ... maanden na kennisgeving keurt de Commissie het betrokken ontwerp goed of wijst die af. Indien de Commissie binnen deze termijn geen besluit neemt, wordt het ontwerp geacht te zijn goedgekeurd. Eerst na (stilzwijgende) goedkeuring kan het ontwerp worden vastgesteld.

De onderhavige verplichting brengt met zich, dat aan de kennisgevingsverplichtingen van richtlijn 98/34/EG, zoals gewijzigd, niet hoeft te worden voldaan.”

“De regionale autoriteiten in de lidstaten delen de Commissie het plan, bedoeld in artikel van deze richtlijn, binnen ... maanden na vaststelling mede.”

“Op verzoek van de Commissie delen de controlerende instanties in de lidstaten de meetgegevens, bedoeld in artikel ... van deze richtlijn, binnen ... maanden na het gedane verzoek aan de Commissie mede.”

“De bevoegde instanties in de lidstaten delen de Commissie het besluit, bedoeld in artikel van deze richtlijn, binnen ... maanden na het nemen ervan mede. De onderhavige verplichting brengt met zich, dat aan de kennisgevingsverplichting van beschikking 3052/95/EG niet hoeft te worden voldaan.”