

Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)

Aan
de Minister van Justitie
Schedeldoekshaven 100
2511 EX DEN HAAG

Datum
21 januari 2002

Doorkiesnummer
(070) 3 70 6703

Onderwerp
Omzetting van EG-rechtelijke notificatieverplichtingen
in nationale regelgeving

Het onderhavige ICER-advies (bijgevoegd) gaat in op de vraag in hoeverre, naast de door de ministeries reeds getroffen procedurele maatregelen voor naleving van notificatieverplichtingen, wettelijke verankering van die verplichtingen noodzakelijk en wenselijk is om de naleving ervan te verzekeren.

De ICER concludeert, kortgezegd, als volgt:

- Voor notificatieverplichtingen uit het EG-verdrag of uit EG-verordeningen geldt dat het overnemen daarvan in nationale regelgeving in beginsel achterwege moet blijven. Wel kunnen uitvoeringsmaatregelen nodig zijn.
- Voor louter informatieve notificatieverplichtingen ('categorie b verplichtingen') bestaat, gelet op de bestaande Hof-rechtspraak, geen noodzaak tot systematische omzetting in nationale regelgeving.
- Voor systematische omzetting in nationaal recht van 'Securitel-achtige' verplichtingen ('categorie a verplichtingen') bestaat geen aanleiding. Niet vast staat dat een noodzaak tot omzetting bestaat. Ook het nut van omzetting is beperkt.
- Terzake van notificatieverplichtingen waarbij decentrale overheden en zbo's zijn betrokken, bestaat onvoldoende aanleiding voor wettelijke verankering. De naleving van dergelijke notificatieverplichtingen op het nationale grondgebied kan via andere instrumenten voldoende worden verzekerd.
- Voor notificatieverplichtingen waarbij particuliere (uitvoerings)instanties zijn betrokken, kan het nodig zijn de notificatieverplichting wel wettelijk te verankeren, aangezien - anders dan jegens bijvoorbeeld decentrale overheden en zbo's - nauwelijks andere instrumenten beschikbaar zijn om de naleving terzake voldoende te verzekeren.

Niettemin is het naar de mening van de ICER wenselijk om de aandacht voor notificatieverplichtingen in wet- en regelgeving te versterken. Dit geldt met name wanneer sprake is van de verplichte goedkeuring van een nationale ontwerp-maatregel door de Commissie en/of het bestaan van een standstillperiode. Duidelijkheid over de wijze waarop met een notificatieverplichting

wordt omgegaan draagt bij aan de kenbaarheid daarvan, hetgeen een goede uitvoering van het EG-recht bevordert. Deze duidelijkheid kan gerealiseerd worden in de toelichting bij implementatieregelgeving.

De ICER beveelt daarom aan:

- De Werkgroep Aanwijzingen van de ICCW in overweging te geven de Aanwijzingen voor de regelgeving in die zin aan te vullen, dat in de toelichting bij nationale implementatieregelgeving wordt ingegaan op aard en inhoud van notificatieverplichtingen, adressaat van verplichting en wijze van uitvoeren. Daarnaast verdient het aanbeveling in de transponeringstabel bij de toelichting kort te motiveren waarom de desbetreffende richtlijnbevestiging geen implementatie in het lichaam van de regeling behoeft. Deze maatregelen kunnen worden neergelegd in hoofdstuk 8 Ar inzake voorbereiding en implementatie van communautaire regelgeving, bijvoorbeeld als aanvulling op Ar 344.
- De Werkgroep Aanwijzingen van de ICCW in overweging te geven de Aanwijzingen voor de regelgeving in die zin aan te vullen, dat bij notificatieverplichtingen waarbij particuliere (uitvoerings)instanties zijn betrokken, implementatie in het lichaam van de regeling wel in de rede ligt.
- De Werkgroep Aanwijzingen van de ICCW in overweging te geven de Aanwijzingen voor de regelgeving in die zin aan te vullen dat, ingeval geen (nieuwe) regelgeving nodig is voor implementatie van een EG-besluit, in de in Ar 347 voorgeschreven melding in de Staatscourant wordt aangegeven op welke wijze aan een in dat EG-besluit voorkomende notificatieverplichting uitvoering is gegeven.
- In de periode totdat een volgende wijziging van de Aanwijzingen tot stand is gebracht de bovengenoemde lijn via de notificatiecoördinatoren op de ministeries onder de aandacht van de wetgevingsjuristen te brengen.
- De bovengenoemde lijn in de 101 Praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten op te nemen.

