



Rechtstreekse werking van bepalingen uit Europese richtlijnen: Regels en risico's

december 2009

Een publicatie over rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht en de situaties waarin een decentrale overheid rekening moet houden met dit mechanisme.



EUROPA decentraal

Kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden

F A C T S H E E T

Rechtstreekse werking van bepalingen uit Europese richtlijnen: Regels en risico's

Versie: december 2009

Bestuurlijke samenvatting

Europese richtlijnen worden op zeer veel uiteenlopende beleidsterreinen vastgesteld door de Europese instellingen. Denk aan richtlijnen op het gebied van milieu, interne markt en vrij verkeer (bijvoorbeeld aanbestedingsrichtlijnen of de Dienstenrichtlijn), maar bijvoorbeeld ook op het terrein van de sociale zekerheid. Decentrale overheden worden in hun dagelijkse praktijk regelmatig met de uitvoering van deze richtlijnen geconfronteerd.

Europese richtlijnen kunnen bepalingen bevatten die rechtstreekse werking hebben. Daaruit volgt dat decentrale overheden zelf verantwoordelijk zijn voor de toepassing van Europese richtlijnen wanneer die niet tijdig, geheel of correct zijn omgezet in wetgeving op nationaal niveau. Decentrale overheden kunnen zich dan niet verschuilen achter de nationale wetgever. Dit factsheet van Kenniscentrum Europa decentraal verduidelijkt het begrip 'rechtstreekse werking' en geeft aan wat dat betekent voor decentrale overheden.

Risico's

Aan het mechanisme van rechtstreekse werking zitten soms risico's vast. Wanneer de rijksoverheid zijn verplichtingen niet nakomt krijgt de decentrale overheid met de rechtstreekse werking van Europees recht te maken. Als de wetgeving niet goed wordt toegepast, kunnen decentrale overheden door de Europese Commissie of het Europese Hof van Justitie op hun vingers worden getikt wanneer zij bepaalde Europese wetgeving niet toepassen. Gemeenten, provincies en waterschappen kunnen daarvoor voor de rechter worden gedaagd.

Dat dit wel eens voor komt blijkt uit de zaak Lubsen¹ die in 1995 in Nederland speelde. De lidstaat Nederland had Richtlijn 79/7, die gaat over gelijke behandeling van mannen en vrouwen met betrekking tot sociale zekerheidszaken, niet correct geïmplementeerd. De rechtbank stelde de gemeente Utrecht, samen met de lidstaat Nederland, aansprakelijk voor schade die de eiser had geleden als gevolg van onjuiste implementatie van de richtlijn. Dit terwijl de gemeente de bestaande wetgeving had gevolgd; deze was echter niet conform de Richtlijn. De gemeente werd verantwoordelijk geacht voor uitvoering van de Europese richtlijn.

Hoe kunt u dit voorkomen?

Door de implementatiedeadlines van (nieuwe) Europese richtlijnvoorstellen in de gaten te houden, (mogelijke) strijdigheid van nationale implementatiewetgeving t.o.v. Europese richtlijnen te beoordelen en bovendien alert te zijn op nieuwe Europese en nationale jurisprudentie hieromtrent. Wordt de richtlijn *tijdig* geïmplementeerd? Is er sprake van *juiste* implementatie? En zo niet, zijn de richtlijnbevestigingen onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig? In dat geval zult u namelijk zelf verantwoordelijk gehouden worden voor juiste toepassing en naleving van de richtlijnbevestiging(en).

Dit factsheet is bedoeld voor alle bestuurders en ambtenaren van decentrale overheden, maar in het bijzonder diegenen die betrokken zijn bij - en/of binnen de organisatie (eind) verantwoordelijk zijn voor de correcte naleving en toepassing van Europese wet- en regelgeving.

