

Vergaderjaar 2010–2011

32 157

Regels met betrekking tot de naleving van Europese regelgeving door publieke entiteiten (Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN¹

Vastgesteld 29 november 2010

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de fractie van het **CDA** hebben met belangstelling maar ook met verbazing en zorg dit wetsvoorstel gelezen en kennis genomen van hetgeen daaromtrent is verhandeld in en buiten de Staten-Generaal. De verbazing geldt niet zozeer de voorgestelde invoering van een verhaalsrecht (artikel 7) als wel de uitbreiding van het toezichtregime door de schepping van aanwijzingsbevoegdheden voor ministers met name ten aanzien van provincies, gemeenten en waterschappen alsmede de gemeenschappelijke regelingen waaraan deze deelnemen (artikelen 2 en 3). Hierna bepalen deze leden zich vooral tot gemeenten en provincies, zijnde de in de Grondwet erkende territoriale decentrale overheden.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten. Zij zien het belang van een instrumentarium dat gericht is op het voorkomen van inbreukprocedures en tevens de mogelijkheid bevat om eventuele aan de staat opgelegde boetes en dwangsommen te kunnen verhalen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsontwerp. Deze leden erkennen dat het noodzakelijk is dat de regering over instrumenten beschikt om naleving van Europese regelgeving te bevorderen. Hiertoe behoort de mogelijkheid dat de regering verhaal kan halen bij die publieke entiteiten die in gebreke blijven indien tegen Nederland als lidstaat een inbreukprocedure aanhangig gemaakt wordt met een sanctie als gevolg. Dat recht op verhaal moet met de

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Bemelmans-Videc (CDA), Dölle (CDA), Meindertsma (PvdA), Eigeman (PvdA), Putters (PvdA) vicevoorzitter, Kox (SP), Ten Hoeve (OSF), Westerveld (PvdA), Engels (D66), Van Bijsterveld (CDA), Hendriks (CDA), De Vries-Leggedoor (CDA), Duthler (VVD), Hermans (VVD) voorzitter, Van Kappen (VVD), Schaap (VVD), K.G. de Vries (PvdA), Ten Horn (SP), Quik-Schuijt (SP), Vliegthart (SP), De Boer (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Böhler (GroenLinks), Laurier (GL), Koffeman (PvdD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

nodige waarborgen omkleed worden en daarin voorziet het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de fractie van **D66** stellen vast dat middels het wetsontwerp NERpe een grondslag wordt geboden voor het verbeteren van de naleving van Europees recht door publieke entiteiten. Deze verbetering tot naleving staat in een nauwe relatie tot het beginsel van gemeenschapstrouw, zoals thans vervat in artikel 4 lid 3 EU-Verdrag, dat de EU-lidstaten verplicht tot het treffen van alle algemene of bijzondere maatregelen om de nakoming van Europeesrechtelijke verplichtingen te verzekeren (en op die manier inbreukprocedures te voorkomen). Hieronder valt ook de verantwoordelijkheid op Europees niveau van de Nederlandse centrale overheid voor publieke entiteiten, die aan de andere kant wel zelf verantwoordelijk zijn voor de naleving van op hen rustende Europese verplichtingen. De aan het woord zijnde leden menen echter dat bepaalde onderdelen vragen oproepen en derhalve hier nadere bespreking behoeven.

2. Aanleiding tot het wetsvoorstel

De reeds in de inleiding van dit voorlopig verslag door de leden van de fractie van het **CDA** uitgesproken verbazing wordt vooreerst gekenmerkt door de omstandigheid dat deze leden de opstelling van de regering tot nu toe altijd hebben begrepen als één die gericht was op het terugdringen van het toezicht op provincies en gemeenten. De algemene herziening van de Gemeentewet in 1992 (inwerkingtreding in 1994) stond mede in dat teken. In de debatten rond de zogenaamde dualiseringswetten is daarin geen verandering gekomen en ook bij de discussies over de Wet revitalisering generiek toezicht (Kamerstukken 32 389) lijkt zowel bij de regering als bij de decentrale overheden deze inspiratie aanwezig: minder toezicht en meer publieke verantwoording tegenover met name de gekozen decentrale volksvertegenwoordigingen die aan het hoofd staan van het gemeentelijke en het provinciale bestuur. Het vigerende regeerakkoord wil ook de regeldruk en de interbestuurlijke lasten verlichten. Waarom dan, zo vragen deze leden, een geheel nieuwe wet bovenop de al bestaande wetten die over toezicht handelen? Een nieuwe wet die bovendien nieuwe administratieve lasten meebrengt en een uitgebreide inspectiecapaciteit lijkt te vergen. Een wet die ook nieuwe interventies vooral in de vorm van ministeriële aanwijzingen eventueel gevolgd door ministeriële voorzieningen mogelijk maakt in de gemeentelijke en provinciale huishoudingen.

