

Invoering EG-richtlijnen in eigen wetgeving is een probleem

ISSN = 8251

Jan Harmen Kwantes

Er zijn momenteel 156 EG-richtlijnen vastgesteld door de (Europese) Raad van Ministers in het kader van de verwezenlijking van de Interne Markt (stand op 21 februari jl.). Dit betekent veel werk voor

de EG-Lid-Staten, en dus ook voor Nederland, om de EG-richtlijnen om te zetten in nationale wetgeving. Implementeren heet dat in het Europese jargon.

Het laatste artikel van elke richtlijn bevat een bepaling waarin wordt aangegeven wanneer de richtlijn uiterlijk moet zijn omgezet in nationale wetgeving. Zo moet de zogenaamde Kaderrichtlijn inzake de veiligheid en de gezondheid van de werknemers uiterlijk op 31 december 1992 zijn omgezet. Dat geldt ook voor de op deze Kaderrichtlijn gebaseerde bijzondere richtlijnen met betrekking tot arbeidsmiddelen, arbeidsplaatsen, beeldschermen, kankerverwekkende stoffen, hanteren van lasten en persoonlijke beschermingsmiddelen.

Nederland loopt achter

Nu staat Nederland bekend als een 'supporter' van de Europese integratie. Verwacht zou mogen worden dat Nederland dan ook voorop loopt waar het gaat om het omzetten van richtlijnen in de Nederlandse wetgeving. Echter niets is minder waar! Nederland loopt ver achter. Binnen de EG zijn Denemarken en Frankrijk de koplopers in dit opzicht; Nederland, België en Luxemburg vormen de hekkesluiters.

Wat gebeurt er nu met Lid-Staten die de richtlijnen niet tijdig omzetten in nationale wetgeving? In eerste instantie zal de Europese Commissie de nalatige Lid-Staat aanschrijven en verlangen dat het alsnog overgaat tot spoedige omzetting. Dit wordt een inbreukprocedure genoemd. Blijkt ook dit niet te helpen dan kunnen zowel de Europese Commissie als iedere Lid-Staat een actie wegens Verdragsschennis bij het Europese hof van Justitie starten. In de praktijk is het bijna altijd de Europese Commissie die zo'n procedure begint voor het Europese Hof.

Het Europese Hof kan de nalatige Lid-Staat veroordelen en dwingen om de verplichting tot het omzetten van richtlijnen na te komen, eventueel met het opleggen van een boete. Over het jaar 1991 heeft de Europese Commissie in totaal 41 keer een inbreukprocedure tegen Nederland

gestart. Daarnaast zijn er tien procedures tegen Nederland begonnen danwel afgerond voor het Europese Hof.

Erg afschrikwekkend is deze procedure niet voor de Lid-Staten, hoogstens is het vervelend voor de Lid-Staten dat hun optreden publiekelijk wordt veroordeeld.

Arrest

Maar het niet tijdig omzetten van richtlijnen kan in de naaste toekomst wel degelijk grote (financiële) gevolgen hebben voor een Lid-Staat. Dit valt af te leiden uit een recent arrest van het Europese Hof van Justitie. Hier bepaalt het Europese Hof dat onder bepaalde voorwaarden een Lid-Staat schadevergoeding moet betalen aan *particulieren*, indien particulieren schade ondervinden door het niet tijdig omzetten van richtlijnen. Wat was in dit arrest het geval? De Italiaanse heer Francovich spant een procedure aan tegen de Italiaanse staat, en eist schadevergoeding van de Italiaanse staat wegens het niet (tijdig) nakomen van de omzettingsverplichting. De betreffende richtlijn dwingt de Lid-Staten een waarborgfonds te creëren, waaruit werknemers een vergoeding kunnen krijgen indien een werkgever insolvent wordt, bijvoorbeeld als gevolg van een faillissement. De heer Francovich werd het slachtoffer van zo'n insolvente werkgever, maar kon geen beroep doen op een dergelijk fonds omdat de Italiaanse staat had verzuimd om de richtlijn tijdig in te voeren. Het Europese Hof maakte korte metten met deze obstructieve houding van de Italiaanse overheid door de heer Frankovich schadevergoeding toe te kennen.

