

6 Algemene implementatieaspecten

Lidstaten zijn verplicht om maatregelen te nemen die nodig zijn voor de uitvoering van EG-regelgeving. Dit betekent het omzetten van bepalingen uit m.n. richtlijnen en verordeningen in het nationale recht, het operationaliseren (uitvoerbaar maken van Europese rechtsinstrumenten), en het aanpassen en intrekken van strijdige nationale wet- en regelgeving. EG/EU-regelgeving bevat daarom meestal termijnen, waarbinnen de nationale regelgeving aan het desbetreffende besluit moet worden aangepast of het besluit moet zijn geïmplementeerd. Implementatietermijnen worden standaard opgenomen in richtlijnen of kaderbesluiten. Soms zijn echter ook terzake van verordeningen nadere nationale maatregelen nodig om de Europese regelgeving te operationaliseren, bijvoorbeeld het aanwijzen van uitvoeringsinstanties, het nader uitwerken van ruim of vaag geformuleerde bepalingen ('jonge landbouwers'), het invullen van bepalingen die keuzeruimte laten, of het intrekken van met de verordening strijdige nationale bepalingen.

Het belang van een realistische implementatietermijn

Bij de onderhandelingen over nieuwe EG/EU-regelgeving moet worden gezien of, gelet op aard en inhoud van de te nemen nationale maatregelen, de voorgestelde termijn haalbaar is. Een realistische implementatiedatum is van belang, opdat Nederland tijdig aan zijn EG/EU-verplichtingen kan voldoen. Indien Nederland niet tijdig implementeert, bestaat het risico dat de Commissie een inbreukprocedure voor het Hof van Justitie start wegens overschrijding van de implementatietermijn. Ten aanzien van kaderbesluiten beschikt de Commissie niet over een dergelijke bevoegdheid. Wanneer een inbreukprocedure leidt tot een veroordeling, en implementatie nog altijd uitblijft, kan de Commissie bovendien een tweede procedure starten en daarbij een dwangsom en/of boete vorderen. De financiële risico's kunnen daardoor in de miljoenen euro's lopen. Gelet op aard en inhoud van de te nemen nationale wetgevingsmaatregelen, zal doorgaans een termijn van minstens 18 maanden in de rede liggen.

Indien de opname van een voor Nederland realistische implementatietermijn niet haalbaar blijkt, is het van belang dat wordt ingezet op het opnemen van de mogelijkheid voor het verlengen van de implementatietermijn. Als ook daar niet een voldoende aantal lidstaten voor blijkt te zijn, kan Nederland onderhandelen over een uitzonderingspositie, ofwel een verlenging van de implementatietermijn voor Nederland alleen. Een andere optie is in te zetten op de mogelijkheid dat lidstaten in specifieke gevallen meer tijd kunnen nemen en (achteraf) de Commissie daarover kunnen inlichten.

Harmonisatievormen

De totstandkoming van EG-regelgeving heeft tot gevolg dat de nationale beleidsvrijheid wordt ingeperkt. Ingeval van een voorstel voor harmonisatie van wetgeving van de lidstaten hangt de mate waarin dit gebeurt af van de specifieke harmonisatievorm. Zo moeten de lidstaten bij minimumharmonisatie voldoen aan de Europese norm, maar kunnen zij er ook voor kiezen om nationaal strengere normen te hanteren. Ingeval van totale harmonisatie wordt op EU-niveau een uniforme norm vastgelegd waarvan de lidstaten niet mogen afwijken. Indien de harmonisatie op basis van artikel 95 EG-Verdrag tot stand is gekomen en er niet in de regeling zelf is voorzien in uitzonderingen, zijn afwijkende nationale bepalingen alleen mogelijk na toestemming van de Commissie (zie hieronder). Bij elk voorstel voor harmonisatie dient te worden bepaald welke beleidsruimte Nederland wenst te behouden (of juist wil inperken) en te worden getoetst of het voorstel daarmee in overeenstemming is.

Strengere nationale maatregelen na interne markt harmonisatie

Als een lidstaat nationale maatregelen wil toepassen die verdergaande bescherming bieden (strenger zijn) dan een harmonisatierichtlijn op basis van artikel 95 EG-Verdrag (interne markt harmonisatie), moet deze aan de Commissie worden gemeld. Een lidstaat mag strengere nationale bepalingen pas toepassen nadat de Commissie daaraan haar goedkeuring heeft verleend. Tot die tijd moet de toepassing van de afwijkende nationale bepalingen worden opgeschort (standstill periode). Wanneer voorzienbaar is dat Nederland strengere nationale maatregelen wil nemen, dan is het van belang er voor te zorgen dat het EG-

voorstel een voldoende ruime implementatietermijn bevat voor de indiening en afronding van een artikel 95 EG-Verdrag beroep. Een implementatietermijn van tenminste 15 maanden (3 maanden voor het indienen van het beroep + 6 maanden voor goedkeuring + 6 maanden voor eventuele verlenging van de standstill termijn) wordt hiervoor redelijk geacht. Indien een voldoende ruime implementatietermijn niet haalbaar is, is het van belang om in te zetten op de opname van een bepaling die zelf expliciet de mogelijkheid bevat om – in bepaalde gevallen – strengere nationale maatregelen te handhaven of te introduceren.

Vergunning versus algemene regels

Het Nederlandse kabinet streeft naar vermindering en vereenvoudiging van voor burgers en bedrijfsleven onnodig belastende regels. Dit betekent dat voor bepaalde beleidsterreinen er een voorkeur is om meer gebruik te maken van algemene regels, in plaats van vergunningstelsels. Er dient zoveel mogelijk te worden voorkomen dat de nationale beleidsruimte om gebruik te maken van algemene regels, wordt beperkt door EG-regelgeving die verplicht tot een vergunningenstelsel. Indien een voorstel voor EG-regelgeving voorziet in een vergunningenstelsel, dient daarom te worden gezien of Nederland een stelsel van algemene regels hanteert (of in de toekomst mogelijk zal introduceren) op het betreffende beleidsterrein. Als dat het geval is moet worden ingezet op het opnemen van algemene regels in plaats van vergunningen in het voorstel voor EG-regelgeving. Als dat niet haalbaar is, moet worden ingezet op de opname van een bepaling die het uitdrukkelijk mogelijk maakt in plaats van het vergunningenstelsel een systeem van algemene regels te hanteren.

Notificatie

In vrijwel alle richtlijnen en kaderbesluiten is een verplichting opgenomen voor de lidstaten om nationale implementatiemaatregelen bij de Commissie te melden. Hierdoor wordt de Commissie in staat gesteld na te gaan of, en zo ja hoe, de lidstaten hun implementatieverplichtingen zijn nagekomen. Daarnaast bevat Europese regelgeving soms een speciale notificatieverplichting voor de lidstaten om toestemming aan de Commissie te vragen voor het vaststellen van nationale maatregelen. Het doel van deze notificatie is om degene aan wie

genotificeerd wordt (meestal de Commissie en/of de andere lidstaten) inzicht te geven in de door het notificerende land genomen of te nemen maatregelen. Op deze wijze kan inzicht worden verkregen in die maatregelen en de verhouding daarvan met het EG-recht. Hoewel notificatie zinvol kan zijn, leidt het eveneens tot administratieve lasten; er moet immers informatie worden verzameld en (al dan niet volgens een bepaalde procedure) worden verschaft. Bij elk voorstel voor EG-regelgeving moeten de baten en de lasten van notificatie dus tegen elkaar afgewogen worden en moeten de volgende uitgangspunten in acht worden genomen.

In het voorstel moet goed worden gemotiveerd worden waarom een notificatiebepaling wenselijk is. De notificatiebepalingen moeten bovendien duidelijk en specifiek geformuleerd zijn voor wat betreft hun werkingsfeer en procedure (door wie, wat, aan wie, wanneer, hoe). De notificatieplicht moet verband houden met een materiële verplichting die uit het voorstel volgt. Verder is van belang dat de instantie die tot notificatie wordt verplicht reeds over de relevante gegevens beschikt, zodat zij voor notificatie relatief weinig moeite hoeft te doen.

Het Verdrag van Lissabon

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vervalt het onderscheid tussen richtlijnen (eerste pijler) en kaderbesluiten (derde pijler). De Commissie krijgt dan ook ten aanzien de huidige kaderbesluiten de mogelijkheid om een inbreukprocedure te starten tegen lidstaten die nalaten om deze (tijdig) te implementeren.

Aanwijzingen

- Zorg ervoor dat de voorgestelde implementatietermijn realistisch is. Gebruikelijk is een implementatietermijn van minimaal 18 maanden en maximaal 24 maanden.
- Neem contact op met de wetgevers en wetgevingsjuristen van het eigen departement om zicht te krijgen op een realistische implementatietermijn.
- Ga na of het beleidsmatig wenselijk is om strengere nationale maatregelen te handhaven of te introduceren dan de in het EG-voorstel geformuleerde regels. Zo ja: zorg er dan voor dat het EG-voorstel daartoe ruimte laat.

- Indien het voorstel voorziet in de invoering van een vergunningenstelsel, bezie dan of dit in overeenstemming is met de Nederlandse opvattingen over de wenselijkheid van regulering van het betreffende terrein door middel van een vergunningenstelsel.
- Check of een eventuele verplichting tot notificatie noodzakelijk is en qua invulling voldoet aan de Nederlandse uitgangspunten.

Nadere informatie

ICER-producten

ICER-Aanwijzingen voor EG-notificatiebepalingen

ICER-Handleiding Wetgeving en Europa (2009), hoofdstuk 2 (paragraaf 2.3) & hoofdstuk 3

Interdepartementale bronnen

Aanwijzingen voor de Regelgeving

(www.justitie.nl/images/Aanwijzingen_tcm34-2447.pdf)

Draaiboek voor de Regelgeving (<http://www.kc-wetgeving.nl/draaiboek/DvdW.htm>)