¹ Zaak Lubsen: Rechtbank Utrecht, 25 oktober 1995, JB 1995, 305

F A C T S H E E T

1. Inleiding

1.1 Waarom dit factsheet?

Decentrale overheden zijn *zelf* verantwoordelijk voor juiste toepassing van het Europese recht – dat is niet uitsluitend de verantwoordelijkheid van de nationale wetgever². Met name in het geval van richtlijnen worden decentrale overheden vaak met hun eigen verantwoordelijkheid voor naleving geconfronteerd. Europese verordeningen bijvoorbeeld hebben uit zichzelf een rechtstreekse werking; nadere implementatiewetgeving vanuit de lidstaat is dan niet nodig en de Verordeningen gelden direct ook voor decentrale overheden. Maar als bijvoorbeeld Europese richtlijnen niet tijdig, geheel of correct zijn omgezet in nationale wetgeving, dan zijn gemeenten, provincies en waterschappen vervolgens zelf verantwoordelijk voor de juiste uitvoering van die richtlijnen. Dit in tegenstelling tot wat decentrale overheden vaak denken. Eén van de vraagstukken waar decentrale overheden dan mee geconfronteerd worden is het mechanisme van de rechtstreekse (of directe) werking van Europees recht. Omdat hier behalve verplichtingen ook risico's aan vastzitten, is het van belang dat decentrale ambtenaren en bestuurders er tijdig kennis van nemen. Dit factsheet is bedoeld als eerste verkenning van de materie, die juridisch complex is en veel 'grijze' gebieden kent.

1.2 Hoe is dit factsheet opgebouwd?

Allereerst gaat paragraaf 2.1 in op de vraag wat een richtlijn precies is en welke verplichtingen Europese richtlijnen met zich mee brengen. Vervolgens geeft paragraaf 2.2 een uitleg van het begrip rechtstreekse werking van gemeenschapsrecht. Paragraaf 2.3 verduidelijkt wanneer er eigenlijk sprake is van rechtstreekse werking en paragraaf 2.4 gaat nader in op de vraag wanneer een decentrale overheid rekening moet houden met het mechanisme rechtstreekse werking. Paragraaf 2.5 geeft vervolgens aan wat te doen in geval van rechtstreekse werking van Europese richtlijnbevestigingen. Paragraaf 2.6 behandelt de aansprakelijkheid voor schade die burgers als gevolg van schendingen van EG-recht door bijvoorbeeld decentrale overheden hebben geleden. In paragraaf 2.7 ten slotte wordt geadviseerd wat te doen in geval van twijfel: raadpleeg deskundigen!

² Met de wet Nerpe (vermoedelijke inwerkingtreding medio 2010) zal de verantwoordelijkheid voor naleving van Europees recht door decentrale overheden overigens nog nadrukkelijker worden vastgelegd, zie voor meer informatie http://www.europadecentraal.nl/menu/395/Toezicht_en_naleving.html

F A C T S H E E T

2. Rechtstreekse werking van richtlijnbevestigingen

2.1 Wat is een richtlijn?

Een richtlijn is een wetgevingsinstrument, dat wordt gebruikt om de bepalingen van de Europese verdragen juridisch vorm te geven. Richtlijnen zijn voor de lidstaten 'verbindend ten aanzien van een binnen een bepaalde tijd te bereiken resultaat'. Vorm en middelen om aan deze verplichting te voldoen wordt aan de nationale instanties overgelaten. In minder juridisch jargon: het doel moet tijdig worden bereikt, de middelen mag de lidstaat zelf kiezen. Een richtlijn vormt dus een bindende opdracht aan de lidstaten om hun wetgeving aan te passen.

