

De implementatie van de Europese regelgeving in België

door Herman MERCKX

Licentiaat in de Rechten

De manier waarop de uitvoerende macht in België zich kwijt van haar taken inzake de implementatie zijnde de omzetting van de Europese wetgeving, en meer specifiek van Europese richtlijnen,¹ wordt sterk beïnvloed door haar staatsstructuur.

In dit overzicht wordt eerst aandacht besteed aan het wettelijk en administratief kader zowel in België als in de Europese Unie. In het tweede deel wordt nader ingegaan op de omzettingsprocedure in België.

I. Algemeen wettelijk en administratief kader

Sinds 1970 is België van een centralistische naar een federale staat geëvolueerd. Drie gemeenschappen en drie gewesten kregen elk hun bevoegdheden inclusief de buitenlandse betrekkingen ervan.

Met het federale niveau erbij heeft België dus in principe 7 regeringen en parlementen, die kunnen betrokken zijn bij de omzetting van een richtlijn.

Het aantal om te zetten richtlijnen per jaar varieert sterk. In 1997 waren er 81, in 1996 100, terwijl er in de aanloop naar de eenheidsmarkt en de Economische en Monetaire Unie er bijna 700 richtlijnen waren in 1990.

In dit verband is het nuttig eraan te herinneren dat het Europees Verdrag enkel Lidstaten erkent. D.w.z. dat indien één van de 7 eventueel bevoegde overheden in België niet tijdig of correct een richtlijn omgezet heeft het België is dat hiervoor verantwoordelijk wordt gesteld. Dit werd ook door het Hof van Justitie bevestigd in haar rechtspraak.

Overigens bepaalt artikel 169 van onze Grondwet dat de federale staat, onder bepaalde voorwaarden, tijdelijk in de plaats kan treden van gemeenschappen of gewesten om de naleving van internationale of supranationale verplichtingen te verzekeren. De bijzondere wet van 5 mei 1993 heeft dit substitiemechanisme vastgelegd en bevat een verhaalmogelijkheid van de federale staat op de betrokken Gemeenschap of Gewest.

¹ Richtlijnen zijn krachtens artikel 189 van het EG-Verdrag dwingende regels die door de instellingen van de EU ter bewerkstelling van het doel van het Verdrag genomen worden en die door de lidstaten zelf in hun interne rechtsorde omgezet moeten worden (dit in tegenstelling met verordeningen die onmiddellijk en als dusdanig van toepassing zijn).

De bevoegheidsverdeling tussen de verschillende niveaus in België is zodanig dat op vele domeinen er gemengde bevoegdheden zijn tussen federale en gewestelijke of gemeenschapsniveaus.

Deze complexe bevoegheidsverdeling maken overleg en coördinatie noodzakelijk. In een aantal domeinen, zoals leefmilieu, is deze coördinatie geïnstitutionaliseerd via een coördinatiecomité voor internationaal leefmilieu met federale en gewestelijke departementen (CCIM) of het Overlegcomité met de Gewesten (vervoer), ook in andere domeinen gebeurt het overleg via geëigende organen of procedures.

Deze verschillende aanpak vloeit voort uit het feit dat bepaalde richtlijnen door het federaal niveau en de gewesten samen moeten omgezet worden (bv. leefmilieu) terwijl bij andere de omzetting door het federaal departement gebeurt met inspraak en consultatie van de gewesten (bv. vervoer).

Omdat bij de omzetting van richtlijnen er een chronische achterstand werd vastgesteld was het noodzakelijk gebleken de coördinerende rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in een specifiek mandaat vast te leggen. Een eerste mandaat werd bij beslissing van het Ministerieel Comité voor Europese Zaken van 23/12/1988 toegekend. Op 8/3/1991 besliste hetzelfde Ministerieel Comité dit mandaat uit te breiden.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is dus belast met de coördinatie op federaal, gewestelijk en gemeenschapsniveau van de implementatie van de Europese wetgeving.

