

Vergaderjaar 2011–2012

32 157

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

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 maart 2012

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de antwoorden van de regering op hun vragen en hebben nog een aantal nadere vragen. De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Zij sluiten zich graag aan bij de vragen van de leden van de fracties van de VVD en D66. De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Er resteert nog een aantal vragen, welke voor het merendeel betrekking hebben op de positie van de decentrale overheden. De leden van de fractie van D66 hebben met veel belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. De regering heeft hun aarzelingen ten aanzien van de vraag of aan dit voorstel een dermate substantieel probleem ten grondslag ligt dat tot de voorgestelde wetgeving gekomen zou moeten worden, niet weggenomen. Deze leden willen daarover graag met de regering nader van gedachten wisselen in het plenaire debat, maar willen daaraan voorafgaand nog enkele vragen voorleggen.

2. Aanleiding tot het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie vragen naar aanleiding van het antwoord op de door hen gestelde vragen of zij het goed zien dat het belang van het voorstel er volgens de regering in is gelegen dat de regering – in situaties waarin Europees recht in het geding is, anders dan bij medebewind – zelf een besluit kan treffen in gevallen waarin zij niet haar besluit in de plaats kan stellen van het gemeentelijke of provinciale besluit of bij nalatigheid van het nemen van een gemeentelijk of provinciaal besluit.

De regering herhaalt dat in gevallen waarin sprake is van schending van rechtstreeks werkende Europeesrechtelijke verplichtingen, althans voor zover het verplichtingen betreft die niet in nationale wetgeving behoeven te worden omgezet, situaties denkbaar zijn dat niet met de bestaande instrumenten tegen de niet naleving van zulke verplichtingen kan worden opgetreden. Optreden is zonder meer mogelijk in de situaties waarin een

decentraal bestuursorgaan een besluit neemt dat in strijd is met een rechtstreeks werkende Europeesrechtelijke verplichting, omdat een dergelijk besluit vatbaar is voor vernietiging op grond van de organieke wetgeving. De vernietigingsgrond «strijd met het recht» omvat immers mede strijd met het Europese recht. Optreden is echter niet mogelijk als het decentrale bestuursorgaan nalaat een besluit te nemen waartoe het Europees recht verplicht. In dergelijke gevallen biedt het generieke instrument van taakverwaarlozing namelijk geen soelaas omdat het in de organieke wetgeving geregelde generieke toezicht ingrijpen met het instrument indeplaatstreding alleen mogelijk maakt als decentrale bestuursorganen geen gevolg geven aan verplichtingen uit hoofde van nationale wetgeving. Artikel 132, vijfde lid, eerste volzin, van de Grondwet, biedt een grondslag voor voorzieningen inzake (lichte) taakverwaarlozing van het decentrale bestuursorgaan «bij in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur, gevorderd door artikel 124, tweede lid, van de Grondwet». In artikel 124, tweede lid, is bepaald dat regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet. Dit wordt gewoonlijk aangeduid met het niet grondwettelijke begrip medebewind. Om zeker te stellen dat ook kan worden ingegrepen als een decentraal bestuursorgaan nalaat een besluit te nemen dat wordt gevorderd door een direct werkende Europeesrechtelijke verplichting, bevat het onderhavige wetsvoorstel de grondslag voor een bijzondere voorziening: de betrokken minister kan, in overeenstemming met de minister van BZK, het decentrale bestuursorgaan een aanwijzing geven. Indien het bestuursorgaan de aanwijzing negeert, kan de betrokken minister in de plaats treden van het nalatige bestuursorgaan en zelf het Europeesrechtelijk noodzakelijke besluit nemen.

De leden van de CDA-fractie signaleren dat de regering in de memorie van antwoord benadrukt dat het wetsvoorstel op het punt van het toezicht op de decentrale overheden een sluitstuk is in het toezichtstelsel en dat het daarin volgens de regering niet afwijkt van het systeem van toezicht ten aanzien van nationale wetgeving. Zij vragen hoe de regering dit precies bedoelt. Bestaat er een sluitend systeem van toezicht op wetten in formele zin of besluiten inhoudende een algemene maatregel van bestuur of ministeriële verordening? Voorts vragen zij of waar het gaat om implementatie of correcte uitvoering van Europese regelgeving, er dan overigens een sluitend systeem van toezicht volgens nationaal recht bestaat.

