

Handleiding Wetgeving en Europa

Download datum: 28-9-2025

Handleiding Wetgeving en Europa	7
1 Module 1: EU-eisen aan implementatie van EU-regelgeving	7
1.1 Instrumenten van de EU	7
1.1.1 De Verdragen	7
1.1.2 Overzicht EU-rechtshandelingen	8
1.1.3 Algemene kenmerken richtlijnen: omzetting	8
1.1.4 Algemene kenmerken verordeningen: overschrijfverbod en operationaliseringsverplichting	10
1.1.5 Besluiten, aanbevelingen en adviezen	12
1.1.6 Andere EU-handelingen	12
1.1.6.a Verdragen	13
1.1.6.b Kaderbesluiten	13
1.1.7 Wetgevings- en niet-wetgevingshandelingen	13
1.2 EU-implementatieverplichting	14
1.2.1 Begrippen omtrent implementatieverplichting	14
1.2.1.a Implementatie	14
1.2.1.b Omzetting, doelregeling, harmoniseren, operationaliseren of uitvoeren en uitvoeringsregelgeving	14
1.2.2 Grondslag implementatieverplichting	15
1.2.2.a Rechtsinstrument en Verdrag	15
1.2.2.b Unietrouw/loyaliteitsbeginsel	15
1.2.3 Algemene EU-eisen aan implementatie	16
1.2.3.a Nuttig effect	16
1.2.3.b Tijdigheid	17
1.2.3.c Volledigheid	18
1.2.3.d Inachtneming primair en secundair EU-recht	18
1.2.3.e Inachtneming Handvest	19
1.2.3.f Inachtneming algemene rechtsbeginselen	19
1.2.4 Specifieke eisen per fase	24
1.2.4.a Overzicht fases	24
1.2.4.b Nalaten van contraire handelingen gedurende de omzettingstermijn en uitvoeringstermijn	24
1.2.4.c Omzetting bij richtlijnen, overschrijfverbod bij verordeningen	25
1.2.4.d Harmoniseren van nationale regelgeving door aanpassing strijdige regelgeving	26
1.2.4.e Operationaliseren of uitvoerbaar maken van Europese regelgeving	27
1.2.4.f Het verrichten van meldingen	29
1.2.4.g Effectieve toepassing en de handhaving in de praktijk	30
2 Module 2: Omzetting en uitvoering in nationale regelgeving	31
2.1 Het nationale wetgevingskader	31
2.1.1 Algemene uitgangspunten bij omzetting en uitvoering	31
2.1.1.a Het beginsel van institutionele autonomie	31
2.1.1.b Geen rechtvaardiging van niet-nakoming	32
2.1.1.c Implementatiestrategieën	32
2.1.2 Specifieke uitgangspunten bij omzetting en uitvoering	34
2.1.2.a Beginsel van primaat van de wetgever	34
2.1.2.b Mislukte pogingen tot versnelling uit het verleden	36
2.1.3 Enkele punten van wetgevingstechniek	37
2.1.3.a Verwijzing in considerans of aanhef	37
2.1.3.b Verwijzing naar Verdragen, instellingen, EU-regelgeving, Publicatieblad	38

2.1.3.c Statische en dynamische verwijzing	38
2.2 Gevallen waarin geen omzetting nodig is	39
2.2.1 Personele, territoriale of materiële reikwijdte van een richtlijn	40
2.2.2 Alleen feitelijk handelen	41
2.2.3 Andere bepalingen die geen omzetting behoeven	42
2.2.4 Implementatie door middel van bestaande regelgeving	43
2.3 Codificatie en consolidatie	44
2.3.1 Wat is codificatie	44
2.3.2 Wel of geen omzetting bij codificatie	45
2.3.3 Consolidatie	46
2.4 Interpretatie van EU-regelgeving	46
2.4.1 Interpretatiemethoden	46
2.4.2 Omgang met kennelijke onjuistheden	47
2.5 Operationiseren van EU-regelgeving	49
2.5.1 Algemene uitgangspunten	49
2.5.2 Aanwijzen bevoegde instanties	49
2.5.3 Handhaving	53
2.5.3.a Algemene uitgangspunten voor (het regelen van) de handhaving en sanctionering	53
2.5.3.b Voorschriften die het regelen van handhaving normeren	56
2.5.3.c Specifieke voorschriften in EU-regelgeving me betrekking tot keuze handhavingstelsel	58
2.5.3.d Eisen aan handhavingsorganisaties	60
2.5.3.e Concrete handhavingsbevoegdheden	64
2.5.3.f Transnationale samenwerking	65
2.5.3.g Uitvoering door feitelijk handelen in relatie tot concrete eisen aan toezicht en handhaving	67
2.5.3.h Aandachtspunten bij het (regelen van) handhaving wegens terminologie	68
2.5.3.i Inpassing in het systeem van de Algemene wet bestuursrecht	69
2.5.3.j Handhavingsvoorschriften in verordeningen	70
2.5.4 Rechtsbescherming	72
2.5.4.a Procedurele voorzieningen in het kader van waarborgen en rechtsbescherming	72
2.5.4.b Afstemming Europese voorschriften en nationaal kader	74
2.6 Overgangsrecht, termijnen en inwerkingtreding	76
2.6.1 Termijnen in EU-regelgeving	76
2.6.1.a Verordening nr. 1182/71/EG	76
2.6.1.b Wanneer begint een termijn?	77
2.6.1.c Wanneer eindigt een termijn?	77
2.6.1.d Hoe lang duurt een week of een maand?	77
2.6.1.e Weekenden en feestdagen	77
2.6.1.f Inwerkingtreding van Europese regelgeving	78
2.6.2 Overgangsrecht	78
2.6.2.a Algemene uitgangspunten	78
2.6.2.b Overgangsrecht in te implementeren Europese regelgeving zelf	79
2.6.2.c Nationaal overgangsrecht zonder dat de te implementeren regelgeving dit expliciet toelaat	81
2.6.3 Inwerkingtreding	82
2.6.3.a Reparatie van niet tijdige of niet juiste nakoming: terugwerkende kracht?	82
2.6.3.b Verschillende data in de EU-regeling in verhouding tot inwerkingtreding	82
2.7 De toelichting bij de omzettingsregeling	84
2.7.1 Algemene eisen	84

2.7.2 De transponeringstabel	84
3 Module 3: Procedures	85
3.1 Overzicht fases en instellingen in het implementatietraject	85
3.1.1 Fases	86
3.1.2 Instellingen EU	86
3.1.2.a De Europese Commissie	86
3.1.2.b De Raad van Ministers	87
3.1.2.c Het Europees Parlement	87
3.1.2.d De Europese Raad	87
3.1.2.e Het Hof van Justitie van de EU	88
3.1.2.f Overige instellingen van de EU	88
3.2 Fase beleidsvoornemen	89
3.2.1 Aanleiding	89
3.2.2 Beleidscyclus	89
3.2.3 Groen- en witboeken	89
3.2.4 Questionnaires en consultaties	90
3.2.5 Expert groups	90
3.2.6 Impact-assessment	90
3.2.7 Participatie van burgers en representatieve organisaties	91
3.3 Fase voorstel EU-regeling	91
3.3.1 Procedure EU bij wetgevingshandelingen	92
3.3.1.a Gewone en bijzondere wetgevingsprocedure	92
3.3.1.b Verklaring van de instellingen inzake de wetgevingsprocedure	92
3.3.1.c Schrijfwijzer en Gemeenschappelijke praktische handleiding	93
3.3.2 Procedure EU bij niet-wetgevingshandelingen	93
3.3.3 Schematische weergave onderscheid procedure wetgevings- en niet-wetgevingshandelingen	95
3.3.4 Lamfalussy	95
3.3.5 Codificatie	95
3.3.6 De Europese Commissie	96
3.3.7 De Raad van ministers	96
3.3.7.a Werkwijze van de Raad	96
3.3.7.b Raadwerkgroepen/voorbereidende instanties van de Raad	97
3.3.7.c Coreper	97
3.3.7.d Rol PVEU	98
3.3.7.e Stemprocedures in de Raad	99
3.3.7.f Rol Juristen-linguïsten	99
3.3.8 Het Europees Parlement	100
3.3.8.a Werkwijze Europees Parlement	100
3.3.8.b Parlementaire commissie en rapporteur	100
3.3.8.c Openbaarheid	100
3.3.8.d Andere procedures	101
3.3.9 Protocol rol nationale parlementen en protocol toepassing subsidiariteit en evenredigheid	101
3.3.10 Coördinatie Nederlandse inbreng	102
3.3.10.a Coördinerende rol BZ	102
3.3.10.b BNC	102
3.3.10.c CoCo	104
3.3.10.d PV-instructieoverleg ter voorbereiding van het Coreper en voorbereiding Raad via CoCo en MR	104

3.3.10.e Afstemming inbreng van de Nederlandse regering in Raadswerkgroepen	105
3.3.10.f Rol wetgevingsjuristen	105
3.3.10.g De ICER en zijn vaste werkgroepen	105
3.3.11 Rol Nederlandse parlement	106
3.3.11.a Controle Nederlandse standpunt	106
3.3.11.b Parlementair voorbehoud JBZ-terrein	107
3.3.11.c Invulling rol op grond van Protocol betreffende de rol van nationale parlementen in de Europese Unie en protocol subsidiariteit en evenredigheid	108
3.3.11.d Samenwerking nationale parlementen COSAC	108
3.3.11.e Het BNC-fiche en de vaste kamercommissie voor Europese Zaken	109
3.3.11.f Geannoteerde Raadsagenda's	109
3.4 Fase vaststelling EU-regeling	110
3.4.1 Implementatieplan in de ICER-I	110
3.4.2 Voortgangsbewaking	111
3.4.2.a IDB/i-Timer	111
3.4.2.b Kwartaaloverzichten	111
3.4.3 Procedure-afspraken wetgevingstraject	111
3.4.3.a Binnen de departementen: de voorrangsregel	112
3.4.3.b Advisering zoveel mogelijk in onderhandelingsfase in plaats van tijdens implementatie	112
3.4.3.c Rechtstreekse agendering implementatiewetgeving in de ministerraad en maximumtermijn	113
3.4.3.d Speciale werkwijze Tweede Kamer in het kader van plenaire behandeling implementatiewetgeving	113
3.4.3.e Inwerkingtreding: VVM en Wet raadgevend referendum	113
3.4.3.f Zuivere implementatie en lastenluwe implementatie	114
3.5 Fase implementatiemelding	115
3.5.1 Notificatieplicht	115
3.5.2 NUM-systeem en iTimer/IDB	115
3.5.3 Te notificeren informatie	116
3.5.3.a Overzicht	116
3.5.3.b Implementatieregelingen en transponeringstabel	116
3.5.3.c Implementatie dmv bestaand recht	117
3.5.3.d De datum van toepassing of effectieve werking	118
3.5.4 Andere meldingen in de EU-regeling dan de implementatiemelding	118
3.6 Fase toepassing EU-recht	119
3.6.1 De inbreukprocedure	119
3.6.1.a Taak Commissie en Hof	119
3.6.1.b Overzicht verloop inbreukprocedure	120
3.6.1.c Administratieve fase: ingebrekestelling	121
3.6.1.d Administratieve fase: met redenen omkleed advies	121
3.6.1.e Contentieuze fase/Hofzaak	122
3.6.1.f Snellere en strengere procedure bij te late implementatie	122
3.6.2 Hoogte financiële sanctie en fatale termijn voorkomen sanctie	123
3.6.3 Nederlandse coördinatie door BZ	124
3.6.4 Openbaarheid	124
3.6.5 Andere problemen wegens te late of onjuiste implementatie	125
3.6.5.a Richtlijnconforme interpretatie en buiten toepassing eventueel strijdige nationale wetgeving	125
3.6.5.b Schadevergoeding	126
3.6.6 Kansarme verwerpen bij niet-nakoming	126

3.6.6.a Nationale bepalingen, praktijken en situaties	126
3.6.6.b Rechtstreekse werking en richtlijnconforme interpretatie	127
3.6.6.c Overmacht	127
3.6.6.d Internationale verplichtingen	127
3.6.6.e 'Doet zich niet voor in lidstaat'	128
3.6.6.f Niet gemeld, wel geïmplementeerd	128
4 Module 4: Veelgestelde vragen	128

Handleiding Wetgeving en Europa

In de rechterbovenhoek, onder de knop 'PDF gehele instrument' vindt u de Handleiding Wetgeving en Europa (PDF versie 2 november 2017) , zoals herzien na inwerkingtreding van het [Verdrag van Lissabon](#) dat op 1 december 2009 inwerking is getreden.

Deze Handleiding is bedoeld voor wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers die te maken krijgen met EU-regelgeving. Daarbij gaat het niet om de grenzen die het EU-recht stelt aan het kunnen opstellen van nationale regelgeving, ook wel 'autonome regelgeving' door bijvoorbeeld de vrij verkeer bepalingen in de Verdragen, maar om de gevolgen van op Europees niveau vastgestelde regelgeving voor nationale regelgeving.

De Handleiding Wetgeving en Europa staat onder redactie van de [Interdepartementale Commissie Europees Recht – Implementatie \(ICER-I\)](#). De teksten worden geaccordeerd door het [IOWJZ](#).

Deze versie is door het [IOWJZ \(Interdepartementaal Overleg Wetgeving en Juridische Zaken\)](#) goedgekeurd op 2 november 2017.

Meer informatie

Voor wijzigingen en suggesties kunt u contact opnemen met de [ICER-I](#) via handleidingwetgevingeneuropa@kcbr.nl.

Laatst gewijzigd op: 1-2-2022

1 Module 1: EU-eisen aan implementatie van EU-regelgeving

1.1 Instrumenten van de EU

1.1.1 De Verdragen

Op 1 december 2009 is het [Verdrag van Lissabon](#) inwerking getreden. Met de inwerkingtreding van het [Verdrag van Lissabon](#) kwam er een einde aan de pijlerstructuur en is de Europese Gemeenschap als aparte juridische en politieke entiteit komen te vervallen. De Europese Unie is hiervoor in de plaats getreden op grond van [artikel 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie \(VEU of EU-Verdrag\)](#) en [artikel 1, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie \(VWEU of Werkingsverdrag\)](#). Het behouden van de rechtsgevolgen van reeds tot stand gekomen instrumenten van secundair recht is gegarandeerd door deze bepalingen, die zowel werking intern heeft als extern, volkenrechtelijk. De rechtsgevolgen van reeds genomen besluiten in het kader van het [Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid \(GBVB\)](#) en Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) zijn eveneens behouden via artikel 9 van het Protocol betreffende de overgangsbepalingen. De oude pijlerstructuur is grotendeels opgeheven, alleen voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is blijvend een apart - intergouvernementeel - regime opgenomen in [artikel 25 VWEU](#) met een speciale set rechtsinstrumenten.

Het [Verdrag van Lissabon](#) wijzigde het [Verdrag betreffende de Europese Unie](#) en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. De belangrijkste verdragen betreffen nu:

- Het [Verdrag betreffende de Europese Unie \(VEU\)](#) en;
- Het [Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie \(VWEU\)](#), ook wel [Werkingsverdrag](#).

Op de site van het Expertise Centrum Europees Recht is een [overzicht terug te vinden van de belangrijkste wijzigingen met het Verdrag van Lissabon](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

1.1.2 Overzicht EU-rechtshandelingen

In [artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie \(VWEU\)](#) is opgenomen dat teneinde bevoegdheden van de Unie te kunnen uitoefenen, de instellingen:

- verordeningen;
- richtlijnen;
- besluiten;
- aanbevelingen en adviezen kunnen vaststellen.

In deze Handleiding wordt aangesloten bij de Aanwijzingen voor de regelgeving ([aanwijzing 1.3](#)) waarin het begrip 'bindende EU-rechtshandelingen' is opgenomen:

3. Onder bindende EU-rechtshandelingen wordt in deze aanwijzingen verstaan: door de instellingen van de Europese Unie of de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie vastgestelde:

- a. verordeningen;*
- b. richtlijnen;*
- c. besluiten zonder vermelding van adressaten;*
- d. besluiten met vermelding van adressaten, voor zover mede tot Nederland gericht.*

De term EU-regelgeving wordt in deze Handleiding in aansluiting op de Aanwijzingen ([aanwijzing 1.2](#)) gebruikt voor door de instellingen van de Europese Unie of de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie vastgestelde verordeningen en richtlijnen. Deze Handleiding ziet met name op EU-regelgeving gelet op het feit dat deze het vaakst tot het vaststellen van nationale regelgeving noodzaakt.

In de paragrafen hierna worden de verschillende rechtshandelingen (kort) toegelicht.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

1.1.3 Algemene kenmerken richtlijnen: omzetting

Een richtlijn is ingevolge [artikel 288 VWEU](#) verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen tot omzetting te kiezen.

Een richtlijn werkt - anders dan een verordening - niet uit zichzelf en is dus niet rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten van de Europese Unie. Richtlijnen moeten worden omgezet in nationale regelgeving door de lidstaten, waarbij de vrijheid wordt gelaten vorm en middelen te kiezen. Deze vrijheid kan zeer sterk uiteenlopen. In de eerste plaats hangt dit af van de inhoud en de mate van harmonisatie van de richtlijn. Bij een zeer gedetailleerde richtlijn zal van die vrijheid weinig overblijven. Een dergelijke richtlijn zal dan veel gelijkenis met een verordening vertonen. Toch heeft het Hof van Justitie de Europese wetgevingspraktijk door middel van gedetailleerde richtlijnen toelaatbaar geacht (HvJ EG, 23 november 1977, [C-38/77](#) (ENKA t. Inspecteur der Invoerrechten), Jur. 1977, p. 2203). Eén van de redenen waarom de Europese wetgever in voorkomend geval kiest voor een gedetailleerde richtlijn in plaats van een verordening, kan gelegen zijn in het feit dat de te gebruiken rechtsbasis niet voorziet in de mogelijkheid een verordening aan te nemen of omdat het politiek gewenster is om voor een ogenschijnlijk milder instrument te kiezen onder andere om de materie beter in het nationale recht in te passen. In de tweede plaats wordt de speelruimte van de lidstaten voor wat de implementatie betreft ingeperkt door een aantal algemene en specifieke implementatievereisten. Zie daarvoor [onderdelen 1.2.3 en 1.2.4](#).

Voorbeeld

Een voorbeeld van een zeer gedetailleerde richtlijn betreft richtlijn 2014/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van meetinstrumenten (herschikking), ([PbEU 2014, L 96](#))

In de praktijk is de richtlijn hét Europese rechtsinstrument voor harmonisatie, dat wil zeggen het nader tot elkaar brengen van de nationale wetgeving van lidstaten. Daar staat tegenover dat de laatste jaren van een tendens sprake lijkt te zijn waarbij er verordeningen met een richtlijnachtig karakter worden vastgesteld waar uitvoeringsregelgeving voor vereist is. Zie hierna onder 1.4b. Ook kan de ruimte beperkt zijn door bijvoorbeeld de visie van de Europese Commissie bij de beoordeling van de conformiteit van de nationale omzettingsregelgeving met de betreffende richtlijn.

[Artikel 297 VWEU](#) bepaalt dat - onder meer - richtlijnen bekend worden gemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie. Zij treden in werking op de datum die zij daartoe bepalen of op de twintigste dag volgend op hun bekendmaking. Vrijwel alle richtlijnen bevatten naast een bepaling over inwerkingtreding ook bepalingen over het tijdstip waarop de noodzakelijke nationale implementatie voltooid moet zijn. Zie voor meer over de verschillende tijdstippen die relevant kunnen zijn [onderdeel 2.6.3](#). Verschillende data in de EU-regeling in verhouding tot inwerkingtreding nationale regelgeving en voor de meldplicht aan de Commissie in [onderdeel 3.5 Fase implementatie-melding](#).

Richtlijnbepalings kunnen, mits ze voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk zijn, directe werking hebben in de nationale rechtsorde (zie voor jurisprudentie over directe werking tevens hierna in 1.4b). Zij kunnen door particulieren ingeroepen worden in nationale rechterlijke procedures indien de richtlijn niet, niet tijdig of niet juist is omgezet. In meer recente rechtspraak heeft het Hof van Justitie aangegeven dat ook in geval van juiste en tijdige omzetting richtlijnbepalings directe werking kunnen hebben. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn wanneer de nationale omzettingsbepalingen niet of niet juist worden toegepast. HvJ EG, 11 juli 2002, [C-62/00](#) (Marks & Spencer plc tegen Commissioners of Customs & Excise), Jur. 2002 p. I-6325, r.o. 27, 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a., [C-397/01–C-403/01](#), Jurispr. blz. I-8835, r.o. 103. Er kan logischerwijze echter pas een beroep op de eventuele rechtstreekse werking van een richtlijn worden gedaan na het verstrijken van de omzettingstermijn ([C-246/06](#), Navarro, ECLI:EU:C:2008:19).

In tegenstelling tot verordeningen kunnen richtlijnbepalings niet ingeroepen worden ten laste van een particulier en hebben zij dus geen horizontale directe werking. Dit betekent dat richtlijnbepalings niet kunnen worden ingeroepen tegen een particulier, hetzij door de overheid hetzij door een andere particulier, bijvoorbeeld in een civielrechtelijk geding.

Een nuancering is op zijn plaats gelet op de volgende arresten. Zie bijvoorbeeld het arrest in de zaak Wells, [C-201/02](#) (ECLI:EU:C:2004:12, punt 56) waarin sprake was een driehoeksverhouding. De uitspraak behandelt de vraag wanneer particulieren zich ten nadele van derden tegenover de overheid kunnen beroepen op rechtstreeks werkende richtlijnbepalings. Voor wat betreft een beroep op algemene beginselen van EU recht in horizontale verhoudingen Kucukdeveci, zaak [C-555/07](#), (ECLI:EU:C:2010:21). Zie uitgebreide analyses van de arresten via de [ECER-site](#).

Van belang is nog te wijzen op het voorkomen in EU-regelgeving van het begrip kaderrichtlijn. Een kaderrichtlijn is een richtlijn die een raamwerk stelt dat vervolgens nader wordt of kan worden ingevuld door middel van bijzondere/specifieke richtlijnen. Zowel de kaderrichtlijn als de bijzondere richtlijnen moeten geïmplementeerd worden. De bijzondere richtlijnen zijn vaak tamelijk gedetailleerd en laten voor de nationale overheid weinig ruimte over. Het onderscheid tussen een kaderrichtlijn en een bijzondere richtlijn loopt niet parallel met het onderscheid tussen een basisrichtlijn en gedelegeerde- of uitvoeringsrichtlijnen (zie hierover [onderdeel 1.1.7. wetgevings- en niet-wetgevingshandelingen](#)). Zo zijn ook de bijzondere richtlijnen rechtstreeks gebaseerd op het Verdrag en niet op de kaderrichtlijn. Er is dus geen sprake van delegatie. Een kaderrichtlijn bevat vaak meer algemene regels die vervolgens uitgewerkt worden in andere richtlijnen. Van belang voor deze kaderrichtlijnen is dus dat er voor wat betreft de implementatieverplichting geen verschil is met andere richtlijnen.

Voorbeeld 1

Richtlijn nr. 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu, ook wel de kaderrichtlijn mariene strategie genoemd ([PbEU L 164/19](#)).

Voorbeeld 2

Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid ([PbEG L 327/1](#)), de kaderrichtlijn water.

Soms is een richtlijn een incorporatie in regelgeving van een raamovereenkomst die door de sociale partners op Europees niveau is vastgesteld. Een dergelijke raamovereenkomst wordt dan door middel van een richtlijn uitgevoerd (zie [artikel 155 VWEU](#) waarin is bepaald dat op het niveau van de Unie gesloten overeenkomsten tussen sociale partners uitgevoerd kunnen worden door middel van Europese regelgeving). Tot op zekere hoogte kan men hier een parallel trekken met een CAO op nationaal niveau die algemeen verbindend wordt verklaard. Ook richtlijnen die raamovereenkomsten incorporeren moeten op een reguliere wijze worden geïmplementeerd.

Voorbeeld 1

Een 'vastlegging' van een overeenkomst tussen de sociale partners op Europees niveau is de richtlijn nr. 1999/70/EG ([PbEG L 175/43](#)) betreffende de door het EVV (Europees Verbond van Vakverenigingen), UNICE (Unie van Industrie- en Werkgeversfederaties der Europese Gemeenschap) en het CEEP (Europees Centrum van gemeenschapsbedrijven) gesloten

raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd.

Voorbeeld 2

Richtlijn nr. 2005/47/EG van de Raad van 18 juli 2005 betreffende de overeenkomst tussen de Gemeenschap van Europese Spoorwegen (CER) en de Europese Federatie van Vervoerswerknemers (ETF) inzake bepaalde aspecten van de arbeidsvoorwaarden voor mobiele werknemers die interoperabele grensoverschrijdende diensten in de spoorwegsector verrichten (PbEU L 195).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

1.1.4 Algemene kenmerken verordeningen: overschrijfverbod en operationaliseringsverplichting

Een verordening heeft ingevolge [artikel 288 VWEU](#) een algemene strekking en is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Het belangrijkste gevolg van deze rechtstreekse toepasselijkheid is dat het overschrijven of omzetten van een verordening niet nodig is en zelfs verboden. Dit overschrijfverbod van verordeningen dateert reeds uit de jaren zeventig en wordt met name gemotiveerd door de wens om de Europese herkomst van de regeling in kwestie duidelijk (her)kenbaar te laten zijn (zie hierover HvJ EG, 7 februari 1973, [C-39/72](#) (Commissie t. Italië), Jur. 1973, p. 101, HvJ EG, 10 oktober 1973, [C-34/73](#) (Variola t. Amministrazione delle Finanze), Jur. 1973, p. 981 en HvJ EG, 31 januari 1978, [C-94/77](#) (Zerbone), Jur. 1978, p. 99). Dit is vooral van belang voor de rechtstreekse werking van de regeling en de voorrang ervan boven nationaal recht, voor de gelijktijdige en uniforme toepassing van verordeningen in de gehele Europese Unie en in het kader van het verbod van eenzijdige wijziging van de regeling door een lidstaat. Een en ander neemt niet weg dat een verordening vaak wel nadere uitvoering (ook wel: operationalisering) door middel van bijvoorbeeld regelgeving behoeft. Zo kan er sprake zijn van een uitvoeringsverplichting ten behoeve van de effectieve werking van de verordening bijvoorbeeld omdat het noodzakelijk is een instantie aan te wijzen die met de uitvoering wordt belast.

Voorbeeld

Een voorbeeld van nadere operationalisering betreft [verordening \(EU\) nr. 651/2014](#) waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PbEU 2014, L187), waarbij diverse departementen ter uitvoering van onder meer de opgenomen publicatieverplichting regelgeving hebben opgesteld.

Veelal zal de verordening zelf al aangeven dat er nadere uitvoering nodig is en zal zonodig zelfs een deadline geven waarbinnen deze uitvoering of operationalisering dient te zijn voltooid.

[Artikel 297 VWEU](#) bepaalt dat verordeningen worden bekend gemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie. Zij treden in werking op de datum die zij daartoe bepalen of op de twintigste dag volgend op hun bekendmaking. In het geval nadere nationale operationalisering nodig is, kan het gebeuren dat de inwerkingtredingsdatum van een verordening niet dezelfde datum is waarop de nadere operationalisering voltooid moet zijn.

Het rechtsinstrument wordt vanwege de rechtstreekse toepasselijkheid van oudsher veelal gebruikt op Europese beleidsterreinen met een hoge regeldichtheid (zoals landbouw en douane) of bijvoorbeeld wanneer allerlei vormen van samenwerking tussen de lidstaten en/of de instellingen in het leven worden geroepen. Verder is de ontwikkeling zichtbaar dat naarmate de wetgeving van lidstaten verder naar elkaar toegroeit vaker voor verordeningen in plaats van richtlijnen wordt gekozen. De Commissie ziet als voordeel van verordeningen ten opzichte van richtlijnen dat er minder risico is op implementatieverschillen.

Voorbeeld 1

Een voorbeeld waarin wordt aangegeven dat waarom voor een verordening wordt gekozen ter vervanging van een richtlijn betreft verordening (EU), [nr. 528/2012](#) van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden ([PbEU 2012, L 167](#)). In de overwegingen van de verordening wordt dan ook aangegeven:

“Gelet op de belangrijke veranderingen die aan de bestaande regels worden aangebracht, is een verordening het geschikte rechtsinstrument om [Richtlijn 98/8/EG](#) te vervangen met het oog op de vaststelling van duidelijke, gedetailleerde en rechtstreeks toepasselijke regels. Bovendien waarborgt een verordening dat de wettelijke voorschriften gelijktijdig en op geharmoniseerde wijze in de gehele Unie worden geïmplementeerd.”

Voorbeeld 2

Een tweede voorbeeld waarbij een verordening is vastgesteld ter vervanging van een richtlijn betreft [verordening \(EU\) nr. 2016/670](#) van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) ([PbEU 2016, L 119](#)).

Voorbeeld 3

Een derde voorbeeld van een verordening waarbij de Commissie betere harmonisatie kiest als argument voor een verordening is opgenomen in overweging 4 van [verordening \(EU\) 536/2014](#):

[Richtlijn 2001/20/EG](#) heeft tot doel de administratieve bepalingen inzake klinische proeven in de Unie te vereenvoudigen en te harmoniseren. De ervaring leert echter dat slechts ten dele een geharmoniseerde benadering van de regelgeving voor klinische proeven tot stand is gebracht. Dit bemoeilijkt met name de uitvoering van een bepaalde klinische proef in verscheidene lidstaten. De wetenschappelijke ontwikkelingen wijzen er echter op dat toekomstige klinische proeven gericht zullen zijn op specifiekere patiëntenpopulaties, zoals subgroepen die op basis van genoominformatie worden gekozen. Om voldoende patiënten voor dergelijke klinische proeven te kunnen selecteren, moeten die proeven mogelijk vele, of zelfs alle, lidstaten omvatten. De nieuwe procedures voor de toelating van klinische proeven moeten de betrokkenheid van zo veel mogelijk lidstaten bevorderen. Om de procedures voor het indienen van een aanvraagdossier tot toelating van een klinische proef te vereenvoudigen, moet de meervoudige indiening van grotendeels identieke informatie dan ook worden vervangen door de indiening van één aanvraagdossier bij alle betrokken lidstaten via een centraal portaal. Aangezien klinische proeven die slechts in één lidstaat worden uitgevoerd even belangrijk zijn voor het Europees klinisch onderzoek, dient het aanvraagdossier voor dergelijke klinische proeven ook via dat centrale portaal te worden ingediend'.

Dat er bij een verordening minder verschillen ontstaan bij de uitvoering tussen de lidstaten hoeft echter niet altijd het geval te zijn, bijvoorbeeld vanwege interpretatieverschillen.

Voorbeeld

Een voorbeeld betreft [verordening \(EG\) nr. 1013/2006](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PbEU 2006, L190) waar er tussen de lidstaten grote verschillen zijn in de uitvoeringspraktijk door het verschil in interpretatie van het afvalbegrip.

Ook komen er net als bij richtlijnen verordeningen voor die worden aangeduid als 'kaderverordening'. Ook hiervoor geldt dat deze op gelijke wijze als andere verordeningen dienen te worden uitgevoerd.

Voorbeeld 1

[Verordening \(EU\) 2017/1369](#) van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2017 tot vaststelling van een kader voor energie-etikettering en tot intrekking van Richtlijn 2010/30/EU (PbEU 2017, L 198).

Voorbeeld 2

[Verordening \(EU\) 2017/352](#) van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2017 tot vaststelling van een kader voor het verrichten van havendiensten en gemeenschappelijke regels inzake de financiële transparantie van havens (PbEU 2017, L 57)

De bepalingen van een verordening behoeven niet alleen geen omzetting naar het nationale recht (zijn rechtstreeks toepasbaar), maar hebben doorgaans ook directe of rechtstreekse werking: dat wil zeggen dat individuen er een beroep op kunnen doen voor de bevoegde nationale rechter tegenover de staat (verticale directe werking) en tegenover een andere particuliere partij (horizontale rechtstreekse werking).

In bijvoorbeeld de 'Geslachte koe-zaak' HvJ EG, 7 februari 1973, [C-39/72](#) (Commissie v. Italië), Jur. 1973 p. 101, r.o. 17 heeft het Hof de directe werking van verordeningen bevestigd (rechtsoverweging 17) "verordeningen immers, volgens het EG verdrag (artikel 249 EG), als zodanig in elke lidstaat rechtstreeks toepasbaar zijn (...). Dat daarom iedere wijze van uitvoering die aan rechtstreekse werking van verordeningen in de weg zou staan en aldus hun gelijktijdige en uniforme toepassing in de gehele Gemeenschap in gevaar zou brengen met het Verdrag in strijd is".

Wanneer in het kader van een verordening nadere nationale operationalisering of uitvoering (zie over operationalisering [onderdeel 1.2.4. operationaliseren of uitvoerbaar maken van EU-regelgeving](#)) van bepaalde onderdelen van de verordening nodig is, kan het zijn dat deze onderdelen voorafgaand aan die operationalisering geen directe werking hebben. In zo'n geval kan het namelijk zijn dat de desbetreffende bepalingen van de verordening niet voldoen aan de standaardvoorwaarden uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie voor directe werking, namelijk dat bepalingen voldoende duidelijk zijn en onvoorwaardelijk gelden, dat wil zeggen onafhankelijk van verdere wetgeving om de bepalingen toe te passen in een concreet geval. Over directe werking algemeen zie: HvJ EG, 5 februari 1963, [C-26/62](#) (Van Gend en Loos), Jur. 1963 p. 3, r.o. 12-13. HvJ EG, 21 juni 1974, [C-2/74](#) (Reyners v. België) Jur. 1974 p. 631, r.o. 24-27, 29-30. HvJ EG, 8 april 1976, [C-43/75](#) (Defrenne II v. Société Anonyme Belge de Navigation Aérienne), Jur. 1976 p. 455 ; Van Duyn, 41/74 ; Kraaijeveld C-72/95 Over directe werking met betrekking tot verordeningen zie: HvJ EG, 7 februari 1973, [C-39/72](#) (Commissie t. Italië), Jur. 1973, p. 101, r.o. 17. HvJ EG, 17

september 2002, [C-253/00](#) (Munoz v. Frumar Ltd), Jur. 2002 p. I-07289, r.o. 27. HvJ EG, 2 februari 1977, [C-50/76](#) (Amsterdam Bulb v. Produktschap voor siergewassen), Jur. 1977 p. 137.

Er zijn verordeningen die echter een "richtlijn karakter" hebben doordat ze expliciet bepalen dat er voorschriften dienen te worden vastgesteld. Om die reden is het van belang ook bij verordeningen niet alleen na te gaan of nadere uitvoering of operationalisering nodig is, maar er kan ook een verplichting zijn opgenomen om regelgeving op te stellen.

Voorbeeld 1

Een voorbeeld betreft artikel 61, zesde lid, van Verordening 536/2014:

'De lidstaten stellen passende en evenredige voorschriften voor de in lid 5 bedoelde processen vast om de veiligheid van de proefpersonen en de betrouwbaarheid en robuustheid van de in de klinische proef gegenereerde gegevens te waarborgen'.

Voorbeeld 2

Een ander voorbeeld van een verordening met een opdracht voor de lidstaten tot het vaststellen van regelgeving betreft [uitvoeringsverordening \(EU\) nr. 391/2013](#) van de Commissie van 3 mei 2013 houdende vaststelling van een gemeenschappelijk heffingsstelsel voor luchtvaarnavigatiediensten (PbEU 2013, L128). In deze verordening is bijvoorbeeld in artikel 5, eerste lid opgenomen:

- 1. De lidstaten stellen heffingszones vast in het onder hun verantwoordelijkheid vallende luchtruim waarin luchtvaarnavigatiediensten aan luchtruimgebruikers worden verleend.*

De bepalingen ter uitvoering van deze verordening zijn in hoofdstuk 5 van de Wet luchtvaart opgenomen.

Voorbeeld 3

Een ander voorbeeld van een verordening met een richtlijnachtig karakter betreft [verordening \(EU\) 2016/679](#) van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) ([PbEU 2016, L 119](#)) in artikel 84, tweede lid:

- 2. Elke lidstaat deelt de Commissie uiterlijk op 25 mei 2018 de overeenkomstig lid 1 vastgestelde wetgevingsbepalingen mee, alsook onverwijld alle latere wijzigingen daarvan.*

Niet onbelangrijk is dat naar aanleiding van een verordening het noodzakelijk kan zijn om met de verordening strijdige regelgeving aan te passen. Zie meer hierover [onderdeel 1.2.4d Harmonisatie nationale regelgeving door aanpassing strijdige regelgeving](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

1.1.5 Besluiten, aanbevelingen en adviezen

Een besluit is ingevolge [artikel 288 VWEU](#) verbindend in al zijn onderdelen. Indien de adressaten worden vermeld, is het alleen voor hen verbindend. Het besluitbegrip omvat dus twee typen rechtshandelingen: besluiten met adressant die vooral gebruikt worden voor gevallen waarin voor de inwerkingtreding van het [Verdrag van Lissabon](#) beschikkingen golden en besluiten zonder adressant. Of een besluit nadere implementatie door middel van nationale regelgeving zal behoeven, zal dus primair aan de hand van zijn inhoud beoordeeld moeten worden.

Tot slot noemt het [VWEU](#) als rechtsinstrumenten nog aanbevelingen en adviezen. Deze zijn ingevolge [artikel 288 VWEU](#) echter niet verbindend. In [artikel 292 VWEU](#) is geregeld dat de Raad aanbevelingen vaststelt. De Raad besluit daarbij op voorstel van de Commissie in alle gevallen waarin dat in de Verdragen is bepaald. De Commissie en de Europese Centrale Bank stellen in de Verdragen bepaalde specifieke gevallen aanbevelingen vast.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

1.1.6 Andere EU-handelingen

<body><p>.</p></body>

1.1.6.a Verdragen

De Europese Unie kan verdragen sluiten met derde landen of internationale organisaties op basis van [artikel 218 VWEU](#), die op grond van [artikel 216 VWEU](#) ook verbindend zijn voor de lidstaten.

Tevens kunnen de lidstaten onderling verdragen of overeenkomsten sluiten ('interne' verdragen), die in beginsel dienen ter uitvoering of ter aanvulling van het [VWEU](#). Verdragen gesloten door de Europese Unie kunnen implementatie door de lidstaten vereisen. Soms blijkt dit uit een expliciete opdracht aan de lidstaten, soms brengt de nuttige werking van het desbetreffend verdrag dit met zich mee. Echter, soms zal een dergelijk verdrag opgenomen worden of (deels) worden uitgevoerd in een Unierechtelijke handeling, zoals bijvoorbeeld een verordening of richtlijn.

Een andere vraag is wanneer de EU bevoegd is tot het sluiten van verdragen en wanneer de lidstaten, zie voor [meer informatie over de bevoegdheid van de EU tot het sluiten van verdragen de site van het expertisecentrum Europees Recht](#).

Voorbeeld

Een voorbeeld hiervan is het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, 25 juni 1998. Trb. 2001, nr. 273). Met betrekking tot de Europese instellingen is dit verdrag uitgevoerd door middel van [verordening \(EG\) nr. 1367/2006](#) van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PbEU, L 264/13).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

1.1.6.b Kaderbesluiten

Onder het oude artikel 34 EU-Verdrag, voor de inwerkingtreding van het [Verdrag van Lissabon](#), bestond het instrument kaderbesluit. Dit instrument viel onder de 'derde pijler' inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Deze kaderbesluiten waren bedoeld om tot onderlinge aanpassing (harmonisatie) van wetgeving van de lidstaten van de Europese Unie te komen. De omschrijving in het oude artikel 34, lid 2, sub b EU-Verdrag was dan ook bijna identiek aan die van de richtlijnen en hetgeen is opgenomen onder 'richtlijnen' geldt mutatis mutandis ook voor kaderbesluiten. Het rechtsinstrument is niet meer opgenomen in het [VWEU](#), maar gelet op de destijds daarvoor geldende implementatieverplichting en de nog geldende materiële werking kunnen ze nog wel relevant zijn.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

1.1.7 Wetgevings- en niet-wetgevingshandelingen

Voor inwerkingtreding van het [Verdrag van Lissabon](#) kon eerste pijler wet- en regelgeving uitgevoerd en verder uitgewerkt worden door de Europese Commissie (of de Raad) via comitologieprocedures. Deze praktijk is met het [Verdrag van Lissabon](#) min of meer gecodificeerd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Sinds de inwerkingtreding van het [Verdrag van Lissabon](#) ontstaat er namelijk op basis van [artikel 289 VWEU](#) een onderscheid tussen wetgevingshandelingen en niet-wetgevingshandelingen. Wetgevingshandelingen zijn handelingen vastgesteld door de gewone of een bijzondere wetgevingsprocedure. Niet-wetgevingshandelingen worden door de Europese Commissie of de Raad individueel vastgesteld en moeten berusten op een wetgevingshandeling of op een grondslag in de Europese verdragen.

[Artikel 290 lid 1 VWEU](#) bepaalt dat essentiële onderdelen van een gebied uitsluitend bij een wetgevingshandeling geregeld kunnen worden. Deze bepaling kan als een codificatie van jurisprudentie van het Hof van Justitie worden gezien waarin al voor inwerkingtreding van het [Verdrag van Lissabon](#) ten aanzien van comitologie duidelijk werd dat in een gedelegeerde handeling

geen essentiële onderdelen van een regeling mocht bevatten. (HvJ EG, 13 juni 1958, C-9/56 (Meroni I), Jur. 1958, p. 9). In een wetgevingshandeling kan aan de Commissie de bevoegdheid worden overgedragen niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling. In de wetgevingshandelingen worden uitdrukkelijk de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de bevoegdheidsdelegatie afgebakend. Essentiële onderdelen van een gebied worden uitsluitend bij een wetgevingshandeling geregeld en kunnen derhalve niet het voorwerp zijn van bevoegdheidsdelegatie.

Niet-wetgevingshandelingen kunnen ingedeeld worden in:

- gedelegeerde handelingen en;
- uitvoeringshandelingen.

Van belang is met name dat zowel wetgevings- als niet-wetgevingshandelingen een implementatieverplichting kunnen inhouden. Het maakt voor de implementatieverplichting dus bijvoorbeeld niet uit of het gaat om een richtlijn of een gedelegeerde - of een uitvoeringsrichtlijn, in beide gevallen zal er geïmplementeerd moeten worden en worden deze opgenomen in de implementatiedatabase (zie voor meer over de implementatiedatabase [onderdeel 3.4.2 voortgangsbewaking](#)). Zie voor meer informatie over de procedure rondom niet-wetgevingshandelingen [onderdeel 3.3.2. Procedure EU bij niet-wetgevingshandelingen](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

1.2 EU-implementatieverplichting

1.2.1 Begrippen omtrent implementatieverplichting

1.2.1.a Implementatie

Het begrip implementatie van Europese rechtsinstrumenten wordt niet overal eenduidig gebruikt. Soms wordt met het begrip alleen bedoeld op de regelgeving die dient ter omzetting van een richtlijn, maar soms wordt het begrip ook breder gebruikt voor maatregelen die ertoe dienen om te voldoen aan de verplichtingen die uit een Europees rechtsinstrument voortvloeien. In deze Handleiding wordt met implementatie bedoeld alle maatregelen die de lidstaten moeten nemen ter uitvoering van bindende EU-rechtshandelingen (zie voor het begrip bindende EU-rechtshandeling [aanwijzing 1.3 van de Aanwijzingen voor de regelgeving](#)) van de Europese Unie. Zoals in de Aanwijzingen voor de regelgeving staat aangegeven (zie de toelichting bij [aanwijzing 9.1](#) staat aangegeven, kunnen ten behoeve van implementatie zowel regelgevende als niet-regelgevende activiteiten noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld de toepassing en handhaving en het verrichten van de implementatiemelding). Implementatie ziet dus op de juridisch bindende verplichtingen waaraan de lidstaten zijn onderworpen in het kader van het lidmaatschap van de Europese Unie. Niet-naleving van deze verplichtingen kan verschillende juridische gevolgen hebben, zoals een ingebrekestelling door de Europese Commissie of de aansprakelijkheid van de staat voor schade van particulieren ten gevolge van het niet-naleven van het Europese recht.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

1.2.1.b Omzetting, doelregeling, harmoniseren, operationaliseren of uitvoeren en uitvoeringsregelgeving

Binnen de EU wordt voor de wijze waarop een richtlijn wordt omgezet in de nationale rechtsorde het begrip 'transposition' gebruikt. In aansluiting op dit begrip wordt in deze Handleiding de term 'omzetting' gebruikt voor de nationale regelgeving die dient ter uitvoering van de verplichting tot implementatie van een richtlijn.

Waar dat voor een goed begrip van de materie in deze Handleiding nodig is, wordt de term 'doelregeling', ook wel 'moederregeling' gebruikt om te refereren aan de regeling waarin een wijzigingsregeling wordt geïncorporeerd. Indien bijvoorbeeld ter implementatie van een richtlijn de Mededingingswet wordt gewijzigd door middel van een wijzigingswet, dan is de wijzigingswet de omzettingsregeling en de Mededingingswet de doelregeling. Dit onderscheid kan van belang zijn indien de omzettingsregeling een wijzigingsregeling is die op enig moment is uitgewerkt. In die gevallen is de omzetting van een richtlijn geïncorporeerd in de doelregeling en daarmee de bron van de betreffende norm.

Waar nodig wordt in deze Handleiding tevens gebruik gemaakt van de term 'harmoniseren van het nationale recht' om de activiteit aan te duiden die noodzakelijk is om de nationale regelgeving in overeenstemming te brengen met de betreffende Europese regelgeving. Het gaat hierbij niet zozeer om omzetting, maar om het buiten toepassing laten of wijzigen van de met het doel van de Europese regelgeving strijdige nationale bepalingen. De term harmoniseren wordt in EU-verband overigens ook gebruikt maar dan om op EU-niveau de regels van verschillende lidstaten te synchroniseren.

Met 'operationaliseren' of 'uitvoeren' wordt de situatie bedoeld dat indien een bepaling van Europese regelgeving die niet hoeft te worden omgezet, maar wel op enige wijze de uitvoering van de verplichting mogelijk gemaakt moet worden door het opstellen van regelgeving. Te denken valt aan het aanwijzen van de met de uitvoering van de Europese regelgeving belaste instanties. Voor de regelgeving die nodig is om aan een verplichting uit een EU-verordening te kunnen voldoen wordt de term uitvoeringsregelgeving gebruikt.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

1.2.2 Grondslag implementatieverplichting

1.2.2.a Rechtsinstrument en Verdrag

De implementatieverplichting heeft in principe een dubbele grondslag: het rechtsinstrument in kwestie en [artikel 288 VWEU](#).

Een rechtsinstrument zal vaak zelf de verplichting tot implementatie expliciet aangeven. Dat is het meest duidelijk bij richtlijnen die doorgaans een bepaling bevatten dat de lidstaten 'alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen nemen om aan de bepalingen van de richtlijnen te voldoen'. Echter ook een verordening kan expliciete bepalingen over implementatie bevatten (zie [onderdeel 1.1.4](#)). In combinatie met [artikel 288 VWEU](#) dat de verbindende kracht van verordeningen, richtlijnen en bindende besluiten vastlegt, ontstaat de basis voor de implementatieverplichting.

Verder is in dit kader relevant dat [artikel 291 VWEU](#) bepaalt:

1. *De lidstaten nemen alle maatregelen van intern recht die nodig zijn ter uitvoering van de juridisch bindende handelingen van de Unie.*

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

1.2.2.b Unietrouw/loyaliteitsbeginsel

Behalve uit de handeling zelf kan de plicht tot implementatie van Europees recht worden afgeleid uit [artikel 4 VEU](#), het beginsel van Unietrouw, ook wel genoemd het loyaliteitsbeginsel of beginsel van loyale samenwerking (voor de inwerkingtreding van het [Verdrag van Lissabon](#) artikel 10 EG-verdrag en 'gemeenschapstrouw'). De verplichtingen die uit [artikel 288 VWEU](#) al voortvloeien, worden bevestigd en versterkt door het beginsel van Unietrouw. Overigens heeft de cumulatie van de implementatieverplichtingen (dus die uit het rechtsinstrument zelf, uit [artikel 288 VWEU](#) en [artikel 4 VEU](#) in de praktijk geen

speciale betekenis. De cumulatie van artikelen leidt niet tot cumulatie van verplichtingen. Het Hof gebruikt [artikel 4 VEU](#) echter wel als een belangrijk aanvullend middel bij de uitlegging van [artikel 288 VWEU](#) en dus om - waar nodig - de daaruit volgende verplichtingen te versterken.

Laatst gewijzigd op: 20-9-2024

1.2.3 Algemene EU-eisen aan implementatie

1.2.3.a Nuttig effect

Naast de verplichtingen die voortvloeien uit [artikel 288 VWEU](#) en het instrument zelf, moeten lidstaten in het kader van het loyaliteitsbeginsel van [artikel 4 VEU](#) de noodzakelijke maatregelen treffen voor de daadwerkelijke verwezenlijking van het door Europese regelgeving beoogde resultaat. De nationale wetgever die Europese regelgeving implementeert, zal dus rekening moeten houden met dit doel.

De lidstaten dienen alles te doen of na te laten wat voor de volledige en daadwerkelijke toepassing van het Europese recht in de nationale rechtsorde nodig is (zie onder meer HvJ EG, 21 september 1989, [C-68/88](#) (Commissie v. Griekenland), Jur. 1989 p. 2965, HvJ EG, 18 december 1997, [C-129/96](#) (Inter- Environnement Wallonie ASBL tegen Région wallonne), Jur. 1997 p. I-07411).

De consequentie van de toepassing van het loyaliteitsbeginsel is dus dat implementatie geen puur technische aangelegenheid is van het overzetten van Europese normen in nationale wet- en regelgeving. Van de nationale wetgever wordt verwacht dat deze nagaat wat de doelstellingen zijn van de Europese regelgeving die geïmplementeerd moet worden en vervolgens of de implementatieregeling zowel op papier, maar vooral ook in de praktijk daaraan kan voldoen. Maatgevend is of de maatregelen in voldoende mate het nuttig effect van de regeling realiseren op nationaal niveau. Een en ander betekent voor de nationale wetgever die Europese regelgeving implementeert, dat doelbepalingen in de betreffende regelgeving en de overwegingen voorafgaand aan de artikelen (de 'considerans') een belangrijke interpretatiebron zijn. Ook totstandkomingsgeschiedenis en context kunnen hiervoor van belang zijn.

Het Hof van Justitie heeft de doctrine van nuttig effect ontwikkeld in aanvulling op het beginsel van Unietrouw. Dit leerstuk brengt met zich dat geen afbreuk mag worden gedaan aan het nuttig effect van het Unierecht. In de beoordeling hiervan gaat het Hof uit van de doelstellingen van het Unierecht en de manier waarop deze het beste kunnen worden gerealiseerd. Het beginsel van Unietrouw en het nuttig effect van het Unierecht brengen met zich dat de lidstaten voor het garanderen van de volledige en onverkorte werking van het Unierecht niet kunnen volstaan met een passieve houding. Integendeel, lidstaten moeten zich actief opstellen om het nationale recht in overeenstemming te brengen met het Unierecht en de daadwerkelijke toepassing en handhaving te waarborgen.

Daar waar in de Europese handelingen expliciete opdrachten aan de lidstaten ontbreken, kunnen zij toch voortvloeien uit de loyaliteitsverplichting en het nuttig effect. Dit vergt daarom een bepaalde alertheid van wetgevingsjuristen die Europese regelgeving implementeren. Ook daar waar bijvoorbeeld geen expliciete en nader gespecificeerde informatieverplichtingen of handavingsmechanismen worden voorgeschreven, kan het toch voorkomen dat op grond van [artikel 4 VEU](#) en het leerstuk van het nuttig effect noodzakelijk is dat de nationale wetgever die de Europese regelgeving implementeert hier iets voor moet regelen.

In zaak C-68/88 Griekse maïs (HvJ EG, 21 september 1989, [C-68/88](#) (Commissie v. Griekenland), Jur. 1989 p. 2965), bijvoorbeeld, heeft het Hof bepaald dat het loyaliteitsbeginsel de verplichting met zich brengt dat lidstaten de Europese Commissie de benodigde informatie verstrekken, zodat de Europese Commissie kan controleren of de betrokken lidstaat het Unierecht juist toepast.

Het arrest van het Hof in de zaak [C-14/83](#) Von Colson en Kamann (HvJ EG, 10 april 1984, C-14/83 (Von Colson en Kamann), Jur. 1984 p. 1891) biedt een goed voorbeeld van de toepassing van de nuttig-effect-leer. In deze zaak ging het om de implementatie van een richtlijn over de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het arbeidsproces. De richtlijn bevatte voornamelijk materiële normen en daarnaast de bepaling dat de vermeende slachtoffers van discriminatie hun rechten voor het gerecht moesten kunnen laten gelden. De richtlijn voorzag echter niet in nadere bepalingen over het type en omvang van

sancties c.q. de toe te kennen schadevergoeding. Het Hof bepaalde dat de lidstaten voor wat de keuze van de sancties betreft vrij waren, maar dat de maatregelen die getroffen zijn een daadwerkelijke en doeltreffende rechtsbescherming moeten bieden en (dus) ten opzichte van de werkgever een voldoende afschrikwekkende werking moeten hebben. Een louter symbolische schadevergoeding achtte het Hof om die reden onvoldoende om het nuttig effect van de richtlijn te waarborgen.

Laatst gewijzigd op: 20-9-2024

1.2.3.b Tijdigheid

De implementatie van Europese regelgeving moet tijdig zijn, dat wil zeggen binnen de daarvoor gestelde termijnen gerealiseerd zijn. Europese rechtsinstrumenten bevatten over het algemeen precieze bepalingen omtrent de termijn of datum waarbinnen de lidstaten maatregelen moeten vaststellen. Dat is per definitie het geval voor richtlijnen. Soms wordt daarin overigens een onderscheid gemaakt tussen de vaststelling van nationale voorschriften en de inwerkingtreding daarvan of er worden bepaalde overgangstermijnen opgenomen. Er kunnen dus meerdere data in richtlijnen zijn opgenomen die onderscheiden moeten worden van de omzettingstermijn (zie meer over termijnen in '[II Omzetting en uitvoering/ 6.3b Verschillende data in de EU-regeling in verhouding tot inwerkingtreding nationale regelgeving](#)' en in verhouding tot de implementatie melding '[III procedures/5.4 Andere meldplichten dan implementatie](#)').

Voorbeeld

Zie in dit verband bijvoorbeeld [artikel 9 van richtlijn nr. 89/622/EG](#) betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de etikettering van tabaksproducten ([PbEG L 359/1](#)). De lidstaten moesten op grond van deze richtlijn vóór 1 juli 1990 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen. Volgens lid 2 van het artikel moesten deze wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen uiterlijk op 31 december 1991 in werking treden.

De richtlijn bevatte daarnaast de optie om een overgangsregime te hanteren:

'De producten die op 31 december 1991 bestaan en niet met deze richtlijn in overeenstemming zijn, mogen evenwel nog in de handel worden gebracht:

- tot en met 31 december 1992 voor sigaretten,*
- tot en met 31 december 1993 voor andere tabaksproducten.'*

Een andere mogelijkheid is dat bepaalde lidstaten een langere implementatietermijn wordt gegund of dat zij daarvoor kunnen opteren.

Voorbeeld

Op grond van artikel 18 van richtlijn nr. 2000/78 (algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, [PbEG L 303/16](#)) moest de richtlijn uiterlijk op 2 december 2003 in nationaal recht omgezet zijn. Echter, 'Teneinde met bijzondere omstandigheden rekening te houden kunnen de lidstaten indien nodig beschikken over drie extra jaren vanaf 2 december 2003, ofwel een totaal van maximaal 6 jaar, om de bepalingen met betrekking tot discriminatie op grond van leeftijd en handicap uit te voeren. In dat geval stellen zij de Commissie daarvan onverwijld in kennis.'

De tijdigheid van implementatie wordt voor richtlijnen in ieder geval mede beoordeeld aan de hand van het moment waarop de melding van voltooide implementatie aan de Commissie heeft plaatsgevonden. Zie voor wat betreft de vraag over aan de hand waarvan de tijdigheid van de implementatie wordt beoordeeld "[III Procedures/6.2 Hoogte financiële sanctie en fatale termijn](#)".

Ook operationaliseringsmaatregelen moeten tijdig worden getroffen. Verordeningen kunnen een termijn geven voor de uitvoering. Dit betekent dat vanaf het moment dat de verordening in werking is getreden of van toepassing is, de daaruit voortvloeiende rechten en plichten gewaarborgd moeten zijn en volledig moeten worden toegepast. In het kader van verordeningen kunnen verschillende relevante rechtsmomenten worden onderscheiden, namelijk:

- de vaststelling van een verordening (datum daarvan staat in de titel/de naam/het opschrift van een verordening);
- de datum van publicatie ervan (te vinden in het Publicatieblad van de Europese Unie);
- de datum van inwerkingtreding van de verordening (te vinden in de tekst van de verordening);
- eventueel de datum van toepassing (te vinden in de tekst van de verordening).

Omdat verordeningen in beginsel rechtstreeks toepasselijk zijn, bevatten zij over het algemeen slechts een datum van inwerkingtreding. Indien deze ontbreekt, treedt een verordening in werking 20 dagen na de bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Als nationale regelingen ter operationalisering van verordeningen nodig zijn, dan moeten die in beginsel op het tijdstip van inwerkingtreding van de verordening in werking en van toepassing zijn. Om de totstandkoming van dergelijke regelingen mogelijk te maken, kan de Europese wetgever in voorkomend geval kiezen voor een 'uitvoeringstermijn',

bijvoorbeeld door een langere periode tussen bekendmaking en inwerkingtreding van de verordening. Ook kan de verordening bepalen dat die geheel of gedeeltelijk op een later tijdstip van toepassing dient te zijn.

Voorbeeld

Een voorbeeld van een verordening waarbij er sprake is van een verschil tussen de datum van inwerkingtreding en de datum van toepassing kan gevonden worden in artikel 2 van verordening (EG) nr. 283/2008 (Verordening (EG) nr. 283/2008 van de Europese Commissie van 27 maart 2008 tot vervanging van bijlage I bij Verordening (EG) nr. 673/2005 van de Raad tot vaststelling van aanvullende douanerechten op de invoer van bepaalde producten van oorsprong uit de Verenigde Staten van Amerika, PbEU L 86/19). Het artikel bepaalt dat de verordening op de dag van haar bekendmaking in het Publicatieblad in werking treedt (28 maart 2008), maar pas met ingang van 1 mei 2008 van toepassing is.

De lengte van een eventuele uitvoeringstermijn hangt over het algemeen samen met het doel en de inhoud van de desbetreffende verordening. Waar verwacht wordt dat lidstaten veel tijd nodig zullen hebben om hun regelgeving aan te passen, zal een eventuele uitvoeringstermijn langer zijn dan in het geval waarin verwacht wordt dat de daadwerkelijke toepassing nauwelijks nationale uitvoeringsmaatregelen behoeft.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

1.2.3.c Volledigheid

Implementatie moet volledig zijn, er kan niet worden volstaan met een gedeeltelijke implementatie of een implementatie op hoofdlijnen. Volledige implementatie vereist onder meer dat het nationale recht zodanig wordt aangepast dat er na de implementatie geen tegenstrijdigheden in het nationale recht ontstaan. Implementatie in de zin van regelgevende activiteiten kan verschillende soorten activiteiten inhouden. Belangrijk is hierbij dat uiteindelijk een combinatie van activiteiten plaatsvindt die tot volledige implementatie leidt. Het is daarbij van belang dat goed wordt gekeken naar het toepassingsbereik/de werkingssfeer van de EU-regeling. Een belangrijk en niet te missen onderdeel is bijvoorbeeld dat niet alleen de materiële normen van Europese regelgeving moeten worden omgezet of (eventueel) uitvoerbaar moeten worden gemaakt; maar ook dient in voorkomend geval strijdige nationale regelgeving te worden aangepast of ingetrokken (harmonisatie nationale regelgeving). Volledige implementatie vereist ook dat de nodige toepassings-, handhavings- en rechtsbeschermingsvoorschriften worden vastgesteld.

Uit het beginsel van institutionele autonomie volgt onder meer dat een lidstaat ertoe mag besluiten Europese regelgeving (gedeeltelijk) te laten implementeren door lagere regelgevers dan de formele (hoogste) wetgever, of door regionale of plaatselijke overheden. De implementatieverplichting geldt Europeesrechtelijk echter voor de lidstaat als geheel. Het al dan niet delegeren van regelgevende bevoegdheid ontslaat de lidstaat niet van zijn implementatieverplichting: pas als de lagere regelgevers, regionale of plaatselijke overheden (ook) hebben geïmplementeerd en alle omzettingsregelgeving is gemeld, is voldaan aan de eis van volledige implementatie.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

1.2.3.d Inachtneming primair en secundair EU-recht

Bij de implementatie van EU-regelgeving is het van belang dat in overeenstemming met geldend EU-recht (Verdragen, Handvest van de grondrechten, andere EU-regelgeving) wordt geïmplementeerd (zie specifiek over het Handvest hierna in 2.3e). Bij het opstellen en uiteindelijk vaststellen van Europese regelgeving dient de Uniewetgever erop te letten dat er geen conflicten zijn tussen de betreffende regelgeving en ander primair (de Verdragen) en secundair (de op de Verdragen gebaseerde regelgeving) Unierecht. Zo moet Europese regelgeving ten eerste in overeenstemming zijn met de Verdragen (HvJ EG, 27 september 1979, [C-230/78](#) (Eridania III), Jur. 1979, p. 2749). Ten tweede dient gedelegeerde regelgeving in overeenstemming te zijn met het basisbesluit. Een derde voorbeeld is dat een kaderrichtlijn in overeenstemming dient te zijn met reeds bestaande sectorale richtlijnen als die met de kaderrichtlijn in stand blijven.

Hoewel het hier dus gaat om kwesties waar men tijdens de voorbereidings- en onderhandelingsfase op zou moeten letten, zijn de genoemde verplichtingen ook relevant voor de nationale wetgevingsjurist die Europese regelgeving implementeert. Het kan voorkomen dat een nationale wetgevingsjurist geconfronteerd wordt met reeds totstand gekomen te implementeren Europese regelgeving waarvan het onduidelijk is hoe deze zich verhoudt tot andere reeds bestaande Europese regelgeving of bijvoorbeeld tot primair verdragsrecht. Het is dan aan te bevelen om in een vroeg stadium van het implementatietraject contact

op te nemen met de Europese Commissie. De juristen van de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel kunnen hierbij behulpzaam zijn.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

1.2.3.e Inachtneming Handvest

In [artikel 6 VEU](#) is opgenomen dat de Unie de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de EU erkent en wordt aangegeven dat het Handvest dezelfde juridische waarde heeft als de Verdragen. Ook wordt aangegeven dat de grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het [Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens](#) en de fundamentele vrijheden en zoals zij voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, als algemene beginselen deel uitmaken van het recht van de Unie.

Artikel 51 van het Handvest bepaalt vervolgens dat de bepalingen van het Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. Derhalve dienen zij de rechten te eerbiedigen, de beginselen na te leven en de toepassing te bevorderen overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden zoals deze in de Verdragen aan de Unie zijn toebedeeld.

Voor de lidstaten betekent dit concreet dat wanneer een nationale regeling, of een bestuurshandeling, binnen het toepassingsbereik van het Unierecht valt, het Handvest van toepassing is. Om te waarborgen dat het Handvest van de grondrechten door de Nederlandse overheid wordt nageleefd in beleid en regelgeving is door de Interdepartementale Commissie Europees Recht een handleiding opgesteld. Naast een beschrijving van situaties waarin nationale regelgeving en beleid wel (en niet) aan het Handvest moet worden getoetst, bevat de handleiding een categorisering van Handvestrechten om zoveel mogelijk de aandacht te richten op die rechten die inhoudelijk verder gaan dan de Grondwet en het EVRM. Deze "[Handleiding nationale toepassing EU-Grondrechtenhandvest](#)" is opgenomen in het Beleidskompas (onder [3.2.1 Aansluiting op Grondwet en hoger recht](#)). Zie tevens uitgebreid de site van het Expertise Centrum Europees Recht ([ECER](#)).

Laatst gewijzigd op: 29-3-2023

1.2.3.f Inachtneming algemene rechtsbeginselen

Bij de implementatie van Europese regelgeving zijn, behalve de grondrechten, diverse (andere) algemene rechtsbeginselen van belang, zoals:

1. het rechtszekerheidsbeginsel;
2. het beginsel van effectieve rechtsbescherming, nationale procedurele autonomie, gelijkwaardigheid en doeltreffendheid;
3. het gelijkheidsbeginsel, non-discriminatie;
4. het evenredigheidsbeginsel.

ad a. rechtszekerheidsbeginsel (duidelijkheid, kenbaar en dwingende kracht)

Het rechtszekerheidsbeginsel vereist ten eerste dat implementatiemaatregelen duidelijk en kenbaar zijn voor de betrokkenen opdat deze dan in staat zijn de omvang van de rechten en de verplichtingen die uit die maatregelen voortvloeien nauwkeurig te kennen. De nationale implementatieregels dienen duidelijk genoeg te zijn zodat burgers kunnen weten wat hun rechtspositie is en zij zich daarop kunnen beroepen en waar nodig hun rechtspositie in rechte kunnen verdedigen (zie Commissie tegen Frankrijk, [C-296/01](#), ECLI:EU:C:2003:626, punt 55 en daar aangehaalde rechtspraak: Commissie tegen Ierland, [C-50/09](#) punt 46 en daar aangehaalde rechtspraak). Dit impliceert nadere eisen van kenbaarheid en duidelijkheid van de implementatiemaatregelen, voor wat betreft zowel hun redactie als hun bekendmaking HvJ EG, 11 december 2007, [C-161/06](#) (Skoma-Lux sro tegen Celní ředitelství Olomouc), Jur. 2007.

Voor de vaststelling voorschriften zoals (technische) milieu- en gezondheidsnormen gelden de eisen van duidelijkheid en nauwkeurigheid in het bijzonder, zoals onder meer blijkt uit het arrest in de zaak [C-237/12](#), Commissie tegen Frankrijk, r.o. 31 (ECLI:EU:C:2014:2152).

Naast het vereiste van kenbaarheid houdt het respecteren van het rechtszekerheidsbeginsel ook in dat implementatiemaatregelen moeten voldoen aan eisen van dwingende kracht, dat wil zeggen dat implementatie in principe door

middel van bindende wetgeving moet worden gerealiseerd. Deze eis van dwingende kracht houdt mede verband met het hiervoor genoemde vereiste dat burgers hun rechtspositie in rechte moeten kunnen verdedigen. In dit opzicht hangt het rechtszekerheidsbeginsel samen met het beginsel van nuttig effect. Implementatie door middel van maatregelen anders dan bindende regels is slechts bij hoge uitzondering toegestaan.

Voorbeeld

Een voorbeeld betreft een aantal artikelen uit de Dienstenrichtlijn die niet zijn neergelegd in een wettelijke bepalingen, onder meer omdat het de codificatie van jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake het vrij verrichten van diensten en vestiging betrof. De doorwerking in de Nederlandse rechtsorde was reeds op andere wijze verzekerd zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. (Zie uitgebreid de Memorie van Toelichting bij de Dienstenwet, Kamerstukken II 2007/08, 31 579, nr. 2, par 3.4.2)

Door de strenge eisen die het Hof van Justitie stelt, in het bijzonder ten aanzien van de duidelijkheid, kenbaarheid, voldoende bepaaldheid en de mogelijkheid voor particulieren om hun rechten daadwerkelijk af te dwingen, bestaat er slechts een zeer beperkte ruimte voor implementatie door middel van alternatieve instrumenten dan bindende wetgeving. Toch zijn er omstandigheden te bedenken waarin implementatie anders dan door het vaststellen van of verwijzen naar algemeen verbindende voorschriften in (bestaande) nationale regelgeving, Europeesrechtelijk gezien acceptabel kan zijn.

Een eerste categorie betreft implementatie door middel van een bestaande algemene juridische context. Dit houdt in dat de context van bestaand nationaal recht of bijvoorbeeld algemene beginselen van constitutioneel of administratief recht, zoals het gelijkheidsbeginsel, omzettingsmaatregelen overbodig kunnen maken. In een aantal uitspraken heeft het Hof vastgesteld dat voor de omzetting van een richtlijn in nationaal recht onder omstandigheden kan worden volstaan met een dergelijke bestaande algemene juridische context. Het Hof gaat daartoe na of de richtlijn in kwestie naar vorm (voldoende kenbaar en dwingend?) en/of inhoud (voldoende duidelijk en nauwkeurig?) wel op een juiste en volledige wijze in het nationale recht (wetgeving en/of rechtspraak) is uitgevoerd.

Een sleutelvoorwaarde is dat de nationale autoriteiten de volledige toepassing van de richtlijn daadwerkelijk verzekeren. Deze basisvoorwaarde wordt aangevuld met twee eisen indien de richtlijn rechten en verplichtingen in het leven roept voor particulieren. Ten eerste moet de rechtssituatie van de particulier die uit de beginselen voortvloeit voldoende bepaald, duidelijk en transparant zijn. Ten tweede moeten de rechten van de particulier voldoende kenbaar zijn en moet de particulier in staat zijn deze rechten zonodig geldend te maken voor de nationale rechterlijke instanties (HvJEG, 31 januari 2008, [C-268/07](#), (Commissie tegen Luxemburg), Jur. 2008).

Of een bepaalde methode in een concreet geval is toegestaan en afdoende implementeert, zal in het licht van de jurisprudentie van het Hof van Justitie moeten worden bekeken. Het Hof is erg terughoudend met het toestaan van implementatie door middel van een algemene juridische context (zie HvJEG, 23 mei 1985, [C-29/84](#) (Commissie v. Duitsland), Jur. 1985, p. 1661; HvJEG, 20 maart 1997, C-96/95 (Commissie tegen Duitsland), Jur. 1997 I-1653). Meer recent is HvJEG, 28 april 2005, Zaak C-410/03 (Commissie tegen Italië), Jur. 2005, p. I-3507, r.o. 60; HvJEG, 31 januari 2008, [C-268/07](#) (Commissie tegen Luxemburg), Jur. 2008, r.o. 9-10. Hieruit volgt in zijn algemeenheid dat dit soort methoden niet snel geaccepteerd worden. Ten tweede kan gezegd worden dat er altijd wel ergens in de aangevoerde algemene juridische context sprake moet zijn van reeds bestaande bindende nationale wet- of regelgeving.