De coördinatie gebeurt via een netwerk van Europese coördinatoren in elk federaal departement en per gewest en gemeenschap. Deze personen berichten Buitenlandse Zaken, zijnde de dienst Omzetting Europees recht en de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU, over de stand van zaken inzake de omzetting van richtlijnen. Langs de andere kant zijn zij de personen aan wie alle documenten van de Europese Commissie betreffende hun departement opgestuurd worden.

Het betreft hier vooral inbreukprocedures ingesteld door de Europese Commissie op basis van de artikelen 169 of 171 van het EG-Verdrag.²

Deze procedure omvat verschillende fasen: vragen om informatie, ingebrekestellingen en met redenen omklede adviezen inzake laattijdige, onvoldoende

2 Teksten van de artikelen 169 en 171 van het EG-Verdrag:

art. 169: "Indien de Commissie van oordeel is dat een Lidstaat een van de krachtens dit Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, brengt zij dienaangaande een met redenen omkleed advies uit, na deze staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken."

art. 171: "1. Indien het Hof van Justitie vaststelt dat een Lidstaat een der krachtens dit Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, is deze staat gehouden die maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie.

2. Indien de Commissie van oordeel is dat de betrokken Lidstaat deze maatregelen niet heeft genomen, brengt zij, nadat zij deze staat de mogelijkheid heeft geboden zijn opmerkingen in te dienen, een met redenen omkleed advies uit waarin de punten worden gepreciseerd waarop de betrokken Lidstaat het arrest van het Hof van Justitie niet is nagekomen.

of niet-correcte omzetting van Europese richtlijnen. Daarnaast zijn er ook inbreukprocedures i.v.m. de verordeningen van de EU of artikels van het EG-Verdrag (b.v. inzake vrij verkeer van personen of goederen) waarvan er een niet-correcte toepassing kan gebeuren. Op klacht van een individu of bedrijf of uit eigen onderzoek kan de Europese Commissie beslissen een inbreukprocedure tegen een Lidstaat in te zetten.

Uiteindelijk kan een zaak voor het Europees Hof van Justitie beslecht worden. Indien een arrest, gewezen door het Europese Hof van Justitie, niet uitgevoerd wordt, kan de Europese Commissie beslissen om artikel 171 van het EG-Verdrag in te leiden, met de betaling van een dwangsom tot gevolg.

Deze mogelijkheid tot sanctie van een nalatige Lidstaat werd pas toegekend door een wijziging van artikel 171 in het Verdrag van Maastricht (1992). Tot dan had de Europese Commissie geen mogelijkheid om naleving van de arresten van het Hof van Justitie door de Lidstaten af te dwingen of te sanctioneren.

In januari 1997 legde de Europese Commissie vast hoe ze het bedrag van de dwangsom per Lidstaat zal bepalen. Op een basisbedrag van 500 ECU per dag zijn drie vermenigvuldingscoëfficiënten van toepassing. Deze zijn afhankelijk van de ernst van de inbreuk (coëfficiënt van 1 tot 20), de duur van de inbreuk (1 tot 3) en de financiële draagkracht van de Lidstaat (1 tot 26,4). Concreet betekent dit voor België dat een dwangsom minimaal 3115 ECU en maximaal 186.888 ECU per dag kan bedragen.

Tot nu toe heeft de Europese commissie reeds in 8 dossiers Lidstaten met een dwangsom bedreigd, waarvan eenmaal België. In december 1997 kondigde ze aan ongeveer 310.000 BF per dag te zullen eisen wegens niet-volledige omzetting van een vogelbehoudrichtlijn uit 1979. Een snelle reactie van de betrokken gewestelijke overheid heeft deze dreiging kunnen afwenden.

Behalve de voormelde dreiging van een dwangsom is het belangrijk te wijzen op een belangrijke evolutie in de rechtspraak van het Hof van Justitie.

