

Vergaderjaar 1998–1999

26 310

Europese meldingsverplichtingen

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud		blz.
Samenvatting		5
1	Inleiding	6
2	Bevindingen	7
2.1	Inventarisatie van Europese meldingsverplichtingen	7
2.2	Naleving van Europese meldingsverplichtingen	7
2.3	Oorzaken van niet-naleving	8
2.4	Juridische gevolgen van niet-naleving	9
2.5	Maatregelen	9
3	Conclusies en aanbevelingen	11
4	Reactie ministers van Economische Zaken en Justitie	12
4.1	Reactie van de minister van Economische Zaken	12
4.2	Reactie van de minister van Justitie	12
4.3	Tot slot	13

SAMENVATTING

De Rekenkamer onderzocht het naleven van de meldingsplicht van Nederlandse regelgeving bij de Europese Commissie voor 48 keuringsobjecten.

Uit een inventarisatie bij deze 48 keuringsobjecten bleek dat het Rijk slechts een beperkt inzicht heeft in de mate van naleving van Europese meldingsverplichtingen.

De Rekenkamer concludeerde dat de hersteloperatie in het kader van het Securitel-arrest uitsluitend heeft geleid tot een volledige aanmelding voor wat betreft de onderzochte *technische* voorschriften. De hersteloperatie heeft echter geen zekerheid geboden ten aanzien van de aanmeldingsverplichtingen in het kader van de *omzetting in nationale regelgeving en de onvoorwaardelijke informatieplicht*.

Het niet of niet-tijdig-naleven van meldingsverplichtingen kan juridische gevolgen voor de rijksoverheid hebben. Over de omvang van de financiële risico's als gevolg van schadeclaims naar aanleiding van het niet- of niet-tijdig melden van regelgeving bij de Europese Commissie heeft de Rekenkamer geen inzicht verkregen.

Uit het onderzoek bleek dat de naar aanleiding van de Securitel-affaire getroffen maatregelen bij de rijksoverheid in opzet voldoende waarborg bieden dat aan de meldingsplicht wordt voldaan. Een uitzondering hierop vormen de meldingsverplichtingen door normalisatie- en keuringsinstellingen.

De Rekenkamer beval daarom aan om alsnog in deze leemten te voorzien. De Rekenkamer stelde vast dat de door de ministeries getroffen maatregelen in opzet voldoen, maar dat de implementatie hiervan nog gaande is. De Rekenkamer beval aan om hierbij niet uitsluitend aandacht te besteden aan de technische voorschriften maar ook nadrukkelijk de andere twee categorieën van aanmeldingsverplichtingen hierbij te betrekken.

De minister van Economische Zaken kon zich in de aanbevelingen vinden, maar plaatste enkele kanttekeningen bij de rubricering van de meldingsverplichtingen.

Omdat er naast de onderzochte regelgeving nog veel meer regelgeving is waaruit meldingsverplichtingen voortkomen, benadrukt de Rekenkamer in haar nawoord het belang dat ten behoeve van alle Europese meldingsverplichtingen een sluitend systeem wordt opgezet.

1 INLEIDING

Naar aanleiding van de recente aandacht voor het melden van Nederlandse regelgeving bij de Europese Commissie heeft de Rekenkamer het naleven van Europese meldingsverplichtingen voor 48 keuringsobjecten nader onderzocht. Het onderzoek vond plaats van oktober tot en met december 1997 en strekte zich uit over de volgende zes departementen: de ministeries van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat alsmede van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Het onderzoek vond plaats langs de volgende lijnen:

- welke Europese meldingsverplichtingen hebben betrekking op de geselecteerde keuringen¹ en bijbehorende Nederlandse regelgeving;
- zijn de meldingsverplichtingen nageleefd;
- wat zijn de oorzaken van het eventueel niet (tijdig) naleven;
- wat zijn de mogelijke juridische gevolgen van het niet-naleven;
- bieden de recent aangekondigde kabinetsmaatregelen perspectief op verbetering?