Voorbeeld

Zie voor een voorbeeld van implementatie door middel van een algemene juridische context bijvoorbeeld de memorie van Toelichting bij de Dienstenwet (Kamerstukken II 2007/08, 31579, nr. 2, par 3.4.2.3) waarin wordt aangegeven:

“Op grond van de Europese jurisprudentie kan worden geconcludeerd dat het hier gaat om bepalingen uit een richtlijn, die gelet op de bredere juridische context in Nederland, op een voldoende effectieve en kenbare wijze hun werking binnen de Nederlandse rechtsorde bewerkstelligen (zie in dit verband arrest HvJEG van 26 juni 2003, Commissie/Frankrijk, zaak C-233/00, overwegingen 75–76; arrest HvJEG van 7 mei 2002, Commissie/Zweden, C-478/99, overwegingen 10–24). Artikel 10, eerste, tweede, vierde, vijfde en zesde lid, artikel 11, vierde lid en artikel 13, eerste lid, en artikel 20 van de dienstenrichtlijn, worden derhalve niet door middel van nieuwe wettelijke voorschriften bij dit wetsvoorstel geïmplementeerd, omdat de Nederlandse rechtsorde reeds voorziet in de doorwerking van deze eisen uit de richtlijn.”

Het Hof heeft in de zogenoemde Seveso-zaak (HvJEG, 20 mei 1992, C-190/90 (Commissie tegen Nederland) (Seveso-richtlijn), Jur. 1992, p. I-3265) de implementatie van de Seveso-richtlijn door Nederland door middel van een bestaand vergunningstelsel geaccepteerd. Het stelsel van vergunningen was niet slechts een eenvoudige administratieve praktijk, omdat het wettelijk geconditioneerd was. Bovendien was het onderdeel van een geheel van wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen die in onderlinge samenhang volgens het Hof een algemene juridische context opleverden.

Een tweede categorie van een alternatieve implementatiemethode betreft de situatie dat het in de te implementeren Europese regelgeving zelf mogelijk wordt gemaakt om gebruik te maken van alternatieve implementatietechnieken.

Eén van de doelstellingen van het Better Regulation-programma “Betere regelgeving met het oog op economische groei en meer banen in de Europese Unie” is ‘het onderzoeken en stimuleren van alternatieve technieken zoals zelfregulering’. Het komt dan ook af en toe voor dat dit soort technieken in Europese regelgeving wordt toegestaan of gestimuleerd. Niet zelden is dat het geval met Europese regelgeving die tot stand komt op een terrein waarop (ook in Nederland) traditioneel sprake is van zelfregulering, als alternatief voor overheidsinterventie, in de vorm van collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's), convenanten, gedragscodes en dergelijke. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld richtlijnen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, reclame en dergelijke.

Voorbeeld

Artikel 8 van richtlijn 2014/50/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende minimumvereisten voor de vergroting van de mobiliteit van werknemers tussen de lidstaten door het verbeteren van de verwerving en het behoud van aanvullende pensioenrechten (PbEU 2014, L128) bepaalt:

De lidstaten stellen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast om uiterlijk op 21 mei 2018 aan deze richtlijn te voldoen, of verzekeren zich ervan dat de sociale partners vóór die datum op basis van akkoorden de noodzakelijke bepalingen vaststellen. De lidstaten treffen alle noodzakelijke maatregelen om de door deze richtlijn voorgeschreven resultaten te kunnen waarborgen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Een convenant kan dus een toegestane methode zijn om Europese regelgeving te implementeren indien de betreffende richtlijn dat toestaat. Onder andere op het terrein van milieurecht bestaat de mogelijkheid tot het mede implementeren van Europese regelgeving door middel van convenanten. De risico's en problemen ten aanzien van rechtszekerheid, afdwingbaarheid en derdenwerking zorgen ervoor dat bij de implementatie van Europees milieurecht niet enkel gebruik mag worden gemaakt van convenanten. Een dergelijke implementatie moet worden aangevuld door een duidelijk kader van dwingende regelgeving. Deze flankerende wetgeving moet er onder meer voor zorgen dat de richtlijn ook voor niet-deelnemers en toekomstige marktpelers bindend geïmplementeerd wordt.

Convenanten zijn in beginsel afspraken tussen de overheid en het bedrijfsleven die via consensus tot stand zijn gekomen (eventueel met betrokkenheid van milieuorganisaties en andere betrokken derden) en die strekken tot het verwezenlijken van bepaald milieubeleid. Implementatie door middel van convenanten is een vorm van zelfregulering die door de Europese Commissie gestimuleerd wordt. Lidstaten moeten de mogelijkheid hebben om convenanten te sluiten, mits het gebruik van convenanten door de betrokken richtlijn expliciet genoemd wordt en de afspraken niet in strijd zijn met de interne markt regels en de mededingingsregels (zie Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over milieuconvenanten COM(96) 561 def).

In een Aanbeveling over milieuconvenanten (Aanbeveling van de Commissie van 9 december 1996 betreffende milieuconvenanten tot uitvoering van communautaire richtlijnen (96/733/EG), PbEG L333/59) heeft de Europese Commissie een soort checklist aangegeven voor het gebruik van een dergelijk instrument. De overeenkomsten moeten in ieder geval:

- a) de vorm hebben van een privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk afdwingbare overeenkomst;
- b) gekwantificeerde doelstellingen en tussentijdse doelstellingen met de bijbehorende termijnen omvatten;
- c) in het staatsblad van het desbetreffende land worden bekendgemaakt dan wel in een officieel document dat in dezelfde mate voor het publiek toegankelijk is;
- d) voorzien in controle op de bereikte resultaten, regelmatige verslaggeving aan de bevoegde instanties en adequate voorlichting van het publiek;
- e) ontstaan voor deelneming van alle partners die aan de voorwaarden van de overeenkomst willen voldoen.

Bij milieuconvenanten als implementatiemiddel moet de bevoegde instantie ervoor zorgen dat wordt toegezien op de op grond van de overeenkomst gemaakte vorderingen en dat tijdig aanvullende maatregelen worden genomen wanneer dat noodzakelijk is om aan de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen te voldoen. De notificatieverplichting geldt ook ten aanzien van convenanten die als implementatiemaatregel worden gebruikt.

Voorbeeld

Het voorbeeld van het gebruik van convenanten geflankeerd door een specifiek wettelijk kader is de Nederlandse implementatie van de Verpakkingsrichtlijn (richtlijn nr. 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval, PbEU 1994, L 365/10).

Met name op sociaal terrein eisen de betrokken richtlijnen allemaal een 'vangnetconstructie'. Daarmee wordt bedoeld dat de nationale wetgeving een voorziening dient te bevatten op grond waarvan het richtlijnresultaat altijd door de overheid kan worden afgedwongen, ingeval door bijvoorbeeld de regeling bij CAO de richtlijn niet, niet voldoende of onjuist wordt geïmplementeerd.

De mogelijkheid om een richtlijn door middel van een collectieve arbeidsovereenkomst te implementeren, is in de rechtspraak van het Hof uitdrukkelijk erkend. Wel is daarbij steeds benadrukt dat dit de lidstaat niet ontslaat van de verplichting om het nuttig effect van het betrokken besluit ten volle en permanent te (kunnen) verzekeren (HvJEG, 30 januari 1985, C-143/83

(Commissie tegen Denemarken), Jur. 1985, p. 427., r.o. 8). Vergelijk ook [artikel 153, derde lid VWEU](#) betreffende de sociale politiek:

3. Een lidstaat kan de sociale partners, indien zij gezamenlijk daarom verzoeken, belasten met de uitvoering van de krachtens lid 2 vastgestelde richtlijnen of, in voorkomend geval, de uitvoering van een overeenkomstig artikel 155 vastgesteld besluit van de Raad. In dat geval verzekert de lidstaat zich ervan dat de sociale partners, uiterlijk op de datum waarop een richtlijn of een besluit moet zijn omgezet of uitgevoerd, de nodige maatregelen bij overeenkomst hebben ingevoerd; de betrokken lidstaat moet zelf alle maatregelen treffen om de in de betrokken richtlijn of het betrokken besluit voorgeschreven resultaten te allen tijde te kunnen waarborgen.

Een en ander betekent bijvoorbeeld dat indien een gesloten CAO strijdig blijkt te zijn met het Unierecht, moet kunnen worden ingegrepen, bijvoorbeeld doordat de overheid de CAO geheel of gedeeltelijk onverbindend kan verklaren. Hier zal vrijwel altijd een wettelijke voorziening voor nodig zijn (in Nederland is dit de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsoverkomsten). Een tweede consequentie heeft te maken met wie door een CAO gebonden zijn: CAO's zijn doorgaans alleen verbindend voor de leden van de vakbonden en de werkgevers die partij zijn bij de overeenkomst. Indien hiermee in voorkomend geval niet alle door de Europese regelgeving beoogde werknemers door de collectieve arbeidsovereenkomst worden bestreken, ligt een algemeenverbindendverklaring in de rede. Ook hier geldt weer dat om dit mogelijk te maken meestal een wettelijke voorziening nodig is (in Nederland dus de reeds genoemde Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsoverkomsten).

Een belangrijke uitspraak ten aanzien van beleidsregels is de TA Luft zaak (HvJEG, 30 mei 1991, C-361/88 en C-59/89 (Commissie v. Duitsland (TA Luft)), Jur. 1991, p. I-2607). Het ging in deze zaak om de implementatie van twee richtlijnen door Duitsland. De richtlijnen waren gedeeltelijk omgezet door middel van een wet. Ter omzetting van de overige bepalingen van de richtlijnen moest volgens die wet nadere bestuursrechtelijke bepalingen uitgevaardigd worden. Dit werd gedaan door middel van een beleidsregel (de 'Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft'). In deze beleidsregel waren onder meer de door de richtlijnen voorgeschreven grenswaarden opgenomen. Het Hof concentreerde zich in dit arrest op de vraag of de TA Luft een instrument was dat een dwingend karakter had. Volgens het Hof was er geen bewijs naar voren gebracht waaruit zou kunnen blijken dat de TA Luft dwingende kracht bezat. Hierdoor was het voor particulieren en potentiële vervuilers niet voldoende duidelijk wat hun rechten en verplichtingen waren. De TA Luft bezat niet de externe werking die de richtlijn vereiste. De uitspraak in TA Luft is opmerkelijk, omdat niet slechts sprake was van een eenvoudige administratieve praktijk. De TA Luft had een rechtsbasis in de Duitse federale wet en was gepubliceerd en vastgesteld volgens een bijzondere procedure. Het feit dat de beleidsregel geen onbetwistbare dwingende kracht had en bovendien geen derdenwerking, maakte het echter ongeschikt als implementatiemaatregel (het vereiste van onbetwistbare dwingende kracht is onder meer bevestigd in HvJEG, 19 mei 1999, C-225/97, (Commissie tegen Frankrijk), Jur. 1999, p. I-3011, r.o. 37).

Tot slot is in het kader van het rechtszekerheidsbeginsel nog van belang dat indien strijdige nationale wet- en regelgeving in het kader van de implementatie van Europese regelgeving wordt aangepast, dat ook voor deze aanpassingswetgeving de eisen van het rechtszekerheidsbeginsel gelden zoals die van kenbaarheid en dwingende kracht. Er kan bijvoorbeeld niet worden uitgegaan van de voorrang van de omzettingwet. De nationale aanpassingsregels dienen aan een aantal voorwaarden te doen. Het Hof van Justitie heeft bepaald dat de strijd tussen een nationale regel en het Unierecht alleen definitief kan worden opgeheven door middel van een dwingend nationaal voorschrift dat dezelfde verbindende kracht heeft als de te wijzigen bepalingen (HvJ EG, 15 oktober 1986, C-168/85 (Commissie v. Italië), Jur. 1986 p. 2945). (Zie tevens HvJEG C-334/94, Commissie tegen Frankrijk 7 maart 1996, r.o. 30, C-197/96, Commissie tegen Frankrijk 13 maart 1997, r.o. 14). Bovendien dient de aanpassing van het strijdige nationale recht tijdig gebeuren. De eis van intrekking of aanpassing van het strijdige nationale recht is een voorbeeld van de specifieke uitwerking van het beginsel van rechtszekerheid, dat zich niet verdraagt met een situatie waarin er verschillende bepalingen van kracht zijn die onderling onverenigbaar zijn.

Ad b. Effectieve rechtsbescherming, nationale procedurele autonomie, gelijkwaardigheid en doeltreffendheid

Het beginsel van effectieve rechtsbescherming brengt, in verband met implementatie, mee dat de omzetting en de operationalisering zodanig moeten geschieden dat de betrokken partijen hun rechten daadwerkelijk voor de rechter geldend kunnen maken en de daadwerkelijke toepassing en handhaving van deze rechten is verzekerd. In artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de EU is het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht expliciet opgenomen (zie hierboven onder 'Inachtneming Handvest').

In de meeste gevallen vindt de toepassing en handhaving plaats op nationaal niveau, door nationale bestuursorganen of andere instanties. Het is dan ook in beginsel aan de lidstaten zelf om de toepasselijke procedures en inrichting voor de handhaving en rechtsbescherming te bepalen. De vrijheid tot het toepassen van nationaal procesrecht bij rechtsbescherming wordt in de literatuur aangeduid als 'nationale procedurele autonomie' en is vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie (HvJ EG, 16 december 1976, C-33/76 (Rewe-Zentralfinanz eG en Rewe-Zentral AG tegen Landwirtschaftskammer für das Saarland), Jur. 1976, p. 1989). Om een minimumniveau van rechtsbescherming te waarborgen heeft het Hof het beginsel van nationale procedurele autonomie echter begrensd.

De jurisprudentie van het Hof gaat uit van twee randvoorwaarden:

- de regels mogen niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke beroepen krachtens nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en;
- de uitoefening van de door de Unierechtelijke rechtsorde verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel).

Zie in dit kader bijvoorbeeld de zaak Unitrading, C-437/13 (ECLI:EU:C:2014:2318) en voor meer informatie het nieuwsbericht op de site van het Expertise Centrum Europees Recht ([ECER](#)).

Het beginsel van effectieve rechtsbescherming brengt, samen met nuttig effect (zie over 'nuttig effect' onderdeel 1.2.3a) en naast de vereisten die reeds uit rechtszekerheid voortvloeien, met zich dat er bij implementatie passende rechtsbeschermingsmaatregelen worden getroffen. Daarbij moet nog worden opgemerkt dat vanuit het Europees perspectief rechtsbescherming en effectieve handhaving c.q. nuttig effect van de Europese normen nagenoeg een op een lopen. Dit heeft te maken met het feit dat de door een individu of bedrijf gezochte rechtsbescherming er vaak ook toe bijdraagt dat de Europese regelgeving door de betrokken lidstaat wordt nageleefd.

Uit de jurisprudentie rond het beginsel van effectieve rechtsbescherming blijkt dat er in wezen twee aspecten aan dit beginsel zitten:

- de formele eis dat er toegang tot de rechter is en;
- de materiële eis dat de inhoudelijke organisatie van de nationale rechtsgang zodanig is, dat de aan het Europees recht ontleende rechten daadwerkelijk geëffectueerd en zonodig afgedwongen kunnen worden.

Ad c. Gelijkeheidsbeginsel, non-discriminatie

Het gelijkheidsbeginsel komt op diverse plekken terug in het Verdrag. In [artikel 2 VEU](#) is bijvoorbeeld gelijkheid opgenomen als een van de waarden waarop de Unie berust. In [artikel 18 VWEU](#) is verder opgenomen dat binnen de Verdragen iedere discriminatie op grond van nationaliteit verboden is.

Het beginsel van gelijke behandeling ligt ten grondslag aan het vereiste van uniforme en gelijktijdige toepassing van het Unierecht dat dus weer impliceert een correcte en tijdige implementatie opdat de door een Unieregeling opgelegde verplichtingen op dezelfde wijze worden toegepast in de lidstaten van de Europese Unie. Onjuiste of niet tijdige implementatie leidt dus in die zin tot ongelijkheid. Daarnaast normeert het gelijkheidsbeginsel ook nationaal – binnen een lidstaat – de implementatie van Europese regelgeving en moet directe en indirecte discriminatie worden voorkomen.

Met andere woorden, bij het treffen van implementatiemaatregelen, in het bijzonder daar waar de lidstaten over een zeker keuzevrijheid beschikken, dient de lidstaat rekening te houden met het gelijkheidsbeginsel c.q. het verbod van discriminatie. Dit houdt in dat een lidstaat niet mag kiezen voor de wijze van implementeren die directe of indirecte discriminatie oplevert (HvJ EG, 25 november 1986, Gevoegde zaken C-201-202/85 (Marthe Klensch en anderen tegen Staatssecretaris voor Land- en wijnbouw), Jur. 1986, p. 3477). Zo heeft het Hof bepaald dat criteria in nationale implementatiemaatregelen die de nationale autoriteiten te veel discretionaire bevoegdheid geven, niet toegestaan zijn. De toepassing van dergelijke criteria zou kunnen leiden tot ongelijke behandeling en zo de uniforme toepassing van het Unierecht in gevaar kunnen brengen (HvJ EG, 11 februari 1971, C-39/70 (Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor GmbH tegen Hauptzollamt Hamburg-St. Annen), Jur. 1971, p. 49. Zie ook HvJEG, 6 juni 1972, C-94/71 (Schlüter & Maack tegen Hauptzollamt Hamburg-Jonas), Jur. 1972 p. 307).

Ad d. Evenredigheidsbeginsel

Het evenredigheidsbeginsel (ook wel proportionaliteitsbeginsel) speelt bij implementatie in brede zin met name een rol bij de handhavingfase en het vaststellen van sancties. Het beginsel is een algemeen beginsel van Unierecht en heeft verdragsrechtelijke status. [Artikel 5 VWEU](#) bepaalt dat "krachtens het evenredigheidsbeginsel de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder [gaat] dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken". Als zodanig heeft het betrekking op het respect voor de nationale rechtsorde. (Op dit terrein is ook het 'Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid' van belang. Zie voor een toelichting op het Protocol onderdeel 3.3.9.)

Evenredigheid in brede zin komt veel voor op terreinen waar regelgeving op EU-niveau niet geharmoniseerd is en lidstaten ruimte hebben voor het vaststellen van maatregelen. De door de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU ontwikkelde zogenoemde 'rule of reason', komt bijvoorbeeld aan de orde bij de rechtvaardiging van een inperking van het vrij verkeer van goederen ([artikel 34 VWEU](#)) en de vrijheid van vestiging onder [artikel 49 VWEU](#). Een inperking op deze vrijheid is alleen onder voorwaarden toegestaan, namelijk non-discriminatie, noodzakelijk vanwege een dwingende reden van algemeen belang en evenredigheid (zie bijvoorbeeld de zaak Gebhard, C-55/94 van het HvJEU van 30 november 1995). In dit kader heeft het evenredigheidsbeginsel betrekking op de relatie tussen verschillende belangen, doelstellingen en instrumenten. Het vereist een afweging van de belangen waarbij het Hof van Justitie in het algemeen drie stappen volgt. Ten eerste moet de maatregel geschikt zijn om het belang daadwerkelijk te beschermen. Ten tweede dient de maatregel onmisbaar en noodzakelijk te zijn voor het bereiken van het beoogde doel. Als derde stap kijkt het Hof van Justitie naar de verhouding tussen de maatregel en het te dienen doel: deze dient evenredig te zijn (HvJ EG, 6 december 2005, gevoegde zaken C-453/03, C-11/04, C-12/04 en

C-194/04, (etikettering diervoeders), Jur. 2005 p. I-10423). Dit laatste aspect, evenredigheid in enge zin, let op de aard van de betrokken belangen en de mate waarin de betrokken belangen door de maatregel geschaad worden. Bijvoorbeeld bij het vaststellen van sancties dient dus de verhouding tussen de zwaarte van de sanctie en de ernst van de overtreding evenwichtig te zijn. In veel arresten laat het Hof van Justitie de toets van evenredigheid in een concrete zaak over aan de nationale rechter.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

1.2.4 Specifieke eisen per fase

1.2.4.a Overzicht fases

In het kader van de implementatieplicht kunnen er verschillende activiteiten vereist zijn, die als volgt kunnen worden onderverdeeld:

1. nalaten van handelingen die die het doel van de EU-regelgeving (ernstig) in gevaar kunnen brengen gedurende de omzettings/uitvoeringstermijn;
2. omzetting van richtlijnen;
3. het harmoniseren door aanpassen en intrekken van strijdige nationale wet- en regelgeving;
4. het operationaliseren of uitvoerbaar maken van Europese rechtsinstrumenten;
5. het verrichten van meldingen aan de Commissie
6. de effectieve toepassing en de handhaving in de praktijk;

Deze activiteiten zijn zowel van regelgevende als niet-regelgevende aard.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

1.2.4.b Nalaten van contraire handelingen gedurende de omzettingstermijn en uitvoeringstermijn

Lidstaten dienen op grond van het beginsel van Unietrouw gedurende de omzettingstermijn van richtlijnen, zich te onthouden van het nemen van maatregelen die het bereiken van de doelstellingen van de Europese regelgeving moeilijker maken.

Deze verplichting vloeit voort uit [artikel 4 VEU](#), in samenhang met [artikel 288 VWEU](#) en met de betrokken richtlijn zelf (HvJ EG, 18 december 1997 [C-129/96](#) (Inter-Environnement Wallonie ASBL tegen Région wallonne), Jur. 1997 p. I-07411. Zie ook HvJ EG, 8 mei 2003, [C-14/02](#) (ATRAL SA tegen Belgische Staat), Jur. 2003 p. I-4431 en HvJ EG, 5 februari 2004, [C-157/02](#) (Rieser Internationale Transporte GmbH tegen Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs), Jur. 2004 p. I-01477, HvJ EG, 22 november 2005, [C-144/04](#) (Werner Mangold tegen Rüdiger Helm), Jur. 2005 p. I-9981), HvJ EG, 4 juli 2006, [C-212/04](#) (Konstantinos Adeneler en anderen tegen Ellinikos Organismos Galaktos), Jur. 2006 p. I-06057). Gedurende deze periode worden de lidstaten geacht stapsgewijs concrete maatregelen te nemen om hun regelgeving aan te passen aan de desbetreffende richtlijn en met name het voorgeschreven resultaat. Ook al wordt het resultaat dus niet direct bereikt, maatregelen die onverenigbaar zijn met de doelstellingen van de richtlijn zijn verboden. Per geval moet worden beoordeeld of de tijdens de omzettingstermijn getroffen maatregelen – bepalingen van nationaal overgangsrecht bijvoorbeeld - zodanig van aard zijn dat zij het resultaat van de richtlijn ernstig in gevaar zouden brengen.

Een ogenschijnlijk aanverwante discussie heeft betrekking op de zogenaamde non-regressiebepalingen (verslechtingsverboden). Deze bepalingen die in toenemende mate in met name sociale richtlijnen worden opgenomen beogen een waarborg te bieden tegen verslechtering van de situatie onder de mom van implementatie van de richtlijn. Het betreft een ander probleem dan het vraagstuk van verplichtingen tijdens de omzettingstermijn. Wel kan natuurlijk de vraag rijzen in hoeverre op een non-regressiebepaling acht moet worden geslagen tijdens deze periode.

Het juridisch karakter van non-regressieclausules is nog niet uitgekristalliseerd. Dergelijke clausules zouden als een bepaling van dwingend recht kunnen worden beschouwd. Men kan ook betogen dat het om clausules van politieke betekenis gaat in de zin dat zij enkel de nationale wetgever aansporen om bij de omzetting van de richtlijnen inzake sociaal beleid niet de reeds door het nationale recht gewaarborgde bescherming te verminderen.

Ook de reikwijdte van non-regressieclausules is omstreden. Terwijl sommigen hierin een stand-still-bepaling lezen, menen anderen dat bij de non-regressieclausules transparantie vooropstaat: om misbruik te voorkomen, verbiedt de clausule de lidstaten om "de uitvoering van de richtlijn aan te grijpen als een gelegenheid om – op een gevoelig terrein als dat van het sociale beleid – de voorheen door het nationale recht gewaarborgde bescherming te verminderen en dit niet toe te schrijven aan een zelfstandig nationaal besluit maar aan – niet-bestaande – communautaire verplichtingen" (Conclusie van advocaat-generaal Tizzano van 30 juni 2005, [C-144/04](#) (Werner Mangold tegen Rüdiger Helm), Jur. 2005 p. I-9981, punt 62).

Voorbeeld

Een voorbeeld van een non-regressiebepaling vindt men in artikel 7, derde lid van richtlijn 2014/54/EU van het Europees Parlement en de Raad 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken (PbEU 2014, L 128):

3. De uitvoering van deze richtlijn vormt onder geen beding een gegronde reden voor een verlaging van het beschermingsniveau van werknemers in de Unie en hun familieleden op de door deze richtlijn bestreken gebieden, onverminderd het recht van de lidstaten om als reactie op veranderde omstandigheden wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in te voeren die afwijken van die welke op 20 mei 2014 de datum van de inwerkingtreding van deze richtlijn bestaan, mits aan deze richtlijn wordt voldaan.

Hoewel deze jurisprudentie tot nu toe betrekking heeft op de omzetting van richtlijnen (zie HvJ EG, 18 december 1997, [C-129/96](#) (Inter-Environnement Wallonie ASBL tegen Région wallonne), Jur. 1997 p. I-07411, HvJ EG, 5 februari 2004, [C-157/02](#) (Rieser Internationale Transporte GmbH tegen Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs), Jur. 2004 p. I-01477, HvJ EG, 4 juli 2006, [C-212/04](#) (Konstantinos Adeneler en anderen tegen Ellinikos Organismos Galaktos), Jur. 2006 p. I-06057, HvJ EG, 22 november 2005, [C-144/04](#) (Werner Mangold tegen Rüdiger Helm), Jur. 2005 p. I-9981) kan vanwege het algemene karakter van het beginsel van Unietrouw aangenomen worden dat een dergelijke verplichting mutatis mutandis ook van toepassing is bij andere soorten Europese regelgeving. Verder kan uit de jurisprudentie van het Hof worden afgeleid dat de onthoudingsplicht ook voor de nationale wetgever geldt (HvJ EG, 10 november 2005, C-316/04, Jur. 2005, I-09759 en HvJ EG, 14 september 2006, [C-138/05](#), Jur. 2006 p. I-08339).

De onthoudingsplicht kan in de praktijk betekenen dat het niet aan te raden is om tijdens de implementatietermijn of uitvoeringstermijn nationale regelgeving vast te stellen die bijvoorbeeld op hetzelfde terrein of onderwerp betrekking heeft en (fundamenteel) indruist tegen de te implementeren Europese regelgeving.

Laatst gewijzigd op: 20-9-2024

1.2.4.c Omzetting bij richtlijnen, overschrijfsverbod bij verordeningen

Omzetting betreft de uitvoering van richtlijnen in het nationale recht door middel van het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. [Artikel 288 VWEU](#) bepaalt dat een richtlijn verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Het implementeren van richtlijnen houdt onder meer in dat lidstaten deze 'vertalen' naar nationaal recht op een zodanige wijze dat het beoogde resultaat van de Europese regelgeving bereikt wordt (onder meer HvJ EG, 8 april 1976, [C-48/75](#) (Royer), Jur. 1976, p. 497.) Omzetting heeft primair betrekking op richtlijnen, maar ook andere soorten rechtsinstrumenten kunnen tot omzetting door middel van nationale wet- en regelgeving noodzakelijk zijn.

Het Hof heeft in dit kader bepaald dat implementatie volledig en nauwkeurig moet zijn, en dat vorm en middelen zodanig gekozen moeten worden dat ze, gelet op het onderwerp en de inhoud van de richtlijn, geschikt zijn om het nuttig effect van een richtlijn te waarborgen. De inhoud van de richtlijn is dus in belangrijke mate bepalend voor de vorm van de nationale implementatiemaatregelen. Een lidstaat moet de meest passende vorm en middelen kiezen voor het bereiken van het beoogde resultaat. Naast de inhoud in strikte zin van het woord is ook de eventuele harmonisatievorm, zoals totale harmonisatie of minimumharmonisatie, die in een richtlijn gehanteerd wordt van belang voor de implementatie. 'Volledig' betekent bijvoorbeeld dat de lidstaten niet kunnen volstaan met gedeeltelijke implementatie of een implementatie op hoofdlijnen. Een nauwkeurige implementatie is vooral van belang waar rechten en plichten van particulieren aan de orde zijn, dit in verband met de eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid. Voor de nationale wetgever die een richtlijn implementeert, kan deze eis bijvoorbeeld betekenen dat secuur wordt nagegaan of een richtlijn voor particulieren rechten en plichten in het leven wil roepen en of deze volledig en op duidelijke wijze zijn omgezet in nationale wet- en regelgeving. Het respecteren van het rechtszekerheidsbeginsel

houdt verder in dat implementatiemaatregelen moeten voldoen aan eisen van dwingende kracht, dat wil zeggen dat implementatie in principe door middel van bindende wetgeving moet worden gerealiseerd. Voor wat betreft de vorm van implementatie is van belang dat de materiële inhoud van een richtlijn moet worden omgezet naar een nationaal normatief kader, dat wil zeggen dwingende rechtskracht moet hebben (HvJ EG, 2 december 1986, [C-239/85](#), (Toxische en gevaarlijke stoffen), Jur. 1986 p. 3645 en HvJ EG, 22 april 1999, [C-340/96](#), (Drinkwater Verenigd Koninkrijk, Jur. 1990 p. I-2023). Ontleent een particulier (bijvoorbeeld een dienstverlener uit een andere lidstaat) bepaalde rechten aan een richtlijn, dan moeten deze ook afdwingbaar zijn ten opzichte van de overheid en eventueel andere particulieren. Anders zouden de bepalingen van de richtlijn niet het beoogde effect hebben. Ook rechten en verplichtingen van bijvoorbeeld decentrale overheden dienen afdwingbaar te zijn. Het stellen van nationale algemeen verbindende voorschriften is dan ook meestal onontkoombaar en de mogelijkheden voor alternatieve implementatiemethoden, zoals door middel van convenanten of zelfregulering, zijn beperkt. Het Hof van Justitie is overigens snel van mening dat een richtlijn rechten en verplichtingen voor burgers beoogt te creëren. Dat brengt met zich mee dat de strenge eisen voor wat betreft het dwingende karakter van de omzettingsmaatregelen, de kenbaarheid, duidelijkheid en afdwingbaarheid al snel van toepassing zijn.

Zo heeft het Hof ten aanzien van een richtlijn over de bescherming van het grondwater overwogen: 'De betrokken richtlijn is erop gericht, het grondwater in de Gemeenschap doeltreffend te beschermen door de Lid-Staten bij wege van precieze en gedetailleerde voorschriften te verplichten een coherente regeling, bestaande uit verboden, vergunningen en controleprocedures, uit te vaardigen om het lozen van bepaalde stoffen te verhinderen of te beperken. De bepalingen van de richtlijn beogen dus rechten en plichten voor particulieren in het leven te roepen' (HvJEG, 28 februari 1991, C-131/88 (Commissie tegen Duitsland), Jur. 1991 p. I-825).

Volgens het Hof van Justitie is het voor de omzetting van een richtlijn niet per se vereist dat de desbetreffende bepalingen ervan formeel en letterlijk in een uitdrukkelijke, specifieke wettelijke bepaling worden overgenomen (HvJ EG, 23 mei 1985, [C-29/84](#) (Commissie tegen Duitsland), Jur. 1985 p. 1661). Daarnaast is het tot nu toe niet gebleken dat alleen volgens een bepaalde methode geïmplementeerd mag worden. Bij omzetting van richtlijnen in nationaal recht heeft men de keuze uit een scala aan mogelijkheden. Elke techniek heeft zijn voordelen en nadelen. Tot de mogelijkheden behoren met name 'verwijzing', 'copy-in' en 'vertaling' in vertrouwde nationale terminologie. Zie meer over verwijzing [onderdeel 2.1.3c](#) en over implementatiestrategieën [2.1.1c](#).

Voor verordeningen ligt dit vanwege de kenmerken van een verordening anders, zoals bleek in onderdeel 1.1.4. In de [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) is dan ook opgenomen dat bepalingen van een EU-verordening niet worden overgenomen in nationale regelingen, tenzij daar een bijzondere reden voor bestaat ([aanwijzing 9.9](#)). Dit wordt het 'overschrijfverbod' genoemd. De achtergrond van deze aanwijzing is dat verordeningen op grond van [artikel 288 VWEU](#) verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat. Met andere woorden, de verordening maakt na inwerkingtreding automatisch onderdeel uit van de nationale rechtsorde. Het gevolg van de rechtstreekse toepasselijkheid is dat het de lidstaten verboden is te implementeren in de zin dat er geen omzetting in nationaal recht mag plaatsvinden. Soms wordt dit ook 'het overschrijfverbod' genoemd. Er bestaat een hele reeks redenen voor dit verbod:

- Bij het opnemen van (delen van) een verordening in nationaal recht zou verwarring kunnen ontstaan over de herkomst van de regel wat de rechtszekerheid van individuen aantast;
- Omzetting zou ertoe kunnen leiden dat (organen van) de lidstaat in kwestie abusievelijk zou(den) kunnen menen dat de regeling waarin de verordening wordt omgezet, rechtsgeldig kan worden gewijzigd;
- Na omzetting van een verordening in nationaal recht zou niet altijd duidelijk kunnen zijn of er een bevoegdheid of zelfs plicht is tot het stellen van prejudiciële vragen;
- Omzetting zou verwarring kunnen veroorzaken over het tijdstip van inwerkingtreding van de verordeningen;
- Er zou een risico bestaan dat de verordening gewijzigd wordt terwijl de nationale omzettingswetgeving niet wordt aangepast.

Dit alles brengt de rechtstreekse werking en uniforme toepassing van de verordening in gevaar. Op grond van het beginsel van Unietrouw rust op lidstaten derhalve de plicht zich ten aanzien van verordeningen te onthouden van omzettingshandelingen (HvJ EG, 31 januari 1978, [C-94/77](#) (Fratelli Zerbone Snc tegen Amministrazione delle finanze dello Stato) Jur. 1978 p. 99).

Wel is het toegestaan dat lidstaten maatregelen ter uitvoering van een verordening vaststellen indien deze de rechtstreekse werking ervan niet belemmeren, het karakter van rechtshandeling van de Unie ervan niet verbergen en, binnen de grenzen van de bepalingen ervan, het gebruik van de bij die verordening toegekende beoordelingsmarge preciseren (arresten van 25 oktober 2012, Ketelä, C-592/11, EU:C:2012:673, punt 36, en van 15 mei 2014, Szatmári Malom, [C-135/13](#), EU:C:2014:327, punt 55). Tevens is het wel vaak noodzakelijk vanwege de verordening regelgeving vast te stellen, zie de onderdelen hierna.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

1.2.4.d Harmoniseren van nationale regelgeving door aanpassing strijdige regelgeving

Om tot een goede werking van de betreffende EU-regelgeving te komen kan het noodzakelijk zijn nationale regelgeving verder te conformeren aan de Europese. Nationale regelgeving dient te worden nagelopen om na te gaan of deze voorschriften bevat die strijdig zijn met de te implementeren Europese regelgeving. De betreffende regelgevende activiteiten kunnen dan ook bijvoorbeeld zien op:

- de concretisering van materiële bepalingen naar de nationale situatie;
- het aanpassen of intrekken van voorschriften die strijdig zijn met de te implementeren EU-regelgeving of aan toepassing in de weg staan.

Het gaat hier dus niet zozeer om de omzetting van de betreffende artikelen in EU-regelgeving in bijvoorbeeld een wijzigingswet, maar het aanpassen van regelgeving die niet conform de EU-regelgeving is of (EU-bepalingen die) verduidelijking behoeven.

Om welk Europees rechtsinstrument het ook gaat, het is dus altijd nodig om de te implementeren Europese regelgeving naast relevante nationale wet- en regelgeving te leggen en na te gaan of het noodzakelijk is iets aan te passen of in te trekken.

Voorbeeld

Een voorbeeld van aanpassingsactiviteiten kan gevonden worden in het kader van de Nederlandse implementatie van verordening nr. (EG) 166/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en tot wijziging van de richtlijnen nr. 91/689/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 33/1). Bij de implementatie van de verordening volgde aanpassing en het deels schrappen van het overlappende Nederlands systeem van milieuverslaglegging (hoofdstuk 12 Wet milieubeheer) om dubbele verplichtingen voor bedrijven te voorkomen.

Met name ook de implementatie van verordeningen vereist vaak een aanpassing of intrekking van eventueel met de desbetreffende verordening strijdig nationaal recht. De beginselen van voorrang van Unierecht en de rechtstreekse toepasselijkheid van verordeningen brengen weliswaar mee dat met de verordening strijdig nationaal recht buiten toepassing gelaten moet worden, maar niettemin rust op de lidstaten volgens de jurisprudentie van het Hof de verplichting om dergelijk strijdig nationaal recht expliciet aan te passen (HvJ EG, 17 mei 1972, [C-93/71](#) (Orsolina Leonesio tegen Ministerie van Land- en Bosbouw van de Italiaanse Republiek), Jur. 1972 p. 287, HvJ EG, 4 april 1974, [C-167/73](#) (Commissie v. Frankrijk), Jur. 1974 p. 359, HvJ EG, 10 oktober 1973, [C-34/73](#) (Variola t. Amministrazione delle Finanze), Jur. 1973, p. 981). Deze verplichting wordt (deels) ingegeven door het vereiste van rechtszekerheid en in het bijzonder de kenbaarheid van het recht.

De strijd tussen een nationale regel en het Unierecht kan alleen definitief worden opgeheven door middel van een dwingend nationaal voorschrift dat dezelfde verbindende kracht heeft als de te wijzigen bepalingen (HvJ EG, 15 oktober 1986, [C-168/85](#) (Commissie v. Italië), Jur. 1986 p. 2945). Er kan dus niet worden volstaan met de gedachte dat Unierecht voorrang heeft boven de strijdige nationale bepaling.

Voorbeeld

Een voorbeeld waarin strijdige nationale wetgeving aangepast moest worden, kan gevonden worden in een zaak van de Europese Commissie tegen Frankrijk (HvJ EG, 13 juli 2000, C-160/99 (Commissie tegen Frankrijk), Jur. 2000, p. I-6137). In deze zaak had Frankrijk nagelaten de met een verordening strijdige nationale bepaling tijdig te wijzigen. Frankrijk betoogde dat, in afwachting van de goedkeuring van een wetsontwerp daartoe, de toepassing van de verordening was verzekerd door middel van een circulaire en een voetnoot. Het Hof oordeelde echter dat de handhaving van de nationale bepaling tot een onduidelijke feitelijke situatie leidde. De circulaire en de voetnoot konden de strijdigheid niet definitief opheffen, omdat zij geen dwingende nationale voorschriften waren met dezelfde rechtskracht als de te wijzigen bepaling.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

1.2.4.e Operationaliseren of uitvoerbaar maken van Europese regelgeving

Het operationaliseren of uitvoerbaar maken van Europese regelgeving heeft betrekking op een reeks van verschillende activiteiten, zoals;

- Het aanwijzen en melden van nationale instanties die belast worden met de verdere uitvoering en toepassing van de

Europese normen of de omzettingsmaatregelen.

- Het voorzien in een adequaat handhavings- en/of sanctiestelsel, waaronder de aanwijzing van de bevoegde instanties voor handhaving.

In [onderdeel 2.5. Operationaliseren EU-regelgeving](#) wordt hier uitgebreid op ingegaan, hier komt het kort aan de orde. De verplichting tot het operationaliseren vloeit in beginsel bij richtlijnen voort uit de standaardbepaling dat de lidstaten 'de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om aan de richtlijn te voldoen'. Echter, ook zonder dergelijke voorschriften bestaat de verplichting tot het operationaliseren van Europese rechtsinstrumenten op basis van het loyaliteitsbeginsel en de nuttig effect leer van het Hof van Justitie. Tevens kan de betreffende EU-regelgeving expliciet bepalen dat bevoegde instanties moeten worden aangewezen voor de uitvoering, toepassing of handhaving/sanctionering.

Voorbeelden

Voorbeelden van een verplichting tot het aanwijzen van een nationale instantie die belast wordt met de verdere uitvoering en toepassing van de Europese regelgeving:

Verordening nr. (EG) 1013/2006 (overbrenging van afvalstoffen) van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006, PbEU L 190/1. Artikel 53 van deze verordening bepaalt dat de lidstaten de voor de toepassing van de verordening bevoegde autoriteit(en) aanwijzen en dat voor doorvoer elke lidstaat één bevoegde autoriteit aanwijst.

Richtlijn nr. 2005/36 van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 (PbEU L 255/25, erkenning van beroepskwalificaties). Artikel 56 verplicht tot de aanwijzing van een coördinator; artikel 57 tot aanwijzing van contactpunten.

Het overschrijfbod bij verordeningen neemt niet weg dat er tevens een noodzaak of zelfs plicht kan bestaan om een verordening te operationaliseren door het opstellen van een nationale regeling.

Zoals in de toelichting bij de Aanwijzing omtrent het overschrijfbod wordt aangegeven kan er een bijzondere reden zijn om nationale regelgeving op te stellen. De verordening bevat bijvoorbeeld een uitdrukkelijke opdracht tot het treffen van uitvoeringsmaatregelen of omdat er anders in ernstige mate afbreuk gedaan aan de begrijpelijkheid van een nationale regeling. Ook is vaak operationalisering of uitvoering van de verordening nog noodzakelijk in de zin dat in nationale regelgeving nog bepalingen moeten worden opgenomen betreffende sanctionering, rechtsbescherming en aanwijzing van met de uitvoering van de verordening belaste instanties en met de verordening strijdige regelgeving moet worden aangepast (zie 2. Omzetting en uitvoering/5. Operationaliseren EU-regelgeving). De plicht of bevoegdheid tot het stellen van regelgevende activiteiten kan voortvloeien hetzij uit een algemene ('de lidstaten kunnen bepalen') of specifieke ('de lidstaten stellen vast') opdracht neergelegd in de verordening zelf, hetzij uit het algemene beginsel van Unietrouw en de doctrine van nuttig effect van [artikel 4 VEU](#). Deze zullen vaak betrekking hebben op het aanwijzen van nationale instanties voor toepassing van de bepalingen van de verordening en het toezicht daarop, het opzetten van noodzakelijke procedures en nadere uitwerking van materiële voorschriften van de verordening (concretisering en/of aanvulling).

Ten aanzien van het aanwijzen of opzetten van de bevoegde instanties zijn er verschillende situaties denkbaar. Vooropgesteld moet worden dat de lidstaten gehouden zijn om instanties te kiezen die in staat en geschikt zijn om de volledige en effectieve toepassing van een verordening te verzekeren en moeten maatregelen getroffen worden om de uniforme toepassing van het Europees recht in iedere lidstaat zoveel mogelijk te waarborgen. Daarnaast hangt het van de inhoud van de betrokken verordening af welke instantie als bevoegde instantie zou kunnen worden aangewezen. Voor wat betreft het aanwijzen van bevoegde instanties voor de handhaving van de betrokken regels, zoals toezichthoudende instanties, vormt dit een onderdeel van de verplichting om te voorzien in een adequaat handhavings- of sanctiestelsel. Er kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de Wet op de economische delicten van toepassing zal zijn op overtredingen van de regeling. Zowel in verordeningen als in richtlijnen komen in toenemende mate expliciete bepalingen voor die betrekking hebben op handhaving.

Voorbeeld

Een voorbeeld hiervan kan gevonden worden in verordening (EG) nr. 261/2004 (Verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van Verordening 295/91, PbEU 2004 L 46/1). Artikel 16 verplicht de lidstaten tot het aanwijzen van een instantie die verantwoordelijk is voor de handhaving.

Een ander vraagstuk is nog in hoeverre de nationale wetgever bevoegd of verplicht is om nadere invulling te geven aan vage termen en normen in een verordening, als een expliciete grondslag daartoe in de verordening ontbreekt. Bij deze aan- of invulling of concretisering moet een afweging gemaakt worden tussen de effectieve toepassing van de verordening (waarvoor concretisering nodig is) en de uniforme toepassing van een verordening in de lidstaten, die mogelijk in gevaar wordt gebracht door de concretiserende maatregelen. Voor concretisering geldt overigens dat het om nadere invulling van Unierechtelijke begrippen gaat, waarvan het Hof van Justitie in laatste instantie over de rechtsgeldigheid oordeelt.

Voorbeeld

Een voorbeeld is het gebruik van de term 'voldoende vakbekwaam', zoals in artikel 5 van Verordening (EG) nr. 950/97 (Verordening (EG) nr. 950/97/EG van de Raad van 20 mei 1997 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur, PbEG L 142/1). De Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw geeft uitvoering aan deze verordening (Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw, Staatscourant 1997, nr. 187, p. 14). In artikel 7 lid 1 sub d en e wordt de vage term "voldoende vakbekwaam" uit de verordening als volgt nader ingevuld:

"d. beschikt over voldoende agrarische vakbekwaamheid; te dien einde bezit hij ten minste een getuigschrift van een erkende landbouwkundige opleiding of van een opleiding van een hiermee gelijkwaardig niveau of is hij ten minste drie jaren op een glastuinbouwbedrijf werkzaam geweest en

e. een boekhouding voert die ten minste voldoet aan de volgende voorwaarden:

- het boeken van ontvangsten en uitgaven, met bewijsstukken, en

- het opstellen van een jaarbalans betreffende de stand van de activa en passiva van het bedrijf."

Uit vaste jurisprudentie blijkt dat bij de bepaling van de draagwijdte van begrippen van Unierecht rekening moet worden gehouden met zowel de bewoording en de context als de doelstellingen van de bepaling, en moet er, uit hoofde van het gelijkheidsbeginsel en de eenvormige toepassing van het Unierecht, naar gestreefd worden dat de begrippen in alle lidstaten uniform en autonoom worden uitgelegd (zie bijvoorbeeld HvJ EG, 6 maart 2008, [C-98/07](#) (Nordania Finans e.a. tegen Skatteministeriet), Jur. 2008, p. 0000). Bij de overweging om een vage norm in een verordening al dan niet nationaal te concretiseren en zoja hoe, kan het nuttig zijn om bij andere lidstaten van de Europese Unie na te gaan hoe zij omgaan met de vage norm.

In [onderdeel 2.5. Operationaliseren van EU-regelgeving](#) wordt uitgebreid ingegaan op de verschillende aspecten van operationaliseren, zoals het regelen van de uitvoering en handhaving.

Laatst gewijzigd op: 20-9-2024

1.2.4.f Het verrichten van meldingen

Richtlijnen bevatten bijna altijd een termijn waarbinnen lidstaten de omzetting van de richtlijn moeten voltooien, die meestal op deze wijze is geformuleerd:

De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk [omzettingstermijn] aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mede.

Wanneer de lidstaten die maatregelen vaststellen, wordt in de maatregelen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van nationaal recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

De onderliggende gedachte voor de tijdige implementatie is de uniforme en gelijktijdige toepassing van het Unierecht (HvJ EG, 7 februari 1973, [C-39/72](#) (Commissie tegen Italië), Jur. 1973, p. 101 en de Verklaring m.b.t. implementatie van gemeenschapsrecht bij het Verdrag van Maastricht). Voor sommige lidstaten kunnen speciale implementatietermijnen gelden of kunnen zij voor een uitstel opteren. In sommige gevallen wordt een onderscheid gemaakt tussen de inwerkingtreding van de omzettingsregelgeving en het tijdstip waarop het resultaat bereikt moet zijn. In andere gevallen kan de implementatie gefaseerd zijn.

Voorbeeld

Artikel 13 van richtlijn nr. 92/13/EEG (PbEG L 76/14) (aanbestedingen in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie) bepaalt bijvoorbeeld: '1. De Lid-Staten treffen de maatregelen die nodig zijn om vóór 1 januari 1993 aan deze richtlijn te voldoen. Het Koninkrijk Spanje treft deze maatregelen uiterlijk op 30 juni 1995. De Helleense Republiek en de Republiek Portugal treffen deze maatregelen uiterlijk op 30 juni 1997.'

Op grond van artikel 13, lid 3 van richtlijn nr. 2004/113/EG (PbEU L 373/37) gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten) mogen kosten die verband houden met zwangerschap en moederschap, in geen geval tot verschillen leiden in premies en uitkeringen in het kader van verzekeringsdiensten en aanverwante financiële diensten. Echter, de lidstaten 'kunnen de uitvoering van de maatregelen die noodzakelijk zijn om aan dit lid te voldoen uitstellen tot uiterlijk twee jaar na 21 december 2007. De betrokken lidstaten moeten de Europese Commissie in dat geval onmiddellijk

daarvan in kennis stellen' (21 december 2007 is de implementatiedeadline voor de richtlijn).

Het bestaan van een termijn voor implementatie hangt samen met de vrijheid die lidstaten wordt gelaten ten aanzien van de keuze voor vorm en middelen van omzetting. Deze keuzevrijheid en de verplichting tot het verrichten van omzettingshandelingen in de nationale rechtsorde maakt het noodzakelijk dat lidstaten over enige tijd beschikken om een en ander te realiseren.

De implementatiemelding verloopt voor richtlijnen via een daartoe door de Commissie aangewezen database (NUM-systeem, ook wel NME, zie meer hierover in [III/5. Fase implementatiemelding](#)). Zonder de melding in het systeem van de volledige implementatie, is de lidstaat ingebreke ook al is verder alle regelgeving aangepast.

In sommige richtlijnen is tevens een verplichting opgenomen om een transponeringstabel mee te sturen. Deze [transponeringstabel](#) moet eveneens in de database worden toegevoegd om volledig aan de implementatieverplichting te kunnen voldoen. Een dergelijke plicht is te herkennen aan de formulering:

"Overeenkomstig de gezamenlijke politieke verklaring van 28 september 2011 van de lidstaten en de Commissie over toelichtende stukken hebben de lidstaten zich ertoe verbonden om in gerechtvaardigde gevallen de kennisgeving van hun omzettingsmaatregelen vergezeld te doen gaan van één of meer stukken waarin het verband tussen de onderdelen van een richtlijn en de overeenkomstige delen van de nationale omzettinginstrumenten wordt toegelicht. Met betrekking tot deze richtlijn acht de wetgever de toezending van dergelijke stukken gerechtvaardigd."

Deze formulering is te vinden aan het einde van de overwegingen voor de artikelen in de richtlijn. Zie meer hierover in [onderdeel 3.5.3b](#). De Commissie verwacht in ieder geval dat deze actueel is. De meldplicht is tevens te herkennen aan het verzoek in het NUM-systeem en de IDB om een 'explanatory doc' toe te voegen.

Verder kunnen er andersoortige meldplichten in de EU-regeling zijn opgenomen. Deze gelden ook voor verordeningen. Te denken valt aan het melden van bevoegde instanties, of een meldplicht voor de gevallen dat een lidstaat van een bepaalde derogatiemogelijkheid in de betreffende regeling mogelijk maakt. Zie meer hierover [onderdeel 3.5.4 Andere meldingen in de EU-regeling dan de implementatiemelding](#).

Tot slot is het nog van belang te wijzen op andersoortige meldplichten die van toepassing kunnen zijn die niet in de te implementeren regeling staan. Te denken valt aan:

- de notificatie van technische voorschriften aan goederen en elektronische diensten (richtlijn 2015/1535/EU),
- de notificatie van eisen aan de verrichting van diensten of vestiging (richtlijn 2006/123/EG)
- de verplichting om bepaalde normen te melden op basis van [artikel 114 VWEU](#) (oud artikel 95 EG) met name op milieuterrein etc.

De meeste van deze meldplichten zijn van toepassing op de situatie dat de betreffende EU-regeling ruimte laat om nationaal nog verdergaande voorschriften vast te stellen of delen niet harmoniseert. Indien van een dergelijk ruimte gebruik gemaakt wordt zal in de gaten gehouden moeten worden of een dergelijke meldplicht van toepassing is. Zie voor meer informatie hierover de [KCBR-site/onderwerpen notificatie](#) en [implementatie](#).

Laatst gewijzigd op: 7-4-2025

1.2.4.g Effectieve toepassing en de handhaving in de praktijk

Het resultaat van een richtlijn moet niet alleen rechtens, maar ook feitelijk verzekerd worden (arresten van 15 juni 1995, Commissie/Luxemburg, ([C-220/94](#), Jurispr. blz. I-1589) en 18 januari 2001, Commissie/Italië ([C-162/99](#), Jurispr. blz. 1-541). [C-103/00](#) Commissie/Griekenland HvJ EG, 15 maart 1990, [C-339/87](#) (Commissie tegen Nederland), Jur. 1990, p. I-851, r.o. 25. Onder meer bevestigd in HvJ EG, 30 mei 1991, [C-361/88](#) (Commissie tegen Duitsland), Jur. 1991, p. I-2567, r.o. 24 en HvJ EG, 1 oktober 1991, [C-64/90](#) (Commissie tegen Frankrijk), Jur. 1991, p. I-4335, r.o. 12). Anders gezegd, het resultaat heeft betrekking op zowel de wettelijke als de feitelijke situatie die ingevolge de richtlijn bereikt moet worden. De effectieve toepassing en handhaving van de richtlijn – of preciezer gezegd van de omzettingsmaatregelen – eist daarom bijvoorbeeld ook dat bij de omzetting passende handhavings-, sanctionerings- en rechtsbeschermingsregels worden vastgesteld, ook wanneer de richtlijn er niet specifiek in voorziet.

Hetzelfde geldt uiteraard voor verordeningen, ook deze dienen na inwerkingtreding en na afloop van een eventuele uitvoeringstermijn daadwerkelijk toegepast en gehandhaafd te worden.

2 Module 2: Omzetting en uitvoering in nationale regelgeving

2.1 Het nationale wetgevingskader

2.1.1 Algemene uitgangspunten bij omzetting en uitvoering

2.1.1.a Het beginsel van institutionele autonomie

Wanneer Europese regelgeving moet worden geïmplementeerd, moet een nationale wetgevingsjurist niet alleen rekening houden met de Europeesrechtelijke eisen die aan implementatie worden gesteld, maar ook met het nationaalrechtelijk kader waarbinnen de implementatie moet worden gerealiseerd. Het nationale recht stelt in elke lidstaat zo zijn eigen eisen aan nationale wetgeving, welke soms ook in het geval van implementatie van Europese regelgeving moeten worden nageleefd.

Er zijn twee redenen waarom de nationaalrechtelijke context zo belangrijk is voor de implementatie van Europese regelgeving: het Europeesrechtelijke beginsel van institutionele autonomie en de Nederlandse keuze om implementatie van Europese regelgeving zoveel mogelijk aan te laten sluiten op het bestaande wet- en regelgevingskader.

Het Europese recht laat aan de lidstaten relatief veel vrijheid om hun eigen wetgevingsproces en –structuur in te richten op een wijze die zij zelf passend en wenselijk achten. Dat vloeit voort uit het beginsel van institutionele autonomie van de lidstaten, dat een belangrijke rol speelt in de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Dit beginsel houdt in dat de lidstaten – in algemene zin, dus ook buiten de context van implementatie van Europese regelgeving – vrij zijn om hun institutionele structuur in te richten naar eigen bevinden.

Met inwerkingtreding van het [Verdrag van Lissabon](#) is het beginsel van institutionele autonomie voor het eerst opgenomen in de verdragen. [Artikel 4 van het EU-verdrag](#) verwijst naar de politieke en constitutionele basisstructuren, alsmede naar regionaal en lokaal zelfbestuur. Daardoor tast de Europese Unie in beginsel bijvoorbeeld de inrichting van Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat niet aan. Dit betekent dat regelingen van bijvoorbeeld provincies en gemeenten ook dienst kunnen doen als implementatieregeling, ook al komt dat in de praktijk niet heel regelmatig voor vanwege de Europeesrechtelijke eis dat implementatieregelingen over het algemeen op het geheel van het grondgebied van de lidstaat van toepassing dienen te zijn. Dit neemt niet weg dat decentrale en andere overheden op allerlei manieren betrokken kunnen zijn bij de totstandkoming van implementatiewetgeving, bijvoorbeeld in het geval van Europese regelgeving die niet geldt op het gehele grondgebied van de lidstaat (maar bijvoorbeeld alleen betrekking heeft op havengebieden). Ook functioneel gedecentraliseerde lichamen zijn soms bij de implementatie van Europese regelgeving betrokken. In het verleden was hiervan bijvoorbeeld sprake bij de zogenoemde product- en bedrijfsschappen (pbo's), maar te denken valt ook aan beroepsorganisatie zoals de Nederlandse Orde van Advocaten die regelgeving op het terrein van de richtlijn erkenning beroepskwalificaties toepassen als bevoegde instantie.

Het beginsel van institutionele autonomie gaat echter verder. Het beginsel impliceert tevens dat zaken als de inrichting van het nationale wetgevingskader, zoals de bepaling van het geschikte regelingsniveau, nationale aangelegenheden zijn. Lidstaten hebben verder de vrijheid om de bestaande, reguliere nationale regelgevingskaders zoals die ook gelden voor nationale regelgeving toe te passen op implementatie van Europese regelgeving of daarvoor juist speciale regelingen te treffen. Het Europese recht vereist dus bijvoorbeeld niet dat implementatiewetgeving per se parlementaire wetgeving is, zoals in Nederland wetten in formele zin; Europeesrechtelijk gezien zal een formele wet nooit als implementatiemiddel kunnen worden voorgeschreven.

Ten aanzien van de implementatie van richtlijnen geldt daarbij nog dat de lidstaten in beginsel vrij zijn in de keuze van vorm en middelen. Dit roept de vraag op of deze nationale keuzevrijheid ten aanzien vorm en middelen ook kan betekenen dat geïmplementeerd mag worden via een methode die niet neerkomt op de vaststelling van of verwijzing naar (bestaande) algemeen verbindende voorschriften in Nederlandse wet- en regelgeving. Zoals reeds vermeld in de module implementatie is implementatie door middel van maatregelen anders dan door bindende nationale wet- en regelgeving echter slechts bij hoge uitzondering toegestaan, zie meer hierover in [onderdeel 1.2.3f inachtneming algemene rechtsbeginselen over rechtszekerheid](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.1.1.b Geen rechtvaardiging van niet-nakoming

De keerzijde van de vrijheid om EU-implementatie zelfstandig in te richten is echter wel dat de lidstaten geen argumenten kunnen ontlenen aan de interne institutionele verhoudingen of procedures om het ontbreken van implementatiemaatregelen of het overschrijden van implementatietermijnen te rechtvaardigen. Zo heeft het Hof van Justitie bijvoorbeeld geoordeeld dat de omstandigheid dat de wetsprocedure complex en daardoor langdurig is, de overschrijding van de implementatietermijn niet rechtvaardigt (onder meer HvJ EG 17 oktober 1996, [C-312/95](#) (Commissie/Luxemburg), Jur. 1996, p. I-5143). Zelfs problemen van constitutionele aard kunnen volgens het Hof van Justitie geen rechtvaardiging vormen (onder meer HvJ EG 12 december 1996, [C-297/95](#) (Commissie/Duitsland), Jur. 1996, p. I-6739). Ook omstandigheden die rechtstreeks voortvloeien uit en essentieel zijn voor het functioneren van een democratie (zoals het feit dat er verkiezingen plaatsvinden en het nationale parlement om die reden niet volledig operationeel is) kunnen dat niet (onder meer HvJ EG 12 februari 1998, [C-144/97](#) (Commissie/Frankrijk), Jur. 1998, p. I-613). Hetzelfde geldt voor problemen en omstandigheden van meer organisatorische aard. Zo mag eventuele intensieve en tijdrovende interdepartementale afstemming geen obstakel opleveren voor tijdige implementatie.

Verder blijft altijd de overkoepelende verantwoordelijkheid van de lidstaat als zodanig bestaan. Dat betekent dat de regering ten volle verantwoordelijk blijft voor alle aspecten van de implementatieverplichting, zelfs al zouden feitelijk de Staten-Generaal, adviesorganen, of decentrale en gedeconcentreerde overheden voor belangrijke delen van de schending verantwoordelijk zijn (op basis van de British Gas jurisprudentie van het Hof van Justitie: HvJ EG 12 juli 1990, [C-188/89](#), Jur. 1990 p. I-03313). Zie tevens in dit kader [onderdeel 3.6. Fase toepassing EU-recht](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.1.1.c Implementatiestrategieën

In Nederland is ervoor gekozen om de implementatie van Europese regelgeving zoveel mogelijk te laten aansluiten bij al die uitgangspunten, regels, procedures, methodes en technieken die gelden voor autonome regelgeving, dat wil zeggen regelgeving die niet van Brusselse oorsprong is (geen implementatie maar voortkomend uit nationaal beleid). Er is met andere woorden dus sprake van gelijke behandeling van autonome regelgeving en implementatieregelgeving. In deze keuze wijkt Nederland af van bijvoorbeeld een systeem waarvoor het Verenigd Koninkrijk had gekozen met de European Communities Act 1973, een algemene machtigingswet. Op basis van deze wet werd de regering (en ook individuele ministers) gemachtigd om in algemene zin regels op te stellen als het Europese recht dit vereiste, zonder – nadere – wettelijke basis. In Nederland is dit echter niet zo; Europese regelgeving die moet worden geïmplementeerd in de nationale rechtsorde is daardoor afhankelijk van het nationaalrechtelijke kader voor de vaststelling van regelgeving.

Is het vaststellen van implementatieregelgeving wezenlijk anders dan het vaststellen van autonome regelgeving? Het hangt af van de nationale keuzes die op dit punt gemaakt worden of dit zo is. Nederland heeft er – veeleer impliciet dan expliciet – voor gekozen om de implementatie van EU-regelgeving in te passen in het bestaande systeem van regelgeving. Het Nederlandse wetgevingssysteem is dus niet specifiek ingericht op de implementatie van Europese regelgeving. Het is eerder andersom:

implementatie moet zoveel mogelijk worden ingepast in het bestaande systeem van wetgeving. Dat geldt over de volle breedte van het wetgevingssysteem. De manieren van totstandkoming van implementatieregelgeving zijn in beginsel identiek aan de procedures die voor de totstandkoming van vergelijkbare autonome regelgeving gelden. Ook voor de vraag op welk niveau een onderwerp geregeld moet worden, maakt het dus in beginsel niet uit of het gaat om implementatieregelgeving dan wel autonome regelgeving.

Voor wat betreft implementatiestrategieën heeft De Raad van State een helder onderscheid gemaakt in zijn [jaarverslag van 2010](#), namelijk:

- Integratie van de Europese regeling in de nationale wetssystematiek
- Afzondering van de Europese regeling
- Overname van de Europese systematiek door de nationale wetgeving

Daarbij geeft de Raad aan dat naast een aantal Europese factoren die van invloed is op de keuze van de implementatiestrategie, zoals de mate van harmonisatie, mate van detaillering, type rechtsinstrument, geeft de Raad aan dat er een aantal nationale factoren van invloed is op de keuze voor een implementatiestrategie. Het betreft:

1. De mate van harmonisatie op nationaal niveau
De Raad geeft aan dat indien er op een bepaald beleidsterrein een bepaalde mate van codificatie of harmonisatie heeft plaatsgevonden de bereidheid om de algemene nationale systematiek te doorbreken minder groot zal zijn.
2. De reikwijdte van de nationale regeling
Indien de reikwijdte van de Europese regeling zich uitstrekt over veel verschillende nationale subterreinen zal de afweging om de Europese systematiek als maatstaf te nemen mogelijk anders zijn dan indien slechts een klein onderdeel van de nationale regeling wordt geraakt.
3. Mate van detaillering
Naarmate de nationale regeling meer gedetailleerd is, zal het lastiger zijn om de Europese regelgeving in de nationale om te zetten.
4. Culturele factoren
De Raad geeft aan dat de rechtstraditie van een land kan meebrengen dat bepaalde reguleringswijzen wenselijk worden geacht, maar ook per beleidsterrein kunnen er bepaalde kenmerken en patronen zijn ontstaan.
Deze factoren kunnen behulpzaam zijn bij het maken van een keuze voor een bepaalde implementatiestrategie. Zie uitgebreid hierover het [jaarverslag van de Raad van State uit 2010](#), p 69 t/m 78.

Voorbeeld

Een wetsysteem dat is ingericht op de implementatie van Europese regelgeving betreft bijvoorbeeld de Warenwet:

Artikel 13a

1 Ter uitvoering van een met betrekking tot waren tot stand gekomen bindend besluit van de Europese Unie, kan Onze Minister, voor zover van toepassing in overeenstemming met Onze Minister wie het mede aangaat, op aanvraag een instantie aanwijzen die belast zal zijn met:

- a. de beoordeling van waren; of*
- b. daarmee samenhangende werkzaamheden.*

2 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de gronden waarop de in het eerste lid bedoelde aanwijzing kan worden gegeven, geschorst, ingetrokken dan wel gewijzigd.

3 Aan een aanwijzing krachtens het eerste lid kunnen voorschriften worden verbonden.

Artikel 13b

1 Aan de aanvrager of de houder van de aanwijzing of erkenning, dan wel aan degene ten behoeve van wie de werkzaamheden worden verricht, kunnen de kosten ten laste worden gebracht, die samenhangen met:

- a. het in behandeling nemen en verlenen van een aanwijzing als bedoeld in [artikel 13a, eerste lid](#);*
- b. keuring of controle van waren indien die worden voorgeschreven door een bindend besluit van de Europese Unie inclusief de controle van daarbij voorgeschreven documenten, en van overeenstemming tussen deze documenten en de desbetreffende waren;*
- c. de behandeling van een aanvraag tot of verlenging van een erkenning van een inrichting of een inschrijving van een inrichting in een register;*
- d. vooraf aangekondigde en vastgestelde controles of nog aan de eisen gesteld voor de aanwijzing of erkenning wordt voldaan die nodig zijn ter uitvoering van een bindend besluit van de Europese Unie.*

2 De bedragen ter vergoeding van de kosten worden bij ministeriële regeling vastgesteld. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat:

1° de in het eerste lid bedoelde werkzaamheden slechts worden uitgevoerd nadat het daarvoor vastgestelde bedrag is voldaan of daarvoor zekerheid is gesteld; en

2° geen werkzaamheden worden verricht indien de betalingsplichtige niet binnen de gegeven betalingstermijn de kosten verschuldigd voor eerdere werkzaamheden op grond van deze wet heeft voldaan.

Artikel 13c

Indien in een krachtens deze wet vastgesteld wettelijk voorschrift verwezen wordt naar een EU-richtlijn, gaat een wijziging van die EU-richtlijn voor de toepassing van dat voorschrift, gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijziging uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

Voorbeeld

Een voorbeeld van afzondering van de Europese regeling betreft de Implementatiewet buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten, waarmee Richtlijn 2013/11/EU van het Europees parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (PbEU 2013, L165) en Verordening (EU) Nr. 524/2013 van het Europees parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (PbEU 2013, L165) is geïmplementeerd.

Voor regelgeving ter implementatie van EU-regelgeving gelden enkele speciale procedures die met name gericht zijn op het versnellen van implementatie. Zie daarvoor het [onderdeel 3.4.3. procedure-afspraken wetgevingstraject](#). Dit met name ook vanwege het strikte boetebeleid van de Europese Commissie (zie hierover [onderdeel 3.6.1f](#)).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.1.2 Specifieke uitgangspunten bij omzetting en uitvoering

2.1.2.a Beginsel van primaat van de wetgever

Het primaat van de wetgever is een beginsel dat het belangrijkste kader vormt voor de vaststelling van wet- en regelgeving in Nederland. Dit kader is ook relevant voor de implementatie van Europese regelgeving, maar in die context wordt het primaat van de wetgever wel op een wat andere manier toegepast. De eisen aan regelgeving die volgen uit het beginsel van het primaat van de wetgever zijn onder meer te vinden in de [aanwijzingen 2.19](#) en volgende van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Een van de gevolgen van het primaat van de wetgever is bijvoorbeeld het in [aanwijzing 2.23](#) vastgelegde uitgangspunt dat een delegatiegrondslag zo concreet en nauwkeurig mogelijk moet worden begrensd. Het beginsel van het primaat van de wetgever verzet zich er namelijk tegen dat de lagere regelgever de vrije hand krijgt voor de vaststelling van regelgeving, zelfs als de formele wetgever hiertoe expliciet toestemming geeft. Een te brede, algemene of vage delegatiegrondslag zou kunnen leiden tot zogenoemde 'blanco-cheque'-delegatie, hetgeen moet worden voorkomen. Voor de begrenzing van gedelegeerde regelgevende bevoegdheid kan worden gedacht aan het concretiseren van de omstandigheden waarin van de gedelegeerde bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, van de te regelen onderwerpen en van de doeleinden waartoe zij mag worden gebruikt. Het vereiste dat delegatiebepalingen de bevoegdheid van de lagere regelgever zo concreet en nauwkeurig moeten afbakenen, is in het kader van implementatie van Europese regelgeving soms lastig. Het vergt immers dat vooraf een inschatting wordt gemaakt van hetgeen noodzakelijk is met het oog op toekomstige regelgevende activiteiten van de Europese wetgever. De neiging kan daarom bestaan om delegatiebepalingen dan maar zo ruim mogelijk op te stellen. Dat kan echter op gespannen voet staan met het primaat van de wetgever.

In [aanwijzing 9.8](#) van de [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) het uitgangspunt van het primaat van de wetgever uitgewerkt voor implementatieregelgeving. Zo is opgenomen dat delegatie eerder in aanmerking komt indien:

- de te implementeren bindende EU-rechtshandeling de Nederlandse wetgever bij de uitvoering minder ruimte laat voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard;
- de te implementeren bindende EU-rechtshandeling gedetailleerder van aard is;
- de termijn waarbinnen volgens de te implementeren bindende EU-rechtshandeling de implementatie moet geschieden korter is;
- vaker verwacht mag worden dat in de toekomst de te implementeren bindende EU-rechtshandelingen wijzigingen zal ondergaan;
- in het bestaande systeem van regelgeving waarin de implementatieregeling een plaats zal krijgen, vaker is gekozen voor delegatie van regelgevende bevoegdheid.

De [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) sluiten in de motivatie voor de minder strikte invulling van het primaat van de wetgever dus enerzijds aan bij de grondslagen daarvan (met name de democratische legitimering van algemeen verbindende voorschriften) en anderzijds bij het bijzondere karakter van implementatieregelgeving. Voor wat het laatste betreft gaat het om de juridisch bindende verplichting om binnen een bepaalde termijn uitvoering te geven. Overigens dient bedacht te worden dat voor wat betreft de grondslagen van het primaat van de wetgever niet alleen democratische legitimatie, maar ook andere elementen van belang blijven, zoals de inzichtelijkheid van regelgeving en de rechtszekerheid. Deze elementen kunnen aanleiding zijn om toch voor een formele wet te kiezen.

In de praktijk is het niet altijd eenvoudig om een goede modus te vinden tussen het anticiperen op nieuwe EU-regelgeving en het primaat van de wetgever en zal een en ander ook afhangen van de visie van bijvoorbeeld de Staten-Generaal.

