

Interdepartementale Commissie

Europees Recht

(ICER)

Aan

Het College van Secretarissen-Generaal

Door tussenkomst van de Voorzitter,

Mr. R. Bekker,

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

Parnassusplein 5,

2511 VX Den Haag

Datum

27 oktober 2000

Doorkiesnummer

(070) 370 68 99

Onderwerp

Bevordering eenvormige uitleg EG-recht door de Nederlandse overheid

Samenvatting

In dit advies wordt voorgesteld dat de departementen bij mogelijke twijfel over de uitleg van het Europees recht in een nationale gerechtelijke procedure, in een vroegtijdig stadium overgaan tot afstemming in ICER(-V) kader. Ook wordt voorgesteld binnen elk departement een Europeesrechtelijk contactpunt in te richten ten behoeve van een vroegtijdige interne coördinatie, en dit contactpunt ook open te stellen voor pbo's en zbo's. Voorts wordt aanbevolen een coördinatiemechanisme te ontwikkelen ten behoeve van de decentrale overheden.

1. Inleiding

De coördinatie van het Nederlandse standpunt in prejudiciële procedures bij het EG-Hof van Justitie is een van de kerntaken van de ICER. Daarbij is eenvormige uitleg wenselijk met het oog op een consistente toepassing van het Europees recht door de Nederlandse overheid.

Uiteenlopende opvattingen binnen de overheid over de uitleg van het Europees recht moeten, waar mogelijk, worden voorkomen. Immers, een eenmaal ingenomen standpunt voor de nationale rechter kan in een prejudiciële procedure bij het Hof van Justitie moeilijk worden verlaten. Dit geldt in ieder geval voor de centrale overheid.

Dit advies heeft vooral het oog op de bevordering van de eenvormige uitleg in gedingen voor de nationale rechter waarbij de centrale overheid betrokken is als procespartij. Met betrekking tot decentrale overheden, zoals gemeenten en provincies, en zelfstandige bestuursorganen (zbo's) wordt opgemerkt dat op het ogenblik een ICER-advies wordt voorbereid met betrekking tot de Europese dimensie van toezicht. In dat advies zal mede aandacht worden besteed aan de vraag of, en zo ja, welke instrumenten de centrale overheid heeft of moet hebben om zbo's en decentrale overheden aan te sturen. Vooruitlopend hierop beveelt de ICER aan een voorziening te treffen om thans reeds deze decentrale overheden en zbo's een afstemmingsmogelijkheid te bieden met betrekking tot Europeesrechtelijke vragen die in een concreet geding voor de nationale rechter rijzen.

Tot slot wordt opgemerkt dat dit advies geen betrekking heeft op gedingen tussen particulieren waarin vragen van EG-recht rijzen.

In dit advies komen achtereenvolgens aan de orde de huidige situatie, risico's verbonden aan een niet-eenvormige uitleg van het EG-recht, de behandeling van gerechtelijke procedures, de interdepartementale afstemming en een mogelijke oplossingsrichting. Het advies sluit af met een aanbeveling.

2. De huidige situatie

De toepassing van het Europees recht door de Nederlandse overheid brengt vragen van uitleg met zich mee. Deze vragen doen zich voor bij de beleidsvorming, de uitvoeringspraktijk, en, wanneer daarover geschillen ontstaan, in procedures voor nationale rechterlijke colleges.

Deze notitie richt zich op de laatstgenoemde situatie, omdat daarbij de mogelijkheid bestaat dat aan het Hof van Justitie prejudiciële vragen worden voorgelegd. In een prejudiciële procedure moet de regering een eensluidend standpunt formuleren. Daartoe vindt in deze fase coördinatie tussen de departementen plaats. De noodzaak daarvan is evident.

Een dergelijke coördinatie ontbreekt echter in de fase van de nationale gerechtelijke procedure. Er bestaat dus een discrepantie tussen de aanvaarde noodzaak van coördinatie op internationaal niveau en het ontbreken van coördinatie op intern nationaal niveau. De vraag is

of coördinatie in deze fase nodig is en hoe deze coördinatie eventueel vorm kan worden gegeven.