Het arrest Francovich-Bonifaci (1989) legde het principe vast en de arresten Brasserie du Pêcheur van 5/3/1996 en Dillenkofer van 8/10/1996 erkennen het recht van particulieren om voor de nationale rechter vergoeding te eisen voor de schade en/of winstderving, die zij hebben geleden wanneer een Lidstaat één van zijn verdragsverplichtingen, in casu het tijdig omzetten van EG-richtlijnen, niet is nagekomen.

Indien de betrokken Lidstaat de maatregelen ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn heeft genomen, kan de Commissie de zaak voor het Hof van Justitie brengen. Zij vermeldt het bedrag van de door de betrokken Lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht.

Indien het Hof van Justitie vaststelt dat de betrokken Lidstaat zijn arrest niet is nagekomen, kan het deze staat de betaling van een forfaitaire som of dwangsom opleggen.

Deze procedure geldt onverminderd het bepaalde in artikel 170.⁷

II. De omzettingsprocedure in België

De reeds vermelde Europese coördinatoren zijn meestal ambtenaren die niet zelf instaan voor het uitwerken van ontwerpen ter omzetting van richtlijnen.

Dit gebeurt door de bevoegde dienst van het of de betrokken departementen (zie ook infra). De omzetting gebeurt via de gebruikelijke weg: door een wet, Koninklijk besluit of Ministerieel besluit (en de equivalenten daarvan op gewestelijk en gemeenschapsvlak). De grote meerderheid van Europese richtlijnen wordt per Koninklijk Besluit omgezet.

Naast de complexe bevoegdheidsverdeling in ons land is er nog een belangrijke factor. Het betreft de sociale overlegtraditie waardoor via allerlei consultatieve organen betrokken belangengroepen hun zeg krijgen over o.a. Belgische reglementaire bepalingen (b.v. de Nationale Arbeidsraad).

Al deze procedures vragen hun tijd terwijl Europese richtlijnen steeds binnen een bepaalde termijn in nationale wetgevingen omgezet moeten worden (gaande van onmiddellijk bij publicatie tot 2 of meer jaar erna).

Dit vormt grotendeels de verklaring waarom in België de omzetting van richtlijnen meestal traag verloopt.

Vandaar de vele veroordelingen door het Hof van Justitie, wat dan weer in de media en het parlement voor reactie zorgt.

Hoe pakt de federale overheid dit probleem aan?

De dienst Omzetting Europese recht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken volgt de omzetting van richtlijnen via een computerbestand en bereidt een trimestrieel rapport betreffende de stand van zaken inzake omzetting voor. Daarnaast wordt gepoogd via bilaterale contacten met de Europese coördinatoren het omzettingsproces te deblokken (b.v. indien er bevoegdheidsconflicten zijn tussen verschillende departementen) of te activeren (bv. bij vertragingen in de behandeling van de dossiers door de verschillende administraties).

De Minister van Buitenlandse Zaken stelt het driemaandelijks rapport dan voor aan de federale Ministerraad, die recent heeft beslist een verhoogde inspanning te leveren o.a. in het kader van het Actieplan voor de Interne Markt.

Dit Actieplan, opgesteld door de Europese Commissie, werd op 17 juni 1997 goedgekeurd door de Europese Top. Eén van de prioriteiten in dit Actieplan is de verplichting voor de 15 EU-lidstaten, ter voorbereiding van de EMU, om uiterlijk op 1/1/1999 alle Interne Markt richtlijnen te hebben omgezet.

Voor België gaat het hier nog om 93 Interne Markt richtlijnen (stand van zaken op 31/3/98) op een totaal van 1356.

Tweederde van dit aantal zijn richtlijnen die moeten omgezet worden door de departementen Verkeer en Infrastructuur, Volksgezondheid en Leefmilieu (federaal + gewesten). Dit hoeft niet te verbazen vermits het o.a. in deze domeinen is dat het meest Europese richtlijnen worden uitgevaardigd.

Ook Economische Zaken, Landbouw en KMO, het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie en Tewerkstelling en Arbeid hebben jaarlijks een belangrijk aantal richtlijnen om te zetten.

Het hoofdprobleem voor België is het reeds vermeld lang aanslepen van de omzettingsprocedures.