Voorbeeld

Een voorbeeld hiervan is de implementatie van EU-richtlijnen op het gebied van aanbesteden van (overheids)opdrachten. In de jaren negentig diende de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen (Stb. 1993, 212) als basis voor implementatie van Europese aanbestedingsrichtlijnen. Toen in 2004 nieuwe EU-aanbestedingsrichtlijnen werden vastgesteld, zijn die op grondslag van de Raamwet in enkele algemene maatregelen van bestuur geïmplementeerd. De aanbestedingspraktijk en uitkomsten van de parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid leidde vervolgens tot de slotsom dat een ander wettelijk kader voor het aanbesteden nodig was om beter dan voorheen een goede uitvoering van de Europese en internationale aanbestedingsverplichtingen te kunnen bereiken. Evenals onder de Raamwet was in het daartoe strekkende wetsvoorstel uit 2006 uitgangspunt dat implementatie van EU-aanbestedingsrichtlijnen gedelegeerd bij algemene maatregel van bestuur plaats zou vinden. In het wetsvoorstel werden naast een implementatiegrondslag voor delegatie enkele andere zaken geregeld, zoals begripsbepalingen, algemene beginselen bij aanbesteden en een integriteitsverklaring. Het ontwerp voor de twee algemene maatregelen van bestuur was veel omvangrijker dan het wetsvoorstel zelf waarop die ontwerpbesluiten werden gebaseerd. In die ontwerpbesluiten werden de uit de EU-aanbestedingsrichtlijnen afkomstige regels voor aanbesteden per soort procedure telkens volledig uitgeschreven. Het wetsvoorstel werd unaniem in de Tweede Kamer aangenomen, maar werd in 2008 door de Eerste Kamer verworpen. Het belangrijkste kritiekpunt was dat het wetsvoorstel eigenlijk inhoudelijk niets regelde en dat teveel werd gedelegeerd. Er bestond voorts kritiek op de toepasbaarheid van het geheel aan regels voor de praktijk en voor juridisering van aanbestedingsprocedures. Uiteindelijk is een aantal jaren later de Aanbestedingswet 2012 en de Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied tot stand gebracht, die de verplichtingen uit de toepasselijke EU-aanbestedingsrichtlijnen in die wetten zelf regelen. Ook de herziene EU-aanbestedingsrichtlijnen uit 2014 zijn door middel van een omvangrijke wijziging van de Aanbestedingswet 2012 geïmplementeerd. Delegatiegrondslagen zijn in die wet beperkt tot een aantal specifieke deelonderwerpen.

Het punt dat tijdig geanticipeerd moet kunnen worden op toekomstige EU-regelgeving kan met name ook problematisch zijn bij de uitvoering van verordeningen, nu deze over het algemeen een korte uitvoeringstermijn kennen. Een optie is dan ook om in een delegatiegrondslag onderscheid te maken tussen richtlijnen en verordeningen voor wat betreft het regelingsniveau.

Voorbeeld

Een voorbeeld van een delegatiegrondslag die van te voren (dus voorafgaand aan de totstandkoming van Europese regelgeving) in het leven is geroepen om toekomstige Europese regelgeving om te zetten is te vinden in de Wet dieren. De Wet dieren bestrijkt een scala aan beleidsterreinen waar Europese regelgeving in overvloed aanwezig is en geïmplementeerd of uitvoerbaar gemaakt moet worden. Er is sprake van richtlijnen, verordeningen en op krachtens deze EU-rechtshandelingen vastgestelde rechtshandelingen. In de wet is daarom voorzien in een hoofdstuk 6 speciaal gericht op de uitvoering van EU-rechtshandelingen. In artikel 6.1 is aangegeven dat het betreffende hoofdstuk van toepassing is op de uitvoering van EU-rechtshandelingen die op basis van specifieke genoemde grondslagen in het [VWEU](#) zijn vastgesteld, en de uitvoering van rechtshandelingen krachtens deze rechtshandelingen zijn vastgesteld. Voor de uitvoering van verordeningen en besluiten regelt artikel 6.4 vervolgens dat de minister regels kan stellen voor de uitvoering van bindende onderdelen voor zover het gaat om elders in de wet concreet omschreven onderwerpen. Op deze wijze is gewaarborgd dat waar het gaat om onderdelen van verordeningen en besluiten die uitvoering behoeven en bindend zijn er een grondslag is om regels te stellen op het niveau van een ministeriële regeling. Tevens zijn in dit hoofdstuk delegatiegrondslagen opgenomen om bevoegde instanties ter uitvoering van EU-rechtshandelingen aan te kunnen wijzen en het strafbaarstellen van specifieke onderdelen van verordeningen. Dit is onder meer van belang omdat voor de uitvoering van verordeningen vaak korte termijnen gelden.

Een uitloeijsel van het primaat van de wetgever betreft het feit dat er een duidelijke hiërarchie van normen is. Deze hiërarchie valt niet te verenigen met de situatie waarin op lager niveau bepalingen worden vastgesteld die strijdig zijn met hogere, zelfs niet als de hogere regelgever dat uitdrukkelijk zou willen toestaan. Om die reden bevatten de [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) een afwijkingsverbod in [aanwijzing 2.31](#), met uitzondering van experimenteerbepalingen en noodsituaties. regelgeving. In de Toelichting bij [aanwijzing 2.31](#) is dan ook opgenomen:

Ook bij het implementeren van internationale en EU-regelgeving dient afwijking van een hogere regeling bij lagere regeling achterwege te blijven. Daar doet zich het probleem van overzichtelijkheid en kenbaarheid van de regelgeving extra gevoelen. De mogelijkheden voor delegatie die ten behoeve van implementatie van internationale en EU-regelgeving bestaan, bieden afdoende mogelijkheden om tijdige implementatie te verzekeren. Zie het nadere kabinetsstandpunt inzake versnelde

implementatie van EU-regelgeving ([Kamerstukken I 2004/05, 29 200 VI, F \(2e herdruk\)](#)) en de [aanwijzingen 2.24](#) en [9.13](#).

Voorbeeld

Een probleem uit de praktijk betreft bijvoorbeeld de situatie waarin een richtlijn zeer gedetailleerde procedurevoorschriften bevat die weinig ruimte laten voor keuzes door een lidstaat, maar nog uitwerking volgt in een nog vast te stellen uitvoeringsverordening. Indien de inhoud van een uitvoeringsverordening mede bepalend is voor de inhoud van de betreffende omzettingwet, kan dit een risico voor tijdige implementatie opleveren wanneer de definitieve tekst van de uitvoeringsverordening niet tijdig genoeg bekend is. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de implementatie van de herziene richtlijn erkenning beroepskwalificaties (richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 november 2013 tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt ("de IMI-verordening"). In die situatie bood de richtlijn de expliciete mogelijkheid om in de uitvoeringsverordening bepaalde voorschriften te stellen, waarvan de naleving daarvan voor Nederland afwijking van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zou vergen. Of uit de uitvoeringsverordening daadwerkelijk afwijking van de Awb volgde, zou echter pas kort voor het verstrijken van de implementatiedeadline duidelijk worden. Om uiteindelijk de implementatiewet toch tijdig in procedure te kunnen brengen is in de wet opgenomen dat voor wat betreft de procedurevoorschriften voor de afgifte van de Europese beroepskaart bij of krachtens algemene maatregel van bestuur af kan worden geweken van een tweetal specifiek genoemde artikelen van de Awb. Afwijking is alleen mogelijk op de expliciet in de wet omschreven wijze en enkel indien de richtlijn en de daarop berustende bepalingen daartoe aanleiding geven.

[Aanwijzing 2.32](#) verbiedt dat een hogere regeling toestaat dat deze bij lagere regeling wordt gewijzigd, maar maakt voor twee specifieke gevallen een uitzondering, namelijk:

- voor wijziging van tarieven, bedragen en percentages en;
- voor technische wijziging van verwijzingen naar (onderdelen van) EU-regelingen.

De uitzondering voor technische verwijzingen ziet bijvoorbeeld op de situatie dat onderdelen van een Europese regeling vernummerd worden of wanneer een Europese regeling in het kader van "codificatie" opnieuw wordt vastgesteld, zonder dat sprake is van inhoudelijke wijziging.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.1.2.b Mislukte pogingen tot versnelling uit het verleden

In het verleden is op diverse manieren geprobeerd implementatie via delegatie te versnellen. Dit met name ook vanwege het strikte boetebeleid van de Commissie bij te late implementatie (zie hierover III Procedures/6. Fase toepassing en handhaving). Net als alle andere lidstaten van de Europese Unie, worstelt Nederland geregeld met implementatieachterstanden. Het was lange tijd onduidelijk welke grenzen er aan delegatiemogelijkheden in het kader van tijdige EU-implementatie zijn. Daarbij was vooral de vraag aan de orde of delegatie van regelgevende bevoegdheid ook de mogelijkheid mag omvatten om bij lagere regelgeving (delen van) formele wetgeving te wijzigen of daarvan af te wijken als dat voor de implementatie van Europese regelgeving noodzakelijk is. Deze vraag is vanaf eind jaren negentig van de twintigste eeuw inzet geweest van een debat tussen regering, Staten-Generaal (met name de Eerste Kamer) en de Raad van State. Diverse pogingen om implementatie via wijziging of afwijken bij lagere regelgeving te versnellen zijn de revue gepasseerd en daarbij gesneuveld.

Voorbeeld

*Een voorbeeld uit het verleden van een dergelijke poging tot versnelling betreft het wetsvoorstel tot wijziging van de toenmalige Telecommunicatiewet was in 1998 onderwerp van discussie tussen regering en Eerste Kamer ([Kamerstukken I, 1998/1999, 25 533, nr. 11b](#) en *Handelingen I, 1998/1999, p. 16-69*). De betreffende bepaling van het voorstel luidde als volgt:*

"Artikel 18.2 [niet in werking getreden]

- 1. Onverminderd het elders bij deze wet of bij een algemene maatregel van bestuur krachtens deze wet bepaalde, kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld inzake onderwerpen waarop deze wet van toepassing is, mits deze regels uitsluitend strekken ter uitvoering van een voor Nederland verbindend verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie.*
- 2. Bij de regeling, bedoeld in het eerste lid, kan het bij deze wet of bij een algemene maatregel van bestuur krachtens deze wet bepaalde buiten werking worden gesteld, voorzover dat noodzakelijk is voor een juiste en tijdige uitvoering van een verdrag of besluit als bedoeld in het eerste lid.*
- 3. Voorzover bij de regeling het bij deze wet of bij een algemene maatregel van bestuur krachtens deze wet bepaalde buiten werking wordt gesteld, zorgt Onze Minister voor vervanging van de regeling. Indien voor de vervanging een wet nodig is, wordt binnen twee jaren na inwerkingtreding van de regeling een voorstel van wet ingediend bij de Staten-Generaal. Indien voor de vervanging een algemene maatregel van bestuur nodig is, wordt de voordracht aan Ons gedaan binnen een jaar na inwerkingtreding van de regeling.*
- 4. Bij de regels, bedoeld in het eerste lid, kunnen taken worden opgedragen en bevoegdheden worden verleend aan het*

college.”

In 1999 nam het kabinet een standpunt ‘versnelde implementatie’ aan waarin ook de mogelijkheid werd geschapen om onder bepaalde voorwaarden bij de implementatie van Europese regelgeving in een lagere regeling van een hogere regeling af te wijken. De voorziening versnelde implementatie hield in dat onder strikte voorwaarden een delegatiegrondslag mocht worden opgenomen in een regeling op basis waarvan het naast gelegen lagere regelingsniveau de hogere regeling buiten werking kon stellen en vervangen door regelgeving die noodzakelijk voor de implementatie. De voorziening kon ook worden toegepast in gevallen van delegatie van de algemene maatregel van bestuur naar de ministeriële regeling. In bijzondere omstandigheden was het zelfs mogelijk om aan de minister de bevoegdheid te verlenen formele wetgeving buiten werking te stellen en implementatieregelgeving daarvoor in de plaats stellen. Hieraan waren overigens wel een zevental heel specifieke voorwaarden gesteld.

Voorbeeld

Een ander voorbeeld van een poging implementatie te versnellen was de indiening van een wetsvoorstel in 2004 door de Minister van Economische Zaken, met daarin een poging implementatie van Europese regelgeving te vergemakkelijken en te versnellen (Wetsvoorstel Wet totstandkoming en implementatie EG-besluiten op het terrein van de energie, post en telecommunicatie, [Kamerstukken II. 2003/2004. 29 474. nr. 2](#)). Het wetsvoorstel had betrekking op formele wetgeving in het kader van de beleidsterreinen telecommunicatie, post, elektriciteit en gas. Voor deze beleidsterreinen geldt dat relevante Europese regelgeving vaak en snel wijzigt, hetgeen dikwijls noopt tot implementatie bij wet in formele zin, met alle moeilijkheden van dien. In het wetsvoorstel werd ter verbetering van deze situatie een stelsel geïntroduceerd om richtlijnen en verordeningen in het kader van de genoemde beleidsterreinen structureel bij lagere regelgeving te implementeren. Het wetsvoorstel bevatte ten eerste een methode die erop neerkwam dat van te voren in het wetsvoorstel aangeduide bepalingen van de Elektriciteitswet, de Postwet et cetera konden worden uitgeschakeld door middel van koninklijke besluiten. Het ging hierbij om bepalingen van deze wetten die ooit ter implementatie van Europese regelgeving strekten. In lagere regelgeving zou men vervolgens vervangende - wel met het nieuwe Europese besluit overeenkomende - rechtsnormen kunnen opnemen. Met deze constructie respecteerde het wetsvoorstel (zelf een wet in het formele zin) het verbod van de toenmalige aanwijzing 34 om bij lagere regelgeving af te wijken van hogere regelgeving. Afwijking is immers niet nodig door de in het wetsvoorstel geïntroduceerde vervalmogelijkheid van tevoren opgesomde formele wetsbepalingen. Als compensatie voor het parlement - die bij lagere regelgeving natuurlijk veel minder te zeggen heeft - stelde het wetsvoorstel ten tweede een vroegtijdiger betrokkenheid van het parlement voor door middel van meer informatieverplichtingen aan de kant van de regering. Het wetsvoorstel is inmiddels ingetrokken.

De bovengenoemde voorbeelden maken duidelijk dat het vraagstuk van versnelling van implementatie niet nieuw is en gelet op het steeds strikter wordende boetebeleid van de Commissie nog altijd actueel is. Voor implementatie zijn mede met het oog op de versnelling enkele procedureregels afgesproken, zie hiervoor [onderdeel 3.4.3. procedure afspraken wetgevingstraject](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.1.3 Enkele punten van wetgevingstechniek

2.1.3.a Verwijzing in considerans of aanhef

In de considerans van een wet die dient ter omzetting van een EU-regeling wordt verwezen naar de betreffende EU-regeling (zie [aanwijzing 4.13](#)), bij lagere regelgeving wordt dit opgenomen onder ‘gelet op’ ([aanwijzing 4.10](#)).

Dit is onder meer van belang vanwege de volgende passage die vaak in richtlijnen wordt opgenomen:

‘Wanneer de lidstaten die maatregelen vaststellen, wordt in de maatregelen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.’

Dit wordt in Nederland uitgevoerd door bovengenoemde verplichting en de verplichting om in de Toelichting bij een implementatieregeling onder meer te vermelden dat de regeling strekt tot implementatie van welke bindende EU-rechtshandeling (zie hierna).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.1.3.b Verwijzing naar Verdragen, instellingen, EU-regelgeving, Publicatieblad

In de Aanwijzingen ([3.39](#), [3.40](#), [3.41](#), [3.42](#) en [3.46](#)) is een uniforme methode opgenomen om te verwijzen naar de Verdragen, EU-instellingen, bindende EU-rechtshandelingen en het Publicatieblad EU in wetgeving.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.1.3.c Statische en dynamische verwijzing

Van 'verwijzing' als implementatiemethode is sprake wanneer in nationale regelingen verwezen wordt naar verplichtingen in EU-regelgeving, zonder dat deze verplichtingen terug te vinden zijn in de nationale regelingen zelf. Voor wat betreft de methode om te verwijzen naar een bindende EU-rechtshandeling kunnen twee verschillende methoden onderscheiden worden, namelijk dynamische en statische verwijzing.

Voor statische verwijzing geldt dat er wordt verwezen naar de betreffende EU-rechtshandeling zoals die op een specifiek tijdstip luidt, dat wil zeggen zonder inbegrip van latere wijzigingen. Bij dynamische verwijzing wordt juist verwezen naar een bindende EU-rechtshandeling, met inbegrip van latere wijzigingen. Daarbij kan een specifiek tijdstip bepaald worden met ingang waarvan dergelijke wijzigingen gaan gelden. Zie voor de betreffende modellen de Aanwijzingen voor de regelgeving ([aanwijzing 9.10](#)). Bij dynamische verwijzing is overigens gelet op het belang van kenbaarheid een Staatscourant-publicatie vereist (zie [aanwijzing 9.13](#)). Door deze Staatscourantpublicatie wordt duidelijk kenbaar dat de betreffende nationale regeling voortaan ingevuld wordt door de gewijzigde EU-regeling.

Dynamische verwijzing kan onder omstandigheden geschikt zijn om snel en flexibel te implementeren (zie voor een inhoudelijk afwegingskader aan het einde van deze paragraaf). Bij verwijzing als implementatiemethode worden bepalingen van de Europese regelgeving dus niet omgezet of uitgewerkt in nationale bepalingen, maar wordt volstaan met een referentie aan de Europese regelgeving in kwestie of (meestal) bepaalde onderdelen daarvan. De materiële inhoud van de voorschriften is dan niet terug te vinden in de nationale regeling; daarvoor moet de Europese regelgeving worden geraadpleegd.

Voorbeeld van statische verwijzing

Artikel 3 van het Warenwetbesluit etikettering van schoeisel luidt: "Onze Minister van Economische Zaken maakt de in bijlage I van de richtlijn bedoelde informatie bekend door middel van plaatsing daarvan in de Staatscourant."

"De richtlijn" is gedefinieerd in artikel 1, eerste lid: "richtlijn nr. 94/11/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 maart 1994 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake de etikettering van de in de belangrijkste onderdelen van voor de gebruiker bestemd schoeisel gebruikte materialen (PbEG L 100), zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij Besluit van het Gemengd Comité van de EER nr. 16/94 van 28 oktober 1994 tot wijziging van bijlage II (technische voorschriften, normen, keuring en certificatie) bij de EER-Overeenkomst (PbEG L 325)".

Voorbeeld van dynamische verwijzing

Artikel 4 van het Besluit fysieke belasting luidt: "met betrekking tot fysieke belasting, bestaande uit (...) moet de werkgever bij de naleving van zijn verplichtingen krachtens de artikelen 2 en 3 van dit besluit de bijlagen I en II van richtlijn 90/269/EEG (Pb EG L 156) betreffende de minimum veiligheids- en gezondheidsvoorschriften voor het handmatig hanteren van lasten met gevaar voor met name rugletsel voor de werknemers in acht nemen."

Nota bene: in het laatste voorbeeld worden doordat ongeclausuleerd verwezen wordt naar de desbetreffende richtlijn, alle toekomstige wijzigingen van de bijlagen ook meegenomen.

In de relevante Aanwijzingen voor de regelgeving over verwijzing als implementatiemethode wordt niet erg uitgebreid ingegaan op de vraag wanneer verwijzing wenselijk dan wel toegestaan is. In de toelichting bij [aanwijzing 9.10](#) is hierover opgenomen:

"Dynamische verwijzing biedt het voordeel dat wijzigingen in de desbetreffende bindende EU-rechtshandeling niet steeds nopen tot aanpassing van de nationale regelgeving. Bij dynamische verwijzing moet men er steeds op bedacht zijn dat toekomstige wijzigingen in de desbetreffende bindende EU-rechtshandeling automatisch doorwerken in de nationale regelgeving. Een dynamische verwijzing zal nimmer volledig kunnen voorkomen dat na wijziging van de desbetreffende bindende EU-rechtshandeling een aanpassing van de nationale regelgeving noodzakelijk is. Aanpassing is bijvoorbeeld noodzakelijk indien de artikelnummers veranderen van bepalingen uit de bindende EU-rechtshandeling waarnaar is verwezen. Ook kan het soms nodig zijn dat de nationale regelgeving voorziet in overgangsrecht na een wijziging van de desbetreffende bindende EU-

rechtshandeling of dat aanvullende bepalingen moeten worden opgenomen.”

Uit de praktijk van de Europese Commissie of de rechtspraak van het Hof van Justitie is tot op heden niet gebleken dat tegen verwijzing als implementatiemethode principiële bezwaren bestaan. Aandachtspunt hierbij zijn wel de Europeesrechtelijke eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid. Deze eisen leiden ertoe dat wanneer wordt overwogen te kiezen voor verwijzing naar bepalingen uit Europese regelgeving, er verschillende voor- en nadelen hiervan tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Ten eerste leent Europese regelgeving die nationale beleidsruimte laat, zich niet voor dynamische verwijzing omdat dit soort regelgeving nog moet worden uitgewerkt in nationale implementatiewetgeving. Een moeilijk punt is dat de initiële Europese regelgeving wellicht geen ruimte overlaat aan de lidstaten, maar een latere wijziging van die Europese regelgeving wel. Aandachtspunten zijn verder met name het rechtszekerheidsbeginsel en het vereiste van kenbaarheid. Er moet voor worden gezorgd dat met implementatiemaatregelen de volledige toepassing van de bepalingen uit de Europese regelgeving op voldoende bepaalde en duidelijke wijze is verzekerd. Daarbij is vooral de rechtszekerheid van particulieren een belangrijk aandachtspunt: zij moeten in staan zijn hun rechten en verplichtingen te kennen. Het opnemen van een dynamische verwijzing voor wat de strafbaarstelling betreft zal vanuit het oogpunt van legaliteit en rechtszekerheid soms niet aanvaardbaar zijn. Een algemene verwijzing naar Europese bepalingen (bijvoorbeeld ‘het handelen in strijd met bepalingen van verordening X is strafbaar’) is in ieder geval ontoelaatbaar: een particulier weet dan niet waar hij of zij aan toe is en bovendien is een dergelijke verwijzing niet werkbaar voor de Nederlandse opsporings- en vervolgingsinstanties. Tot slot kan er op enig moment codificatie van een aantal opvolgende wijzigingen van EU-regelgeving plaatsvinden. Daarbij wordt de gewijzigde Europese regelgeving ingetrokken en een nieuwe integrale tekst vastgesteld met dezelfde materiële bepalingen. Doordat de nummering wordt aangepast zal de dynamische verwijzing niet meer kloppen.

In aanvulling op de toelichting van [aanwijzing 9.10](#) kan gezegd worden dat verwijzing een geschikt instrument kan zijn voor de implementatie van (bepalingen van) Europese regelgeving wanneer sprake is van (een combinatie) van de volgende factoren:

- bepalingen laten geen beleidsruimte en kunnen dus letterlijk, zonder nadere uitwerking, worden geïncorporeerd in de nationale rechtsorde;
- het betreft gedetailleerde (technische) bepalingen, die bijvoorbeeld zijn opgenomen in lijsten of bijlagen van de Europese regelgeving;
- het betreft bepalingen die naar verwachting vaak gewijzigd zullen worden, bijvoorbeeld vanwege de stand van de techniek of wetenschap;
- het betreft bepalingen die zelf een verwijzing bevatten, bijvoorbeeld naar (artikelen van) andere Europese regelgeving of van een internationaal verdrag;
- er is sprake van korte implementatietermijnen, waardoor snel nationale wetgevingsactie geboden is;
- het betreft in comitologie of door de Europese Commissie vast te stellen (uitvoerings)regels;
- zonder verwijzing zouden bepalingen steeds moeten worden herhaald;
- in het bestaande nationale regelgevingscomplex waarin wordt geïmplementeerd is al vaker gekozen voor verwijzing.

Verwijzing is niet of minder geschikt als instrument voor de implementatie van de volgende soorten bepalingen in Europese regelgeving:

- bepalingen die beleidsruimte laten en bijgevolg nationale uitwerking behoeven;
- definitiebepalingen, met name wanneer deze bijvoorbeeld de reikwijdte van de regelgeving regelen en daardoor gezien kunnen worden als een fundamenteel onderdeel van de regelgeving. Definitiebepalingen die eventueel wel in aanmerking kunnen komen zijn bijvoorbeeld bepalingen die zijn uitgewerkt in een lijst of bijlage;
- indien slechts één of enkele bepalingen van Europese regelgeving in aanmerking komen voor implementatie via verwijzing;
- bepalingen waarvoor de strafbaarheid van de overtreding daarvan in het nationale recht geregeld moet worden.

Uitgangspunten voor wat betreft de vorm van verwijzingen zijn:

- het verdient aanbeveling indien verwezen wordt, deze verwijzing dynamisch te doen. Er wordt dan verwezen naar bestaande Europese regelgeving en de toekomstige wijzigingen daarvan alsmede – in voorkomend geval – naar toekomstige uitvoeringsregels daarvan.
- verwijzing geschiedt zoveel mogelijk naar afzonderlijke bepalingen of delen van Europese regelgeving. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en kenbaarheid kan alleen in geval van uitzonderlijke omstandigheden worden verwezen naar een Europees rechtsinstrument in zijn geheel.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.2 Gevallen waarin geen omzetting nodig is

2.2.1 Personele, territoriale of materiële reikwijdte van een richtlijn

Het komt voor dat een Europese richtlijn weliswaar bindend is, maar alleen maar gericht is op (het territorium van) een bepaalde lidstaat. Slechts in het uitzonderlijke geval dat een richtlijn in haar geheel tot een andere lidstaat of groep van andere lidstaten is gericht dan wel niet in Nederland van toepassing is, hoeft Nederland per definitie geen enkele actie te ondernemen.

Voorbeeld

Richtlijn nr. 92/122/EEG waarbij Griekenland wordt gemachtigd de liberalisatie van bepaalde kapitaalverrichtingen uit te stellen (PbEG L 409).

Soms heeft de richtlijn betrekking op onderwerpen waarvan de relevantie voor Nederland op het eerste gezicht niet duidelijk is, omdat de richtlijn ziet op onderwerpen of situaties waar Nederland nooit mee te maken heeft of die zich in Nederland niet (kunnen) voordoen. Uitgangspunt in de rechtspraak van het Hof van Justitie is dat het feit dat de Nederlandse praktijk in overeenstemming is met Europese richtlijn of dat een bepaalde situatie zich (nog) niet heeft voorgedaan, de lidstaat niet ontslaat van de implementatieplicht.

Deze vraag was aan de orde in zaak [C-339/87](#) (Jur. 1990, blz. I-851) waarin Nederland betoogde dat in Nederland bij het achtervolgen van wild geen gebruik wordt gemaakt van vliegtuigen en dat het dan ook overbodig was een dergelijk verbod in de nationale wetgeving op te nemen, ofschoon de Vogelrichtlijn (richtlijn nr. 79/409/EEG) daartoe verplichtte. Dit verweer werd door het Hof niet aanvaard: de omstandigheid dat een met een verbod van de richtlijn onverenigbare activiteit in een bepaalde lidstaat niet voorkomt, kan het ontbreken van wettelijke bepalingen in die zin niet rechtvaardigen. Om de volledige toepassing van richtlijnen rechtens en niet alleen feitelijk te verzekeren, moeten de lidstaten immers voor een duidelijk wettelijk kader op het betrokken gebied zorgen.

Alleen in de gevallen dat Europese regelgeving betrekking heeft op situaties die zich in Nederland niet kunnen voordoen, kan ervan worden uitgegaan dat er geen implementatieplicht is. Aan de vraag of ook geïmplementeerd moet worden indien een situatie in een lidstaat niet kan voorkomen, is het Hof van Justitie overigens nog niet toegekomen. Lijkt implementatie evident zinloos, dan kan een lidstaat op eigen gezag van implementatie afzien. Buiten deze gevallen verdient het aanbeveling een oplossing te zoeken in Raadskader of in overleg met de Europese Commissie.

Voorbeeld 1

Het is niet altijd evident of een bepaalde situatie niet alleen niet voorkomt, maar ook niet voor kan komen in een lidstaat. Het is duidelijk dat Nederland geen besluiten hoeft te implementeren die bijvoorbeeld zien op een bepaalde situatie die zich uitsluitend voor kan doen in berggebieden. Andere gevallen zijn echter vaak niet zo evident. Een voorbeeld van een zaak waarin de vraag speelde of een situatie zich niet zou kunnen voordoen is zaak [C-290/89](#) (Jur. 1991, p. I-2851) over de implementatie van een tweetal richtlijnen betreffende de kwaliteit van voor de productie van drinkwater bestemd oppervlaktewater. De Europese Commissie was het met de zienswijze van de Belgische regering eens dat er voor het Brussels Gewest geen uitvoeringsmaatregelen behoeven te worden vastgesteld, omdat er aldaar geen voor de productie van drinkwater bestemd oppervlaktewater is. De eisen die de richtlijnen stellen aan dergelijk oppervlaktewater kunnen dan ook niet worden geschonden, hoewel het niet ondenkbaar is dat in de toekomst bepaalde Brusselse oppervlaktewateren alsnog voor de productie van drinkwater kunnen worden bestemd. Het Hof van Justitie heeft zich over de kwestie niet uitgelaten.

Voorbeeld 2

De vraag naar de omvang van de implementatieplicht deed zich ook voor bij richtlijn nr. 92/104/EEG over arbeidsomstandigheden in winningsindustrieën (PbEG L 404). Nederland kent, evenals enkele andere landen, geen ondergrondse mijnbouw meer. In een gezamenlijke notulenverklaring hebben Europese Commissie en Raad vastgelegd dat de richtlijn van toepassing is op praktiserende mijnbouwindustrieën en dat de richtlijn dientengevolge geen verplichtingen met zich brengt voor lidstaten op wier grondgebied geen praktiserende mijnbouwindustrieën zijn en ook geen onderhoudswerkzaamheden meer plaatsvinden. Daarbij werd uitdrukkelijk verwezen naar de implementatieopdracht van de desbetreffende richtlijn (artikel 13) waarin staat dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk (...) aan de richtlijn te voldoen. In Nederland is de richtlijn slechts geïmplementeerd voor dagbouwwinning.

Overigens kan voor wat betreft de uitvoeringsverplichting voor verordeningen hetzelfde gesteld worden als hiervoor over geen

omzetting bij richtlijnen is opgenomen. Deze vraag zal echter minder snel aan de orde zijn nu verordeningen rechtstreeks werken en geen omzetting vereisen.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.2.2 Alleen feitelijk handelen

Volgens vaste rechtspraak vereist de implementatie van een richtlijn niet noodzakelijkerwijs een optreden van de wetgever van elke lidstaat, doch dient het betrokken nationale recht daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn te verzekeren, moet de uit dit recht voortvloeiende rechtssituatie voldoende bepaald en duidelijk zijn, en moeten de begunstigden in staat zijn, kennis te nemen van al hun rechten en deze zo nodig geldend te maken voor de nationale rechterlijke instanties (zie met name arresten van 10 mei 2001, Commissie/Nederland, [C-214/99](#), Jurispr. blz. I-3541, punt 17, en 7 mei 2002, Commissie/Zweden, [C-247/99](#), Jurispr. blz. I-4147, punt 18). Uit zaak [C-70/03](#) par 15. Het kan dus voorkomen dat Europese regelgeving de lidstaten alleen tot feitelijk handelen verplicht. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om kennisgevingsverplichtingen of bepalingen in Europese regelgeving die gaan over feitelijke handhaving. [Aanwijzing 9.6](#) schrijft voor dat bepalingen die verplichten tot feitelijk handelen, niet geïmplementeerd behoeven te worden.

Zoals de Toelichting bij deze aanwijzing aangeeft:

“Dergelijke bepalingen (bijvoorbeeld een notificatieverplichting van de lidstaat aan de Europese Commissie of het verzamelen en toezenden van gegevens aan de Europese Commissie) behoeven geen implementatie omdat de verplichting daartoe reeds rechtstreeks voortvloeit uit de EU-rechtshandeling die verbindend is voor de lidstaat. Ook bepalingen die zich richten tot EU-instellingen komen naar hun aard niet voor implementatie in aanmerking. Dit laat onverlet dat duidelijk dient te zijn hoe aan dergelijke verplichtingen invulling zal worden gegeven. Dit kan gerealiseerd worden door in de toelichting bij implementatie aandacht te besteden aan de aard en inhoud, de geadresseerde en de wijze van uitvoering daarvan.

Indien voor het kunnen voldoen aan een feitelijke verplichting door Nederland de medewerking van andere overheden dan het Rijk, van zelfstandige bestuursorganen, of van particulieren noodzakelijk is, kunnen wettelijke voorzieningen wel nodig of wenselijk zijn - zie onder meer HvJ EG C-237/90 (ECLI:EU:C:1992:452) en de [artikelen 119 van de Gemeentewet](#) en [117 van de Provinciewet](#). Dat geldt ook indien derden (waaronder andere lidstaten) zich moeten kunnen beroepen op deze verplichtingen van de overheid.”

Het zal niet vaak voorkomen dat een Europees rechtsinstrument in haar geheel kan worden uitgevoerd door feitelijk handelen. Slechts in uitzonderingsgevallen komt zoiets voor.

Voorbeeld 1

Het bekendste voorbeeld is de notificatierichtlijn richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L 241) Deze richtlijn bevat voor de lidstaten (voor Nederland: alle ministers) de verplichting om ontwerpen voor regelingen waarin zogenoemde technische specificaties zijn opgenomen ter voorafgaande toetsing aan de Europese Commissie te zenden. Deze richtlijn heeft niet geleid tot Nederlandse formele of materiële wetgeving. Wel is de richtlijn ‘ambtelijk geïmplementeerd’ in de zin dat in ICER-verband een interdepartementale handleiding notificatie is opgesteld en men in de subcommissie ICER-N notificatievraagstukken behandelt (zie voor meer informatie over de ICER-N [onderdeel 3.3.10g](#) de ICER en zijn vaste werkgroepen)

Voorbeeld 2

Krachtens [artikel 338 VWEU](#) kan de Europese Commissie voor de vervulling van de haar opgedragen taken, binnen de grenzen en onder de voorwaarden door de Raad overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag vastgesteld, alle gegevens verzamelen en alle noodzakelijke verificaties verrichten. Op grond van deze bepaling zijn nogal wat richtlijnen tot stand gekomen die de organisatie van enquêtes door de lidstaten beogen waarvan de resultaten aan de Commissie dienen te worden medegedeeld, zoals richtlijn nr. 82/606/EEG betreffende de organisatie door de lidstaten van enquêtes naar de verdiensten van vaste arbeiders en seizoenarbeiders die werkzaam zijn in de landbouw (PbEG L 247). Ook deze richtlijn heeft niet geleid tot Nederlandse formele of materiële wetgeving.

Voorbeeld 3

Verordening nr. (EEG) 3037/90 betreffende de statistische nomenclatuur van de economische activiteiten in de EG (PbEG L 293), waarin wordt geëist dat de lidstaten volgens een bepaald model verslag doen van economische activiteiten.

In tegenstelling tot situaties waarin Europese regelgeving in haar geheel slechts verplicht tot feitelijk handelen, komt het geval

dat dit soort regelgeving één of meer bepalingen bevat die tot feitelijk handelen noodzaken, veel vaker voor.

Voorbeeld

Een voorbeeld van een dergelijke bepaling kan gevonden worden in de dienstenrichtlijn (richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, PbEU L376/36). In deze richtlijn wordt in artikel 39 lid 1 voorgeschreven dat alle lidstaten een verslag bij de Europese Commissie aanleveren van hun screeningsactiviteiten. Aan deze bepaling wordt feitelijk uitvoering gegeven door Nederland.

'Artikel 39

Wederzijdse beoordeling

1. Uiterlijk op 28 december 2009 dienen de lidstaten bij de Commissie een verslag in met de in de volgende bepalingen vermelde informatie:

- a) artikel 9, lid 2, over vergunningstelsels;*
- b) artikel 15, lid 5, over aan evaluatie onderworpen eisen;*
- c) artikel 25, lid 3, over multidisciplinaire activiteiten.'*

Maar of nu een regeling in haar geheel enkel tot feitelijk handelen verplicht of wanneer alleen één of meer bepalingen dat doen, het is altijd aangewezen voorzichtig te zijn met de aanname dat regelgevende activiteiten ter implementatie van de Europese regelgeving in kwestie niet nodig zijn.

Zoals de toelichting bij [aanwijzing 9.6](#) aangeeft, kan het voorkomen dat er toch regelgevende activiteiten nodig zijn zodra voor de uitvoering van de verplichting medewerking nodig of gewenst is van andere overheden of bestuursorganen, dan wel wanneer het feitelijk handelen ingrijpt in de rechten en vrijheden van particulieren.

Voorbeeld

Bij richtlijn nr. 80/778/EEG betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PbEG L 229) zijn kwaliteitsnormen ter zake vastgesteld, waar de lidstaten onder omstandigheden van mogen afwijken. De lidstaten die gebruik maken van deze afwijkingsmogelijkheden, moeten de Europese Commissie hiervan binnen een bepaalde termijn c.q. onmiddellijk in kennis stellen. Uit het arrest in zaak [C-237/90](#) (Jur. 1992, p. I-5973) kan worden opgemaakt, dat:

- de verplichting van de lidstaat zelf tot kennisgeving aan de Europese Commissie kennelijk niet in een wettelijke regeling overgenomen behoeft te worden;*
- indien echter de centrale overheid van een lidstaat het 'beheer' van de uitzonderingsclausules regionaal of functioneel 'uitbestedt', zoals in het geval van Duitsland o.a. aan de Länder, in de implementatieregeling moet worden voorzien in een juridisch bindend en in het licht van de richtlijn voldoende slagvaardig instrument dat de centrale overheid in staat stelt binnen de door de richtlijn voorgeschreven termijn de Europese Commissie daadwerkelijk in kennis te stellen. In dit geval, aldus het Hof, is er een wettelijke verplichting tot onmiddellijke kennisgeving aan de centrale overheid.*

In het hierboven genoemde voorbeeld gaat het om verplichtingen van bepaalde gegevens melding te doen aan de Europese Commissie.

De vraag of een bepaling moet worden omgezet, moet worden beantwoord aan de hand van de vraag of de desbetreffende bepaling rechten en/of verplichtingen voor particulieren met zich brengt. In het Securitel-arrest (zaak [C-194/94](#), Jur. 1996, p. I-2201) heeft het Hof bepaald dat burgers zich in rechte kunnen beroepen op notificatieverplichtingen, maar het Hof heeft niet bepaald dat dit ook betekent dat notificatieverplichtingen daadwerkelijk moeten worden omgezet in nationale regelgeving. Het gaat immers niet om materiële normen, maar om een procedurele verplichting van de overheid jegens de Europese Commissie. Tegen deze achtergrond is het niet zeker of het Europese recht vereist dat (deze) notificatieverplichtingen moeten worden omgezet. Bovendien kan het nut van omzetting beperkt worden geacht.

Het is overigens wel van belang dat er duidelijkheid is over hoe met dit soort notificatieverplichtingen wordt omgegaan. Dit kan gerealiseerd worden door in Toelichting bij nationale implementatieregelgeving aandacht te besteden aan de aard en inhoud van de notificatieverplichting(en), de geadresseerde van de verplichting en de wijze van uitvoering. In de [transponeringstabel](#) zou daarnaast aangegeven kunnen worden waarom implementatie van de meldingsplicht niet wordt opgenomen in het lichaam van de regeling.

Laatst gewijzigd op: 7-4-2025

2.2.3 Andere bepalingen die geen omzetting behoeven

Naast 'feitelijke bepalingen' in Europese regelgeving kunnen er ook nog andere soorten bepalingen in Europese regelgeving voorkomen die geen implementatie behoeven. De volgende categorieën bepalingen van Europese regelgeving behoeven in ieder geval niet te worden geïmplementeerd:

- Implementatieopdracht aan het eind van Europese regelgeving.
De bepaling met de algemene implementatieopdracht die in veel Europese regelgeving aan het einde van de regeling is opgenomen, heeft als zodanig geen implementatie.

Voorbeeld

De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

- Bepalingen die uitsluitend het doel van het besluit omschrijven of een typering van het besluit bevatten.

Voorbeeld

Artikel 1 van richtlijn nr. 92/42/EEG betreffende de rendementseisen voor nieuwe olie- en gasgestookte centrale-verwarmingsketels (PbEG L 167) luidt:

'Deze richtlijn is een maatregel in het kader van het SAVE-programma betreffende de bevordering van de energiebesparing in de Gemeenschap en stelt de rendementseisen vast voor met vloeibare of gasvormige brandstoffen gestookte nominale centrale verwarmingsketels met een nominaal vermogen van niet minder dan 4 kW en niet meer dan 400 kW.'

- Bepalingen die verplichtingen of bevoegdheden van de instellingen van de Europese Unie bevatten of over Europese besluitvormingsprocedures.

Voorbeeld

Artikel 20, tiende lid van richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG (PbEU 2014, L127) luidt:

10. De Commissie brengt uiterlijk op 20 mei 2016, en vervolgens telkens als dat passend is, bij het Europees Parlement en bij de Raad verslag uit over de potentiële risico's voor de volksgezondheid in samenhang met het gebruik van navulbare elektronische sigaretten.

- Bepalingen die opties voor de lidstaten geven waarvan Nederland geen gebruik wenst te maken.

Voorbeeld

Artikel 8 van richtlijn nr. 80/665/EEG betreffende de bestrijding van ringrot bij aardappelen ([PbEG L 180](#)) luidt: 'De Lid-Staten kunnen aanvullende of strengere maatregelen ter bestrijding van ringrot bij aardappelen of ter voorkoming van de verbreiding ervan vaststellen, voor zover dergelijke maatregelen daarvoor noodzakelijk zijn.'

- Bepalingen die niet mede tot Nederland gericht zijn.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.2.4 Implementatie door middel van bestaande regelgeving

Het kan voorkomen dat Europese regelgeving niet geïmplementeerd hoeft te worden doordat bestaande nationale regelgeving reeds voldoet. Het bestaande nationale recht geeft in dat geval dan ook invulling aan de Europeesrechtelijke implementatieverplichting. Implementatie van het gehele rechtsinstrument door bestaand recht is vrij uitzonderlijk maar niet denkbeeldig.

Een situatie waarin Europese regelgeving in haar geheel door middel van bestaand recht kan worden geïmplementeerd, kan onder meer zijn een geval waarin Europese regelgeving betrekking heeft op een onderwerp dat in Nederland reeds autonoom (dat wil zeggen niet ter implementatie van Europese regelgeving) is geregeld. Dit moet dan wel op zo'n manier dat de bepalingen van de Europese regelgeving afdoende, dat wil zeggen volledig en voldoende specifiek en nauwkeurig, worden gedekt door de desbetreffende nationale bepalingen.

Voorbeeld 1

Een voorbeeld uit een verleden betreft richtlijn nr. 89/379/EEG inzake de officiële controle op levensmiddelen (PbEG L 186) die werd geacht te zijn gedekt door de bepalingen van de Warenwet en de Wet op de economische delicten (Stcrt. 1992, 83).

Voorbeeld 2

Een tweede voorbeeld uit het verleden betreft richtlijn nr. 93/13/EEG inzake oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PbEG L 95) die wordt geacht te zijn gedekt door de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek.

Ook in gevallen waarin men in nationale implementatieregelgeving heeft voorzien in dynamische verwijzing kan Brusselse wijzigingswetgeving zonder verdere actie van Nederland in de Nederlandse wet- en regelgeving doorwerken. Ook in zo'n geval kan volstaan worden met implementatie door middel van bestaand recht.

Bij volledige implementatie van Europese regelgeving door middel van bestaand recht is voorzichtigheid geboden. Het is van belang voor een wetgevingsjurist om na te gaan of er daadwerkelijk voorzien wordt in implementatie in de zin dat het nuttig effect en het doel van de Europese regelgeving bereikt worden (zie over nuttig effect [onderdeel 1.2.3 Algemene EU-eisen aan implementatie](#)). Zo is het dus bij reeds bestaande autonome wetgeving van belang om na te gaan of deze regelgeving wel helemaal 'dekkend' is en of bovendien ook anderszins voldaan wordt aan de algemene eisen die het Europese recht aan implementatie stelt. Hetzelfde geldt uiteraard indien in het verleden gebruik is gemaakt van dynamische verwijzing en de betreffende EU-regeling is gewijzigd.

Dat voor de implementatie van Europese regelgeving gedeeltelijk kan worden volstaan met bestaande regelgeving, komt vaker voor. Zo kan het zijn dat één of meer materiële normen van een richtlijn reeds worden gedekt door autonome regelgeving. En niet zelden kan voor onderdelen van een richtlijn of verordening, met name met betrekking tot de rechtsbescherming of de handhaving, worden teruggevallen op algemene wetten, zoals het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering of de Wet op de economische delicten.

Voorbeeld 1

Een voorbeeld uit het verleden van een geval waarin materiële normen uit een richtlijn door middel van bestaand recht geïmplementeerd werden was artikel 18, onderdeel a en e van de Warenwet. Met deze onderdelen en het artikel ging men ervan uit dat uitvoering was gegeven aan een deel van richtlijn nr. 92/59/EEG inzake de algemene produktveiligheid (PbEG L 228).

Voorbeeld 2

Een fictief voorbeeld van een rechtsbeschermingsbepaling in Europese regelgeving die reeds door de Algemene wet bestuursrecht wordt 'gedekt' zou kunnen zijn: 'In elk besluit dat overeenkomstig deze richtlijn wordt genomen en dat resulteert in beperkingen met betrekking tot het in gebruik nemen van een werktuig, moeten nauwkeurig de redenen worden vermeld waarop het besluit berust, waarbij tegelijkertijd de geadresseerde van het besluit op de hoogte moet worden gebracht van de in de betrokken lidstaat openstaande rechtsmiddelen en van de termijn die voor de aanwending van die rechtsmiddelen geldt.'

Ook in het geval van volledige of gedeeltelijke implementatie door middel van bestaand recht moet er genotificeerd worden aan de Europese Commissie en een [transponeringstabel](#) te worden opgesteld. Verder wordt van de implementatie door middel van bestaand recht mededeling gedaan in de Staatscourant (zie [aanwijzing 9.13](#)).

Laatst gewijzigd op: 7-4-2025

2.3 Codificatie en consolidatie

2.3.1 Wat is codificatie

Codificatie is het bij elkaar brengen van alle wijzigingen van een bepaald Europees besluit zodat er een nieuw besluit ontstaat. Codificatie is ontstaan doordat de hoeveelheid Europese regelgeving in de loop der jaren enorm is toegenomen en veel regelgeving wordt regelmatig gewijzigd. Om die reden sloten in 1994 de regelgevende instellingen van de Europese Unie een Interinstitutioneel Akkoord voor een versnelde werkmethode voor de officiële codificatie van wetteksten (Mededeling van de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement van 20 december 1994, PbEG 1994 C 102/2). In 2001 sloten zij een

Interinstitutioneel Akkoord over een meer systematisch gebruik van de herschikking van besluiten (Mededeling van de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement van 28 november 2001, PbEG 2002 C 77/1). Sindsdien wordt er regelmatig gebruik gemaakt van codificatie en wordt codificatie opgenomen in het [jaarlijkse werkprogramma van de Commissie](#). (NB zie voor de procedure voor codificatie 3. Procedures/3.5 Codificatie)

Er zijn twee verschillende soorten codificatie. Ten eerste is er wat wel genoemd wordt de categorie van 'zuivere codificatie'. Bij zuivere codificatie gaat het om Europese regelgeving die een codificatie van eerdere regelgeving bevat, waarbij deze eerdere rechtsinstrumenten worden ingetrokken zonder dat dit materiële wijzigingen met zich meebrengt. Kortom, bijvoorbeeld een richtlijn A is meerdere malen gewijzigd, namelijk door wijzigingsrichtlijnen B, C, D, E, F en G. Bij een codificatie worden al deze wijzigingen in één geheel verwerkt zodat er een richtlijn A ontstaat met alle wijzigingen die in de loop der jaren hebben plaatsgevonden. De wijzigingsbesluiten zelf (dus B, C enz.) worden ingetrokken (in zekere zin zijn ze als instrumenten van amendering sowieso al 'uitgewerkt' nadat hun wijzigende werking heeft plaatsgevonden).

Bij codificatie met herschikking gaat het om Europese regelgeving of rechtsinstrumenten die naast codificatie van bestaande Europese regelgeving ook materiële wijzigingen bevatten zoals bijwerking, aanvulling, wijziging etc. Hier worden dus niet alleen de wijzigingen van de regelingen B, C, D, E, F en G in rechtsinstrument verwerkt en worden deze ingetrokken, maar wordt in A ook bijvoorbeeld het een en ander nieuw toegevoegd of veranderd.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.3.2 Wel of geen omzetting bij codificatie

Bij zuivere codificatie is er sprake van een geval waarin implementatie door middel van regelgevende activiteiten in beginsel niet nodig is. Bij zuivere (constitutieve) codificatie gaat het namelijk om Europese rechtsinstrumenten die een codificatie van eerdere besluiten bevatten, waarbij deze eerdere besluiten worden ingetrokken, zonder dat dit materiële veranderingen met zich brengt. Een zuiver codificatiebesluit is te herkennen aan het ontbreken van een implementatieopdracht en een verplichting om de Europese Commissie in kennis te stellen van de nationale regelingen die strekken tot implementatie ervan. Wel hebben zuivere codificatiebesluiten over het algemeen een uitdrukkelijke bepaling waarin staat dat bestaande verplichtingen van de lidstaten tot implementatie van de in de codificatie betrokken besluiten intact blijven. Gevallen waarin er codificatie met herschikking plaatsvindt, behoeven wel implementatie, omdat er materiële wijzigingen zijn ten opzichte van de situatie van daarvoor. Vrijwel altijd zullen dit soort codificatiebesluiten dan ook een implementatieopdracht bevatten.

Het kan zijn, dat in een zuiver codificatiebesluit de bepalingen van de in de codificatie betrokken besluiten vernummerd worden. Uit het oogpunt van overzichtelijkheid van de regelgeving kan het nuttig zijn om te bezien of de verwijzingen in de nationale implementatieregelingen niet eveneens zouden moeten worden aangepast. Deze aanpassingen kunnen bijvoorbeeld worden 'meegenomen', wanneer een regeling om andere redenen wijziging behoeft (geleidelijke aanpassing).

In het geval dat in het verleden gebruik is gemaakt van dynamische verwijzing naar (bepalingen) van de regelgeving die onderwerp is van codificatie, is aanpassing nodig van de dynamische verwijzing. Stel dat deze methode is toegepast ten aanzien van een bepaald artikel van een Europees rechtsinstrument A en dit rechtsinstrument is vervolgens vele malen gewijzigd, dan is dat in eerste instantie geen probleem. Immers, door de dynamische verwijzing worden deze wijzigingen meegenomen. Echter, als er vervolgens op een gegeven moment een codificatie plaatsvindt met een vernummering van de artikelen van rechtsinstrument A, dan is het direct noodzakelijk om de nationale dynamische verwijzing aan te passen. De Nederlandse bepaling verliest namelijk door de verwijzing naar niet langer rechtsgeldige Europese regelgeving haar betekenis.

Voor zover het gaat om bepalingen in implementatieregelingen die strafrechtelijk worden gehandhaafd, wordt ook dringend aangeraden zo snel mogelijk tot aanpassing over te gaan. Bij gebreke van relevante rechtspraak is niet duidelijk of de strafrechter wel genoeg zal nemen met het kunnen herleiden (via een concordantietabel bij het codificatiebesluit) van de (niet aangepaste) nationale verwijzing naar het nieuwe codificatiebesluit. Het risico dat strafvervolgning om die reden stukloopt, kan door onmiddellijke aanpassing worden uitgesloten.

Een codificatiebesluit bevat altijd een uitdrukkelijke bepaling krachtens welke de verwijzingen naar de ingetrokken EU-besluiten voortaan aan de hand van een in de bijlage opgenomen concordantie- of [transponeringstabel](#) als verwijzingen naar het codificatiebesluit gelden. Een dergelijke bepaling vormt echter volgens het Hof louter de vertaling van de gevolgen die op communautair vlak uit de intrekking van het EU-besluit voortvloeien en doelt dus geenszins op verwijzingen naar de ingetrokken regeling die in de nationale uitvoeringsbepalingen voorkomen (zaak [C-8/90](#), Kennes, Jur. 1991, blz. I-4391).

Laatst gewijzigd op: 7-4-2025

2.3.3 Consolidatie

Consolidatie, ook wel declaratoire codificatie of coördinatie geheten, is een niet-officiële vorm van codificatie, waarbij wel een doorlopende tekst wordt vervaardigd, maar waarbij de in de codificatie betrokken besluiten in stand worden gelaten.

Consolidatie heeft slechts documentaire waarde en geen rechtsgevolgen. Kortom, een handig hulpmiddel, waar echter geen rechten aan kunnen worden ontleend. [Geconsolideerde documenten kunnen gevonden worden via Eurlex](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.4 Interpretatie van EU-regelgeving

2.4.1 Interpretatiemethoden

Bij het omzetten of uitvoeren van EU-regelgeving kan het voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat over de tekst. Er is een aantal methoden om met een dergelijke onduidelijkheid om te gaan, waarop hieronder wordt ingegaan.

Op de eerste plaats moet worden uitgegaan van de tekst zelf, door te zoeken naar de (meest) gangbare betekenis van de bewoordingen in het 'gewone' spraakgebruik of in het desbetreffende technische, economische of juridische vakjargon (grammaticale interpretatie).

Niet zelden echter zijn de bewoordingen vaag, dubbelzinnig of onvolledig. Daarnaast kan het zijn dat de verschillende taalversies uiteenlopen. De uitleg van de bepalingen van Europese regelgeving in hun onderlinge samenhang en in samenhang met het stelsel en de beginselen van het Unierecht (systematische interpretatie) en de uitleg in het licht van doel, inhoud en strekking van de desbetreffende regeling (teleologische interpretatie) zijn dan van groot belang. Bepalingen die het doel van de Europese regelgeving omschrijven of een typering van de betreffende regelgeving bevatten, kunnen daarbij helpen.

Meer in het bijzonder dient, aldus het Hof van Justitie in zaak [283/81](#) (CILFIT, Jur. 1982, blz. 3415), bij de interpretatie van een Europees besluit in aanmerking te worden genomen dat:

- (a) de verschillende taalversies gelijkwaardig authentiek zijn. De uitlegging van een bepaling vereist dan ook een vergelijking van de verschillende taalversies;
- (b) zelfs wanneer de taalversies volledig overeenstemmen, het Europees recht een eigen terminologie bezigt;
- (c) de rechtsbegrippen in het Europese recht niet noodzakelijkerwijs dezelfde inhoud hebben als in de verschillende nationale rechtsstelsels;
- (d) elke bepaling in haar context dient te worden geplaatst en moet worden uitgelegd in het licht van het Europese recht in zijn geheel, zijn doelstellingen en zijn ontwikkelingstoestand op het ogenblik waarop de betrokken bepaling moet worden toegepast.

In de Hofrechtspraak wordt regelmatig de considerans of preambule (de inleidende overwegingen, waarin de rechtsgrondslag, de doelstellingen en de belangrijkste bepalingen van het besluit worden weergegeven) gehanteerd als hulpmiddel bij de uitlegging van de bepalingen van een Europees besluit (onder meer zaken 9/72, Jur. 1972, blz. 961, 113/90, Jur. 1991, blz. 4407, 24/90, Jur. 1991, blz. 4905). Er kunnen echter geen zelfstandige verplichtingen uit worden afgeleid, dat wil zeggen verplichtingen die niet in de bepalingen zelf van het Europese besluit zijn terug te vinden.

Het is niet zonder meer duidelijk in hoeverre men te rade kan gaan bij andere bronnen dan de definitieve tekst van de Europese regelgeving, zoals bijvoorbeeld het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie of de Raadsnotulen.

Wat betreft het oorspronkelijke Commissievoorstel is dit voorstel in enkele gevallen als interpretatiebron gebruikt door het Hof van Justitie, bijvoorbeeld in zaak [342/87](#) (Jur. 1989, blz. 4227). Vergelijking met het oorspronkelijke voorstel kan met name een waardevolle interpretatiebron zijn voor zover het uiteindelijke besluit van het oorspronkelijke voorstel afwijkt, omdat daarmee duidelijk kan worden wat de Raad juist wel of niet heeft gewild. In zaak [342/87](#) werd het voorstel van de Europese Commissie

voor de Zesde richtlijn inzake BTW-af trek (richtlijn nr. 77/388/EEG) afgezet tegen de uiteindelijke tekst van deze richtlijn. Uit de afwijking tussen het voorstel en de vastgestelde tekst werden conclusies getrokken met betrekking tot de interpretatie van artikel 17, tweede lid, onder a, van de Zesde richtlijn.

Bij Raadsnotulen speelt de moeilijkheid dat deze niet altijd openbaar zijn (zie Besluit 2009/937/EU van de Raad van 1 december 2009 houdende vaststelling van zijn reglement van orde, PbEU L325)

Er is bovendien Hof-jurisprudentie uit het verleden waaruit een contra-indicatie kan worden afgeleid. In verschillende zaken heeft het Hof van Justitie namelijk aangegeven dat het gebruik van Raadsnotulen maar beperkt kan zijn: gegevens uit niet-gepubliceerde Raadsnotulen die nieuw zijn, in die zin dat ze niet ook al uit andere bronnen (met name tekst van het besluit, systeem en context, doelstellingen) blijken, hebben geen juridische waarde. Zij kunnen slechts dienen ter bevestiging van een opvatting, die op grond van andere gegevens al was verkregen (o.a. zaken 237/84, Jur. 1986, blz. 1247, [C-292/89](#), Antonissen, Jur. 1991, blz. 745).

In zaak C-292/89 overwoog het Hof dat een verklaring in de Raadsnotulen niet kan worden gebruikt bij de uitlegging van een bepaling van afgeleid recht wanneer de inhoud ervan niet in de tekst van de betrokken bepaling is terug te vinden en dus geen rechtskracht heeft. De Europese Commissie deelt deze opvatting: de in het proces-verbaal opgenomen verklaringen van de Raad hebben meestal tot doel de interpretatie of de houding van de spreker in een bepaald verband bekend te maken. Juridische problemen in verband met een besluit moeten in principe worden opgelost aan de hand van de tekst van het besluit zelf, zonder dat bij het nemen van de betrokken maatregel gemaakte voorbehouden c.q. afgelegde verklaringen in zoverre tot beperking kunnen leiden (schriftelijke vraag 151/85, [PbEG C 241/14](#)). In deze zin ook zaak 211/81 (Jur. 1982, blz. 4547).

Wel gepubliceerde Raadsdocumenten of bijvoorbeeld verklaringen kunnen een nuttige functie hebben bij het achterhalen van de bedoeling van de gemeenschapswetgever. Punten van aandacht bij het gebruik van wel openbare Raadsnotulen zijn onder meer dat het ten eerste niet wenselijk is naar Raadsnotulen of de daarin opgenomen verklaringen te verwijzen (door parafrasering en dergelijke), indien daardoor ten onrechte de indruk zou kunnen worden gewekt, dat justitiabelen daaraan rechten kunnen ontleenen, dan wel dat deze aan hen kunnen worden tegengeworpen. Ten tweede zou uit bovenstaande Hofzaken kunnen worden afgeleid dat geen beroep op de notulen van de Raad kan worden gedaan ter verantwoording van een bepaalde uitwerking van een bepaling van een Europees besluit die geen steun vindt in de tekst van de betrokken bepaling.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.4.2 Omgang met kennelijke onjuistheden

Soms kan er een vermoeden bestaan dat Europese regelgeving een onjuistheid bevat. Of er daadwerkelijke sprake is van een kennelijke onjuistheid kan bijvoorbeeld blijken uit een vergelijking van de verschillende taalversies van de betreffende Europese regelgeving. In de Europese Unie geldt namelijk het beginsel van gelijkwaardigheid van alle officiële talen. Dat betekent dat alle taalversies van Europese regelgeving in gelijke mate authentiek zijn. Er kan dus worden nagegaan of er uit de verschillende taalversies discrepanties blijken door ze naast elkaar te leggen. Ook kan het voorkomen dat taalversies weliswaar dezelfde uitkomsten opleveren maar dat er desalniettemin een kennelijke onjuistheid lijkt te bestaan (die dus in alle taalversies is gesloten), bijvoorbeeld dat er sprake is van spelfouten, grammaticale onjuistheden etc. Daarnaast kan het voorkomen dat er echt inhoudelijke fouten in Europese regelgeving staan.

Als er sprake is van een kennelijke onjuistheid zijn er drie manieren om met kennelijke onjuistheden om te gaan. Interpretatie, rectificatie en ten slotte modificatie (inhoudelijke aanpassing van de Europese regelgeving) zijn oplossingen om kennelijke onjuistheden te herstellen.

Wanneer een kennelijke onjuistheid inhoudt dat Europese regelgeving op verschillende manieren in de verschillende talen van de Europese Unie is opgenomen, kan interpretatie een uitkomst bieden. Indien dit het geval is, moet de juiste interpretatie volgens het Hof van Justitie worden afgeleid uit de algemene opzet, context en de doelstelling van de Europese regelgeving (zie onder meer zaak HvJ EG, 7 december 1995, [C-449/93](#), Rockfon, Jur. 1995, p. I-04291). Kan hieruit geen uniforme uitlegging worden afgeleid, dan moet worden gekeken naar de rechtsbasis van het besluit, de inhoud, de preambule, de mogelijke feitelijke implicaties van een bepaalde interpretatie, eventuele eerdere Hofrechtspraak en de wordingsgeschiedenis van de Europese regelgeving in kwestie (zie de genoemde zaak Rockfon en HvJ EG, 24 oktober 1996, zaak [C-72/95](#), Kraaijeveld, Jur. 1996, p. I-5431). Op deze manier kan de onjuistheid op korte termijn worden hersteld. Voor de lange termijn zal er echter ook een rectificatie van de Europese regelgeving zelf behoren te volgen.

In het geval van situaties waarin taalversies van Europese regelgeving van elkaar verschillen of wanneer er anderszins fouten in de regelgeving staan die niet als inhoudelijk kunnen worden beschouwd (dus spelfouten, grammaticale vergissingen etc.), kan

rectificatie een uitkomst bieden. De rectificatie van Europese regelgeving moet altijd op Europees niveau gebeuren, ook als het slechts de Nederlandstalige versie betreft en wanneer het gaat om redactionele fouten. Het is dus niet voldoende om op nationaal niveau in de implementatieregeling het juiste alternatief te kiezen of de bovengenoemde interpretatiemiddelen te gebruiken. Er dient voor een echte rectificatie in overleg te worden getreden met de instellingen van de Europese Unie om de Europese regelgeving in kwestie te wijzigen. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de diensten van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie.

Voor de rectificatie van Europese regelgeving bestaat een informele weg en een formele procedure. Bewandelt men de informele weg, dan kan contact opgenomen worden met het betrokken Directoraat-Generaal bij de Europese Commissie of de betrokken dienst bij de Raad. Contact opnemen met de Europese Commissie verdient de voorkeur, aangezien daar in het algemeen de inhoudelijke kennis over de regeling het meest aanwezig is. Bij het Directoraat-Generaal kan men nakijken of de fout ook nog in andere dan de door Nederland al geraadpleegde teksten voorkomt. Indien men bevestigt dat de vertaling niet klopt c.q. afwijkt van het merendeel van de andere teksten, dan kan men met een redelijke mate van zekerheid implementeren volgens de wel correcte tekst. Volledige zekerheid over het achterwege blijven van een inbreukprocedure wegens niet-correcte implementatie kan echter via deze informele procedure niet verkregen worden. Evenmin is zeker hoe het Hof zal beslissen in een prejudiciële procedure terzake. Daarom kan het de voorkeur hebben om de formele ratificatieprocedure te volgen die dit soort garanties wel biedt.

De formele weg betekent een officieel verzoek aan de Europese Commissie of de Raad (al naar gelang de instelling die het besluit genomen heeft). Ook hierbij verdient het aanbeveling om eerst contact op te nemen met de betrokken dienst, het Directoraat-Generaal of met het Secretariaat van de Raad. Daar vergelijkt men weer de verschillende teksten met elkaar.

Indien uit vergelijking van de teksten blijkt dat de Nederlandse versie inderdaad onjuist is, kan een formeel (schriftelijk) verzoek om rectificatie worden gedaan aan het Raadssecretariaat. Daar maakt men een ontwerp voor een rectificatie, dat wordt rondgezonden aan de Permanente Vertegenwoordigers van de lidstaten voor commentaar. Indien hierop binnen een gestelde termijn (bijvoorbeeld 14 dagen) niets is ontvangen, wordt de rectificatie gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Voor rectificatie van een comitologieregeling van de Europese Commissie geldt dat een verzoek om rectificatie wordt gezonden aan de betrokken dienst van de Europese Commissie. Deze dienst doet - in overeenstemming met de Juridische Dienst als medeverantwoordelijke dienst - een verzoek tot rectificatie aan de Secretaris-Generaal van de Europese Commissie. Indien de Secretaris-Generaal instemt met de rectificatie, wordt deze in het Publicatieblad van de Europese Unie gepubliceerd. Het al of niet instemmen zal overigens niet alleen afhangen van de aard van de fout, doch ook van de fase waarin deze in het besluit gesloten is. Indien de fout al voorkwam in de versie waarover het voorbereidend comité heeft gestemd, ligt het voor de hand om een officieel wijzigingsbesluit voor te bereiden, zodat het comité daarover geconsulteerd kan worden.

Rectificaties treft men zeer frequent aan in het Publicatieblad. Het gaat vaak om verkeerde getallen in bedragen, weggevalen woorden of zinsneden, verkeerde verwijzingen, vervanging van bepaalde termen (bijvoorbeeld 'meer dan' in plaats van 'minimaal'). Een voorbeeld van het rechtzetten van een verkeerde verwijzing naar onderdelen van een richtlijn is de rectificatie van richtlijn nr. 91/498/EEG houdende vaststelling van de voorschriften voor (...) de productie en het in de handel brengen van vers vlees (PbEG 1992, L 73).

Inhoudelijke onjuistheden kunnen niet worden hersteld via interpretatie of rectificatie. Ze kunnen slechts worden hersteld via een formele wijziging van het oorspronkelijke besluit. Dat betekent dat niet een relatief eenvoudige procedure als die van de rectificatie kan worden doorlopen. In plaats daarvan moet de volledige besluitvormingsprocedure worden doorlopen met de normale mogelijkheden van inbreng. Dat kan vanzelfsprekend de nodige tijd kosten. Soms wordt daarom wel een praktische tijdelijke oplossing gevonden in de vorm van een gezamenlijke verklaring van de lidstaten en de Europese Commissie of Raad bij het vaststellen van andere Europese regelgeving. Ook hierbij geldt echter dat niet zeker is hoe het Hof van Justitie hiermee zal omgaan, gezien de belangen die op het spel kunnen staan voor de betrokkenen.

Bij richtlijn nr. 92/116/EEG (PbEG L 43/33) werd richtlijn nr. 71/118/EEG inzake vers vlees van pluimvee gewijzigd. In deze wijzigingsrichtlijn was een zogenoemde derogatiemodule opgenomen die het mogelijk maakte om de eisen die de richtlijn oplegde aan slachterijen, fasegewijs in te voeren, zodat deze bedrijven niet voor onoverbrugbare investeringen zouden komen te staan. Vergeten was om deze module ook op te nemen in de aanverwante richtlijn nr. 91/495/EEG inzake vlees van gekweekt wild. In de verklaringen voor de Raadsstukken behorende bij richtlijn nr. 92/116/EEG is vervolgens opgenomen dat in afwachting van de wijziging van richtlijn nr. 91/495/EEG de wijzigingen in richtlijn nr. 71/118/EEG (de derogatiemodule) mutatis mutandis van toepassing zijn op richtlijn nr. 91/495/EEG.

Vanzelfsprekend geldt voor alle soorten fouten dat voorkomen beter is dan genezen. In de totstandkomingsfase van Europese regelgeving dient goed opgelet te worden of de conceptteksten juist zijn en dienen fouten of onwerkbare termen tijdig gesignaleerd te worden. Indien men aanpassingen in de terminologie nodig acht, kan te allen tijde (eventueel via de Permanente Vertegenwoordiging van de Europese Unie) contact opgenomen worden met de juristen/linguïsten bij het Secretariaat-Generaal van de Raad, die verantwoordelijk zijn voor de laatste conceptteksten in de verschillende talen.

2.5 Operationiseren van EU-regelgeving

2.5.1 Algemene uitgangspunten

Bij het operationaliseren of uitvoerbaar maken van EU-regelgeving gaat het zoals in [onderdeel 1.2.4e](#) operationaliseren of uitvoerbaar maken van EU-regelgeving werd aangegeven om verschillende activiteiten, zoals;

- Het aanwijzen en melden van nationale instanties die belast worden met de verdere uitvoering en toepassing van de Europese normen of de omzettingsmaatregelen.
- Het voorzien in een adequaat handhavings- en/of sanctiestelsel, waaronder de aanwijzing van de bevoegde instanties voor handhaving.

De primaire verantwoordelijkheid voor het uitvoerbaar maken en (het regelen van de) handhaving van Europese regelgeving ligt bij de lidstaten. De lidstaten dienen ingevolge het loyaliteitsbeginsel van [artikel 4 VEU](#) het nuttig effect van de regels te verzekeren en zorg te dragen voor een effectieve handhaving en uitvoering van het Unierecht.

Onder meer op basis van de beginselen van institutionele en procedurele autonomie (zie [2. Omzetting en uitvoering/1.1a](#) Beginsel van institutionele autonomie) is het in beginsel aan de lidstaten te bepalen hoe zij bij de implementatie van Europese regelgeving deze regelgeving uitvoerbaar en handhaafbaar maken, hoe men feitelijk handhaaft en uitvoering geeft aan de regelgeving, welke rechtsbescherming er op nationaal niveau is etc. In beginsel zijn de lidstaten bijvoorbeeld vrij in hun keuze voor een bepaald handhavings- of uitvoeringsregime en de instrumenten en de organisatie die ze daarin inzetten. Een en ander betekent bijvoorbeeld dat de lidstaten in beginsel zelf kunnen kiezen voor handhaving door middel van het civielrecht, bestuursrecht of strafrecht of een combinatie van die systemen.

De vrijheid om uitvoering, handhaving en rechtsbescherming naar eigen inzicht in te richten wordt steeds meer ingekaderd door het Europese recht. Zowel specifieke uitvoerings- handhavings- en rechtsbeschermingsvoorschriften in Europese regelgeving zelf als algemene Europeesrechtelijke eisen scheppen en normeren het kader waarbinnen de lidstaten hun (overgebleven) keuzeruimte uitoefenen. Europese regelgeving kan bijvoorbeeld specifieke regels bevatten die de keuze voorschrijven voor een bepaald handhavingsregime of voor de instrumenten en de organisatie die daarbij ingezet moeten worden. Voorzover deze voorschriften niet een uitputtende regeling bevatten, hebben de lidstaten keuzevrijheid. De reikwijdte van de voorgeschreven maatregelen is hierbij van belang om vast te stellen binnen welke grenzen de lidstaten keuzeruimte hebben. Hetzelfde geldt voor voorschriften in het kader van waarborgen en rechtsbescherming.