Wanneer een richtlijn is vastgesteld, moet deze daarom worden omgezet ('geïmplementeerd') in het nationale recht. De implementatie van Europese regelgeving is een taak van de wetgever – in Nederland vrijwel altijd de centrale wetgever (het beleidsverantwoordelijke Ministerie). Deze dient zodanige regels vast te stellen dat doel en resultaat van de richtlijn worden bereikt. De Europese Commissie eist daarbij, gesteund door het Europees Hof van Justitie, dat de implementatie plaatsvindt met behulp van juridisch bindende instrumenten. De richtlijn moet juridisch 'verankerd zijn' in het nationale recht, met name omdat de bepalingen van de richtlijn door burgers, bedrijven en belangengroeperingen moeten kunnen worden ingeroepen bij de nationale rechter. Het Nederlandse recht moet dus zodanig worden ingericht dat nakoming van de verplichtingen uit de richtlijn juridisch is gegarandeerd. De stelling dat wettelijke maatregelen niet nodig zouden zijn omdat de richtlijn feitelijk al wordt nageleefd, wordt door het Hof van Justitie EG niet geaccepteerd.

Is een Europese richtlijn correct geïmplementeerd in nationaal dwingend recht, dan hebben uitvoerders en bestuurders op zich niet zo heel veel meer te maken met de Europese richtlijn. Men past dan gewoon het nationale recht toe en indirect leeft men dan ook de daarin opgenomen Europese bepalingen na. Is dat echter niet het geval, dan komt de mogelijke rechtstreekse werking van (een aantal) richtlijnbevestigingen om de hoek kijken.

Voor de duidelijkheid: als een richtlijn wel goed is omgezet kan een decentrale overheid zich houden aan de nationale omzettingwetgeving. Als dat echter niet het geval is moet de decentrale overheid zich bewust zijn van het feit dat zijzelf verantwoordelijk is voor juiste toepassing van de Europese richtlijn en op onjuiste toepassing daarvan afgerekend kan worden.

2.2 Wat is rechtstreekse werking?

Als richtlijnbevestigingen rechtstreeks werken, wil dat zeggen dat ze particulieren rechten geven waarop zij zich kunnen beroepen bij een nationale rechter. De rechter én de decentrale overheid zijn verplicht die bepalingen zelfstandig toe te passen. Het Van Gend & Loos-arrest (zaak 26/62) vormt de basis voor het mechanisme van rechtstreekse werking. In dit arrest oordeelde het Hof van Justitie EG dat het gemeenschapsrecht onafhankelijk van de wetgeving van de lidstaten voor particulieren rechten kan scheppen. Als (een deel van) de bepalingen uit de richtlijn rechtstreeks werken, zijn deze volledig en direct van toepassing. De rechter én de decentrale overheid kunnen zich niet verschuilen achter mogelijke gebreken van de centrale wetgever wanneer het gaat om correcte implementatie van Europese richtlijnen. Dit op grond van het beginsel van gemeenschapstrouw (voorheen art. 10 EG-Verdrag; huidig artikel 4 lid 3 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)), zoals het Hof van Justitie EG oordeelde in het Constanzo-arrest (zaak C-103/88). Wanneer een decentrale overheid dus nationale wetgeving navolgt die onjuist is geïmplementeerd kan ook de decentrale overheid ter verantwoording worden geroepen.

2.3 Wanneer is er sprake van rechtstreekse werking?

Niet alle bepalingen uit Europese richtlijnen en niet alle verdragsartikelen hebben rechtstreekse werking. Wel hebben alle bepalingen uit Europese verordeningen rechtstreekse werking. Het is belangrijk goed op de hoogte te zijn van dit onderscheid.

F A C T S H E E T

Aan *verdragsartikelen* die ‘voldoende duidelijk en nauwkeurig’ zijn en die bovendien rechten aan particulieren voorbehouden kan rechtstreekse werking worden toegekend. Voorbeelden van rechtstreeks werkende verdragsartikelen zijn de vier vrijheden (personen, goederen, diensten en kapitaal) en de artikelen 86, 87 en 88 lid 3 EG (staatssteun). Deze artikelen zijn namelijk ‘voldoende duidelijk en nauwkeurig’ en behouden rechten voor aan particulieren.

