

„De harmonisatie van de wetgevingen in de E. E. G.”

Op donderdag 29 oktober had in het Huis der Rechten een voordracht plaats, gehouden door de Heer Laurens J. Brinkhorst. Het onderwerp luidde : « De Harmonisatie van de Wetgevingen in de E.E.G. ». De spreker, die een wetenschappelijk medewerker is van professor Samkalden, en het master-degree behaalde in Amerika, wist ons een klaar en zakelijk overzicht te geven van de huidige toestand.



Dit onderwerp kwam slechts geleidelijk op de voorgrond. De reden was dat de E.E.G. op de eerste plaats een economische gemeenschap is zodat aanvankelijk de aandacht gericht was op meer primaire doeleinden zoals het afbreken van de tolmuren, enz. Daarbij komt nog dat het een zeer technische aangelegenheid is. Om het met Prof. Stein (Michigan university) te zeggen : het is zoals een ijsberg, d.w.z. dat er 9/10 onder water zit en slechts 1/10 er boven. Over een klein gedeelte van dit topje zullen wij het hebben.

1. — Functie en betekenis van de harmonisatiebepalingen.

Een radicale en streng theoretische methode om de verscheidenheid op te lossen ware het toekennen van een allesomvattende wetgevende bevoegdheid aan de gemeenschapsorganen. Dit is nochtans uitgesloten om politieke redenen. In een aantal absoluut noodzakelijke gevallen, zoals bv. de landbouwwetgeving, waar de verschillen te groot waren, moest men tot een uniforme communautaire wetgeving overgaan. Daarnaast waren er in het verdrag zelf verplichtingen voorzien om de lidstaten te dwingen uniforme regelen naar voren te brengen (bv. het opbouwen van een gemeenschappelijk douanetarief). Naast die terreinen blijft nog een groot gedeelte over waar uniforme regelen niet noodzakelijk zijn. Nochtans is het met het oog op een goede werking aangewezen de verschillen tot een minimum te beperken. Hier speelt het probleem van de harmonisatie van de wetgeving. Deze koördinatie dient gezien in het perspectief van de te bereiken doelstellingen. Het is geen doel wel een middel. In grote lijnen bevat het verdrag drie soorten van bepalingen waarin over de harmonisatie gehandeld wordt :

1. de algemene bepalingen van art. 100-103 waarin gehandeld wordt over de procedure waarlangs het moet gebeuren.

2. door heel het verdrag zelf verspreid vinden wij harmonisatie-bepalingen voor bijzondere terreinen.

3. art. 220 : voorziet in het sluiten van internationale overeenkomsten tussen de lidstaten op 4 met name aangeduide terreinen. Vandaag interesseren ons 1 en 2.

In het verdrag worden verschillende bewoordingen gebruikt zoals koördinatie, onderlinge aanpassing, harmonisatie. In de literatuur werden pogingen ondernomen tot afbakening van de verschillende termen. Nu is men tot de konklusie gekomen dat aan het verschil in woordkeus niet teveel betekenis moet gehecht worden. Wij moeten veeleer uitgaan van een funktionele test en ons afvragen hoever de aanpassing kan gaan.

II. — Instrumenten en procedures voor onderlinge aanpassing of harmonisatie.

Op zichzelf is die harmonisatie geen geheel nieuwe aangelegenheid. Ook in andere verbanden zoals de U.S.A. was een zekere uniformiteit van wetgeving nodig (bv. restatement of the laws) omwille van technische en politieke redenen. De samenwerking gebeurt meestal door internationale overeenkomsten en het streven naar modelwetten. Nochtans vindt men in die andere verbanden geen eigen instrumentarium en eigen procedure zoals in de E.E.G.

Het voornaamste instrument in de E.E.G. tot onderlinge aanpassing is de richtlijn.