De ICER adviseert u dit advies ter uitvoering door te geleiden naar de werkgroep Aanwijzingen van de ICCW en naar de IWN.

Namens de Interdepartementale Commissie Europees Recht,

Th.J.A.M. de Bruijn
eerste voorzitter

P.H.Holthuis
tweede voorzitter

*Postadres Secretariaat ICER:
Kamer 4A63
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG
fax: (070) 348 5128*

1. Inleiding

Notificatiebepalingen, te vinden in EG- en andere internationale regelgeving, behelzen de verplichting van een land of nationale instelling om bepaalde gegevens aan een ander land of een internationale instelling mee te delen.

In de ICER is mede naar aanleiding van de Securitel-zaak de vraag gerezen in hoeverre naast de door de ministeries reeds getroffen procedurele maatregelen voor naleving van notificatieverplichtingen, omzetting van die verplichtingen in nationale regelgeving noodzakelijk en wenselijk is om de naleving te verzekeren. De ICER acht het voor een goede uitvoering van het EG-recht wenselijk op dit punt een consistente algemene lijn te ontwikkelen.

De ICER beperkt zich in dit advies tot EG-rechtelijke notificatieverplichtingen en laat andere internationaalrechtelijke notificatieverplichtingen vooralsnog buiten beschouwing. Dit omdat deze verreweg het meeste voorkomen en de gevolgen van niet-notificatie en van niet-omzetting daarvan (verdragsinbreukprocedure bij het Hof van Justitie van de EG en in bepaalde gevallen niet-toepasselijkheid van een nationale maatregel), voor zover nu kan worden overzien, het meest ingrijpend zijn.

2. Categorieën van notificatieverplichtingen en gevolgen van niet-uitvoering en niet-omzetting

2.1 Categorieën van notificatieverplichtingen

Het EG-recht kent, zoals bekend, notificatieverplichtingen in vele soorten en gedaanten.

In zijn algemeenheid hebben notificatieverplichtingen ten doel degene aan wie genotificeerd wordt inzicht te verschaffen in de door de notificerende instelling genomen maatregelen, in het bijzonder in de verhouding van de desbetreffende nationale maatregelen met het relevante EG-recht.

Notificatieverplichtingen kunnen voortvloeien uit het EG-verdrag, uit EG-verordeningen of uit EG-richtlijnen. Binnen deze categorieën kan grofweg een onderscheid gemaakt worden naar:

- a. notificatieverplichtingen ‘à la Securitel’, waarbij vaststelling, werking en/of uitvoering (bijv. betaling op grond) van een maatregel afhankelijk is van de instemming van een instantie waaraan genotificeerd moeten worden en/of waarbij sprake is van een bepaalde periode waarbinnen de nationale maatregel nog niet mag worden vastgesteld (standstillperiode), verder te noemen “categorie a- verplichtingen”;
- b. notificatieverplichtingen waarbij dat niet het geval is en die slechts informatief van aard zijn of administratieve samenwerking beogen te vergemakkelijken, verder te noemen “categorie b- verplichtingen”.

2.2 Gevolgen van niet-naleving van notificatieverplichtingen

Niet-naleving van notificatieverplichtingen kan in alle gevallen resulteren – ongeacht of het gaat om categorie a-verplichtingen (met uitzondering van staatssteunzaken¹) of b-verplichtingen – in een verdragsinbreukprocedure voor het Hof van Justitie van de EG (artikelen 226 en 227 EG-verdrag). Na veroordeling door het Hof kan de Commissie het Hof nog verzoeken een dwangsom op te leggen (artikel 228 EG-verdrag).