Kan de regering gelet op artikel 3 van het wetsvoorstel een voorbeeld geven van een situatie waarin een dreigende *ondoelmatigheid* van de besteding van een Europese subsidie de gemeente een aanwijzing uit Den Haag kan opleveren? De leden van de fractie van het CDA willen er geen misverstand over laten bestaan dat zij niet principieel tegen het creëren van nieuwe toezichtinstrumenten naast de bestaande toezichtmechanismen zijn. Natuurlijk kan het zijn dat een probleem zich aandient dat slechts door de constructie van een nieuwe toezichtconstructie kan worden gekeerd. Zij zijn er echter evenmin als de Raad van State, de VNG, het IPO en geleerden als prof. Hessel (deze spreekt in het juridisch tijdschrift *Regelmaat* (2010, nr. 5) over «symboolwetgeving») en andere auteurs vooralsnog van overtuigd dat die situatie zich voordoet.

De leden van de fractie van het CDA vragen in dit verband het commentaar van de regering op de brieven van de VNG van 19 oktober 2010 (kenmerk EU04116/2010) in samenhang met de eerdere brief van 28 januari 2010 (kenmerk 03101/2010). In deze laatste brief stelt de VNG dat Nederland nooit is veroordeeld op grond van artikel 260 van het EU-Werkingsverdrag en dat er weliswaar door het Hof in de afgelopen

7 jaar 20 inbreuken zijn vastgesteld, maar dat bij geen daarvan decentrale overheden waren betrokken. Tevens stelt de VNG dat bij de ingebrekestellingen door de Europese Commissie slechts in 14 van de 120 zaken decentrale overheden waren betrokken die op 2 recentere zaken na inmiddels zijn beëindigd. De schrijvers concluderen dat in de sporadische gevallen dat decentrale overheden Europese regelgeving verkeerd hebben toegepast zij zeer coöperatief hebben meegewerkt aan de ongedaanmaking daarvan. De regering verwijst in reactie daarop in de nota naar aanleiding van het verslag naar buitenlandse voorbeelden. De leden van de fractie van het CDA zijn echter van opvatting dat men met dergelijke vergelijkingen erg voorzichtig moet zijn omdat het daar vigerende toezicht ook daarbij moet worden betrokken. Deze leden vragen daarom opnieuw aan de regering welke substantiële risico's in de Nederlandse situatie vergen dat naast het bestaande toezicht dat binnenkort ook nog eens vereenvoudigd lijkt te gaan worden (Wet revitalisering generiek toezicht) een nieuw toezichtregime moet worden geïnstalleerd.

Kan de regering sprekende voorbeelden geven van situaties waarin de bestaande instrumenten van schorsing, vernietiging, preventief toezicht, plaatsvervangende taakvervulling (artikelen 123 en 124 Gemeentewet), positief toezicht en specifiek toezicht bij medebewind allemaal tekort schieten om aanzienlijke risico's als in dit wetsvoorstel bedoeld door besluitvorming door bestuursorganen van decentrale overheden te voorkomen? De leden van de fractie van het CDA vragen voorts of de regering geen vertrouwen heeft in het vermogen van provinciale staten en van gemeenteraden die gewaarschuwd zijn voor mogelijke strijd van provinciale en gemeentelijke besluitvorming met Europees recht, die risico's adequaat te demonteren?

De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af of het huidige instrumentarium van de Gemeentewet en Provinciewet voor gemeenten en provincies niet toereikend is. Verder vragen deze leden zich af of het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht, dat nu in de Tweede Kamer wordt behandeld, geen strijd oplevert met het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht wijst immers specifiek toezicht zoals dat in het onderhavige wetsvoorstel is geregeld, af. Kan de minister verder de noodzaak tot het invoeren van de wet NERpe nader onderbouwen?