Enorme gevolgen

De gevolgen van dit arrest zijn enorm. Het zijn niet alleen de Europese Commissie en andere Lid-Staten die een procedure voor het Hof kunnen opstarten, maar ook particulie-

ren (natuurlijke- en rechtspersonen). Deze zg. overheidsaansprakelijkheid bij het niet tijdig nakomen van een omzettingsverplichting kan voor een Lid-Staat grote financiële consequenties hebben. Zeker ook voor Nederland die al zo achter loopt met de omzettingsprocedure.

Het is dus van groot belang dat de Nederlandse overheid nadrukkelijk kijkt naar de gehele procedure die wordt gevolgd bij het omzetten van richtlijnen. Het doel hiervan zal moeten zijn om deze procedure te bekorten.

De regering heeft haar voornemen om deze procedure te wijzigen neergelegd in het beleidsplan 'Zicht op wetgeving' (kamerstuk 22 008). Het traject dat een definitief vastgestelde richtlijn door moet lopen via het betrokken departement, de adviesorganen (SER, Arboraad, SVR), de Raad van State, en in het geval dat een wetswijziging noodzakelijk is ook via de beide Kamers van de Staten-Generaal.

Kaderrichtlijn

Kijken we nu bijvoorbeeld naar de omzetting van de Kaderrichtlijn inzake de veiligheid en de gezondheid (89/391/EEG) in de Arboret dan valt het volgende op. De Kaderrichtlijn is door de Raad van Ministers definitief vastgesteld op 12 juni 1989 en opgenomen in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 29 juni 1989 (L-183). Het wetsvoorstel waarin de Arboret wordt aangepast als gevolg van de Kaderrichtlijn wordt pas in januari 1992 ter advisering toegezonden aan de Arboraad. Tussen de definitieve vaststelling van de Kaderrichtlijn en de toezending aan de Arboraad zit dus bijna zo'n 2½ jaar. Het is de vraag of deze termijn niet aanmerkelijk kan worden ingekort, te meer daar het Ministerie van SZW vanaf het eerste concept van de Kaderrichtlijn bij de ontwikkeling is betrokken via haar vertegenwoordigers in Brussel. Ook ►

de sociale partners, aanwezig in de diverse adviesorganen, kunnen nauwelijks verrast worden met de consequenties van de Kaderrichtlijn. Ook zij zijn relatief goed vertegenwoordigd in het Brusselse circuit om te weten wat eraan zit te komen. Dit alles neemt niet weg dat de sociale partners natuurlijk wel moeten adviseren met betrekking tot de specifieke Nederlandse uitvoeringsproblemen als gevolg van de Kaderrichtlijn. Maar ook in de adviseringsronde is enige tijdswinst te boeken. De tijdswinst bij de Raad van State is moeilijk in te schatten, maar de Raad van State heeft toegezegd om met betrekking tot richtlijnen eventueel spoedadviezen uit te brengen.

Parlementaire behandeling

Tot slot de parlementaire behandeling. Het moge duidelijk zijn dat onderdelen van richtlijnen die geen beleidsvrijheid aan Lid-Statens overlaten, zonder parlementaire discussie kunnen (moeten) worden verwerkt. Hieraan is te zien dat het Europees recht voorrang heeft boven het nationale recht. Waar de Lid-Statens wel enige beleidsvrijheid wordt gelaten kan het parlement zijn invloed laten gelden, maar dit alles moet wel snel gebeuren anders kan het de Nederlandse overheid geld kosten (zie het Frankovich arrest).

Concluderend: Nederland kan tijdswinst boeken in de departementele fase en in de adviserende fase van het omzettingstraject. Het Nederlandse parlement heeft nog slechts een beperkte speelruimte waar het gaat om het aanpassen van richtlijnen. De democratische controle verschuift hierdoor naar het Europees Parlement. Of dit parlement voldoende middelen heeft om daadwerkelijk invloed uit te oefenen is een heel ander probleem.