¹ Wanneer de Commissie uit welke bron ook ervan op de hoogte raakt dat de meldingsverplichting op grond van art. 88 lid 3 EG jo art. 2 Verordening (EG) nr. 659/1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 (thans 88) van het EG-verdrag (Pb.EG 1999, L 83/1) is geschonden, vindt de procedure betreffende onrechtmatige steun (artt. 10-15 van Verordening 659/1999) toepassing. Indien de betrokken lidstaat door de Commissie in deze procedure genomen beschikkingen niet naleeft, kan de Commissie zich rechtstreeks, d.w.z. in afwijking van de artt. 226 en 227 EG, tot het Hof wenden (artt. 12 en 23 van Verordening 659/1999 jo art. 88 lid 2 EG).

Voor categorie b-verplichtingen blijkt het gevolg van niet-notificatie expliciet uit het Balsamo-arrest (zaak C-380/87, Jur. 1989, p. 2491). Daaruit volgt dat wanneer voor een ontwerp-maatregel een informatieve meldingsplicht geldt, het niet (tijdig of juist) notificeren van die ontwerp-maatregel bij Commissie niet kan leiden tot niet-toepasselijkheid van die maatregel. Niet-naleven van deze notificatieverplichting heeft alleen de genoemde algemene gevolgen.

Het Securitel-arrest van het Hof van Justitie (zaak C-194/94, Jur. 1996, p. I-2201), sedertdien meermalen bevestigd, heeft duidelijk gemaakt dat aan het verzuim van categorie a-verplichtingen ook specifieke gevolgen verbonden kunnen zijn. Deze gevolgen kunnen bestaan uit niet-toepasselijkheid van de niet-genotificeerde nationale maatregel, eventueel gepaard gaand met een schadevergoedingsplicht voor de overheid (vgl. Francovich-jurisprudentie en artikel 6:162 BW). Op die specifieke gevolgen kan voor de nationale rechter een beroep worden gedaan door bepaalde particulieren.

2.3 Gevolgen van niet-omzetting

De vraag naar de gevolgen van niet-omzetting van notificatieverplichtingen – zowel categorie a als b-verplichtingen – is alleen relevant, voorzover komt vast te staan dat omzetting van notificatieverplichtingen EG-rechtelijk noodzakelijk is.

Deze gevolgen vallen samen met de gevolgen van niet-implementatie (of onjuiste, onvolledige of niet tijdige implementatie) van EG-recht (in het bijzonder EG-richtlijnen) in nationale regelgeving en bestaan primair² uit het gevaar van een – door de Commissie te starten – inbreukprocedure voor het Hof van Justitie (artikel 226 EG-verdrag), waarbij de Commissie, na een eerste veroordeling van de lidstaat door het EG-Hof, oplegging van een dwangsom kan verzoeken in een vervolprocedure (artikel 228 EG-verdrag).

Of omzetting daadwerkelijk noodzakelijk is, wordt in het onderstaande besproken.

3. Analyse: noodzaak en nut van omzetting van notificatiebepalingen

3.1 Noodzaak van omzetting

In beginsel geldt dat voor verplichtingen uit het EG-verdrag of EG-verordeningen - dus ook voor notificatieverplichtingen die hieruit voortvloeien - omzetting in nationaal recht achterwege dient te blijven (zie ook Ar 340). Het EG-verdrag en EG-verordeningen zijn immers rechtstreeks toepasselijk in de Nederlandse rechtsorde.

Voor verplichtingen uit EG-richtlijnen ligt de zaak minder duidelijk. Uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie over de implementatie van EG-richtlijnen blijkt dat bepalend voor het moeten omzetten van richtlijnbevestigingen in nationale regelgeving is, of de desbetreffende bepaling rechten en/of plichten voor particulieren met zich brengt (zie onder meer de zaken C-131/88, Jur. 1991, p. I-825, C-360/87, Jur. 1991, p. I-791 en C-186/91, Jur. 1993, p. I-851). Het Hof heeft dit ook bepaald voor tal van procedurele bepalingen van richtlijnen, zoals meet-, controle- en overlegverplichtingen, maar nu juist niet voor het type procedurele bepalingen dat hier aan de orde is, namelijk notificatieverplichtingen.