De keuzevrijheid wordt verder genormeerd dan wel beperkt door de algemene beginselen van Unierecht. Zo moet de handhaving van Europese regelgeving op grond van het beginsel van loyale samenwerking voldoen aan de vereisten van gelijkwaardigheid, evenredigheid, doeltreffendheid en afschrikwekkendheid (zie [C-68/88](#) Griekse Mais). Als het gaat om waarborgen en rechtsbescherming kunnen grondrechten bijvoorbeeld een rol spelen bij het regelen van toezicht en opsporing. Zie voor een uitgebreide toelichting op deze algemene beginselen van Unierecht [onderdeel 1.2.3. algemene eisen aan implementatie](#). In de onderdelen hierna zal meer uitgebreid worden ingegaan op de verschillende aspecten van operationalisering.

2.5.2 Aanwijzen bevoegde instanties

Een wetgevingsjurist die Europese regelgeving implementeert zal zich altijd moeten afvragen welke nationale instanties zich gaan bezighouden met de uitvoering en handhaving van de voorschriften uit de betreffende EU-regelgeving. Dit geldt uiteraard zowel voor richtlijnen als voor verordeningen. Soms roept Europese regelgeving hiertoe uitdrukkelijk op, maar ook als dat niet

het geval is, dient altijd bedacht - en indien noodzakelijk - geregeld te worden wie wat na implementatie van de Europese regelgeving in de nationale rechtsorde gaat doen. Achter de verplichting of noodzaak tot het aanwijzen van een bevoegde instantie gaat een groot aantal soorten instanties schuil, al naar gelang de betreffende Europese verplichting. Zo kan het bijvoorbeeld gaan om een handhavende instantie (zie daarover uitgebreid [onderdeel 2.5.3.](#)), maar ook om een vergunningverlenende instantie, een instantie die verantwoordelijk is voor informatievoorziening enzovoort.

Voorbeeld

Een voorbeeld van een aanwijzingsverplichting in een richtlijn kan gevonden worden in artikel 12 van richtlijn 2014/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake elektromagnetische compatibiliteit (herschikking), PbEU L96/79. Deze richtlijn is er op gericht ervoor te zorgen dat apparaten in de Europese Unie elkaar onderling niet storen. Tegelijkertijd beoogt de richtlijn belemmeringen van het vrij verkeer van goederen vanwege verschillende nationale maatregelen op het gebied van storing te voorkomen door het stellen van gemeenschappelijke regels. In het kader van de richtlijn spelen instanties een rol die kunnen beoordelen of een apparaat aan de inhoudelijke eisen van de richtlijn voldoet. In Hoofdstuk 4 zijn regels opgenomen over de aanwijzing van dergelijke instanties. In artikel 28 is de aanwijzingsprocedure omschreven:

“

Artikel 28

Aanmeldingsprocedure

1. Aanmeldende autoriteiten mogen uitsluitend conformiteitsbeoordelingsinstanties aanmelden die aan de eisen in artikel 24 hebben voldaan.
2. Zij verrichten de aanmelding bij de Commissie en de andere lidstaten door middel van het door de Commissie ontwikkelde en beheerde elektronische aanmeldingssysteem.
3. Bij de aanmelding worden de conformiteitsbeoordelingsactiviteiten, de conformiteitsbeoordelingsmodule(s), het betrokken apparaat en de relevante bekwaamheidsattestatie uitvoerig beschreven.
4. Wanneer een aanmelding niet gebaseerd is op een accreditatiecertificaat als bedoeld in artikel 27, lid 2, verschaft de aanmeldende autoriteit de Commissie en de andere lidstaten de bewijsstukken waaruit de bekwaamheid van de conformiteitsbeoordelingsinstantie blijkt, evenals de regeling die waarborgt dat de instantie regelmatig wordt gecontroleerd en zal blijven voldoen aan de eisen van artikel 24.
5. De betrokken instantie mag de activiteiten van een aangemelde instantie alleen verrichten als de Commissie en de andere lidstaten binnen twee weken na een aanmelding indien een accreditatiecertificaat wordt gebruikt en binnen twee maanden na een aanmelding indien geen accreditatiecertificaat wordt gebruikt, geen bezwaren hebben ingediend. Alleen een dergelijke instantie wordt voor de toepassing van deze richtlijn als aangemelde instantie beschouwd.
6. De aanmeldende autoriteit stelt de Commissie en de andere lidstaten in kennis van alle relevante latere wijzigingen in de aanmelding.”

Deze bepaling is mede omgezet in artikel 8 van het Besluit elektromagnetische compatibiliteit 2016:

1. Indien er aanwijzingen zijn dat een apparaat een risico vormt voor de onder richtlijn nr. 2014/30/EU vallende aspecten van de bescherming van algemene belangen, waaronder de gezondheid of veiligheid van personen, en inbegrepen de situatie dat door een apparaat ontoelaatbare belemmeringen worden veroorzaakt in het etherverkeer of in andere apparaten, kan Onze Minister een beoordeling van het apparaat uitvoeren. Marktdelnemers verlenen Onze Minister de nodige medewerking voor het uitvoeren van de beoordeling.
2. Indien bij de beoordeling, bedoeld in het eerste lid, wordt geconstateerd dat een apparaat niet voldoet aan de in artikel 3, eerste lid, bedoelde eisen verlangt Onze Minister van de betrokken marktdeelnemer om binnen een redelijke termijn passende corrigerende maatregelen te nemen:
 1. om het betreffende apparaat met deze eisen in overeenstemming te brengen, of
 2. het betreffende apparaat uit de handel te nemen of terug te roepen.
3. Passende corrigerende maatregelen als bedoeld in het tweede lid, onder a, worden in ieder geval verlangd in de gevallen, bedoeld in artikel 40, eerste lid, van richtlijn nr. 2014/30/EU
4. De marktdeelnemer zorgt ervoor dat passende corrigerende maatregelen als bedoeld in het tweede lid worden toegepast op alle betrokken apparaten die hij in de Europese Unie op de markt heeft aangeboden.
5. Wanneer de desbetreffende marktdeelnemer niet binnen de termijn, bedoeld in het tweede lid, passende corrigerende maatregelen als bedoeld in het tweede lid neemt, zal Onze Minister het op de markt aanbieden van het apparaat beperken of verbieden, het apparaat terug roepen of uit de handel nemen.

Voorbeeld

Een voorbeeld van de nationale implementatie van een aanwijzingsverplichting is expliciet te vinden in artikel 88 van de Mededingingswet.

“Artikel 88

De Autoriteit Consument en Markt wordt aangemerkt als de mededingingsautoriteit voor Nederland in de zin van verordening 1/2003 en als bevoegde autoriteit in de zin van verordening 139/2004 en oefent de krachten de verordeningen op grond van

artikel 103 van het Verdrag bestaande bevoegdheid uit om de artikelen 101 en 102 van het Verdrag toe te passen, alsmede de krachtens artikel 104 van het Verdrag bestaande bevoegdheid om te beslissen over de toelaatbaarheid van mededingingsafspraken en over het misbruik maken van een machtspositie op de gemeenschappelijke markt."

Daarbij is het van belang om er rekening mee te houden dat de terminologie in EU-regelgeving niet overeen hoeft te komen met de terminologie die in Nederland gebruikelijk is. Een voorbeeld betreft de term 'regulatory body' in EU-regelgeving, wat vaak wordt vertaald als 'regelgevende instantie' of autoriteit. Met de term regelgevende wordt echter niet bedoeld op de opsteller van het wettelijke kader. Zie meer over deze bodies in [onderdeel 2.5.3d eisen aan handhavingsinstanties](#).

Of de te implementeren Europese regelgeving nu expliciet voorschrijft dat instanties dienen te worden aangewezen of niet, altijd zal er acht op moeten worden geslagen wie op nationaal niveau de geïmplementeerde regelgeving gaat uitvoeren en handhaven en welke bevoegdheden daarvoor vereist zijn. Soms kan het zo zijn dat een te implementeren Europees rechtsinstrument op beide aspecten (de instanties en hun bevoegdheden) heel uitgebreid voorschriften bevat, soms wordt er niet expliciet iets geregeld maar blijkt bij de nationale implementatie toch uitgebreide regelgeving nodig te zijn. Ook kan implementatieregelgeving in het kader van (de aanpassing van) procedurele voorzieningen noodzakelijk zijn.

Voorbeeld 1

Een voorbeeld van specifieke eisen in Europese regelgeving die hebben geleid tot procedurele voorzieningen in nationale implementatiewetgeving kan gevonden worden in artikel 21 van verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93, PbEU L218/30:

"Artikel 21

Beperkende maatregelen

- 1. Wanneer een lidstaat op grond van de relevante communautaire harmonisatiewetgeving besluit het op de markt aanbieden van een product te verbieden of te beperken of het product uit de handel te nemen of terug te roepen, zorgt hij ervoor dat deze maatregel evenredig is en nauwkeurig is gemotiveerd.*
- 2. Dergelijke maatregelen worden onverwijld ter kennis gebracht van de desbetreffende marktdeelnemer, die tegelijkertijd wordt ingelicht over de rechtsmiddelen die hem volgens de wetgeving van de betrokken lidstaat ter beschikking staan en over de termijnen die hij daarbij in acht moet nemen.*
- 3. Voordat een maatregel als bedoeld in lid 1 wordt vastgesteld, krijgt de betrokken marktdeelnemer gelegenheid binnen een passende termijn van ten minste tien dagen gehoord te worden, tenzij een dergelijke raadpleging niet mogelijk is wegens de urgentie van de maatregel op grond van in de relevante communautaire harmonisatiewetgeving opgenomen eisen inzake gezondheid, veiligheid of andere redenen ten aanzien van algemene belangen. Wanneer actie werd ondernomen zonder de marktdeelnemer te horen, wordt hem de mogelijkheid geboden zo snel mogelijk te worden gehoord, en de genomen actie wordt snel nadien heroverwogen.*
- 4. Elke maatregel als bedoeld in lid 1 wordt terstond ingetrokken of gewijzigd indien de marktdeelnemer aantoont dat hij doeltreffende stappen heeft ondernomen."*

Voorbeeld 2

Een tweede voorbeeld kan gevonden worden in de dienstenrichtlijn (richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, PbEU L376/36). In deze richtlijn wordt in artikel 13 lid 5 bepaald dat bij een vergunningaanvraag een ontvangstbevestiging vereist is en welke informatie die bevestiging dient te bevatten, waaronder ook termijn van behandeling en de beschikbare rechtsmiddelen.

In een groot aantal gevallen zal het gaan om handhavende instanties, zie over handhaving uitgebreid [onderdeel 2.5.3](#) hierna.

Voor wat betreft de methodiek om de aanwijzing van een bevoegde instantie in nationale regelgeving op te nemen zijn meerdere constructies denkbaar. Een veel gekozen methode is het opnemen van een grondslag op wetsniveau voor het aanwijzen van bevoegde instanties in combinatie met een grondslag voor het uitwerken van Europeesrechtelijke verplichtingen.

Voorbeeld

Een voorbeeld van een verplichting tot aanwijzing van bevoegde handhavingsautoriteiten in een verordening kan gevonden worden in artikel 24 van Verordening (EG) nr. 110/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 betreffende de definitie, de aanduiding, de presentatie, de etikettering en de bescherming van geografische aanduidingen van gedistilleerde dranken en tot intrekking van Verordening 1576/89/EG van de Raad, PbEU 2008, L 39/16.

"Artikel 24

Controle en bescherming van gedistilleerde dranken.

- 1. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de controle van gedistilleerde dranken. Zij nemen de noodzakelijke maatregelen om ervoor te zorgen dat de bepalingen van deze verordening worden nageleefd, en met name wijzen zij de bevoegde autoriteit of autoriteiten aan die belast zijn met het controleren van de naleving van de verplichtingen vastgesteld in deze verordening in overeenstemming met Verordening (EG) nr. 882/2004. (...)"*

In artikel 25 van de Warenwet is een grondslag opgenomen voor het aanwijzen van de met toezicht belaste ambtenaren:
"Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet of van het bepaalde bij of krachtens deze wet met betrekking tot door Onze Minister aangewezen categorieën van waren zijn belast:

- a. de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren;
- b. de bij besluit van Onze Minister van Economische Zaken aangewezen ambtenaren."

Voor de uitvoering van EU-regelgeving op dit terrein is in artikel 13 van de Warenwet een grondslag opgenomen:

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voorts regels worden gesteld ter uitvoering van een met betrekking tot waren tot stand gekomen bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen dat betreft:

- a. een der in artikel 3 bedoelde belangen; of
- b. het heffen van een retributie voor de kosten die verbonden zijn aan krachtens het desbetreffende besluit voorgeschreven keuringen of controles.

Zie uitwerking in onder meer artikel 2, vijfde lid van het Warenwetbesluit informatie levensmiddelen:

Het is verboden te handelen in strijd met de bij of krachtens de artikelen 3, 5, eerste lid, 9, eerste, tweede, vierde, zesde, zevende, en achtste lid, 10, eerste en tweede lid, 11, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, 12, 13, 14, eerste en tweede lid, 15, vierde lid, 16, 27, en 28, tweede lid, van verordening (EG) /2008/110, gestelde voorschriften.

En de aanwijzing van de bevoegde ambtenaren:

Aanwijzing toezichthoudende ambtenaren Voedsel en Waren Autoriteit

Artikel 1

Met het toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Warenwet gestelde voorschriften zijn belast de controleambtenaren van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

Een andere vaak voorkomende constructie betreft het aanwijzen van de minister als bevoegde instantie op wetsniveau, gevolgd door mandatering.

Voorbeeld

Een voorbeeld van een mandaatconstructie betreft artikel 2 van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging ANVS:

Artikel 2. Bestuursrechtelijke bevoegdheden

1 Aan de ANVS wordt mandaat, volmacht en machtiging verleend tot het nemen van besluiten en het verrichten van overige handelingen die verband houden met:

- a. het aanvragen van een vergunning op grond van Verordening (EG) nr. 428/2009 van de Raad van 5 mei 2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweërlei gebruik (PbEU 2009, L 134);
- b. het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van hetgeen bij of krachtens de Kernenergiewet is bepaald;
- c. artikelen 5, eerste lid, 6, 8, 11, eerste, derde, zesde, zevende en achtste lid, 12, eerste en tweede lid, 13, 18, 19, eerste, tweede en vierde lid, 22, 23, eerste, derde, vierde en vijfde lid, 25, tweede en derde lid, 27, eerste en derde lid, 28, eerste, tweede en derde lid, 29, 30c, 31, tweede lid, en 35 van de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties in verband met gereguleerde beroepen als bedoeld in die wet, op het terrein van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming, de daarmee samenhangende crisisvoorbereiding, alsmede beveiliging en waarborgen;
- d. de artikelen 5, derde lid, en 5a, eerste lid, van de Wet aansprakelijkheid kernongevallen.

2 Indien de minister de ANVS een algemene of bijzondere instructie geeft ter zake van de uitoefening van de in het eerste lid, onder b, gemandateerde bevoegdheid, doet de minister daarvan onverwijld mededeling in de Staatscourant.

Het nemen van besluiten als bedoeld in het eerste lid, onderdeel c is gebaseerd op de Algemene wet erkenning EU-beroepskwalificaties dat bijvoorbeeld in artikel , eerste lid bepaalt:

"Onze minister die het aangaat kan erkenning van beroepskwalificaties verlenen aan een migrerende beroepsbeoefenaar die in Nederland toegang tot of uitoefening van een gereguleerd beroep wenst op basis van beroepskwalificaties die in een andere betrokken staat verplicht zijn gesteld voor toegang tot of uitoefening van dat beroep."

Het aanwijzen van de bevoegde instantie voor de afgifte van een erkenningsbesluit vloeit voort uit de richtlijn erkenning beroepskwalificaties (richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties) waarin in artikel 56 is opgenomen:

"Elke lidstaat wijst uiterlijk op 20 oktober 2007 de bevoegde autoriteiten en instellingen aan die gemachtigd zijn de opleidingstitels en andere documenten of informatie te verstrekken of te ontvangen, alsmede die welke gemachtigd zijn de aanvragen te ontvangen en de in deze richtlijn bedoelde besluiten te nemen, en stellen de andere lidstaten en de Commissie onverwijld hiervan in kennis"

2.5.3 Handhaving

2.5.3.a Algemene uitgangspunten voor (het regelen van) de handhaving en sanctionering

Bij het regelen van handhaving zijn ook de algemene beginselen van Unierecht zoals het proportionaliteitsbeginsel van belang. In [onderdeel "1.2.3. Algemene eisen aan implementatie"](#) komen deze beginselen ook aan de orde als algemene Europeesrechtelijke eisen bij implementatie, hier wordt nader ingegaan op hun betekenis voor handhaving. Het betreft hier eisen die overigens niet alleen gelden voor het regelen van handhaving in nationale implementatiewetgeving, maar ook voor de daadwerkelijke handhaving zelf.

In het kader van het loyaliteitsbeginsel en de nuttig-effect-leer dienen de lidstaten de noodzakelijke maatregelen te treffen voor de daadwerkelijke verwezenlijking van het door Europese regelgeving beoogd resultaat. Ook bij het regelen van handhaving dienen deze principes in acht te worden genomen en moet de nationale wetgever de handhaving zo regelen dat met de daadwerkelijke handhaving in de praktijk het door de Europese regelgeving beoogde resultaat bereikt kan worden.

Naast het loyaliteitsbeginsel en de leer van het nuttig effect dienen ook de eisen effectiviteit, non-discriminatie, proportionaliteit en afschrikwekkendheid in acht te worden genomen bij het regelen van handhaving in het kader van implementatie. Deze eisen zijn door het Hof van Justitie sinds 1977 ontwikkeld als algemene beginselen van Unierecht en ook van toepassing op handhaving in al zijn eventuele onderdelen zoals toezicht, opsporing en sanctionering via het bestuursrecht, strafrecht en civielrecht (HvJ EG, 2 februari 1977, [C-50-76](#) (Amsterdam Bulb BV tegen Produktschap voor Siergewassen), Jur. 1977 p. 137 en HvJ EG, 10 april 1984, [C-14/83](#) (Von Colson en Kamann), Jur. 1984 p. 1891; HvJ EG, 21 september 1989, [C-68/88](#) (Commissie tegen Helleense Republiek, ofwel Griekse maïs), Jur. 1989 p. 2965)

Het meest toonaangevende beginsel dat van toepassing is op de handhaving door de lidstaten is het uit het loyaliteitsbeginsel van [artikel 4 VEU](#) voortvloeiende effectiviteitsvereiste. Wanneer Europese regelgeving geen handhavingsvoorschriften bevat of verwijst naar de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, zijn de lidstaten verplicht alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het Unierecht te verzekeren. Het dient dan ook niet praktisch onmogelijk of uitermate moeilijk te zijn om de doelen van het betreffende Unierecht te bereiken. Uit [artikel 4 VEU](#) vloeit een doelgebonden handhavingsplicht voort, omdat lidstaten zowel de positieve plicht hebben om de nakoming van het EU-recht te verzekeren als de negatieve plicht om zich van alle maatregelen te onthouden die de verdragsdoelstellingen in gevaar kunnen brengen.

Het effectiviteitsbeginsel werd in 1976 genoemd in een arrest van het Hof van Justitie waarin werd ingegaan op de procedurele autonomie van de lidstaten (HvJ EG, 16 december 1976, [C-33/76](#) (Rewe v. Landwirtschaftskammer Saarland), Jur. 1976 p. 1989, overweging 5):

"5. Dat bij ontbreken van dergelijke harmonisatiemaatregelen de in het gemeenschapsrecht toegekende rechten moeten worden uitgeoefend voor de nationale rechter met inachtneming van de door het nationale recht vastgestelde vereisten; dat dit slechts anders zou zijn, indien deze vereisten en termijnen het in de praktijk onmogelijk zouden maken rechten uit te oefenen die de nationale rechter verplicht is te handhaven."

De inhoud van de effectiviteitsverplichting werd verder ontwikkeld in rechtspraak van het Hof van het Hof van Justitie in een tweetal zaken waarin de bevoegdheid van de lidstaten zelf sancties te stellen op overtredingen van Unierecht centraal stond, maar waarin werd bepaald dat deze sancties wel passend (dat wil zeggen effectief) dienen te zijn om de naleving van het Unierecht te verzekeren (HvJ EG, 2 februari 1977, [C-50-76](#) Amsterdam Bulb BV tegen Produktschap voor Siergewassen), Jur. 1977 p. 137, overweging 31 en verder en HvJ EG, 21 september 1989, [C-68/88](#) (Commissie tegen Helleense Republiek, ofwel Griekse maïs), Jur. 1989 p. 2965, overweging 23).

"31 Overwegende ten aanzien van een nationale bepaling die overtreding van de Gemeenschapsregeling strafbaar stelt, dat moet worden vastgesteld dat deze regeling wel de uitvoer naar derde landen van de betrokken producten die niet overeenkomen met de communautaire kwaliteitsnormen verbiedt, doch geen sancties stelt op overtreding van dit verbod door

particulieren;

32 Overwegende dat artikel 5 van het EEG-verdrag, door de lidstaten te verplichten alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen om de nakoming van de uit de besluiten van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, de onderscheiden lidstaten vrijlaat te kiezen welke maatregelen passen, de keuze van sancties – ook strafrechtelijke – daaronder begrepen;

33 Dat derhalve aan de nationale rechter dient te worden geantwoord, dat bij ontbreken in de gemeenschapsregels van een bepaling welke bepaalde sancties stelt op de overtreding dier regels door particulieren, de lidstaten bevoegd zijn die sancties te voorzien, welke hun geëigend voorkomen (...)

“23 Dienaangaande zij opgemerkt, dat wanneer een gemeenschapsregeling geen specifieke strafbepaling met betrekking tot een overtreding bevat of daarvoor verwijst naar de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de Lid-Staten krachtens artikel 5 EEG-Verdrag (nu artikel 10 EG-Verdrag) verplicht zijn, alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren.”

Effectiviteit dient zowel formeel als feitelijk door de lidstaten te worden gegarandeerd. Juridische effectiviteit betekent bijvoorbeeld dat voorzien moet zijn in een duidelijke handavingsstructuur en een doeltreffend systeem dat nationale handhavers in staat stelt tot bescherming van de belangen die de verplichtingen van de Europese regelgeving beogen. Richtlijnen bevatten vaak de slotbepaling dat lidstaten alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen moeten nemen om aan de richtlijn te voldoen. Hiermee wordt ook bedoeld het creëren van een passende uitvoerings- en handavingsstructuur waarbij bevoegde autoriteiten dienen te worden aangewezen en bekleed met gespecificeerde bevoegdheden.

Feitelijke effectiviteit betekent volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie dat de aangewezen handavingsautoriteiten vervolgens ook daadwerkelijk dienen op te treden (HvJ EG, 11 juli 2002, [C-62/00](#) (Marks & Spencer plc tegen Commissioners of Customs & Excise), Jur. 2002 p. I-6325, overweging 27).

27 “.....de vaststelling van nationale maatregelen die een richtlijn naar behoren uitvoeren, niet tot gevolg heeft dat de richtlijn niet langer gevolgen heeft, en dat een lidstaat ook na vaststelling van deze maatregelen gehouden blijft daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn te verzekeren.”

Het verzuim van de autoriteiten om adequaat op te treden tegen inbreuken op het Europese recht was onderwerp van diverse uitspraken van het Hof van Justitie (onder meer HvJ EG, 26 april 2005, [C-494/01](#) (Commissie tegen Ierland), Jur. 2005 p. I-3331, HvJ EG, 9 december 1997, [C-265/95](#) (Commissie tegen Frankrijk, ofwel Spaanse aardbeien), Jur. 1997 p. I-6959. Aangezien deze zaken gaan over de daadwerkelijke handhaving van regelgeving en niet over het regelen van handhaving bij implementatie, valt een bespreking van de problematiek in deze zaken buiten het bestek van deze Handleiding.

Een voorbeeld van een zaak waar het zowel gaat om juridische als om feitelijke effectiviteit is te vinden in een inbreukzaak voor het Hof van Justitie van de Europese Commissie tegen Griekenland over het toezicht op de bescherming van zeeschildpadden (HvJ EG, [C-103/00](#), (Commissie v. Griekenland (Griekse zeeschildpadden)), Jur. 2002 p. I-1147, r.o. 40).

In de zaak Commissie v. Griekenland (Griekse zeeschildpadden) had Griekenland ten eerste gefaald door “niet binnen de gestelde termijn de nodige maatregelen te treffen voor de invoering en toepassing van een doeltreffend systeem ter bescherming van de zeeschildpad”. Voor wat betreft de feitelijke handhaving had Griekenland bovendien weliswaar borden neergezet met de vermelding dat toegang s'nachts verboden was maar het toezicht daarop was niet voldoende. Ten tweede wees het Hof van Justitie het argument van Griekenland af dat het strand dusdanig lang was dat controle op niet-naleving praktisch gezien lastig te realiseren was.

Het beginsel van non-discriminatie is een algemeen beginsel van Unierecht. Het beginsel werd in jurisprudentie van het Hof van Justitie gespecificeerd in het kader van handhaving voor wat betreft sancties (HvJ EG, 21 september 1989, [C-68/88](#) (Commissie tegen Helleense Republiek, ofwel; Griekse maïs), Jur. 1989 p. 2965, overweging 24-25).

Het non-discriminatiebeginsel dicteert dat de lidstaten bij de uitoefening van hun keuzevrijheid op het gebied van handhaving dienen te garanderen dat inbreuken op Unierecht volgens procedurele en inhoudelijke voorwaarden worden gehandhaafd, die gelijk zijn aan de voorwaarden die van toepassing zijn op inbreuken van nationaal recht van vergelijkbare aard en belang. Inbreuken op het Unierecht dienen bijvoorbeeld te worden gehandhaafd via het strafrecht, indien dit recht ook ingezet wordt ten behoeve van de handhaving van vergelijkbare inbreuken op nationaal recht.

Voorbeeld

Een voorbeeld van implementatieregelgeving die niet voldeed aan het non-discriminatiebeginsel kwam aan de orde in een inbreukzaak voor het Hof van Justitie van de Europese Commissie tegen Italië (HvJ EG, 19 maart 2002, [C-224/00](#), (Commissie v. Italië), Jur. 2002 p. I-2965). Daar was sprake van indirecte discriminatie aangezien verkeersovertreders uit andere lidstaten benadeeld werden ten opzichte van Italianen. Niet-Italianen waren namelijk verplicht, op straffe van intrekking van hun rijbewijs

of inhouding van hun voertuig, het minimumbedrag van de boete onmiddellijk te betalen terwijl Italianen een termijn van 60 dagen hadden om te betalen of een waarborg te stellen voor het dubbele van dit bedrag.

Hiervoor kwam al aan de orde dat het effectiviteitsbeginsel zowel juridisch als feitelijk effectieve handhaving vereist. Ook het non-discriminatiebeginsel ziet zowel op de formele als de feitelijke kant van handhaving. Voor wat betreft de laatste dienen de nationale autoriteiten bijvoorbeeld met betrekking tot (mogelijke) inbreuken op het Unierecht even energiek op te treden als ten aanzien van vergelijkbaar nationaal recht (HvJ EG, 21 september 1989, C-68/88 (Commissie tegen Helleense Republiek, ofwel; Griekse maïs), Jur. 1989 p. 2965, overweging 24-25, HvJ EG, 29 juni 1995, C-56/94 (SCAC v. Associazione dei Produttori Ortofrutticoli), Jur. 1995, p. I-1769, overweging 27, HvJ EG, 17 juli 1997, C-354/95 (National Farmers' Union), Jur. 1997 p. I-4559, overweging 61; HvJ EG, 11 juli 2002, C-210/00 (Käserie Champignon Hofmeister), Jur. 2002 p. I-6453, overweging 59).

Bij een conflict met het beginsel van non-discriminatie heeft het effectiviteitsbeginsel voorrang. De lidstaten kunnen dan ook geen beroep doen op het argument dat vergelijkbaar nationaal recht even (in)effectief wordt gehandhaafd als het Unierecht. Zie bijvoorbeeld HvJ EG, 9 november 1983, C-199/82 (Commissie v. Italië (San Giorgio)), Jur. 1983, p. 3595, r.o. 17.

Het beginsel van proportionaliteit is ook een algemeen beginsel van Unierecht. Het beginsel is specifiek van toepassing verklaard op handhaving, meer specifiek op sancties, in het Von Colson en Kamann arrest (HvJ EG, 10 april 1984, C-14/83 (Von Colson en Kamann), Jur. 1984 p. 1891;). Als algemeen beginsel van Unierecht is het ook van toepassing op toezicht. Het beginsel is zowel van invloed op de handhavingsinstrumenten die de lidstaten kiezen als een waarborg ten aanzien van die keuze en de toepassing van die instrumenten. Het stelt een maximumnorm. Het beginsel bepaalt dat de zwaarte van het in te zetten handhavingsinstrument in een passende verhouding tot de ernst van de overtreding dient te staan. De aard van het belang en het risico dat niet-naleving met zich brengt, dienen te worden afgewogen tegen de ingrijpendheid van de maatregel. Een voorbeeld van zo'n afweging is het optreden ten behoeve van het voorkomen of beëindigen van verontreiniging door gevaarlijke stoffen. In zo'n geval zullen ingrijpendere maatregelen kunnen worden toegepast om de mate van niet-naleving vast te stellen.

Wanneer het Hof van Justitie een handavingsmaatregel toetst aan dit beginsel past hij een doel- en middelen-test toe die drie aspecten van de maatregelen beziet:

- Is de maatregel geschikt om het beoogde doel te bereiken?
- Is de maatregel noodzakelijk om het doel te bereiken (zijn er andere, minder ingrijpende maatregelen mogelijk?)
- Is de maatregel evenredig aan het in concreto te dienen doel (is er een redelijke verhouding tussen de maatregel en het te dienen doel gelet op de aard van de betrokken belangen en de mate waarin de belangen als gevolg van de maatregel worden geschaad).

Wat een en ander voor de wetgever betekent die Europese regelgeving implementeert zal afhangen van de concrete omstandigheden van het geval. Proportionaliteit is met name van belang in het kader van het regelen van een sanctieregime, zeker als de te implementeren Europese regelgeving het aan de lidstaten zelf overlaat hier nog allerlei keuzes in te maken (ervan uitgaande dat de Uniewetgever bij het stellen van sancties in de Europese regelgeving zelf het beginsel van proportionaliteit in acht neemt!). Het is dan ook altijd nodig na te gaan dat de sancties voldoende maar niet onevenredig streng moeten zijn gelet op de nagestreefde doelstellingen (conclusie Advocaat-Generaal Van Gerven in HvJ EG, 5 december 1989, C-326/88 (Hansen), paragraaf 8. Jur. 1990 p. I-2911).

In het algemeen kan de norm van afschrikwekkendheid van handhavingsinstrumenten uitgelegd worden als gericht op de preventie van niet-naleving van regelgeving. Het Hof van Justitie heeft niet gespecificeerd onder welke omstandigheden een sanctie afschrikkend is. Het Hof stelde in wederom het Von Colson en Kamann-arrest (HvJ EG, 10 april 1984, C-14/83 (Von Colson en Kamann), Jur. 1984 p. 1891) wel vast dat een echt afschrikwekkende werking betekent dat de sanctie, in dit geval schadevergoeding voor een inbreuk op het discriminatieverbod, in elk geval in een passende verhouding tot de geleden schade dient te staan. Dit betekent niet alleen dat het proportionaliteitsbeginsel in acht genomen wordt, maar ook dat de sanctie voldoende streng is gelet op de schade en (met name) de (inbreuk op) nagestreefde doelstellingen. Over het algemeen is de rechtspraak op dit terrein overigens zeer casuïstisch van aard en laat het Hof het oordeel over de afschrikwekkendheid van de sanctie aan de nationale rechter.

In de Von Colson en Kamann-zaak en Marshall II (HvJ EG, 10 april 1984, C-14/83 (Von Colson en Kamann), Jur. 1984 p. 1891, C-271/91 Marshall II, arrest van 2 augustus 1993, Jur. 1993, I-4367) ging het Hof uitgebreid in op wat 'passende sancties' kunnen en moeten zijn. De zaak draaide om de implementatie van artikel 6 van richtlijn nr. 76/207/EEG betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen en ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (PbEG L 39). Deze richtlijn verplicht de lidstaten, in hun interne rechtsorde de nodige voorschriften op te nemen om een ieder die door een discriminatie meent te zijn benadeeld, de mogelijkheid te bieden om zijn rechten voor het gerecht te doen gelden.

Aan deze vrij algemene bepaling heeft het Hof van Justitie een nogal concrete invulling gegeven:

- de richtlijn schrijft de lidstaten niet een bepaalde sanctie voor, doch laat de lidstaten de vrije keuze tussen de verschillende oplossingen die geschikt zijn om het doel ervan te bereiken;
- de sanctie moet een daadwerkelijke en doeltreffende rechtsbescherming kunnen verzekeren;
- de sanctie dient ten aanzien van de werkgever een echt afschrikwekkende werking te hebben;

Passende sancties konden volgens het Hof zijn:

- de verplichting voor de werkgever de gediscrimineerde sollicitant aan te stellen;
- ongedaanmaking van het ontslag waaraan ongeoorloofde discriminatie ten grondslag lag;
- volledige vergoeding van de daadwerkelijk door het ontslag geleden schade.

Daarvan is geen sprake, indien de nationale wetgeving:

- slechts voorziet in een louter symbolische schadevergoeding;
- een bovengrens is gesteld aan de toe te kennen schadevergoeding;
- niet voorziet in het toekennen van rente over de periode waarin de schadevergoeding nog niet is uitgekeerd.

Samenvattend kan worden gesteld dat in de jurisprudentie van het Hof wordt geëist dat lidstaten voorzien in doeltreffende, proportionele en afschrikwekkende sancties. De sancties moeten bovendien vergelijkbaar zijn met sancties voor overtredingen van puur nationaal recht. Het Hof heeft verder gepreciseerd, dat wanneer een richtlijn geen specifieke sancties stelt op overtreding van de bepalingen ervan of daarvoor verwijst naar nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de lidstaten ingevolge [artikel 4 VEU](#) gehouden zijn alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het Unierecht te verzekeren. Daartoe dienen zij erop toe te zien, dat overtredingen van het Unierecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare, even ernstige overtredingen van het nationale recht. Zij zijn daarbij vrij in hun keuze van de op te leggen straffen, maar deze moeten wel doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn (HvJ EG, 12 september 1996, Gevoegde zaken C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 en C-157/95, (Gallotti e.a.), Jur. 1996 p. I-4345).

De algemene beginselen van Unierecht hebben in het kader van handhaving niet alleen een instrumentele functie (bijvoorbeeld dat het nationale handhavingsregime effectief moet worden ingericht) maar ook een waarborgfunctie. Zo kunnen de eisen van effectiviteit en non-discriminatie gevolgen hebben voor nationale bewijsregels, de mogelijkheid om effectieve schadevergoeding te krijgen etc. Ook de vier verdragsvrijheden (vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal) bieden voor het vormgeven van de handhaving een kader. Een tweetal zaken die voor het Hof van Justitie ter illustratie (HvJ EG, 19 januari 1999, C-348/96 (Calfa), Jur. 1999, p. I-11 en HvJ EG, 21 september 1999, C-378/97 (Wijsenbeek), Jur. 1999 p. I-6207). Beide zaken gaan overigens niet over gevallen van implementatie van Europese regelgeving, maar over autonome (niet van Brusselse oorsprong) nationale regelgeving.

In de Nederlandse Wijsenbeek-zaak (C-378/97, ECLI:EU:C:1999:439) ten eerste draaide het om de verenigbaarheid van een bepaling uit het Vreemdelingenbesluit met het vrij verkeer van personen zoals door het EU-Verdrag gegarandeerd. Met deze bepaling uit het Vreemdelingenbesluit werden vreemdelingen onder dreiging van een strafrechtelijke sanctie verplicht hun paspoort of een ander identiteitsbewijs te tonen bij binnenkomst in Nederland. Het Hof van Justitie oordeelde dat een dergelijke regeling mogelijk is mits de straffen vergelijkbaar zijn met die welke van toepassing zijn op soortgelijke nationale overtredingen, en niet onevenredig zijn en daardoor een belemmering van het vrije verkeer van personen opleveren.

In de Calfa-zaak (C-348/96, ECLI:EU:C:1999:6) ten tweede oordeelde het Hof van Justitie een Griekse narcoticawet in strijd met (een richtlijn gericht op het bereiken van) het vrij verkeer van personen omdat in deze nationale regeling onderdanen van andere lidstaten bedreigd werden met levenslange uitzetting uit Italië, in het geval van betrapting op het bezit van verdovende middelen voor eigen gebruik.

Een andere zaak betreft Gambelli (C-243/01 ECLI:EU:C:2003:597) over een wettelijke regeling waarin een onder dreiging van strafsancities voorzien verbod om deel te nemen aan kansspelen die worden georganiseerd in andere lidstaten dan die waar de gokker is gevestigd centraal stond. De betreffende regeling vormde een beperking van het vrij verrichten van diensten. Het Hof oordeelde dat het aan de verwijzende rechter staat om na te gaan of de nationale regeling, gelet op de wijze waarop zij in concreto wordt toegepast, daadwerkelijk beantwoordt aan de ter rechtvaardiging ervan aangevoerde doelstellingen en of de uit die regeling voortvloeiende beperkingen, gelet op deze doelstellingen, niet onevenredig zijn.

Laatst gewijzigd op: 20-9-2024

2.5.3.b Voorschriften die het regelen van handhaving normeren

Europese regelgeving kan specifieke regels bevatten waarmee een bepaald handavingsregime, de instrumenten en de organisatie die daarbij ingezet dienen te worden, kunnen worden voorgeschreven. Hierdoor wordt de keuzevrijheid beperkt die lidstaten in beginsel hebben als het gaat om het inrichten van handhaving. Ook het [VWEU](#) voorziet in handavingsvoorschriften, hoewel expliciete bepalingen in het [VWEU](#) zelf zeer schaars zijn.

Voorbeeld

Het [VWEU](#) bevat een expliciete verwijzing naar de normen van doeltreffendheid en afschrikkendheid van handavingsmaatregelen die door het Hof van Justitie zijn ontwikkeld. Deze verwijzing is te vinden in [artikel 325, eerste lid VWEU](#) inzake de bestrijding van fraude en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. De norm van non-discriminatie is terug te lezen in lid 2 van artikel 325.

Met name Europese regelgeving gebaseerd op artikelen in de hoofdstukken 4 inzake justitiële samenwerking en 5 inzake politieke samenwerking van het VWEU bevatten voorschriften ten aanzien van straffen en bestanddelen van strafbare feiten. Zo bepaalt [artikel 83, eerste lid VWEU](#):

“1. Het Europees Parlement en de Raad kunnen volgens de gewone wetgevingsprocedure bij richtlijnen minimumvoorschriften vaststellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden.

Het betreft de volgende vormen van criminaliteit: terrorisme, mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drughandel, illegale wapenhandel, het witwassen van geld, corruptie, de vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en de georganiseerde criminaliteit.

Afhankelijk van de ontwikkelingen in de criminaliteit kan de Raad bij besluit vaststellen, welke andere vormen van criminaliteit aan de in dit lid genoemde criteria voldoen. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement.”

Regelgeving op basis van [artikel 83, tweede lid, VWEU](#) kan daarnaast handavingsvoorschriften bevatten ter aanvulling van harmonisatie op een ander terrein:

“Indien onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van het strafrecht nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld, kunnen bij richtlijnen minimumvoorschriften worden vastgesteld met betrekking tot de bepaling van strafbare feiten en de sancties op het betrokken gebied. Onverminderd artikel 76 worden deze richtlijnen vastgesteld volgens de gewone of een bijzondere wetgevingsprocedure die gelijk is aan de procedure voor de vaststelling van de betrokken harmonisatiemaatregelen.”

Ingevolge deze hoofdstukken van het Verdrag kan ook afstemming plaatsvinden van de opsporing. Dit ziet met name op feitelijke voorschriften: de afstemming van de uitvoering van opsporingsbevoegdheden in de zin van onderlinge samenwerking ten aanzien van de uitwisseling van gegevens, operationele samenwerking, samenwerking inzake de opleiding en de beoordeling van bepaalde onderzoekstechnieken in verband met de opsporing ([artikel 87 VWEU](#)).

Europese regelgeving bevat vaak een algemene verwijzing naar de algemene Europeesrechtelijke eisen die in het kader van de handhaving van het Europese recht gelden. Een groot deel van de recente verordeningen en richtlijnen bevat een verwijzing naar de normen van het Hof van Justitie dat de handavingsmaatregelen doeltreffend, afschrikkend, evenredig en non-discriminatoire dienen te zijn. Soms betreft het een overweging in de preambule van Europese regelgeving, terwijl in andere gevallen een aparte bepaling wordt opgenomen.

Voorbeeld

Een voorbeeld hiervan is artikel 3 van de richtlijn nr. 2004/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de handhaving van intellectuele eigendomsrechten, PbEU 2004 L 157/16 (in rectificatie, PbEU L 195/27). Artikel 3, lid 2 van de richtlijn luidt als volgt:

“De maatregelen, procedures en rechtsmiddelen moeten tevens doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn; zij worden zodanig toegepast dat het scheppen van belemmeringen voor legitiem handelsverkeer wordt vermeden en dat wordt voorzien in waarborgen tegen misbruik van deze procedures.”

Een verwijzing naar de algemene Europeesrechtelijke eisen aan handhaving behoeft niet altijd expliciet in bijvoorbeeld de preambules van Europese regelgeving of zijn bepalingen te staan. Ook in nog algemenere zin verwijst Europese regelgeving er soms naar doordat het bijvoorbeeld de verplichting bevat voor de lidstaten tot het nemen van ‘passende maatregelen’. Ook ten aanzien van toezicht/controle worden wel zulke algemene formuleringen opgenomen.

Handhavend optreden ter uitvoering van Europese regelgeving dient zelf overigens in overeenstemming te zijn met fundamentele rechten, algemene beginselen van Unierecht en het vrij verkeer. Voor wat betreft fundamentele rechten kan gewezen worden op de zaken Schmidberger [C-112/00](#), Spaanse Aardbeien ([C-265/95](#)) en Roquettes Freres ([C-94/00](#)).

Voor de wetgevingsjurist die Europese regelgeving implementeert, is de vraag voor wat voor een soort handhaving gekozen kan of moet worden naast de bovengenoemde algemene uitgangspunten de bepalingen van de Europese regelgeving in kwestie het eerste aanknopingspunt. Europese regelgeving kan bepalingen bevatten die ertoe leiden dat er bestuursrechtelijk, civielrechtelijk of strafrechtelijk gehandhaafd dient te worden. Het kan gaan om bepalingen die bepaalde eisen stellen aan de handhavingsorganisatie en daardoor tot een bepaald soort handhaving nopen, maar in Europese regelgeving kunnen ook specifieke handhavingsinstrumenten en sancties worden voorgeschreven die tot een bijbehorend specifiek handavingsregime leiden.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.5.3.c Specifieke voorschriften in EU-regelgeving me betrekking tot keuze handhavingssstelsel

Een Europees rechtsinstrument kan zelfs nog een stap verder gaan en specifiek bepalen welke instrumenten en sancties ingezet dienen te worden bij niet-naleving van de betreffende Europese regelgeving.

Specifieke voorschriften ten aanzien van bestuursrechtelijke sancties:

Voorbeeld

Een voorbeeld van een verplichting om te voorzien in een boete en naming en shaming is te vinden in artikel 16 van richtlijn 2003/87/EG (Richtl?n 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot w?ziging van Richtl?n 96/61/EG van de Raad (PbEU 2003, L 275):

Sancties

1. De lidstaten stellen de regels vast inzake de sancties die van toepassing z?n op schendingen van de ter uitvoering van deze richtl?n vastgestelde nationale bepalingen en nemen de nodige maatregelen om de toepassing van die sancties te verzekeren. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend z?n. De lidstaten delen die bepalingen uiterl?k 31 december 2003 aan de Commissie mede en melden onverw?ld eventuele w?zigingen daarvan.
2. De lidstaten dragen er zorg voor dat de namen worden bekendgemaakt van de exploitanten die zich niet houden aan de voorschriften van artikel 12, lid 3, inzake het inleveren van voldoende emissierechten.
3. De lidstaten dragen er zorg voor dat een boete wegens overmatige emissie wordt opgelegd aan elke exploitant die uiterl?k 30 april van elk jaar niet voldoende emissierechten heeft ingeleverd ter dekking van z?n emissies in het voorgaande jaar. De boete wegens overmatige emissie bedraagt 100 EUR voor elke ton door de installatie uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant geen emissierechten heeft ingeleverd. De betaling van de boete wegens overmatige emissie ontslaat de exploitant niet van de verplichting, b? de inlevering van emissierechten in verband met het volgende kalenderjaar een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gel?k is aan die emissieoverschr?ding.
4. In de periode van drie jaar die ingaat op 1 januari 2005 leggen de lidstaten een lagere boete wegens overmatige emissie op; deze bedraagt 40 EUR voor elke ton door de installatie uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant geen emissierechten heeft ingeleverd. De betaling van de boete wegens overmatige emissie ontslaat de exploitant niet van de verplichting, b? de inlevering van emissierechten in verband met het volgende kalenderjaar een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gel?k is aan die emissieoverschr?ding.

Deze artikelen zijn omgezet in de artikelen 18.16a tot en met 18.16e van de Wet milieubeheer. Zie bijvoorbeeld het tweede lid van artikel 18.16e:

“In geval van overtreding van het bepaalde bij artikel 16.37, eerste lid, of artikel 16.39t, eerste lid, bedraagt een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 18.16a, tweede lid, het in artikel 16, derde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten genoemde bedrag per ton emissie van een kooldioxide-equivalent, die meer is veroorzaakt dan overeenkomt met het aantal broeikasgasemissierechten, emissiereductie-eenheden of gecertificeerde emissiereducties dat overeenkomstig artikel 16.37, eerste lid, onderscheidenlijk artikel 16.39t, eerste lid, is ingeleverd. Artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.”

Specifieke voorschriften ten aanzien van civielrechtelijke handhaving:

Voorbeeld 1

Richtlijn nr. 2001/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij (PbEG 2001, L 167/10) schrijft voor dat de lidstaten moeten voorzien in een civielrechtelijke handhavingsmogelijkheid. Zie hiervoor artikel 8, met de titel 'Sancties en rechtsmiddelen':

"1) De lidstaten voorzien in passende sancties en rechtsmiddelen met betrekking tot inbreuken op de in deze richtlijn omschreven rechten en verplichtingen en dragen er zorg voor, dat deze sancties en rechtsmiddelen daadwerkelijk worden toegepast. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend en evenredig zijn en bijzonder preventieve werking hebben.

2) Elke lidstaat draagt er zorg voor, dat rechthebbenden wier belangen worden geschaad door een inbreukmakende handeling die op zijn grondgebied plaatsvindt, een vordering tot schadevergoeding en/of beëindiging van de inbreuk en in voorkomend geval een vordering tot inbeslagneming van het inbreukmakende materiaal en de in artikel 6, lid 2, bedoelde inrichtingen, producten of onderdelen kunnen instellen.

3) [...]"

Voorbeeld 2

Een richtlijn die geheel gericht is op specifieke voorschriften ten aanzien van de handhaving van intellectuele eigendomsrechten is richtlijn nr. 2004/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten, PbEU 2004, L 157/45, citeert uit rectificatie PbEU 2004, L195/16. Een voorbeeld uit de bepalingen in deze richtlijn is artikel 3 (min of meer algemene procedurele normen), met uitwerking in de navolgende artikelen, zoals artikel 13:

"Artikel 3: Algemene verplichting

1. De lidstaten stellen de maatregelen, procedures en rechtsmiddelen vast die nodig zijn om de handhaving van de in deze richtlijn bedoelde intellectuele-eigendomsrechten te waarborgen. Deze maatregelen, procedures en rechtsmiddelen dienen eerlijk en billijk te zijn, mogen niet onnodig ingewikkeld of kostbaar zijn en mogen geen onredelijke termijnen inhouden of nodeloze vertragingen inhouden.

2. De maatregelen, procedures en rechtsmiddelen moeten tevens doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn; zij worden zodanig toegepast dat het scheppen van belemmeringen voor legitiem handelsverkeer wordt vermeden en dat wordt voorzien in waarborgen tegen misbruik van deze procedures. (...)

Artikel 13: schadevergoeding

1. De lidstaten dragen er zorg voor dat de bevoegde rechterlijke instanties op verzoek van de benadeelde partij de inbreukmaker die wist of redelijkerwijs had moeten weten dat hij inbreuk pleegde, gelasten de rechthebbende een passende vergoeding te betalen tot herstel van de schade die deze wegens de inbreuk heeft geleden. De rechterlijke instanties die de schadevergoeding vaststellen:

a) houden rekening met alle passende aspecten, zoals de negatieve economische gevolgen, waaronder winstderving, die de benadeelde partij heeft ondervonden, de onrechtmatige winst die de inbreukmaker heeft genoten en, in passende gevallen, andere elementen dan economische factoren, onder meer de morele schade die de rechthebbende door de inbreuk heeft geleden, of

b) kunnen, als alternatief voor het bepaalde onder a), in passende gevallen de schadevergoeding vaststellen als een forfaitair bedrag, op basis van elementen zoals ten minste het bedrag aan royalty's of vergoedingen dat verschuldigd was geweest indien de inbreukmaker toestemming had gevraagd om het desbetreffende intellectuele-eigendomsrecht te gebruiken. (...)"

Het is ook mogelijk dat Europese regelgeving voorschrijft dat overtreding van bepaalde voorschriften uit de regelgeving in nationale wetgeving strafbaar dient te worden gesteld en worden voorzien van strafrechtelijke sancties. Dit was niet altijd het geval.

Voor inwerkingtreding van het [Verdrag van Lissabon](#) op 1 december 2009 is er overigens lange tijd onduidelijkheid geweest of de Europese wetgever in Europese regelgeving gebaseerd op het EG-Verdrag (eerste pijler) strafbaarstelling van inbreuken zou mogen voorschrijven. Er was hiervoor immers een andere optie, namelijk om speciaal hiervoor regelgeving in de derde pijler (EU-Verdrag) tot stand te brengen in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Belangrijk bij deze discussie was uiteraard dat de besluitvormingsmechanismen en stemmodaliteiten tussen beide pijlers aanzienlijke verschillen vertonen en in de derde pijler alleen via unanimiteit besloten werd. In het licht van de nationale straf(proces-)rechtelijke autonomie werd in het verleden dan ook soms gekozen voor een combinatie van een richtlijn (omschrijving van de inbreuk en verplichting inbreuken te voorzien van passende sancties) en een kaderbesluit (dat inbreuken aanmerkte als strafbaar feit en specifieke strafrechtelijke bepalingen bevatte) om zo te voorzien in de mogelijkheid tot strafrechtelijke handhaving. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie bleek vervolgens dat ook in de eerste pijler strafrecht kon worden voorgeschreven, in de zin dat bij implementatie overtreding van bepaalde voorschriften uit de regelgeving strafbaar dient te worden gesteld op straffe van strafrechtelijke sancties (HvJ EG, 13 september 2005, C-176/03 (Commissie tegen Raad), Jur. 2005 p. I-7879). Met inwerkingtreding van het [Verdrag van Lissabon](#) is het onderscheid tussen de eerste en derde pijler komen te vervallen en vallen

beide pijlers onder hetzelfde regime (zie met name [artikel 83 VWEU](#)). Inmiddels is dus duidelijk vastgelegd dat Europese regelgeving ook strafrechtelijke handhaving en specifieke sanctionering kan voorschrijven.

Specifieke voorschriften inzake strafrechtelijke handhaving:

Voorbeeld

Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PbEU 2011, L 101) stelt bijvoorbeeld minimumregels vast betreffende de omschrijving van strafbare feiten en straffen op het gebied van mensenhandel. In artikel 2 van deze richtlijn staat aangegeven welke gedragingen als strafbaar feit moeten worden aangeduid. Artikel 4 van deze richtlijn bepaalt vervolgens:

Artikel 4

Sancties

1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat op de in artikel 2 bedoelde strafbare feiten een maximumgevangenisstraf van ten minste vijf jaar wordt gesteld.
2. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat een maximumgevangenisstraf van ten minste tien jaar wordt gesteld op de in artikel 2 bedoelde strafbare feiten indien dit strafbare feit:
 - a) is gepleegd tegen een bijzonder kwetsbaar slachtoffer, waaronder in deze richtlijn ten minste slachtoffers die kind zijn wordt verstaan;
 - b) is gepleegd in het kader van een criminele organisatie in de zin van Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit (15);
 - c) het leven van het slachtoffer opzettelijk of door grove nalatigheid in gevaar heeft gebracht, of
 - d) gepaard is gegaan met ernstige geweldpleging of het slachtoffer zeer ernstig letsel heeft toegebracht.
3. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het als verzwarende omstandigheid wordt beschouwd wanneer de in artikel 2 bedoelde strafbare feiten door ambtenaren in de uitoefening van hun functie zijn gepleegd.
4. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat op de in artikel 3 bedoelde strafbare feiten doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties worden gesteld, die kunnen leiden tot overlevering.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.5.3.d Eisen aan handhavingsorganisaties

Europese regelgeving kan ertoe noodzaken dat er instanties worden aangewezen die belast worden met de handhaving van de materiële voorschriften van de desbetreffende Europese regelgeving, ook al staat een dergelijke aanwijzing niet expliciet in de Europese regelgeving. Afhankelijk van de inhoud van Europese regelgeving kan het nodig zijn in nationale implementatieregelgeving iets te regelen hierover.

Uit de Europeesrechtelijke eis van het nuttig effect (zie [onderdeel 1.2.3. Algemene eisen aan implementatie](#)) volgt dat de lidstaten er bij het aanwijzen van bevoegde instanties rekening mee moeten houden dat deze instanties ook in staat en geschikt dienen te zijn de regelgeving te handhaven. Deze wat abstracte normen zullen in de praktijk invulling moeten krijgen al naar gelang de concrete omstandigheden van het geval. Een en ander betekent bijvoorbeeld dat de desbetreffende instantie in ieder geval – al dan niet op basis van de Europese regelgeving zelf (bij een verordening bijvoorbeeld) – de bevoegdheden moet hebben om effectief te kunnen handhaven.

Voorbeeld

Een voorbeeld van Europese regelgeving die op het punt van effectiviteit eisen stelt aan de handhavingsorganisaties, is richtlijn nr. 2004/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004, inzake minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet, PbEU 2004, L 167/39. Deze richtlijn is erop gericht tunnels in en tussen de verschillende lidstaten zo veilig mogelijk te krijgen door samenwerking van de diverse betrokken overheidsorganisaties en coördinatie van hun activiteiten. De richtlijn benadrukt enerzijds in artikel 4, leden 2 en 7, de vrijheid van lidstaten hun handhavingssysteem naar eigen inzicht in te richten (lidstaten mogen bijvoorbeeld kiezen voor de aanwijzing van decentrale of centrale organen etc.). Anderzijds is het zo dat de richtlijn toch ook een aantal eisen aan deze organisaties stelt die gericht zijn op effectieve handhaving in het licht van de doelstelling van de richtlijn (bijvoorbeeld lid 3 van artikel 4 met daarin opgenomen liefst één bestuursorgaan per tunnel, bij grensoverschrijdende tunnels eventueel een gemeenschappelijk bestuursorgaan etc.).

"Artikel 4

Bestuursorgaan

1. De lidstaten wijzen één of meer bestuursorganen aan, hierna "het bestuursorgaan" genoemd; het bestuursorgaan draagt de

verantwoordelijkheid erop toe te zien dat alle veiligheidsaspecten van een tunnel in acht worden genomen, en stelt de nodige voorzorgsmaatregelen vast om de naleving van deze richtlijn te verzekeren.

2. Het bestuursorgaan kan op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgericht.

3. Elke tunnel in het trans-Europese wegennet die zich op het grondgebied van één lidstaat bevindt, valt onder de verantwoordelijkheid van één enkel bestuursorgaan. Voor elke tunnel die zich op het grondgebied van twee lidstaten bevindt, wijst elk van de beide lidstaten een bestuursorgaan aan of wijzen de beide lidstaten een gemeenschappelijk bestuursorgaan aan. Indien er twee verschillende bestuursorganen zijn, worden de beslissingen van elk bestuursorgaan wat betreft de uitoefening van zijn respectieve bevoegdheden en verantwoordelijkheden in verband met de veiligheid van de tunnel genomen met de voorafgaande instemming van het andere bestuursorgaan.

4. Het bestuursorgaan geeft toestemming om tunnels in gebruik te nemen als beschreven in bijlage II.

5. Onverminderd nadere nationale regelingen op dit gebied is het bestuursorgaan bevoegd om het gebruik van een tunnel te onderbreken of te beperken als niet voldaan is aan de veiligheidseisen. Het geeft daarbij aan onder welke voorwaarden het normale verkeer weer doorgang kan vinden.

6. Het bestuursorgaan zorgt ervoor dat de volgende taken worden uitgevoerd:

- a) op gezette tijden testen en inspecteren van tunnels en daarmee verband houdende veiligheidseisen opstellen;
- b) opstellen van organisatorische plannen en uitvoeringsplannen (met inbegrip van calamiteitenplannen) voor de training en uitrusting van hulpdiensten;
- c) vaststellen van de procedure voor onmiddellijke sluiting van tunnels in noodgevallen;
- d) implementeren van de noodzakelijke risicobeperkende maatregelen.

7. Indien vóór de aanwijzing van een bestuursorgaan uit hoofde van deze richtlijn reeds dergelijke lichamen bestonden, kunnen deze hun activiteiten voortzetten mits die in overeenstemming zijn met deze richtlijn."

In Europese regelgeving kunnen specifieke voorwaarden gesteld worden aan de instantie(s) die moet(en) worden aangewezen, bijvoorbeeld als het gaat om de onafhankelijkheid van de aan te wijzen instanties.

Voorbeeld 1

Een voorbeeld betreft [verordening \(EU\) 2016/679](#) van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), (PbEU 2016, L 191). Artikel 52 van dit artikel bepaalt:

Onafhankelijkheid

- 1. Elke toezichthoudende autoriteit treedt volledig onafhankelijk op bij de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden die haar overeenkomstig deze verordening zijn toegewezen.
- 2. Bij de uitvoering van hun taken en de uitoefening van hun bevoegdheden overeenkomstig deze verordening blijven de leden van elke toezichthoudende autoriteit vrij van al dan niet rechtstreekse externe invloed en vragen noch aanvaarden zij instructies van wie dan ook.
- 3. De leden van toezichthoudende autoriteiten verrichten geen handelingen die onverenigbaar zijn met hun taken en verrichten gedurende hun ambtstermijn geen al dan niet bezoldigde beroepswerkzaamheden die onverenigbaar zijn met hun taken.
- 4. Elke lidstaat zorgt ervoor dat elke toezichthoudende autoriteit beschikt over de personele, technische en financiële middelen, en de bedrijfsruimten en infrastructuur die nodig zijn voor het effectief uitvoeren van haar taken en uitoefenen van haar bevoegdheden, waaronder die in het kader van wederzijdse bijstand, samenwerking en deelname aan het Comité.
- 5. Elke lidstaat zorgt ervoor dat elke toezichthoudende autoriteit eigen en zelfgekozen personeelsleden heeft, die onder de exclusieve leiding van het lid of de leden van de betrokken toezichthoudende autoriteit staan.
- 6. Elke lidstaat zorgt ervoor dat op elke toezichthoudende autoriteit financieel toezicht wordt uitgeoefend zonder dat daarbij de onafhankelijkheid van de toezichthoudende autoriteit in het gedrang komt en dat het een afzonderlijke, publieke jaarbegroting heeft, die een onderdeel kan zijn van de algehele staats- of nationale begroting.

De strikte eisen aan onafhankelijkheid die de betreffende regelgeving stelt hebben er in het verleden al toe geleid dat er maatwerk nodig was in de betreffende nationale regelgeving. Ter uitvoering van richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 november 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281) zijn in de Wet bescherming persoonsgegevens in de artikelen 51 en volgende enkele afwijkingen opgenomen van de Kaderwet zelfstandig bestuursorganen vanwege de strikte eisen aan onafhankelijkheid die het EU-recht voorschreef.

Voorbeeld 2

Een ander voorbeeld op grond waarvan de strikte eisen aan onafhankelijkheid van de betreffende bevoegde instantie hebben geleid tot maatwerk in de nationale regelgeving is op het terrein van kernenergie. Met de wijziging van de Kernenergiewet vanwege de instelling van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming zijn in het kader van de eisen die richtlijn 2014/87/Euratom van de Raad van 8 juli 2014 houdende wijziging van Richtlijn 2009/71/Euratom tot vaststelling van een communautair kader voor de nucleaire veiligheid van kerninstallaties (PbEU L 2014, 219) stelt aan de "regulerende autoriteit" en eisen in internationale regelgeving enkele specifieke voorschriften opgenomen om te voldoen aan de strikte eisen van onafhankelijkheid. Zie uitgebreid over de betreffende voorschriften de Toelichting bij het wetsvoorstel dat deze materie regelde

(Kamerstukken II 2014/15, 34219, nr. 2).

Voorbeeld 3

Artikel 3 van richtlijn nr. 2001/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten (Kaderrichtlijn), PbEU 2002, L108/33, bepaalt:

“Artikel 3

Nationale regelgevende instanties

1. De lidstaten zorgen ervoor dat alle taken die bij deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen aan de nationale regelgevende instanties worden opgedragen, door een bevoegd lichaam worden uitgevoerd.
2. De lidstaten waarborgen de onafhankelijkheid van de nationale regelgevende instanties door ervoor te zorgen dat zij juridisch gezien onderscheiden zijn van en functioneel onafhankelijk zijn van alle organisaties die elektronische-communicatienetwerken, -apparatuur of -diensten aanbieden. Lidstaten die de eigendom van of de zeggenschap over elektronische-communicatienetwerken en/of -diensten aanbiedende ondernemingen behouden, zorgen voor een daadwerkelijke structurele scheiding tussen de regelgevende taken en de met eigendom of zeggenschap verband houdende activiteiten. (...)

De in het vorige voorbeeld aangehaalde term ‘nationale regelgevende instanties’ (of: regulatory agencies) kan verwarrend zijn omdat hiermee niet de wetgever wordt bedoeld die een markt wettelijk heeft gereguleerd, maar de toezichthouder die binnen het wettelijk kader een markt ‘reguleert’ waardoor die in de praktijk goed kan werken. EU-regelgeving kan bijvoorbeeld bepalen dat de aangewezen ‘nationale regelgevende instantie’ of ‘nationale regulerende instantie’ de (maximaal) te hanteren tarieven door (bepaalde) partijen op een markt vaststelt en daarmee die markt reguleert. Een ‘nationaal regulerende instantie’ is daarmee meer dan uitsluitend toezichthouder op de naleving van wettelijke voorschriften. [Aanwijzing 5.10](#) van de [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) bepaalt dat regelgevende bevoegdheden uitsluitend mogen worden toegekend aan een zelfstandig bestuursorgaan:

- a. voor zover het betreft organisatorische of technische onderwerpen, of
- b. in bijzondere gevallen mits voorzien is in de bevoegdheid tot goedkeuring van de regeling door een minister.

De toekenning in Europese regelgeving van regulerende taken aan toezichthouders raakt de verhouding met de positie van politieke organen, waaronder de wetgever in formele zin. Over de staatsrechtelijke dimensies in relatie tot de onafhankelijkheid van ‘nationaal regulerende instantie’ is meer te lezen in het themanummer van het tijdschrift Regelsmaat, 2015, aflevering 3. Bij de implementatie van Europese voorschriften kunnen hierover afbakeningsvragen ontstaan.

Voorbeeld 1

Uit artikel 35, vierde lid, van richtlijn 2009/72/EG van het Europees parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG (PbEU 2009, L 211) volgt dat de lidstaten de onafhankelijkheid van de toezichthouder waarborgen en ervoor zorgen dat hij zijn bevoegdheid op onpartijdige en transparante wijze uitoefent. Lidstaten moeten er onder meer voor waken dat een nationaal regulerende instantie bij het verrichten van de regulerende taken geen directe instructies verlangen van regeringen en dat de regulerende instantie zelfstandig besluiten kan nemen onafhankelijk van enig politiek orgaan. Eventuele nauwe samenwerking met andere bevoegde nationale instanties of de toepassing van algemene beleidsrichtsnoeren worden door dit voorschrift onverlet gelaten. Uit de richtlijn volgde verder dat er maar één nationaal regulerende instantie per land mocht zijn. Er was dus geen ruimte om de taken die de nationale regulerende instantie moest verrichten volgens de richtlijn, te verdelen tussen de Minister van Economische Zaken en de Autoriteit Consument en Markt. Onduidelijk was of en in hoeverre de formele wetgever op grond van artikel 35, vierde lid, van de richtlijn nadere kaders mocht stellen aan de reguleringsstaak van ACM om de methode voor het vaststellen van de transporttarieven (methodebesluit) voor netbeheerders vast te stellen. Bij het wetsvoorstel voor een Elektriciteits- en gaswet zijn aan de Afdeling advisering van de Raad van State hierover ter advisering enkele vragen voorgelegd. De Afdeling concludeerde dat de formele wetgever op grond van het EU-recht bevoegd is algemene kaders vast te stellen op het gebied van energiebeleid, ook als die indirect effect hebben op de tarieven. Nationale bepalingen die een voor de tariefstelling doorslaggevend element fixeren gaan echter verder dan zo'n algemeen kader en staan daardoor in ieder geval op gespannen voet met het EU-recht. De gestelde vragen hadden betrekking op de bevoegdheden van de wetgever. Eerder was door de nationale rechter al bepaald dat door de Minister van Economische zaken vastgestelde beleidsregels ten aanzien van een methodebesluit een inbreuk was op de zelfstandige en onafhankelijke oordeelsvorming van de toen nog NMa.

Voorbeeld 2

Een ander voorbeeld betreft de ‘notified bodies’ die in nieuwe aanpakrichtlijnen een belangrijke rol spelen bij conformiteitsbeoordelingen van producten. Deze ‘aangemelde instanties’ moeten vaak aan heel specifieke eisen voldoen. Zo zijn in artikel 24 van richtlijn nr. 2014/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake elektromagnetische compatibiliteit (herschikking), PbEU L96/79 de eisen genoemd waar aangemelde instanties aan moeten voldoen:

“Artikel 24

Eisen in verband met aangemelde instanties

1. Om te kunnen worden aangemeld moeten conformiteitsbeoordelingsinstanties aan de eisen in de leden 2 tot en met 11 voldoen.

2. Een conformiteitsbeoordelingsinstantie is naar nationaal recht van een lidstaat opgericht en heeft rechtspersoonlijkheid.
3. Een conformiteitsbeoordelingsinstantie is een derde partij die onafhankelijk is van de door haar beoordeelde organisaties of apparaten.

Een instantie die lid is van een organisatie van ondernemers en/of van een vakorganisatie die ondernemingen vertegenwoordigt die betrokken zijn bij het ontwerp, de vervaardiging, de levering, de montage, het gebruik of het onderhoud van de door haar beoordeelde apparaten, kan als een dergelijke instantie worden beschouwd op voorwaarde dat haar onafhankelijkheid en de afwezigheid van belangenconflicten worden aangetoond.

4. Een conformiteitsbeoordelingsinstantie, haar hoogste leidinggevend en het personeel dat de conformiteitsbeoordelingstaken verricht, zijn niet de ontwerper, fabrikant, leverancier, installateur, koper, eigenaar, gebruiker of onderhouder van de door hen beoordeelde apparaten, noch de vertegenwoordiger van een van deze partijen. Dit belet echter niet het gebruik van beoordeelde apparaten die nodig zijn voor de activiteiten van de conformiteitsbeoordelingsinstantie of het gebruik van de apparaten voor persoonlijke doeleinden.

Een conformiteitsbeoordelingsinstantie, haar hoogste leidinggevend en het personeel dat de conformiteitsbeoordelingstaken verricht, zijn niet rechtstreeks of als vertegenwoordiger van de betrokken partijen betrokken bij het ontwerpen, vervaardigen of bouwen, verhandelen, installeren, gebruiken of onderhouden van deze apparaten. Zij oefenen geen activiteiten uit die hun onafhankelijk oordeel of hun integriteit met betrekking tot conformiteitsbeoordelingsactiviteiten waarvoor zij zijn aangemeld in het gedrang kunnen brengen. Dit geldt met name voor adviesdiensten.

Conformiteitsbeoordelingsinstanties zorgen ervoor dat de activiteiten van hun dochterondernemingen of onderaannemers geen afbreuk doen aan de vertrouwelijkheid, objectiviteit of onpartijdigheid van hun conformiteitsbeoordelingsactiviteiten.

5. Conformiteitsbeoordelingsinstanties en hun personeel voeren de conformiteitsbeoordelingsactiviteiten uit met de grootste mate van beroepsintegriteit en met de vereiste technische bekwaamheid op het specifieke gebied en zij zijn vrij van elke druk en beïnvloeding, met name van financiële aard, die hun oordeel of de resultaten van hun conformiteitsbeoordelingsactiviteiten kunnen beïnvloeden, met name van personen of groepen van personen die belang hebben bij de resultaten van deze activiteiten.

6. Een conformiteitsbeoordelingsinstantie is in staat alle conformiteitsbeoordelingstaken te verrichten die in bijlage III aan haar zijn toegewezen en waarvoor zij is aangemeld, ongeacht of deze taken door de conformiteitsbeoordelingsinstantie zelf of namens haar en onder haar verantwoordelijkheid worden verricht.

Een conformiteitsbeoordelingsinstantie beschikt te allen tijde, voor elke conformiteitsbeoordelingsprocedure en voor elke soort of elke categorie apparaten waarvoor zij is aangemeld over:

het benodigde personeel met technische kennis en voldoende passende ervaring om de conformiteitsbeoordelingstaken te verrichten;

de beschrijvingen van de procedures voor de uitvoering van de conformiteitsbeoordeling, waarbij de transparantie en de mogelijkheid tot reproductie van deze procedures worden gewaarborgd. Zij beschikt over een gepast beleid en geschikte procedures om een onderscheid te maken tussen taken die zij als aangemelde instantie verricht en andere activiteiten; procedures voor de uitoefening van haar activiteiten die naar behoren rekening houden met de omvang van een onderneming, de sector waarin zij actief is, de structuur ervan, de mate van technologische complexiteit van de apparaten in kwestie en het massa- of seriële karakter van het productieproces.