De Rekenkamer stuurde haar bevindingen op 10 augustus 1998 voor commentaar aan de minister van Economische Zaken met afschriften aan de ministers van Justitie, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat alsmede van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De minister van Economische Zaken gaf eind september 1998 een algemene reactie. In aanvulling hierop ging de minister van Justitie mede namens zijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat in op een aantal juridische aspecten. Waar de reacties van de ministers daartoe aanleiding gaven, heeft de Rekenkamer de tekst van het rapport aangepast.

¹ Dit onderzoek maakte oorspronkelijk deel uit van het Rijksbreed Onderzoek Keuringen.

2 BEVINDINGEN

2.1 Inventarisatie van Europese meldingsverplichtingen

De Rekenkamer onderscheidt de onderstaande typen meldingsverplichtingen:

- *melding van implementatie van EG-richtlijnen*
Een lidstaat moet aan de Europese Commissie melding maken van de omzetting van een EG-richtlijn in nationale regelgeving;
- *melding van technische voorschriften*
Op grond van de EG-notificatierichtlijn 83/189 moeten de lidstaten de Europese Commissie ieder ontwerp voor een technisch voorschrift meedelen, tenzij het een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft;
- *informatieplicht*
In Europese regelgeving kunnen lidstaten of instellingen worden opgedragen de Europese Commissie te informeren. Deze informatieplicht kan zowel voorwaardelijk als onvoorwaardelijk zijn. Van een voorwaardelijke meldingsverplichting is sprake als de verplichting pas ontstaat wanneer een in de regelgeving aangegeven situatie zich voordoet.

Een deel van de meldingsverplichtingen heeft het Rijk opgedragen aan organisaties die niet tot het Rijk behoren zoals normalisatie- en keuringsinstellingen. Wel blijft het Rijk verantwoordelijk voor de naleving van het EG-recht.

Het beeld dat uit de inventarisatie van de Rekenkamer naar voren komt is samengevat in tabel 1.

Tabel 1. Inventarisatie meldingsverplichtingen (december 1997)

wetsfamilies	18
keuringsobjecten	48
meldingsverplichtingen	315
waarvan:	
omzetting Europese regelgeving in nationale regelgeving	83
technische voorschriften	26
onvoorwaardelijke informatieplicht	120
voorwaardelijke informatieplicht	86

Uit tabel 1 blijkt dat slechts een gering deel van de meldingsplichten betrekking heeft op technische voorschriften. De voorwaardelijke meldingsverplichtingen zijn in het onderzoek verder buiten beschouwing gelaten. In veel gevallen heeft de Rekenkamer niet kunnen vaststellen of de voorwaarde zich had voorgedaan. Ook de meldingsverplichtingen van organisaties, die niet tot het Rijk behoren, vormen geen onderdeel van het onderzoek. Wel is de Rekenkamer van mening dat de wijze van verantwoorden van de instellingen – zij verantwoorden zich alleen desgevraagd – gezien de eindverantwoordelijkheid van het Rijk een te vrijblijvend karakter heeft.

2.2 Naleving van Europese meldingsverplichtingen

In tabel 2 is de mate van naleving van meldingsverplichtingen weergegeven van de geselecteerde meldingsverplichtingen.

Tabel 2. Naleving van meldingsverplichtingen (december 1997)

soort aanmelding	aantal	aangemeld			geen informatie
		inzicht in naleving		onvoldoende inzicht in nale- ving*	ontvangen/geen inzicht in nale- ving**
		tijdig	niet tijdig		
Omzetting in nationale regelgeving	83	9	21	28	25
Technische voorschriften	26	6	20	0	0
Onvoorwaardelijke informatieplicht	120	10	5	28	77
Totaal	229	25	46	56	102

* bij de inventarisatie gaven de departementen aan dat zij wel aan de meldingsplicht hadden voldaan; een schriftelijke onderbouwing kon evenwel niet worden overgelegd.