Richtlijnbevestigingen kunnen ook rechtstreeks doorwerken als ze ‘voldoende duidelijk en nauwkeurig’ zijn en rechten toebedelen aan particulieren. Of dit het geval is, moet per richtlijn(bepaling) worden bekeken. Een belangrijke vereiste voor rechtstreekse werking bij richtlijnen is bovendien het feit dat de richtlijn niet of niet juist is omgezet in nationale wetgeving en de omzettingstermijn moet zijn verstreken.

Verordeningen zijn naar hun aard rechtstreeks werkend en hebben dus altijd direct betekenis voor decentrale overheden wanneer ze op hen van toepassing zijn.

Of een bepaling uit de richtlijn rechtstreeks werkt, wordt per geval door een nationale rechter en uiteindelijk door het Hof van Justitie EG, bepaald. Uit eerdere uitspraken blijkt dat het Europese Hof in twee gevallen rechtstreekse werking van Europese richtlijnbevestigingen aanneemt.

1. Criterium: voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk

Het belangrijkste criterium voor rechtstreekse werking is dat bepalingen ‘voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk’ zijn. Dit betekent dat de bepalingen precies moeten zijn geformuleerd en geen afwijkingsmogelijkheden voor de lidstaten mogen bevatten. Een bepaling is onvoorwaardelijk indien de aan de lidstaten opgelegde verplichting van geen enkele voorwaarde en haar uitvoering of werking van geen enkele handleiding van gemeenschapsinstellingen of lidstaten afhankelijk is gesteld.³ Anders gezegd: de richtlijnbevestigingen laten de lidstaat geen enkele beleidsvrijheid. Een voorbeeld van een richtlijnbevestiging waarbij de Haagse rechtbank oordeelde dat deze voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk was leest u verderop in paragraaf 2.5.

2. Criterium betreffende de beleidsvrijheid

Een tweede criterium voor rechtstreeks werkende bepalingen is die van de ‘rechtstreeks werkende grenzen van de beleidsvrijheid’. Daarmee wordt bedoeld op richtlijnbevestigingen die op zich de nodige beleidsvrijheid laten aan de lidstaat - en waarvan men op het eerste gezicht daarom zou denken dat zij niet rechtstreeks werkend zijn - maar die wat betreft de grenzen van die beleidsvrijheid wel ‘voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk’ geformuleerd zijn. Dergelijke bepalingen komt men met name tegen in richtlijnen op het terrein van het natuurbeschermingsrecht, waterrecht en milieurecht⁴. De lidstaten kunnen binnen de grenzen van de richtlijnbevestiging diverse (rechtmatige) beslissingen nemen, maar indien de ‘buitengrens’ van de richtlijnbevestiging daarbij wordt overschreden of – en dat gebeurt in de praktijk vaker - als de buitengrens geheel wordt genegeerd, dan zal de beslissing van bijvoorbeeld de decentrale overheid die de gestelde buitengrens in de richtlijnbevestiging overschrijdt sneuvelen bij de rechter.

Onderstaand voorbeeld illustreert zo’n buitengrens:

Op grond van de Habitatrichtlijn (nr. 92/43/EEG) moeten de lidstaten ‘passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben’ (zie artikel 6 lid 2 richtlijn). Implementatie van de Habitatrichtlijn vindt onder meer

³ Zie ook J. Prinssen, *Doorwerking van Europees rechten*, Deventer, Kluwer 2004

⁴ Zie voor recente beschouwing van rechtstreekse werking in het Europees milieurecht : J.M. Prinssen, *Rechtstreekse werking van Europees milieurecht*, het laatste woord is nog niet gezegd, in: Ch.W. Backes e.a., *Europees milieurecht in de Lage Landen*, Boom Juridische Uitgevers, 2009 en de website van Europa decentraal http://www.europadecentraal.nl/menu/763/Rechtstreekse_werking_van_milieuwetgeving.html.