Een conformiteitsbeoordelingsinstantie beschikt over de middelen die nodig zijn om de technische en administratieve taken in verband met de beoordelingsactiviteiten ten behoeve van de overeenstemming op passende wijze uit te voeren en heeft toegang tot alle vereiste apparatuur en faciliteiten.

7. Het voor de uitvoering van de conformiteitsbeoordelingstaken verantwoordelijke personeel beschikt over:

- a) een gedegen technische en beroepsopleiding die alle relevante conformiteitsbeoordelingsactiviteiten omvat waarvoor de conformiteitsbeoordelingsinstantie is aangemeld;
- b) een bevredigende kennis van de eisen inzake de beoordelingen die het verricht en voldoende bevoegdheden om deze beoordelingen uit te voeren;
- c) voldoende kennis over en inzicht in de essentiële eisen in bijlage I, de toepasselijke geharmoniseerde normen en de relevante bepalingen van de harmonisatiewetgeving van de Unie en van de nationale wetgeving;
- d) de bekwaamheid om certificaten, dossiers en rapporten op te stellen die aantonen dat de beoordelingen zijn verricht.

8. De onpartijdigheid van de conformiteitsbeoordelingsinstanties, hun hoogste leidinggevend en het personeel dat de conformiteitsbeoordelingstaken verricht, moet worden gewaarborgd.

De beloning van de hoogste leidinggevend en het personeel dat de conformiteitsbeoordelingstaken van een conformiteitsbeoordelingsinstantie verricht, hangt niet af van het aantal uitgevoerde beoordelingen of van de resultaten daarvan.

9. Conformiteitsbeoordelingsinstanties sluiten een aansprakelijkheidsverzekering af, tenzij de wettelijke aansprakelijkheid op basis van het nationale recht door de staat wordt gedekt of de lidstaat zelf rechtstreeks verantwoordelijk is voor de conformiteitsbeoordeling.

10. Het personeel van een conformiteitsbeoordelingsinstantie is gebonden aan het beroepsgeheim ten aanzien van alle informatie waarvan het kennisneemt bij de uitoefening van haar taken uit hoofde van bijlage III of bepalingen van nationaal recht die daaraan uitvoering geven, behalve ten opzichte van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waarin de werkzaamheden plaatsvinden. De eigendomsrechten worden beschermd.

11. Conformiteitsbeoordelingsinstanties nemen deel aan, of zorgen ervoor dat het personeel dat de conformiteitsbeoordelingstaken verricht, op de hoogte is van de desbetreffende normalisatieactiviteiten en de activiteiten van de coördinatiegroep van aangemelde instanties die is opgericht uit hoofde van de desbetreffende harmonisatiewetgeving van de Unie, en hanteren de door die groep genomen administratieve beslissingen en geproduceerde documenten als algemene

richtsnoeren.”

De meest vergaande vorm van Europese beïnvloeding als het gaat om aan te wijzen nationale instanties is dat al op Europees niveau wordt afgesproken om welke instanties het gaat door opname van de instanties in bijvoorbeeld een bijlage bij het Europese rechtsinstrument. Er lijkt in deze zin de laatste jaren een trend te ontwaren die voor de nationale implementatiepraktijk problematisch kan zijn. Het lijkt met name bij sanctieverordeningen steeds vaker voor te komen dat in (bijlagen bij) de verordening expliciet de nationale handhavende autoriteiten met naam worden aangewezen, of dat zelfs een adressenlijst wordt opgenomen met de verantwoordelijke ministeries en afdelingen aldaar. Ministeries en afdelingen zijn in Nederland echter geen bestuursorganen, zodat onduidelijk is waar de uiteindelijke bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor daadwerkelijke handhaving ligt. Het is twijfelachtig of opname van zulke adressenlijsten in een verordening überhaupt de juiste manier is om dergelijke zaken te regelen. Niet alleen kan het problematisch zijn in relatie tot de staatsinrichting van een lidstaat of het nationale bestuursrecht, ook geeft een dergelijke ‘Europese aanwijzing’ problemen bij bijvoorbeeld naamsveranderingen van eenmaal aangewezen nationale instanties. Meestal kan dan alleen via gedelegeerde regelgeving de lijst worden aangepast.

Voorbeeld

Een voorbeeld van aanwijzing van nationale regelgevende instanties in de Europese regelgeving zelf kan gevonden worden in Verordening (EG) nr. 1183/2005 van de Raad van 18 juli 2005 (PbEU L 193/1) tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen die handelen in strijd met het wapenembargo tegen de Democratische Republiek Congo. In een bijlage van de verordening staat een lijst van bevoegde autoriteiten opgesomd waarin voor Nederland met naam en toenaam inclusief bijbehorende contactgegevens een bepaalde afdeling van het Ministerie van Financiën wordt genoemd.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.5.3.e Concrete handhavingsbevoegdheden

Soms kan Europese regelgeving die geïmplementeerd moet worden expliciete voorschriften bevatten over handhavingsbevoegdheden, maar soms worden er bevoegdheden verondersteld.

Voorbeeld 1

Een voorbeeld van expliciet vereiste bevoegdheden kan gevonden worden in de Europese regelgeving in en rondom de ‘Markets in financial instruments directive’ (richtlijn nr. 2004/39/EG betreffende de markten voor financiële instrumenten, meermalen gewijzigd, laatstelijk via richtlijn nr. 2008/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 tot wijziging van richtlijn nr. 2004/39/EG betreffende markten voor financiële instrumenten, wat de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden betreft, PbEU L 76/33). Nationale toezichthouders dienen in het kader van deze en aanverwante richtlijnen te beschikken over onder meer de volgende bevoegdheden:

*het verkrijgen van toegang tot ieder document, in enigerlei vorm, en een afschrift hiervan te ontvangen;
het verlangen van aanvullende inlichtingen van iedere persoon en zo nodig een persoon op te roepen en te ondervragen om inlichtingen te verkrijgen;
het verrichten van inspecties ter plaatse;
het verlangen van bestaande overzichten van telefoon- en dataverkeer;
het verlangen dat elke praktijk die in strijd is met de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde bepalingen wordt beëindigd.*

Voorbeeld 2

Een tweede voorbeeld van expliciete voorschriften is de verordening betreffende samenwerking op het gebied van consumentenbescherming (“verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming” EU (nr.) 2006/2004), PbEU 2004, L 364/1:

“Artikel 4

.....

6. De in lid 3 bedoelde bevoegdheden worden alleen dan uitgeoefend wanneer er een redelijk vermoeden bestaat dat een intracommunautaire inbreuk heeft plaatsgevonden en omvatten ten minste het recht om:

- a) toegang te krijgen tot elk relevant document, in ongeacht welke vorm, betreffende de intracommunautaire inbreuk;*
- b) van ongeacht welke persoon relevante informatie over de intracommunautaire inbreuk te eisen;*
- c) de noodzakelijke inspecties ter plaatse uit te voeren;*
- d) de betrokken verkoper of dienstverlener schriftelijk te verzoeken de intracommunautaire inbreuk te beëindigen;*
- e) van de voor intracommunautaire inbreuken verantwoordelijke verkoper of dienstverlener de toezegging te verkrijgen dat de intracommunautaire inbreuk zal worden beëindigd en deze toezegging, waar passend, openbaar te maken;*
- f) de beëindiging of het verbod van elke intracommunautaire inbreuk te eisen en de hieruit voortvloeiende beslissingen, waar*

passend, openbaar te maken;

g) te eisen dat de in het ongelijk gestelde gedaagde, indien deze zich niet naar de uitspraak voegt, aan de schatkist of aan een bij of krachtens de nationale wetgeving aangewezen begunstigde betalingen verricht.

7. De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde autoriteiten voor de toepassing van deze verordening over voldoende middelen beschikken. De bevoegde ambtenaren nemen de beroepsnormen in acht en zijn onderworpen aan passende interne procedures of gedragsregels die met name voorzien in de bescherming van personen voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens, de billijkheid van de procedures en de naleving van de in artikel 13 neergelegde bepalingen met betrekking tot de vertrouwelijkheid en het beroepsgeheim.

8. Elke bevoegde autoriteit maakt de haar uit hoofde van deze verordening toegekende rechten en verantwoordelijkheden bekend bij het grote publiek en wijst de bevoegde ambtenaren aan.

Voorbeeld 3

Een meer impliciete opdracht bevat artikel 30 van de dienstenrichtlijn (richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, PbEU L 376/36). Daarin wordt voorgeschreven dat lidstaten toezicht uitoefenen op dienstverrichters die gevestigd zijn in hun lidstaat, ook al heeft hun dienstverlening een internationale component, in de zin dat bijvoorbeeld de dienstverrichter tijdelijk in een andere lidstaat verblijft of dat de dienst in een andere lidstaat wordt afgenomen. Hoewel in het artikel geëxpliciteerd is dat toezicht wordt uitgeoefend "in overeenstemming met de in zijn nationale wetgeving vastgestelde toezichtsbevoegdheden" wordt met het artikel wel verondersteld dat er nationale toezichtsbevoegdheden zijn:

"Artikel 30

Toezicht door de lidstaat van vestiging wanneer de dienstverrichter zich tijdelijk naar een andere lidstaat begeeft.

1. Ten aanzien van gevallen die niet onder artikel 31, lid 1, vallen, ziet de lidstaat van vestiging erop toe dat op de naleving van zijn eisen toezicht wordt uitgeoefend in overeenstemming met de in zijn nationale wetgeving vastgestelde toezichtsbevoegdheden, in het bijzonder door toezichtsmaatregelen op de plaats van vestiging van de dienstverrichter.

2. De lidstaat van vestiging ziet niet af van toezichts- of handavingsmaatregelen op zijn grondgebied om reden dat de dienst in een andere lidstaat is verricht of daar schade heeft veroorzaakt."

Voorbeeld 4

In artikel 49 van verordening (EU) [nr. 600/2012](#) van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de verificatie van broeikasgasemissie- en tonkilometersverslagen en de accreditatie van verificateurs krachtens Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2012, L 181) zijn uitgebreide voorschriften opgenomen over waar het toezicht tenminste aan moet voldoen:

Toezicht

1. De nationale accreditatie instantie voert een jaarlijks toezicht uit op elke verificateur waaraan zij een accreditatiecertificaat heeft afgegeven.

Het toezicht bestaat ten minste uit:

a. een bezoek ter plaatse aan de verificateur om de in artikel 47, lid 1, onder b), bedoelde activiteiten uit te voeren;

b. een observatie van de prestaties en competentie van een representatief aantal medewerkers van de verificateur overeenkomstig artikel 47, lid 1, onder c).

2. Uiterlijk twaalf maanden na de datum waarop het accreditatiecertificaat aan de verificateur is afgegeven, voert de nationale accreditatie instantie het eerste toezicht op een verificateur overeenkomstig lid 1 uit.

3. De nationale accreditatie instantie bereidt haar plan voor het toezicht op elke verificateur zo voor dat representatieve monsters van het toepassingsgebied van de accreditatie kunnen worden beoordeeld, overeenkomstig de eisen die zijn vastgesteld in de in bijlage III bedoelde geharmoniseerde norm.

4. Op basis van de resultaten van in lid 1 bedoelde toezicht besluit de nationale accreditatie instantie of de voortzetting van de accreditatie wordt bevestigd.

5. Wanneer een verificateur een verificatie in een andere lidstaat uitvoert, kan de nationale accreditatie instantie die de verificateur heeft geaccrediteerd, een verzoek indienen bij de nationale accreditatie instantie van de lidstaat waar de verificatie wordt uitgevoerd, om toezichtactiviteiten namens haar en onder haar verantwoordelijkheid uit te voeren.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.5.3.f Transnationale samenwerking

Een fenomeen dat steeds vaker voorkomt in Europese regelgeving is dat bevoegde instanties van de regelgeving met elkaar (dus lidstaten onderling) en/of met de Europese Commissie moeten samenwerken bij de handhaving van de materiële voorschriften van de regelgeving. Dit soort regelgeving schrijft dan vaak expliciet voor dat lidstaten elkaar bijvoorbeeld

verzoeken om informatie en bijstand kunnen doen.

Voorbeeld 1

De dienstenrichtlijn (richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, PbEU L 376/36) bevat een heel hoofdstuk over administratieve samenwerking tussen betrokken instanties van de diverse lidstaten (hoofdstuk VI administratieve samenwerking met onder meer wederzijdse bijstand bepalingen). Deze bepalingen zijn omgezet in hoofdstuk 6 van de Dienstenwet.

Voorbeeld 2

In het mededingingsrecht is sprake van zowel directe handhaving (op Europees niveau door de Europese Commissie) als indirecte handhaving (door de lidstaten). Op grond van Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (Voor de EER relevante tekst), PbEU 2003, L 1/1) dient bijvoorbeeld bijstand te worden verleend aan Europese inspecteurs op het eigen grondgebied van de lidstaat.

“Artikel 20 lid 5 luidt als volgt:

De functionarissen van de mededingingsautoriteit van de lidstaat op het grondgebied waarvan de inspectie zal worden verricht alsook de door die autoriteit gemachtigde of aangewezen functionarissen, verlenen, wanneer deze autoriteit of de Commissie hierom verzoekt, de door de Commissie gemachtigde functionarissen en andere begeleidende personen actief bijstand. Zij beschikken te dien einde over de in lid 2 omschreven bevoegdheden.”

Deze bepaling is in het Nederlandse recht verwerkt in artikel 89g van de Mededingingswet:

1 Met het verrichten van een inspectie op grond van een mededingingsverordening door de Autoriteit Consument en Markt op verzoek van de Europese Commissie of op verzoek van een mededingingsautoriteit van een andere lidstaat van de Europese Unie, zijn belast de krachtens artikel 12a, eerste lid, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt aangewezen ambtenaren.

2 De aangewezen ambtenaren beschikken voor het verrichten van de inspectie over de bevoegdheden die hun ingevolge hoofdstuk 3, paragraaf 1, van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt en hoofdstuk 6 zijn toegekend ter uitoefening van het toezicht op de naleving.

Voorbeeld 3

Een voorbeeld van voorschriften terzake van samenwerking tussen de lidstaten bij de aanwijzing van bevoegde instanties en de uitoefening van taken door die instanties is ook te vinden in de richtlijn inzake minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet (richtlijn nr. 2004/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004, inzake minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet, PbEU 2004, L 167/39). In lid 3 van artikel 4 zijn samenwerkingsvoorschriften opgenomen voor tunnels die zich op het grondgebied van meerdere lidstaten bevinden:

“Artikel 4

Bestuursorgaan

1. De lidstaten wijzen één of meer bestuursorganen aan, hierna "het bestuursorgaan" genoemd; het bestuursorgaan draagt de verantwoordelijkheid erop toe te zien dat alle veiligheidsaspecten van een tunnel in acht worden genomen, en stelt de nodige voorzorgsmaatregelen vast om de naleving van deze richtlijn te verzekeren.

2. Het bestuursorgaan kan op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgericht.

3. Elke tunnel in het trans-Europese wegennet die zich op het grondgebied van één lidstaat bevindt, valt onder de verantwoordelijkheid van één enkel bestuursorgaan. Voor elke tunnel die zich op het grondgebied van twee lidstaten bevindt, wijst elk van de beide lidstaten een bestuursorgaan aan of wijzen de beide lidstaten een gemeenschappelijk bestuursorgaan aan. Indien er twee verschillende bestuursorganen zijn, worden de beslissingen van elk bestuursorgaan wat betreft de uitoefening van zijn respectieve bevoegdheden en verantwoordelijkheden in verband met de veiligheid van de tunnel genomen met de voorafgaande instemming van het andere bestuursorgaan.

4. Het bestuursorgaan geeft toestemming om tunnels in gebruik te nemen als beschreven in bijlage II.

5. Onverminderd nadere nationale regelingen op dit gebied is het bestuursorgaan bevoegd om het gebruik van een tunnel te onderbreken of te beperken als niet voldaan is aan de veiligheidseisen. Het geeft daarbij aan onder welke voorwaarden het normale verkeer weer doorgang kan vinden.

6. Het bestuursorgaan zorgt ervoor dat de volgende taken worden uitgevoerd:

a) op gezette tijden testen en inspecteren van tunnels en daarmee verband houdende veiligheidseisen opstellen;

b) opstellen van organisatorische plannen en uitvoeringsplannen (met inbegrip van calamiteitenplannen) voor de training en uitrusting van hulpdiensten;

c) vaststellen van de procedure voor onmiddellijke sluiting van tunnels in noodgevallen;

d) implementeren van de noodzakelijke risicobeperkende maatregelen.

7. Indien vóór de aanwijzing van een bestuursorgaan uit hoofde van deze richtlijn reeds dergelijke lichamen bestonden, kunnen deze hun activiteiten voortzetten mits die in overeenstemming zijn met deze richtlijn.”

Deze richtlijn is onder meer omgezet in de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels.

2.5.3.g Uitvoering door feitelijk handelen in relatie tot concrete eisen aan toezicht en handhaving

In [onderdeel "2.2.2. Alleen feitelijk handelen"](#) kwam al aan de orde dat verplichtingen tot feitelijk handelen in Europese regelgeving over het algemeen niet door middel van regelgevende activiteiten geïmplementeerd behoeven te worden. Ten aanzien van handhaving heeft dit onder meer consequenties voor Europese voorschriften over toezicht en controle. Verplichtingen tot feitelijk handelen in het kader van toezicht en controle komen zowel in verordeningen als in richtlijnen voor, met name waar het gaat om het voldoen aan specifieke waarden. Soms is niet duidelijk wat de reikwijdte is van feitelijke verplichtingen over handhaving in Europese regelgeving. De Europese Commissie dringt dan toch aan tot het nemen van implementatiemaatregelen ook al gaat het op het oog om feitelijke verplichtingen.

Voorbeeld 1

Een voorbeeld van een dergelijke verplichting rondom specifieke waarden is er in het kader van de kwaliteit van zwemwater in richtlijn nr. 2006/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit (tot intrekking van richtlijn nr. 76/160/EEG, PbEU 2006 L64/37). In deze richtlijn staan heel specifieke verplichtingen opgenomen over de controle van zwemwater en volgens welke parameters dat moet gebeuren. Het gaat hier deels om feitelijke verplichtingen die een rol spelen bij de daadwerkelijke controles in de praktijk. De wetgever moet de randvoorwaarden scheppen en regelen maar het is aan de instanties die de regelgeving handhaven de verplichtingen rondom bijvoorbeeld frequenties van handhaven in acht te nemen.

"Artikel 3

Controle

1. De lidstaten wijzen elk jaar alle zwemwateren aan en bepalen de duur van het badseizoen. Zij doen dit voor het eerst vóór de aanvang van het eerste badseizoen na 24 maart 2008.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat de in bijlage I, kolom A, genoemde parameters worden gecontroleerd overeenkomstig bijlage IV.
3. Het controlepunt is de locatie in het zwemwater waar:
 - a) de meeste zwemmers worden verwacht, of
 - b) volgens het zwemwaterprofiel het grootste risico van verontreiniging wordt verwacht.
4. Vóór het begin van elk badseizoen, en de eerste maal vóór het begin van het derde volledige badseizoen na de inwerkingtreding van deze richtlijn, wordt voor elk zwemwater een tijdschema voor controle vastgesteld. De controle wordt uitgevoerd binnen vier dagen na de in het tijdschema bepaalde datum.
5. De lidstaten kunnen de controle van de in bijlage I, kolom A, genoemde parameters invoeren tijdens het eerste volledige badseizoen na de inwerkingtreding van deze richtlijn. In dat geval wordt de controle uitgevoerd volgens de in bijlage IV bepaalde frequentie. De resultaten van deze controle kunnen worden gebruikt om de in artikel 4 bedoelde reeksen zwemwaterkwaliteitsgegevens op te stellen. Zodra de lidstaten de controle in het kader van deze richtlijn invoeren, mag de controle van de parameters van de bijlage van Richtlijn 76/160/EEG gestaakt worden.
6. Tijdens een kortstondige verontreiniging genomen monsters mogen buiten beschouwing worden gelaten. Zij worden vervangen door overeenkomstig bijlage IV genoemde monsters.
7. In abnormale situaties kan het in lid 4 bedoelde tijdschema voor de controle worden geschorst. De uitvoering wordt, zodra de abnormale situatie een einde heeft genomen, hervat. Er worden dan zo spoedig mogelijk ter compensatie van het monstervrije interval nieuwe monsters genomen.
8. De lidstaten rapporteren aan de Commissie over elke schorsing van het tijdschema voor de controle, en vermelden daarin de redenen van de schorsing. Zij verstrekken deze verslagen op zijn laatst tezamen met het eerstvolgende jaarverslag als bedoeld in artikel 13.
9. De lidstaten zorgen ervoor dat de zwemwateranalyse uitgevoerd wordt overeenkomstig de referentiemethoden van bijlage I en de voorschriften van bijlage V. De lidstaten kunnen evenwel andere methoden of normvoorschriften toestaan indien zij kunnen aantonen dat het resultaat daarvan gelijkwaardig is aan het resultaat dat bereikt wordt met de methoden van bijlage I en de voorschriften van bijlage V. De lidstaten die het gebruik van dergelijke gelijkwaardige methoden of normen toestaan, verstrekken de Commissie alle relevante informatie over de gebruikte methoden of normen en hun gelijkwaardigheid."

Voorbeeld 2

In het kaderbesluit (een voormalig derde pijler-instrument, zie [onderdeel 1.1.6b Kaderbesluiten](#)) inzake het witwassen van geld (Kaderbesluit nr. 2001/500/JHA van de Raad van 26 juni 2001 inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven, PbEU 2001, L182/1) wordt in artikel 4 de verplichting opgelegd om binnenlandse en buitenlandse maatregelen op één lijn te stellen voorzover het de prioriteit betreft waarmee ze worden behandeld.

"Artikel 4

De lidstaten treffen de maatregelen die nodig zijn opdat alle verzoeken van andere lidstaten met betrekking tot de identificatie, opsporing, bevroering, inbeslagneming en confiscatie van vermogensbestanddelen met dezelfde prioriteit behandeld worden als soortgelijke maatregelen in binnenlandse procedures."

In het verslag naar aanleiding van dit kaderbesluit geeft de Europese Commissie aan dat het hier gaat om meer dan een feitelijke verplichting. Volgens de Europese Commissie mogen specifieke omzettingbepalingen niet uitblijven aangezien het onmogelijk te beoordelen is in hoeverre verzoeken gelijk worden behandeld wat betreft de prioriteit van het verzoek zelf, tenzij er een specifieke regel op dit punt bestaat in soortgelijke bewoordingen als in het kaderbesluit (Verslag van de Commissie op grond van artikel 6 van het Kaderbesluit van de Raad van 26 juni 2001 inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevroering, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven, 05.04.2004, COM(2004)230 def).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.5.3.h Aandachtspunten bij het (regelen van) handhaving wegens terminologie

Bij het regelen van handhaving in het kader van de implementatie van Europese regelgeving moet bedacht worden dat het Europese recht iets anders kan verstaan onder het concept 'handhaving' dan wellicht gebruikelijk is in de nationale context. Daarbij komt dat, hoewel op nationaal niveau wel min of meer vaste definities bestaan over wat er onder (aspecten van) handhaving moet worden verstaan, dit op Europees niveau meestal niet het geval is. Eisen aan handhaving kunnen daardoor verschillen. Wanneer Europese regelgeving wordt geïmplementeerd is het dus van belang dit in het oog te houden en er op te letten dat bijvoorbeeld bepaalde handhavingsvoorschriften in de te implementeren Europese regelgeving zelf niet altijd sporen met/passen op de Nederlandse relevante handhabingsbegrippen, hetgeen soms lastig kan zijn bij implementatie van de regelgeving. Dit kan overigens ook betekenen dat Europees voorgeschreven handhavingsvereisten verder gaan dan waar nationale regelingen (in het bijzonder Awb) op dat moment in voorzien.

Op nationaal niveau dient een wetgever die handhaving regelt ten eerste rekening te houden met de Algemene wet bestuursrecht en wat deze bepaalt over dit onderwerp. Relevant is met name [hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht](#), waarbij afdeling 5.2 voorschriften bevat over het toezicht op de naleving en de afdelingen 5.3 en 5.4 ingaan op respectievelijk bestuursdwang en dwangsom. De [paragraaf 5.9 van de Aanwijzingen voor de regelgeving](#) hebben betrekking op het regelen van handhaving en zien respectievelijk op toezicht, op opsporing en op sancties. In [Aanwijzing 5.35](#) wordt bijvoorbeeld het onderscheid tussen bestuurlijk toezicht en opsporing benadrukt.

De inhoud van het Europese begrip 'controle' komt vaak beter overeen met het Nederlandse begrip 'nalevingstoezicht'. Dit valt onder meer af te leiden uit de handelingen die in de douane- en de landbouwregelgeving met dit begrip worden aangeduid. In richtlijn 2013/59/EU heeft controle de betekenis van een controlesysteem van overheidswege op (handelingen met) radioactieve bronnen. In dit kader wordt met controle bedoeld op de hele keten van beleid tot regelgeving, vergunningverlening en handhaving. Essentie is dat bij het regelen van de handhaving in het kader van de omzetting van een richtlijn of uitvoering van een verordening rekening gehouden moet worden met de mogelijke verschillen in begrippen ten opzichte van de Nederlandse begrippen.

Voorbeeld

In artikel 4, onder 14 van het Communautair Douanewetboek (Verordening (EG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 ter vaststelling van het communautair douanewetboek, PbEG L 302/1) wordt 'controle' omschreven als het verrichten van specifieke handelingen zoals verificatie van goederen, controle op de aanwezigheid en de echtheid van de documenten, onderzoek van de boekhouding van ondernemingen en onderzoek van andere bescheiden, controle van vervoermiddelen, controle van bagage en andere goederen die personen bij zich dragen (...) een en ander om te zorgen voor de naleving van de douanewetgeving (...).

Waar in Europese regelgeving voorschriften worden gesteld inzake 'toezicht' of 'controle', dient altijd de exacte inhoud en reikwijdte van de verplichtingen te worden gezien. Dit geldt bijvoorbeeld ook bij begrippen zoals 'monitoren'.

Het begrip monitoren komt bijvoorbeeld voor in richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PbEG 2000, L 327/1. In deze richtlijn zijn communautaire maatregelen voor het waterbeleid opgenomen, waaronder artikel 7 dat bepaalt:

"1. De lidstaten wijzen binnen elk stroomgebiedsdistrict aan:

- *alle waterlichamen die voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water worden gebruikt en dagelijks*

- *gemiddeld meer dan 10 m3 per dag leveren of meer dan 50 personen bedienen, alsmede de voor dat toekomstig gebruik bestemde waterlichamen.*

De lidstaten monitoren overeenkomstig bijlage V de waterlichamen die overeenkomstig bijlage V gemiddeld meer dan 100 m3 per dag leveren.”

In het Europese recht heet de bestuursrechtelijke handhaving over het algemeen ‘administratiefrechtelijke handhaving’. Dit doelt op de handhaving door middel van instrumenten die zijn opgenomen in algemene en bijzondere bestuursrechtelijke wetgeving. De civielrechtelijke handhaving vindt plaats door de civiele rechter. Het gaat er dan om in hoeverre particulieren kunnen afdwingen dat andere particulieren materiële voorschriften van Europees recht naleven (Nota bene: ook de overheid kan natuurlijk als particulier optreden in een civielrechtelijke procedure). Het begrip strafrechtelijke handhaving op het niveau van de Europese Unie is echter minder helder. Het Hof van Justitie en de overige instellingen lijken bij voorschriften met een ‘penal’ karakter in eerste instantie uit te gaan van de strafrechtelijke handhaving in ‘traditionele zin’, dat wil zeggen handhaving door de politie, het Openbaar Ministerie en de strafrechter.

Europese regelgeving kan strafbaarstelling van bepaalde handelingen voorschrijven inclusief strafrechtelijke sancties. Het is hierbij van belang te weten welke termen in Europese regelgeving wat bedoelen. Indien in Europese regelgeving bepalingen staan over ‘penalties’ of ‘sanctions’ kan er van worden uitgegaan dat hiermee niet per definitie strafrechtelijke of punitieve sancties worden bedoeld. Volgens een door de juridische dienst van de Raad gegeven interpretatie hebben zowel ‘penalties’ als ‘sanctions’ een neutrale betekenis (Zie ‘Contribution of the Council Legal Service Doc. 13694/04 JUR 427 ENER 230 van 19 oktober 2004 en Raadsverklaring in Doc. 16047/04 ADD 1 bij interinstitutioneel dossier 2002/0132).

Als de Europese wetgever strafrechtelijke handhaving in de zin van strafbaarstelling op straffe van strafrechtelijke sancties wil voorschrijven wordt gebruik gemaakt van de expliciete aanvulling ‘criminal penalties’ of ‘criminal sanctions’.

Het Hof van Justitie hanteert overigens de volgende criteria om te beoordelen of nationale sancties strafrechtelijk van aard zijn, zoals onder meer blijkt uit de zaak Bonda ([C-489/10](#), ECLI:EU:C:2012:319): Het eerste criterium is de juridische kwalificatie van de inbreuk in het nationale recht, het tweede de aard van de inbreuk en het derde de aard en de zwaarte van de sanctie die aan de betrokkene kan worden opgelegd.

Zoals al elders in deze Handleiding aan de orde gekomen, gelden in de verhouding tussen de Europese Unie en de lidstaten de beginselen van de institutionele en procedurele autonomie van de lidstaten (zie [onderdeel 2.1.1a Het beginsel van institutionele autonomie](#)). Dit betekent dat lidstaten in beginsel zelf mogen bepalen op welke manier en door middel van welke instanties zij het Europees recht handhaven, voorzover dit niet anders bepaalt. Het is tegen de achtergrond van het beginsel van deze institutionele en procedurele autonomie dat hetgeen in Europese regelgeving wordt bepaald over nationale handhavingsbevoegdheden, begrepen moeten worden.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.5.3.i Inpassing in het systeem van de Algemene wet bestuursrecht

Als Europese regelgeving specifieke handhavingsbevoegdheden of instrumenten voorschrijft waarover de nationale instanties dienen te beschikken, is het van belang deze in eerste instantie zoveel mogelijk te proberen in te passen in het bestaande Nederlandse kader van de [Algemene wet bestuursrecht](#). Dit uitgangspunt volgt onder meer uit [aanwijzing 2.46](#), die voorschrijft dat in bijzondere wetten alleen van algemene wetten wordt afgeweken indien dit noodzakelijk is, en uit [aanwijzing 9.7](#) die voorschrijft dat bij implementatie zoveel mogelijk wordt aangesloten bij instrumenten waarin bestaande wetgeving reeds voorziet.

Zoals ook in [module 1. EU-eisen aan implementatie](#) aan de orde is gekomen staat implementatie van Europese regelgeving in de nationale rechtsorde in het teken van het doel van de regelgeving en is het de bedoeling zoveel als mogelijk het nuttig effect van de regelgeving te bewerkstelligen. Dit is ook belangrijk bij het regelen van handhaving. Dit heeft onder meer tot gevolg dat bij het afstemmen van specifieke handhavingsbevoegdheden uit de te implementeren Europese regelgeving bij de interpretatie van deze bevoegdheden altijd rekening moet worden gehouden met doel en beoogd nuttig effect van de regelgeving. Dit betekent bijvoorbeeld dat het van belang is dat met de hiervoor genoemde inpassing in de Algemene wet bestuursrecht niet de Europese oorsprong en effectiviteit van de handhavingsvoorschriften doorkruist mag worden; dit is met name een punt van aandacht wanneer het gaat om voorschriften opgenomen in verordeningen. In sommige gevallen, bijvoorbeeld wanneer de Europese regelgeving eigenlijk een harmonisatie van handhaving inhoudt en inpassen in de Algemene wet bestuursrecht welhaast niet mogelijk is, kan dit nopen tot het in het leven roepen van specifieke voorzieningen die afwijken van de [Algemene wet bestuursrecht](#).

Een voorbeeld hiervan betreft de implementatie van het Communautair Douanewetboek (Verordening (EG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 ter vaststelling van het communautair douanewetboek, PbEG L302/1). Dit Communautair Douanewetboek bevat allerlei heel specifieke handhavingsvoorschriften en om die reden stond de wetgever bij het opstellen van de Algemene Douanewet voor de keuze hoe het Communautair Douanewetboek te laten aansluiten op de Algemene wet bestuursrecht. Men heeft er toen voor gekozen de Algemene wet bestuursrecht niet geheel buiten toepassing te verklaren, maar er is – uitgaande van de voorschriften van het Communautair Douanewetboek – vrij precies aangegeven in hoeverre de Algemene wet bestuursrecht wel of niet van toepassing is. De Algemene wet bestuursrecht is daarbij alleen expliciet buiten toepassing verklaard daar waar het Communautaire Douanewetboek uitputtende en afwijkende voorschriften bevatte. Dit was onder meer het geval in het kader van toezicht en controle. Het Communautair Douanewetboek gaat uit van controledefinities die een veel ruimere reikwijdte hebben dan het Nederlandse begrip 'toezicht' van titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast gaan de controlebevoegdheden van het Communautair Douanewetboek ten dele verder dan de toezichtsbevoegdheden van de Algemene wet bestuursrecht en/of zijn zij vaak anders gereguleerd. Om die reden heeft men in de Algemene Douanewet titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht in zijn geheel buiten toepassing verklaard (artikel 1:6 van de Algemene Douanewet).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.5.3.j Handhavingsvoorschriften in verordeningen

Hoewel verordeningen rechtstreeks toepasselijk zijn brengen de in de verordening voorgeschreven handhavingsbevoegdheden een opdracht met zich mee gericht tot de lidstaat. De consequentie daarvan is dat handhavingsbevoegdheden die worden uitgeoefend door nationale organen ook in het nationale recht moeten worden neergelegd, en dat deze dus niet rechtstreeks uit een verordening voortvloeien. [Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht](#) (Toezicht op de naleving) is niet automatisch van toepassing bij toezicht op bepalingen uit EU-regelgeving. Met de term wettelijk voorschrift in deze titel wordt namelijk bedoeld op nationale wettelijke voorschriften. De handhavingsbevoegdheden uit een verordeningen moeten dus worden geoperationaliseerd. Dit gebeurt meestal door [titel 5.2 van de Awb](#) van overeenkomstige toepassing te verklaren bij de uitvoering van verordeningen. Daarbij is het aan te bevelen om meteen een koppeling te maken met de nationale instanties die deze bevoegdheden hebben. Op deze wijze kan er in ieder geval geen misverstand bestaan over wie welke bevoegdheden heeft en is het nuttig effect van de verordening voor wat betreft dit aspect verzekerd.

Daar waar Europese verordeningen specifieke handhavingsvoorschriften bevatten en bijvoorbeeld expliciet voorschrijven dat nationale instanties bepaalde bevoegdheden dienen te hebben is het niet altijd noodzakelijk deze bevoegdheden letterlijk of in absolute zin te interpreteren. Dit geldt overigens ook bij de omzetting van bijvoorbeeld richtlijnen. De institutionele en procedurele autonomie van de lidstaten brengt met zich mee dat er geen aanleiding is om voorschriften die in extensief uit te leggen. Veelal worden de eisen aan de nationale handhavingsbevoegdheden geformuleerd in de vorm van een algemene omschrijving van een type bevoegdheid. Uiteindelijk draait het erom dat de Europese regelgeving daadwerkelijk en volledig worden toegepast.

Een voorbeeld verduidelijkt deze kwestie. In de verordening betreffende samenwerking op het gebied van consumentenbescherming (PbEU 2004, L 364/1) schrijft artikel 4 enkele heel specifieke handhavingsbevoegdheden voor die de nationale aangewezen bevoegde instanties dienen te hebben. In de Wet handhaving consumentenbescherming zijn voor Nederland verscheidene bevoegde autoriteiten aangewezen. Deze bevoegde autoriteiten dienen over verschillende handhavingsbevoegdheden te beschikken, waaronder de bevoegdheid (zie artikel 4 lid 6 onder c) om de noodzakelijke inspecties ter plaatse uit te kunnen voeren. Het gegeven dat in de verordening geen geclausuleerde omschrijving van deze bevoegdheid is gegeven, betekent niet dat Nederland niet de regels over toestemming van de bewoner bij het betreden van woningen zou kunnen toepassen bij het uitvoeren van inspecties, temeer nu lid 3 van artikel 4 van de verordening expliciet melding maakt van de uitoefening van handhavingsbevoegdheden in overeenstemming met het nationale recht (Lid 3. 'Onverminderd lid 4 heeft elke bevoegde autoriteit de voor de toepassing van deze verordening vereiste onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden en oefent zij deze uit in overeenstemming met het nationale recht'). Bij de implementatie van de consumentenverordening is er dan ook voor gekozen om door middel van aansluiting bij het stelsel van titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht toezichthoudende ambtenaren over de bevoegdheid te laten beschikken om op basis van artikel 5:15 Algemene wet bestuursrecht elke plaats te betreden. Bij het betreden kan assistentie van de politie in worden geroepen en de ambtenaren kunnen zich laten vergezellen door andere personen. Zowel de toezichthoudende ambtenaren als andere personen zijn niet bevoegd om woningen te betreden zonder toestemming van de bewoner.

Ook in het geval van de andere door artikel 4, lid 6, van de verordening vereiste toezichtsbevoegdheden is aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht:

- Artikel 4 lid 6, onder a) toegang te krijgen tot elk relevant document, in ongeacht welke vorm, betreffende de intracommunautaire inbreuk:

hier is artikel 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. De toezichthoudende ambtenaren zijn bevoegd om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en daarvan kopieën te maken. Voor het maken van kopieën mogen de gegevens zo nodig worden meegenomen. Daarnaast is artikel 5:18 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (over onderzoek, opneming en monsterneming). Op basis van dat artikel zijn de toezichthoudende ambtenaren bevoegd zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen. In het kader van de vereiste bevoegdheid van artikel 4, zesde lid, onder a van verordening (EG) nr. 2006/2004 valt bijvoorbeeld te denken aan onderzoek in computers. - Artikel 4, lid 6, onder b) van ongeacht welke persoon relevante informatie over de intracommunautaire inbreuk te eisen: in deze bevoegdheid is voorzien doordat de toezichthoudende ambtenaren op basis van artikel 5:16 Algemene wet bestuursrecht bevoegd zijn om inlichtingen te vorderen. Concreet betekent dit dat zij de bevoegdheid hebben om indien er een inbreuk is geconstateerd, bij het bedrijf dat verantwoordelijk is voor de inbreuk, navraag te doen over de inbreuk. De desbetreffende persoon is verplicht om naar waarheid te antwoorden. Daarnaast is een toezichthouder op grond van artikel 5:16a van de Algemene wet bestuursrecht bevoegd van personen inzage te vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.

Ook voor ACM als in de Wet handhaving consumentenbescherming aangewezen bevoegde autoriteit geldt dat voor handhaving aansluiting is gezocht bij de Awb (bepalingen over het toezicht, bestuurlijke boete en last onder dwangsom), met dien verstande dat de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt daar aanvullingen op bevat zoals ten aanzien van het hierboven besproken toestemmingsvereiste bij binnentreden in een woning.

Hoewel dus de beginselen van institutionele en procedurele autonomie met zich brengen dat bijvoorbeeld in het geval van een verordening daarin voorgeschreven handhavingsbevoegdheden niet per definitie extensief geïnterpreteerd behoeven te worden, is het wel altijd noodzakelijk goed na te gaan of met aansluiting bij het nationale kader van de Algemene wet bestuursrecht wel voldaan wordt aan de eisen van de Europese regelgeving in kwestie. Soms kan het nodig zijn om toch uit te gaan van de letterlijke beschrijving van vereiste bevoegdheden in de betreffende Europese regelgeving. Dit is des te meer aan de orde bij een nauwkeurig afgebakende en omschreven bevoegdheid die in een verordening is opgenomen. In dergelijke gevallen kan het expliciet aanbrengen van een koppeling tussen de in de verordening neergelegde bevoegdheid en de nationale instanties die deze bevoegdheid hebben nog wel noodzakelijk zijn.

Voorbeeld

Een voorbeeld van implementatie waarbij wel letterlijk werd uitgegaan van voorgeschreven bevoegdheden betreft de implementatie van Verordening (EG) nr. 1/2003 (van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PbEG L 2003/1)). Bij deze verordening werd er van uitgegaan dat de bevoegdheden van de nationale ambtenaren wél rechtstreeks uit de verordening voortvloeiden. Dit is verklaarbaar uit het feit dat het hier niet gaat om nationale handhaving maar om bijstand aan handhaving door de Europese Commissie, waarvan de ambtenaren over exact dezelfde bevoegdheden beschikken. Het betreft hier dus een voorbeeld van een situatie die onder de bevoegdheid van de Uniewetgever valt en daarmee volledig door het EU-recht wordt beheerst. Bovendien zou het al vanuit het oogpunt van het nuttig effect van de verordening niet wenselijk zijn indien identieke bevoegdheden die tegelijkertijd worden uitgeoefend, hun grondslag zouden vinden en beheerst zouden worden door hetzij het EU-recht, hetzij het nationaal recht, al naar gelang diegenen die de bevoegdheden uitoefenen.

Artikel 20, tweede en vijfde lid van Verordening EG nr. 1/2003:

"2. De door de Commissie tot het verrichten van een inspectie gemachtigde functionarissen en andere begeleidende personen beschikken over de volgende bevoegdheden:

- a) het betreden van alle lokalen, terreinen en vervoermiddelen van ondernemingen en ondernemersverenigingen;*
- b) het controleren van de boeken en alle andere bescheiden in verband met het bedrijf, ongeacht de aard van de drager van die bescheiden;*
- c) het maken of verkrijgen van afschriften of uittreksels, in welke vorm ook, van die boeken en bescheiden;*
- d) het verzegelen van lokalen en boeken of andere bescheiden van het bedrijf voor de duur van, en voorzover nodig voor, de inspectie;*
- e) het verzoeken van vertegenwoordigers of personeelsleden van de betrokken onderneming of ondernemersvereniging om toelichting bij feiten of documenten die verband houden met het voorwerp en het doel van de inspectie, en het optekenen van hun antwoorden.*

.....

5. De functionarissen van de mededingingsautoriteit van de lidstaat op het grondgebied waarvan de inspectie zal worden verricht alsook de door die autoriteit gemachtigde of aangewezen functionarissen, verlenen, wanneer deze autoriteit of de Commissie hierom verzoekt, de door de Commissie gemachtigde functionarissen en andere begeleidende personen actief bijstand. Zij beschikken te dien einde over de in lid 2 omschreven bevoegdheden."

Memorie van toelichting (Kamerstukken II 2003/04, 29276, nr. 3) bij de implementatiewet:

"Ingeval van bijstand bij een inspectie door de Commissie beschikken de ambtenaren van de NMa over de bevoegdheden die voortvloeien uit de desbetreffende bepalingen van de verordening (artikelen 20 en 21)." "Het voorgestelde artikel 89b bepaalt dat de toezichthoudende ambtenaren van de NMa belast zijn met het verlenen van bijstand (eerste lid), waarbij deze overeenkomstig hetgeen de verordening voorschrijft, zo nodig de hulp van de sterke arm kunnen inroepen (derde lid). De

inhoud van hun bevoegdheden wordt bepaald door de verordening. Dit betekent tevens dat met betrekking tot de toepassing van deze bevoegdheden eveneens het gemeenschapsrecht geldt, met inbegrip van alle waarborgen voor de verdediging die het gemeenschapsrecht kent. De functionarissen van de Commissie hebben op grond van interne regels van de Commissie een legitimatieplicht. Er is echter niet voorzien in een legitimatieplicht voor de nationale ambtenaren die bijstand verlenen. Daarom is artikel 5:12 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing verklaard (tweede lid)."

Een ander aandachtspunt betreft nog de vraag of verbodsbepalingen in verordeningen dusdanig concreet zijn dat de handhavende instantie er afdoende mee uit te voeren kan. Zo kan het bij de onderhandelingen over een verordening van belang zijn contact te leggen met het OM om te bezien of de betreffende bepaling een telastelegging kan worden gebaseerd.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.5.4 Rechtsbescherming

2.5.4.a Procedurele voorzieningen in het kader van waarborgen en rechtsbescherming

Ook bij de implementatie van Europese regelgeving in de nationale rechtsorde geldt het uitgangspunt van procedurele autonomie, waardoor de lidstaten in beginsel zelf kunnen bepalen of, en zo ja, hoe zij eventuele procedurele voorzieningen kunnen treffen en hoe zij voorzien in rechtsbescherming in het kader van de implementatie van Europese regelgeving. Vaak behoeft er niets nieuws geregeld te worden, elke lidstaat heeft natuurlijk al zo zijn eigen bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke kaders en bepalingen hieromtrent. Men denke in Nederland bijvoorbeeld aan de mogelijkheid om bezwaar of beroep in te stellen tegen besluiten van bestuursorganen op grond van de Algemene wet bestuursrecht of aan andere waarborgen in die wet zoals de eis dat besluiten van bestuursorganen gemotiveerd dienen te zijn. Een ander voorbeeld betreft alle procedurele waarborgen in het Nederlandse strafprocesrecht zoals de cautie en het zwijgrecht van verdachten. Het is dan ook vaak voldoende als dit soort kaders na implementatie van Europese regelgeving van toepassing zijn, waarbij het dan soms wel nodig is dit expliciet te regelen (bijvoorbeeld door de Algemene wet bestuursrecht van toepassing te verklaren).

Net als in het geval van handhaving en uitvoering is het zo dat het in de eerste plaats aan de lidstaten zelf is om te bepalen hoe zij hun nationale procedures en rechtsbescherming in het kader van implementatie vormgeven. Ook hier is het echter zo dat het Europese recht deze keuzevrijheid op twee manieren kan beïnvloeden. Ten eerste kan de te implementeren Europese regelgeving in voorkomend geval specifieke voorschriften bevatten over bepaalde waarborgen en rechtsbescherming. Ten tweede spelen de grondrechten en algemene beginselen van Unierecht een belangrijke rol.

Het Hof van Justitie EU heeft al jaren geleden uitgemaakt dat er sprake is van procedurele autonomie van de lidstaten, dat wil zeggen dat het in beginsel aan de lidstaten zelf is om te bepalen hoe zij hun nationale procedures en rechtsbescherming vormgeven. Wel is het zo dat deze nationale regels geen afbreuk mogen doen aan de inroepbaarheid van Europees recht in de nationale rechtsorde. (HvJ EG, 16 december 1976, [C-45/76](#) (Comet), Jur. 1976 p. 02043, HvJ EG, 7 juli 1981, [C-158/80](#) (Rewe), Jur. 1981 p. 01805, HvJ EG, 6 maart 1982, gevoegde zaken C-146, 192 en 193/81 (Baywa), Jur. 1982 p. 011503, HvJ EG, 9 juli 1985, C-179/84 (Bozetti), Jur. 1985 p. 02301, HvJ EG, 14 december 1995, [C-312/93](#) (Peterbroeck), Jur. 1995, p. I-04599 en HvJ EG, 14 december 1995, [C-430/93](#) (Van Schijndel) Jur. 1995 p. I-04705). En meer recent: [C-129/00](#), [C-143/05](#) en [C-222/05](#)). Het nationale recht moet volgens de jurisprudentie alle middelen verschaffen om de volle werking van het Unierecht mogelijk te maken (HvJ EG, 12 maart 1996, [C-441/93](#) (Pafitis), Jur. 1996 p. I-01347, HvJ EG, 18 januari 1996, C-446/93 (SEIM), Jur. 1996 p. I-00073, HvJ EG, 17 september 1997, [C-54/96](#) (Dorsch), Jur. 1997 p. I-04961).

Met name richtlijnen, maar ook verordeningen, kunnen specifieke voorschriften bevatten over waarborgen en rechtsbescherming in het kader van de uitvoering en handhaving van de regelgeving.

Voorbeeld 1

Artikel 6 van richtlijn nr. 76/207/EEG van de Raad van 9 februari 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen (PbEG L39/40) bepaalt:

"De Lid-Staten nemen in hun interne rechtsorde de nodige voorschriften op om een ieder die meent te zijn benadeeld door de

niet-toepassing te zijnen aanzien van het beginsel van gelijke behandeling in de zin van de artikelen 3, 4 en 5 de mogelijkheid te bieden om zijn rechten voor het gerecht te doen gelden na eventueel een beroep op andere bevoegde instanties te hebben gedaan.”

Voorbeeld 2

Artikel 14 van richtlijn nr. 92/59/EEG inzake algemene productveiligheid (PbEG L228/24) bepaalt:

“1. Elk ingevolge deze richtlijn vastgesteld besluit waarbij het op de markt brengen van een produkt wordt beperkt of waarin wordt bepaald dat het uit de handel moet worden genomen, dient naar behoren te worden gemotiveerd. Het besluit wordt zo spoedig mogelijk ter kennis gebracht van de betrokken partij, onder opgave van de rechtsmiddelen die krachtens de in de betrokken Lid-Staten geldende bepalingen bestaan alsmede van de termijnen waarbinnen die rechtsmiddelen moeten worden aangewend.

De betrokken partijen worden zoveel mogelijk in de gelegenheid gesteld om hun opvattingen kenbaar te maken voordat de maatregel wordt genomen. (...)

2. De Lid-Staten dragen er zorg voor dat tegen elke door de bevoegde autoriteiten getroffen maatregel waarbij het op de markt brengen van een produkt wordt beperkt of waarbij wordt bepaald dat het produkt uit de handel moet worden genomen, bij de bevoegde rechterlijke instanties beroep kan worden aangetekend. (...)”

Voorbeeld 3

Artikel 4 van richtlijn nr. 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten (PbEG L108/33) luidt:

“Recht van beroep.

1. De lidstaten zorgen ervoor dat er op nationaal niveau doeltreffende regelingen voorhanden zijn krachtens welke iedere gebruiker of onderneming die elektronischecomunicatienetwerken en/of -diensten aanbiedt, die door een beslissing van een nationale regelgevende instantie is getroffen, het recht heeft om tegen die beslissing beroep in te stellen bij een lichaam van beroep dat onafhankelijk is van de betrokken partijen. Dit lichaam, bijvoorbeeld een rechtbank, bezit de nodige deskundigheid om zijn taken effectief te kunnen uitoefenen. De lidstaten dragen er zorg voor dat de feiten van de zaak op afdoende wijze in aanmerking worden genomen en dat er een doeltreffend mechanisme voor het instellen van beroep aanwezig is.

In afwachting van de uitkomst van het beroep wordt de beslissing van de nationale regelgevende instantie gehandhaafd, behalve wanneer overeenkomstig het nationaal recht voorlopige maatregelen worden verleend.

2. Wanneer het in lid 1 genoemde lichaam van beroep geen rechtscollege is, moeten zijn beslissingen altijd schriftelijk met redenen worden omkleed. Voorts moet het in dat geval mogelijk zijn tegen die beslissingen beroep in te stellen bij een rechterlijke instantie in de zin van artikel 234 van het Verdrag.

3. De lidstaten verzamelen informatie over het algemene voorwerp van de beroepen, het aantal verzoeken voor beroep, de duur van de beroepsprocedures en het aantal besluiten om voorlopige maatregelen te verlenen. De lidstaten verstrekken die gegevens aan de Commissie, respectievelijk BEREC ingevolge een met redenen omkleed verzoek van de Commissie, respectievelijk BEREC.”

Voorbeeld 4

Artikel 14 van richtlijn nr. 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PbEU L 143/56).

“Artikel 13

Beroepsprocedures

1. De personen als bedoeld in artikel 12, lid 1, hebben toegang tot een procedure voor een rechtbank of een andere onafhankelijke en onpartijdige overheidsinstantie die bevoegd is de besluiten, het handelen of het verzuim van de krachtens deze richtlijn bevoegde instantie aan de procedurele en materieelrechtelijke voorschriften te toetsen.

2. Deze richtlijn laat alle nationale wettelijke bepalingen tot regeling van de toegang tot de rechter en die volgens welke alle administratieve beroepsprocedures moeten zijn gevolgd alvorens een gerechtelijke procedure kan worden ingeleid, onverlet.”

Soms heeft de Europese regelgeving zelf specifiek betrekking op rechtsbescherming, bijvoorbeeld in het kader van grensoverschrijdende geschillen.

Een goed voorbeeld is de uitvoering van verordening (EG) nr. 861/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen. PbEU L 199/1.

Artikel 25 lid 1 sub a van deze verordening luidt als volgt. “1. Uiterlijk op 1 januari 2008 doen de lidstaten de Commissie mededeling van: a) de gerechten die bevoegd zijn om een beslissing te geven in een Europese procedure voor geringe vorderingen”. Over het algemeen heeft een mededelingsplicht niet bijzonder veel actie nodig. Achter deze bepaling gaat echter de veronderstelling schuil dat in de lidstaten een dergelijk gerecht bestaat. Deze bepaling behoeft dus aanwijzing of zelfs opzetting van een bevoegd gerecht.

Zoals aangegeven kunnen naast specifieke voorschriften in de Europese regelgeving zelf ook de algemene beginselen van

Unierecht, zoals het vereiste van effectieve rechtsbescherming en grondrechten gevolgen hebben voor (het regelen van) procedures en rechtsbescherming bij de implementatie van Europese regelgeving.*

Voorbeeld 1

In de preambule van richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad ([PbEU 2016, L 119](#)) is bijvoorbeeld opgenomen:

De beginselen en regels betreffende de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van hun persoonsgegevens dienen, ongeacht hun nationaliteit of verblijfplaats, in overeenstemming te zijn met hun grondrechten en fundamentele vrijheden, met name met hun recht op bescherming van persoonsgegevens. Deze richtlijn is bedoeld om bij te dragen aan de totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

Voorbeeld 2

Het komt echter ook voor dat er meer concrete waarborgen worden voorgeschreven in de preambule of in de tekst van het Europese rechtsinstrument. Richtlijn (EU) 2016/1919 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (PbEU 2016, L 297) bepaalt in artikel 8:

"De lidstaten zorgen ervoor dat verdachten, beklaagden en gezochte personen op grond van het nationale recht over een doeltreffende voorziening in rechte beschikken in gevallen waarin hun uit deze richtlijn voortvloeiende rechten zijn geschonden."

Voor de noodzakelijk te treffen rechtsbeschermingsvoorzieningen zijn in de Hofrechtspraak (zie o.a. zaak 199/82, San Giorgio, Jur. 1983, blz. 3595) een aantal eisen ontwikkeld, welke er voornamelijk op neerkomen dat:

- een vergelijkbare bescherming moet worden geboden ter zake van subjectieve rechten van Europeesrechtelijke en van nationale oorsprong (non-discriminatiebeginsel of beginsel van gelijkwaardigheid);
- er geen nationale beletselen mogen zijn die de handhaving of effectuering van subjectieve rechten van Europeesrechtelijke oorsprong buitengewoon moeilijk of onmogelijk maken (effectiviteitsbeginsel).

Het beginsel van gelijkwaardigheid heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat er ten opzichte van de nationale onderdanen geen zwaardere straffen mogen gelden voor onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie. Het beginsel kan in het kader van handhaving een duidelijke waarborgfunctie hebben doordat het beginsel ingevolge [artikel 18 VWEU](#) de werking van het nationale strafprocesrecht kan beperken.

Een arrest van het Hof van Justitie illustreert deze consequentie van het non-discriminatiebeginsel. In deze Bickel & Franz-zaak (HvJ EG, 24 november 1998, [C-274/96](#), Jur. 1998, p. I-07637) ging het om een Duitser en een Oostenrijker die beiden in Italië terecht stonden voor verschillende vergrijpen. Beiden waren de Italiaanse taal niet machtig en verzochten om een proces in het Duits op grond van een Italiaanse regeling voor inwoners van de Duitstalige gemeenschap in de Italiaanse provincie Bolzano. Het was de vraag of de rechten van deze regeling ook konden worden ingeroepen door de Duitser en de Oostenrijker (dat wil zeggen door niet-Italianen). Het Hof van Justitie oordeelde naar aanleiding van prejudiciële vragen van de Italiaanse rechter dat wanneer onderdanen van een andere lidstaat geen beroep op de regeling zouden kunnen doen deze in strijd zou zijn met het non-discriminatiebeginsel.

* Voor dit onderdeel is gebruik gemaakt van hoofdstuk 3 van PC.Adriaanse e.a., Implementatie van EU-handhavingsvoorschriften WODC onderzoek, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers 2008.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.5.4.b Afstemming Europese voorschriften en nationaal kader

In [onderdeel 2.5.3i. Inpassing in het systeem van de Algemene wet bestuursrecht](#) staan enkele handreikingen die behulpzaam kunnen zijn bij het afstemmen van specifieke handhavingsvoorschriften in Europese regelgeving enerzijds en het nationale kader van de Algemene wet bestuursrecht anderzijds. Deze handreikingen kunnen ook dienst doen in het geval Europese

regelgeving specifieke voorschriften bevat over bijvoorbeeld rechtsbescherming. Daarbij is de hoofdregel dat aansluiting wordt gezocht bij de algemene wetboeken, maar in voorkomend geval kan een en ander ertoe leiden dat in nationale implementatievoorschriften speciale of meer specifieke voorzieningen moeten worden getroffen. Zie hieronder een uitgebreid voorbeeld dat een en ander verduidelijkt.

Voorbeeld

Een voorbeeld kan gevonden worden bij de implementatie van richtlijn nr. 2014/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake elektromagnetische compatibiliteit (herschikking), PbEU L96/79. In artikel 38, lid 1, van deze richtlijn wordt verwezen naar artikel 21 van verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 339/93, PbEU L218/30 waar specifieke eisen zijn gesteld voor besluiten met betrekking tot het uit de handel nemen of terug roepen van apparaten.

"Artikel 38

Procedure voor apparaten die op nationaal niveau een risico vertonen

1. Wanneer de markttoezichtautoriteiten van een lidstaat voldoende redenen hebben om aan te nemen dat een onder deze richtlijn vallend apparaat een risico voor de onder deze richtlijn vallende aspecten van de bescherming van algemene belangen vormt, voeren zij een beoordeling van het apparaat uit in het licht van alle relevante in deze richtlijn vastgestelde eisen. De desbetreffende marktdeelnemers werken hiertoe op elke vereiste wijze met de markttoezichtautoriteiten samen.

Wanneer de markttoezichtautoriteiten bij de in de eerste alinea bedoelde beoordeling vaststellen dat het apparaat niet aan de eisen van deze richtlijn voldoet, verlangen zij onverwijld van de betrokken marktdeelnemer dat hij passende corrigerende maatregelen neemt om het apparaat met deze eisen in overeenstemming te maken of binnen een door hen vast te stellen redelijke termijn, die evenredig is met de aard van het risico, uit de handel te nemen of terug te roepen.

De markttoezichtautoriteiten brengen de desbetreffende aangemelde instantie hiervan op de hoogte.

Artikel 21 van Verordening (EG) nr. 765/2008 is van toepassing op de in de tweede alinea van dit lid genoemde maatregelen. (...)"

"Artikel 21

Beperkende maatregelen

1. Wanneer een lidstaat op grond van de relevante communautaire harmonisatiewetgeving besluit het op de markt aanbieden van een product te verbieden of te beperken of het product uit de handel te nemen of terug te roepen, zorgt hij ervoor dat deze maatregel evenredig is en nauwkeurig is gemotiveerd.

2. Dergelijke maatregelen worden onverwijld ter kennis gebracht van de desbetreffende marktdeelnemer, die tegelijkertijd wordt ingelicht over de rechtsmiddelen die hem volgens de wetgeving van de betrokken lidstaat ter beschikking staan en over de termijnen die hij daarbij in acht moet nemen.

3. Voordat een maatregel als bedoeld in lid 1 wordt vastgesteld, krijgt de betrokken marktdeelnemer gelegenheid binnen een passende termijn van ten minste tien dagen gehoord te worden, tenzij een dergelijke raadpleging niet mogelijk is wegens de urgentie van de maatregel op grond van in de relevante communautaire harmonisatiewetgeving opgenomen eisen inzake gezondheid, veiligheid of andere redenen ten aanzien van algemene belangen. Wanneer actie werd ondernomen zonder de marktdeelnemer te horen, wordt hem de mogelijkheid geboden zo snel mogelijk te worden gehoord, en de genomen actie wordt snel nadien heroverwogen.

4. Elke maatregel als bedoeld in lid 1 wordt terstond ingetrokken of gewijzigd indien de marktdeelnemer aantoont dat hij doeltreffende stappen heeft ondernomen."

Artikel 11 van de oude EMC richtlijn (richtlijn nr. 2004/108/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake elektromagnetische compatibiliteit en tot intrekking van Richtlijn 89/336/EEG, PbEU L390/24) stelde soortgelijke eisen. Deze bepaling uit de oude EMC-richtlijn was blijkens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II, 2004-2005 30255, nr. 3) ter implementatie van de richtlijn als volgt omgezet:

"Wanneer bestuursrechtelijk gehandhaafd wordt, hebben de toezichthouders via hoofdstuk 15 van de Telecommunicatiewet de bevoegdheid boetes op te leggen (artikel 15.4, eerste lid). Het uit de handel nemen van apparaten kan gezien worden als de toepassing van bestuursdwang in de zin van [artikel 5:21 Algemene wet bestuursrecht](#) en ook deze bevoegdheid hebben de toezichthouders op basis van hoofdstuk 15 van de Telecommunicatiewet (artikel 15.2, eerste lid). Voor beide bevoegdheden geldt, dat wanneer deze worden uitgeoefend in het kader van de vrijwaringsmaatregelen van artikel 10 van de EMC-richtlijn, de procedurele waarborgen van artikel 11 van de richtlijn in acht moeten worden genomen. Voor wat betreft de motiveringsplicht en rechtsmiddeleninformatie levert dit geen problemen op. Een boete wordt bij beschikking opgelegd en deze beschikking zal op grond van artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht deugdelijk gemotiveerd moeten zijn. Bezwaar en beroepsmogelijkheden moeten op grond van artikel 3:45 genoemd worden. Dezelfde redenering geldt voor de beslissing tot toepassing van bestuursdwang welke ook een beschikking is. Lastiger ligt het voor het tweede lid van artikel 11 van de nieuwe EMC-richtlijn waarin een hoorplicht wordt voorgeschreven. De mogelijkheid voor de fabrikant, diens gevolmachtigde of enige andere belanghebbende om vooraf zijn zienswijze naar voren te brengen is in het geval van oplegging van een boete afdoende geregeld in artikel 15.8 van de Telecommunicatiewet. Voor het uit de handel nemen van uitrusting als vorm van bestuursdwang

ligt dit anders. De beschikking tot toepassing van bestuursdwang moet worden voorbereid volgens [afdeling 4.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht](#). De [artikelen 4:7 en 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht](#) geven aan wanneer een aanvrager respectievelijk een niet-aanvrager vooraf gehoord moeten worden. De verplichting voor het bestuursorgaan om te horen is in beide artikelen geclausuleerd. Dat wil zeggen dat niet altijd gehoord hoeft te worden, maar dat dit alleen dient te gebeuren als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Zo stelt [artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht](#) dat de niet-aanvrager in de gelegenheid gesteld wordt zijn zienswijze naar voren te brengen indien de beschikking zou steunen op gegevens en feiten die de belanghebbende betreffen en die niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt. Een dergelijke clausulering en daarmee beperking op het recht van belanghebbenden gehoord te worden, kent artikel 11, lid 2 van de nieuwe EMC-richtlijn niet. Om ervoor te zorgen dat conform de eisen van de nieuwe EMC-richtlijn opgetreden zal worden, wordt in hoofdstuk 15 van de Telecommunicatiewet een nieuw artikel 15.17 voorgesteld. Dit artikel ziet specifiek op het uit de handel nemen van niet conforme uitrusting en bepaalt – in lijn met artikel 11, lid 2 van de EMC-richtlijn – dat belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze naar voren te brengen. Dit laat onverlet dat wanneer er sprake is van spoed in de zin van [artikel 4:11 Algemene wet bestuursrecht](#) het horen achterwege kan worden gelaten. Dit staat de EMC-richtlijn toe, aangezien in artikel 11, lid 2 van de EMC-richtlijn is bepaald dat een uitzondering kan worden gemaakt vanwege de urgentie van te nemen maatregel, in het bijzonder om redenen van openbaar belang.”

Het desbetreffende artikel in de Telecommunicatiewet luidt thans als volgt:

‘§ 15.3 Uit de handel nemen van uitrusting

Artikel 15.17

In afwijking van de [artikelen 4:7 en 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht](#) worden voorafgaand aan de beslissing tot toepassing van bestuursdwang waarbij uitrusting uit de handel wordt genomen die niet voldoet aan de bij of krachtens artikel 10.9, onderdeel a, b, c, e, h en i gestelde eisen, belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hun zienswijzen naar voren te brengen.’

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.6 Overgangsrecht, termijnen en inwerkingtreding

2.6.1 Termijnen in EU-regelgeving

2.6.1.a Verordening nr. 1182/71/EG

In veel Europese regelgeving wordt gerefereerd aan een bepaalde tijdspanne, zoals een week, een maand of een jaar. In deze paragraaf wordt ingegaan op wat er onder deze termijnen kan worden verstaan.

In Europese regelgeving worden regelmatig termijnen genoemd waarbij men zich bij implementatie kan afvragen wat eronder wordt verstaan. De algemene uitleg van Europese termijnen is geregeld in een verordening, namelijk Verordening (EEG, Euratom) nr. 1182/71 van de Raad van 3 juni 1971 houdende vaststelling van de regels die van toepassing zijn op termijnen, data en aanvangs- en vervaltijden (PbEG L 124/1).

Hoofdgeregels uit deze verordening volgen hierna.*

* Dit onderdeel is grotendeels een letterlijke weergave van een nieuwsbericht ('uitgelicht') van de [website van het Expertisecentrum Europees Recht \(ECER\)](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.6.1.b Wanneer begint een termijn?

Het aanvangstijdstip van termijnen in Europese regelgeving hangt af van de gekozen omschrijving. Er kan een exacte ingangsdatum genoemd zijn. In dat geval gaat de termijn lopen op die dag, om 0:00 uur.

Het begin van een termijn kan ook afhankelijk zijn gemaakt van een gebeurtenis, bijvoorbeeld de publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. In dat geval wordt de dag van de gebeurtenis niet meegerekend. De termijn begint te lopen op de dag na de gebeurtenis om 0:00 uur. Dit geldt ook voor termijnen in uren: het uur van de gebeurtenis wordt niet meegerekend en de termijn gaat lopen op het eerstvolgende uur na de gebeurtenis.

Voorbeeld: een termijn van een maand begint te lopen vanaf de installatie van de Europese Commissie en deze installatie vindt plaats op maandag 14 juli, om 12.30 uur. Dan begint de termijn te lopen vanaf dinsdag 15 juli om 0:00 uur.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.6.1.c Wanneer eindigt een termijn?

Het eindtijdstip van een termijn (week, maand) is 24:00 uur op de laatste dag van de termijn.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.6.1.d Hoe lang duurt een week of een maand?

Voor de berekening van de termijn die is omschreven in weken of in maanden is het systeem afwijkend van Nederlandse begrippen: de termijn loopt af op de dag met dezelfde naam of cijferaanuiding als de begindag van de termijn. Maar: als de dag die bepalend is voor het einde van de termijn ontbreekt, dan wordt er afgerond naar beneden. Delen van een maand worden berekend naar een maand van 30 dagen.

Voorbeeld: een termijn van een week begint op woensdag. De termijn eindigt dan niet op de daaropvolgende dinsdag, maar op de woensdag om 24.00 uur

Voorbeeld: Een termijn van een maand die begint op 1 juli, eindigt niet op 31 juli, maar op 1 augustus om 24.00 uur. In het bovenstaande voorbeeld loopt de termijn van een maand die start op 15 juli af op 15 augustus om 24.00 uur.

Voorbeeld: Als met ingang van 31 mei een termijn van een maand begint te lopen, dan kan deze termijn niet aflopen op 31 juni (bestaat niet), maar op 30 juni om 24:00.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.6.1.e Weekenden en feestdagen

Deze dagen worden gewoon meegerekend in een termijn, tenzij uitdrukkelijk een afwijkende omschrijving wordt gebruikt (bijvoorbeeld een termijn van vijf werkdagen). Een termijn kan beginnen te lopen op zaterdagen, zondagen of feestdagen, maar een termijn van twee of meer dagen moet minstens twee werkdagen bevatten. Een termijn kan niet eindigen op een zaterdag, een zondag of een feestdag. Dan loopt de termijn af op de eerstvolgende werkdag om 24:00.

Voorbeeld: Bij de Europese Commissie in Brussel moet binnen een week bezwaar worden gemaakt. De Belgische feestdagenregeling is dus van toepassing. De termijn van een week die begint te lopen op vrijdag 19 december 2008 om 0:00

loopt af op maandag 5 januari 2009 om 24:00. De termijn van een week zou aflopen op vrijdag 26 december om 24.00 uur (Tweede Kerstdag). De termijn zou dus normaal gesproken pas aflopen aan het einde van de eerstvolgende werkdag: maandag 29 december om 24.00 uur. Maar de dagen tussen 26 december (de eigenlijke einddatum) en 3 januari zijn officieel erkende feestdagen in België. Omdat de eerstvolgende dag na 3 januari 2009 weer een weekend is, schuift de einddatum op naar de eerstvolgende werkdag. Op maandag 5 januari 2009 om 24.00 uur eindigt dus de termijn van een week die op 19 december begon.

In artikel 2, tweede lid van de verordening is opgenomen:

“Elke Lid-Staat deelt daartoe aan de Commissie de lijst mede van de in zijn wetgeving als feestdag erkende dagen. De Commissie maakt in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen de door de Lid-Staten medegedeelde lijsten bekend, welke lijsten worden aangevuld met de bij de Instellingen van de Gemeenschappen als feestdag erkende dagen.”

Nederland dient op basis van dit artikel jaarlijks de in Nederland erkende feestdagen te melden aan de Commissie. Vervolgens maakt de Europese Commissie ieder jaar in het Publicatieblad van de Europese Unie bekend welke dagen voor dat jaar gelden als feestdag. Maatgevend voor het in aanmerking nemen als feestdag is de dag die als zodanig is erkend in de lidstaat of bij de Europese instelling waar een bepaalde handeling (inzenden sollicitaties, notificaties, reacties, indienen van bezwaar, instellen van beroep) moet worden verricht.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.6.1.f Inwerkingtreding van Europese regelgeving

In beginsel is de hiervoor beschreven termijnenregeling ook van toepassing als de inwerkingtreding van Europese regelgeving na afloop van een bepaalde termijn plaatsvindt. Bijzonder is dat Europese regelgeving ook in werking kan treden op een feestdag of in het weekend. Ook is het niet nodig voor de inwerkingtreding van Europese regelgeving dat een termijn van twee of meer dagen minstens twee werkdagen bevat. Als er een specifieke aanvangsdatum genoemd wordt voor het inwerkingtreden, van kracht worden of van toepassing zijn van rechtshandelingen, dan vangt deze handeling aan op die dag, om 0:00 uur.