De leden van de fractie van **D66** merken op dat het hier besproken voorstel ziet op een spanning tussen de historisch geregelde Nederlandse staatsorganisatie en de eisen gesteld vanuit de Europese Unie. De Europese geïntegreerde rechtsorde eist van de lidstaten dat Unienormen worden nagekomen door nationale organen. Echter de wijze waarop wordt geheel vrijgelaten vanuit Europa. Dit is een louter interne besogne – mits het (secundaire) Unierecht daartoe niets geregeld heeft. Daartoe kent de Unie het beginsel van de nationale institutionele autonomie. Ook het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft herhaaldelijk benadrukt dat het Unierecht de institutionele structuur van de lidstaten respecteert. Een uitvloeisel hiervan is wel dat alleen de Staat aansprakelijk kan worden gesteld in een verdragsschendingsprocedure. Uiteraard levert dit een zekere spanning op. Een spanning die veelal centraliserende effecten tot gevolg zal hebben en waartoe de oplossing dan ook alleen in het nationale recht gevonden kan worden.

Er bestaat gerede twijfel of er vanuit Europa een plicht bestaat in te grijpen wanneer decentrale overheden (dreigen te) falen bij het uitvoeren van hun Europese plicht. Veelal wordt er in dit verband gewezen naar de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak *Campania*.¹ De leden van de D66-fractie vragen zich af of deze uitspraak een daadwerkelijke plicht tot

¹ HvJ EU 13 december 1991, zaak C-33/90 (*Campania*).

ingrijpen impliceert. Of kan er enkel geconcludeerd worden dat de Unie geen plicht tot ingrijpen oplegt aan de lidstaten? Kan de regering nader aangeven in welke mate het voorgestelde optreden voortkomend uit de Wet NERpe (met nadruk de artikelen 2, 3 en 5) zal ingrijpen in de huidige nationale staatsorganisatie, en in hoeverre vanuit Europa daartoe een plicht op Nederland wordt gelegd? Kan de regering tevens ingaan op de vraag of er louter regelend wordt opgetreden om op centraal niveau financiële tegenvallers op te vangen, die ten koste moeten gaan van de Nederlandse staatsorganisatie en bijkomend de autonomie van publieke entiteiten fundamenteel zal inperken?

In dit verband moet er ook gewezen worden op het feit dat er onder andere door prof. Hessel op wordt gewezen dat decentrale overheden meer «Europa bewust» moeten worden gemaakt¹ terwijl aan de andere kant de VNG en het IPO, na consultatie van mevr. mr. de Kruijf, vaststellen dat decentrale overheden slechts in sporadische gevallen Europese regelgeving verkeerd hebben toegepast.² Derhalve vragen de leden van de D66-fractie zich af of de voorgestelde maatregelen te zware middelen inhouden, onder meer aangezien zij preventief ingezet kunnen worden en bovendien om de reden dat zij betrekking hebben op een breed begrip van publieke entiteiten. Vraagstukken waarover ook de Raad van State in zijn advies opmerkingen maakt.

3. De reikwijdte van het wetsvoorstel

Richten de aanwijzingen in verband met besluitvorming door bestuursorganen van deelgemeenten zich tot die organen of tot de bestuursorganen van de centrale gemeente die in een specifieke toezichtrelatie tot deze eerst genoemden staan? Deze vraag leeft bij de leden van de fractie van het **CDA**.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben zich verbaasd over het feit dat de decentrale overheden in het wetsvoorstel op één lijn gesteld worden met andere entiteiten die publieke taken uitoefenen. Zij vragen de regering om de argumenten hiervoor op een rij te zetten in het licht van de eigen constitutionele positie van deze overheden. Zij vragen tevens om hierbij aandacht te schenken aan de waarborgen omtrent de eigen autonomie van de betreffende overheden.

4. Hoofdpijnen van de voorgestelde regeling

Welke is de situatie indien de minister die het aangaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geen overeenstemming bereiken over de wenselijkheid een instrument uit deze wet ten aanzien van decentrale bestuursorganen in te zetten, zo vragen de leden van de fractie van het **CDA**.