F A C T S H E E T

plaats in de nationale Natuurbeschermingswet. Op het eerste gezicht lijkt deze bepaling uit de richtlijn een wat vage beleidsdoelstelling te bevatten die men in Nederland alleen zou tegenkomen in een beleidsnota en niet in een 'echte' wet. Niettemin zag de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het verleden in deze bepaling 'voldoende nauwkeurige en onvoorwaardelijke' grenzen (het gaat daarbij dan dus om de buitengrens), die niet overschreden mogen worden. Welke grenzen dat precies zijn, is niet zonder meer duidelijk; waarschijnlijk wordt hierbij gedoeld op de zinsnede 'storende factoren met een significant effect'.⁵

2.4 Wanneer moet men rekening houden met rechtstreekse werking?

Zoals hierboven aangegeven zijn het voornamelijk bepalingen uit Europese richtlijnen die tot vragen over rechtstreekse werking leiden. Europese richtlijnen worden op zeer veel uiteenlopende beleidsterreinen vastgesteld door de Europese instellingen, zoals op het gebied van milieu, interne markt en vrij verkeer (aanbesteden en Dienstenrichtlijn) maar denk bijvoorbeeld ook aan sociale zekerheid.

Bepalingen uit deze richtlijnen kunnen rechtstreeks van toepassing worden op de decentrale praktijk als deze Europese regels bijvoorbeeld te laat worden omgezet in nationale wetgeving.⁶ Dit is het geval wanneer de Europese bepalingen nog niet (volledig) zijn omgezet in nationale wetgeving bij het verstrijken van de implementatietermijn van de richtlijn. Deze implementatiedatum is in de meeste gevallen exact twee jaar na de publicatie van de vastgestelde richtlijn in het Publicatieblad van de Europese Unie. Ook kunnen bepalingen uit de Europese richtlijnen rechtstreeks gaan werken als de nationale regels wel tijdig zijn gewijzigd en de richtlijnen in nationale regelgeving zijn geïmplementeerd, maar de richtlijnbevestigingen onjuist of onvolledig zijn overgenomen⁷. Omdat decentrale overheden zelf verantwoordelijk zijn voor de juiste toepassing van Europees recht, dienen zij zelf te bepalen of er sprake is van een dergelijke strijdigheid. Het beoordelen of er sprake is van strijdigheid is geen gemakkelijke taak. De aan het einde van dit factsheet opgenomen Checklist rechtstreekse werking bij strijdigheid tussen richtlijn en implementatiewetgeving is hierbij een eerste hulpmiddel.

Het kan natuurlijk voorkomen dat een nationale - of de Europese rechter al geconstateerd heeft dat er sprake is van strijdigheid tussen de richtlijnbevestiging en de nationale implementatiewetgeving. Dan hoeft een gemeente, provincie of waterschap uiteraard niet meer zelf een oordeel te vellen. Evidente gevallen van schending van een richtlijnbevestiging komen echter zelden voor en als er een vermoeden van strijdigheid is, zal de decentrale overheid zelf een beslissing moeten nemen over mogelijke rechtstreekse werking van de richtlijnbevestiging.

2.5 Wat te doen in een mogelijk geval van rechtstreekse werking?

Als er sprake is van strijdigheid tussen Europees recht en nationale wetgeving moeten gemeenten zelf de Europese bepaling naleven of de nationale wetgeving richtlijnconform interpreteren. Dit houdt in dat nationale omzettingswetgeving door decentrale overheden zelf dient te worden geïnterpreteerd in

⁵ Gebaseerd op toespraak van prof. Mr Rob Widdershoven, hoogleraar Europees bestuursrecht bij de Universiteit Utrecht, 12 september 2001, <http://members.ziggo.nl/devalk/widdershoven120901.htm>