² Een uitzondering geldt voor het staatssteunregime. Indien de EG-steunmeldingsplicht wordt geschonden bestaat het gevaar dat de Commissie een negatieve beschikking neemt. Dit betekent dat de Commissie besluit, tenzij dit in strijd is met een algemeen beginsel van het Gemeenschapsrecht, dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen moet nemen om de steun van de begunstigde terug te vorderen (art. 14 lid 1 Verordening 659/1999). Wordt de negatieve beschikking (inclusief de terugvorderingsbeschikking) niet nagekomen dan kan de Commissie de zaak rechtstreeks bij het Hof aanhangig maken (art. 23 Verordening 659/1999). Ook in steunzaken geldt uiteraard de mogelijkheid dat de Commissie, na een eerste veroordeling van de lidstaat door het EG-Hof, oplegging van een dwangsom kan verzoeken in een vervolprocedure (art. 228 EG-verdrag, zie tevens art. 23 lid 2 Verordening 659/1999).

Uit de combinatie van bovengenoemde rechtspraak en het Balsamo-arrest kan worden afgeleid dat wanneer een particulier geen rechten kan ontleen aan een richtlijnbe­paling, zoals bij de categorie b-verplichtingen, daarvoor in elk geval geen omzettingsverplichting bestaat (zie punt 23 van dat arrest).

De vraag is dan in hoeverre de lijn in bovengenoemde rechtspraak wél de noodzaak van omzetting in nationale regelgeving met zich brengt voor categorie a-verplichtingen. Het Hof heeft in het Securitel-arrest uitgesproken dat particulieren in rechte een beroep kunnen doen op deze categorie a-verplichtingen (directe werking).

Hoewel verdedigd zou kunnen worden dat de directe werking van deze verplichtingen een aanwijzing kan vormen voor de aanwezigheid van rechten voor particulieren, heeft het Hof echter tot op heden niet bepaald dat deze verplichtingen om die reden ook *omzetting* in nationale regelgeving behoeven.

De ICER merkt op dat deze notificatieverplichtingen een bijzonder karakter hebben ten opzichte van andere richtlijnbe­palingen: zij bevatten geen materiële normen die door een beroep van particulieren in de plaats kunnen treden van strijdig nationaal recht, maar behelzen een procedureverplichting voor de overheid jegens een Europese instelling.

De inroepbaarheid door particulieren die het Hof in het Securitel-arrest heeft aanvaard, verschilt in haar gevolgen dan ook van de directe werking van die andere richtlijnbe­palingen. Tegen die achtergrond betwijfelt de ICER of de lijn in genoemde implementatie-rechtspraak zonder meer moet gelden voor de categorie a-verplichtingen. Zij concludeert dan ook dat op grond van bestaande Hof-rechtspraak niet duidelijk is dat omzetting van notificatieverplichtingen van categorie a in nationale regelgeving vereist is. De ICER gaat mitsdien uit van het ontbreken van de noodzaak om deze notificatiebe­palingen om te zetten in nationale regelgeving.

3.2 *Zienswijze van de Commissie*

Naast onduidelijkheid over de noodzaak van omzetting van notificatiebe­palingen in richtlijnen, spelen de risico's die een lidstaat loopt als achteraf blijkt dat toch omgezet had moeten worden, een rol bij de afweging om al dan niet om te zetten.

In paragraaf 2.3 is geconstateerd dat het belangrijkste risico van niet-omzetting van richtlijnbe­palingen is gelegen in een inbreukprocedure³. Over het algemeen is het de Europese Commissie die zo'n procedure start. De Commissie heeft tot nu toe geen duidelijk standpunt over omzetting van notificatiebe­palingen.