** bij de inventarisatie hebben de departementen de desbetreffende vragen niet beantwoord.

Uit tabel 2 blijkt dat de ministeries in totaal voor slechts 30% (=25+ 46 meldingsverplichtingen) aantoonbaar aan de meldingsplicht hebben voldaan. Dit betekent dat de Rekenkamer in circa 70% (=56+102 meldingsverplichtingen) van de gevallen onvoldoende of geen inzicht heeft gekregen in de naleving van de meldingsplicht.

Het inzicht in de naleving van de meldingsplicht voor de geselecteerde technische voorschriften is als gevolg van de Securitel-hersteloperatie volledig.

Bij de omzettingplicht heeft de Rekenkamer in circa 63% (=28+25 meldingsverplichtingen) geen of onvoldoende inzicht in de naleving; bij de informatieplicht komt dit uit op bijna 90% (=28+77 meldingsverplichtingen) van de gevallen.

2.3 Oorzaken van niet-naleving

In juni 1997 informeerden de ministers van Economische Zaken en van Justitie de Tweede Kamer over de gevolgen van het zogenoemde Securitel-arrest van het Europese Hof van Justitie. Nederland had de Europese Commissie in een groot aantal gevallen niet overeenkomstig de notificatierichtlijn 83/189 in kennis gesteld van ontwerpen van besluiten dan wel van een wijziging of de intrekking ervan. De oorzaken van dit verzuim waren volgens de ministers nogal uiteenlopend. Zij varieerden van onbekendheid met de richtlijn, onduidelijkheid, eigen interpretatie van de richtlijn (waarbij men de neiging had naar zich toe te redeneren) tot nieuwe inzichten na uitspraken van het Europese Hof van Justitie.

De bevindingen van de Rekenkamer met betrekking tot de oorzaken van het niet-naleven van Europese meldingsverplichtingen komen in grote lijnen overeen met de analyse van het kabinet. Ook de in algemene zin zwakke positie van de Centrale Directies Wetgeving en Juridische Zaken kan naar de mening van de Rekenkamer als oorzaken voor niet-naleving worden aangewezen.

De Rekenkamer stelde vast althans éénmaal en wel in 1989 ambtelijk advies² werd opgevolgd om niet te voldoen aan de meldingsplicht inzake een ontwerp-wet jegens de Europese Commissie, omdat deze wet anders niet tijdig in werking kon treden. Uit dit geval blijkt dat ook tijdsdruk een grond is geweest voor het niet-aanmelden. De Rekenkamer merkt nog op dat in het advies de risico's van niet-aanmelding zijn opgenomen. Volgens het verslag van een mondeling overleg op 11 december 1997 ontkende de minister van Economische Zaken echter dat er sprake was van «blote onwil» om niet te voldoen aan de richtlijn te voldoen (TK 1997-98, 25 389,

² Het advies is opgesteld door de betrokken beleidsafdelingen na overleg met de centrale juridische afdeling.

nr. 31). In het kader van de hersteloperatie naar aanleiding van het Securitel-arrest is alsnog aan de notificatieplicht voldaan.

2.4 Juridische gevolgen van niet-naleving

In tabel 3 is een relatie gelegd tussen het type meldingsverplichting en mogelijke juridische gevolgen.

Tabel 3. Mogelijke juridische gevolgen van niet-naleving van meldingsplicht

type meldingsverplichting	verhouding lidstaat/EG	verhouding Rijk/particulieren
omzetting	ja	nee
technische voorschriften	ja	ja
informatieplicht	ja	nee

Het niet melden van omzetting van Europese in nationale regelgeving heeft zoals tabel 3 laat zien geen gevolgen voor de verhouding Rijk/particulieren. Echter het niet of niet tijdig omzetten kan wel juridische gevolgen hebben³.

Zo heeft het Europese Hof van Justitie onder andere in het Francovich-arrest⁴ beslist dat particulieren onder stringente voorwaarden het Rijk aansprakelijk kunnen stellen voor de schade voortvloeiend uit niet-tijdige omzetting.

