

Vergaderjaar 1996–1997

25 389

Uitspraak Hof van Justitie van de EG inzake de notificatierichtlijn van de EG (Securitel-arrest)

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 6 juni 1997

1. Inleiding

Bij brief van 4 juni jl. (25 389, nr. 1) heeft de Minister van Economische Zaken de Voorzitter van de Tweede Kamer geïnformeerd over de gevolgen voor Nederland van het Securitel-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (Hof). Naar aanleiding van het uitlekken van interne werkdocumenten en de publiciteit hierover, verschaffen wij u, namens de ministerraad, door middel van deze brief meer inzicht in de achtergrond van de problematiek en de voorgestelde oplossingen. Uit het arrest van het Hof kan worden afgeleid dat:

1. sommige burgers en bedrijven voor een nationale rechter een beroep zouden kunnen doen op het verzuim van de staat om overeenkomstig de notificatierichtlijn (richtlijn) van een ontwerp van een nationaal technisch voorschrift aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (Commissie) kennis te geven en
2. dat in bepaalde gevallen een voorschrift buiten toepassing moet worden gelaten indien daarvan niet overeenkomstig de richtlijn is kennisgegeven.

Het doel van de richtlijn is de verenigbaarheid van nationale technische voorschriften met het vrij verkeer van goederen binnen de EG te onderzoeken voordat deze voorschriften worden vastgesteld en in werking treden. Hiertoe dient de Commissie van een ontwerp van een nationaal technisch voorschrift overeenkomstig de richtlijn in kennis te worden gesteld. Gedurende een bepaalde termijn, die van geval tot geval kan verschillen binnen de daaraan door de richtlijn gestelde grenzen, mag het betrokken voorschrift niet worden vastgesteld en kan het niet in werking treden. Deze termijn wordt aangeduid met de «stand-still»periode.

Op 17 januari jl. heeft de Ministerraad de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, in overleg met de Minister van Justitie, verzocht de Nederlandse regelgeving te inventariseren waarvan niet overeenkomstig de richtlijn aan de Commissie is kennisgegeven en een analyse te maken van de juridische en bestuurlijke

implicaties daarvan. Over de gevolgen van het arrest is intensief overleg gevoerd door de drie betrokken departementen en, na afronding van de voorlopige inventarisatie, ook met de andere betrokken departementen.

2. De voorlopige inventarisatie

De departementen en PBO's zijn verzocht een voorlopige inventarisatie te maken waarin ook alle twijfelgevallen dienden te worden opgenomen. De voorlopige inventarisatie betreft technische voorschriften van de centrale overheid en PBO's die na de inwerkingtreding van de richtlijn d.d. 28 maart 1984 zijn vastgesteld. Uit de tekst van de richtlijn en een interpretatie van de totstandkoming daarvan kan worden afgeleid dat, wat betreft Nederland, technische voorschriften van decentrale overheden en andere zelfstandige bestuursorganen dan PBO's niet onder het toepassingsbereik van de richtlijn vallen.

Uit de voorlopige inventarisatie is gebleken van het vermoeden dat Nederland in 368 gevallen de Commissie niet overeenkomstig de richtlijn in kennis heeft gesteld van ontwerpen van besluiten dan wel van een wijziging of de intrekking daarvan. Het gevolg hiervan is dat, volgens de meest recente gegevens, aan 17 wetten, 86 algemene maatregelen van bestuur, 138 ministeriële regelingen en 21 besluiten van PBO's een gebrek lijkt te kleven¹. Met uitzondering van de ministeries van Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken blijken alle departementen verantwoordelijk voor regelgeving waarvan niet overeenkomstig de richtlijn is kennisgegeven.

Het doel van de voorlopige inventarisatie was om een beeld te krijgen van de omvang van het probleem. De departementen en de PBO's is daarom verzocht alle voorschriften te inventariseren waarop de richtlijn vermoedelijk van toepassing is. Daarbij is aangegeven dat in een later stadium dient te worden beoordeeld of (onderdelen van) de regelgeving van een bepaald departement of PBO daadwerkelijk onder de richtlijn valt. Deze beoordelingsmarge vloeit voort uit een aantal vragen met betrekking tot de interpretatie van de richtlijn, zoals wat precies onder een «technisch voorschrift» moet worden verstaan en de reikwijdte van de uitzonderingen. In een aantal van de geïnventariseerde gevallen kan zeker ook worden verdedigd dat de richtlijn daarop niet van toepassing is. Zolang deze onduidelijkheid bestaat en gelet op de mogelijke ernstige maatschappelijke gevolgen ziet een zorgvuldige overheid zich genoodzaakt de voorlopige inventarisatie niet openbaar te maken.