Zie voor meer over inwerkingtreding van EU-regelgeving en de verschillende termijnen die kunnen zijn opgenomen voor de uitvoering en omzetting van de regelgeving onderdeel “2.6.3b verschillende data in de EU-regeling in verhouding tot de inwerkingtreding”.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.6.2 Overgangsrecht

2.6.2.a Algemene uitgangspunten

Een wetgevingsjurist kan zich geconfronteerd zien met overgangsrecht in de te implementeren Europese regelgeving zelf of kan zich afvragen of, en zo ja, wat hij eventueel aan nationaal overgangsrecht kan regelen als er geen expliciete voorzieningen hierover in de Europese regelgeving zijn opgenomen.*

De Nederlandse regels over het omgaan met overgangsrecht bij het maken van wet- en regelgeving zijn opgenomen in de [Aanwijzingen voor de regelgeving](#). De hoofdregel is opgenomen in [aanwijzing 5.61](#) en bepaalt dat een nieuwe regeling niet slechts van toepassing op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, maar ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen (onmiddellijke werking).

Deze Nederlandse hoofdregel van onmiddellijke werking is ook in het Europese recht het uitgangspunt. Het uitgangspunt van

onmiddellijke werking kwam aan de orde in de zaak Westzucker (HvJEG 4 juli 1973, zaak [1/73](#), Westzucker, Jur 1973, p. 723) ten aanzien van een verordening over de uitvoer van suiker, die naderhand veranderde. De verordening regelde dat in het geval van uitvoer van suiker naar derde landen bij een eventueel verschil tussen de wereldmarktprijzen en prijzen van de Unie dit verschil gerestitueerd werd aan de uitvoerder. Als er tussen het moment van bepaling van het restitutiebedrag en de datum van de daadwerkelijke uitvoertransactie een verandering optrad in de relevante wereldmarktprijzen en Unieprijzen, bepaalde de verordening in haar oorspronkelijke versie dat het restitutiebedrag automatisch aan deze verandering werd aangepast. Dit systeem van automatische correctie werd met een wijziging van de verordening in een 'kan worden aangepast'-constructie veranderd. In de Westzucker-zaak draaide het om een uitvoerder van suiker bij wie het restitutiebedrag bepaald werd voor de inwerkingtreding van de gewijzigde verordening, terwijl de daadwerkelijke uitvoer van suiker erna optrad. De uitvoerder stelde zich op het standpunt dat er onterecht geen aanpassing was geweest aan het tussentijds groter geworden verschil tussen de wereldmarktprijzen en de Unieprijzen. Het Hof van Justitie verwierp dit bezwaar en gaf aan dat de 'kan-constructie' van de gewijzigde verordening niet alleen van toepassing was op na inwerkingtreding ervan bepaalde restitutiebedragen, maar ook op voor inwerkingtreding ervan bepaalde restitutiebedragen ten aanzien van suiker waarvan de daadwerkelijke uitvoer pas na inwerkingtreding plaatsvond. Deze onmiddellijke werking verwoordde het Hof als volgt: "volgens een algemeen erkend beginsel is de wet waarbij een wettelijke bepaling wordt gewijzigd, van toepassing, tenzij het tegendeel is bepaald, op de toekomstige gevolgen van feitelijke situaties welke onder vigeur van de oude wet zijn ontstaan".

In de Nederlandse [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) staan in de uitzonderingen beschreven op het uitgangspunt van onmiddellijke werking (dat wil dus zeggen dat een nieuwe regeling niet alleen van toepassing is op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, maar ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat).

Het gaat hier om verschillende varianten van overgangsrecht, namelijk:

- terugwerkende kracht. Dit houdt in dat de in een regeling voorziene rechtsgevolgen gerekend worden te zijn ingetreden vanaf een tijdstip voorafgaand aan de inwerkingtreding van de regeling.
- en eerbiedigende of uitgestelde werking. Het gaat hier om gevallen waarin een nieuwe regeling een daarvoor geldende regeling blijvend (eerbiedigende werking) dan wel voor een bepaalde periode (uitgestelde werking) van toepassing laat op nader aangeduide feiten of verhoudingen.

In de relevante Aanwijzingen is beschreven wanneer overgangsrecht wel of niet de aangewezen weg is en welke criteria er gelden voor welk soort van overgangsrecht.

Ook Europeesrechtelijk gezien kan het mogelijk en soms zelfs noodzakelijk zijn om te voorzien in overgangsrecht bij de implementatie van Europese regelgeving. Zo kan een aantal rechtsbeginselen nopen tot afwijking van het uitgangspunt van onmiddellijke werking, zoals het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Bij de implementatie van Europese regelgeving dient rekening te worden gehouden met dit soort algemene beginselen van Unierecht (zie meer hierover [onderdeel 1.2.3 Algemene eisen aan implementatie](#)). Zo gaf het Hof van Justitie in de zaak Berlusconi (HvJ EG, arrest van 3 mei 2005, gevoegde zaken [C-387/02](#), [C-391/02](#) en [C-403/02](#), Jur. 2005 p. I-03565) aan dat het beginsel van retroactieve toepassing van de lichtste straf moet worden 'beschouwd als een van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht die de nationale rechter in acht moet nemen bij de toepassing van het nationale recht dat is aangenomen ter uitvoering van het gemeenschapsrecht'.

Vaak zal in Brussel bij de voorbereiding van en de onderhandelingen over Europese regelgeving rekening gehouden worden met het gegeven dat regels duidelijk en voorzienbaar moeten zijn en dat zoveel mogelijk rekening moet worden gehouden met gerechtvaardigde verwachtingen en reeds verworven rechten, namelijk doordat in de regelgeving zelf overgangsrecht wordt opgenomen. Wanneer Europese regelgeving niet zelf in dergelijk overgangsrecht voorziet zijn de mogelijkheden om zelfstandig te voorzien in nationaal overgangsrecht bij de implementatie van Europese regelgeving zeer beperkt.

* Voor deze subparagraaf is dankbaar gebruik gemaakt van het leeronderzoek overgangsrecht van P. Boswijk, A. Buijze en J.Emmaus in het kader van hun Masterstudie rechtswetenschappelijk onderzoek, Universiteit Utrecht (april 2008). Dit leeronderzoek is in opdracht van het Ministerie van Justitie uitgevoerd onder begeleiding van L. Besselink, D. de Kok en A. Weggeman.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.6.2.b Overgangsrecht in te implementeren Europese regelgeving zelf

In Europese regelgeving kunnen overgangsrechtelijke bepalingen staan. Er zijn hierbij twee varianten mogelijk. Ten eerste kan de Europese regelgeving zelf overgangsrecht bevatten ten aanzien van dat wat in de regelgeving is geregeld. Ten tweede kan

Europese regelgeving een opdracht aan de lidstaten bevatten om bij de implementatie van de betreffende regelgeving in overgangsrecht te voorzien. In beide gevallen is de nationale wetgever verplicht de overgangsrechtelijke bepalingen van de Europese regelgeving in acht te nemen (HvJ EG, 11 mei 1993, [C-304/91](#) (Van Doesselaar) Jur. 1993, p. I-02303).

Wat betreft het overgangsrecht in de Europese regelgeving zelf is bijvoorbeeld uitgestelde werking van de regelgeving iets dat regelmatig voorkomt. Een specifieke vorm hiervan is dat een richtlijn soms voorziet in een implementatiedatum met een toepassingsdatum die later is. Het kan ook voorkomen dat in Europese regelgeving de mogelijkheid wordt geboden om uitstel te vragen van de werking van bepaalde normen of dat in bijzondere omstandigheden kan worden afgeweken van EU-normen. In dit soort gevallen kan dan bij de implementatie van de betreffende Europese regelgeving in overgangsrecht worden voorzien. Wel is het dan van belang om aan eventuele voorwaarden die de Europese regelgeving hieromtrent stelt te voldoen, terwijl bovendien de Europese Commissie om toestemming dient te worden gevraagd (zie HvJ EG, 22 september 1988, [C-228/87](#) (Pretura te Turijn), Jur. 1988, p. 5099).

Voorbeeld 1

Een voorbeeld van overgangsrecht in een verordening betreft verordening 536/2014/EU, waarin in artikel 98 is opgenomen:

‘1. In afwijking van artikel 96, lid 1, van deze verordening, blijft [Richtlijn 2001/20/EG](#) tot drie jaar na de in artikel 96, tweede alinea, van deze verordening bedoelde datum van toepassing op een klinische proef, indien het verzoek om toelating voor die klinische proef krachtens die richtlijn vóór die datum is ingediend.
2. In afwijking van artikel 96, lid 1, van deze verordening, mag overeenkomstig de artikelen 6, 7 en 9 van [Richtlijn 2001/20/EG](#) met een klinische proef worden aangevangen wanneer het verzoek om toelating van die klinische proef is ingediend tussen 6 en 18 maanden na de datum van bekendmaking van de in artikel 82, lid 3, bedoelde kennisgeving of indien de bekendmaking van die kennisgeving eerder plaatsvindt dan 28 november 2015, indien dat verzoek tussen 28 mei 2016 en 28 mei 2017 is ingediend. Op die klinische proef blijft die richtlijn tot 42 maanden na de datum van bekendmaking van de kennisgeving bedoeld in artikel 82, lid 3 van deze verordening, of indien de bekendmaking eerder plaatsvindt dan 28 november 2015 tot 28 mei 2019 van toepassing.’

Voorbeeld 2

Een voorbeeld van overgangsrecht in een richtlijn kan gevonden worden in artikel 40 van richtlijn 2014/90/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 inzake uitrusting van zeeschepen en tot intrekking van Richtlijn 96/98/EG van de Raad (PbEU 2014, L 257):

1. Richtlijn 96/98/EG wordt ingetrokken met ingang van 18 september 2016.
2. De vereisten en beproevingsnormen voor uitrusting van zeeschepen die van toepassing zijn op 18 september 2016 op grond van de bepalingen van intern recht die door de lidstaten zijn vastgesteld om te voldoen aan Richtlijn 96/98/EG blijven van toepassing totdat de in artikel 35, lid 2, bedoelde uitvoeringshandelingen in werking treden.
3. Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn gelden als verwijzingen naar de onderhavige richtlijn

Voorbeeld 3

In het ‘Voertuigreglement’, een algemene maatregel van bestuur gebaseerd op de Wegenverkeerswet 1994 heeft men in 2001 een voorziening getroffen voor het geval een Europese wijzigingsregeling zelfstandig overgangsrecht bevat, terwijl de Europese regelgeving in kwestie in het Nederlandse voertuigreglement altijd via dynamische verwijzing wordt geïmplementeerd. Zie het Besluit van 20 april 2001, houdende wijziging van het Voertuigreglement in verband met een aantal technische wijzigingen (Stb. 2001, 219). Door middel van het wijzigingsbesluit luidt het artikel nu als volgt:

“Artikel 1.7

1. De vermelding bij of krachtens dit besluit, voorzover daarbij niet anders is aangegeven, van een EEG-richtlijn omvat mede elke in het kader van de Europese Gemeenschappen tot stand gekomen richtlijn tot wijziging van die richtlijn. Het totstandkomen van een dergelijke richtlijn wordt door Onze Minister bekendgemaakt in de Staatscourant.
2. Een wijziging van een richtlijn als bedoeld in het eerste lid, treedt voor de toepassing van dit besluit in werking met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uiterlijk uitvoering moet zijn gegeven, tenzij Onze Minister een eerder tijdstip van inwerkingtreding bepaalt. Indien een wijzigingsrichtlijn of een gewijzigde richtlijn de lidstaten verplicht tot dan wel de mogelijkheid biedt voor het afzonderlijk bepalen van de datum van toepassing van een of meer deelaspecten van die wijzigingsrichtlijn respectievelijk gewijzigde richtlijn, wordt deze eveneens door Onze Minister bepaald.
3. De in het eerste lid bedoelde bekendmaking vermeldt de vindplaats van de wijzigingsrichtlijn, het artikel of artikelonderdeel waarop de wijziging betrekking heeft, alsmede het in het tweede lid bedoelde tijdstip van inwerkingtreding van de wijzigingsrichtlijn en in voorkomend geval het tijdstip van de toepassing van het in de desbetreffende bekendmaking daarbij te vermelden deelaspect van de wijzigingsrichtlijn of de gewijzigde richtlijn.
4. Het eerste tot en met derde lid zijn van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de reglementen van de Economische Commissie voor Europa (ECE-Reglementen), met dien verstande dat Onze Minister zorg draagt voor de vertaling van deze gewijzigde reglementen en van de wijze van bekendmaking mededeling doet in de Staatscourant.”

Het relevante gedeelte van de toelichting bij de wijziging van het Voertuigreglement:

“De ratio van de in onder 2 aan het tweede lid van artikel 1.7 toe te voegen volzin is de volgende.

De situatie kan zich voordoen dat een wijzigingsrichtlijn, die verder geheel wordt geïmplementeerd door middel van het systeem van dynamische verwijzing, in een bepaling tot wijziging van een richtlijn of in een bepaling van die wijzigingsrichtlijn zelf de verplichting of de mogelijkheid schept dat vanaf een bepaalde datum de lidstaat – binnen aangegeven grenzen – kan bepalen op welk moment een bepaald voorschrift gaat gelden. Veelal wordt hiervoor de volgende formulering gebezigd: «Met ingang van (...) mag een lidstaat weigeren (...) indien (...)».

Het gekozen moment met ingang waarvan de desbetreffende bepaling wordt toegepast moet nationaal worden geëxpliciteerd en derhalve als afzonderlijk element worden geïmplementeerd. Ingeval sprake is van een richtlijn die voor het overige geheel wordt geïmplementeerd door middel van het systeem van dynamische verwijzing en waarbij derhalve geen wijziging van het Voertuigreglement is vereist – hetgeen dient te geschieden bij algemene maatregel van bestuur –, zou in een dergelijk geval toch alsnog een zodanige wijziging tot stand moeten worden gebracht. Gezien de daarmee gemoeide tijd wordt een vlotte en tijdige implementatie van de betrokken richtlijn daardoor belemmerd. Gelet op de veelal beperkte geldigheidsduur van een dergelijke bepaling – de strekking van de richtlijnen is immers uiteindelijk de uniformering van de in de onderscheiden lidstaten van de EG toepasselijke regels – voert een dergelijke verplichting tot implementatie bij algemene maatregel van bestuur te ver. In dit kader kan gesteld worden dat de te implementeren richtlijn voor wat betreft de vaststelling van het desbetreffende moment van toepassing van bedoelde (deel)aspecten bij de uitvoering verder geen ruimte laat voor beleidsinhoudelijke keuzen, terwijl een dergelijke specifiek moment van toepassing voorts van voldoende gedetailleerde aard is te achten dat de vaststelling van een zodanig moment van toepassing op het niveau van ministerieel besluit gerechtvaardigd is (zie AR 339). De in onder 3 aangebrachte wijziging van het derde lid strekt ertoe de minister te verplichten tot bekendmaking van de door hem, uiteraard na overleg met de betrokken branche in het bijzonder via de Dienst Wegverkeer, gemaakte keuze. Hierdoor wordt ten aanzien van de procedure voor de vaststelling van bedoelde bijzondere momenten van toepassing consistentie betracht ten opzichte van de in artikel 1.7 reeds bestaande verplichting tot bekendmaking.”

Het Hof van Justitie heeft bepaald dat wanneer in een richtlijn wordt voorzien in uitgestelde werking, de nationale wetgever aan de in de richtlijn gegeven periode is gebonden en dus niet mag voorzien in overgangsrecht dat daarna nog gelding heeft. Dit is volgens het Hof in strijd met het Europese recht (HvJ EG 29 februari 1996, [C-307/94](#) (Commissie vs. Italië) Jur. 1996, p. I-010111).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.6.2.c Nationaal overgangsrecht zonder dat de te implementeren regelgeving dit expliciet toelaat

Wanneer er geen overgangsrechtelijke bepalingen in de te implementeren Europese regelgeving zijn opgenomen, geldt dat de lidstaten zich aan het geschreven recht moeten houden. Dit heeft in ieder geval als consequentie dat na het verstrijken van de implementatietermijn geen nationaal overgangsrecht kan gelden (HvJ EG, 9 augustus 1994, [C-396/92](#) (Bund Naturschutz), Jur. 1994, p. I-03717.) De Europese regelgeving in kwestie moet na het verstrijken geïmplementeerd zijn en het past dus niet als dan door overgangsrecht alsnog geen uitvoering wordt gegeven aan de regelgeving in kwestie. De lidstaten dienen bij implementatie rekening te houden met grondrechten en Unierechtelijke rechtsbeginselen zoals het rechtszekerheidsbeginsel, maar deze beginselen mogen echter niet in strijd met het geschreven Unierecht worden toegepast (HvJ EG, 15 december 1982, zaak [5/82](#) (Maizena), Jur. 1982, p. 4601).

Een uitzondering op deze regel dat na het verstrijken van de implementatiedatum geen overgangsrecht meer mag gelden als daarin niet wordt voorzien door de Europese regelgeving zelf, zou kunnen worden afgeleid uit een uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Haarlemmerliede en Spaarnwoude (HvJ EG, 18 juni 1998, [C-81/96](#) (B&W van Haarlemmerliede en Spaarnwoude e.a.), Jur. 1998, p. I-3929). Hier bepaalde het Hof dat uit het oogpunt van het rechtszekerheidsbeginsel op procedures waarvoor vóór de implementatiedatum van de betrokken richtlijn een vergunningsaanvraag was gedaan het oude recht van toepassing bleef, ondanks dat in de richtlijn hierover niets expliciet geregeld was. Ter onderbouwing hiervan stelde het Hof: *“Het gaat niet aan dat procedures die op nationaal niveau reeds gecompileerd zijn en die formeel zijn ingeleid vóór het verstrijken van de termijn tot omzetting van de richtlijn, worden verzwaard en vertraagd ten gevolge van specifieke eisen die door de richtlijn worden voorgeschreven, en dat daardoor reeds ontstane situaties worden geraakt.”* (r.o. 24). Dit is dus een geval van eerbiedigende werking, dat de lidstaten de mogelijkheid lijkt te bieden in dergelijke gevallen, buiten de richtlijn om, overgangsrecht op te stellen voor lopende procedures.

Zie meer recent tevens de zaak [C-416/10](#) Križan e.a (ECLI:EU:C:2013:8) waarin het Hof aangeeft dat nu de indiening van de aanvraag van de vergunning voor het in het geding aan de orde zijnde stortplaatsproject heeft plaatsgevonden vóór het verstrijken van de termijn tot omzetting van betreffende richtlijn 85/337 de uit die richtlijn voortvloeiende verplichtingen niet van toepassing op dit project.

In het geval men al tijdens de implementatietermijn van Europese regelgeving de implementatie afrondt, kan wel eventueel in nationaal overgangsrecht worden voorzien, bijvoorbeeld met het oog op rechtszekerheid. In deze periode voorafgaand aan de implementatiedatum kan de lidstaat wel overgangsrecht laten gelden omdat dan immers het Unierechtelijke regime nog niet van toepassing is (HvJ EG, 9 augustus 1994, [C-396/92](#) (Bund Naturschutz), Jur. 1994, p. I-03717.). In deze situatie is het voorstelbaar dat ongeschreven rechtsbeginselen zelfs dwingen tot het instellen van een overgangstermijn. Wel moet, zoals al aan de orde gekomen, wanneer de datum van inwerkingtreding bereikt is, ook de overgangstermijn eindigen.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.6.3 Inwerkingtreding

2.6.3.a Reparatie van niet tijdige of niet juiste nakoming: terugwerkende kracht?

De regels die het Hof hanteert ten aanzien van terugwerkende kracht zijn ontleend aan de rechtsordes van de lidstaten. Het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het beginsel van eerbiediging van verkregen rechten verzetten zich tegen terugwerkende kracht. Die is dan ook alleen toegestaan indien dat noodzakelijk is voor het met de regeling in kwestie te bereiken doel en als naar behoren rekening is gehouden met opgewekt vertrouwen (HvJ EG 25 januari 1979, zaak [98/78](#), Racke, Jur. 1979, p. 00069). Als de implementatietermijn van een richtlijn verstreken is mag men bij de omzetting van die richtlijn aan de nationale regels terugwerkende kracht geven, zodat de regels toch vanaf de implementatiedatum gelden aldus het Hof in de Bonifaci en Berto-zaak (HvJEG 10 juli 1997, [C-94/95](#), Bonifaci en Berto, Jur 1997, p. I-03969). Het moet echter opgemerkt worden dat in die zaak de geadresseerden door de terugwerking werden bevoordeeld, ten koste van de overheid. Het ging hier dus om een begunstigende regeling. Wanneer met terugwerkende kracht wetgeving wordt geïmplementeerd die ook kan leiden tot een verslechtering achteraf van de rechtspositie van geadresseerden, vormt dit een contra-indicatie voor het verlenen van terugwerkende kracht.

Grondrechten spelen een rol binnen de Europese Unie en ook de nationale wetgever die Europese regelgeving implementeert dient er rekening mee te houden. Wat betreft strafbepalingen in nationale implementatieregelgeving betreft verbiedt artikel 7 EVRM, dat krachtens [artikel 6 VEU](#) van betekenis is in de Europese rechtsorde, dat terugwerkende kracht wordt toegekend (HvJ EG 10 juli 1984, [C-63/83](#), Regina/Kirk, Jur 1984, p. 02689). Dit betekent dus dat in Europese regelgeving voorgeschreven punitieve en strafrechtelijke sancties niet met terugwerkende kracht kunnen worden geïmplementeerd.

Zie in dit kader bijvoorbeeld tevens de zaak X, [C-60/02](#), (ECLI:EU:C:2004:10) op het terrein van verordeningen. Het Hof geeft daarin aan:

“61. Evenwel doet zich een specifiek probleem voor met betrekking tot de toepassing van het beginsel van conforme uitlegging in het strafrecht. Zoals het Hof eveneens reeds heeft geoordeeld, vindt dit beginsel zijn begrenzing in de algemene rechtsbeginselen die deel uitmaken van het gemeenschapsrecht, met name het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van terugwerkende kracht. Het Hof heeft dienaangaande meerdere keren geoordeeld, dat een richtlijn niet uit zichzelf en onafhankelijk van een door een lidstaat ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde nationale wetgeving bepalend kan zijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van degenen die inbreuk op de bepalingen van deze richtlijn maken, noch deze aansprakelijkheid kan verzwaren (zie onder meer arrest Pretore di Salò, reeds aangehaald, punt 20; arresten van 26 september 1996, Arcaro, [C-168/95](#), Jurispr. blz. I-4705, punt 37, en 12 december 1996, X, [C-74/95 en C-129/95](#), Jurispr. blz. I-6609, punt 24).

62. Hoewel de communautaire regeling die in de hoofdzaak aan de orde is, een verordening is, een norm derhalve die naar haar aard niet noopt tot nationale omzettingsmaatregelen, en geen richtlijn, dient te worden opgemerkt dat artikel 11 van verordening nr. 3295/94 de lidstaten de bevoegdheid geeft om sancties vast te stellen voor inbreuken op de bij artikel 2 van deze verordening verboden gedragingen, waardoor de door het Hof ten aanzien van richtlijnen gevolgde redenering op die zaak kan worden toegepast.”

Zie meer recent verder bijvoorbeeld de zaken [C-459/02](#) en [C-550/09](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.6.3.b Verschillende data in de EU-regeling in verhouding tot inwerkingtreding

Europese regelgeving kan verschillende data bevatten voor gefaseerde inwerkingtreding, dan wel verschillende data voor uitvoering van onderdelen van de betreffende regelgeving waar rekening mee gehouden moet worden bij de implementatie. Zo kan er een andere termijn gelden voor het melden van de omzettingsregelgeving ten opzichte van uitvoeren van andersoortige verplichtingen zoals het doorgeven van de aangewezen bevoegde instantie. Dit kan ook gevolgen hebben voor het tijdstip waarop de nationale regelgeving ter omzetting van een richtlijn of uitvoering van een richtlijn of verordening inwerking moet treden. Enkele voorbeelden ter verduidelijking.

Voorbeeld

In richtlijn 2012/27/EU van het Europees parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PbEU 2012, L 315) staat de volgende bepaling:

Artikel 28

Omzetting

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 5 juni 2014 aan deze richtlijn te voldoen.

Niettegenstaande de eerste alinea, doen de lidstaten de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften in werking treden waarmee wordt voldaan aan artikel 4, artikel 5, lid 1, eerste alinea, artikel 5, lid 5, artikel 5, lid 6, artikel 7, lid 9, laatste alinea, artikel 14, lid 6, artikel 19, lid 2, artikel 24, lid 1, en artikel 24, lid 2, en punt 4 van bijlage V, uiterlijk op de in deze bepaling bepaalde data.

In dit artikel wordt bijvoorbeeld verwezen naar artikel 4 waarin de verplichting is opgenomen een langetermijnstrategie vast te stellen die uiterlijk 30 april 2014 wordt bekendgemaakt. Deze datum ligt dus voor de uiterste implementatiedatum zoals opgenomen in artikel 28.

Een ander voorbeeld betreft een verordening met zowel overgangsrecht als verschillende tijdstippen inzake toepassing betreft verordening (EU) 2016/426 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende gasverbrandingstoestellen en tot intrekking van Richtlijn 2009/142/EG (PB EU 2016, L 81):

Artikel 43

Sancties

1. De lidstaten stellen regels vast inzake de sancties die van toepassing zijn bij inbreuken door marktdeelnemers op de bepalingen van deze verordening. Voor ernstige inbreuken kunnen deze regels strafrechtelijke sancties omvatten.

De sancties waarin wordt voorzien, zijn doeltreffend, evenredig en afschrikkend.

De lidstaten delen die regels uiterlijk op 21 maart 2018 aan de Commissie mede en stellen haar onverwijld in kennis van eventuele latere wijzigingen.

2. De lidstaten nemen alle noodzakelijke maatregelen om ervoor te zorgen dat hun regels inzake sancties die van toepassing zijn op inbreuken door marktdeelnemers op de bepalingen van deze verordening, worden gehandhaafd.

Artikel 44

Overgangsbepalingen

1. De lidstaten verhinderen niet dat gastoestellen die onder Richtlijn 2009/142/EG vallen en in overeenstemming met die richtlijn zijn, op de markt worden aangeboden of in bedrijf worden gesteld, wanneer die gastoestellen vóór 21 april 2018 in de handel zijn gebracht.

2. De lidstaten verhinderen niet dat appendages die onder Richtlijn 2009/142/EG vallen en in overeenstemming met die richtlijn zijn, op de markt worden aangeboden of in bedrijf worden gesteld, wanneer die vóór 21 april 2018 in de handel zijn gebracht.

Artikel 45

Intrekking

Richtlijn 2009/142/EG wordt ingetrokken met ingang van 21 april 2018.

Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn worden beschouwd als verwijzingen naar deze verordening en worden gelezen volgens de in bijlage VI opgenomen concordantietabel.

Artikel 46

Inwerkingtreding en toepassing

1. Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.

2. Zij is van toepassing met ingang van 21 april 2018, met uitzondering van:

a) artikel 4, de artikelen 19 tot en met 35, artikel 42 en bijlage II, die van toepassing zijn met ingang van 21 oktober 2016;

b) artikel 43, lid 1, dat van toepassing is met ingang van 21 maart 2018.

Deze verschillende data betekenen voor de uitvoering van de verordening dat lidstaten waarschijnlijk al ruim voor de toepassing met ingang van 21 april 2018 regelgeving moeten hebben vastgesteld om te kunnen voldoen aan de verplichtingen die van toepassing zijn met ingang van 21 maart 2016 en zijn opgenomen in artikel 46, eerste lid onder a. De verordening zelf is op 20 april 2016 in werking getreden waardoor er voor het vaststellen van regelgeving in feite niet veel tijd beschikbaar was.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

2.7 De toelichting bij de omzettingsregeling

2.7.1 Algemene eisen

Naast de reguliere eisen die gelden voor het opstellen van een toelichting bij een regeling zoals onder meer opgenomen in de [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) gelden er bij implementatie nog een aantal specifieke eisen.

Zo is in [aanwijzing 9.11](#) niet alleen vastgelegd dat de Toelichting de betreffende bindende EU-rechtshandeling dient te benoemen die de betreffende regeling omzet en de daarbij behorende implementatietermijn, maar de Toelichting dient ook een [transponeringstabel](#) in het juiste format te bevatten (zie hierna). Deze aanwijzing volgt uit toezeggingen van de regering aan de Tweede Kamer in de brief van de Minister van Justitie van 23 december 2004 ([Kamerstukken II 2004/05, 21 109, nr. 145](#)).

[Aanwijzing 3.42](#) bevat voorschriften over het aanhalen van bindende EU-rechtshandelingen. Deze besluiten dienen voluit, met onderwerpsaanduiding en vindplaats, aangehaald te worden. Onder omstandigheden kan het echter aan te bevelen zijn om in de toelichting van implementatieregelgeving een verkorte aanduiding te gebruiken. Indien bijvoorbeeld een hele reeks van Europese rechtsinstrumenten wordt geïmplementeerd en dus aangehaald, kan het met het oog op de overzichtelijkheid en leesbaarheid van de aanhef beter zijn om een verkorte aanduiding te gebruiken, met daarbij een voetnoot met de volledige aanduiding.

Ten algemene kan het handig zijn om in de Toelichting uit te leggen wat de rechtstreekse werking van een EU-verordening betekent en niet a priori de bekendheid daarvan te veronderstellen. Zeker als een verordening ook uitvoeringswetgeving vereist, is het van belang dat het onderscheid met nationale omzettingwetgeving duidelijk is. In de memorie van toelichting bij de wet die strekte tot uitvoering van de EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten ([Kamerstukken II 2015/16, 34413 nr. 3, blz. 9/10](#)) is dat als volgt verwoord:

Een EU-verordening werkt rechtstreeks en lidstaten van de Europese Unie zijn verplicht om alle maatregelen te nemen die nodig zijn voor de volledige verwezenlijking van een verordening. Gelet op het rechtstreekse karakter, maakt een verordening automatisch deel uit van de nationale rechtsorde en is het verboden om bepalingen ervan in het nationale recht over te nemen. Voorkomen moet worden dat een nationale regeling opnieuw datgene bepaalt dat reeds in een rechtstreeks toepasselijke verordening wordt bepaald. Daartoe moeten de met de desbetreffende verordening strijdige bepalingen uit het nationale recht als ook de bepalingen uit de nationale regeling die hetzelfde regelen als de verordening worden geschrapt (arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap van 7 februari 1973, zaak [C-39/72](#), ECLI:EU:C:1973:13). Wel kan het voor de operationalisering van een verordening nodig zijn om bepalingen met betrekking tot handhaving, rechtsbescherming en aanwijzing van uitvoeringsorganen op te nemen in nationale regelgeving. Daarnaast kan het noodzakelijk zijn feitelijke maatregelen te treffen. De eidas-verordening maakt zowel feitelijke uitvoeringswerkzaamheden als aanpassing van regelgeving noodzakelijk. Het deel van de eidas-verordening over elektronische identificatie vereist enkel feitelijke uitvoering. Hierbij vervult de ontwikkeling van een landelijk knooppunt dat grensoverschrijdende elektronische identificatie mogelijk maakt een belangrijke rol (zie verder paragraaf 4 van deze toelichting). Voor het deel van de verordening dat over vertrouwensdiensten gaat, is naast feitelijke uitvoering ook wijziging van regelgeving voorgesteld.

Laatst gewijzigd op: 7-4-2025

2.7.2 De transponeringstabel

Vanuit het rechtszekerheidsbeginsel (met name het kenbaarheidsaspect) is het wenselijk is dat implementatie-regelgeving vergezeld gaat van één of meerdere transponeringstabellen waarin precies te zien is welke bepalingen van een Europees rechtsinstrument waar in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd zijn. Dit is niet alleen voor rechtssubjecten in Nederland gemakkelijk. Dergelijke tabellen stellen tevens de Europese Commissie in staat om bij het toezicht op de naleving van het Unierecht precies na te gaan of een Europees rechtsinstrument juist en volledig is geïmplementeerd.

In de Aanwijzingen (9.12) is opgenomen dat de [transponeringstabel](#) wordt opgenomen conform het door de ICER-I vastgestelde format [Implementatieplan](#) (zie meer over de ICER-I in de [III Procedures/3.3.10.g De ICER en zijn vaste werkgroepen](#)) bij voorkeur aan het einde van de Toelichting. Dit format bevat in ieder geval informatie over de punten die in de Aanwijzingen zijn opgenomen, zoals:

- de ruimte voor beleidskeuzes, dan wel de verplichting om beleidskeuzes te maken in de betreffende bindende EU-rechtshandeling
- de wijze waarop met die al dan niet bestaande ruimte is omgegaan
- indien een bepaling geen omzetting behoeft dient de reden daarvoor te worden aangegeven, bijvoorbeeld omdat bestaand recht reeds aan de bepaling voldoet, de bepaling naar zijn aard geen implementatie behoeft (omdat deze bijvoorbeeld wordt uitgevoerd door feitelijk handelen) of omdat het een facultatieve bepaling betreft.

Naast de verplichting om in de Toelichting een [transponeringstabel](#) op te nemen, komt het steeds vaker voor dat EU-richtlijnen de verplichting bevatten om een actuele [transponeringstabel](#) mee te sturen bij de implementatiemelding. Zie voor meer informatie over deze verplichting [onderdeel 3.5.3b Implementatieregeling en transponeringstabel](#).

In de [transponeringstabel](#) kan worden afgelezen waar en hoe een bepaling uit de Europese regelgeving in de nationale implementatieregeling terecht is gekomen. De tabel is in die zin een soort overzicht van de vertaling van Europese regelgeving naar een Nederlandse regeling. Ook als in uitzonderingsgevallen niet of gedeeltelijk niet geïmplementeerd behoeft te worden in de zin dat er (gedeeltelijk) geen regelgevende activiteiten nodig zijn, dient dit in de [transponeringstabel](#) te worden aangegeven zoals hierboven ook werd aangegeven. Men kan hierbij bijvoorbeeld denken aan de 'implementatieopdracht' die meestal aan het einde van Europese regelgeving in een bepaling is opgenomen. Een dergelijke bepaling behoeft als zodanig geen implementatie en dit wordt in de [transponeringstabel](#) expliciet opgenomen.

De regel in dat de [transponeringstabel](#) ook moet aangeven welke bepalingen van de EU-regeling beleidsruimte bevat en hoe daarmee is omgegaan volgt uit de toezeggingen van de regering aan de Tweede Kamer in de brief van de Minister van Justitie van 23 december 2004 ([Kamerstukken II 2004/05, 21 109, nr. 145](#)).

Door de rechtstreekse toepasselijkheid van bepalingen van verordeningen komt het – in het geval er toch implementatieregelgeving wordt gemaakt ter uitvoering van de verordening – vrijwel altijd voor dat er bepalingen van de verordening geen uitvoering in de zin van regelgeving behoeven. Het is dan toch nodig deze bepalingen in de [transponeringstabel](#) op te nemen met de vermelding dat er geen (uitvoering in de zin van) implementatie door middel van regelgevende activiteiten nodig is.

Zie voor een voorbeeld van een [transponeringstabel](#) bij een verordening bijvoorbeeld de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Telecommunicatiewet, de Boeken 3 en 6 van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht alsmede daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten in verband met de uitvoering van EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten (uitvoering EU-verordening elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten), ([Kamerstukken II 2015/16, 34413, nr. 3](#)).

Laatst gewijzigd op: 7-4-2025

3 Module 3: Procedures

3.1 Overzicht fases en instellingen in het implementatietraject

Voor wat betreft de procedures die gelden bij de totstandkoming van bindende EU-rechtshandelingen en de implementatie ervan zijn verschillende soorten procedures en vormen van afstemming te onderscheiden. In deze Handleiding zijn met name de procedures en afstemmings-overleggen opgenomen voor wat betreft het implementatietraject van richtlijnen en verordeningen.

Globaal vallen de volgende fases te onderscheiden:

- Fase beleidsvoornemens op EU-niveau
- Fase voorstel voor EU-regelgeving
- Fase vaststelling EU-regelgeving en implementatietraject
- Fase implementatiemelding
- Fase toepassing en handhaving EU-recht

In deze module volgt per fase een overzicht van de toepasselijke procedures, zowel Europees als nationaal.

Bij besluitvorming binnen de EU zijn verschillende Europese instellingen betrokken. In artikel 13 VEU zijn alle instellingen opgenomen. De belangrijkste instellingen die bij de totstandkoming en toepassing van Europese regelgeving zijn betrokken komen in onderdeel 3.1.2 aan de orde.

3.1.1 Fases

Voor wat betreft de procedures die gelden bij de totstandkoming van bindende EU-rechtshandelingen en de implementatie ervan zijn verschillende soorten procedures en vormen van afstemming te onderscheiden. In deze Handleiding zijn met name de procedures en afstemmings-overleggen opgenomen voor wat betreft het implementatietraject van richtlijnen en verordeningen.

Globaal vallen de volgende fases te onderscheiden:

- Fase beleidsvoornemens op EU-niveau
- Fase voorstel voor EU-regelgeving
- Fase vaststelling EU-regelgeving en implementatietraject
- Fase implementatiemelding
- Fase toepassing en handhaving EU-recht

In deze module volgt per fase een overzicht van de toepasselijke procedures, zowel Europees als nationaal.

Bij besluitvorming binnen de EU zijn verschillende Europese instellingen betrokken. In [artikel 13 VEU](#) zijn alle instellingen opgenomen. De belangrijkste instellingen die bij de totstandkoming en toepassing van Europese regelgeving zijn betrokken komen in [onderdeel 3.1.2](#) aan de orde.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.1.2 Instellingen EU

3.1.2.a De Europese Commissie

De Europese Commissie bevordert het algemeen belang van de Unie. Haar kerntaken betreffen (zie [artikel 17 VEU](#) en [artikel 244 en volgende VWEU](#)):

- Ze neemt passende initiatieven ter bevordering van het algemeen belang van de Unie.
- Zij ziet toe op de toepassing van zowel de Verdragen als de maatregelen die de instellingen krachtens deze Verdragen vaststellen. Onder de controle van het Hof van Justitie van de Europese Unie ziet zij toe op de toepassing van het recht van de Unie.
- Zij voert de begroting uit en beheert de programma's.
- Zij oefent onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden coördinerende, uitvoerende en beheerstaken uit.
- Zij zorgt voor de externe vertegenwoordiging van de Unie, behalve wat betreft het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de andere bij de Verdragen bepaalde gevallen.
- Zij neemt de initiatieven tot de jaarlijkse en meerjarige programmering van de Unie om inter-institutionele akkoorden tot stand te brengen.

Tevens is van belang dat wetgevingshandelingen alleen op voorstel van de Commissie kunnen worden vastgesteld, tenzij in de Verdragen anders is bepaald.

Zie voor het onderscheid tussen wetgevings- en niet-wetgevingshandelingen [onderdeel "1.1.7 Wetgevings- en niet-wetgevingshandelingen"](#).

Meer informatie

- [Site van de Commissie](#)
- [ECER-site](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.1.2.b De Raad van Ministers

De Raad bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten op ministerieel niveau. De Raad (zie [artikel 16 VEU](#) en [artikel 237 en volgende VWEU](#)):

oefent samen met het Europees Parlement de wetgevingstaak en de begrotingstaak uit en;
oefent beleidsbepalende en coördinerende taken uit.

Meer informatie

- [Site van de Raad](#)
- [ECER-site](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.1.2.c Het Europees Parlement

Het Europees Parlement (EP) vertegenwoordigt de burgers van de EU en is rechtstreeks door hen verkozen. Het EP (zie [artikel 14 VEU](#) en [artikel 223 en volgende VWEU](#)):

voert samen met de Raad de wetgevings- en de begrotingstaak uit en;
oefent controlerende en adviserende taken uit.

Meer informatie

- [Site van het Europees Parlement](#)
- [ECER-site](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.1.2.d De Europese Raad

De Europese Raad bestaande uit staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten. De Europese Raad (zie [artikel 15 VEU](#) en [artikel 235 en volgende VWEU](#)):

geeft de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en;

bepaalt de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten.

De Europese Raad oefent echter geen wetgevingstaak uit.

Meer informatie

- [Site van de Europese Raad](#)
- [ECER-site](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.1.2.e Het Hof van Justitie van de EU

[Artikel 19 VEU, eerste lid](#) bepaalt dat het Hof van Justitie van de Europese Unie het Hof van Justitie, het Gerecht en gespecialiseerde rechtbanken omvat en als taak heeft het verzekeren van de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen. Tevens is opgenomen dat de lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.

In het derde lid is geregeld dat het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak doet overeenkomstig de Verdragen:

- a. Inzake door een lidstaat, een instelling of een natuurlijke persoon of rechtspersoon ingesteld beroep
- b. op verzoek van de nationale rechterlijke instanties bij wijze van prejudiciële beslissing over de uitlegging van het recht van de Unie en over de geldigheid van door de instellingen vastgelegde handelingen;
- c. in de overige bij de Verdragen bepaalde gevallen.

In de [artikelen 251 en volgende VWEU](#) is vervolgens de werkwijze en rechtsmacht van het Hof verder uitgewerkt. Zo is de inbreukprocedure uitgewerkt in de [artikelen 258](#) tot en met [260 VWEU](#) en de [artikelen 263](#) en [264](#) het rechtstreekse beroep tot nietigheid.

Meer informatie

- [Site van het Hof](#)
[Zoeken naar jurisprudentie](#)
[Statuut van het Hof en Reglement van procesvoering](#)
- Verder is op de [site van het Expertisecentrum Europees Recht uitgebreide informatie te vinden over de inbreng van Nederland in zaken bij het Hof van Justitie van de EU en de coördinerende rol daarbij van het ministerie van Buitenlandse Zaken/DJZ/ER](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.1.2.f Overige instellingen van de EU

Naast de in de voorgaande onderdelen genoemde instellingen noemt [artikel 13, eerste lid VEU](#) nog de Europese Centrale Bank (zie onder meer [artikel 282 VWEU e.v.](#)) en de Rekenkamer ([artikel 285 VWEU en volgende](#)) als instellingen van de EU.

Meer informatie

- [Site van de ECB](#)
- [Site van de Rekenkamer](#)

- [ECER-site over de ECB](#)
- [ECER-site over de Rekenkamer](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.2 Fase beleidsvoornemen

3.2.1 Aanleiding

De Europese Commissie speelt een belangrijke rol bij totstandkoming van nieuwe regelgeving nu haar taak het belang van de EU bevorderen is en het daartoe nemen van passende initiatieven. Tevens kunnen wetgevingshandelingen alleen op voorstel van de Commissie worden vastgesteld, tenzij in de Verdragen anders is geregeld ([artikel 17, tweede lid VEU](#)). Voor wat betreft de triggers voor nieuwe initiatieven voor regelgeving vormen ten eerste de doelstellingen van het Verdrag, die zijn uitgewerkt in de specifieke bevoegdheidsgrondslagen, een belangrijke aanleiding. Ten tweede bestaat in Brussel een uitgebreide lobbycultuur waarin allerhande brancheorganisaties, (decentrale) overheden, ngo's en dergelijke proberen beleid in te steken of voorgenomen beleid te beïnvloeden. Verder geven tragische incidenten (denk aan de aanslagen in de metro van Madrid) of andere ontwikkelingen soms aanleiding tot wetgeving.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.2.2 Beleidscyclus

De beleidscyclus bij de Commissie start ieder jaar met een 'State of the Union' waarin de prioriteiten en doelstellingen voor het volgende jaar worden bekendgemaakt. In het werkprogramma van de Commissie dat tot stand komt in overleg met het Europees Parlement en de Raad staat vervolgens hoe de Commissie de beleidsprioriteiten gaat uitvoeren. De overige instellingen en de nationale parlementen geven vervolgens hun reactie op het programma. Het werkprogramma wordt gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU. Voor initiatieven met mogelijke aanzienlijke economische, sociale of milieugevolgen stelt de Commissie effectbeoordelingen op (zie meer hierover onder impact-assessment hierna).

De Europese Commissie is georganiseerd via directoraten-generaal (hierna DG's) die zich elk met bepaalde specifieke onderwerpen en beleidsgebieden bezighouden. Aan het hoofd van een DG staat meestal een Europese Commissaris, maar de portefeuilles van de Commissieleden en de onderwerpen van de DG's lopen niet helemaal gelijk waardoor een DG onder verantwoordelijkheid van meerdere Commissarissen kan vallen. Ook zijn er Commissarissen die geen eigen DG hebben zoals de Europese Commissaris voor Meertaligheid.

[Meer informatie over de beleidscyclus op de site van de Commissie](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.2.3 Groen- en witboeken

Ieder DG stelt een strategisch en beheersplan op waarin staat welke bijdragen worden geleverd aan het werkprogramma met bijbehorende prioriteiten. Indien het gaat om beleid dat betrekking heeft op een hele sector worden vaak groen- en witboeken of mededelingen gepubliceerd. Groenboeken zijn verkennende discussienota's voor maatschappelijk debat en raadplegingen en witboeken betreffen meer concrete voorstellen. De inhoud en opzet van mededelingen ten slotte, kan behoorlijk uiteenlopen. Aan het einde van het jaar stellen de DG's een activiteitenverslag op waarin de resultaten aan de doelstellingen getoetst worden.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.2.4 Questionnaires en consultaties

Het gebeurt geregeld dat in het kader van groenboeken, witboeken en andere verkennende documenten questionnaires worden verspreid en uitgebreide consultaties, congressen en workshops worden georganiseerd. Naast het peilen van de stemming vergaart de Europese Commissie op deze wijze allerlei kennis die zij goed kan gebruiken bij het verder ontwikkelen van beleid en wetgeving. Een ander doel dat met deze werkwijze mogelijk bereikt kan worden, is dat hiermee draagvlak voor voorgenomen regelgeving gecreëerd wordt.

De Europese Commissie maakt in het kader van het Better Regulation programma gebruik van allerlei beleidsinstrumenten om te komen tot beter beleid en regelgeving, zoals evaluaties en fitness checks in het kader van het Regulatory Fitness and Performance Program (REFIT) en bijvoorbeeld roadmaps en inception impact assessments. Zie voor een [uitgebreid overzicht de site van de Commissie over better regulation](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.2.5 Expert groups

Wanneer de Europese Commissie echt aan het schrijven van een wetsvoorstel slaat, doet zij dit dikwijls ook niet alleen, maar wederom samen met belanghebbende partijen die voor bijeenkomsten in een zogenoemd expert comité of expert committee worden uitgenodigd. Deze expert comités hebben geen formele status of bevoegdheden, maar spelen wel een belangrijke rol in het Europese wetgevingsproces als drafting groups, waarin de Europese Commissie samenwerkt met vertegenwoordigers van overheden en andere publieke en private organisaties. Indien er voorafgaand aan een wetsvoorstel al voorlopers van het voorgenomen beleid zijn geweest in de vorm van de hiervoor aan de orde gekomen oriënterende witboeken, groenboeken of mededelingen, kan het zijn dat de Europese Commissie reeds in die fase samenwerkte met het comité. Ook komt het voor dat in bijeenkomsten van het expert comité voorstellen ter tafel komen die rechtstreeks afkomstig zijn van de tekentafel van lobbyorganisaties.

Het instellen van een expert groep is geregeld in een tweetal Commissiemededelingen:

- Commissiemededeling [C\(2016\)3301 van 30 mei 2016 'establishing horizontal rules on the creation and operation of Commission expert groups.'](#)
- Commissiemededeling [C\(2016\) 3300 van 30 mei 2016 'framework for Commission expert groups: horinzontal rules and public register'](#)

Meer informatie over de [expertgroepen is te vinden via de site van de Commissie onderdeel transparantie](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.2.6 Impact-assessment

Voor initiatieven met mogelijke aanzienlijke economische, sociale of milieugevolgen stelt de Commissie effectbeoordelingen op. In het kader van het Europese Better Regulation-programma ter verbetering van de kwaliteit van Europees beleid en Europese regelgeving is de Europese Commissie sinds 2002 bezig met de ontwikkeling en toepassing van zogenoemde 'impact assessments' bij de formulering van beleid en regelgevingsvoorstellen. Het gaat hier om door de Europese Commissie zelf uitgevoerde effectbeoordelingen tijdens het ontwikkelingsproces van ontwerpregelgeving of beleid binnen de Europese Commissie. Voorstellen en beleidsvoornemens van grote omvang of met eventueel aanzienlijke gevolgen voor het milieu of

voor economische of sociale verhoudingen worden aan een impact assessment onderworpen. Het meest betrokken DG is verantwoordelijk voor de organisatie en uitvoering van een impact assessment, die over het algemeen plaatsvindt nadat belanghebbenden en experts geconsulteerd zijn. Indien een voorstel DG-overschrijdende kenmerken heeft, wordt voor de impact assessment een groep van ambtenaren van de betrokken DG's in het leven geroepen, de zogenoemde Interservice Steering Group.

De uitkomsten van een impact assessment in het kader van een voorstel voor Europese regelgeving worden gehecht aan het voorstel en kunnen eventueel leiden tot aanpassing, aanvulling of intrekking van het voorstel. De impact assessments kunnen hierdoor ten eerste worden gezien als een instrument van 'zelfcontrole' voor de Europese Commissie: men wordt gedwongen na te gaan of voorgenomen beleid goed is doordacht, wat de effecten van voorstellen zijn etc. Een en ander is nog versterkt doordat een Regulatory Scrutiny Board, ook wel 'Raad voor regelgevingstoetsing' de impact assessments beoordeelt op hun kwaliteit. Ten tweede spelen door de Europese Commissie uitgevoerde impact assessments in toenemende mate een belangrijke rol in het eventuele verdere regelgevingsproces, bijvoorbeeld tijdens de onderhandelingen over een voorstel, nadat het officieel is ingediend bij de andere betrokken instellingen.

In het [Interinstitutioneel Akkoord \(IIA\)](#) tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven (PbEU 2016, L 123) van 13 april 2016 onderschrijven de betreffende instellingen de positieve waarde van impact assessments op de kwaliteit van Uniewetgeving. Op basis van het IIA kunnen wanneer zij dit passend en noodzakelijk achten het Europees Parlement en de Raad effectbeoordelingen opstellen over hun wezenlijke wijzingen van het wetsvoorstel. Elke instelling moet daarbij zelf definiëren wat zij onder een "wezenlijke" wijziging verstaan (zie punt 15 van het akkoord). Verder kan de Commissie op eigen initiatief of op verzoek van het Europees Parlement of de Raad, haar eigen effectbeoordeling aanvullen of verdere analyses verrichten die zij noodzakelijk acht, waarbij de medewetgevers ten volle rekening houden met alle informatie die de Commissie in dat verband heeft verstrekt (zie punt 16 van het akkoord).

[Meer informatie op de site van de Commissie, onderdeel besluitvorming.](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.2.7 Participatie van burgers en representatieve organisaties

[Artikel 11 VEU](#) benoemt de rol van burgers en representatieve organisaties bij het optreden van de Europese Unie. Het artikel schrijft voor dat de instellingen van de Europese Unie de burgers en representatieve organisaties (vakbonden, brancheorganisaties etc.) van de Europese Unie langs passende wegen de mogelijkheid bieden hun mening te geven over alle onderdelen van het optreden van de Unie en daarover met hen in het openbaar in discussie treden. Verder is opgenomen dat de instellingen een open en transparante dialoog voeren met representatieve organisaties en het maatschappelijk middenveld.

[Artikel 11 lid 4 VEU](#) bevat een nieuwe manier van participatie door burgers: Een groep van ten minste één miljoen burgers van de Europese Unie, afkomstig uit een significant aantal lidstaten, kan de Europese Commissie verzoeken met voorstellen te komen indien zij van oordeel zijn dat inzake een bepaalde aangelegenheid een rechtshandeling van de Unie nodig is.

Meer informatie

- [Site van de Europese Commissie](#)
- [Site van de Commissie over de beleidscyclus](#)
- [Over burgerparticipatie](#)
- [Expertise Centrum Europees Recht](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3 Fase voorstel EU-regeling

3.3.1 Procedure EU bij wetgevingshandelingen

3.3.1.a Gewone en bijzondere wetgevingsprocedure

Wetgevingshandelingen (zie voor onderscheid ten opzichte van niet-wetgevingshandelingen [onderdeel "1.1.7 Wetgevings- en niet-wetgevingshandelingen"](#)) worden vastgesteld door middel van een wetgevingsprocedure, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen de gewone wetgevingsprocedure en de bijzondere wetgevingsprocedure.

De hoofdregel wordt gevormd door de gewone wetgevingsprocedure waarbij ingevolge [artikel 289, eerste lid VWEU](#) de Europese Commissie het exclusieve recht van initiatief heeft. Ingevolge het vierde lid kunnen in de bij de Verdragen bepaalde specifieke gevallen wetgevingshandelingen op initiatief van een groep lidstaten of van het Europees Parlement, op aanbeveling van de Europese Centrale Bank of op verzoek van het Hof van Justitie of van de Europese Investeringsbank worden vastgesteld. Een voorbeeld hiervan is [artikel 76 VWEU](#) (op het terrein van politieke en justitiële samenwerking). Bij de gewone wetgevingsprocedure zijn het Europees Parlement en de Raad medewetgever. De procedure is opgenomen in [artikel 294 VWEU](#).

[Artikel 289, lid 2 van het VWEU](#) bepaalt dat in de bij de Verdragen bepaalde specifieke gevallen een bijzondere wetgevingsprocedure kan worden gevolgd, met betrekking tot de vaststelling van een verordening, een richtlijn of een besluit door het Europees Parlement met deelname van de Raad, of door de Raad met deelname van het Europees Parlement. Daarbij kan bijvoorbeeld de Raad besluiten na goedkeuring door het Parlement of vraagt de Raad advies aan het Parlement. Zo geldt bij het eventueel in het leven roepen van een Europees openbaar ministerie dat de Raad besluit, na goedkeuring door het Europees Parlement ([artikel 86 van het VWEU](#)). Het Europees Parlement kan slechts instemmen met een beslissing van de Raad of deze verwerpen en neemt kortom niet actief deel aan het totstandkomingsproces als medewetgever. Een ander voorbeeld betreft maatregelen over operationele samenwerking van politie: de Raad kan dergelijke maatregelen vaststellen na raadpleging van het Europees Parlement ([artikel 87, lid 3 van het VWEU](#)).

Meer informatie over het verloop van wetgevingsprocedures

- Op de site van de Europese Raad en de Raad van de EU is een [uitgebreide publicatie opgenomen over het verloop van de wetgevingsprocedure en wanneer deze van toepassing is](#). Op blz 49 van de publicatie is tevens een helder schema van de procedure opgenomen.
- Op de site van het Europees Parlement is tevens een [schematische weergave opgenomen van het verloop van de gewone wetgevingsprocedure](#).
- Op de [site van het expertise centrum europees recht onder eu-essentieel/besluitvormingsprocedures](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.1.b Verklaring van de instellingen inzake de wetgevingsprocedure

Aan het Verdrag van Amsterdam is een verklaring gehecht waarin de drie bij de co-decisieprocedure (voorganger van de gewone wetgevingsprocedure) betrokken instellingen (Europese Commissie, Raad en Europees Parlement) aangeven hoe ze deze procedure willen uitvoeren in de praktijk ([Gemeenschappelijke verklaring over de wijze van uitvoering van de medebeslissingsprocedure \(artikel 251 EG-Verdrag\) PbEG C 145/5](#)). Deze verklaring is ook voor de gewone wetgevingsprocedure nog van belang.

Zo staat in de verklaring bijvoorbeeld de afspraak van de instellingen om zich zoveel mogelijk aan de termijnen te houden teneinde de procedure zo effectief mogelijk te laten zijn. Verder wordt in deze verklaring onder meer aandacht besteed aan een fenomeen in de praktijk van de co-decisieprocedure, namelijk de tri(a)loog, trojka oftewel driepartijenbijeenkomsten: gedurende de verschillende fasen van de procedure komt het vaak voor dat vertegenwoordigers van de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement op informele wijze met elkaar overleggen om meningsverschillen tussen de instellingen glad te strijken en gemakkelijker tot overeenstemming te kunnen komen. Een en ander bijvoorbeeld met het oog op het vermijden van de

instelling van een bemiddelingscomité en daarmee de inleiding van de derde fase van de procedure.

In het [Interinstitutioneel Akkoord \(IIA\)](#) tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven (PbEU 2016, L 123) van 13 april 2016 hebben de drie instellingen afspraken gemaakt over de verbetering van het wetgevingsproces, onder andere op het terrein van transparantie en coördinatie. Zo is bijvoorbeeld opgenomen dat de drie instellingen elkaar via passende procedures, waaronder een onderlinge dialoog, elkaar tijdens het wetgevingsproces regelmatig op de hoogte houden van hun werkzaamheden (zie punt 33).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.1.c Schrijfwijzer en Gemeenschappelijke praktische handleiding

Voor wat betreft het opstellen van EU-regelgeving is er een Interinstitutionele schrijfwijzer gepubliceerd, die is opgesteld door een Interinstitutioneel Comité. De Schrijfwijzer moet worden toegepast door iedereen die werkzaam is bij de instellingen, diensten, organen en agentschappen en betrokken is bij het opstellen van documenten. Zoals het publicatiebureau over de Schrijfwijzer aangeeft:

In deel I staan de regels die bij de opstelling van de in het Publicatieblad gepubliceerde besluiten strikt moeten worden toegepast, en in deel II staan de belangrijkste technische en redactionele normen voor algemene publicaties. Deel III bevat de eenvormige werkafspraken die de 24 taalgroepen gezamenlijk voor alle talen hebben weten te maken en deel IV bevat de onderlinge afspraken voor elke taal apart. Deel III is een echte katalysator om met alle instellingen samen de harmonisatie tussen alle talen voort te zetten.

Verder bevat de Gemeenschappelijke praktische handleiding van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie ten behoeve van eenieder die bij de opstelling van wetgevingsteksten van de Europese Unie is betrokken.

Meer informatie

- [Schrijfwijzer](#)
- [Gemeenschappelijke praktische handleiding](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.2 Procedure EU bij niet-wetgevingshandelingen

Met het [Verdrag van Lissabon](#) is een hiërarchie van rechtsnormen geïntroduceerd, nu expliciet is gemaakt dat er normen van hogere rang zijn (namelijk wetgevingshandelingen) met daaraan ondergeschikt niet-wetgevingshandelingen, die kunnen worden ingedeeld in gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen (zie [onderdeel 1.1.7 wetgevings- en niet-wetgevingshandelingen](#)). De procedure voor het vaststellen van niet-wetgevingshandelingen wordt in Brussel en in de praktijk aangeduid met comitologie. Deze benaming bestond ook al voor de inwerkingtreding van het [Verdrag van Lissabon](#). Van belang is dat de comités die een rol hebben bij het vaststellen van niet-wetgevingshandelingen onderscheiden moeten worden van expert groepen en voorbereidende instanties van de Raad. Comités worden ingeschreven in een comitologieregister (zie onder 'meer informatie'). De ICER heeft een zeer uitgebreide handleiding opgesteld over comitologie/uitvoeringshandelingen en delegatie. Zie voor de vindplaats van het register en deze handleiding onder 'meer informatie'.

Gedelegeerde handelingen zijn handelingen die tot stand worden gebracht op basis van delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de Europese Commissie in Uniewetgeving. Delegatie aan de Raad is in dit kader dus niet mogelijk. Inhoudelijk verkrijgt de Europese Commissie hiermee een verstrekkende bevoegdheid, omdat ze hiermee niet alleen wetgevende handelingen kan aanvullen, maar ook kan wijzigen. In [artikel 290 VWEU](#) is over gedelegeerde handelingen opgenomen dat de uitoefening door de Europese Commissie van haar bevoegdheid via gedelegeerde handelingen wetgevende handelingen aan te vullen of te wijzigen moet voldoen aan de volgende voorwaarden:

- de bevoegdheid kan alleen worden verleend ter aanvulling of wijziging van de betreffende basishandeling;
- van bepaalde niet –essentiële onderdelen;
- de delegatiegrondslag dient uitdrukkelijk de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de delegatiebevoegdheid af te bakenen;

- er kunnen voorwaarden aan de uitoefening van de delegatie worden verbonden, namelijk:
 - a. het Europees Parlement of de Raad kan besluiten de delegatie in te trekken;
 - b. de gedelegeerde handeling kan pas in werking treden indien het Europees Parlement of de Raad binnen de in de wetgevingshandeling gestelde termijn geen bezwaar heeft aangetekend.

De mogelijkheid genoemd onder b. lijkt op de nationale voorhangprocedures, die zien op verschillende mechanismen om de Staten-Generaal (of alleen de Tweede Kamer) bij de totstandkoming van lagere regelgeving te betrekken.

Voor wat betreft de procedure voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen is geen voorziening in het Verdrag opgenomen. De procedure is terug te vinden in de volgende documenten:

- Het Interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over Beter Wetgeven van 13 april 2016 (PbEU 2016, L 123). In de bijlage is het "[Gezamenlijk akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over gedelegeerde handelingen](#)"
- De [Nederlandse richtsnoeren keuze 'comitologie' \(delegatie/uitvoering\)](#) bevatten een uitgebreide toelichting.

In de bijlage bij het hierboven genoemde Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven is het Gezamenlijk akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over gedelegeerde handelingen opgenomen. Daarin zijn in het aanhangsel standaardbepalingen opgenomen voor gedelegeerde handelingen.

Gedelegeerde handelingen zijn altijd te herkennen doordat het bijvoeglijk naamwoord "gedelegeerde" aan het opschrift van de handeling wordt toegevoegd ('gedelegeerde verordening', 'gedelegeerde richtlijn' etc.) op grond van [artikel 290, lid 3 VWEU](#).

Expertgroepen adviseren de Commissie bij het vaststellen van gedelegeerde handelingen. Alle relevante documenten, zoals de agenda's, notulen en bijdragen van deelnemers van expertgroepen zijn te vinden in het [register voor expertgroepen](#).

Voor wat betreft uitvoeringshandelingen geldt dat ingevolge [artikel 291 VWEU, eerste lid](#) met uitvoeringshandelingen in eerste instantie wordt bedoeld de nationale (concrete en abstracte) implementatiemaatregelen. Dat artikellid bepaalt namelijk dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het nemen van alle maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van wetgevingshandelingen. Als het echter noodzakelijk wordt geacht om daarvoor eenvormige voorwaarden vast te stellen, dan kan de bevoegdheid daartoe worden toegekend aan de Commissie of bij uitzondering aan de Raad (artikel 291 lid 2 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). Het laatste is een belangrijk verschil ten opzichte van gedelegeerde handelingen. Het derde lid bepaalt vervolgens:

"Voor de toepassing van lid 2 leggen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen vooraf de algemene voorschriften en beginselen vast die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren."

Op basis van deze grondslag is [verordening \(EU\) nr. 182/2011](#) van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 (PbEU 2011, L 55) tot stand gekomen, waarin de raadplegingsprocedure en de onderzoeksprocedure voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen zijn uitgewerkt.

Uitvoeringshandelingen lijken in veel opzichten op gedelegeerde handelingen. Ook hier gaat het om niet-wetgevingshandelingen die ondergeschikt zijn aan wetgevingshandelingen. Ook de uitvoeringshandeling kan slechts de niet-essentiële onderdelen van een onderwerp regelen. (Zie bijvoorbeeld het arrest van 22 juni 2016, zaak [C-540/14P](#), DK recycling).

Waar gedelegeerde handelingen echter per definitie regelgevende handelingen betreffen, is dit voor uitvoeringshandelingen niet zo en kan het zowel gaan om maatregelen van algemene strekking als om een specifieke maatregel. Een ander verschil is dat bij uitvoeringshandeling de onderliggende wetgevende handeling slechts mag worden uitgewerkt, en niet gewijzigd. Tevens kunnen uitvoeringshandelingen van individuele strekking zijn, maar gedelegeerde handelingen niet.

Een belangrijke zaak over de keuze tussen delegatie of uitvoering betreft de Biociden-zaak ([C-427/12](#), ECLI:EU:C:2014:170). Daarin oordeelde het Hof dat de keuze voor een grondslag voor ofwel een gedelegeerde handeling ofwel een uitvoeringshandeling een beoordelingsbevoegdheid van de Uniewetgever is. Zie over deze uitspraak het [nieuwsbericht van de ECER](#).

Raadpleeg voor een zeer uitgebreide beschrijving van dit onderwerp de onderstaande ICER-producten op de ECER-site.

Meer informatie

- Zie verder voor meer informatie over dit onderwerp met name de ECER-site van het ministerie van Buitenlandse Zaken: [Voor het onderwerp ICER-advies comitologie en delegatie Nederlandse richtsnoeren keuze 'comitologie' \(delegatie/uitvoering\)](#)

- Zie voor [meer informatie over comitologie en het register](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.3 Schematische weergave onderscheid procedure wetgevings- en niet-wetgevingshandelingen

[Schematische weergave onderscheid procedure wetgevings- en niet-wetgevingshandelingen](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.4 Lamfalussy

Een aparte procedure op het terrein van financiële regelgeving betreft nog de Lamfalussy-procedure. De Lamfalussy-procedure dankt zijn naam aan Alexandre Lamfalussy. Hij was de voorzitter van een Comité van Wijzen dat in 2000 op verzoek van de Raad van Ministers van de Europese Unie de implementatie van Europese regelgeving op het terrein van de integratie van financiële markten heeft onderzocht. Aanleiding voor de instelling van het Comité was dat men bij de totstandkoming en uitvoering van deze Europese regelgeving een aantal problemen ondervond. Het gewone regelgevingsproces werd ten eerste als te rigide en te langzaam ervaren om de ontwikkelingen van de snel veranderende financiële wereld bij te kunnen houden. Ten tweede leverde het gewone regelgevingsproces vaak verwaterde compromissen op met weinig echte integratie tot gevolg. Ook bij de implementatie van de betreffende regelgeving waren er in de jaren voorafgaand aan 2000 veel problemen: financiële regelgeving werd niet goed of te laat geïmplementeerd.

Om een oplossing te bieden voor de problemen rondom de totstandkoming en implementatie van Europese financiële regelgeving heeft het genoemde Comité van Wijzen een aantal aanbevelingen gedaan voor de ontwikkeling van een nieuw besluit- en wetgevingsproces om Europese regelgeving op het terrein van de financiële markten tot stand te brengen en te implementeren. De aanbevelingen van het Comité zijn allen door de Raad aanvaard en sindsdien bekend onder de naam 'Lamfalussy-procedure'.

Bij de Lamfalussy-procedure is er sprake van een regelgevingssysteem op vier niveaus. Bijzonder aan het systeem is dat de financiële toezichthouders van de verschillende lidstaten (zoals de Nederlandse Autoriteit Financiële Markten: AFM) een belangrijke en directe rol in het regelgevingsproces hebben.

Het eerste niveau (LEVEL 1) vertegenwoordigt de normale regelgevingsprocedures. Op het tweede niveau (LEVEL 2) worden technische uitvoeringsmaatregelen vastgesteld via de comitologieprocedure. Het derde niveau (LEVEL 3) ziet op samenwerking tussen de lidstaten bij de omzetting en uitvoering van LEVEL 1 en 2 regelgeving en het vierde niveau (LEVEL 4) op de handhaving door de Europese Commissie van de uitvoering van gemeenschapsregels. Zowel op het tweede als het derde niveau spelen de diverse nationale financiële toezichthouders (zoals de AFM) een belangrijke en directe rol. Zo werken zij op het derde niveau bijvoorbeeld aan aanbevelingen voor een gemeenschappelijke interpretatie van relevante Europese regelgeving.

Meer informatie

- [Site van de Europese Commissie](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.5 Codificatie

Voorstellen voor codificatie van Europese rechtsinstrumenten worden gemaakt door de Europese Commissie. De stukken gaan voor Nederland naar de afdeling Juridische en Institutionele Zaken van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de

Europese Een ambtenaar van deze afdeling ontvangt de voorstellen als lid van de zogenoemde Raadswerkgroep codificatie ('Groupe Codification Legislatif') namens Nederland. Van codificatievoorstellen van de Europese Commissie wordt in Den Haag geen BNC-fiche gemaakt. De stukken van de werkgroep worden door de Permanente Vertegenwoordiging uitgezet bij de betrokken ministeries. Die sturen commentaar terug dat weer wordt ingebracht in de Raadswerkgroep. In de meeste gevallen kan de inbreng van Nederland in zo'n werkgroep bilateraal (dus tussen het betrokken departement en de Permanente Vertegenwoordiging) en elektronisch plaatsvinden, omdat er zonder moeite met de codificatievoorstellen kan worden ingestemd. Alertheid is af en toe echter wel geboden omdat er wel eens inhoudelijke wijzigingen in een codificatievoorstel staan of er gedurende het Brusselse proces in willen sluipen (dus codificatie met herschikking).

Indien nodig wordt het secretariaat van de ICER-I betrokken bij codificatiekwesties en de inbreng van Nederland in de Raadswerkgroep codificatie.

In de Raadswerkgroep codificatie heeft men in 2008 een handleiding ontwikkeld over codificatie, wat het is en hoe het in zijn werk gaat (Codification of legislation, a practical guide, SN 1508/08). Deze handleiding kan heel nuttig zijn bij het beoordelen van codificatievoorstellen en voor meer algemeen het vinden van informatie over codificatie en de werkwijze van de Raadswerkgroep codificatie.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.6 De Europese Commissie

Bij de gewone wetgevingsprocedure heeft de Europese Commissie het exclusieve recht van initiatief. Is een voorstel voor Europese regelgeving gereed, dan doorloopt het de ambtelijke hiërarchie van de Europese Commissie alvorens het in het college van Commissarissen behandeld wordt. Daar moet het officieel worden aangenomen. In het college zal alleen over echt belangrijke of controversiële voorstellen inhoudelijk gedebatteerd worden door de Commissarissen; voorstellen waarover overeenstemming bestaat worden als hamerstuk afgedaan.

De fase waarin een voorstel binnen de Europese Commissie circuleert en bij de verschillende DG's en diensten langskomt wordt wel 'interservice consultation' genoemd. Een belangrijke vinger in de pap hierbij heeft de juridische dienst van de Europese Commissie, welke in de organisatie van de Europese Commissie direct onder de voorzitter valt. Als de juridische dienst niet achter een bepaald wetsvoorstel staat, is dit problematisch en kan dit een belangrijke hindernis vormen voor de uiteindelijke goedkeuring van het voorstel. Verder wordt er de laatste jaren veel belang gehecht aan de uitkomsten van uitgevoerde impact assessments.