Op het gebied van de meldingsplicht van technische voorschriften liep ten tijde van het onderzoek tenminste één procedure bij de nationale rechter. Deze rechter heeft de zaak aan het Europese Hof van Justitie voorgelegd. Zeer recent (juni 1998) heeft dit Hof uitgesproken dat een verdachte van een strafbaar feit zich niet kan beroepen op het feit dat het bewijs verkregen is door apparatuur, waarvan de technische voorschriften niet bij de Europese Commissie zijn gemeld⁵. In het kader van het Besluit Radio-electrische Inrichtingen en de Regeling toelating radio-electrische inrichtingen is apparatuur in beslag genomen of vernietigd op basis van nationale regelgeving, die op dat moment nog niet was genotificeerd door de Europese Commissie. De Rijksdienst voor Radiocommunicatie (RDR) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat kon medio 1998 nog geen goede inschatting maken van de juridische consequenties voor de ruim 5 500 hangende strafzaken op het gebied van de telecommunicatie. De RDR achtte het echter niet uitgesloten dat de gevolgen deels «graverend» zouden kunnen zijn.

In een brief van 16 september 1997 aan het Openbaar Ministerie maakt de RDR melding van bovengenoemde strafzaken. Opmerkelijk is dat de minister van Justitie in het overleg met de vaste commissies voor Economische Zaken en voor Justitie en de algemene commissie voor Europese Zaken op 11 december 1997 in het kader van de rechtsgevolgen van de niet-naleving van meldingsverplichtingen deze strafzaken niet aan genoemde commissies heeft gemeld.

2.5 Maatregelen

Het ministerie van Justitie heeft het initiatief genomen voor een interdepartementaal onderzoek naar meldingsverplichtingen. Dit onderzoek zal in de tweede helft van 1998 worden afgerond. Het doel van het onderzoek is een gebruiksinstrument te ontwikkelen waarmee de afdelingen Juridische Zaken op het spoor van notificatieverplichtingen worden gezet. Daarnaast heeft het Rijk een mix van maatregelen getroffen. In tabel 4 zijn de oorzaken van niet-naleving gerelateerd aan de bedoelde maatregelen.

³ De omzetting van Europese in nationale regelgeving valt buiten het kader van het onderzoek

⁴ Zaken C-6/90 en C-9/90 Frankovich, Jur. 1991, p I-5357

⁵ letterlijke uitspraak van het Europese Hof van Justitie in Zaak C-226/97, Lemmens: Het Hof van Justitie (...) verklaart voor recht: richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, moet aldus worden uitgelegd, dat het niet nakomen van de bij artikel 8 ervan opgelegde verplichting tot mededeling van een technische regeling inzake ademhalingsapparaten, niet tot gevolg heeft, dat bewijs verkregen door middel van een ademanalyse-apparaat dat volgens niet meegedeelde voorschriften is goedgekeurd, niet kan worden gebruikt tegen een particulier die terechtstaat ter zake van rijden onder invloed.

Tabel 4. Oorzaken niet-naleving versus genomen maatregelen

Oorzaken	Maatregelen					
	verbetering interne procedures	aanpassing MR-formulier	signaalfunctie Permanente Vertegenw.	interdepartementale coördinatie en expertise	eigen (departementale) inventarisatie	scholing en voorlichting
onbekendheid met EU-regelgeving	x		x	x	x	x
«eigen» interpretatie	x		x	x		
onduidelijke verdeling verantwoordelijkheden	x					x
zwakke positie centrale directies						
Wetgeving Juridische Zaken	x	x				
communicatie met de Europese Commissie			x	x		
tijdsdruk						

Het totaal van de genomen maatregelen biedt naar het oordeel van de Rekenkamer in opzet voldoende waarborgen dat aan de EU-meldingsplicht van ontwerpregelgeving wordt voldaan. De implementatie van deze maatregelen is nog gaande. De Rekenkamer heeft de werking van deze maatregelen niet in haar onderzoek betrokken. Voor wat betreft de naleving van meldingsverplichtingen op grond van richtlijn 83/189/EEG heeft het ministerie van Economische Zaken geen speciale maatregelen genomen om vast te stellen dat keurings- en certificerende instellingen inderdaad aan deze verplichting hebben voldaan. Het Rijk heeft geen procedures over de wijze van verantwoording door deze instellingen afgesproken. Daardoor heeft het Rijk onvoldoende inzicht in de uitvoering van de meldingsplicht door bedoelde instellingen.