De auteur

Jan Harmen Kwantes is werkzaam bij het NIA, Amsterdam

Gezondheidsbevordering en preventie op het werk

Bij het Landelijk Centrum GVO (LCG), Instituut voor Gezondheidsbevordering en Preventie, zijn drie nieuwe publikaties verschenen over gezondheidsbevordering en preventie op de werkplek. Deze publikaties worden uitgegeven in het kader van de groeiende aandacht voor gezondheidsvoorlichting en -opvoeding (GVO) en arbeid.

Veiligheid, gezondheid en welzijn op het werk: een overzicht van GVO-activiteiten en preventieprojecten (overzichtnummer 6-1991, f30).

De uitgave is een momentopname uit het databestand 'Lopende Activiteiten en Projecten' van het LCG. Dit bestand bevat een overzicht van lopende GVO-activiteiten en preventieprojecten in Nederland. Door middel van een mailing bij GGD-en, RIAGG's en CAD's is informatie verzameld over arbeid. De publikatie bestaat uit vier hoofdstukken: Veiligheid, gezondheid, welzijn en groepen zonder werk. Van elk project/activiteit wordt in ongeveer een pagina de probleemstelling, doelstelling, doelgroep e.d. vermeld.

In totaal zijn ongeveer 110 projectbeschrijvingen opgenomen. Aan de orde komen thema's als alcohol, fitness, ziekteverzuim en arbeidsomstandigheden. In de loop van 1992 zal ook bij de bedrijfsgezondheidszorg een inventarisatie plaatsvinden. Daarvan zal te zijner tijd een overzicht verschijnen. De publikatie is bestemd voor iedereen die zich wil oriënteren op GVO-activiteiten en preventieprojecten in de arbeidssituatie in Nederland.

Gezondheidsbevordering op het werk: een bibliografie rond GVO en preventie (overzichtnummer 7-1991, f33).

De publikatie geeft een overzicht van literatuur over gezondheidsbevordering op het werk. Het betreft zowel Nederlandse als buitenlandse boeken, rapporten, verslagen en tijdschriftartikelen. De bibliografie bestaat uit twee delen: een deel met beschouwingen, overzichtsartikelen en publikaties over beleid met betrekking tot GVO op het werk en literatuur over bedrijfsgezondheidszorg, een tweede deel met voornamelijk project- en onderzoeksverslagen rond thema's als alcohol, fitness, leefstijl, preventie WAO en veiligheid. In totaal bevat het overzicht onge-

veer 500 titels. Alle titels zijn te lenen bij de bibliotheek van het Landelijk Centrum GVO. De publikatie is bestemd voor iedereen die zich wil verdiepen in het onderwerp GVO/preventie op de werkplek.

Preventie van werkstress: theorie en praktijk (LOP-reeks 13, f20)

Deze publikatie beoogt inzicht te geven in de theoretische achtergrond van de geïntegreerde benadering van werkstress. Daarbij wordt uitgegaan van het standpunt dat zowel individuele als situationele factoren stress kunnen veroorzaken. Ook worden enkele toepassingen van deze benadering in de praktijk beschreven. Het boek is met name bestemd voor professionals die, vanuit de geïntegreerde benadering, een project willen opzetten op het terrein van werkstresspreventie.

De overzichten zijn te bestellen door overmaking van de genoemde bedragen onder vermelding van de codes op giro 39.63.638 ten name van het Landelijk Centrum GVO, Utrecht, tel. 030-910244 (mw. A. van Burg).

Arbeidsomstandigheden kort en goed

In 'Arbeidsomstandigheden kort en goed' wordt op lichte wijze een beeld geschetst van wat iedereen zou moeten weten van veiligheid, gezondheid en welzijn op de werkplek. De tweede, sterk gewijzigde druk, bevat de laatste ontwikkelingen en inzichten op het gebied van lawaai, toxische stoffen, klimaat, verlichting, fysieke belasting en trillingen. Daarnaast is er aandacht voor risico's van elektriciteit, brand en straling. Het boek kan voor leden van medezeggenschapsorganen en VGW-commissies dienen als onderzoekboek bij vergaderingen en probleem-inventarisaties. Daarnaast kan het een leidraad zijn voor lager en midden kader bij voorlichting en instructie van werknemers. Het boekje is te bestellen bij het NIA, afd. Verkoop, 020-5498404/465. De prijs bedraagt f30, excl. BTW en verzending.