De oorzaken van het verzuim van notificatie zijn nogal uiteenlopend en variëren van onbekendheid met de richtlijn, onduidelijkheid, eigen interpretaties van de richtlijn (men heeft de neiging daarbij naar zich toe te redeneren), tot nieuwe inzichten na uitspraken van het Hof.

Het is niet mogelijk om, gelet op de hoeveelheid regelgeving en de complexiteit daarvan, een oordeel te vellen over de volledigheid en de juistheid van het aangeleverde materiaal. De betrokken departementen en PBO's zullen uiteindelijk zelf moeten beoordelen of 1) een voorschrift een technisch voorschrift is in de zin van de richtlijn en 2) daarvan overeenkomstig de richtlijn in ontwerp-stadium aan de Commissie had moeten worden kennisgegeven.

Uit contacten met de Commissie en andere lid-staten is gebleken dat ook andere lid-staten een Securitel-probleem hebben. Dit werd vandaag nog bevestigd door Commissaris Bangemann die aangaf dat er een Europees probleem is. De exacte omvang van het probleem in andere lid-staten is echter nog niet bekend. Nederland lijkt tot nog toe het verst gevorderd met het inventariseren van technische voorschriften die niet zijn genotificeerd.

¹ In het cijfermatig overzicht konden nog geen gegevens met betrekking tot de PBO's van LNV worden verwerkt, omdat deze gegevens nog niet beschikbaar zijn.

3. De juridische en bestuurlijke implicaties van het Securitel-arrest

De juridische en bestuurlijke implicaties van het arrest van het Hof voor de betrokken regelgeving zijn niet geheel duidelijk. Het Hof heeft bepaald dat nationale technische voorschriften waarvan niet overeenkomstig de richtlijn is kennisgegeven niet mogen worden toegepast door de nationale rechter. Het Hof heeft echter (nog) niet aangegeven wat de strekking en de reikwijdte is van het niet mogen toepassen van de betrokken voorschriften. Zo vragen wij ons bijvoorbeeld of:

1. deze verplichting alleen geldt voor de nationale rechter of ook voor bestuurlijke instanties;
2. er een verplichting bestaat tot het niet toepassen zelfs indien een belanghebbende daarom juist verzoekt, bijvoorbeeld ingeval van een verzoek om de toelating van een produkt op de Nederlandse markt op basis van nationale technische voorschriften;
3. gelet op het doel van de richtlijn, een beroep daarop kan worden gedaan door alle burgers en bedrijven of alleen door burgers en bedrijven die een redelijk belang hebben bij het niet toepassen van nationale technische voorschriften die niet conform de richtlijn zijn genotificeerd.

Het laatste punt speelt met name in de gevallen die in de publiciteit zijn gekomen, bijvoorbeeld de alcoholcontrole met behulp van een blaastest. Ik ga er vooralsnog van uit dat het Hof alleen de belangen van de fabrikanten van ademhalingsanalyse-apparaten heeft willen beschermen en niet die van de dronken rijder.

Gelet op al deze onduidelijkheden past het niet te speculeren over alle mogelijke consequenties van het arrest voor het beleid en het mogelijke risico van schade voor de staat.

4. De aanpak voor een oplossing

Aangezien er op dit moment op Europees niveau (nog) geen draagvlak bestaat voor een gemeenschappelijke oplossing en de maatschappelijke en financiële risico's toenemen naarmate het langer duurt voordat wetgeving is hersteld, is besloten over te gaan tot een nationale hersteloperatie. Een nationale hersteloperatie houdt in dat alle regelgeving met technische voorschriften, waarvan niet overeenkomstig de richtlijn is kennisgegeven, dient te worden ingetrokken en opnieuw te worden vastgesteld, tenzij zou worden besloten tot intrekking van de betrokken regelgeving.