Art. 189 geeft aan een gemeenschapsorgaan bevoegdheid tot het voorschrijven van maatregelen die de individuele lidstaten vrij laten de vormen en de middelen te kiezen, maar bindend zijn naar resultaat. De richtlijn vertoont een grote mate van souplesse nl. harmonisatie in zo een mate als voor het doel nodig is. De richtlijn verschilt van de Angelsaksische modelwetten door haar soepelheid en haar bindend element t.a. van het resultaat.

2. Het zijn de organen van de E.E.G. die werken aan de harmonisatie, niet de lidstaten afzonderlijk. De commissie in Brussel neemt de nodige initiatieven en is a.h.w. de motor van de ganse onderneming.

III. — Verdragsinhoud en uitwerking - harmonisatie op verschillende gebieden.

3. Uit de verdragsinhoud voor een zeker aantal bijzondere terreinen blijkt dat er verschillende publiekrechtelijke gebieden in voorkomen, terwijl de privaatrechtelijke sektor in minder mate in aanmerking komt.

Art. 100 : De Raad stelt met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie richtlijnen vast voor het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten welke rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt.

De Vergadering en het Economisch en Sociaal Comité worden geraadpleegd over de richtlijnen waarvan de uitvoering in één of meer Lid-Staten een wijziging van wettelijke bepalingen zou medebrengen.

Rechtstreekse invloed op gebied van Gemeenschappelijke Markt.

Wanneer men een wijziging brengt in een wet in formele zin moet het Europees parlement worden ingeschakeld, die de wet en de politieke opportuniteit ervan beoordeeld. Ook het Economisch en Sociaal Komitee moet geraadpleegd worden. Opvallend is de zware procedure, nl. eenparigheid van stemmen gedurende het ganse verdrag.

De commissie centreerde in eerste aanleg haar aandacht op administratieve en technische voorschriften die de handel beletten. Dit gebeurde op het gebied van de levensmiddelen in verband met verpakking, kwaliteit, enz. Voorschriften op dit gebied zijn inderdaad een ideaal kader om de bedoeling van de lidstaten te verbergen. Zij kunnen daadwerkelijk de handel in deze produkten beletten (zo is bv. gele boter in Duitsland verboden)!

In feite zijn vele dergelijke voorschriften gericht tegen de gemeenschappelijke markt. Hetzelfde kan gezegd worden i.v.m. de voorschriften betreffende farmaceutische produkten. Er werden tot nog toe slechts vier richtlijnen uitgevaardigd nl. m.b.t. de toegestane kleurstoffen, de toegestane conserveringsmiddelen, veterinaire voorschriften om het intrakommunautair handelsverkeer in runderen en varkens te bevorderen en gezondheidsvoorschriften m.b.t. de handel in vers vlees.

Op het gebied van de technische voorschriften zijn de maatregelen nog in het stadium van de voorbereiding. Zij hebben o.m. betrekking op de plaats van de kentekensbewijzen en richtingsaanwijzers van auto's. Hier rijst de vraag of men moet streven naar complete uniforme regeling of alleen voor hen die de grens overschrijden. Bij de beantwoording van deze vraag dient voor ogen te worden gehouden dat de E.E.G. alleen de belemmering in het intra-kommunautair verkeer wil tegen gaan.

Dat op dit gebied de positieve resultaten eerder beperkt zijn is te wijten aan het lastige besluitvormingsproces en aan het gebrek aan ambtenaren.

De vraag of indien een speciale verdragsbepaling ontbreekt men in het kader van een gemeenschappelijk beleid (op landbouwgebied, bv.) mag over gaan tot de uitvaardiging van harmonizatievoorschriften, is een verschilpunt. Moet dan de zware procedure van art. 100 worden gevolgd of niet? Deze vraag is nog steeds onopgelost.

Artikel 101 : Ingeval de Commissie vaststelt dat een dispariteit tussen de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten de mededingingsvoorwaarden op de gemeenschappelijke markt vervalst en zodoende een distorsie veroorzaakt welke moet worden opgeheven, raadpleegt zij de betrokken Lid-Staten.