Afhankelijk van de van toepassing zijnde besluitvormingsprocedure worden eenmaal aangenomen Commissievoorstellen naar de Raad of naar zowel de Raad als het Europees Parlement gestuurd. Een voorstel is dan officieel in behandeling. Indien de rechtsgrondslag van het ontwerp voorziet in advisering door het EESC of het Comité van de Regio's gaat het voorstel ook naar het betreffende adviesorgaan.

Meer informatie

- [Over de werkwijze van de Commissie](#)
- [Over de juridische dienst](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.7 De Raad van ministers

.

3.3.7.a Werkwijze van de Raad

De Raad van Ministers is één juridische entiteit, die, afhankelijk van het onderwerp, in verschillende samenstellingen van regeringsvertegenwoordigers van de lidstaten op ministerieel niveau bijeen komt. De werkwijze van de Raad is opgenomen in zijn reglement van orde (Besluit 2009/937/EU van de Raad van 1 december 2009 houdende vaststelling van zijn reglement van orde ([PB L 325](#) van 11.12.2009, blz. 35)) en het Besluit van de Raad van 9 december 2014 tot wijziging van zijn reglement van orde (2014/900/EU, [PbEU 2014, L 358](#)). De bijeenkomsten van de Raad over wetgevingshandelingen zijn sinds de inwerkingtreding van het [Verdrag van Lissabon](#) openbaar ([artikel 16 lid 8 VEU](#)).

De werkzaamheden van de Raad worden voorbereid door het Comité van permanente vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten (Coreper, een afkorting van Comité des représentants permanents, zie tevens [artikel 240 VWEU](#)), die tevens zijn opdrachten uitvoert. Er kunnen door, of met goedkeuring van het Coreper, comités of werkgroepen worden ingesteld voor het vooraf omschreven verrichten van voorbereidende studies of werkzaamheden (artikel 19 rvo). De lijst van deze instanties wordt openbaar gemaakt.

Besluitvorming binnen de raad verloopt via een aantal lagen, namelijk:

- Raadswerkgroepen/voorbereidende instanties van de Raad
- het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper)
- de Raadsformatie

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.7.b Raadswerkgroepen/voorbereidende instanties van de Raad

De werkgroepen, ook wel 'voorbereidende instanties van de Raad' kunnen bestaan uit permanente comités die zijn ingesteld bij de Verdragen, bij intergouvernementele besluiten of Raadsbesluiten, comités en werkgroepen die zijn ingesteld door het Coreper (zie hierna) en ad-hoc comités.

In de praktijk zijn sommige Raadswerkgroepen inmiddels uitgegroeid tot min of meer permanente werkgroepen die sowieso bij elkaar komen en discussiëren en onderhandelen over wat ter tafel komt. Soms wordt naar aanleiding van een bepaald Commissievoorstel een Raadswerkgroep in het leven geroepen, die zich specifiek richt op de besluitvorming ten aanzien van het betreffende voorstel. De bijeenkomsten van Raadswerkgroepen zijn niet openbaar en ook eventuele tussentijdse stukken die besproken worden zijn niet rechtstreeks te raadplegen door anderen dan de deelnemers. De Europese Commissie neemt dikwijls deel aan de bijeenkomsten van de Raad en de Raadswerkgroepen om haar voorstellen te presenteren, toe te lichten en soms te verdedigen. Als eenmaal een wetsvoorstel naar de Raad (en het Parlement) is verzonden, betekent dit dus niet dat de Europese Commissie niet meer betrokken is.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.7.c Coreper

Er bestaat een Coreper I en een Coreper II waaronder verschillende beleidsgebieden vallen.

Het Coreper bestaat uit twee delen, waarbij Coreper I bestaat uit de plaatsvervangende permanente vertegenwoordigers en Coreper II uit de permanente vertegenwoordigers zelf.

Coreper I, dat uit de plaatsvervangende permanente vertegenwoordigers bestaat, behandelt over het algemeen dossiers van technische aard. In Coreper II, dat bestaat uit de ambassadeurs, worden over het algemeen onderwerpen van politieke, commerciële, economische of institutionele aard behandeld.

In de '[Toelichting bij het Reglement van Orde van de Raad](#)' opgesteld door het Secretariaat-Generaal van de Raad in 2016 staat hierover:

Het Coreper (1e deel) bereidt de werkzaamheden van zes Raadsformaties voor:
Landbouw en Visserij;

- Concurrentievermogen;
- Vervoer, Telecommunicatie en Energie;
- Milieu;
- Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport;
- Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken).

Het Coreper (2e deel) bereidt de werkzaamheden van vier Raadsformaties voor :

- Algemene Zaken;
- Buitenlandse Zaken;
- Economische en Financiële Zaken;
- Justitie en Binnenlandse Zaken.

Het Coreper heeft geen beslissingsbevoegdheid, maar kan wel procedurebesluiten nemen, zoals het plaatsen van onderwerpen op de Raadsagenda. Punten waar op lager niveau al overeenstemming over is bereikt, kunnen door de Raad als hamerstuk ('A-punt') worden afgedaan (Nota bene: overigens ook tijdens een Raadsbijeenkomst die inhoudelijk gezien niets met het onderwerp van besluitvorming van doen heeft). Hierdoor kan men zich in de Raad concentreren op de politiek belangrijker zaken ('B-punten'). B-punten mogen enkel in de verantwoordelijke Raadsformatie worden behandeld.

Coreper I wordt voorbereid door de "Groep Mertens", Coreper II wordt voorbereid door de "Groep Antici".

De Groep Antici, die in 1975 in het leven is geroepen, bereidt de besprekingen van Coreper II voor. Deze groep bestaat uit de directe medewerkers van de permanente vertegenwoordigers en een vertegenwoordiger van de Commissie en wordt voorgezeten door het Antici lid van het voorzitterschap. Er wordt ook aan deelgenomen door een vertegenwoordiger van het SGR en door de medewerker van de directeur generaal van de Juridische Dienst. De groep heeft tot taak de I punten te bespreken, de agenda van het Coreper door te nemen en de organisatie van de besprekingen vast te stellen, met name de volgorde waarin de punten worden behandeld. Meer in het algemeen streeft deze groep ernaar de werklast voor het Coreper zo veel mogelijk te verlichten (zie bijlage V bij het ROR over de werkmethode van de Raad, punten 4 en 5). Deze vergadering biedt de delegaties tevens de gelegenheid om hun respectieve standpunten aan elkaar kenbaar te maken en verzoeken tot opname van een punt onder „Diversen” in te dienen. De groep verifieert de notulen van de Raadsformaties die door Coreper II worden voorbereid, voordat een punt als I punt wordt voorgelegd aan het Coreper. De Groep Antici kan voorts door het Coreper worden opgedragen bepaalde dossiers van horizontale aard of dossiers die zeer gevoelig liggen, op een ad hocbasis te behandelen.

De Groep Mertens, die in 1993 in het leven is geroepen, bestaat uit de naaste medewerkers van de plaatsvervangende permanente vertegenwoordigers en heeft min of meer dezelfde functie bij het Coreper I en de samenstelling ervan is gelijkaardig. De groep is tevens verantwoordelijk voor het verlenen van toestemming om buiten de zetel van de Raad Raadszittingen of vergaderingen van een groep te houden.

Verder heeft het Coreper in 2003 de groep Nicolaidis in het leven geroepen, die moet helpen bij de organisatie van de vergaderingen van het Politiek en Veiligheidscomité (PVC) dat eveneens de besprekingen van het Coreper op [GBVB](#) gebied moet voorbereiden en daartoe bijvoorbeeld de voorlopige agenda doorneemt, bepaalt in welke volgorde de punten worden behandeld en indien nodig de praktische regelingen voor de vergadering bespreekt.

Zie hierover de [Handleiding voor het voorzitterschap](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.7.d Rol PVEU

Omdat de in de Raad verenigde ministers niet voortdurend in Brussel kunnen zijn, bereiden sinds 1958 de zogenoemde permanente vertegenwoordigers van de lidstaten de zittingen van de Raad van Ministers voor. De lidstaten van de Europese Unie hebben elk een soort ambassade bij de Europese Unie in Brussel, de Permanente Vertegenwoordiging genaamd (hierna PVEU). De PVEU van een lidstaat heeft een belangrijke liaison-functie. Zij vormt de schakel tussen de lidstaat en de Europese Unie, waaronder begrepen de instellingen van de Europese Unie, maar daarnaast ook met de andere lidstaten wanneer het om Europese aangelegenheden gaat.

De twee hoogste ambtenaren van de PVEU, de permanente vertegenwoordiger of ambassadeur en diens plaatsvervanger, hebben zitting in het Coreper.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.7.e Stemprocedures in de Raad

In artikel 16 EU is opgenomen dat tenzij in de Verdragen anders is bepaald, de Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Onder gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt vervolgens verstaan:

“ten minste 55% van de leden van de Raad die ten minste vijftien in aantal zijn en lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van de Unie

Een blokkerende minderheid moet ten minste uit vier leden van de Raad bestaan; in het andere geval wordt de gekwalificeerde meerderheid van stemmen geacht te zijn verkregen.”

In [artikel 238 VWEU](#) is opgenomen wat onder gekwalificeerde meerderheid wordt verstaan in andere gevallen.

Het derde lid bepaalt dat onder voorbehoud van het bepaalde in het protocol inzake de overgangsbepalingen (zie hieronder) in de gevallen waarin niet alle leden van de Raad aan de stemming deelnemen onder gekwalificeerde meerderheid wordt volstaan:

“ten minste 55% van de leden van de Raad die deelnemende lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van alle deelnemende staten. Een blokkerende minderheid moet ten minste uit het minimum aantal van de leden van de Raad bestaan die meer dan 35% van de bevolking van de deelnemende lidstaten vertegenwoordigen, plus één lid; in het andere geval wordt de gekwalificeerde meerderheid geacht te zijn verkregen.”

Wanneer de Raad niet besluit op voorstel van de Commissie of de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, wordt onder gekwalificeerde meerderheid verstaan:

“ten minste 72% van de leden van de Raad die deelnemende lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65% uitmaakt van de bevolking van alle deelnemende staten.”

Aan het [Verdrag van Lissabon](#) is verklaring 7 gehecht met betrekking tot [artikel 16, lid 4 VEU](#) en [artikel 238, lid 2 VWEU](#), ook wel het ‘compromis van Ioannina’. Dit compromis is gebaseerd op het besluit van de Raad van 13 december 2007 (2009/857/EG, L 2009, [L 314/73](#)) houdt in dat indien een groep lidstaten zijn bezwaren uit tegen een besluit dat de Raad alles in zijn vermogen dient te doen om tot een bevredigende oplossing te komen voor alle lidstaten. Dit betreft voornamelijk een politiek compromis om te zorgen dat besluiten door zoveel mogelijk lidstaten worden gedragen en daarmee de democratische legitimiteit te versterken.

In bijlage III van het Besluit van de Raad tot wijziging van het Reglement van Orde van reglement van orde (2014/900/EU, PbEU 2014, L 358) zijn de actuele bevolkingsaantallen opgenomen ten behoeve van de stemverhouding.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.7.f Rol Juristen-linguïsten

Juristen-linguïsten (‘juristes linguistes’ in de Brusselse wandelgangen) spelen op diverse momenten in het regelgevingsproces in Brussel een rol. Ten eerste zorgen zij er voorafgaand aan het onderhandelingsproces over Europese regelgeving voor dat de tekst van het voorstel waarover onderhandeld gaat worden in alle officiële talen van de Europese Unie beschikbaar komt.

Ten tweede zijn ze actief aan het eind van de onderhandelingen, wanneer er een politiek akkoord over het voorstel is bereikt in de Raad. Juristen-linguïsten in dienst van de Raad zorgen er dan voor dat de definitieve tekst in alle officiële talen van de Europese Unie beschikbaar komt voorafgaand aan vaststelling van de regelgeving in de Raad. Pas als de geschoonde teksten door de juristen-linguïsten zijn opgeleverd kan formele vaststelling in de Raad plaatsvinden.

De juristen-linguïsten in dienst van de Raad vallen onder de juridische dienst van de Raad, die weer tot het secretariaat-generaal van de Raad behoort. Een gebruikelijke werkwijze is dat na afronding van de onderhandelingen in de Raadswerkgroepen de voorzitter van de werkgroep en/of het secretariaat-generaal van de Raad de leden van de werkgroep op de hoogte houdt van het verdere verloop en de vertaalactiviteiten in het kader van de ontwerpregelgeving. Vaak wonen onderhandelaars uit de Raadswerkgroep vergaderingen van de juristen-linguïsten bij om hun nationale jurist-linguïst bij te staan en de inhoud van het voorstel toe te lichten.

Meer informatie

- [Over de Raadswerkgroepen via de site van de Raad](#)
- [Over de taakverdeling binnen de Nederlandse PVEU](#)
- [Over de werkwijze van de Raad \(1\)](#)
[Over de werkwijze van de Raad \(2\)](#)
- [Over de stemprocedures binnen de Raad \(Ministerie van BUZA\)](#)
[Over de stemprocedures binnen de Raad \(EUR-Lex\)](#)
- [Reglement van orde van de Raad](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.8 Het Europees Parlement

3.3.8.a Werkwijze Europees Parlement

Net als de Europese Commissie en in zekere zin ook de Raad, kent het Europees Parlement een functionele taakverdeling en interne organisatie door middel van vaste parlementaire commissies die zich elk met een specifiek beleidsgebied of onderwerp bezighouden. De taakverdeling tussen deze verschillende commissies wordt bepaald door de Conferentie van voorzitters waarin behalve de voorzitter van het Europees Parlement de fractievoorzitters van de verschillende partijen zitting hebben.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.8.b Parlementaire commissie en rapporteur

Bij de gewone wetgevingsprocedure ontvangt het Europees Parlement tegelijkertijd met de Raad het voorstel voor Europese regelgeving, dat vervolgens wordt toebedeeld aan één of soms meer parlementaire commissies. In een parlementaire commissie bereidt een Europarlementariër, de rapporteur, de discussie over het voorstel voor. Na beraadslaging in de commissie maakt de rapporteur een verslag van de uitkomsten, bijvoorbeeld dat men tot een ontwerp-wetgevingsbesluit is gekomen voor de plenaire vergadering van het Europees Parlement. Door de parlementaire commissie goedgekeurde verslagen worden namelijk voor besluitvorming aan de plenaire vergadering aangeboden. Deze komt gemiddeld eenmaal per maand in Straatsburg bijeen en stemt over de ingediende verslagen. Alleen over echt belangrijke of controversiële voorstellen zal in de plenaire vergadering inhoudelijk worden gedebatteerd.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.8.c Openbaarheid

Net zoals het geval bij ambtenaren van de Europese Commissie, worden Europarlementariërs druk belobbyed door belangenorganisaties, het bedrijfsleven, non-profitorganisaties etc. Alle relevante documenten worden op de website van het Europees Parlement gezet. Belanghebbenden kunnen op deze manier goed volgen hoe de discussie over een voorstel voor Europese regelgeving verloopt en kunnen proberen het voorstel en de besluitvorming te beïnvloeden door bijvoorbeeld Europarlementariërs van de desbetreffende commissie te benaderen met voorstellen voor standpunten en amendementen. Soms biedt het Europees Parlement op eigen initiatief belanghebbenden de mogelijkheid hun mening te geven over een voorstel, bijvoorbeeld door het organiseren van hoorzittingen.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.8.d Andere procedures

Naast de gewone wetgevingsprocedure heeft het Europees Parlement ook een rol bij andere procedures. Zo geldt er in bepaalde gevallen een recht op goedkeuring door het Europees Parlement, bijvoorbeeld bij gebruikmaking van de algemene rechtsgrondslag opgenomen in [artikel 352 VWEU](#). Verder geldt er bijvoorbeeld een adviesrecht bij toepassing van [artikel 140 VWEU](#) op het terrein van de Economische en Monetaire Unie en kan het Parlement in bepaalde gevallen een resolutie aannemen met bezwaren tegen uitvoerings- en gedelegeerde handelingen (zie ICER-[Handleiding comitologie \(uitvoering en delegatie\)](#)).

Zie voor een [volledig overzicht de site van het Europees Parlement onder 'bevoegdheden en procedures/wetgevingsprocedures'](#).

Meer informatie

- [Site van het Europees Parlement](#)
- [Overzicht parlementaire commissies](#)
- [Documenten](#)
- [Over de werkwijze van het Parlement](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.9 Protocol rol nationale parlementen en protocol toepassing subsidiariteit en evenredigheid

Het [Verdrag van Lissabon](#) introduceerde een nieuw fenomeen in het wetgevingsproces in Brussel, namelijk een directe rol voor de nationale parlementen van de lidstaten van de Europese Unie. Deze komt bovenop hun indirecte rol in de Brusselse besluitvorming, namelijk die via de eigen lidstaat (door middel van controle op de regering die in de Raad vertegenwoordigd is).

Het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie voorziet reeds in informatievoorziening over Europese regelgeving in wording richting de nationale parlementen. Met het [Verdrag van Lissabon](#) krijgt deze informatievoorziening een expliciete basis in het nieuwe EU-Verdrag en wordt het een onderdeel van de eveneens expliciet in het nieuwe EU-Verdrag opgenomen taak voor nationale parlementen om actief bij te dragen aan het goed functioneren van de Europese Unie.

'Protocol 1 betreffende de rol van nationale parlementen in de EU' ziet op de informatievoorziening aan nationale parlementen en de samenwerking tussen de parlementen. 'Protocol 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid' ziet op de mogelijkheid om voorstellen voor EU-regelgeving die niet stroken met het subsidiariteitsbeginsel aan de Raad te stellen bij de Commissie en de andere wetgevende instellingen.

[Artikel 12 VEU](#) bepaalt namelijk dat de nationale parlementen erop toezien dat het beginsel van subsidiariteit wordt geëerbiedigd overeenkomstig de procedures bedoeld in het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Het gaat hier om een nieuwe versie van een reeds bestaand protocol dat net als het hiervoor genoemde Protocol over de rol van nationale parlementen gehecht was aan het Verdrag van Amsterdam.

Artikel 6 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bepaalt dat ieder nationaal parlement en iedere kamer van één van die parlementen aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie een gemotiveerd advies kan toezenden waarin uiteengezet wordt waarom het voorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Dergelijke gemotiveerde adviezen kunnen binnen acht weken na toezending van het wetsvoorstel aan de nationale parlementen worden ingediend. Artikel 7 lid 1 gaat over wat de wetgevende instellingen van de Europese Unie met dit advies moeten doen en bepaalt dat met een dergelijk advies rekening moet worden gehouden.

In artikel 7, lid 2 en 3 kunnen de gele en oranje kaart procedures gevonden worden. Er is onderscheid gemaakt tussen wetsvoorstellen die volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden behandeld en wetsvoorstellen waarvoor de gewone wetgevingsprocedure geldt.

Voor wetsvoorstellen in een bijzondere wetgevingsprocedure geldt dat een zogenoemde gele kaart getrokken kan worden. Dat houdt in dat de initiatiefnemer(s) van het voorstel het voorstel moet(en) heroverwegen en vervolgens gemotiveerd moet besluiten het voorstel te handhaven, te wijzigen of in te trekken (zie artikel 7 lid 2). Deze gele kaart kan getrokken worden in het geval ten minste tweederde van de nationale parlementen van mening is dat het betreffende wetsvoorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Gaat het om een ontwerpbesluit op grond van [artikel 68 VWEU](#) (justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking) dan geldt een drempel van een vierde van de nationale parlementen.

In het geval van wetsvoorstellen in de gewone wetgevingsprocedure kan er eventueel een oranje kaart (artikel 7, lid 3) getrokken worden: de Europese Commissie moet dan haar voorstel heroverwegen, waarna zij kan besluiten het te handhaven, te wijzigen of in te trekken. Indien zij besluit het te handhaven, moet zij in een gemotiveerd advies verantwoorden waarom het voorstel strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Het gemotiveerde advies moet ter overweging worden gelegd aan de wetgever van de Unie, dat wil zeggen, het Europees Parlement en de Raad. Deze beide instellingen nemen het advies in ieder geval in overweging mee alvorens zij hun eerste lezing afsluiten. Indien ofwel 55 % van de Raad ofwel een meerderheid van de stemmende leden van het Europees Parlement van oordeel zijn dat het voorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, wordt het wetgevingsvoorstel niet verder in beschouwing genomen.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.10 Coördinatie Nederlandse inbreng

3.3.10.a Coördinerende rol BZ

Elke lidstaat heeft in het kader van de nationale coördinatie van EU-beleid zo zijn eigen methoden, die vaak sterk afhangen van de algemene staatsinrichting en bestuurscultuur in een land. In Nederland is de algemene coördinatie van het EU-beleid voor wat betreft de regering in handen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, maar er zijn ook andere methoden. Zo kent Frankrijk een centralistische coördinatie, belegd bij één centraal orgaan, het SGCI, Secrétariat général du comité interministériel. Deze directie is verbonden aan het kabinet van de Franse minister-president. In Duitsland met zijn Länder hebben de decentrale overheden een grote rol bij de coördinatie van EU-beleid. In het Verenigd Koninkrijk wordt de inbreng primair gecoördineerd door de eerstverantwoordelijke vakdepartementen waarbij het Ministerie van Algemene Zaken eindverantwoordelijk is voor de algemene politieke sturing en eenheid van het Engelse optreden in Brussel.

In het regelgevingsproces in Brussel is er een aantal vaste momenten waarop door het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt gecoördineerd wat de Nederlandse regering ten aanzien van Europese regelgeving in wording gaat doen en inbrengen in Brussel.

- BNC (de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen): Het eerste vaste moment is aan de start van het regelgevingsproces, wanneer de Europese Commissie een voorstel voor Europese regelgeving heeft aangenomen en heeft ingediend bij de andere betrokken Europese instellingen (meestal Raad en Europees Parlement). Dergelijke voorstellen worden door Nederland gesignaleerd via de BNC-procedure.
- PV-instructieoverleg: Een tweede moment betreft de behandeling van een voorstel voor Europese regelgeving in Coreper. Het standpunt van de Nederlandse regering wordt dan bepaald en afgestemd in het PV-instructieoverleg.
- CoCo: afstemming BNC fiches, standpunt raden, kabinetsreacties EU onderwerpen
- MR: Ten slotte beslist de ministerraad over het Nederlandse standpunt ten aanzien van voorstellen die in de Raad besproken worden.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.10.b BNC

De interdepartementale werkgroep ter 'Beoordeling van Nieuwe Commissievoorstellen' (hierna: BNC) staat onder

voorzitterschap van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en komt wekelijks bijeen om alle nieuwe voorstellen van de Europese Commissie voor beleid en regelgeving te bespreken. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken distribueert als coördinerend ministerie dagelijks deze voorstellen onder de BNC-leden. Ze worden wekelijks op een lijst geplaatst ten behoeve van de vergadering.

Onder auspiciën van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is door de werkgroep BNC een 'Leidraad BNC' ontwikkeld over de taak, activiteiten en werkwijze van de werkgroep. Verder wordt er melding van gemaakt in de Aanwijzingen voor de regelgeving (zie [aanwijzing 9.15](#)).

De werkgroep BNC heeft een belangrijke taak in het signaleren van nieuwe beleidsvoornemens en voorstellen uit Brussel en het inschatten van de gevolgen ervan. Hiertoe wordt van sommige mededelingen met voornemens en voorstellen voor Europese regelgeving een 'BNC-fiche' gemaakt.

Er zijn twee fiche-sjablonen, te weten:

- [Sjabloon BNC-fiche wegevende voorstellen](#)
- [Sjabloon BNC-fiche Mededeling](#)

Het doel van het BNC-fiche is vierledig: ten eerste wordt met het fiche vroegtijdig nagedacht over de eventuele consequenties van een Brussels voorstel. In een BNC-fiche worden namelijk de inhoud en doelstelling van het nieuwe voorstel beschreven met daarbij een inschatting van de mogelijke gevolgen van het voorstel. In een BNC-fiche wordt een samenvatting van het Europese beleidsvoornemen of voorstel voor Europese regelgeving gegeven en worden de eventuele gevolgen (zoals financiële, juridische en beleidsmatige gevolgen of gevolgen voor decentrale overheden) voor Nederland, de Europese Unie en ontwikkelingslanden in kaart gebracht.

Ten tweede zorgt het BNC-fiche ervoor dat interdepartementaal wordt besloten welke van de departementen (en eventueel decentrale overheden) betrokken en verantwoordelijk is/zijn in het kader van het beleidsvoornemen of voorstel in kwestie. In de werkgroep BNC wordt in het kader van de beleidsvoornemens en voorstellen die worden besproken een eerstverantwoordelijk departement aangewezen. Dit departement (en eventueel de decentrale overheden) is penvoerder bij het opstellen van het BNC-fiche. Verder is dit departement over het algemeen ook verantwoordelijk in de verdere onderhandelingen over het voorstel en bij de implementatie van eenmaal totstand gekomen Europese regelgeving in de Nederlandse rechtsorde. In sommige gevallen zijn er meerdere departementen betrokken. Deze departementen hebben vanzelfsprekend een eigen verantwoordelijkheid voor de implementatie van het gedeelte van de Europese regelgeving dat ziet op hun beleidsterrein.

Ten derde wordt door middel van het BNC-fiche een interdepartementaal afgestemde eerste aanzet gemaakt voor het Nederlandse oordeel over het voorstel en het standpunt dat Nederland in de onderhandelingen in Brussel zal innemen. Het BNC-fiche bevat niet louter een descriptieve weergave van het beleidsvoornemen of voorstel in kwestie, maar houdt ook een Nederlandse beoordeling van het voorstel in. Voorstellen worden bijvoorbeeld getoetst op subsidiariteit en proportionaliteit, nadat eerst is bekeken of de Europese Unie tot optreden bevoegd is. Het BNC-fiche bevat verder in ieder geval altijd een onderdeel over de Nederlandse opstelling in Brussel met een eerste aanzet voor het Nederlandse standpunt in de onderhandelingen. Het Nederlandse oordeel met betrekking tot een voorstel kan met het oog op de Brusselse onderhandelingsdynamiek worden afgezwakt of juist worden versterkt.

Ten vierde speelt het BNC-fiche een rol in de informatievoorziening naar het nationale parlement. BNC-fiches worden in beknopte vorm (zonder het besloten deel van het krachtenveld) verzonden naar de beide Kamers der Staten-Generaal en naar de Nederlandse leden van het Europees Parlement.

In de Rijkswet tot de goedkeuring van het [Verdrag van Lissabon](#) (Stb. 2008, nr. 301) is in artikel 4 een procedure opgenomen voor het parlementair behandelvoorbehoud. Dit parlementaire voorbehoud is uitgewerkt in de Procedureregeling parlementair behandelvoorbehoud van de Tweede Kamer. Kort gezegd komt het er op neer dat indien de Kamer een voorstel voor EU-regelgeving van zodanig politiek belang acht dat zij over de behandeling daarvan op bijzondere wijze wenst te worden geïnformeerd. De Kamer stelt de regering daarvan schriftelijk in kennis, waarna de regering onverwijld na de mededeling hiervan een parlementair voorbehoud in de EU dient aan te tekenen in het kader van de voor de behandeling van het voorstel te volgen wetgevingsprocedure. Zie hierover uitgebreid de [procedureregeling parlementair behandelvoorbehoud op de site van de Tweede Kamer](#) en het [reglement van orde van de Tweede Kamer](#) en de [Eerste Kamer](#).

Zie verder in relatie tot het behandelvoorbehoud over het Protocol rol nationale parlementen en protocol toepassing subsidiariteit en evenredigheid [onderdeel 3.3.9](#). Voor JBZ-zaken geldt een instemmingsrecht, zie [onderdeel 3.3.11b](#).

[Aanwijzing 9.14](#) bepaalt dat onderhandelaars wetgevingsjuristen zo vroeg mogelijk moeten betrekken bij de onderhandelingen over Europese regelgeving in wording, uiterlijk bij de opstelling van het BNC-fiche over het voorstel in kwestie. In de werkafspraken opgenomen in de Leidraad BNC staat dat de opsteller van een fiche het ontwerp-fiche altijd afstemt met de directie/afdeling Juridische Zaken.

In het kader van de BNC-procedure gelden strikte en korte termijnen. Met het parlement is afgesproken dat BNC-fiches op korte termijn na publicatie van het nieuwe voorstel aan het parlement worden aangeboden. Om dit te bereiken gelden bij de totstandkoming van de fiches strikte termijnen. De termijnen is voor zowel het 'fiche wet- en regelgeving' mededelingen zes weken gerekend vanaf het moment dat de Engelstalige versie van het voorstel beschikbaar is. Indien de Kamer echter een behandelvoorbehoud of een subsidiariteitstoets heeft aangekondigd over het voorstel geldt een termijn van drie weken. BNC-fiches hebben altijd Kamerstuknummer 22 112.

Meer informatie

- Aanwijzingen voor de regelgeving: [aanwijzing 9.15](#)
- [Sjabloon BNC-fiche wegevende voorstellen](#)
- [Sjabloon BNC-fiche Mededeling](#)
- [Leidraad BNC](#) en Toelichtingsdocument opstellen BNC-fiches

Laatst gewijzigd op: 24-3-2025

3.3.10.c CoCo

De in de BNC-werkgroep vastgestelde fiches worden in de ministerraad vastgesteld, nadat zij eerst in de zogenoemde Coördinatie Commissie voor Europese integratie- en associatieproblemen (CoCo) zijn afgestemd. Dit is een interdepartementaal gremium onder voorzitterschap van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De CoCo is als ambtelijk voorportaal verantwoordelijk voor het voorbereiden van besluitvorming met betrekking tot EU-aangelegenheden in de ministerraad. In dat kader wordt ook de inzet voor de verschillende Raden afgestemd. De conclusies van de CoCo worden via de genoemde onderraad in de ministerraad vastgesteld.

Na vaststelling in de ministerraad worden ze ter informatie aan beide Kamers der Staten-Generaal en naar de Nederlandse leden van het Europees Parlement verzonden.

Met het oog op de onderhandelingspositie van Nederland in Brussel wordt het oorspronkelijke BNC-fiche in beknopte versie naar de Staten-Generaal gestuurd, zonder de besloten delen van het standpunt dat Nederland zal innemen in Brussel.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.10.d PV-instructieoverleg ter voorbereiding van het Coreper en voorbereiding Raad via CoCo en MR

Na de opstelling van het BNC-fiche is er een tweede vast coördinatiemoment vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken wanneer een voorstel voor Europese regelgeving in het Coreper wordt behandeld. De instructies voor de Nederlandse (plv.) permanente vertegenwoordiger worden vastgesteld in het PV-instructieoverleg (een interdepartementaal overleg in Den Haag onder voorzitterschap van het Ministerie van Buitenlandse Zaken). Voor het opstellen van PV-instructies is een speciale handleiding vastgesteld: Leidraad Coreper-instructies (te vinden via Rijksportaal).

Voor internationale milieuaangelegenheden geldt dat coördinatie van instructies tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Buitenlandse Zaken verloopt via de Commissie Internationale Milieuaangelegenheden (CIM).

In het geval van bijeenkomsten van de Raad van Ministers die voorafgaand aan het COREPER in een buitengewoon comité worden voorbereid (handelspolitiek, monetaire aangelegenheden, landbouw- en JBZ-onderwerpen) geldt een bijzondere Haagse coördinatie van de Nederlandse inbreng in zo'n comité.

Zo is er een speciaal handelscomité (artikel 133 Comité), een Economisch en Financieel Comité (EFC), een Landbouwcomité (CSA) en twee JBZ-comités (CATS en SCIFA). De bepaling van de inbreng van Nederland in deze comités verloopt niet via het PV-instructieoverleg, maar op andere manieren:

- Het instructieoverleg voor het artikel 133 Comité is de Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek (IRHP), voorgezeten door het Ministerie van Economische Zaken;

- De inbreng van Nederland in het Economische en Financiële Comité wordt voorbereid in een interdepartementaal overleg onder voorzitterschap van de Thesaurier-Generaal van het Ministerie van Financiën. In het overleg hebben De Nederlandse Bank en de ministeries van Algemene Zaken, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Buitenlandse Zaken zitting;
- De instructie voor het Landbouwcomité wordt gecoördineerd door het Ministerie van Economische Zaken;
- Ter voorbereiding van bijeenkomsten van het JBZ-comité is er een instructieoverleg voorgezeten door het Ministerie van Justitie.

Na behandeling van de knelpunten in deze buitengewone comités worden de behandelde dossiers doorgestuurd aan COREPER ten behoeve van voorbereiding van de Raad van Ministers.

Een derde vast coördinatiemoment is de voorbereiding van vergaderingen van de Raad van Ministers in Brussel. Het standpunt dat Nederland in de Raad inneemt wordt via de CoCo bekrachtigd door de ministerraad.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.10.e Afstemming inbreng van de Nederlandse regering in Raadswerkgroepen

De totstandkoming van de inbreng van de Nederlandse regering in de fase van Raadswerkgroepen verloopt op diverse manieren. De ambtenaren die Nederland in de Raadswerkgroep vertegenwoordigen, handelen op instructie van hun ministerie(s) in Den Haag, of ze daar nu zelf vandaan komen of vanuit hun ministerie gedetacheerd zijn bij de PVEU in Brussel. Wanneer men onderhandelt in een Raadswerkgroep over een voorstel voor Europese regelgeving dat beleidsterreinen van meerdere ministeries raakt, dient er uiteraard te worden samengewerkt en op nationaal niveau te worden onderhandeld over wat het Nederlandse standpunt zal zijn. Bij horizontale wetsvoorstellen die veel beleidsterreinen raken, worden er vaak interdepartementale instructie-overleggen in het leven geroepen.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.10.f Rol wetgevingsjuristen

Op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving is het duidelijk dat wetgevingsjuristen een rol hebben te vervullen bij de voorbereiding en totstandkoming van Europese regelgeving, bij voorkeur zo vroeg mogelijk in het Brusselse regelgevingsproces.

Ten eerste bepaalt [Aanwijzing 9.14](#) namelijk dat 'zij die deelnemen aan de voorbereiding van of de onderhandelingen over EU-regelgeving er zorg voor dragen dat de centrale wetgevingsafdelingen van de betrokken ministeries daarbij worden ingeschakeld'. [Aanwijzing 9.14](#) geeft verder aan dat wetgevingsjuristen zo vroeg mogelijk betrokken worden, uiterlijk bij het maken van het BNC-fiche.

Ten tweede dienen wetgevingsjuristen een [implementatieplan](#) op te stellen, zie daarvoor [aanwijzing 9.17](#) en bij het [onderdeel 3.4 "fase vaststelling EU-regeling"](#).

Laatst gewijzigd op: 7-4-2025

3.3.10.g De ICER en zijn vaste werkgroepen

De [Interdepartementale Commissie Europees Recht \(ICER\)](#) speelt een belangrijke rol bij het in de gaten houden van juiste en tijdige implementatie van Europees recht in Nederland. In 1997 werd de [ICER](#) als gremium van Europeesrechtelijke experts van de diverse ministeries opgericht onder auspiciën van zowel de Minister van Buitenlandse Zaken als de Minister van Justitie waarbij zowel het voorzitterschap als het secretariaat van de [ICER](#) bij beide ministeries kwam te liggen. Aanleiding voor de oprichting van de [ICER](#) vormde de zogenoemde Securitel-affaire waarbij Nederland Europese regels bij het maken van nationale wetgeving niet in acht had genomen. Om dergelijke situaties in het vervolg te voorkomen is het de taak van de [ICER](#) de doorwerking van het Europees recht in de Nederlandse rechtsorde te bevorderen door middel van coördinatie van de

voorbereiding en uitvoering van Europees recht in Nederland en door middel van kennisuitwisseling tussen de verschillende ministeries. Inmiddels is de [ICER](#) een vast onderdeel geworden van het “[Interdepartementaal Overleg Wetgeving en Juridische Zaken](#)” (IOWJZ).

Er zijn drie subgroepen van de [ICER](#) waarin specifieke deelonderwerpen worden bestreken.

- [ICER-H](#)
In de [ICER-H](#) (Hofzaken) (onder voorzitterschap en secretariaat van BZ) worden ten eerste interventies door Nederland in zaken voor het Hof van Justitie van de Europese Unie gecoördineerd. Verder worden in deze subgroep in zogenoemde ‘ICER-H-fiches’ de nationale consequenties van arresten van het Hof in kaart gebracht, dat wil zeggen de eventuele gevolgen van een uitspraak voor nationale wetgeving of nationaal beleid.
- [ICER-N](#)
In de [ICER-N](#) (Notificatie) (voorzitterschap en secretariaat van Justitie overgedragen aan Economische Zaken) worden de verschillende Europeesrechtelijke notificatieplichten (van technische voorschriften of dienstenvoorschriften) in het kader van nationale wetgeving in de gaten gehouden en wisselen departementale notificatiecoördinatoren ervaringen uit.
- [ICER-I](#)
Voor de implementatie van Europese regelgeving is vooral de [ICER-I](#) (Implementatie) (onder voorzitterschap en secretariaat van Justitie) een belangrijke subcommissie. In de [ICER-I](#) wordt de voortgang van wet- en regelgeving ter implementatie van Europese regelgeving besproken aan de hand van [implementatieplannen](#) en worden daarnaast ook algemene vraagstukken in het kader van implementatie behandeld.

In de [ICER](#) en de vaste werkgroepen zijn sinds de oprichting ervan Europeesrechtelijke onderwerpen en ontwikkelingen van diverse aard gemonitord en nationale follow-up acties in de vorm van ICER-adviezen of handleidingen gecoördineerd. Deze adviezen – evenals de ICER-H fiches die in de [ICER](#) worden goedgekeurd - gaan over het algemeen voor vaststelling via de CoCo naar de ministerraad. Daarna is de inhoud ervan kabinetsbeleid waar ambtenaren rekening mee moeten houden in hun werk.

In het kader van de voorbereiding van en onderhandelingen over Europese regelgeving in wording, zijn diverse ICER-adviezen en rapporten relevant, onder meer:

- [Richtsnoeren comitologie](#)
- [Actuele oplegger van 2016 bij het rapport over agentschappen](#)
- [ICER-Handleiding nationale toetsing EU-handvest grondrechten uit 2014](#)
- [ICER-notitie inzage van Kamerleden in vertrouwelijke informatie van de EU-instellingen uit 2012](#)

Ook deze Handleiding Wetgeving en Europa is een product van de [ICER](#).

Bovenstaande adviezen zijn allen in het verleden opgenomen of verwerkt in een ander ICER-product, namelijk de zogenoemde [Leidraad voor onderhandelaars](#).

Deze Leidraad is bedoeld voor Nederlandse onderhandelaars in Brussel en geeft een handig overzicht van voor onderhandelingen relevante aandachtspunten en bijbehorende informatie. De Leidraad wordt regelmatig geactualiseerd. In de huidige Leidraad (begin 2009) komt een waaier van relevante onderwerpen aan de orde, zoals:

- gebruik van Europese regelgeving (subsidiariteit en proportionaliteit);
- de rechtsgrondslag van Europese regelgeving;
- comitologie;
- onderlinge afstemming van voorstellen met andere reeds bestaande Europese regelgeving;
- algemene implementatieaspecten zoals het belang van een realistische implementatietermijn.

Laatst gewijzigd op: 7-4-2025

3.3.11 Rol Nederlandse parlement

3.3.11.a Controle Nederlandse standpunt

Het standpunt dat de Nederlandse regering inneemt in de diverse stadia van onderhandelingen over Europese regelgeving in wording is onderworpen aan controle door het Nederlandse parlement, soms vooraf, maar in ieder geval achteraf. De controlemogelijkheden en middelen van het parlement zijn als het gaat om het Nederlandse optreden in Brussel dezelfde als in het geval van nationale aangelegenheden: het parlement kan de betrokken minister of staatssecretaris ter verantwoording roepen, vragen stellen, de betreffende kamercommissie kan een algemeen overleg aanvragen etc. Het Nederlandse systeem van parlementaire betrokkenheid bij Europese besluitvorming kent niet iets als een onderhandelingsvoorbehoud, zoals in sommige andere lidstaten van de Europese Unie. Verder krijgen bewindspersonen in de gevallen dat parlementaire behandeling vooraf plaatsheeft geen bindend onderhandelingsmandaat van het parlement mee.

Verder zijn er afspraken met het parlement gemaakt over de informatievoorziening inzake EU-aangelegenheden gedurende diverse AO's. Deze zijn met name terug te vinden in de [volgende Kamerstukken](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.11.b Parlementair voorbehoud JBZ-terrein

De uitzondering op de regel dat in het geval van de totstandkoming van het Nederlandse standpunt in Brussel geen onderhandelingsvoorbehoud of iets dergelijks geldt, wordt gevormd door het parlementaire instemmingsrecht ten aanzien van het Nederlandse optreden in de sfeer van Justitie en Binnenlandse Zaken. Dit instemmingsrecht is geïntroduceerd met het Verdrag van Maastricht (toen de Europese Unie in het leven werd geroepen) en is sindsdien gehandhaafd (zie artikel 3 van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Maastricht, Stb. 1992, 692, artikel 3 en 4 van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Amsterdam, Stb. 1998, 737 en artikel 3 en 4 van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Nice, Stb. 2001, 677).

Als gevolg van de Nederlandse Goedkeuringswet behorende bij het [Verdrag van Lissabon](#) (Stb. 2008, 301, Trb. 2008, 11) zijn er nieuwe regels gaan gelden rondom het instemmingsrecht. Deze regels leiden tot een beperkter instemmingsrecht en zijn opgenomen in artikel 3 van de Goedkeuringswet dat luidt:

"Artikel 3

- 1. Een ontwerp van een besluit dat beoogt het Koninkrijk te binden, wordt voordat daaromtrent enigerlei besluitvorming door de Raad overeenkomstig de [artikelen 77, derde lid, 87, derde lid, en 89 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#) zoals vastgesteld bij het in artikel 1 genoemde [Verdrag van Lissabon](#) plaatsvindt, terstond nadat de tekst van dat ontwerp tot stand is gekomen aan de Staten-Generaal voorgelegd.*
- 2. Instemming van de Staten-Generaal is vereist voordat de vertegenwoordiger van het Koninkrijk zijn medewerking kan verlenen aan het totstandkomen van een besluit als bedoeld in het eerste lid.*
- 3. Stilzwijgende instemming is verleend indien niet binnen vijftien dagen na overlegging van het ontwerpbesluit aan de Staten-Generaal door of namens een van de Kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het ontwerpbesluit de uitdrukkelijke instemming behoeft.*
- 4. De voorgaande leden zijn van toepassing op een ontwerp van een besluit krachtens [artikel 81, derde lid, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#) zoals vastgesteld bij het in artikel 1 genoemde [Verdrag van Lissabon](#), voorzover en voor zolang het bepaalde in de tweede alinea van het derde lid van dat artikel geen toepassing vindt."*

De in het eerste lid genoemde artikelen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie hebben betrekking op door de Raad vast te stellen bepalingen inzake paspoorten, identiteitskaarten, verblijfsvergunningen en daarmee gelijkgestelde documenten, op bepalingen inzake operationele samenwerking tussen politie, douane en andere wetshandhavingsautoriteiten en op bepalingen inzake voorwaarden en beperkingen voor operaties op elkaars grondgebied. Het in het vierde lid genoemde [artikel 81, lid 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#) gaat over maatregelen betreffende het

familierecht met grensoverschrijdende gevolgen.

Het recht is geïnspireerd door de procedure voor de goedkeuring van internationale verdragen en heeft tot gevolg dat de regering en de Staten-Generaal (dus beide Kamers) met elkaar moeten samenwerken bij de totstandkoming van Europese besluiten op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken. De Staten-Generaal hebben hierbij het recht niet in te stemmen en zo dus de totstandkoming van JBZ-besluiten te voorkomen. De regering heeft namelijk de stilzwijgende dan wel uitdrukkelijke toestemming van de Staten-Generaal nodig voor besluitvorming in de JBZ-Raad. Indien de regering door bijvoorbeeld korte termijnen nog geen instemming heeft ten tijde van de Raadsbijeenkomst, moet zij in Brussel een parlementair voorbehoud maken.

Overigens dient te worden opgemerkt dat het parlementaire instemmingsrecht slechts een interne regeling is. Daardoor zijn de rechtskracht en gevolgen van een parlementair voorbehoud vanuit Europeesrechtelijk oogpunt beperkt. Bij instemming met een parlementair voorbehoud komt het besluit slechts voorwaardelijk tot stand en definitieve totstandkoming is dus afhankelijk van de opheffing van het parlementair voorbehoud. De rechtsgeldigheid van een besluit dat in strijd met een parlementair voorbehoud genomen is, kan hierdoor niet worden aangetast. Het is namelijk naar Europees recht niet vereist dat de nationale vertegenwoordiger in overeenstemming met de wil van het nationale parlement handelt. Deze persoon moet enkel gemachtigd zijn de regering van de lidstaat te binden. Het is echter niet uitgesloten dat er gevolgen zijn als de regering zich niet houdt aan het parlementaire instemmingsrecht. De inbreuk op het instemmingsrecht levert een overtreding op van een formele wet, namelijk de goedkeuringswet waarin het parlementaire instemmingsrecht is vastgelegd. Het parlement kan hier vergaande gevolgen aan verbinden in verband met de vertrouwensregel.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.11.c Invulling rol op grond van Protocol betreffende de rol van nationale parlementen in de Europese Unie en protocol subsidiariteit en evenredigheid

In [onderdeel 3.3.9. Protocol rol nationale parlementen en protocol subsidiariteit en evenredigheid](#) kwamen deze twee protocollen al aan de orde. Sinds het Verdrag van Amsterdam hebben de nationale parlementen een officiële erkenning gekregen van hun betrokkenheid bij het Europese besluitvormingsproces. In artikel 1 van het Protocol betreffende de rol van nationale parlementen in de Europese Unie, gehecht aan het [Verdrag van Lissabon](#), is bijvoorbeeld opgenomen dat discussiedocumenten van de Commissie zoals groenboeken, witboeken en mededelingen bij publicatie aan de nationale parlementen worden toegezonden. Tevens wordt het jaarlijkse wetgevingsprogramma en alle andere instrumenten voor wetgevingsprogrammering en beleidsstrategie aan de parlementen gezonden op hetzelfde tijdstip dat de Commissie deze zendt aan het Europese Parlement en de Raad.

Voor wat betreft de invulling van de rol van het nationale parlement op het terrein van de subsidiariteitstoets, zie de [site van de Tweede Kamer](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.11.d Samenwerking nationale parlementen COSAC

Beide Kamers van het parlement beschikken sinds enkele jaren over een permanente vertegenwoordiger bij de Europese instellingen in Brussel. Deze permanente vertegenwoordiger rapporteert aan het parlement over de belangrijkste legislatieve ontwikkelingen in de Europese Unie en signaleert mogelijkheden voor beïnvloeding van deze ontwikkelingen. Daarnaast heeft hij een ondersteunende rol bij de organisatie van bezoeken van (vak)commissies aan Brussel en van Europees Commissarissen aan het Nederlandse parlement.

In 1989 is de zogenoemde Conferentie van commissies voor Europese aangelegenheden (COSAC) opgericht, waarin de nationale parlementen van de Europese Unie met elkaar samenwerken en informatie uitwisselen. Ook de Nederlandse vaste kamercommissie voor Europese Zaken is in de COSAC vertegenwoordigd. In het 'Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie' wordt melding gemaakt van de COSAC en is onder meer opgenomen dat deze conferentie te allen tijde passende bijdragen kan leveren ter attentie van de Europese instellingen.

[Website COSAC](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.11.e Het BNC-fiche en de vaste kamercommissie voor Europese Zaken

Het parlement ontvangt binnen zes weken een BNC-fiche van de regering. Het BNC-fiche heeft onder meer de functie het parlement te informeren over beleidsvoornemens en voorstellen voor Europese regelgeving, dat op basis van het BNC-fiche het debat aan kan gaan met de regering.

De Tweede Kamer heeft een speciale vaste commissie voor Europese Zaken. De rol van deze commissie bij de parlementaire controle op besluitvorming door de instellingen van de Europese Unie is te karakteriseren als initiërend, attenderend en coördinerend. De commissie controleert het regeringsbeleid rond algemene Europese ontwikkelingen, zoals de uitbreiding van de Europese Unie en de discussie over de toekomst van het [Verdrag van Lissabon](#). Zij becommentarieert de BNC-fiches en kan deze waar nodig voorzien van een advies aan de verantwoordelijke vakcommissie(s). De commissie kan de speciale vakcommissies attenderen op en adviseren over inhoudelijke ontwikkelingen in de Europese regelgeving, waarbij de vakcommissies zelf op hun eigen beleidsterrein de Europese ontwikkelingen controleren.

De vaste commissie heeft ook een vertegenwoordigende rol, omdat zij aanspreekpunt is voor zustercommissies uit andere lidstaten (ook kandidaat-lidstaten) en het Europees Parlement. Bovendien vertegenwoordigt de vaste commissie de Tweede Kamer tijdens de bijeenkomsten van de COSAC (zie 3.12d Samenwerking nationale parlementen COSAC). 'Daarnaast is de vaste commissie ook belast met de coördinatie van het zogenaamde Europa-overleg, het overleg tussen de regering en de Tweede Kamer over vergaderingen van de Raad van Ministers. Hierbij worden bijvoorbeeld de geannoteerde raadsagenda's (zie hierna) besproken en kunnen er door de vaste commissies aan de minister of staatssecretaris vragen gesteld worden naar aanleiding van de BNC-fiches.

De vaste commissies zijn na de totstandkoming en inwerkingtreding van de Europese regelgeving verantwoordelijk voor het dossier in kwestie. Het (inhoudelijke) toezicht op de implementatie van de Europese regelgeving in nationaal recht ligt dus bij de vaste commissies. De rol van de vaste kamercommissie voor Europese Zaken beperkt zich in deze fase tot bijvoorbeeld het toezicht op tijdigheid. De vaste commissie krijgt hiertoe bijvoorbeeld de kwartaaloverzichten toegezonden (zie onderdeel ["3.4.2 voortgangsbewaking"](#)). Bij de implementatiefase is de commissie bezig met procesbewaking in plaats van met inhoudelijke controle.

[Website vaste commissie voor Europese Zaken](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.3.11.f Geannoteerde Raadsagenda's

Van bijeenkomsten van de Raad van Ministers wordt door de regering vooraf aan het parlement een geannoteerde agenda verstuurd. Het parlement kan naar aanleiding daarvan overleg voeren met de bewindspersonen die naar Brussel zullen gaan. In het geval van de voorbereiding van de JBZ-Raad is de tijdige verspreiding van de geannoteerde Raadsagenda van groot belang in verband met het instemmingsrecht van het parlement ten aanzien van besluitvorming in de JBZ-Raad. De Staten-Generaal hebben een termijn van vijftien dagen waarbinnen de Kamers de wens kunnen uiten uitdrukkelijk in te stemmen met het ingediende ontwerpbesluit. Wordt de wens tot uitdrukkelijke instemming niet binnen deze termijn kenbaar gemaakt, dan worden de Staten-Generaal geacht met het ontwerpbesluit in te stemmen (artikel 3 van de goedkeuringswetten, bijvoorbeeld die van het Verdrag van Maastricht).

Eén en ander verloopt als volgt: de geannoteerde agenda van de op handen zijnde JBZ-Raad wordt door de regering aan de beide Kamers gestuurd, inclusief de daarbij behorende stukken. Deze toezending gebeurt in beginsel uiterlijk vijftien dagen voorafgaand aan de bijeenkomst van de JBZ-Raad. De correspondentie tussen de regering en de beide kamers aangaande JBZ besluiten worden altijd onder Kamerstuknummer 23 490 gepubliceerd. Daags voor de JBZ-Raad zal de vaste Tweede Kamer commissie voor JBZ-aangelegenheden in een algemeen overleg met de ministers over de tijdens de JBZ-Raad voorliggende ontwerpbesluiten van gedachten wisselen. Daarnaast wordt het algemeen overleg door de Kamer ook gebruikt om andere, niet tijdens de JBZ-Raad voorliggende onderwerpen met de bewindslieden te bespreken. In de Eerste Kamer is er een bijzondere commissie voor de JBZ-Raad die de stukken behandelt.

Als de commissies van oordeel zijn dat zij geen instemming aan een besluit kunnen verlenen of een breder debat over het desbetreffende onderwerp wenselijk achten, stellen zij de voorzitter van hun Kamer daarvan op de hoogte. Deze dient dan in de plenaire vergadering het voorstel in dat het ontwerpbesluit de uitdrukkelijke instemming van de Staten-Generaal behoeft. Indien deze instemming niet is verleend voorafgaand aan de JBZ-Raadsvergadering waarin het ontwerpbesluit behandeld wordt, moet in de JBZ-Raad een parlementair voorbehoud worden gemaakt (zie onder "3. Procedures/3.7b parlementair voorbehoud JBZ-terrein").

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.4 Fase vaststelling EU-regeling

3.4.1 Implementatieplan in de ICER-I

Zoals opgenomen in [aanwijzing 9.17](#) dient er voor een voorstel voor een EU-richtlijn door of in overeenstemming met de wetgevingsafdeling een [implementatieplan](#) te worden opgesteld. Het [implementatieplan](#) dient uiterlijk binnen twee maanden na vaststelling van de betreffende richtlijn in de [ICER-I](#) (zie over de ICER-I onder "3. Procedures/3.6h De ICER en zijn vaste werkgroepen") te worden ingediend. Dit [implementatieplan](#) dient zo nodig met andere betrokken departementen te worden afgestemd. Het gaat hier om een nationale verplichting, de plannen behoeven niet daarna naar de Europese Commissie of iets dergelijks. In het [implementatieplan](#) wordt aangegeven welke ministeries verantwoordelijk dan wel betrokken zijn en wordt een planning voor de implementatiewerkzaamheden opgenomen. Een belangrijk onderdeel van het plan is een voorlopige transponeringstabel (artikelsgewijs overzicht) waarin is opgenomen hoe en waar (zo mogelijk in welke regeling) de diverse onderdelen van de Europese regelgeving in kwestie geïmplementeerd zullen worden. In de [ICER-I](#) is voor het opstellen van een [implementatieplan](#) een format ontwikkeld.

Het eerstverantwoordelijke ministerie verwerkt na vaststelling vervolgens deze gegevens in het door het ministerie van Buitenlandse Zaken beheerde elektronische voortgangssysteem (de iTimer of 'ImplementatieDataBase' zie uitgebreid over dit systeem in "[3.Procedures/5.2 Implementatie Database](#)").

Een [implementatieplan](#) kan slechts achterwege blijven:

- indien implementatie volledig plaatsvindt door middel van dynamische verwijzing en wijziging van regelgeving daardoor niet aan de orde is;
- indien er bij vaststelling van de richtlijn sprake is van een zeer korte implementatietermijn;

Het belang van een [implementatieplan](#) is er in gelegen dat zo spoedig mogelijk helder wordt welke regelingen er aangepast moeten worden en of dit meerder departementen raakt. Het [implementatieplan](#) is dan ook van belang om een tijdige en juiste implementatie te bevorderen. Dit mede gelet op de nadelige gevolgen van onjuiste en te late implementatie (zie voor deze gevolgen [onderdeel 3.6. Fase toepassing EU-recht](#)).

Tevens is in het [implementatieplan](#) ruimte om vroegtijdig in beeld te hebben welke indicatoren er zijn die mogelijk tot te late of onjuiste implementatie kan leiden. Daarbij valt zoals in de toelichting op het [implementatieplan](#) staat vermeld bijvoorbeeld te denken aan:

- Implementatie vereist wetswijziging
- Implementatie vereist bijzondere tijdrovende procedures, zoals voorhang
- Meerdere ministeries betrokken bij implementatie
- Implementatie vereist veel uitwerking in de sfeer van uitvoering/handhaving.
- Inhoud Europees besluit onduidelijk
- Inhoud Europees besluit moeilijk verenigbaar met nationale regelgeving
- Onderwerp van implementatieregeling is politiek gevoelig.
- Implementatieregeling is op zichzelf niet gevoelig maar raakt aan 'nationale pijnpunten'.
- Europees besluit verplicht lidstaten tot het maken van keuze(s) terwijl in politiek of maatschappij sterk conflicterende opvattingen bestaan over de te maken keuze.
- Europees besluit laat beleidsvrijheid aan lidstaten terwijl het al dan niet gebruiken daarvan in politiek of maatschappij

omstreden is.

- Inhoud en implementatie liggen dicht tegen nationale beleidsterreinen aan.
- Er bestaan interne knelpunten m.b.t. de toepassing van de voorrangsregeling (bijv. capaciteitsgebrek).
- Er zijn onduidelijkheden over de verhouding tussen verschillende richtlijnen onderling.
- Bij voorbaat is te voorzien dat de implementatietermijn te kort is.

Meer informatie

- Format [implementatieplan](#) via [onderwerp implementatie](#) of [ICER-I](#)
- Over de [ICER-I/contactpersonen](#)

Laatst gewijzigd op: 7-4-2025

3.4.2 Voortgangsbewaking

3.4.2.a IDB/i-Timer

In 2007 is het voortgangsbewakingssysteem voor implementatietrajecten 'i-Timer' ontwikkeld. Inmiddels is dit systeem opgegaan in de [Implementatiedatabase \(IDB\)](#). Met de IDB wordt onder meer de voortgang van implementatietrajecten bijgehouden. De IDB berekent na invoering van de relevante gegevens automatisch welke nationale termijnen voor tijdige implementatie van EU- regelgeving uiterlijk in acht moeten worden genomen. Voor elke nationale procedurestap (indiening van de implementatieregelgeving bij de ministerraad, indiening bij de Tweede Kamer etc.) staat een vaste termijn en het systeem geeft aan wanneer uiterste termijnen overschreden worden, doordat deze termijnen gedurende het implementatietraject worden afgezet tegen de daadwerkelijke voortgang van de implementatie. De voor de implementatie verantwoordelijke ministeries voeren zelf de relevante gegevens in in de IDB. Afhankelijk van de departementale organisatie zijn per departement één of enkele ambtenaren gemachtigd de gegevens in te voeren.

Laatst gewijzigd op: 20-1-2021

3.4.2.b Kwartaaloverzichten

De uitkomsten van de IDB vormen sinds eind 2007 de basis voor de informatievoorziening aan de Eerste en Tweede Kamer: een uitdraai van het systeem wordt door het ministerie van Buitenlandse Zaken naar beide Kamers verstuurd met daarin opgenomen specifieke informatie per EU-regeling die geïmplementeerd moet worden met daarbij totaaloverzichten. Begin 2007 heeft de regering aangekondigd dat de implementatieoverzichten vergezeld zullen gaan worden van een appreciatie van de implementatieresultaten, dit om te komen tot een kwalitatief oordeel over de voortgang van de implementatie. Sinds 2008 wordt in de rapportage niet alleen cijfermatige informatie opgenomen, maar wordt ook nader ingegaan op de diverse implementatieactiviteiten van de verschillende ministeries en de oorzaken van eventuele achterstanden (Kamerstukken II, 2007/2008, 21 109, nr. 176 en 177). Eenmaal vastgestelde kwartaaloverzichten worden via de CoCo en de ministerraad aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer (altijd Kamerstuknummer 21 109).

In de kwartaalbrieven is tevens een overzicht opgenomen met alle ingebrekestellingen, deze informatie is overigens ook openbaar toegankelijk op de [website van de Commissie](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.4.3 Procedure-afspraken wetgevingstraject

3.4.3.a Binnen de departementen: de voorrangsregel

Een van de belangrijkste regels ten behoeve van de tijdige omzetting van EU-regelgeving betreft de 'voorrangsregel'. De voorrangsregel is in 2004 in de Ministerraad afgesproken en houdt in dat implementatiewetgeving – binnen de onderscheiden departementen – in beginsel de hoogste prioriteit krijgt (Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken van 9 november 2004, [Kamerstukken II 2004/05, 21109, nr. 144](#)).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.4.3.b Advisering zoveel mogelijk in onderhandelingsfase in plaats van tijdens implementatie

Met het oog op het bevorderen van de kwaliteit van Europese regelgeving en met het oog op het vooruitlopen op de implementatie ervan schrijft [Aanwijzing 9.16](#) raadpleging voor van adviescolleges en representatieve organisaties over voorstellen van Europese regelgeving, in het geval dit nuttig is. De gedachte is dat in de onderhandelingsfase over voorstellen voor Europese regelgeving dergelijke adviezen zinnig zijn ter bepaling van het Nederlandse standpunt.

Voorbeeld

Een voorbeeld waarbij een verordening werd geconsulteerd betreft COM (2016), nr. 594, een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake de uitoefening van auteursrechten en naburige rechten die van toepassing zijn op bepaalde online-uitzendingen van omroeporganisaties en doorgifte van televisie- en radioprogramma's (zie: https://www.internetconsultatie.nl/modernisering_eu_auteursrecht_online_omroep/details). Daarbij werd aangegeven dat de reacties van belanghebbenden zullen in overweging worden genomen bij het bepalen van het definitieve standpunt van Nederland in deze onderhandelingen.

Als tegenhanger van deze 'consultatieaanwijzing' in de voorfase is een speciale procedurele voorziening ingevoerd om de implementatie van Europese regelgeving in Nederland zo min mogelijk onnodig vertraging te laten oplopen. Deze aanwijzing bepaalt namelijk tevens dat over ontwerpimplementatieregelingen juist geen advies wordt ingewonnen. Op grond van [titel 1.2 van de Algemene wet bestuursrecht](#) gelden in het geval van implementatie in beginsel geen advies-, overleg-, inspraak-, en voorpublicatieverplichtingen. Voor het horen van de Afdeling advisering van de Raad van State, voorhangprocedures bij de Kamers en [21.6. zesde lid van de Wet milieubeheer](#) gelden deze uitzonderingen ingevolge de betreffende titel van de Awb niet. Daar staat tegenover dat ingevolge de afdelingen 3.2 en 3.3 de afweging tot het vragen van advies anders kan uitvallen.

[Aanwijzing 9.16](#) geeft dan ook in de toelichting aan:

Vanwege het risico op vertraging in de implementatie bestaat voor een afwijking van het beginsel om geen advies te vragen of extern overleg te voeren over implementatieregelingen slechts reden als het vragen van advies of voeren van overleg noodzakelijk is voor een zorgvuldige voorbereiding van de regeling. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de te implementeren bindende EU-rechtshandeling wezenlijke beleidskeuzen openlaat, die nog niet in een eerdere fase bij advisering of overleg aan de orde zijn geweest.

Voor wat betreft de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State zijn de uitgangspunten die het kabinet in 1991 naar de Tweede Kamer communiceerde rondom de advisering over implementatiewet- en regelgeving door de Raad van State (Kamerstukken II, 1991/1992, 22 008, nr. 5) nog steeds van belang. De genoemde uitgangspunten zijn de volgende:

- Over alle implementatievoorstellen dient aan de Afdeling advisering van de Raad van State advies te worden gevraagd volgens de normale regels zoals deze gelden in het geval van autonome (puur nationale) wetgeving (zie 'Draaiboek voor de regelgeving');
- Ingeval van strakke implementatietermijnen kan de Raad om een spoedadvies worden verzocht. Een dergelijk advies moet goed worden gemotiveerd (het feit dat een departement te laat is gestart met implementatie, is geen argument voor een spoedadvies) en het gaat echt om uitzonderingsgevallen;

- Om tijdige implementatie van Europese regelgeving te bevorderen is het vaste praktijk dat de Raad met het oog op een snellere advisering bij het ontbreken van een transponeringstabel een departement verzoekt deze alsnog aan te leveren;
- Verder heeft de Raad van State (kamerstukken II 1998/1999, 26 200 nr. VI, B en Kamerstukken I 2004/2005, 29 200 nr. VI, F) aangegeven het van belang te achten dat bij de voorbereiding van Europese regelgeving het parlement, het maatschappelijk middenveld en decentrale overheden tijdig betrokken worden. Op deze manier kunnen eventuele implementatieproblemen in een vroegtijdig stadium worden onderkend en kan hiermee rekening worden gehouden in de onderhandelingen in Brussel, hetgeen ook de behandeling van implementatievoorstellen in de latere fase van de wetgevingsketen zal vergemakkelijken.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.4.3.c Rechtstreekse agendering implementatiewetgeving in de ministerraad en maximumtermijn

Ook de regel zoals opgenomen in het [Draaiboek voor de regelgeving \(nr. 23\)](#) dat wetvoorstellen die uitsluitend strekken ter implementatie van EU-regelgeving rechtstreeks kunnen worden geagendeerd in de ministerraad, zonder voorafgaande behandeling in een ambtelijk voorportaal en onderraad is afkomstig uit de brief aan de Tweede Kamer in de strijd tegen implementatieachterstanden ([Kamerstukken II, 2004/2005, 21 109, nr. 144](#)).

In [aanwijzing 9.18](#) van de Aanwijzingen voor de regelgeving is opgenomen binnen welke termijn voor afloop van de omzettingstermijn van de betreffende EU-regelgeving de omzettingsregeling geagendeerd dient te worden in de MR. De gestelde termijnen zijn gekoppeld aan de implementatietermijn van de te implementeren EU-regelgeving. In het geval van nationale implementatie door middel van een wet in formele zin moet het desbetreffende wetsvoorstel ten minste achttien maanden voor het aflopen van de implementatietermijn zijn ingediend. Bij een algemene maatregel van bestuur geldt dat het ontwerp ervoor ten minste negen maanden voor afloop van de implementatietermijn aan de ministerraad moet zijn voorgelegd. Deze termijnen komen overeen met de termijnen die in de iTimer staan voor het bewaken van de voortgang van de implementatie.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.4.3.d Speciale werkwijze Tweede Kamer in het kader van plenaire behandeling implementatiewetgeving

Sinds september 2004 geldt bij de plenaire behandeling door de Tweede Kamer van wetsvoorstellen ter implementatie van Europese regelgeving een nieuwe werkwijze, die erop gericht is implementatieachterstanden door vertragingen in de Tweede Kamer zoveel mogelijk te beperken. Deze werkwijze is te vinden in Kamerstukken II, 2003/04, 21109, nr. 142 waarin het Presidium de volgende maatregelen heeft aangekondigd:

- Op het lange termijn schema bij het wetsvoorstel wordt de voorgeschreven implementatiedatum van de richtlijn vermeld en de datum waarop het gereed is gemeld voor plenaire behandeling. Hiermee kan de urgentie van de implementatie extra onder de aandacht worden gebracht;
- Wanneer de implementatiedatum nadert en de plenaire vergadering geen ruimte biedt, wordt de griffier van de betrokken vakcommissie in overweging gegeven een wetgevingsoverleg aan te vragen, zodat de plenaire behandeling verkort kan worden;
- Implementatiewetgeving wordt met voorrang boven andere wetgevingsvoorstellen plenair geagendeerd;

De plenaire behandeling van implementatiewetgeving is een onderwerp dat standaard wordt besproken tijdens de halfjaarlijkse vergadering van het Presidium met de voorzitters van de vakcommissies, om het belang van voortvarende behandeling door de vakcommissies te onderstrepen.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.4.3.e Inwerkingtreding: VVM en Wet raadgevend referendum

Waar de 'voorrangsregel' ziet op het begin van het traject van behandeling van een voorstel, is er in feite ook een 'voorrangsregel' van toepassing bij de inwerkingtreding. Zie [aanwijzing 4.17 vijfde lid, sub d](#). Uitzondering op de vaste verandermomenten of de minimuminvoeringstermijn is mogelijk voor zover:

d. het implementatie van bindende EU-rechtshandelingen, verdragen of andere besluiten van volkenrechtelijke organisaties betreft.

Voor tijdige implementatie is het van belang om te weten dat deze aanwijzing ruimte biedt regelgeving zonder invoeringstermijn in werking te laten treden. Bij de planning en voorbereiding van een voorstel tot implementatie dient rekening te worden gehouden met een eventueel noodzakelijke invoeringstermijn. Het kan afhankelijk van de aard van het dossier en de gestelde implementatietermijn met het oog op de uiterste implementatiedatum nodig zijn met de voorbereiding van feitelijke invoering al aan te vangen voordat de regelgeving ter implementatie tot stand is gekomen of in werking treedt. Wel dient bij de voorbereiding van de feitelijke invoering van wetgeving er op te worden gelet dat geen onomkeerbare stappen worden genomen die het primaat van de wetgever doorkruisen. Zie [nr. 6 van het Draaiboek voor de regelgeving](#). Voorafgaand aan de parlementaire goedkeuring van een wetsvoorstel is het de verantwoordelijkheid van het kabinet om te zorgen dat er geen onomkeerbare stappen bij de voorbereiding van de invoering van regelgeving genomen worden. Indien het kabinet ondanks de vereiste terughoudendheid een noodzaak ziet uitvoering voor te bereiden, voorziet de betrokken minister de Kamers voordat de uitvoeringshandelingen gestart worden van een motivering van de noodzaak, van de aard van de uitvoeringshandelingen en de door het kabinet beoogde inwerkingtreding van het voorstel. Een noodzaak tot voorbereidingshandelingen in de uitvoering zou gelegen kunnen zijn in de uiterste datum waarop implementatie gerealiseerd dient te zijn.

In dit kader is tevens de [Wet raadgevend referendum](#) relevant. Op 1 juli 2015 is de [Wet raadgevend referendum \(Wrr\)](#) in werking getreden. Deze wet is van toepassing op alle wetten die met ingang van dit tijdstip zijn bekrachtigd door de Koning en regelt het raadgevend correctief referendum. Voor referendabele wetten geldt dat er indien aan de wettelijke voorwaarden is voldaan er een referendum moet worden gehouden over de wet. Indien met dit referendum de wet wordt afgewezen moet de wetgever de wet heroverwegen. Daarbij wordt ofwel de wet ingetrokken of de inwerkingtreding wordt (opnieuw) geregeld, waartoe zo spoedig mogelijk een nieuw wetsvoorstel bij de Kamer wordt ingediend. Om een referendum mogelijk te maken dient de minister van BZK binnen een week na bekrachtiging mededeling te doen van de referendabiliteit in de Staatscourant, waarna (een onderdeel van) de wet niet eerder dan 8 weken na plaatsing van deze mededeling in werking kan treden. De Wrr is niet op alle wetten van toepassing, in artikel 5 zijn een aantal uitzonderingen opgenomen. Onder e is namelijk opgenomen: wetten die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties; Wetten die uitsluitend strekken tot implementatie van EU-regelgeving vallen onder deze uitzondering.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.4.3.f Zuivere implementatie en lastenluwe implementatie

Een van de belangrijkste regels bij implementatie is dat er bij de omzetting geen andere regels worden meegenomen dan strikt noodzakelijk ([aanwijzing 9.4](#)). Dit met name om onnodige vertraging in het wetstraject te voorkomen. Verder is het om een beroep te kunnen doen op diverse procedureregels zoals het overslaan van voorportalen en onderraden van belang dat er sprake is van 'strikte' implementatie. In dit kader kan het onduidelijk zijn wanneer daar sprake van is. Daarom is het goed een onderscheid te maken tussen 'zuivere' implementatie en 'lastenluwe' implementatie ([aanwijzingen 9.4](#) en [9.5](#)).