De regering heeft willen betogen dat er op nationaal niveau een sluitend stelsel van interbestuurlijk toezicht bestaat, op basis waarvan kan worden opgetreden – hetzij met vernietiging als genomen besluiten in strijd zijn met de wet of het algemeen belang, hetzij met taakverwaarlozing als door de wet gevorderde besluiten uitblijven – als decentrale bestuursorganen de verplichtingen die hen bij of krachtens de wet zijn opgelegd, niet naleven. De regering constateert voorts dat dit nationale stelsel van toezicht ook (nagenoeg) sluitend is als het gaat om de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen, niet alleen als deze via implementatie zijn omgezet in nationaal medebewind maar ook als het om besluiten gaat die in strijd zijn met rechtstreeks werkende Europeesrechtelijke verplichtingen die niet zijn omgezet in nationaal medebewind. Het nationale stelsel is echter niet sluitend als het gaat om de situaties die in het antwoord op de vorige vraag van de leden van de CDA-fractie zijn beschreven: indien decentrale bestuursorganen nalatig blijven uitvoering te geven aan acties die het Europees hen rechtstreeks oplegt. Met de in onderhavig wetsvoorstel opgenomen instrumenten – een aanwijzing en bij niet opvolging daarvan indeplaatstreding – wordt deze leemte in het stelsel van toezicht gedicht en wordt de naleving van Europese regelgeving verzekerd.

De leden van de CDA-fractie vinden het merkwaardig dat de regering de ingrijpendheid van een wetsvoorstel beoordeelt aan de hand van het aantal voorgestelde artikelen (in dit geval slechts 12). Zij noemen een aantal voorbeelden van wetten van beperkte omvang die omvangrijke gevolgen (kunnen) hebben.

De regering geeft de leden van de CDA-fractie graag toe dat de ingrijpendheid van een wet niet valt af te leiden uit het aantal artikelen. De opmerking in de memorie van antwoord over de omvang van de wet was echter een element van een betoog en geen op zichzelf staande bewering, laat staan een bewering met een algemene strekking.

De opmerking in de memorie van antwoord over het geringe aantal artikelen was een onderdeel van de reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie, waarom er «een geheel nieuwe wet» bovenop de bestaande wetten die over toezicht handelen komt, terwijl het regeringsbeleid lijkt geïnspireerd door het streven naar minder toezicht en meer publieke verantwoording tegenover de gekozen decentrale volksvertegenwoordigingen. De leden van de CDA-fractie spraken in dat kader tevens de verwachting uit dat deze hele nieuwe wet nieuwe administratieve lasten meebrengt, een uitgebreide inspectiecapaciteit zou kunnen vergen en nieuwe interventies mogelijk maakt in de gemeentelijke en provinciale huishoudingen. Kern van de reactie van de regering was dat deze wet voor de decentrale overheden slechts een beperkte betekenis heeft, omdat zij ten aanzien van de decentrale overheden uitsluitend kan worden toegepast in het vermoedelijk geringe aantal situaties waarin het generieke toezicht geen soelaas biedt. De wet heeft voor de decentrale overheden, als deelverzameling van de brede groep publieke entiteiten waarop de wet van toepassing is, dus een aanvullend karakter terwijl zij voor de overige publieke entiteiten in volle omvang geldt. In de memorie van antwoord heeft de regering er als relativering van de aanduiding «een geheel nieuwe wet» bovendien nog op gewezen dat het wetsvoorstel de reeds bestaande Wet toezicht Europese subsidies incorporeert. Dat gezegd zijnde is het uiteraard aan de leden van de CDA-fractie om te beoordelen hoe ingrijpend het wetsvoorstel is voor de decentrale overheden.

3. Constitutionele aspecten

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering kennis heeft genomen van het artikel van mr. C. de Kruif in het Nederlands Juristenblad van 11 februari 2011, waarin de auteur onderbouwt waarom zij van mening is dat onderhavig wetsvoorstel strijd oplevert met artikel 124 lid 2 van de Grondwet. Zij vragen of de regering deze opvatting deelt, zo nee waarom niet en zo ja of de regering bereid is de formulering van het medebewindsbegrip in artikel 124 lid 2 in de Grondwet zodanig aan te passen dat ook het krachtens EU-recht gevorderde medebewind daaronder valt. Tot slot vragen zij of de regering andere oplossingen ziet binnen de huidige Grondwet.