⁶ Een actueel voorbeeld hiervan ten tijde van de totstandkoming van dit factsheet zijn de nieuwe rechtsbeschermingsrichtlijnen aanbesteden. Zie voor meer informatie <http://www.europadecentraal.nl/menu/513/Rechtsbescherming.html> 3

⁷ Een actueel voorbeeld hiervan is de Europese milieueffectrapportage (MER) richtlijn. Het Europese Hof van Justitie bepaalde op 15 oktober 2009 dat in Nederland niet alle criteria worden meegewogen bij de beslissing of een MER moet worden gemaakt of niet, de Europese regels hieromtrent niet goed zijn geïmplementeerd (zaak C-255/08). Het ministerie van VROM beraadt zich momenteel op de mogelijke rechtstreekse werking van de richtlijnbevestigingen over de beoordelingscriteria. Zie voor meer informatie http://www.europadecentraal.nl/menu/983/Rechtstreekse_werking_EG_Verdrag_en_verordeningen.html

F A C T S H E E T

het licht van de Europese richtlijnen. De eventuele beleidsvrijheid die de Europese richtlijn aan de nationale (Nederlandse) wetgever biedt, kan dan door de lidstaat worden gebruikt om de doelen van de Europese richtlijn na te streven. De decentrale overheid zal bij de uitvoering van haar verplichtingen uit de richtlijn of de implementatiewetgeving uiteraard altijd binnen de bevoegdheden moeten blijven die de Europese rechtspraak stelt (zoals bijvoorbeeld de beginselen van rechtszekerheid en van het verbod op terugwerkende kracht). Eventuele beleidsruimte die de richtlijn ter invulling aan lidstaten laat moet dus worden benut om het resultaat van de richtlijn te verwezenlijken.

Als de decentrale overheid van mening is dat er sprake is van onjuiste implementatie, dient zij vast te stellen of de bepalingen in kwestie rechtstreekse werking hebben. Dat kan sneller het geval zijn dan men op het eerste gezicht denkt. Ook wanneer een bepaling op het eerste gezicht nogal wat vrijheid laat (zie het voorbeeld uit Habitatrichtlijn hierboven), kunnen delen van die bepaling toch 'voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk' zijn. Een zeer grondige analyse van de betreffende bepaling is in ieder geval nodig, waarbij men beter het zekere voor het onzekere kan nemen. In het verleden heeft de rechter de nodige rechtstreeks werkende richtlijnbevestigingen 'ontdekt' die het bestuur waren ontgaan. Dat is mede het gevolg van het feit dat rechtstreeks werkende bepalingen niet altijd in de richtlijn zelf staan, maar bijvoorbeeld ook 'verborgen' kunnen zijn in bijlagen bij de richtlijn.

Dit was het geval toen in 1999 de rechtbank in Den Haag de Nederlandse staat veroordeelde voor overschrijding van de Nitraatrichtlijn nr. 91/676/EEG. In een artikel in die richtlijn werd gesteld dat de lidstaten actieprogramma's op moesten stellen⁸, die aan een aantal verplichtingen moesten voldoen. Eén van deze verplichtingen was dat de programma's de verplichte maatregelen uit bijlage III bij de richtlijn moesten bevatten. In die bijlage staan echter weinig concrete verplichtingen; één ervan is echter wel precies en onvoorwaardelijk geformuleerd (namelijk de norm van 170 kg N). De Haagse rechtbank achtte vervolgens dat artikel en de verplichte maatregel uit de bijlage 'voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk' en stelde dat het rechtstreekse werking had.⁹

Vat men het begrip 'voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk' te beperkt op, dan loopt het bestuur niet alleen het risico dat na rechterlijke toetsing allerlei besluiten die in strijd blijken te zijn met een door de rechter aangemerkte rechtstreeks werkende bepaling worden vernietigd, maar kan dat vervolgens ook nog de nodige financiële consequenties hebben (bijvoorbeeld het terugdraaien van besluitvorming, nieuwe besluitvorming, mogelijke schadevergoedingsacties van benadeelden).

Dit kwam naar voren in de uitspraak van het Hof van Justitie EG op 9 september 2003 in het Jaeger-arrest, zaak C-151/02. Dit arrest draait om Richtlijn 93/104/EG (over de organisatie van de arbeids- en rusttijden), dat een belangrijk onderdeel van het Nederlandse Arbeidstijdenbesluit in beginsel buiten werking stelt. De zogenaamde aanwezigheidsdiensten van brandweerpersoneel, die door het Arbeidstijdenbesluit mogelijk worden gemaakt, zijn in strijd met de Richtlijn volgens het Hof van Justitie EG. Bij gemeentelijke brandweer – en ambulancediensten leidt dit tot omvangrijke problemen. Zo zou om de dienstroosters aan de eisen van het Jaeger-arrest aan te passen in dit geval mogelijk 900 extra arbeidskrachten moeten worden aangetrokken.

Het toepassen van richtlijnbevestigingen die rechtstreekse werking hebben kan op twee manieren. Als er kan worden vastgesteld dat er sprake is van rechtstreekse werking van richtlijnbevestigingen, dient een analyse te worden gemaakt van de specifieke situatie, om te bepalen welke handeling voor de decentrale overheid de juiste is.

⁸ Inmiddels is het Ministerie van LNV alweer bezig met de invulling van het 4^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn. In de actuele programma's wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de inmiddels geldende jurisprudentie.

⁹ Gebaseerd op toespraak van prof. Mr. Rob Widdershoven, zie noot 4.

Zie voor meer informatie over de Nitraatrichtlijn en actieprogramma's ook de [website](#) van het ministerie van LNV hierover.

F A C T S H E E T

Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen begunstigende en bezwarende richtlijnbevestigingen.

- 1) Als het gaat om een voor een particulier *begunstigende* bepaling, moet de decentrale overheid de Europese richtlijnbevestiging toepassen. Het nationale recht, ook als dat is vastgelegd in formele wetgeving, moet buiten toepassing worden gelaten. Dit betreft de zogenaamde negatieve of verticale rechtstreekse werking.
- 2) Als het een *bezwarende* bepaling betreft, dient de decentrale overheid de nationale wetgeving toe te passen. Er dient dan een nieuw recht aan een particulier (burgers, bedrijven, etc.) te worden toegekend. Dit heet positieve rechtstreekse werking.

Als bij de rechtsverhouding naast de decentrale overheid en één of meerdere particulier(en) ook een derde partij, bijvoorbeeld een bezwaarmakende belanghebbende, betrokken is, is er sprake van een driehoeksverhouding. Dit is ingewikkeld, omdat de betreffende bepaling voor de ene particulier begunstigend, maar voor de andere bezwaarend kan zijn. Over deze 'tripolaire rechtsverhoudingen' is nog weinig Europese jurisprudentie, en decentrale overheden doen er goed aan ze per geval te beoordelen (zie paragraaf 2.7 'Wat te doen in geval van twijfel?').

2.6 Hoe zit het met de aansprakelijkheid?

Lidstaten van de Europese Unie zijn aansprakelijk voor de schade die burgers als gevolg van schendingen van EG-recht door organen van die lidstaat, zoals de decentrale overheden, hebben geleden. Dit is bepaald in het Frankovich-arrest dat bestaat uit twee gevoegde zaken: C-6/90 en C-9/90.

Een verdere uitwerking van het principe van overheidsaansprakelijkheid is te vinden in het arrest Brasserie du Pêcheur (gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93). Decentrale overheden kunnen ten opzichte van particulieren aansprakelijk zijn voor alle schendingen van EG-recht, inclusief het niet nakomen van de plicht om rechtstreeks werkende EG-richtlijnbevestigingen toe te passen en afwijkend nationaal recht buiten beschouwing te laten. Komen decentrale overheden deze communautaire verplichtingen niet na, dan kunnen hun besluiten door de rechter worden vernietigd. Bovendien kunnen particulieren en bedrijven vervolgens vergoeding van de schade vragen die zij als gevolg van de onjuiste toepassing van het EG-recht hebben geleden.