Blijkens de opstelling van de regering in de memorie van toelichting (p. 11) kan een minister een aanwijzing geven ook zonder dat de Europese Commissie zelfs maar een advies als bedoeld in artikel 226 EG-verdrag (thans artikel 258 EU-Werkingsverdrag) heeft gegeven. De leden van de fractie van het CDA nemen aan dat – gelet op het bepaalde in artikel 5 van het wetsvoorstel – in het verlengde daarvan dus ook de minister op kosten van de betrokken decentrale overheid zelf privaat- en publiekrechtelijke besluiten of feitelijke handelingen daarvoor in de plaats kan stellen. Ware het, zo vragen deze leden, dan niet gewenst in dit geval advies te vragen aan de Raad van State?

¹ B. Hessel, «De voorgeschiedenis van het wetsontwerp NERpe als bijdrage aan de discussie», *Regelmaat* 2010, nr. 5, p. 244.

² Brief van de VNG en het IPO aan de Voorzitter en Leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal van 19 oktober 2010.

Het zonder een indicatie uit «Brussel» door een minister overpakken van gemeentelijke besluitvorming gaat, zo menen de leden van de fractie van het CDA, erg ver. Is een dergelijke bevoegdheidsuitoefening geen te radicale inbreuk in de gemeentelijke autonomie, zo vragen zij de regering. Deze leden vragen verder nog of in de opvatting van de regering implementatie van Europese regelgeving als *medebewind* dient te worden beschouwd en zo niet, hoe dit fenomeen dan wel geëtiketteerd kan worden.

De leden van de fractie van het CDA hebben ervaren dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie rond bijvoorbeeld de implementatie van richtlijnen bepaald niet altijd voorspelbaar is. Dat is op zichzelf ook niet merkwaardig. Rechtsontwikkeling is nu eenmaal een dynamisch proces dat niet mechanisch is en dat juist daarom is toevertrouwd aan rechters. Zo kan de verwachting wat rechters in een bepaalde situatie als hier bedoeld «gaan doen» niet alleen tussen de geleerden maar ook tussen de overheden (bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam en de provincie Fryslân enerzijds en «Den Haag» anderzijds) verschillen. De opvatting van de nationale overheid, in casu de minister(s), prevaleert. Maar blijft nu ook de aansprakelijkheid van decentrale overheden voor vanwege Europa opgelegde boetes en dwangsommen onverkort gehandhaafd indien deze decentrale bestuursorganen op aanwijzing hebben gehandeld of indien de minister de bevoegdheid heeft overgenomen?

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben opgemerkt dat het omgekeerde verhaalsrecht ontbreekt in het wetsvoorstel. Is het in het verleden voorgekomen dat de Rijksoverheid EU-regelgeving op onjuiste wijze had omgezet in nationale wetgeving? Zo ja, wat zijn de gevolgen van een dergelijke toepassing geweest voor publieke entiteiten in het algemeen en voor decentrale overheden in het bijzonder? Waarom heeft de regering niet voorzien in een omgekeerd verhaalsrecht?

In aansluiting hierop hebben de leden van PvdA-fractie nog enkele vragen over de bestuurslast die EU-regelgeving en de toepassing van EU-voorschriften met zich meebrengen bijvoorbeeld in het geval van aanbestedingsprocedures en bij de inschrijving voor deelname aan EU-projecten. Kan de regering een beeld geven van de administratieve last in algemene zin in termen van te besteden uren? Kan de regering een oordeel geven over de balans tussen nut en noodzaak van administratieve voorschriften van EU-zijde? Hoe kijkt de regering aan tegen de risico's die ingewikkelde administratieve EU-voorschriften met zich meebrengen voor de toepassing en hoe is dat verdisconteerd in de implementatie van het vigerend wetsontwerp?

5. Relaties met andere wetten

De leden van de fractie van het **CDA** stellen met instemming vast dat in dit wetsvoorstel in artikel 2 lid 4 ten aanzien van provincies en gemeenten het primaat van het generieke toezicht wordt vastgelegd. Zij hebben daarover nog wel enkele vragen. Wat niet wordt genoemd is het bestaande zogeheten «positieve toezicht» (verplicht advies, verplicht overleg, uitnodiging, aanwijzing e.d.). Heeft dit in de gevallen waarin dat aan de orde is ook voorrang boven de instrumenten uit dit wetsvoorstel?