Van zuivere implementatie is sprake indien in de implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie strikt noodzakelijk zijn. Daarbij gaat het om regels die geen verband houden met de te implementeren EU-regelgeving, of om nodeloze verfijningen ten opzichte van die regelgeving.

Bij lastenluwe implementatie gaat het om dat er wordt gekozen voor een implementatie die de minste lasten oplegt aan de door de regeling geraakte bedrijven. Ingevolge kabinetsbeleid kunnen andere belangen, echter aanleiding geven om van dit beginsel af te wijken. Verder is voorstelbaar dat een andere keuze wordt gemaakt omwille van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid of transparantie van het geheel van regels die van toepassing zijn op de betrokken bedrijven.

[Schematisch weergegeven, heeft het al dan niet zijn van zuivere of lastenluwe implementatie de volgende consequenties.](#)

- Relevante bronnen inzake lastenluwe implementatie:
Kabinetsstandpunt lastenluwe implementatie, [Kamerstukken 29362, nr. 224](#)
[Aanwijzing 9.5](#)
- Relevante bronnen inzake zuivere implementatie:
[Art. 1:7-1:9 Awb](#)
[Art. 5, onderdeel e Wet raadgevend referendum](#)

[Aanwijzing 9.5](#)

Afspraken m.b.t. voorportalen/onderraden
Beleid inzake internetconsultatie

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.5 Fase implementatiemelding

3.5.1 Notificatieplicht

Om de Europese Commissie in staat te stellen toe te zien op de toepassing en naleving van de Europese verdragen en op basis daarvan totstandgekomen EU-regelgeving, geldt in geval van Europese regelgeving die geïmplementeerd moet worden dat er een notificatieverplichting is. Deze notificatie, ook wel meldplicht, moet uiteraard niet verward worden met de notificatie van ontwerpen van technische voorschriften op basis van de Transparantierichtlijn en andere notificatieplichten. De lidstaten dienen aan de Europese Commissie duidelijk te maken of, en zo ja, hoe ze geïmplementeerd hebben. Hiertoe moeten de lidstaten, nadat zij de eventueel benodigde implementatiemaatregelen in het kader van Europese regelgeving hebben getroffen, de Europese Commissie hiervan in kennis te stellen. Met deze kennisgeving kan de Europese Commissie bekijken of aan de implementatieverplichting is voldaan en eventueel in geval van problemen deze aankaarten bij de lidstaat in kwestie.

Nationaalrechtelijk gezien heeft niet-notificatie van nationale implementatiemaatregelen bij de Europese Commissie geen gevolgen voor de rechtsgeldigheid van de wet- en regelgeving in Nederland. Europeesrechtelijk gezien echter is de verplichting in een Europese regeling om te notificeren aan de Europese Commissie een verplichting op de nakoming waarvan een lidstaat wordt aangesproken in een inbreukprocedure. Ook al wordt verder volledig voldaan aan de implementatieplicht (kortom nationale wet- en regelgeving vormen juist getroffen implementatiemaatregelen): de implementatie is pas compleet op het moment dat genotificeerd is.

In richtlijnen is vrijwel altijd een implementatieverplichting opgenomen inclusief implementatietermijn en notificatieverplichting.

Vaak ziet zo'n bepaling er zo uit:

"De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Europese Commissie daarvan onverwijld in kennis"

Maar ook bij verordeningen kan het zijn dat, ondanks dat zij rechtstreeks toepasselijk zijn in de lidstaten, implementatie nodig is. Zo kan het nodig zijn om bijvoorbeeld nationale uitvoerings- en handavingsstructuren in het leven te roepen, of om strijdig nationaal recht aan te passen. Het komt dan ook steeds vaker voor, zeker bij verordeningen waarvan van tevoren al duidelijk is dat zij implementatie behoeven, dat er expliciet een notificatieverplichting in de verordening is opgenomen à la de formule bij richtlijnen. De meldplichten in verordeningen verlopen echter niet via de iTimer/IDB en NUM, maar meestal via de PVEU aan het SG van de Commissie. Zie verder [onderdeel 3.5.4](#).

In uitzonderingsgevallen kan het voorkomen dat voor geen implementatie (in de zin van algemeen verbindende voorschriften) noodzakelijk is (zie [onderdeel 2.2](#)). Ook in dit soort gevallen dient te worden genotificeerd. Immers, anders zou de Europese Commissie in het duister tasten over of, en zo ja, hoe de Europese regelgeving in kwestie is geïmplementeerd.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.5.2 NUM-systeem en iTimer/IDB

Notificatie van maatregelen ter implementatie van richtlijnen geschiedt via een door de Europese Commissie beheerde database (het NUM-systeem 'Nationale UitvoeringsMaatregelen', ook wel NME). Dit systeem is gekoppeld aan de Nederlandse IDB (Implementatie Database, ook wel iTimer) die beheerd wordt door het ministerie van Buitenlandse Zaken. De notificatie van

implementatiemaatregelen bij de Europese Commissie staat beschreven in [aanwijzing 9.19](#).

In de database is allerlei informatie ingevoerd, zoals de uiterste implementatietermijn. Hierdoor geldt een 'piepsysteem': zodra de implementatietermijn wordt overschreden door een bepaalde lidstaat zonder dat de implementatie volledig is gemeld bij de Commissie, volgt er automatisch een ingebrekestelling.

Het voor de implementatie eerstverantwoordelijke departement notificeert de implementatiemaatregelen in de iTlmer/IDB waarbij Buitenlandse Zaken de melding valideert in het NUM-systeem. Wordt een richtlijn door verschillende departementen geïmplementeerd, dan notificeert elk departement zijn eigen regeling(en). Bij de departementen zijn decentrale coördinatoren aangewezen, die zijn gemachtigd om in de IDB de benodigde informatie in te voeren. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is centrale coördinator en meldt uiteindelijk de implementatie definitief af nadat de departementen de melding hebben klaargezet in het systeem. In een aantal gevallen zet een departement rechtstreeks regelgeving in het NUM-systeem, bijvoorbeeld bij een aanpassing van regelgeving naar aanleiding van een ingebrekestelling. Maar ook in dat geval valideert uiteindelijk Buitenlandse Zaken de definitieve melding.

De [ICER-I](#) beheert een overzicht van gemachtigden per departement.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.5.3 Te notificeren informatie

3.5.3.a Overzicht

Zoals opgenomen in [aanwijzing 9.19](#) dient de Commissie op de hoogte te worden gesteld van:

- a. de daartoe voorgenomen of vastgestelde implementatieregelingen en de bijbehorende [transponeringstabel\(len\)](#);
- b. de bestaande nationale regelingen die reeds aan de te implementeren bindende EU-rechtshandeling voldoen;
- c. de datum met ingang waarvan de regelingen ter omzetting van de te implementeren bindende EU-rechtshandeling in de Nederlandse rechtsorde van toepassing zijn, of met ingang waarvan de effectieve werking ervan verzekerd is.

Laatst gewijzigd op: 7-4-2025

3.5.3.b Implementatieregelingen en transponeringstabel

In de IDB wordt bij de betreffende richtlijn aangegeven welke implementatiemiddelen ten behoeve van de richtlijn zijn vastgesteld, bij voorbeeld een wet en een algemene maatregel van bestuur. In verband met het rechtszekerheidsbeginsel (met name het kenbaarheidsaspect) gaat implementatieregelgeving vergezeld van een transponeringstabel opgenomen bij de hoogste regeling in de Toelichting. Tevens wordt daarin aangegeven of de betreffende bepaling beleidsruimte biedt en zo ja of er hoe daar gebruik van is gemaakt.

Nieuw is echter dat in sommige gevallen de te implementeren Europese regeling vereist dat een actuele [transponeringstabel](#) wordt meegezonden. Deze verplichting is te herkennen aan de volgende bewoordingen opgenomen in de overwegingen in de richtlijn:

"In overeenstemming met punt 34 van het interinstitutioneel akkoord inzake beter wetgeven worden de lidstaten ertoe aangespoord voor zichzelf en in het belang van de Unie hun eigen tabellen op te stellen, die, voor zover mogelijk, het verband weergeven tussen de richtlijnen en de omzettingsmaatregelen, en deze openbaar te maken."

In dit [IIA](#) (Interinstitutioneel Akkoord Beter wetgeven, 31 december 2013, PbEU 2003, C 321) staat namelijk aangegeven:

“De Raad spoort de lidstaten ertoe aan voor zichzelf en in het belang van de Gemeenschap hun eigen tabellen op te stellen, die voorzover mogelijk het verband weergeven tussen de richtlijnen en de omzettingsmaatregelen, en deze openbaar te maken. Hij verzoekt de lidstaten die zulks nog niet hebben gedaan onverwijld een coördinator voor de omzetting aan te wijzen.”

In [de gezamenlijke politieke verklaring van 28 september 2011 van de lidstaten en de Commissie over toelichtende stukken](#), PB C 369 van 17.12.2011, blz. 14., wordt vervolgens onder meer aangegeven dat:

“In dit verband onderkennen de lidstaten dat de inlichtingen die zij aan de Commissie verstrekken met betrekking tot de omzetting van richtlijnen in nationaal recht „duidelijk en nauwkeurig dienen te zijn” en „ondubbelzinnig moeten aangeven, met welke wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen” of andere maatregelen van nationaal recht, alsook, waar van toepassing, met welke jurisprudentie van de nationale rechtbanken, de lidstaten menen aan de verschillende uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen te hebben voldaan (Zie het arrest van het Hof van Justitie van 16 juli 2009 in zaak [C-427/07](#), punt 107 en de daarin aangehaalde jurisprudentie).

Teneinde de kwaliteit van de informatie over de omzetting van richtlijnen van de Unie te verbeteren, verantwoordt de Commissie, wanneer zij van oordeel is dat het verband tussen de onderdelen van een richtlijn en de overeenkomstige delen van de nationale omzettinginstrumenten moet worden toegelicht, bij de indiening van de betreffende voorstellen per geval de noodzaak en de evenredigheid van het verstrekken van toelichtende stukken, rekening houdend met, met name en respectievelijk, de complexiteit van de richtlijn en van de omzetting ervan, alsook de mogelijke extra administratieve lasten.

In verantwoorde gevallen verbinden de lidstaten zich ertoe de kennisgeving van omzettingsmaatregelen vergezeld te doen gaan van één of meer toelichtende stukken, die de vorm kunnen aannemen van concordantietabellen of andere stukken met hetzelfde doel.”

In het [IIA van 13 april 2016](#) is naar dit beleid nog weer eens expliciet verwezen.

Een voorbeeld van een dergelijke verplichting in een richtlijn betreft richtlijn 2013/55/EU (Richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt („de IMI-verordening”):

“In overeenstemming met de gezamenlijke politieke verklaring van 28 september 2011 van de lidstaten en de Commissie over toelichtende stukken, hebben de lidstaten zich ertoe verbonden om in gerechtvaardigde gevallen de kennisgeving van hun omzettings-maatregelen vergezeld te doen gaan van één of meer stukken waarin het verband tussen de onderdelen van een richtlijn en de overeenkomstige delen van de nationale omzetting-instrumenten wordt toegelicht. Met betrekking tot deze richtlijn acht de wetgever de toezending van dergelijke stukken gerechtvaardigd.”

Indien een dergelijke verplichting in de richtlijn is opgenomen, dient er een separaat bestand met daarin een geïntegreerde en actuele [transponeringstabel](#) toegevoegd. Geïntegreerd wil zeggen dat de tabel de artikelen van de richtlijn volgt met daarbij alle implementatiemiddelen aangegeven en dus niet bijvoorbeeld een aparte tabel per implementatieregeling.

De publicatie van de regeling (Staatblad of Staatscourant) wordt door het betreffende departement bij het implementatiemiddel geplaatst.

Laatst gewijzigd op: 7-4-2025

3.5.3.c Implementatie dmv bestaand recht

In sommige gevallen vindt implementatie (gedeeltelijk) plaats door middel van bestaand recht. Daarbij zijn zoals [aanwijzing 9.13](#) aangeeft, twee verschillende situaties te onderscheiden:

1. Het bestaand recht voldoet reeds aan de richtlijn doordat er eerder gebruik is gemaakt van implementatie door middel van dynamische verwijzing, die de nieuwe te implementeren richtlijn dekt. In dit geval vindt er wel een materiële wijziging van de inhoud van het recht plaats.
2. Het bestaand recht voldoet reeds inhoudelijk aan de te implementeren richtlijn, anders dan door dynamische verwijzing. In dit geval is er in feite geen sprake van een wijziging van het materiële recht, met dien verstande dat het bestaande recht nu ook ter uitvoering van een Europese verplichting dient.

Vanwege het belang van de kenbaarheid van deze wijzigingen, geldt in beide gevallen de verplichting om mededeling te doen in de Staatscourant van (zie [aanwijzing 9.13](#)):

- de titel van de richtlijn
- de bestaande nationale regelingen waarmee voldaan wordt aan de richtlijn;
- de datum met ingang waarvan de te implementeren regeling in de Nederlandse rechtsorde van toepassing is, dan wel vanaf welk tijdstip wijzigingen van de desbetreffende bepalingen van de bindende EU-rechtshandeling doorwerken in het Nederlandse recht;
- de [transponeringstabel](#).

Deze Staatscourantpublicatie kan vervolgens in de IDB worden opgenomen.

Wanneer er echter wel een implementatieregeling vereist is naast de bestaande regelgeving zal in de toelichting bij die regeling reeds uiteengezet worden hoe de bindende EU-rechtshandeling wordt geïmplementeerd, met inbegrip van de implementatie door middel van bestaand recht. In dat geval kan, zoals de aanwijzing aangeeft, een aparte mededeling achterwege blijven.

Een voorbeeld uit het verleden van een mededeling in de Staatscourant kan gevonden worden in het kader van de implementatie van richtlijn nr. 89/397/EEG van de Raad van 14 juni 1989 inzake de officiële controle op levensmiddelen (PbEG L 186). Deze richtlijn bevatte de algemene beginselen voor de uitoefening van de officiële controle op levensmiddelen. Deze beginselen maken reeds deel uit van de Warenwet en van de taak van het Staatstoezicht (met name van de Hoofdinspectie voor de Gezondheidsbescherming) uit hoofde van die wet, zodat het niet noodzakelijk werd geoordeeld ter uitvoering van bedoelde richtlijn wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te passen. Desalniettemin werd het wenselijk geacht, zichtbaar te maken dat eerdergenoemde officiële controle geschiedt met inachtneming van de richtlijn. Een in de Staatscourant gepubliceerde aanwijzing (Stcrt. 1992, 83) voor de hoofdinspecteur voor de gezondheidsbescherming en de veterinaire hoofdinspecteur om bij de vervulling van hun wettelijke taak de richtlijn in acht te nemen, strekte daartoe.

Laatst gewijzigd op: 7-4-2025

3.5.3.d De datum van toepassing of effectieve werking

In de IDB moeten een aantal data worden opgegeven, waaronder de datum van inwerkingtreding van de regeling, maar bijvoorbeeld ook de publicatiedatum. Dit is van belang omdat de Commissie met name geïnteresseerd is in het tijdstip met ingang waarvan de implementatieregeling effect heeft.

Meer informatie

- [NUM-systeem](#)
- [IDB/iTimer](#) of [IDB/iTIM](#)
- [Contactpersonen IDB/iTimer](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.5.4 Andere meldingen in de EU-regeling dan de implementatiemelding

Een richtlijn kan naast de verplichting tot het melden van de volledige implementatie ook nog andersoortige meldplichten bevatten. Hetzelfde geldt overigens voor verordeningen. Deze meldingen verlopen veelal (zie voorbeeld 1 hieronder voor een uitzondering) echter niet via het NUM-systeem en de iTimer maar op andere wijze. De uitvoering van deze verplichtingen kunnen echter wel essentieel zijn voor de volledige implementatie (zie voorbeeld 2).

Voorbeeld 1

Een voorbeeld waarin de melding in een richtlijn wél via het NUM-systeem verliep betreft de richtlijn mediation. In deze richtlijn zat een verplichting om naast de implementatiemelding ook andere informatie te melden, namelijk:

“3. De lidstaten delen de Commissie mee welke rechterlijke of andere instanties bevoegd zijn een verzoek in de zin van de leden 1 en 2 in ontvangst te nemen.”

Voorbeeld 2

Een voorbeeld van een andersoortige melding in een richtlijn betreft bijvoorbeeld de verplichting onder de herziene richtlijn

erkenning beroepskwalificaties (Richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt („de IMI-verordening”), PbEU 2013, C 354) waarin het volgende was opgenomen:

“3. De lidstaten onderzoeken of de eisen in hun nationale rechtsorde die de toegang tot of de uitoefening van een bepaald beroep beperken tot de houders van bepaalde beroepskwalificaties, inclusief het voeren van beroepstitels en de beroepsactiviteiten die de titel toelaat, in dit artikel „eisen” genoemd, verenigbaar zijn met de volgende beginselen:

- a) de eisen zijn direct noch indirect discriminerend op grond van nationaliteit of verblijfplaats;
- b) de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- c) de eisen zijn aangepast aan het bereiken van het beoogde doel en gaan niet verder dan wat nodig is om dat doel te bereiken.

4. Lid 1 is ook van toepassing op beroepen die in een lidstaat gereguleerd zijn door een vereniging of organisatie in de zin van artikel 3, lid 2, en op alle eisen met betrekking tot lidmaatschap van die verenigingen of organisaties.

5. Uiterlijk op 18 januari 2016 verstrekken de lidstaten de Commissie informatie over de eisen die ze willen handhaven en de redenen waarom die eisen volgens hen in overeenstemming zijn met lid 3. De lidstaten verstrekken binnen zes maanden na de vaststelling van de maatregel informatie over de eisen die ze nadien hebben ingevoerd en de redenen waarom deze eisen volgens hen in overeenstemming zijn met lid 3.”

Een ander voorbeeld betreft [artikel 114 VWEU](#) (artikel 95 VEG oud) dat bepaalt dat verdergaande nationale maatregelen gemeld dienen te worden.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.6 Fase toepassing EU-recht

3.6.1 De inbreukprocedure

3.6.1.a Taak Commissie en Hof

Zoals in [artikel 17 VEU](#) vastgelegd heeft de Europese Commissie onder meer als taak om toe te zien op zowel de toepassing van de Verdragen als de maatregelen die de instellingen krachtens de Verdragen vaststellen. Onder controle van het Hof van Justitie van de Europese Unie ziet zij toe op de toepassing van het recht van de Europese Unie. In [artikel 19 VEU](#) is vastgelegd dat het Hof van Justitie van de EU tot taak heeft de eerbiediging van het recht te verzekeren bij de uitlegging en de toepassing van de Verdragen. De lidstaten dienen te voorzien in de nodige rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.

Er zijn meerdere procedures in het VWEU opgenomen ten behoeve van deze taken. Zo bevat bijvoorbeeld [artikel 267 VWEU](#) de prejudiciële procedure waarbij nationale rechters uitleg kunnen en in sommige gevallen moeten vragen aan het Hof van Justitie van de EU. Voor wat betreft de verplichting tot volledige en tijdige implementatie van bindende EU-rechtshandelingen, is de verdragsbreuk- of inbreukprocedure, de belangrijkste.

Raadpleeg voor een volledig overzicht van de verschillende procedures bijvoorbeeld de [site van het Expertise Centrum Europees Recht](#).

In [artikel 258 VWEU](#) (oud 226 VEG) is opgenomen:

Indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, brengt zij dienaangaande een met redenen omkleed advies uit, na deze staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken.

Indien de betrokken staat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak

aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

In [artikel 260 VWEU](#) (oud artikel 228 VEG) is vervolgens aangegeven:

1. *Indien het Hof van Justitie van de Europese Unie vaststelt dat een lidstaat een der krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, is deze staat gehouden die maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof.*
2. *Indien de Commissie van oordeel is dat de betrokken lidstaat niet het nodige heeft gedaan om gevolg te geven aan het arrest van het Hof, kan zij, nadat zij deze staat de mogelijkheid heeft geboden zijn opmerkingen in te dienen, de zaak voor het Hof brengen. De Commissie vermeldt het bedrag van de door de betrokken lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht.*
Indien het Hof vaststelt dat de betrokken lidstaat zijn arrest niet is nagekomen, kan het deze staat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen.
Deze procedure geldt onverminderd het bepaalde in artikel 259.
3. *Wanneer de Commissie bij het Hof een zaak aanhangig maakt op grond van artikel 258 omdat zij van oordeel is dat de betrokken lidstaat zijn verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn niet is nagekomen, kan de Commissie, indien zij dit passend acht, aangeven wat haars inziens gezien de omstandigheden een redelijke hoogte is voor de door deze lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom.*
Indien het Hof de niet-nakoming vaststelt, kan het de betrokken lidstaat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen die niet hoger is dan de Commissie heeft aangegeven. De verplichting tot betaling gaat in op de door het Hof in zijn arrest bepaalde datum.

Binnen de Europese Commissie is het [secretariaat-generaal belast met de coördinatie van het toezicht van de Europese Commissie op de naleving door de lidstaten van het EU-recht \(en dus ook hun implementatieverplichtingen\)](#).

NB van belang is nog te noemen dat op basis van [artikel 259 VWEU](#) ook andere lidstaten een inbreukprocedure kunnen starten tegen een andere lidstaat. Indien een lidstaat van mening is dat een andere lidstaat zijn verplichtingen op grond van het gemeenschapsrecht niet is nagekomen moet hij op grond van [artikel 259 VWEU](#) zijn klachten hierover eerst aan de Europese Commissie voorleggen die dan een met redenen omkleed advies kan uitbrengen nadat de klagende en aangesproken lidstaat beiden in de gelegenheid zijn gesteld schriftelijke en mondelinge opmerkingen te maken. Pas eventueel daarna, of wanneer een met redenen omkleed advies niet wordt uitgebracht, kan de klacht aan het Hof van Justitie worden voorgelegd. Deze procedure wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.

Voor wat betreft implementatie is het derde lid van [artikel 260 VWEU](#) van belang, waarin is opgenomen dat in het geval van niet tijdige notificatie van implementatie een snellere procedure geldt. Hieronder wordt op het verloop van de procedure ingegaan en de specifieke regels bij te late implementatie.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.6.1.b Overzicht verloop inbreukprocedure

Het belangrijkste doel van de inbreukprocedure is uiteraard de lidstaat die in gebreke is ertoe te bewegen alsnog het Unierecht na te komen. Daarnaast heeft de inbreukprocedure, net als alle andere procedures voor het Hof van Justitie en Gerecht van Eerste Aanleg, ook als functie dat het Hof en het Gerecht hiermee uitleg kunnen geven aan het Unierecht.

In het geval van niet-naleving van de verplichting bepaalde Europese regelgeving tijdig en juist te implementeren is het middel van de inbreukprocedure de laatste jaren alleen nog maar prominenter geworden. In de al eerder aan de orde gekomen database van het Secretariaat-Generaal van de Europese Commissie dienen de lidstaten van de Europese Unie hun wet- en regelgeving ter implementatie van richtlijnen elektronisch te notificeren. Omdat in deze database vooraf allerlei informatie is ingevoerd, zoals ook de implementatietermijn van een Europees rechtsinstrument, geldt een 'piepsysteem'. Zodra de implementatietermijn overschreden is door een bepaalde lidstaat, is dit bij de Europese Commissie bekend en wordt min of meer automatisch een inbreukprocedure gestart.

Het verloop van de inbreukprocedure kenmerkt zich door verschillende fases met een oplopende mate van 'serieusheid': na een administratieve fase kan een rechterlijke fase volgen voor het Hof van Justitie, die eventueel sancties kan opleggen.

Waar de procedure op neerkomt is dat de Europese Commissie en de lidstaat in kwestie in een zogenoemde administratieve fase in een schriftelijke (en soms ook mondelinge) dialoog hun beider standpunten uiteenzetten. Lukt het partijen niet om op deze wijze nader tot elkaar te komen, dan kan op initiatief van de Europese Commissie een rechterlijke fase voor het Hof van Justitie aanhangig gemaakt worden. Indien het Hof oordeelt dat de lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen kan in een

tweede procedure het Hof een boete en een dwangsom aan de lidstaat opleggen. In het geval van te late implementatie kan het Hof al in eerste procedure een boete en een dwangsom aan een lidstaat opleggen ([artikel 260, derde lid VWEU](#)). Zie onderdeel 3.6.1f Snellere en strengere procedure bij te late implementatie.

De inbreukprocedure van de [artikelen 258](#) en [260 VWEU](#) is een middel dat de Europese Commissie naar eigen inzicht kan inzetten en dit geldt ook voor de diverse stappen van de procedure.

De stappen die door de Europese Commissie gezet kunnen worden wegens het in gebreke zijn van een lidstaat, berusten op discretionaire bevoegdheden. De [artikelen 258](#) en [260 VWEU](#) spreken overal van 'indien de Commissie van mening is dat'. Er is dus geen sprake van verplichtingen. Hierdoor is het mogelijk dat de Europese Commissie bijvoorbeeld halverwege de inbreukprocedure (na de administratieve fase) besluit dat een zaak niet voor het Hof van Justitie aanhangig wordt gemaakt, omdat de lidstaat inmiddels zijn implementatieregelgeving heeft getroffen of heeft aangepast, dan wel heeft aangegeven dat te zullen doen.

3.6.1.c Administratieve fase: ingebrekestelling

Indien de Europese Commissie besluit een inbreukprocedure te starten is de eerste stap van de administratieve fase het schriftelijk ingebrekestellen van de lidstaat ([artikel 258 VWEU](#)).

Indien een lidstaat naar de mening van de Europese Commissie zijn verplichtingen niet nakomt, kan de Europese Commissie allereerst de lidstaat op de hoogte stellen van een vermeende niet-nakoming, door de lidstaat schriftelijk aan te manen door middel van een ingebrekestelling. Hiermee is de administratieve fase van inbreukprocedure van [artikel 258 VWEU](#) officieel gestart. In de ingebrekestelling zet de Europese Commissie gemotiveerd uiteen waarom de lidstaat zijn verplichtingen volgens haar niet nakomt en wordt de lidstaat opgeroepen een reactie te geven binnen een termijn van twee maanden.

In de brief die de Europese Commissie stuurt zet zij gemotiveerd uiteen waarom zij van mening is dat een lidstaat – ingeval van implementatie – de Europese regelgeving in kwestie niet juist heeft geïmplementeerd. In het geval van niet-tijdige implementatie is de motivering vanzelfsprekend vrij kort. Het starten van de inbreukprocedures in dat soort gevallen gaat zeker sinds het hiervoor al genoemde 'piepsysteem' (database Secretariaat-Generaal van de Europese Commissie met implementatietermijn en genotificeerde nationale implementatiemaatregelen) automatisch: soms 'regent' het in de Europese Unie inbreukprocedures als er weer een implementatietermijn van een richtlijn is verstreken.

In de ingebrekestelling wordt de aangesproken lidstaat in kwestie verzocht te reageren binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van de ingebrekestelling.

Een ingebrekestelling eindigt met de volgende formuleringen:

De Commissie nodigt uw regering uit, krachtens artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, om binnen twee maanden na ontvangst van deze brief haar opmerkingen over het hierboven uiteengezette standpunt aan de Commissie te doen toekomen.

De Commissie behoudt zich het recht voor, na kennisneming van deze opmerkingen of indien deze opmerkingen haar niet binnen de vastgestelde termijn mochten bereiken, een met redenen omkleed advies als bedoeld in genoemd artikel uit te brengen.

De lidstaat die ingebreke is gesteld reageert meestal schriftelijk op de ingebrekestelling waarna in uitzonderingsgevallen mondeling overleg tussen de Europese Commissie en de lidstaat volgt. Soms leiden de ingebrekestelling, de reactie van de lidstaat daarop en de eventueel er op volgende dialoog tot beëindiging of opschorting van de procedure, bijvoorbeeld omdat de lidstaat inmiddels alsnog (goed) geïmplementeerd heeft of beloofd heeft dat binnen afzienbare tijd te doen. Het is daarom in zijn algemeenheid van belang om tijdig te reageren op een ingebrekestelling van de Europese Commissie.

3.6.1.d Administratieve fase: met redenen omkleed advies

In het geval dat de ingebrekestelling, de reactie van de lidstaat en de eventueel daarop volgende dialoog niet leiden tot volledige of juiste implementatie of nakoming van verplichtingen, kan de Europese Commissie de volgende stap zetten in de administratieve fase, namelijk het uitbrengen van een met redenen omkleed advies ([artikel 258 VWEU](#)).

Net als in het geval van de ingebrekestelling zet de Europese Commissie gemotiveerd uiteen waarom de lidstaat volgens haar

nog altijd niet zijn verplichtingen nakomt. Daarnaast dient de lidstaat binnen een termijn van twee maanden aan het advies gevolg te geven. Het met redenen omkleed advies bevat een duidelijke uiteenzetting van de gronden die de Europese Commissie tot de overtuiging hebben gebracht dat de lidstaat de op hem rustende implementatieplicht niet is nagekomen.

Een met redenen omkleed advies eindigt als volgt:

'Om deze reden brengt de Commissie, na bij schrijven van (datum ingebrekestelling) de Nederlandse regering in de gelegenheid te hebben gesteld haar opmerkingen te maken, het in de eerste alinea van [artikel 258 VWEU](#) bedoelde met redenen omklede advies uit dat het Koninkrijk der Nederlanden niet de verplichtingen is nagekomen die voor deze lidstaat voortvloeien uit de artikelen (artikelen van de Europese regelgeving die naar het oordeel van de Europese Commissie niet juist zijn geïmplementeerd) alsmede uit de [artikelen 4 VEU](#) en 258 VWEU. Krachtens de tweede alinea van [artikel 258 van het Verdrag](#) verzoekt de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden de nodige maatregelen te nemen teneinde binnen een termijn van twee maanden], te rekenen vanaf de kennisgeving van dit advies, hieraan gevolg te geven'.

Net als in het geval van een ingebrekestelling reageert een lidstaat meestal schriftelijk op het met redenen omkleed advies en kan in uitzonderingsgevallen een dialoog volgen met de Europese Commissie.

Hoewel het met redenen omkleed advies een strenger middel vertegenwoordigt dan de ingebrekestelling (het advies is immers een soort opdracht waaraan gevolg moet worden gegeven en de ingebrekestelling is meer een soort eerste waarschuwing) krijgt de lidstaat in sommige gevallen ook in deze fase de gelegenheid opmerkingen te maken, waardoor eventueel problemen alsnog opgelost kunnen worden.

3.6.1.e Contentieuze fase/Hofzaak

Als de administratieve fase van de inbreukprocedure geen soelaas biedt en de Europese Commissie nog steeds van mening is dat de lidstaat niet nakomt, kan de Europese Commissie het Hof van Justitie verzoeken vast te stellen dat de lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen. Artikel 260 VWEU bepaalt dat 'indien de betrokken lidstaat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, de Commissie de zaak aanhangig kan maken bij het Hof van Justitie'. Zoals hiervoor al aan de orde gekomen betreft ook deze stap in de procedure een 'kan' (discretionaire) bevoegdheid aan de zijde van de Europese Commissie.

Het Hof van Justitie kan vaststellen dat de lidstaat in kwestie inderdaad zijn verplichtingen op grond van het Europese recht niet is nagekomen. De lidstaat is in zo'n geval verplicht gevolg te geven aan dat oordeel en alle maatregelen te treffen die nodig zijn om uitvoering aan het arrest te geven en de inbreuk te beëindigen ([260 VWEU](#)). In het geval het Hof van Justitie bijvoorbeeld vaststelt dat een lidstaat bepaalde Europese regelgeving niet goed geïmplementeerd heeft, dient de lidstaat alsnog goed te implementeren (het arrest zal hier meestal handvatten voor bieden).

[Artikel 260 lid 2 VWEU](#) biedt de mogelijkheid voor de Europese Commissie een tweede rechtszaak tegen de lidstaat aan te spannen indien de lidstaat naar de mening van de Europese Commissie geen of onvoldoende uitvoering geeft aan het arrest van het Hof in de eerste rechtszaak. Alvorens een dergelijke tweede rechtszaak aanhangig kan worden gemaakt wordt de lidstaat eerst weer in gebreke gesteld door de Commissie, ditmaal vanwege de niet-nakoming van het arrest. De lidstaat wordt wederom in de gelegenheid gesteld zijn opmerkingen te maken, waarna de Europese Commissie weer een met redenen omkleed advies kan uitbrengen waarin is gepreciseerd welke punten van het arrest volgens de Europese Commissie niet worden nagekomen.

Als de zaak hierna voor de Hof van Justitie wordt gebracht en het Hof de Europese Commissie in het gelijk stelt, kan het Hof de lidstaat sancties opleggen. [Artikel 260 VWEU](#) spreekt van een boete of een dwangsom. Uit een arrest van het Hof van Justitie in 2005 in een 'tweede zaak' tegen Frankrijk blijkt echter dat zowel een boete als een dwangsom (dus cumulatief) kunnen worden opgelegd, waarbij het Hof bovendien niet gebonden is aan het verzoek van de Europese Commissie hieromtrent (HvJ EG, 12 juli 2005, [C-304/02](#) (Commissie vs. Frankrijk of Boete en dwangsom, Jur. 2005 p. I-06263). Dit geldt in het geval van onjuiste implementatie of uitvoering van het EU recht door een lidstaat. In het geval van te late implementatie kan het Hof al in eerste procedure een boete en een dwangsom aan een lidstaat opleggen ([artikel 260, derde lid VWEU](#)). Zie [onderdeel 3.6.1f Snellere en strengere procedure bij te late implementatie](#).

In ICER-verband zijn een advies en een handleiding over de boete en dwangsom rechtspraak opgesteld die meer informatie bevatten over de 'tweede zaak' in inbreukprocedures ('ICER-advies en Handleiding boete en dwangsom', ICER 12/04/2006 (voor een beschrijving van het werk van de ICER zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.2 onder Leidraad voor onderhandelaars en andere producten van de Interdepartementale Commissie Europees Recht).

3.6.1.f Snellere en strengere procedure bij te late implementatie

Sinds het [Verdrag van Lissabon](#) is een sneller regime ingesteld voor de situatie dat implementatie niet tijdig volledig is gemeld. Het derde lid van [artikel 260 VWEU](#) bepaalt daartoe dan ook:

“3. Wanneer de Commissie bij het Hof een zaak aanhangig maakt op grond van artikel 258 omdat zij van oordeel is dat de betrokken lidstaat zijn verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn niet is nagekomen, kan de Commissie, indien zij dit passend acht, aangeven wat haars inziens gezien de omstandigheden een redelijke hoogte is voor de door deze lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom. Indien het Hof de niet-nakoming vaststelt, kan het de betrokken lidstaat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen die niet hoger is dan de Commissie heeft aangegeven. De verplichting tot betaling gaat in op de door het Hof in zijn arrest bepaalde datum.”

In de gevallen dat er sprake is van het niet tijdig volledig melden van implementatie van een richtlijn aan de Commissie, zal niet alleen de ingebrekestelling automatisch worden uitgebracht, gevolgd door een met redenen omkleed advies, maar is voor de veroordeling van een lidstaat met oplegging van een financiële sanctie maar één arrest van het Hof van Justitie nodig in plaats van twee. Direct bij de eerste uitspraak zal de Commissie zowel een boete als een dwangsom vragen met ingang van de in het arrest bepaalde dag. De boete zal daarbij berekend worden aan de hand van criteria die uitgaan van het tijdstip waarop de lidstaat ingebreke raakte, namelijk de afloop van de omzettingstermijn.

3.6.2 Hoogte financiële sanctie en fatale termijn voorkomen sanctie

De Commissie heeft in haar boetebeleid vastgelegd op welke wijze ze de boete en dwangsom berekend die ze het Hof zal verzoeken op te leggen. Op de ECER-site zijn altijd de [actuele bedragen](#) opgenomen.

In de Commissiemededeling C(2016) 8600 - EU law: Better results through better application (of: EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing, PbEU 2017, C 18) kondigt de Commissie een verscherping van haar handhavingsbeleid aan. In deze mededeling geeft ze namelijk met betrekking tot het niet-tijdig melden van volledige implementatie aan dat:

“In het licht van de opgedane ervaring zal de Commissie haar praktijk ten aanzien van krachtens [artikel 260, lid 3, VWEU](#) voor het Hof van Justitie gebrachte zaken nu aanpassen, zoals zij heeft gedaan bij krachtens [artikel 260, lid 2, VWEU](#) voor het Hof van Justitie gebrachte zaken, door het Hof systematisch te verzoeken een forfaitaire som en een dwangsom op te leggen. Bij de bepaling van het bedrag van de forfaitaire som in overeenstemming met haar praktijk zal de Commissie rekening houden met de omzettingsgraad om de ernst van de niet-omzetting te bepalen.

Het logische gevolg van de aanpak betreffende de betaling van de forfaitaire som is dat de Commissie haar klacht niet louter zal intrekken omdat een lidstaat de inbreuk rechtzet door de richtlijn in de loop van de procedure om te zetten. Het Hof van Justitie kan in dat geval niet besluiten een dwangsom op te leggen omdat dit geen nut meer zou hebben. Het kan echter wel een forfaitaire som opleggen als sanctie voor de duur van de inbreuk tot het tijdstip waarop de situatie is rechtgezet, aangezien dit aspect van de zaak niet zonder voorwerp is. De Commissie zal ernaar streven het Hof van Justitie steeds onverwijld op de hoogte te brengen wanneer een lidstaat een einde maakt aan een inbreuk, in welk stadium van de gerechtelijke procedure ook. Zij zal hetzelfde doen wanneer een lidstaat na een arrest krachtens [artikel 260, lid 3, VWEU](#) de situatie rechtzet en de verplichting om een dwangsom te betalen bijgevolg afloopt.

Bij wijze van overgang zal de Commissie haar hierboven uiteengezette aangepaste praktijk alleen toepassen op inbreukprocedures waarvoor het besluit om de brief met ingebrekestelling te versturen, zal worden genomen na de bekendmaking van deze mededeling.

Tot slot zij eraan herinnerd dat de Commissie, zoals reeds uiteengezet in haar mededeling van 2011, nauwlettend onderscheid zal maken tussen een incorrecte omzetting en een (gedeeltelijk) gebrek aan omzetting.”

Het huidige beleid van de Commissie is dat ze standaard een dwangsom eist bij te late implementatie en eventueel een boete (zie de mededeling van de Commissie over [artikel 260 VWEU](#) COM(2007)502). Daarin geeft de Commissie aan zich ten doel te stellen om inbreukzaken na twaalf maanden voor het Hof van Justitie te brengen wanneer na die termijn de richtlijn nog steeds niet is omgezet. Indien alleen een dwangsom wordt geëist kunnen de lidstaten betaling van de dwangsom voorkomen door voor de uitspraak van het Hof de richtlijn alsnog te implementeren. Met het nieuwe beleid wil de Commissie dit zoveel mogelijk tegengaan door een inbreukzaak niet in te trekken louter vanwege het feit dat de betreffende lidstaat gedurende de procedure bij het Hof alsnog implementeert. Indien dit beleid inderdaad stand houdt bij het Hof betekent dat concreet dat het voortaan niet langer mogelijk is een financiële sanctie te voorkomen, nadat de inbreukzaak wegens niet-tijdige implementatie bij het Hof aanhangig is gemaakt. Bijkomend probleem is dat er soms verschil van mening is tussen de lidstaat en de Commissie of er sprake is van volledige implementatie en of [artikel 260, derde lid VWEU](#) dus van toepassing is. Verder was er na

inwerkingtreding van het [Verdrag van Lissabon](#) eerst het aandachtspunt niet duidelijk was of [267, derde lid VWEU](#) alleen van toepassing is op richtlijnen die na het [verdrag van Lissabon](#) (dus 1 december 2009) zijn vastgesteld, of dat deze voor alle richtlijnen geldt. Vervolgens is er discussie ontstaan over de vraag of deze procedure ook van toepassing is op niet-wetgevingshandelingen. Uiteindelijk zal alleen het Hof van Justitie hier uitsluitstel over kunnen geven.

Gelet op dit strikte boetebeleid is het van belang om indien in de onderhandelingsfase al voorzienbaar is dat een implementatietermijn te kort is, dit mee te nemen bij de onderhandelingen. Verder is het van belang om tijdig implementeren serieus te nemen in die zin dat de Commissie ook wel degelijk kijkt naar de inspanningen in de wetgevingsprocedure bij implementatie. Dit weegt namelijk zwaar bij de overwegingen van de Commissie om al dan niet een inbreukzaak door te zetten naar het Hof. Verder is het raadzaam om de Commissie tijdig op de hoogte te stellen bij het oplopen van achterstand bij een doorgegeven planning. Indien de Commissie een planning heeft ontvangen en deze wordt steeds bijgesteld, dan weegt ook dit zwaar bij de beleidsmatige keuze van de Commissie om een inbreukzaak door te zetten.

Laatst gewijzigd op: 2-3-2020

3.6.3 Nederlandse coördinatie door BZ

Tijdens de rechterlijke fase treedt de afdeling Europees recht van de Directie Juridische Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ/DJZ/ER) op als 'agent', dat wil zeggen als vertegenwoordiger van de lidstaat Nederland voor het Hof van Justitie. Meer informatie en gerelateerde documenten zijn beschikbaar op de pagina [Deelname Nederland aan EU-Hofzaken](#) op de website van de ECER.

Over de wijze waarop (inter)departementaal wordt omgegaan met inbreukzaken in de administratieve fase zijn eveneens ICER-afspraken gemaakt (ICER-notitie 'Rol BZ/DJZ/ER in infractieprocedures' ICER 2008-06-7). Deze afspraken gaan uit van een eerste verantwoordelijkheid voor het betrokken departement zelf en het [ICER-H-lid van dat departement](#). De afspraken houden het volgende in:

- Het ICER-H-lid of een collega-expert op Europeesrechtelijk terrein op het eerstverantwoordelijke departement heeft een coördinerende rol bij het beantwoorden van brieven aan de Europese Commissie (met name aan de orde bij juridisch complexe dossiers).
- Waar niet wordt voorzien in betrokkenheid van een eigen departementaal expert, wordt de afdeling Europees recht van de Directie Juridische Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ/DJZ/ER) ingeschakeld alvorens tot het verzenden van een beantwoordingsbrief wordt overgegaan.
- Inbreukprocedures die naar de mening van het verantwoordelijke departement van principiële aard zijn, of geschillen waarin een horizontaal onderwerp aan de orde is en meerdere departementen belangen hebben, zullen door de departementen onder de aandacht van BZ/DJZ/ER worden gebracht.

Daarnaast kan de betrokkenheid van de PVEU toegevoegde waarde hebben op adviserend vlak, zowel inhoudelijk als strategisch. Het komt voor dat er voorafgaand aan een officiële ingebrekestelling eerst contact is tussen de Europese Commissie en nationale ambtenaren, dikwijls met medewerking van vertegenwoordigers van de PVEU. Op deze manier kan soms bewerkstelligd worden dat een inbreukprocedure niet gestart wordt omdat de lidstaat bijvoorbeeld kan uitleggen dat implementatieregelgeving bijna klaar is etc. Daarnaast is in ICER-verband in het kader van zaken van principiële aard (zie derde bullet onder het vorige blokje) ook nog afgesproken dat wanneer de PVEU op de hoogte raakt van dergelijke inbreuken, zij BZ/DJZ/ER hierover zal informeren.

Laatst gewijzigd op: 1-8-2024

3.6.4 Openbaarheid

Het verdient aanbeveling om in het geval van een inbreukprocedure wegens te late implementatie bruikbaar materiaal dat er al ligt (bijvoorbeeld ontwerpregelgeving in een enigszins gevorderd stadium van de Nederlandse wetgevingsprocedure) alvast voor te leggen aan de Europese Commissie door bijvoorbeeld een en ander mee te sturen in de schriftelijke reactie op de ingebrekestelling. Een punt van aandacht is het al dan niet openbaar zijn van de stukken.

Zoals al aan de orde gekomen is het starten van een inbreukprocedure (inclusief alle bijbehorende stappen) voor de Europese Commissie een 'kan-bevoegdheid'. In verband met de beperkte capaciteit van de juridische dienst van de Europese

Commissie stelt zij prioriteiten in het kader van de inbreukprocedure (zie ook hierna de zogenoemde 'prioritaire inbreuken' die de Europese Commissie heeft bepaald in haar mededeling 'A Europe of results') en maakt zij een selectie welke zaken wel en welke niet voortvarend worden aangepakt. Het kan daarom in het geval van niet-tijdige implementatie helpen om voorafgaand of tijdens de inbreukprocedure te laten zien wat er al gedaan is door Nederland. Zo kan het nuttig zijn ontwerpregelgeving in een enigszins gevorderd stadium van de Nederlandse wetgevingsprocedure alvast op te sturen naar de Europese Commissie, ook als deze regelgeving nog ter advisering bij de Raad van State ligt. Hierbij is wel het gegeven dat het om nog niet openbare stukken gaat een punt van aandacht. Omdat het hier verkeer tussen overheden betreft is er geen sprake van een openbaarmaking in de zin van artikel 25a van de Wet op de Raad van State en vormen de voorschriften van dit artikel dus geen belemmering de ontwerpregelgeving alvast naar Brussel te sturen. Als de Europese Commissie eenmaal in het bezit is van de ontwerpregelgeving kan publicatie 'naar buiten' echter wel eventueel op de loer liggen: op grond van de zogenoemde 'Eurowob' (Verordening nr. [1049/2001/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, PbEG L 145/43) dienen instellingen van de Europese Unie aan wie toegang wordt gevraagd tot documenten die zij onder zich hebben (afkomstig van bijvoorbeeld een lidstaat) belanghebbenden (zoals de lidstaat) om toestemming te vragen. Echter, als deze toestemming niet wordt gegeven kan eventueel alsnog toegang worden verleend als men in Brussel op basis van (toetsing aan de weigeringsgronden van) de Eurowob het belang van openbaarmaking zwaarder vindt wegen dan het belang van – in dit geval – de lidstaat bij niet openbaarmaking. Kortom, bij niet openbare Nederlandse stukken verdient het aanbeveling om, bij de overweging deze stukken al dan niet naar de Europese Commissie te sturen, een Eurowob expert te raadplegen.

In de recente uitspraak van het Hof in de zaak [C-213/15p](#) oordeelt het Hof dat burgers processtukken van lidstaten niet kunnen opvragen bij het EU-Hof. Maar als de Europese Commissie de stukken van het EU-Hof heeft gekregen, mag de Commissie ze in beginsel openbaar maken als burgers daarom verzoeken. Wel kan de Commissie vrijgave weigeren zo lang de procedure nog loopt. Zie verder het [nieuwsbericht over deze zaak op de ECER-site](#).

Overigens [publiceert de Commissie wel alle besluiten omtrent inbreukzaken op haar site](#), waardoor deze openbaar zijn.

Meer informatie

- [Over inbreukzaken](#):
- [Over de ICER-H](#):
- Over de vertrouwelijkheid van de EU PILOT en inbreukprocedures: ICER-notitie - Toegang tot documenten in lopende (pre-) infractieprocedures

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.6.5 Andere problemen wegens te late of onjuiste implementatie

.

3.6.5.a Richtlijnconforme interpretatie en buiten toepassing eventueel strijdige nationale wetgeving

Niet alleen vanuit Brussel of vanuit andere lidstaten kunnen acties volgen indien niet aan implementatieverplichtingen wordt voldaan. Ook op nationaal niveau kan niet-tijdige of niet juiste implementatie problemen opleveren, namelijk wanneer een nationale rechter zich hiermee geconfronteerd ziet.

Indien in een zaak voor een nationale rechter Nederlandse wet- en regelgeving aan de orde komt waarop Europese regelgeving betrekking heeft, dient de rechter deze nationale wet- en regelgeving zoveel mogelijk conform de Europese regelgeving uit te leggen. Het gaat hier om het leerstuk van de richtlijnconforme interpretatie (HvJ EG, 7 november 1989, [C-125/88](#) (Nijman) en HvJ EG, 13 november 1990, [C-106/89](#) (Marleasing)).

In sommige situaties betekent deze verplichting dat nationale wet- en regelgeving die in strijd is met Europese regelgeving, buiten toepassing moet worden gelaten wanneer de Europese regelgeving niet (tijdig) of niet juist is geïmplementeerd. De rechter kan dan de foutieve maatregelen buiten toepassing laten. Er moet dan wel sprake zijn van strijd met direct werkende bepalingen in de Europese regelgeving. Bepalingen die voortvloeien uit een verordening hebben doorgaans directe of

rechtstreekse werking: dat wil zeggen dat individuen er een beroep op kunnen doen voor de bevoegde nationale rechter tegenover de staat (verticale directe werking) en tegenover een andere particuliere partij (horizontale rechtstreekse werking). Verder kunnen ook richtlijnen, mits ze voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk zijn, directe werking hebben in de nationale rechtsorde, zij het dat deze directe werking geen horizontale directe werking kan zijn. Voor buitenwerkingstelling is verder van belang dat deze niet kan plaatsvinden in horizontale verhoudingen, met andere woorden: in de rechtsverhouding tussen burgers onderling blijft de met het Europees recht strijdige nationale regelgeving gelden.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.6.5.b Schadevergoeding

De lidstaat is verplicht onder de door het Hof vastgestelde voorwaarden de schade te vergoeden die particulieren ondervinden door het niet, het niet tijdig of het onjuist implementeren van richtlijnen.

Dit heeft het Hof bepaald in gevoegde zaken [C-6/90 en C-9/90](#), Francovich en Bonifaci, Jur. 1991, blz. 1-5357. De bedoelde voorwaarden uit het Francovich-arrest zijn:

het resultaat dat de richtlijn beoogt, behelst de toekenning van rechten aan particulieren;

de inhoud van die rechten moet kunnen worden vastgesteld op basis van de bepalingen van de richtlijn;

en

er moet een causaal verband bestaan tussen de schending en de geleden schade.

Verder moet er sprake zijn van een voldoende gekwalificeerde schending (zie gevoegde zaken [C-46/93 en C-48/93](#), Brasserie du Pêcheur en Factortame, Jur. 1996, p. I-1029). Of er van een voldoende gekwalificeerde schending sprake is, hangt af van de mate van discretionaire ruimte die de lidstaat heeft (zie gevoegde zaken [C-178/94](#), [C-179/94](#), [C-188/94](#), [C-189/94 en C-190/94](#), Dillenkofer e.a., Jur. 1996, p. I-4845). Is er sprake van een zekere mate van beleidsruimte, dan levert pas een kennelijke en ernstige miskenning van de grenzen van deze beleidsruimte een voldoende gekwalificeerde schending op. Is er geen of slechts een zeer beperkte mate van beleidsruimte, dan is een enkele inbreuk op het gemeenschapsrecht voldoende om tot een voldoende gekwalificeerde schending te komen. Indien een richtlijn onjuist is geïmplementeerd, hoeft dit dus niet automatisch te leiden tot een voldoende gekwalificeerde schending (vgl. zaak [C-392/93](#), British Telecom, Jur. 1996, p. I-1613), terwijl dit bij niet of niet tijdige implementatie wel het geval is (tenzij de lidstaat redelijkerwijs mocht aannemen dat bestaande wetgeving reeds voldeed). Op de lidstaten rust er derhalve een risico-aansprakelijkheid terzake van het niet of niet tijdige implementeren.

Aansprakelijkheid van de lidstaat wegens schending van de implementatieverplichting staat los van andere gevolgen die verbonden kunnen zijn aan de schending van de implementatieverplichting, zoals rechtstreekse werking van richtlijnbeoordelingen, en richtlijnconforme interpretatie (zie bijv. gevoegde zaken Brasserie du Pêcheur en Factortame, vindplaats hierboven en zaak [C-334/92](#), Wagner Miret, Jur. 1993, I-6911). In het Wagner-Miret arrest heeft het Hof uitgemaakt, dat waar op grond van het nationale recht het door de richtlijn beoogde resultaat (i.c. een waarborgfonds ten behoeve van werknemers in geval van faillissement van de werkgever) zelfs door een richtlijnconforme interpretatie niet kon worden bereikt, de betrokkenen van de lidstaat vergoeding van de voor hen uit de niet juiste implementatie van de richtlijn voortvloeiende schade konden verlangen).

Zie voor een relevante uitspraak op dit terrein de uitspraak van 18 december 2015 van de Hoge Raad uitspraak over aansprakelijkheid van de Staat bij onjuiste implementatie (ECLI:NL:HR:2015:2722 over de opbouw van vakantiedagen tijdens ziekte (het Vakantiedagen-arrest)).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.6.6 Kansarme verweren bij niet-nakoming

3.6.6.a Nationale bepalingen, praktijken en situaties

In de loop der jaren hebben de lidstaten een hele reeks verweren bij het Hof ingeroepen teneinde de niet-nakoming van hun verplichtingen te rechtvaardigen. In het algemeen is het Hof echter vrij streng. Het Hof van Justitie hanteert met betrekking tot de niet-nakoming van implementatieverplichtingen een strenge toets. Een standaardoverweging is dan ook: “dat een lidstaat zich niet kan beroepen op nationale bepalingen, praktijken en situaties ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van door een richtlijn voorgeschreven verplichtingen of termijnen” (HvJ EG Zaak [C-208/96](#), Commissie v. België, Jur. 1997, p. I-5375). Zie hierover dan ook [onderdeel 2.2.1b Geen rechtvaardiging van niet-nakoming](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.6.6.b Rechtstreekse werking en richtlijnconforme interpretatie

Rechtstreekse werking is volgens het Hof slechts een minimumwaarborg indien de lidstaat niet of niet correct implementeert. Daarbij vloeit de rechtstreekse werking juist voort uit het dwingende karakter van de implementatieverplichting die op lidstaten rust. Bovendien geldt ten aanzien van richtlijnen dat deze slechts verticale rechtstreekse werking hebben voor burgers ten opzichte van de overheid. Een niet of niet juist geïmplementeerde richtlijn heeft geen horizontale rechtstreekse werking, dus kunnen er geen rechten of verplichtingen tussen burgers onderling tot stand gebracht worden (HvJ EG Zaak [102/79](#), Commissie v. België, Jur. 1980, p. 1473).

Ook de praktijk van conforme interpretatie ontslaat de lidstaten niet van hun implementatieverplichtingen. Het Hof heeft daartoe overwogen, dat het conform interpreteren en toepassen van nationale regelgeving niet daadwerkelijk de volledige toepassing van het Europees recht kan garanderen. Het bereikt niet de helderheid en nauwkeurigheid die met het oog op rechtszekerheid noodzakelijk zijn (HvJ EG Zaak [C-144/99](#), Commissie v. Nederland, Jur. 2001, p. I-3541; HvJ EG Zaak [C-507/04](#), Commissie v. Oostenrijk, Jur. 2007, p. I-5939).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.6.6.c Overmacht

Hoewel de mogelijkheid tot een beroep op overmacht bestaat, interpreteert het Hof deze rechtvaardigingsgrond zeer restrictief. Een beroep op overmacht kan slechts in die gevallen slagen, waarin sprake is van abnormale moeilijkheden die onafhankelijk zijn van de wil van de betrokkene en die ondanks alle getroffen voorzorgsmaatregelen onvermijdelijk blijken te zijn, of die slechts ten koste van onevenredig grote offers te vermijden waren geweest (zie bijvoorbeeld HvJ EG zaak C-209/83, Valsabbia v. Commissie, Jur. 1984, p. 3089 en HvJ EG zaak [C-284/82](#), Busseni v. Commissie, Jur. 1984, p. 557 en ten aanzien van lidstaten: HvJ EG zaak [C-11/70](#), Internationale Handellsgesellschaft, Jur. 1970, p. 1125). Voorbeelden van situaties die wel, in verband met implementatie, aanleiding kunnen geven tot een geslaagd beroep op overmacht zijn bijvoorbeeld oorlogssituaties en natuurrampen. Overigens dient echter opgemerkt te worden dat, indien eventueel een geslaagd beroep op overmacht gedaan kan worden, dit de lidstaat niet definitief van haar implementatieverplichtingen ontslaat. Als de grondslag van de overmachtsituatie vervalt, dan herleeft de implementatieverplichting en moet de lidstaat er alles aan doen om haar verplichtingen alsnog na te komen (HvJ EG zaak [C-101/84](#), Commissie v. Italië, Jur. 1985, p. 2629).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.6.6.d Internationale verplichtingen

Naast interne moeilijkheden en overmachtsituaties, kunnen ook internationaalrechtelijke verplichtingen de implementatie van Europees recht belemmeren. Het kan voorkomen dat een Europees besluit strijdig is met een door de lidstaat aangegane overeenkomst met een derde land, waardoor de lidstaat het Europese besluit niet kan implementeren zonder haar internationaal-rechtelijke verplichtingen te schenden. Voor zover dergelijke internationale overeenkomsten zijn gesloten na de inwerkingtreding van het EG-Verdrag, geldt de voorrangregel, waardoor het Europees recht voorrang krijgt. Deze voorrangregel is mede ingegeven door het beginsel van gemeenschapstrouw, op basis waarvan lidstaten geacht worden geen verplichtingen aan te gaan die strijdig zijn met gemeenschapsrecht (HvJ EG zaak [C-6/64](#), Costa/ENEL, Jur. 1964, p. 1203).

Internationaalrechtelijke verplichtingen die voortvloeiend uit de inwerkingtreding van het EG-Verdrag zijn aangegaan kunnen in heel uitzonderlijke gevallen wel een rechtvaardiging voor niet-nakoming opleveren. [Artikel 351 VWEU](#) bepaalt namelijk dat deze eerdere verdragsrechtelijke verplichtingen gerespecteerd moeten worden. Lidstaten zijn volgens het Hof echter wel verplicht om met passende middelen de onverenigbaarheid tussen de Europese regelgeving en de internationale verplichtingen op te heffen, bijvoorbeeld door, indien mogelijk, de internationale overeenkomst op te zeggen (HvJ EG zaak [C-158/91](#), Levy, Jur. 1993, p. I-4287). Deze rechtvaardigingsgrond heeft dus ook een zeer beperkt bereik en zal waarschijnlijk in de praktijk van minimaal belang zijn.

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.6.6.e 'Doet zich niet voor in lidstaat'

Een ander voorbeeld van de strikte opvattingen die het Hof heeft ten aanzien van rechtvaardiging van niet-nakoming van implementatieverplichtingen, is de benadering die het Hof heeft bij gevallen waarin de situatie die door de Europese regelgeving geregeld wordt, niet in een lidstaat voorkomt. Het enkele feit dat een bepaalde situatie zich in een lidstaat feitelijk niet voordoet, doet niet af aan de implementatieverplichting. Zie meer hierover de [onderdeel 2.2.1. Personele, territoriale of materiële reikwijdte van een richtlijn](#).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

3.6.6.f Niet gemeld, wel geïmplementeerd

Een laatste voorbeeld van een rechtvaardigingsgrond die wellicht wel eens wordt ingeroepen maar geen hout snijdt, is dat wel alle benodigde implementatiemaatregelen getroffen zijn, maar abusievelijk nog niet genotificeerd zijn. Europeesrechtelijk gezien pas aan de implementatieverplichting voldaan als genotificeerd is (er van uitgaande dat inhoudelijk gezien de implementatie juist is).

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018

4 Module 4: Veelgestelde vragen

Vragen

- [Hoe was de situatie voor inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon?](#)

Hoe was de situatie voor inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon?

De oude pijlerstructuur

Op 1 december 2009 is het Verdrag van Lissabon in werking getreden. Met de inwerkingtreding kwam een einde aan het verschil tussen de Europese Gemeenschappen en de Europese Unie. Voorheen was er namelijk sprake van een pijlerstructuur:

- De eerste pijler betrof de (van oorsprong) economische samenwerking onder het EG-Verdrag en Euratom;
- De tweede pijler het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) in het EU-Verdrag en;
- De derde pijler betrof de samenwerking op het terrein van politieke en justitiële samenwerking, eveneens in het EU-Verdrag.

De eerste pijler kenmerkte zich door een communautaire supranationale manier van samenwerking, terwijl de tweede en derde pijler een hoofdzakelijk intergouvernementeel karakter hadden.

Instrumenten pre-Lissabon

De belangrijkste rechtsinstrumenten van de eerste pijler stonden opgesomd in artikel 249 EG-Verdrag. Het ging om verordeningen, richtlijnen, beschikkingen, aanbevelingen en adviezen. Daarnaast bestonden er nog diverse andere handelingen

en besluiten. De opsomming van handelingen of besluiten die artikel 249 EG-Verdrag gaf was namelijk niet limitatief (HvJ EG, 31 maart 1971, C-22-70 (Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Raad van de Europese Gemeenschappen (AETR-arrest)), Jur. 1971 p. 263). De restcategorie van bindende besluiten die hierdoor ontstonden werd ook wel aangeduid met de term 'besluiten sui generis'. Tevens was een belangrijke plaats in het Europese besluitvormings- en regelgevingsproces weggelegd voor niet-bindende handelingen en instrumenten van de Europese instellingen, ook wel 'soft law' genoemd. Zij konden ondanks hun niet verbindende karakter in de praktijk wel degelijk rechtsgevolgen hebben. Zo kwam het voor dat Europese instellingen niet-bindende handelingen uitvaardigden op gebieden waarin zij niet door middel van bindende handelingen mogen optreden. Een niet-bindend instrument werd dan als een vorm gehanteerd waarin andere bindende handelingen worden 'verpakt'. Hoewel het Hof van Justitie niet toeliet dat de instellingen door middel van soft law-instrumenten aan de lidstaten verplichtingen oplegden c.q. dit proberen te doen, konden soft law-instrumenten in de praktijk het nationale wetgevingsproces toch beïnvloeden (HvJ EG, 16 juni 1993, C-325/91 (Franse Republiek tegen Commissie), Jur. 1993, p. I-3283). De lidstaten konden bijvoorbeeld op grond van het loyaliteitsbeginsel van artikel 10 EG-Verdrag gehouden zijn om gevolg te geven aan niet-bindende regels waarmee zij uitdrukkelijk hadden ingestemd en onder omstandigheden kon dit bijvoorbeeld ook tot nationale implementatie noodzaken. Daarnaast konden de lidstaten uiteraard ook op vrijwillige basis besluiten om een soft law-instrument te implementeren (HvJ EG, 24 maart 1993, C-313/90 (Comité International de la Rayonne et des Fibres Synthétiques en anderen tegen Commissie), Jur. 1991, p. I-2557 en HvJ EG, 15 oktober 1996, C-311/94 (Jssel-Vlies Combinatie BV tegen Minister van Economische Zaken), Jur. 1996, p. I-5023).

Voor wat betreft de instrumenten uit de derde pijler gaf artikel 34 van het EU-Verdrag in lid 2 de soorten maatregelen op die de Raad kon nemen ter verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie, waarmee werd bedoeld op de doelstellingen in het kader van het bereiken van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (titel VI EU-Verdrag, artikel 29 en verder). Genoemd werden het gemeenschappelijke standpunt, het kaderbesluit, het besluit en de overeenkomst. Dit nam niet weg dat ook de overige instrumenten van artikel 34 EU-Verdrag Europese regelgeving konden opleveren en dat naast de officiële rechtsinstrumenten of handelingen genoemd in artikel 34 EU-Verdrag er nog enkele andere soorten derde pijler besluiten bestonden welke relevant konden zijn voor de nationale wetgevingsjurist.

Kaderbesluiten waren de belangrijkste rechtsinstrumenten in de derde pijler. Zij waren bedoeld om tot onderlinge aanpassing (harmonisatie) van wetgeving van de lidstaten van de Europese Unie te komen. De omschrijving van artikel 34, lid 2, sub b EU) was bijna identiek aan die van de richtlijnen. Gezien de materie die zij regelen, vereisten kaderbesluiten veelal formele (parlementaire) wetgeving, zoals de wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht.

In het arrest Pupino heeft het Hof van Justitie deze parallel bevestigd, onder meer door te bepalen dat nationale rechters, indien mogelijk, nationaal (strafproces)recht zoveel mogelijk moeten uitleggen in overeenstemming met derde pijler-kaderbesluiten (HvJ EG, 16 juni 2005, C-105/03, (Maria Pupino), Jur. 2005 p. I-05285). Daaraan doet niet af dat, in tegenstelling tot richtlijnen, de rechtstreekse werking van kaderbesluiten in artikel 34, lid 2, sub b EU-Verdrag expliciet was uitgesloten. Een particulier kon zich dus bijvoorbeeld niet rechtstreeks op rechten uit een kaderbesluit beroepen. Voor de implementatie als zodanig maakte dit echter niets uit. De implementatieplicht en directe werking zijn in wezen geheel onderscheiden rechtsgevolgen. Anders gezegd, het ontbreken van directe werking maakte een besluit niet vrijblijvender in termen van de verplichting tot implementatie.

Gezien de materie die zij regelen, vereisten kaderbesluiten veelal formele (parlementaire) wetgeving, zoals de wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht.

Zo is het kaderbesluit terrorismebestrijding bijvoorbeeld geïmplementeerd door middel van een wijziging van het Wetboek van Strafrecht en een aantal andere wetten, onder de noemer van "Wet terroristische misdrijven" (Stb. 2004, 290). In het Wetboek van Strafrecht zijn onder andere de nieuwe artikelen 83, 83a en 176a opgenomen.

Ook kaderbesluiten werden gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie (reglement van orde van de Raad, Besluit van de Raad van 15 september 2006 houdende vaststelling van zijn reglement van orde, PbEU L 285/47). De bepalingen over de inbreukprocedure van het destijds geldende EG-Verdrag golden echter niet in het kader van de derde pijler. De artikelen omtrent de inbreukprocedure (artikelen 226 tot en met 228 EG-Verdrag) werden niet vermeld in artikel 41 EG-Verdrag waarin de bepalingen stonden opgenomen die van overeenkomstige toepassing waren op de derde pijler. Voor derdepijler-verplichtingen en Europese regelgeving bestond geen inbreukproceduremogelijkheid, zodat de Europese Commissie een lidstaat die derdepijler-regelgeving niet, niet-juist of niet-tijdig implementeert, hier niet in rechte op kon aanspreken.

In Protocol (nr. 36) betreffende de overgangsbepalingen bij het Verdrag van Lissabon zijn in titel VII overgangsbepalingen opgenomen inzake de handelingen die zijn vastgesteld op basis van de titels V en VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. In artikel 9 is vervolgens opgenomen:

"De rechtsgevolgen van de handelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie die vastgesteld zijn op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie worden na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon gehandhaafd zolang deze handelingen niet krachtens de verdragen ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd zijn. Dit geldt ook voor de overeenkomsten tussen de lidstaten die gesloten zijn op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie."

Zolang kaderbesluiten dus niet zijn ingetrokken nietig verklaard of gewijzigd blijven deze gehandhaafd. In artikel 10 is vervolgens overgangsrecht opgenomen voor de bevoegdheden van de instellingen. Dit overgangsrecht is ingevolge het derde lid inmiddels uitgewerkt (vijf jaar na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon).

In de tweede pijler nam de Raad gemeenschappelijke optredens aan, die bindend waren voor de lidstaten (artikel 14, lid 3 EU) en gemeenschappelijke standpunten (artikel 15 EU).

Besluitvorming pré-Lissabon

In de eerste pijler hadden de Raad en het Europees Parlement in de meeste gevallen een gelijkwaardige positie. Bij de totstandkoming van de meeste richtlijnen en verordeningen moest namelijk de zogenoemde co-decisieprocedure gevolgd worden. In de diverse rechtsgrondslagen in de Europese verdragen werd de procedure aangeduid als 'de procedure van artikel 251', naar het artikel van het EG-Verdrag waar de procedure beschreven werd. De essentie van de co-decisieprocedure is dat voor de totstandkoming van een besluit de Raad en het Europees Parlement er samen uit moeten komen zonder dat de een de ander inhoudelijk kan overrulen.

Naast de co-decisieprocedure kende het EG-Verdrag nog een drietal andere vormen van rechtstreekse betrokkenheid van het Europees Parlement bij het totstand brengen van Europese regelgeving door de Raad. Het ging hier om de samenwerkingsprocedure (beschreven in artikel 252 EG-Verdrag), de adviesprocedure (onder meer in artikel 37, lid 2 EG-Verdrag) en de instemmingsprocedure waarbij het Europees Parlement een beslissing van de Raad kon tegenhouden (onder meer in artikel 105 lid 6 EG-Verdrag). Tot slot kwam het ook in de eerste pijler voor dat het Europees Parlement formeel helemaal geen inbreng geeft (onder meer in artikel 49 EG-Verdrag). Dit liet uiteraard onverlet de andere algemene middelen die het Europees Parlement ten dienste stonden om te proberen wetgeving in voorbereiding te beïnvloeden, zoals door - ongevraagde - adviezen te geven (artikel 192 EG-Verdrag).

Besluitvorming onder de derde pijler vond plaats op basis van het EU-verdrag (art. 34 EU), meestal op basis van eenparigheid van stemmen. Vermeldenswaardig is nog dat in Nederland een parlementaire instemmingsrecht is ingevoerd ten aanzien van het Nederlandse optreden in de sfeer van Justitie en Binnenlandse Zaken (derde pijler en Titel IV van het EG-Verdrag). Dit instemmingsrecht is geïntroduceerd met het Verdrag van Maastricht (toen de Europese Unie in het leven werd geroepen) en is sindsdien gehandhaafd (zie artikel 3 van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Maastricht, Stb. 1992, 692, artikel 3 en 4 van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Amsterdam, Stb. 1998, 737, artikel 3 en 4 van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Nice, Stb. 2001, 677 en artikel 3 en 4 van de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon, Stb. 2008, 301). Dit instemmingsrecht geldt nog steeds voor regelgeving op JBZ-terrein. Het recht is geïnspireerd door de procedure voor de goedkeuring van internationale verdragen en heeft tot gevolg dat de regering en de Staten-Generaal (dus beide Kamers) met elkaar moeten samenwerken bij de totstandkoming van Europese besluiten op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken. De Staten-Generaal hebben hierbij het recht niet in te stemmen en zo dus de totstandkoming van JBZ-besluiten te voorkomen. De regering heeft namelijk de stilzwijgende dan wel uitdrukkelijke toestemming van de Staten-Generaal nodig voor besluitvorming in de JBZ-Raad. Indien de regering door bijvoorbeeld korte termijnen nog geen instemming heeft ten tijde van de Raadsbijeenkomst, moet zij in Brussel een parlementair voorbehoud maken. Een eventueel parlementair voorbehoud in het kader van het JBZ-instemmingsrecht heeft in beginsel alleen een interne werking.

[Terug naar boven](#)

Laatst gewijzigd op: 8-2-2018