De departementen en PBO's zijn zelf verantwoordelijk voor de naleving van de richtlijn ten aanzien van de regelgeving waarvoor zij eerstverantwoordelijk zijn. Gelet op dit gegeven en op de verantwoordelijkheid van de departementen en de PBO's voor de juistheid en de volledigheid van de voorlopige inventarisatie, behoort elk departement en elke PBO zelf te beslissen of een voorschrift waarvan niet overeenkomstig de richtlijn is kennisgegeven, dient te worden ingetrokken en opnieuw te worden vastgesteld. Gelet op de ernst van de huidige situatie en de noodzaak snel te handelen, heeft de ministerraad besloten dat de uitvoering van de hersteloperatie door de Minister van Economische Zaken wordt gecoördineerd.

De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft zich bij monde van Commissaris Bangemann, met wie eerste ondergetekende over deze kwestie enige malen contact had, bereid verklaard met Nederland afspraken te maken over een efficiënt verloop van een nationale hersteloperatie.

In dat kader zijn met medewerking van de diensten van de Commissie een tiental gevallen geïdentificeerd die zich lenen voor herstel volgens bij de de richtlijn voorziene spoed-procedure. Die gevallen zullen op zeer

korte termijn in Brussel worden genotificeerd opdat herstel binnen enkele weken kan plaatsvinden. Voor de overige gevallen, die de grote meerderheid uitmaken, wordt gestreefd naar zodanige afspraken dat herstel daarvan voor het einde van dit jaar zijn beslag kan hebben gekregen. De circa 240 regelingen waar het om gaat, kunnen dan in volgorde van urgentie in enkele bundels in Brussel worden genotificeerd zodat ook voor de diensten van de Commissie de vloed van stukken te verwerken blijft. Uiteraard is voor het realiseren van een snel herstel nu de medewerking van alle in Nederland bij het wetgevingsproces betrokken instanties noodzakelijk. Daartoe zullen op korte termijn de nodige stappen worden gezet gericht op het maken van goede werkafspraken.

Parallel aan de hersteloperatie zal de Nederlandse regering zich blijven inzetten voor het vinden van een communautaire oplossing om dit Europese probleem het hoofd te bieden.

5. De toepassing en handhaving van niet-genotificeerde technische voorschriften

Het Securitel-arrest, alsmede de richtlijn waar het arrest betrekking op heeft zien op de situatie waar technische voorschriften het vrije verkeer van goederen kunnen verstoren. Het kan derhalve niet worden uitgesloten dat technische voorschriften, die niet conform de richtlijn zijn genotificeerd, niet mogen worden toegepast indien belanghebbenden daarop voor de nationale rechter een beroep doen. Het betekent zeker niet per definitie dat de gehele regeling waarin een technisch voorschrift is opgenomen, niet zou mogen worden toegepast.

Het Securitel-arrest heeft betrekking op een vraagstuk met betrekking tot het vrij verkeer van goederen in civielrechtelijk kader en niet op een vraagstuk met een strafrechtelijk of administratiefrechtelijk karakter. Het is daarom zeer de vraag of de lijn van het arrest kan worden doorgetrokken naar de situatie dat een belanghebbende in een strafrechtelijke of administratiefrechtelijke procedure een beroep doet op niet-toepasbaarheid. Het is zeer wel denkbaar dat waar geen sprake is van een mogelijke beïnvloeding van het vrije verkeer van goederen door technische voorschriften, een beroep op niet-toepasbaarheid niet slaagt. Gezien de onduidelijkheid met betrekking tot de implicaties is dit ook niet wenselijk. Met het OM is daarom afgesproken dat de opsporing van strafbare feiten gewoon doorgaat. Aangezien de gevolgen voor de diverse regelingen verschillend lijken te zijn, zullen er maandag 9 juni as. met het OM afspraken worden gemaakt over de verder te volgen beleidslijn.

6. De bevordering van de naleving van internationale kennisgevingsverplichtingen met betrekking tot ontwerp-regelgeving

In het licht van de nu verworven inzichten, is het duidelijk dat er meer instrumenten nodig zijn om de kenbaarheid van de richtlijn, en ook van andere internationale kennisgevingsverplichtingen met betrekking tot ontwerp-regelgeving, te vergroten en de naleving daarvan te bevorderen. Over de verschillende stappen die in dit verband zijn gezet, heeft de Minister van Economische Zaken u reeds in zijn brief van 4 juni jl. bericht.

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager