
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 overschrijfverbod 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 overschrijfverbod 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 VWEU](#). 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-

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 zo ja 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.