

Implementatie van EU-regelgeving

mw. mr. drs. Sophie Bots
wetgevingsjurist met speciale aandacht voor het recht van de Europese Unie
directie Advisering, Raad van State

Lezing Academie voor Wetgeving, donderdag 5 maart 2015

Programma

- Hoe komt EU-regelgeving tot stand?
- Stappenplan voor implementatie van EU-regelgeving
 - Welke EU-regelgeving heeft implementatie?
 - Welke bepalingen van de EU-regelgeving behoeven implementatie?
 - Is er sprake van harmonisatie?
 - Hoe moeten bepalingen die implementatie behoeven, worden geïnterpreteerd?
 - Welke voorzieningen moeten getroffen worden op het vlak van uitvoering, handhaving en rechtsbescherming?
 - Moet de implementatiewetgeving genotificeerd worden?
 - Overige aandachtspunten
- Zoveel mogelijk voorbeelden..

Hoe komt EU-regelgeving tot stand? (gewone wetgevingsprocedure)

- Europese Commissie dient voorstel in bij het Europees Parlement en bij de Raad van Ministers (artikel 294, tweede lid, VWEU)
- Traject Europees Parlement (EP vakcommissie)
- Traject Raad van de Europese Unie (Raadswerkgroep en Coreper)
- Triloog: Onderhandelingen (schaduw)rapporteur(s) Europees Parlement / voorzitter Raad van de Europese Unie / vertegenwoordiger Europese Commissie → politiek akkoord.
- Vaststelling in eerste lezing (artikel 294, derde en vierde lid, VWEU)
- Check jurist/linguïsten
- Publicatie in Publicatieblad van de Europese Unie

Implementatie van EU-regelgeving

- Handige naslagwerken:
 - Handleiding Wetgeving en Europa: De voorbereiding, totstandkoming en nationale implementatie van Europese regelgeving (Ministerie van Justitie, 2009).
 - 101 Praktijkvragen over de implementatie van EG-Besluiten; De EG-checklist (Ministerie van Justitie, 2001).
 - Aanwijzingen voor de regelgeving (Hoofdstuk 8).
 - Wetgeven: Handboek voor de centrale en decentrale overheid (Hoofdstuk 18 en 19).

1). Welke EU-regelgeving behoeft implementatie?

- Verplichting tot implementatie van ***bindende EU-regelgeving***.
- ***Richtlijnen, verordeningen*** en ***besluiten*** zijn verbindend. Aanbevelingen en adviezen zijn niet verbindend.
- Artikel 288 VWEU / Artikel 106bis Euratomverdrag
- Aanwijzing 2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)

Implementatie van richtlijnen

- “Een *richtlijn* is *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* te kiezen” (artikel 288 VWEU)
- Vrijheid om *vorm en middelen* te kiezen is door het Hof van Justitie sterk ingeperkt:
 - Implementatie moet *volledig* zijn
 - Implementatie moet *voldoende nauwkeurig* zijn
 - Voorbeeld 1 + voorbeeld 2
 - Aanwijzing 56 Ar
 - Implementatie moet *tijdig* zijn
 - Voorbeeld 3 + voorbeeld 4 + voorbeeld 5
 - Aanwijzing 331 Ar
 - Risico's van niet-naleving van de tijdige implementatieverplichting..
 - Implementatie moet door middel van *dwingende regels van nationaal recht*

Implementatie van verordeningen

- “Een *verordening* heeft een algemene strekking, is *verbindend* in al haar onderdelen en *rechtstreeks toepasselijk* in elke lidstaat” (artikel 288 VWEU).
- Implementatie of uitvoering van verordeningen?
- Overschrijfverbod
 - Voorbeeld 6
 - Niet-bindende uitleggingsregelingen mogen wel (zie arrest Zerbone, C-94/77)
- Operationalisering van verordeningen
 - Aanwijzing 335 Ar
- Tijdige implementatie

Implementatie van besluiten

- “Een besluit is verbindend in al zijn onderdelen. Indien de adressaten worden vermeld, is het alleen voor hen verbindend” (Artikel 288 VWEU).
- Vaak zeer korte implementatietermijn
- *Tip:* Wanneer er in een richtlijn een bevoegdheid gedelegeerd wordt aan de Europese Commissie om besluiten vast te stellen, grondslag creëren in wet om besluiten van EU-instellingen *bij of krachtens amvb* te implementeren.