De oorzaak «tijdsdruk» wordt niet als zodanig door de maatregelen weggenomen.

3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Uit een inventarisatie van de Rekenkamer blijkt dat er bij wet- en regelgeving omtrent 48 keuringen een groot aantal Europese meldingsverplichtingen bestaat. Het Rijk heeft slechts een beperkt inzicht in de mate van naleving van Europese meldingsverplichtingen (30% van de gevallen). Hiervan is bijna tweederde niet-tijdig aangemeld.

De Rekenkamer concludeert dat de hersteloperatie in het kader van het Securitel-arrest uitsluitend heeft geleid tot een volledige aanmelding voor wat betreft de onderzochte *technische* voorschriften. De hersteloperatie heeft echter geen zekerheid geboden ten aanzien van de aanmeldingsverplichtingen in het kader van de *omzetting in nationale regelgeving en de onvoorwaardelijke informatieplicht*.

Het niet of niet-tijdig-naleven van meldingsverplichtingen kan juridische gevolgen voor de rijksoverheid hebben. Over de omvang van de financiële risico's als gevolg van schadeclaims naar aanleiding van het niet of niet-tijdig melden van regelgeving bij de Europese Commissie heeft de Rekenkamer geen inzicht verkregen.

Uit het onderzoek blijkt dat de naar aanleiding van de Securitel-affaire getroffen maatregelen bij de rijksoverheid in opzet voldoende waarborg bieden dat aan de meldingsplicht wordt voldaan. Een uitzondering hierop vormen de meldingsverplichtingen door normalisatie- en keuringsinstellingen.

Vanwege tijdsdruk is in 1989 ten onrechte ontwerp-wetgeving bewust niet aangemeld bij de Europese Commissie. De oorzaak tijdsdruk wordt als zodanig niet door de maatregelen weggenomen.

De Rekenkamer stelde vast dat de hersteloperatie niet heeft geleid tot voldoende zekerheid omtrent de naleving van:

- de meldingsplicht bij de omzetting van nationale regelgeving;
- de onvoorwaardelijke informatieplicht;
- meldingsverplichtingen door normalisatie- en keuringsinstellingen.

De Rekenkamer beveelt daarom aan om als nog in deze leemten te voorzien.

De Rekenkamer stelde vast dat de door de ministeries getroffen maatregelen in opzet voldoen, maar dat de implementatie hiervan nog gaande is. De Rekenkamer beveelt aan om hierbij niet uitsluitend aandacht te besteden aan de technische voorschriften maar ook nadrukkelijk de andere twee categorieën van aanmeldingsverplichtingen hierbij te betrekken.

4 REACTIE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN JUSTITIE

4.1 Reactie van de minister van Economische Zaken

De minister van Economische Zaken gaf een algemene reactie op de bevindingen van de Rekenkamer.

De minister van Economische Zaken stemde in met de volgende aanbevelingen:

- om aandacht te besteden aan andere categorieën notificatieverplichtingen dan de verplichtingen met betrekking tot technische voorschriften. Zij gaf aan dat de minister van Justitie hierover een eindnotitie zal voorleggen aan de Ministerraad;
- om voldoende waarborg te bieden dat notificatieverplichtingen door normalisatieinstellingen worden nageleefd (de minister neemt dit «bijzonder ter harte»). De minister maakte het voornemen bekend om met de betrokken instellingen nadere afspraken te maken.

De minister van Economische Zaken maakte enkele kanttekeningen bij de methodiek van het onderzoek alsmede bij de analyse en presentatie van de resultaten. Zij was van oordeel dat de rubricering van de notificatieverplichtingen die de Rekenkamer heeft gehanteerd, op basis van een beperkte selectie van notificatieverplichtingen, geen recht doet aan de verscheidenheid en de rechtsgevolgen van niet-naleving van deze verplichtingen.

