

**Interdepartementale Commissie  
Europees Recht (ICER)**

Aan: de Minister van Justitie  
Onderwerp: advies ICER n.a.v. HvJ zaak C-129/96  
Datum: 3 maart 1998

Hierbij wordt u door de ICER een advies aangeboden over de gevolgen van het arrest van het Hof van Justitie EG in de zaak Inter-Wallonie.

In dit arrest verduidelijkt het Hof hoe de lidstaten (niet) moeten handelen gedurende de implementatietermijn van een richtlijn. In beginsel mogen de lidstaten tijdens deze termijn geen met de richtlijn strijdige nationale (omzettings)maatregelen vaststellen. Het kan echter noodzakelijk zijn om gedurende de implementatietermijn toch met de richtlijn strijdige regelingen vast te stellen. Het belang van de onderhavige uitspraak is er in gelegen, dat thans duidelijkheid wordt verschaft hoe de nationale wetgever dan te werk moet gaan.

De ICER heeft in dit verband een beleidslijn ontwikkeld om te waarborgen, dat tijdens de implementatietermijn de nodige maatregelen worden genomen ter verzekering, dat het richtlijnresultaat bij het verstrijken van deze termijn zal worden bereikt.

U wordt geadviseerd het volgende aan de Ministerraad voor te stellen:

1. Alle ministers geven toepassing aan de lijn die in de bijgaande notitie in paragraaf 4 onder 1, 2 en 3 is ontwikkeld.
2. De ICHW wordt om advies gevraagd over de wijze waarop die lijn in de Aanwijzingen voor de regelgeving kan worden verwerkt.

Namens de Interdepartementale Commissie Europees Recht



S.I.H. Gosses  
(eerste voorzitter)

C.P.M. Cleiren  
(tweede voorzitter)

## Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)

Onderwerp: Advies over gevolgen HvJ EG zaak C-129/96 (Inter-Wallonie)

### 1. Samenvatting uitspraak

Op 18 december 1997 heeft het Hof van Justitie van de EG uitgesproken, dat tijdens de implementatietermijn EU-lidstaten geen bepalingen mogen aannemen die de verwezenlijking van het richtlijnresultaat ernstig in het gedrang zouden brengen.

In dit advies geeft de ICER, na een analyse van de Hof-uitspraak, aan welke gevolgen daaraan in de nationale wetgevingspraktijk verbonden moeten worden en welke acties daartoe ontwikkeld moeten worden.

### 2. Achtergrond en standpunten in het proces

De Hof uitspraak (zaak C-129/96) betrof de beantwoording van twee prejudiciële vragen van de Belgische Raad van State. Eén ervan is de vraag, of het is toegestaan om tijdens de implementatietermijn van een richtlijn nationale maatregelen vast te stellen die met die richtlijn in strijd zijn. In casu ging het om de implementatie van een afvalstoffenrichtlijn: van de door Wallonië gehanteerde definitie van "afvalstof" was niet duidelijk of deze richtlijnconform was. De standpunten waren als volgt.

- *De betrokken milieuvereniging en de Commissie* betoogden, dat de voorrang van het EG-recht jo. art. 5 EG meebrengt, dat zelfs vóór het verstrijken van de implementatietermijn nationale (omzettings)maatregelen richtlijnconform moeten zijn. In deze optiek is de implementatietermijn feitelijk een dode letter.
- *België, Frankrijk en het VK* meenden, dat de lidstaten tot het verstrijken van de implementatietermijn strijdige nationale regels mogen vaststellen. *Nederland* was van mening, dat nationale bepalingen mogen worden vastgesteld waarvan niet zeker is dat ze strijdig zijn met de betrokken richtlijn.
- *De AG* concludeerde, dat voor de toetsing van de rechtmatigheid van een nationale maatregel die na de vaststelling van een richtlijn doch vóór het verstrijken van de omzettingstermijn daarvan is getroffen, moet de nationale rechter rekening houden met de verplichtingen die de richtlijn aan de betrokken lidstaat oplegt. Bijgevolg kan hij gehouden zijn, de nationale maatregel met ingang van de datum waarop de termijn verstrijkt, nietig te verklaren.
- *Het Hof* betoogde, kortgezegd, dat doel en strekking van een implementatietermijn niet vagnemen, dat de lidstaten tijdens deze termijn de nodige maatregelen moeten nemen ter