Enerzijds zij er op gewezen dat bij gelegenheid van de vaststelling van richtlijn nr. 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 juli 1998 (PbEG L 217) tot wijziging van richtlijn nr. 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatie­maatschappij (de zogenoemde “derde wijziging” van de notificatierichtlijn), aan de Commissie expliciet de vraag is voorgelegd over de noodzaak van omzetting van deze richtlijn in de nationale regelgeving. De Commissie heeft bij brief van 14 januari 1999, nr. D (98)1607, een antwoord op deze vraag gegeven. De Commissie wijst erop dat artikel 2 van richtlijn nr. 98/48/EG bepaalt dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk 5 augustus 1999 aan de richtlijn te voldoen. De verwijzing naar “wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen” houdt voor de lidstaten geen verplichting in om deze richtlijn om te zetten door middel van wetgeving, aldus de Commissie. Zij wijst er nog op dat artikel 249 van het EG-verdrag de lidstaten op dezelfde wijze een zekere vrijheid laat bij het kiezen van de vorm en middelen voor omzetting. Wel benadrukt de Commissie het kenbaarheidsvereiste ten aanzien van richtlijnen, dat vereist dat bij nationale maatregelen ter omzetting van of verwijzing naar de

³ Voor notificatieverplichtingen geldt het risico van directe werking van de verplichting ongeacht of deze is omgezet of niet: uit het niet feitelijk naleven vloeit dit risico al voort. Het niet (correct of tijdig) omzetten van de verplichting speelt dan eigenlijk geen rol meer.

richtlijn, aan bepaalde minimumeisen inzake de bekendmaking onder particulieren wordt voldaan. De wijze waarop in Nederland de notificatierichtlijn is omgezet (niet in regelgeving maar via een interdepartementale, door de ministerraad geaccordeerde handleiding, waarvan in de Staatscourant kennis is gegeven) is bij de Commissie bekend en heeft tot op heden niet op bezwaren van haar zijde gestuit.

De Commissie acht een omzetting in bindende nationale bepalingen van *deze* categorie a-verplichting dus niet noodzakelijk. Dit is mogelijk een indicatie voor de zienswijze van de Commissie ten aanzien van *andere* vergelijkbare notificatieverplichtingen, die bijvoorbeeld een standstilltermijn of goedkeuringsprocedure kennen. In dit verband zij gewezen op een categorie a-verplichting bij uitsteking: de verplichting tot aanmelding van steunmaatregelen (art. 87 en 88 EG-verdrag), terzake waarvan de Commissie nog nooit op nationaal-wettelijke verankering heeft aangedrongen.

Anderzijds zijn echter twee recente ingebrekestellingen bekend waarin de Commissie (mede) aandringt op omzetting van notificatiebepalingen. Het betreft daarbij in een geval een louter informatieve (categorie b) notificatieverplichting voor keuringsinstanties⁴ en in het andere geval een categorie a-achtige verplichting voor (vergunningverlenende instanties in) de lidstaten.⁵ Beide ingebrekestellingen maken niet duidelijk waarop de Commissie haar wens tot omzetting baseert. E.e.a. lijkt veeleer te zijn ingegeven door overwegingen van kenbaarheid en inzichtelijkheid dan door heldere en eenduidige Hof-rechtspraak op dit punt.

De ICER concludeert derhalve dat de Commissie geen consistente lijn hanteert ten aanzien van de vraag, in hoeverre notificatiebepalingen omzetting in nationale regelgeving behoeven. E.e.a. geeft de ICER voorsnog geen aanleiding voor bijstelling van haar standpunt (zie 3.1.), dat voor omzetting geen juridische noodzaak bestaat.

Wel meent de ICER dat de aandacht voor notificatieverplichtingen in (de toelichting bij) wetgeving versterking behoeft. In zoverre wordt tevens tegemoet gekomen aan de wens van de Commissie om notificatieverplichtingen kenbaar en inzichtelijk te maken.

3.3 Nut van omzetting van notificatieverplichtingen

Een andere vraag is die naar het nut van omzetting van notificatiebepalingen.

Wanneer een notificatieplicht niet is omgezet maar de overheid feitelijk wel heeft genotificeerd, heeft een particulier geen profijt van een beroep op niet-omzetting.

De rechter, die dan rechtstreeks aan de richtlijn toetst, zal in het algemeen concluderen dat Nederland feitelijk aan de notificatieverplichting heeft voldaan.