Implementatie van niet-bindende EU-regelgeving

- “*Aanbevelingen en adviezen zijn **niet** verbindend*” (Artikel 288 VWEU).
- Aanbevelingen en adviezen, maar ook richtsnoeren / guidelines, interpretatieve Mededelingen van de Europese Commissie *behoeven geen implementatie*.
- Afdeling Advisering is van oordeel dat van de implementatie van niet-bindende EU-regelgeving moet worden afgezien.
 - Opgesteld door een groep experts
 - Geen open besluitvormingsprocedure / niet kenbaar
 - Makkelijk om aan te passen
 - Voorbeeld 7

2). Welke bepalingen van de EU-regelgeving behoeven implementatie?

Niet alle bepalingen van EU-regelgeving behoeven implementatie:

- Bepalingen die uitsluitend het *doel* omschrijven
 - Voorbeeld 8
- Bepalingen die *verplichtingen of bevoegdheden van EU-instellingen* bevatten
 - Voorbeeld 9
- Bepalingen over *delegatie van regelingsbevoegdheden aan de Europese Commissie*
 - Voorbeeld 10
- Bepalingen die *opties voor lidstaten* geven waarvan Nederland geen gebruik wenst te maken
 - Voorbeeld 11
- Bepalingen die verplichtingen bevatten waaraan kan worden voldaan door middel van *feitelijk handelen* door of vanwege een NLse minister zonder dat daarbij medewerking van andere bestuursorganen nodig is en zonder dat daarbij sprake is van ingrijpen in de rechten en vrijheden van burgers.
 - Voorbeeld 12 + voorbeeld 13

3). Is er sprake van harmonisatie?

- Minimumharmonisatie
 - Twee manieren om te bepalen of een richtlijn of verordening ruimte laat om af te wijken of verder te gaan:
 - Uit de richtlijn of verordening – Voorbeeld 14
 - Uit het VWEU – Artikel 193 VWEU
 - Nationale kop
 - Voorbeeld 15
- Totale (of volledige) harmonisatie
 - Uit de richtlijn of verordening - Voorbeeld 16
 - Uit het VWEU – Artikel 114 VWEU
- Spontane harmonisatie
 - Voorbeeld 17
- Wel of geen harmonisatie?
 - Voorbeeld 18

4). Hoe moeten bepalingen die implementatie behoeven, worden geïnterpreteerd?

- Grammaticale / letterlijke interpretatie
 - Verschillende taalversies
 - Voorbeeld 19
- Systematische / contextuele interpretatie
 - Considerans (voorbeeld 20)
 - Andere artikelen uit dezelfde richtlijn
 - Andere artikelen uit andere richtlijnen
 - Verdrag en algemene beginselen van EU-recht
 - Wetshistorie (voorbeeld 21)
- Teleologische interpretatie
 - Voorbeeld 22

5). Welke voorzieningen moeten getroffen worden op het vlak van uitvoering, handhaving, rechtsbescherming

- Uitvoering
 - Voorbeeld 23
- Handhaving
 - Voorbeeld 24
- Rechtsbescherming

6). Notificatie van ontwerp-implementatiewetgeving

- Er bestaat *geen* algemene verplichting om ontwerp-implementatiewetgeving te notificeren. Wel Europese Commissie op de hoogte brengen van implementatiewetgeving = sluitstuk implementatieverplichting.
- Technische voorschriften op grond van de notificatierichtlijn
 - Voorbeeld 25
- Aanmelden van staatssteun op grond van artikel 108, derde lid, VWEU
 - Voorbeeld 26
- Verdergaande nationale maatregelen op grond van artikel 114 VWEU
- Aanwijzing 261a + 261b Ar

7). Overige aandachtspunten

- Transponeringstabel
 - Voorbeeld 27
 - Aanwijzing 338
- Handvest
- Overgangsrecht
- Europese Economische Ruimte
 - Voorbeeld 28
- Dynamische verwijzing
 - Voorbeeld 29
 - Aanwijzing 336
- Unierecht in plaats van Gemeenschapsrecht
 - Voorbeeld 30

Vragen?

Veel dank voor jullie aandacht!