3. Risico's

Aan het ontbreken van coördinatie op nationaal niveau zijn risico's verbonden. Een niet afgestemd intern standpunt kan later blijken niet op interdepartementaal niveau te worden gedeeld. De situatie kan zich voordoen dat *nolens volens* moet worden vastgehouden aan een eerder standpunt. Ook kan de latere coördinatie ertoe leiden dat het eerdere standpunt moet worden verlaten. Deze situaties moeten worden voorkomen omdat het de geloofwaardigheid van het op internationaal niveau te formuleren standpunt niet ten goede komt.

Gelet op de grote hoeveelheid van situaties waarin de Nederlandse overheid het Europees recht toepast, is het praktisch niet mogelijk alle denkbare risicosituaties te elimineren. Daarom is het van belang dat vooreerst wordt nagegaan waar zich voor de Nederlandse regering bij haar coördinerende taak op internationaal vlak, het grootste risico van een niet-uniforme interpretatie voordoet.

Naar de mening van de ICER is dit het geval wanneer op het niveau van de centrale overheid in gerechtelijke procedures standpunten worden ingenomen die niet stroken met het standpunt dat de regering inneemt in – uit deze nationale gerechtelijke procedures voortvloeiende – prejudiciële procedures bij het Hof van Justitie.

De ICER is van mening dat daarom vooreerst moet worden gekeken naar de gerechtelijke procedures waarbij de departementen zelf betrokken zijn en waarbij Europeesrechtelijke aspecten aan de orde zijn.

4. Behandeling van nationale gerechtelijke procedures

Een inventarisatie onder de departementen heeft uitgewezen dat de wijze waarop het voeren van nationale gerechtelijke procedures waarbij de departementen zelf zijn betrokken op een uiteenlopende manier is georganiseerd.

Bij sommige departementen worden deze gerechtelijke procedures gevoerd door (centrale) juridische directies, of door de Landsadvocaat, respectievelijk Rijksadvocaat. Bij andere departementen worden gerechtelijke procedures ook gevoerd door beleidsdirecties of op een

gedeconcentreerd niveau. De wijze waarop contacten worden onderhouden met de (centrale) juridische directie varieert.

Geconstateerd moet worden dat het onwerkbaar is om (centrale) juridische directies van departementen alle zaken te laten behandelen waaraan impliciet dan wel expliciet Europeesrechtelijke aspecten zijn verbonden. Veelal betreft het hier vraagstukken op een meer technisch niveau die uitsluitend van belang zijn voor het betreffende departement. De nadruk zou daarom moeten liggen op het voorkomen van klaarblijkelijke ongevallen door het bieden van een afstemmingsmogelijkheid voor Europeesrechtelijke kwesties waaraan horizontale aspecten zijn verbonden die voor meer departementen van belang zijn.

5. Oplossingsrichting

Interdepartementale afstemming

Gelet op haar taak bij de coördinatie van het Nederlandse standpunt nodigt de ICER de departementen uit in een tijdig stadium van een nationale gerechtelijke procedure Europeesrechtelijke vragen af te stemmen binnen de ICER(-V). Het gaat dan om Europeesrechtelijke aspecten die verder reiken dan een meer technisch niveau dat uitsluitend van belang is binnen het desbetreffende departement. Voor een tijdige inschakeling van de ICER(-V) kan een materieel en een formeel criterium worden aangehouden. Het materiële criterium ziet op het rijzen van mogelijke twijfel over de tot dan toe gevolgde uitleg van het EG-recht. Deze situatie kan zich op elk moment in de nationale gerechtelijke procedure voordoen. Het formele criterium ziet op het moment waarop in een nationale gerechtelijke procedure de rechter concept-prejudiciële vragen voorlegt aan partijen, of partijen uitnodigt suggesties te doen voor het formuleren van prejudiciële vragen, dan wel wanneer de overheid zelf voorstelt prejudiciële vragen te stellen.

Afstemming binnen de ICER(-V) kan in voorkomend geval ook plaatsvinden met de meest-betrokken departementen wanneer de andere departementen aangeven geen belangstelling te hebben.