Indien deze raadpleging niet leidt tot overeenstemming waardoor de betrokken distorsie wordt opgeheven, stelt de Raad, gedurende de eerste etappe met eenparigheid en daarna met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van van de Commissie de voor dat doel noodzakelijke richtlijnen vast. De Commissie en de Raad kunnen alle andere dienstige maatregelen nemen welke dit Verdrag voorziet.

M.b.t. het begrip distorsie bestaat er een verscheidenheid van opvatting in de rechtsleer. In 't rapport Spaak doelt men met dit begrip niet op de algemene verschillen in de economieën van de zes, maar wel op de speciale distorsie's (bv. in een bepaald land wordt een bepaalde bedrijfstak zwaarder belast dan een soortgelijke in een ander land. Art. 101 spreekt over bestaande distorsie's, maar daarnaast is er ook een procedure om nieuwe distorsie's tegen te gaan. De kommissie kan een bevel geven aan de betrokken lidstaat. Gaat de lidstaat er niet op in dan is de sanktie echter gering. Iedere lidstaat is dan vrij zelf de nodige maatregelen te nemen.

Doorheen het verdrag zijn een aantal bijzondere bepalingen betreffende de harmonizatie aan bijzondere voorschriften onderworpen.

IV. — Speciale problemen bij de harmonizing.

A. Wat zijn de grenzen van het begrip «rechtstreekse invloed»?

De rechtstreekse invloed van de maatregelen bepaalt de werkingssfeer. (cf. art. 100 laatste lid : rechtstreekse invloed op de gemeenschappelijke markt). Dit laatste leent zich niet goed voor een juridische afbakeningmethode. Zo beweert Prof. Stein dat de uiteindelijke beslissing over de te harmoniseren onderwerpen afhangt van de bereidwilligheid van de lidstaten om een harmoniserende te aanvaarden.

Wij kunnen nochtans enkele elementen tot beantwoording van deze vraag poneren :

1. Er worden grenzen aan de harmonisatie gesteld door individuele verdragsbepalingen (vb. art. 122 dat de aantasting van de eigendom verbiedt).

2. Wij hebben een algemeen uitgangspunt nl. het moet in verband zijn met de gemeenschappelijke markt. Onderwerpen die er niets mee te maken hebben komen dus niet in aanmerking. Daarbij is de gemeenschappelijke markt een economische aangelegenheid, waarbij dus vooral naar economische motieven dient gezocht. Hoewel natuurlijk ook met andere belangen rekening dient gehouden te worden.

Samenvattend kunnen wij zeggen dat wij van een minder ruime naar een meer ruime opvatting van het begrip « rechtstreeks van invloed op de gemeenschappelijke markt » kijken. Het moet elastisch gezien worden en meer terreinen gaan bestrijken. De unanimiteitsregel is inderdaad een voldoende waarborg opdat er aan lidstaten niets zou worden opgedrongen wat zij niet wensen.

B. Delegatie van bevoegdheden aan de Commissie bij harmonisatie.

Is de procedure niet te belemmerend voor een snelle aanpassing van de wetgeving op bepaalde gebieden? In hoeverre moet men bevoegdheid delegeren aan de commissie, die toch de motor is van de harmonisatiebeweging. De beslissingen vinden plaats in de raad van de ministers. Misschien ware het beter een besluitvormende rol toe te kennen aan de commissie, zoals gebeurde voor de richtlijn op het gebied van kleurstoffen en conserveringsmiddelen.

V. — Controle op uniforme toepassing en interpretatie.

Dit is een noodzakelijke aanvulling voor een geharmonizeerde wetgeving. De commissie kreeg opdracht (art. 155) ervoor te zorgen dat de uitvoeringsbeslissingen in werking worden gebracht; art. 169 voorziet een actie wegens nalatigheid van een regering. Is een richtlijn strijdig met verdrag dan mogelijkheid tot vernietiging (art. 171). De geldigheid van de richtlijn kan ter sprake gebracht worden voor het hof van justitie te Luxemburg.

Hans Ketsman. - 2e Doctoraat.