Er treden vertragingen op in alle stadia van de omzettingsprocedure.

Ten eerste is er de bevoegde dienst die moet vaststellen op welke manier en met welke andere departementen de omzetting moet gebeuren. In andere lidstaten gebeurt dit reeds in de voorbereidingsfase van een richtlijn. Dat grotere lidstaten, die hiervoor meer personeel kunnen inzetten, dat doen is begrijpelijk maar dat landen zoals Nederland of Finland dat blijkbaar ook kunnen duidt erop dat naast het aantal ambtenaren ook werkorganisatie en efficiëntie hun rol spelen.

Ten tweede zijn er de consultatieve organen, vrucht van onze sociale overlegtraditie. Deze organen zetelen slechts beperkt in tijd en in een aantal gevallen is er geen termijn voor hun advies bepaald. Vermits België verplicht is de richtlijnen binnen een bepaalde termijn om te zetten wordt er overwogen om een voorstel tot bepaling van een antwoordtermijn voor alle consultatieve procedures op te stellen.

Ten derde moet een ontwerp van de administratie door de Minister goedgekeurd en ondertekend worden. Hiervoor staan de ministeriële kabinetten in. De nood aan verder overleg met andere ministeries of betrokkenen kan ook hier voor vertraging zorgen.

Ten vierde is er het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving. De situatie is zo dat het grote aantal wetsontwerpen en ontwerpen van Koninklijk besluit of de equivalenten op gewestelijk en gemeenschapsvlak, de techniciteit van de dossiers en de ingewikkelde bevoegdheidsverdeling in het federale België ervoor zorgen dat de Raad van State het moeilijk heeft om adviezen binnen een redelijke termijn van een aantal maanden uit te brengen.

De mogelijkheid om een spoedprocedure (3 dagen of één maand) aan te vragen, bij beslissing van de Ministerraad, bestaat. Er wordt nu meer gebruik van gemaakt ingeval van achterstallige omzetting van Europese richtlijnen.

Een ongewild maar reëel gevolg hiervan is dat er nog meer vertragingen ontstaan voor die ontwerpen waarvoor geen spoedprocedure aangevraagd werd.

Ten vijfde is er de parlementaire goedkeuring van wetsontwerpen (en equivalenten op gemeenschaps- en gewestelijk vlak).

Sinds de laatste grondwetswijziging specifieke bevoegdheden voor de Kamer en de Senaat heeft ingevoerd, is er een systeem ontstaan waarin de behandeling van een wetsontwerp uni- of bicameraal kan gebeuren.

Dit is een nieuw element dat een vertragingselement kan zijn nl. wanneer het of de betrokken departement(en) hiervoor meer overleg of studie nodig hebben.

Globaal kan men stellen dat zowel de Kamer als de Senaat de wetsontwerpen die een omzetting van Europese richtlijn inhouden relatief snel behandelen.

Ten zesde is er de publicatie in het Staatsblad die het formele einde van de omzettingsprocedure vormt. Ook hier is de het werkvolume zodanig dat er vertragingen optreden (tot 2 maanden).

De implementatie van de Europese regelgeving in België is vatbaar voor verbetering. Het ministerie van Buitenlandse Zaken wil daartoe haar coördinerende rol ten volle benutten om de omzettingprocedure vlotter te laten verlopen in samenwerking met alle betrokken departementen.

Summary: The Implementation of European Law in Belgium

The way Belgium implements European Law, meaning how it transposes EU directives into national law, is heavily influenced by its federal structure.

The fact that 7 governments and parliaments may all have to intervene in a transposition of a directive for which the competences are divided between them and the fact that a number of consultative procedures have to be respected (the legal scrutiny by the State Council and the advices to be given by committees consisting of trade and other professional unions) explain why Belgium has been lagging behind in transposing EU directives within their time limit.

In Belgium the Ministry of Foreign Affairs is in charge of coordinating the transposition of EU directives and representing Belgium in procedures at the European Court of Justice.