Wanneer de overheid feitelijk niet heeft genotificeerd kan een particulier die door het notificatieverzuim geraakt wordt, in bepaalde gevallen de door hem gewenste rechtsgevolgen (niet-toepasbaarheid van de niet-genotificeerde nationale maatregel plus eventueel schadevergoeding, zie 2.2) bewerkstelligen ongeacht of de notificatiebepaling is omgezet. Dit rechtsgevolg kan immers zowel met een rechtstreeks beroep op de Europese notificatiebepaling als met een beroep op een nationale omzettingsmaatregel bewerkstelligd worden. In zoverre lijkt het nut van omzetting van de notificatieverplichting gering.

In verband met de kenbaarheid van notificatieverplichtingen bij degenen die deze moeten naleven, kunnen implementatiemaatregelen wel hun nut bewijzen. Daarbij hoeft dan echter niet gekozen te worden voor implementatie in bindende regelgeving.

⁴ Ingevolge art. 12, vierde lid van richtlijn 97/68/EG stellen de keuringsinstanties van de lidstaten elkaar binnen een maand in kennis van de intrekking van een typegoedkeuring terzake van motoren en van de redenen daarvoor.

⁵ Ingevolge art. 2, derde lid onder c van richtlijn 85/337/EEG moet, voordat ontheffing van de m.e.r.-plicht wordt verleend, de Commissie hiervan op de hoogte worden gesteld, onder vermelding van de reden hiervoor. Let wel: vaststelling of werking van de ontheffing is *niet* afhankelijk van instemming van de Commissie; er is ook geen sprake van een standstillperiode.

Zo is in ICER-verband medio 1999 een – door de ministerraad geaccordeerde – interdepartementale handleiding notificatie tot stand gebracht,⁶ om de verplichtingen uit notificatierichtlijn 98/34/EG en de daarbij te volgen procedure uitdrukkelijk onder de aandacht van betrokkenen te brengen. Daarmee wordt ook aan het door de Commissie gehanteerde kenbaarheidsvereiste ten aanzien van de notificatierichtlijn voldaan.

4. Notificatieverplichtingen van decentrale overheden, zbo's en particuliere instanties

Een andere vraag in dit kader is hoe moet worden omgegaan met notificatiebepalingen in EG-besluiten die, omdat ze geen rechten voor particulieren meebrengen, op zichzelf geen omzetting behoeven, maar die wel verplichtingen met zich brengen voor *andere* instellingen dan de instelling die uiteindelijk jegens de Commissie notificiert, of die leiden tot rechtstreekse notificatie door die andere instellingen. Hierbij moet worden onderscheiden tussen decentrale overheden en zbo's en particuliere (uitvoerings)instanties.

4.1. Decentrale overheden en zbo's

Hofzaak C-237/90 (Jur. 1992, p. I-5973) werpt enig licht op de wijze waarop binnen een lidstaat moet worden omgegaan met een informatieplicht jegens de Commissie waarbij een decentrale overheid betrokken is. Duitsland had de kennisgeving aan de Commissie van afwijkingen van de drinkwaterrichtlijn als zodanig niet wettelijk verankerd. De Commissie sprak Duitsland daar ook niet op aan, maar op het feit dat in de nationale regelgeving niet was voorzien in een specifieke plicht voor de lagere overheden om afwijkingen van de richtlijn te melden aan de rijksoverheid. Alleen een dergelijke kennisgeving stelt, aldus de Commissie en het Hof, de rijksoverheid in staat om (feitelijk) te voldoen aan de plicht om de afwijkingen aan de Commissie te melden. De in de richtlijn expliciet neergelegde notificatieverplichting van de lidstaat jegens de Commissie behoeft dus geen omzetting. De aanvullende of 'afgeleide' notificatieplicht behoeft wel specifieke nationaal-wettelijke verankering.

Uit deze uitspraak zou kunnen worden afgeleid, dat indien andere dan rijksdiensten taken en bevoegdheden hebben met betrekking tot een notificatieverplichting, deze notificatieverplichting in de nationale regelgeving moet worden vastgelegd. Deze uitleg sluit aan bij vaste rechtspraak van het Hof, dat een lidstaat de nakoming van een richtlijn op zijn hele grondgebied moet kunnen verzekeren (o.m. zaak C- 42/89, Jur. 1990 p. I- 2842). Wel moet worden opgemerkt, dat zich sinds 1992 geen vergelijkbare zaken bij het Hof hebben voorgedaan en de drinkwateruitspraak dus sedertdien voor de drinkwaterrichtlijn noch voor andere richtlijnen door het Hof is bevestigd.

Over de vraag, hoe waarborgen kunnen worden geschapen voor een goede naleving van het EG-recht door decentrale overheden en zbo's, is een rapport uitgebracht door de ICCW, die een onderzoek heeft verricht naar communautaire verplichtingen van decentrale overheden en zbo's in het algemeen. Daarnaast heeft de ICER een rapport uitgebracht over de Europese dimensie van toezicht. In beide rapporten, die de toezichtsrelatie tussen de centrale overheid en de decentrale overheden betreffen, wordt gesteld dat de centrale overheid in de regel reeds over voldoende instrumenten beschikt om de naleving van EG-rechtelijke verplichtingen door decentrale overheden en zbo's te bevorderen. Gedacht kan worden aan voorlichting, het zenden van een declaratoire brief en het geven van een algemene aanwijzing. Een concreet voorbeeld in dit verband is de (door de ministerraad geaccordeerde) handleiding EG-Informatiebeschikking, die uitvoeringsdiensten, inclusief decentrale overheden, instrueert over de naleving van de notificatieplicht uit beschikking 3052/95/EEG.

Voor het uitzonderlijke geval dat een decentrale overheid of zbo ook na toepassing van deze instrumenten nalaat (bepaalde) EG-verplichtingen na te komen, beveelt de ICER onder bepaalde

⁶ Hiervan is mededeling gedaan in de Staatscourant alsmede aan de Commissie.

voorwaarden een aantal verdergaande instrumenten aan, te weten het geven van een bijzondere aanwijzing en het verhaals- of regresrecht.

Er is nog geen kabinetsstandpunt terzake van beide rapporten beschikbaar. Dit staat echter niet in de weg aan de vaststelling van het onderhavige advies. De huidige en eventuele toekomstige instrumenten voor de bevordering van de naleving van EG-recht door decentrale overheden en zbo's kunnen immers ook voor de bevordering van de naleving van afgeleide notificatieverplichtingen door decentrale overheden en zbo's benut worden.

4.2. Particuliere instanties.

Incidenteel komt het voor dat andere dan overheidsinstanties bij notificatie zijn betrokken. Het gaat dan om particuliere instanties aan wie, ingevolge overwegingen van nationale systematiek, de uitvoering van bepaalde EG-verplichtingen is opgedragen, inclusief de verplichting om te notificeren. Ook zijn enkele EG-besluiten bekend die zelf notificatieverplichtingen specifiek aan particuliere instanties opleggen. Naar de mening van de ICER ligt in deze gevallen de keuze voor wettelijke verankering van de notificatieverplichting in de rede. Anders dan bij (rijks- of decentrale) overheidsinstanties, zijn ten opzichte van particuliere instanties immers nauwelijks andere instrumenten beschikbaar om de naleving van EG-rechtelijke verplichtingen te kunnen verzekeren.⁷

5. Conclusies en aanbevelingen

Gezien het bovenstaande concludeert de ICER als volgt:

- Voor notificatieverplichtingen uit het EG-verdrag of uit EG-verordeningen geldt op grond van hun karakter dat het overnemen daarvan in nationale regelgeving in beginsel achterwege moet blijven. Wel kunnen uitvoeringsmaatregelen nodig zijn.
- Voor categorie b-verplichtingen (louter informatieve notificatieverplichtingen) wordt, gelet op de bestaande Hof-rechtspraak, geconcludeerd dat geen noodzaak bestaat tot systematische omzetting in nationale regelgeving.
- Voor categorie a-verplichtingen ('Securitel-achtige' notificatieverplichtingen) staat niet vast dat een noodzaak tot omzetting bestaat. Mede gezien de niet eenduidige visie van de Commissie op omzetting van notificatieverplichtingen, worden de risico's van niet-omzetting beperkt ingeschat. Bovendien wordt het nut van omzetting beperkt geacht. E.e.a. leidt tot de conclusie dat voor systematische omzetting in nationaal recht van categorie a-verplichtingen geen aanleiding bestaat.
- Ook voor notificatieverplichtingen waarbij decentrale overheden en zbo's zijn betrokken, is de situatie niet geheel duidelijk. Om twee redenen bestaat voorts nog onvoldoende aanleiding voor wettelijke verankering van notificatiebepalingen. 1) Weliswaar zou uit de drinkwateruitspraak uit 1992 kunnen worden afgeleid dat dergelijk notificatieverplichting in de nationale regelgeving moet worden vastgelegd, deze uitspraak is sedertdien niet door het Hof bevestigd; 2) Voorts kunnen de huidige en eventuele toekomstige instrumenten voor de bevordering van de naleving van EG-recht door decentrale overheden en zbo's ook voor de bevordering van de naleving van notificatieverplichtingen benut worden. Aldus wordt de naleving van notificatieverplichtingen op het nationale grondgebied voldoende verzekerd.