Naar de mening van de minister van Economische Zaken resteert na de Securitel-affaire nog een beperkt aantal gevallen waarin daadwerkelijk sprake is van niet-naleving van notificatieverplichtingen. De aanbevelingen hebben haars inziens in de eerste plaats betrekking op deze gevallen.

De Rekenkamer is van mening dat een andere wijze van rubricering mogelijk is. De gekozen rubricering is naar haar opvatting geschikt om risico's te traceren ten aanzien van niet en niet-tijdig aanmelden van Europese meldingsverplichtingen. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat de departementen in circa 70% van de onderzochte meldingsverplichtingen onvoldoende of geen inzicht hebben in de naleving van de meldingsverplichtingen. De Rekenkamer onderschrijft daarom de conclusie van de minister niet dat er na de Securitel-affaire nog in een beperkt aantal gevallen sprake is van niet-naleving van meldingsverplichtingen.

4.2 Reactie van de minister van Justitie

In aanvulling op de reactie van de minister van Economische Zaken ging de minister van Justitie mede namens zijn ambtgenoot van Verkeer & Waterstaat in op de juridische consequenties van niet of niet tijdige naleving van Europese meldingsverplichtingen.

De minister van Justitie was van mening dat de Rekenkamer ten onrechte de indruk wekt dat alle 5 500 hangende strafzaken betrekking zouden hebben op niet-genotificeerde technische voorschriften uit het Besluit radio-electrische inrichtingen en de Regeling toelating radio-electrische inrichtingen.

De minister van Justitie gaf toe dat in de Tweede Kamer geen melding is gemaakt van 5 500 hangende strafzaken op het gebied van de telecommunicatie. Hij was evenwel van mening dat hiertoe geen aanleiding bestond, omdat de Tweede Kamer alleen heeft gevraagd in hoeveel gevallen door het Openbaar Ministerie van vervolging was afgezien naar aanleiding van

de Securitel-zaak. In de strafzaken op het gebied van de telecommunicatie was geen sprake van afzien van vervolging en daarom is vermelding achterwege gebleven.

Aan het slot van zijn brief gaf de minister van Justitie een overzicht van de huidige stand van zaken met betrekking tot het gevoerde Securitel-verweer. Daaruit bleek dat in het arrondissement Amsterdam vijf telecomzaken zijn doorverwezen naar de meervoudige kamer. In afwachting van de uitkomsten daarvan ligt de behandeling van een vijftiental andere zaken stil. In het arrondissement Rotterdam heeft een vrijspraak plaatsgevonden in een telecomzaak. De officier van justitie heeft daartegen hoger beroep ingesteld. Het Gerechtshof in Den Haag heeft in hoger beroep in een telecomzaak een vrijspraak door de arrondissementsrechtbank Middelburg op grond van een Securitel-verweer vernietigd.

De Rekenkamer is van mening dat er wel een verband bestaat tussen nog hangende strafzaken en niet-genotificeerde technische voorschriften. Omdat er geen sprake is van een één-op-één-relatie gaf de Rekenkamer – in navolging van de Rijksdienst voor Radiocommunicatie – in haar rapport aan dat de juridische gevolgen deels graverend zouden kunnen zijn.

De Rekenkamer is van mening dat informatie omtrent nog lopende zaken van groot belang was voor de Tweede Kamer voor een beoordeling van de gang van zaken, hoewel niet expliciet om deze informatie is gevraagd.

4.3 Tot slot

De Rekenkamer heeft een beperkt deel van de nationale regelgeving, waaruit meldingsverplichtingen voortvloeien in haar onderzoek betrokken. Hierbij was in eenderde van de gevallen aantoonbaar aan de meldingsverplichtingen voldaan. Omdat er naast de onderzochte regelgeving nog veel meer regelgeving is waaruit meldingsverplichtingen voortkomen, acht de Rekenkamer het van belang dat ten behoeve van alle Europese meldingsverplichtingen een sluitend systeem wordt opgezet.