verzekering, dat het richtlijnresultaat bij het verstrijken van de termijn zal worden bereikt (o. 43-44). Hoewel de lidstaten deze maatregelen niet hoeven vast te stellen vóór het verstrijken van de implementatietermijn, moeten zij zich gedurende deze termijn onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen (o. 45). De beoordeling of hiervan sprake is, staat aan de nationale rechter (o. 46). Deze zal met name moeten toetsen of de nationale bepalingen een volledige omzetting van de richtlijn vormen, en wat de concrete gevolgen zijn van de toepassing van met de richtlijn strijdige bepalingen en van de toepassing ervan in de tijd (o. 47).

### 3. Betekenis en gevolgen van de uitspraak

Tot dusverre kon men ervan uit gaan, dat de lidstaten alleen maar hoeven te zorgen dat nationale regelgeving, die in strijd met een richtlijn is, voor het einde van de implementatieperiode (die per richtlijn verschilt) is aangepast.

Het belang van deze uitspraak is er in gelegen, dat het Hof verduidelijkt hoe de lidstaten (niet) moeten handelen *gedurende de implementatietermijn*. Meer specifiek geeft het Hof namelijk aan, dat de lidstaten reeds tijdens de implementatietermijn geen met de richtlijn strijdige nationale (omzettings)maatregelen mogen vaststellen als deze niet meer tijdig kunnen worden aangepast (o. 48). Onder deze twee - cumulatieve - voorwaarden is blijkbaar sprake van het "ernstig in gevaar brengen van de verwezenlijking van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat".

NB Het verbod treft niet alleen nationale *omzettings*maatregelen, maar ook *autonome* nationale maatregelen die binnen de werkingssfeer van een richtlijn vallen.

In dit verband zijn twee situaties denkbaar, waarop de nationale rechter toeziet:

- Tijdens de implementatietermijn worden met de richtlijn strijdige nationale (omzettings)maatregelen vastgesteld die niet meer tijdig kunnen worden aangepast. Deze maatregelen zijn *reeds gedurende de implementatietermijn* van de desbetreffende richtlijn verboden. Dit verbod geldt uiteraard slechts - anders dan de Commissie leek te menen - als duidelijk is dat de nationale (omzettings) maatregelen strijdig met de richtlijn zijn.
- Tijdens de implementatietermijn worden met de richtlijn strijdige nationale (omzettings) maatregelen vastgesteld, waarbij *verzekerd* is dat deze nog tijdig kunnen worden aangepast. Deze maatregelen zijn toegestaan.

### 4. Te ondernemen acties

Het is duidelijk, dat ook de Nederlandse regelgevende autoriteiten zich er in beginsel van moeten onthouden om gedurende de implementatieperiode van een richtlijn regelingen vast te stellen die met de richtlijn in strijd zijn. Niettemin kan zulks in uitzonderlijke gevallen toch noodzakelijk zijn. Het belang van de onderhavige uitspraak is er in gelegen, dat thans duidelijkheid wordt verschaft *hoe* dan te werk moet worden gegaan. Teneinde recht te doen aan de Hof-uitspraak, dat reeds tijdens de implementatietermijn verzekerd moet zijn, dat het door de richtlijn voorgeschreven resultaat bij het verstrijken van deze termijn zal worden bereikt, zijn de volgende maatregelen noodzakelijk.

### ***1. M.b.t. nog niet aanhangige regelgeving:***

Er moet grote terughoudendheid worden betracht bij het tijdens de implementatietermijn initiëren van met een richtlijn strijdige regelgeving. Immers, deze nationale regelgeving moet toch weer worden aangepast.

Wordt strijdige nationale regelgeving om een bijzondere reden toch noodzakelijk geacht, dan moet bij de vaststelling ervan *duidelijk en kenbaar* zijn, dat verzekerd is dat deze regelgeving tijdig wordt aangepast. Zulks is wenselijk vanuit een tweeledig oogpunt:

- Het is verwarrend en onpraktisch als regels binnen korte tijd twee maal gewijzigd worden. Om rechtsonzekerheid te beperken is het wenselijk tegenover het publiek duidelijk te maken dat en hoe strijdige regelgeving ongedaan wordt gemaakt.
- De nationale rechter ziet toe op de rechtmatigheid van regelgeving, zo wordt ook in de onderhavige Hof-uitspraak nog eens benadrukt (o.46-47). Hij is verplicht met EG-recht strijdig nationaal recht buiten toepassing te laten. Om dit risico te beperken is het wenselijk dat ook voor de rechter tijdig onomstotelijk vaststaat, dat de met de richtlijn strijdige nationale regeling tijdig zal zijn ingetrokken.

Daartoe is het gewenst *in de regeling* een *vervaldatum* op te nemen, die niet op een later tijdstip ligt dan het einde van de implementatietermijn. In het algemeen zal niet kunnen worden volstaan met het in de toelichting aangegeven dat de regeling of bepaalde onderdelen daarvan vóór het einde van de desbetreffende implementatietermijn ingetrokken zullen worden. Bij uitzondering kan dit wel aanvaardbaar zijn, bijvoorbeeld als in een bepaald geval aannemelijk is dat tijdens de implementatietermijn deze termijn zal worden verlengd.

### ***2. M.b.t. aanhangige c.q. lopende regelgeving:***

Het is gewenst dat elke minister nagaat welke met een richtlijn strijdige regelgeving er op zijn terrein in de pijplijn zit en terzake de vereiste aanpassingen treft. Daartoe moet in die regelgeving alsnog duidelijk worden gemaakt, dat en hoe de strijdigheid vóór het einde van de desbetreffende implementatietermijn wordt opgeheven. Zulks uit een oogpunt van de voorkoming van rechtsonzekerheid. Dit is slechts anders wanneer een regeling in een dusdanig vergevorderd stadium van behandeling (in de EK) verkeert, dat aanpassing van de regeling zelf niet meer mogelijk is. Alsdan moet anderszins duidelijk en kenbaar worden gemaakt dat en hoe deze regelgeving tijdig aan de richtlijn wordt aangepast, bijvoorbeeld door een brief aan de Staten-Generaal en een mededeling in de Staatscourant.

### ***3. M.b.t. tijdens de implementatietermijn vastgestelde regelgeving die strijdig is met de richtlijn:***

Vanzelfsprekend moet ook dergelijke regelgeving aan het einde van de implementatietermijn zijn aangepast. Mocht dit dreigen niet te lukken, zoals wanneer de regeling geen vervaldatum bevat, dan moet anderszins voor het publiek duidelijk en kenbaar worden gemaakt dat en op welke wijze wordt verzekerd, dat deze regelgeving tijdig aan de richtlijn wordt aangepast, bijvoorbeeld in de vorm van een publicatie in de Staatscourant en brief aan de Staten-Generaal.

### ***4. Opnemen in de Aanwijzingen voor de regelgeving***

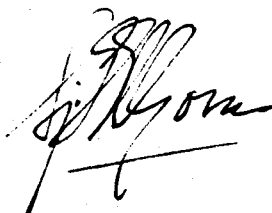
Het is gewenst de lijn die onder 4.1, 4.2, en 4.3 is ontwikkeld, in de Aanwijzingen voor de regelgeving neer te leggen en de ICHW te verzoeken te adviseren op welke wijze dat het beste kan geschieden.

## 5. Voorstel:

De ICER adviseert de Minister van Justitie het volgende aan de Ministerraad voor te stellen:

- 1. Alle ministers geven toepassing aan de lijn die in par. 4 onder 1, 2 en 3 is ontwikkeld.
- 2. De ICHW wordt om advies gevraagd over de wijze waarop die lijn in de Aanwijzingen voor de regelgeving kan worden verwerkt.

Namens de Interdepartementale Commissie Europees Recht



S.I.H. Gosses  
(eerste voorzitter)

C.P.M. Cleiren  
(tweede voorzitter)