Bij zo'n schadeclaim is de positie van de decentrale overheid mede afhankelijk van de manier waarop deze met de rechtstreekse werking is omgegaan. Daarbij moet vooral de verhouding met de centrale overheid in de gaten worden gehouden. De positie van de decentrale overheid zal sterker zijn naarmate er meer aanleiding was om op de juistheid van de nationale wetgeving te vertrouwen. Dat geldt ook als de decentrale overheid, in geval van twijfel of verschil van mening, een advies van de centrale overheid heeft opgevolgd om de nationale regelgeving toe te passen. In dergelijke gevallen is het denkbaar dat de decentrale overheid de schade kan verhalen op de centrale overheid. De vraag of en hoe dat kan in een specifiek geval moet met behulp van nationaal recht worden opgelost. Als de decentrale overheid op eigen initiatief een direct werkende bepaling negeert, of eigen beleidsruimte ten onrechte niet gebruikt om het doel van een richtlijn te verwezenlijken, zal de aansprakelijkheid eerder bij haar liggen.

2.7 Wat te doen in geval van twijfel?

Het is meestal verre van eenvoudig om vast te stellen of er sprake is van rechtstreekse werking. Daar komt bij dat het, als rechtstreekse werking eenmaal is vastgesteld, nog niet eens zeker is of de Europese of de nationale norm moet worden toegepast. Twijfel kan dus toeslaan, zeker omdat de risico's aanzienlijk zijn. Bij een onjuiste interpretatie kan de rechter een decentrale overheid immers dwingen maatregelen te nemen om uitvoering te geven aan een richtlijn, en zijn schadeclaims niet ondenkbaar. Omdat het gaat om een ingewikkeld mechanisme dat juridisch nog lang niet is uitgekristalliseerd, is het in geval van onzekerheid verstandig om te rade te gaan bij deskundigen. In

F A C T S H E E T

eerste instantie kunt u altijd contact opnemen met Europa decentraal en/of het ministerie dat verantwoordelijk is voor implementatie van de betreffende richtlijn.

Meer informatie

Voor meer informatie over rechtstreekse werking verwijzen wij onder meer naar ons dossier [Europees recht en decentrale overheden](#), naar het dossier [Milieu](#) op de website van Europa decentraal en naar de [handreiking](#) Europaproof voor Gemeenten. Specifieke informatie over rechtstreekse werking van milieuriichtlijnen vindt u onder meer via het dossier [Jurisprudentie](#) en het dossier [Rechtstreekse werking van milieuwetgeving](#).

Daarnaast kunt u, als medewerker van een decentrale overheid, contact opnemen met de [helpdesk](#) van het kenniscentrum.

F A C T S H E E T

Reacties en disclaimer

Van de informatie in dit factsheet mag onbeperkt gebruik worden gemaakt, mits de bron wordt vermeld. Opmerkingen over de inhoud en suggesties voor aanvullingen zijn van harte welkom op info@europadecentraal.nl.

Aan dit factsheet is de grootst mogelijke zorg besteed, maar Europa decentraal kan niet instaan voor de juistheid van de informatie en aanvaardt geen aansprakelijkheid voor mogelijke vervolgschade door het gebruik ervan.

F A C T S H E E T

Checklist rechtstreekse werking bij strijdigheid tussen richtlijn en implementatiewetgeving

Is er mogelijk sprake van strijdigheid tussen nationale wetgeving en bepalingen uit EG-richtlijn?
 Consulteer voor de beoordeling bijvoorbeeld de beschikbare literatuur over correcte implementatie van Europese richtlijnen door decentrale overheden en Kenniscentrum Europa decentraal.