In spoedeisende gevallen, bijvoorbeeld wanneer weinig tijd beschikbaar is om concept-prejudiciële vragen van commentaar te voorzien, kan het secretariaat van de ICER-V desgewenst voor een passende coördinatie zorgen.

Afstemming over steunzaken of aanbestedingszaken kan in samenspraak met het secretariaat van de ICER-V ook plaatsvinden in het kader van ISO of IOEA.

Op deze plaats wordt nog eens onderstreept dat het van belang is tijdig consensus te bereiken over het Nederlandse standpunt in kwesties die controversieel liggen. De departementen dienen daarom tijdig overleg te starten. Zonodig dient de knoop op politiek niveau te worden doorgemaakt, met inachtneming van de bijzondere verantwoordelijkheid van de Minister van Buitenlandse Zaken voor de eenheid in uitleg van het internationale en Europese recht.

Europeesrechtelijk contactpunt

Om een daadwerkelijk vroegtijdige afstemming organisatorisch te verwezenlijken, geeft de ICER in overweging binnen de departementen een Europeesrechtelijk contactpunt in te stellen. Met dit contactpunt kunnen de onderdelen van het departement die betrokken zijn bij gerechtelijke procedures waarbij Europeesrechtelijke aspecten aan de orde zijn, in overleg treden. Dit contactpunt kan dan –via de vertegenwoordiger in de ICER(-V)- zorgdragen voor het afstemmen van de Europeesrechtelijke vraagstukken in de ICER(-V).

De ICER acht het verder wenselijk een voorziening te treffen voor vragen van de niet tot de centrale overheid behorende uitvoerders van EG-voorschriften (decentrale overheden, zbo's).

Wat betreft de decentrale overheden is van belang het voornemen tot oprichting van een kenniscentrum Europees recht voor de decentrale overheden en de coördinatiemogelijkheden die in dat kader kunnen worden benut. De ICER zal in overleg treden met het ministerie van BZK om te bezien op welke wijze hieraan vorm gegeven kan worden.

Vooruitlopend hierop kunnen de departementen het voorgestelde Europeesrechtelijk contactpunt openstellen voor externe uitvoerders van EG-regelgeving als pbo's en zbo's die onder de beleidskolom van het desbetreffende vakdepartement vallen. Het belang van de afstemming op centraal niveau is evident: zo kan worden voorkomen dat deze externe uitvoerders in een procedure bij het Hof worden geconfronteerd met een afwijkend standpunt van de Nederlandse regering. Echter, de organisatie van deze openstelling wordt overgelaten aan de departementen. De wijze waarop momenteel contacten worden onderhouden tussen de departementen en deze externe uitvoerders varieert. Bovendien zal een dergelijke openstelling gevolgen hebben voor de capaciteit van het op te zetten contactpunt en de langere communicatielijnen. Verder zullen goede afspraken met deze externe uitvoerders moeten kunnen worden gemaakt. De bestuurlijke verhoudingen binnen het Nederlandse bestel bieden

immers geen ruimte voor het geven van een bindende aanwijzing aan deze externe uitvoerders over de opstelling in een concreet geding.

6. Aanbeveling

Gelet op het voorafgaande beveelt de ICER de departementen aan in een vroegtijdig stadium van een gerechtelijke procedure voor een nationale rechter, de daarin aan de orde zijnde Europeesrechtelijke vraagstukken die voor meer departementen van belang kunnen zijn, af te stemmen binnen de ICER(-V).

De ICER geeft daarbij in overweging ten behoeve van een vroegtijdige signalering van Europeesrechtelijke vragen een Europeesrechtelijk contactpunt in te stellen binnen elk departement. Aanbevolen wordt dit contactpunt ook open te stellen voor externe uitvoerders van EG-regelgeving als pbo's en zbo's. Het ministerie van BZK wordt uitgenodigd bij de ontwikkeling van het Europees kenniscentrum voor decentrale overheden tevens een coördinatiemechanisme te ontwikkelen voor de vroegtijdige afstemming van Europeesrechtelijke aspecten in procedures waarbij deze decentrale overheden zijn betrokken.

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) 3 48 51 28*