Kan de minister ook aanwijzingen geven aan provinciale bestuursorganen belast met toezicht op gemeentelijke besluitvorming om dat toezicht op bepaalde wijze uit te oefenen? In de nota naar aanleiding van het verslag herhaalt de regering op de vraag of vernietiging in strijd met het belang van het Rijk geen uitkomst kan bieden in bedoelde situaties dat het niet gaat om het bestuurlijk of financieel belang van het Rijk, maar om de

naleving van Europees recht. Bedoelt de regering hier te zeggen dat indien het voorliggende wetsvoorstel niet wordt aanvaard, vernietiging van een besluit dat naar de opvatting van de regering strijdt met het Europese recht niet wegens strijd met het belang van het Rijk zou kunnen worden vernietigd?

Houdt de opvatting van de regering over haar bijzondere verantwoordelijkheid voor de naleving van het Europese recht door decentrale overheden ook in dat het niet ingrijpen door de nationale overheid in decentrale besluitvorming op basis van deze wet ook de positie van betrokken decentrale bestuursorganen in verhaalsprocedures verandert wanneer dit niet-ingrijpen *bewust* was? Bijvoorbeeld op grond van de overtuiging bij de regering dat er geen strijd was met het Europese recht?

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben voorts vragen met betrekking tot de meerwaarde van het voorgenomen wettelijk instrumentarium ten opzichte van de bestaande arrangementen in het interbestuurlijk toezicht. Zij vragen de regering hierin tevens te betrekken de voorgenomen herijking van het generieke instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht. Wat maakt naleving van de Europese regelgeving zo bijzonder dat het Rijk extra wetgeving nodig heeft om de decentrale overheden te corrigeren buiten de reeds bestaande middelen als schorsing en vernietiging? Heeft, zo vragen deze leden zich af, ook toetsing plaatsgevonden van het wetsvoorstel aan de criteria met betrekking tot administratieve lastenverlichting? Zo nee, waarom niet en zo ja, wat heeft die toetsing opgeleverd?

De leden van de **D66**-fractie betwijfelen in grote mate of met het hier gepresenteerde wetsvoorstel de juist weg wordt ingeslagen. Er wordt middels dit voorstel bijgedragen aan een verder ingrijpen in de autonomie van gedecentraliseerde organen, waartoe vanuit Europa geenszins een plicht op Nederland wordt gelegd. Zo kan tevens de vraag worden gesteld hoe deze regering staat in de hedendaagse discussie omtrent de herziening van de het generieke toezicht, waarvan door prof. Hessel in *Regelmaat* de verschillende standpunten hieromtrent op een lucide wijze uiteen zijn gezet.¹ Bovenal vragen de leden naar de verhouding tussen het hier besproken voorstel van wet, het huidige generieke toezichtstelsel en de Wet revitalisering generiek toezicht.

Daarenboven, en mede bezien in het licht van de autonomie van de provinciën en gemeenten, vragen de leden van de **D66**-fractie naar de betekenis van het verhaalsrecht. Reestman en Bosdriesz wijzen in *Regelmaat* op de tegenstelling tussen de aantasting van de zelfstandigheid van decentrale overheden door de taakverwaarlozingsregeling en de bevoegdheid tot het geven van bijzondere aanwijzingen enerzijds, en de juist de versterking van die zelfstandigheid door een verhaalsrecht anderzijds.² Zou de invoering van zo'n verhaalsrecht niet voldoende waarborgen bieden voor de naleving van Europees recht, zoals mede betoogd door de VNG en het IPO, alsmede de Raad van State?

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin, Hermans

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin, Petter

¹ B. Hessel, «De voorgeschiedenis van het wetsontwerp NERpe als bijdrage aan de discussie», *Regelmaat* 2010, nr. 5, p. 240 e.v.

² J.H. Reestman & H. Bosdriesz, «Toezicht op de naleving van Europese regelgeving in Frankrijk en Duitsland», *Regelmaat* 2010, nr. 5, p. 259.