

---

## 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 begunstigen 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-144/99](#), Jurispr. blz. I-3541, punt 17, en 7 mei 2002, Commissie/Zweden, [C-478/99](#), 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 noodzakelijk zijn, 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: 8-2-2018**