⁷ Mogelijk moet de ingebrekestelling m.b.t. de omzetting van de notificatieplicht voor keuringsinstanties (zie par. 3.2 en noot 2) in dit licht worden geplaatst. In veel lidstaten worden keuringen door (semi-)particuliere instellingen verricht.

- Voor notificatieverplichtingen waarbij particuliere (uitvoerings)instanties zijn betrokken, kan het nodig zijn de notificatieverplichting wel wettelijk te verankeren, aangezien – anders dan jegens bijvoorbeeld decentrale overheden en zbo's – nauwelijks andere instrumenten beschikbaar zijn om de naleving terzake voldoende te verzekeren.

Het bovenstaande laat onverlet dat het naar de mening van de ICER wenselijk is om de aandacht voor notificatieverplichtingen in wet- en regelgeving te versterken. Dit geldt in het bijzonder wanneer sprake is van de verplichte goedkeuring van een nationale ontwerp-maatregel door de Commissie en/of het bestaan van een standstillperiode. Duidelijkheid over de wijze waarop met een notificatieverplichting wordt omgegaan draagt bij aan de kenbaarheid daarvan, hetgeen een goede uitvoering van het EG-recht bevordert. Deze duidelijkheid kan gerealiseerd worden in de toelichting bij nationale implementatieregelgeving.

De ICER beveelt daarom aan:

- De Werkgroep Aanwijzingen van de ICCW in overweging te geven de Aanwijzingen voor de regelgeving in die zin aan te vullen, dat in de toelichting bij nationale implementatieregelgeving wordt ingegaan op aard en inhoud van notificatieverplichtingen, adressaat van verplichting en wijze van uitvoeren. Daarnaast verdient het aanbeveling in de transponeringstabel bij de toelichting kort te motiveren waarom de desbetreffende richtlijnbevestiging geen implementatie in het lichaam van de regeling behoeft. Deze maatregelen kunnen worden neergelegd in hoofdstuk 8 van de Aanwijzingen inzake voorbereiding en implementatie van communautaire regelgeving, bijvoorbeeld als aanvulling op Ar 344.
- De Werkgroep Aanwijzingen van de ICCW in overweging te geven de Aanwijzingen voor de regelgeving in die zin aan te vullen, dat bij notificatieverplichtingen waarbij particuliere (uitvoerings)instanties zijn betrokken, implementatie in het lichaam van de regeling wel in de rede ligt.
- De Werkgroep Aanwijzingen van de ICCW in overweging te geven de Aanwijzingen voor de regelgeving in die zin aan te vullen dat, ingeval geen (nieuwe) regelgeving nodig is voor implementatie van een EG-besluit, in de in Ar 347 voorgeschreven melding in de Staatscourant wordt aangegeven op welke wijze aan een in dat EG-besluit voorkomende notificatieverplichting uitvoering is gegeven.
- In de periode totdat een volgende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving tot stand is gebracht, de bovengenoemde lijn via de notificatiecoördinatoren op de ministeries onder de aandacht van de wetgevingsjuristen te brengen.
- De bovengenoemde lijn in de 101 Praktijkvragen over de implementatie van EG-besluiten op te nemen.

De ICER adviseert in dit verband dit advies ter uitvoering door te geleiden naar de werkgroep Aanwijzingen van de ICCW en naar de IWN.