Ook de leden van de fractie van D66 wijzen op het artikel van mr. C de Kruif waarin zij betoogt dat het wetsvoorstel een taakverwaarlozingsregeling in het leven roept die in strijd is met artikel 124, tweede lid, van de Grondwet. In die bepaling wordt immers niet gerept over regeling en bestuur, gevorderd krachtens Unierecht, maar wordt slechts gesproken over het vorderen van regeling en bestuur krachtens de wet. Deze leden wijzen er voorts op dat de auteur los daarvan wijst op de complicatie dat het voldoen aan communautaire verplichtingen niet zonder meer en in alle gevallen kan worden gekwalificeerd als het uitoefenen van een decentrale taak in medebewind. Ook merkt de auteur op dat het niet-naleven van EU-verplichtingen evenmin kan worden aangemerkt als grove taakverwaarlozing, zodat op basis van een veronderstelde

autonome taakuitoefening van rechtswege zou kunnen worden ingegrepen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de voorziening die in de Gemeentewet en de Provinciewet bij het niet naar behoren vervullen van een medebewindstaak (hetgeen wordt vastgesteld door het «hogere» Nederlandse bestuursorgaan) volgt uit de opdracht van artikel 132 van de Grondwet en past bij de medebewindsrelatie die vanouds bestaat. Zij merken op dat het hier gaat om het in de ogen van de regering onvoldoende gezag geven aan direct werkend Europees recht dan wel het ondoelmatig uitvoeren ervan. Het komt hen voor dat dit toch iets anders is en vragen de regering in het licht daarvan nog eens in te gaan op de constitutionaliteit van het voorstel.

De regering stelt vast dat de centrale stelling in het betoog van mr. C. de Kruif is dat onderhavig wetsvoorstel een taakverwaarlozingsregeling introduceert die zich niet verdraagt met de Grondwet, omdat de Grondwet voor autonome taken, behoudens het geval van grove taakverwaarlozing, geen bevoegdheid tot ingrijpen op grond van taakverwaarlozing toelaat. Volgens de auteur is er nu al een probleem omdat de bijzondere aanwijzing met indeplaatsstelling, vooruitlopend op de komst van onderhavig wetsvoorstel, al is opgenomen in hoofdstuk 6a van de Dienstenwet. Ook de Wet Toezicht Europese subsidies is volgens de auteur ongrondwettig omdat die de naleving van het EU-subsidierecht tot medebewind heeft gemaakt.

Naar het oordeel van de regering is er geen sprake van een taakverwaarlozingsregeling noch van de uitoefening van autonome taken. Omdat het oordeel over het tweede punt van betekenis is voor het eerste, zal hier eerst op het tweede punt worden ingegaan.

Zoals in paragraaf 2 andermaal uiteen is gezet, heeft onderhavig wetsvoorstel voor het toezicht op de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen door decentrale overheden slechts een beperkte, aanvullende betekenis ten opzichte van het generieke toezicht. Toepassing is slechts aan de orde in die situaties waarin provincies en gemeenten geen uitvoering geven aan acties die het Europese recht hen rechtstreeks oplegt. Het gaat dus uitsluitend om de niet-naleving van verplichtingen tot handelen, voortvloeiende uit rechtstreeks werkende Europeesrechtelijke verplichtingen.

Naar de mening van de regering concludeert de auteur ten onrechte dat, nu in een dergelijke situatie geen sprake is van de schending van verplichtingen uit hoofde van nationaal medebewind (artikel 124, tweede lid, van de Grondwet), er autonoom wordt gehandeld, dat het ingrijpen is aan te merken als taakverwaarlozing omdat de bevoegdheid kan worden overgenomen (indeplaatstreding) en er derhalve sprake is van een ongrondwettige vorm van taakverwaarlozing. De auteur benadert het begrippenpaar autonomie en medebewind echter vanuit een te beperkt, nationaal perspectief: autonomie is een invloedsvrije ruimte die uitsluitend door hoger recht van nationale oorsprong kan worden ingeperkt. De auteur redeneert dat als er geen sprake is van gevorderd bestuur uit hoofde van medebewind er dus sprake is van autonomie, waarin de gemeente – behoudens het geval van grove autonome taakverwaarlozing – niet vatbaar is voor interventie en er derhalve geen sprake kan (mag) zijn van taakverwaarlozing, tenzij er sprake is van grove taakverwaarlozing. Los van het feit dat de Grondwet, zoals de auteur ook zelf opmerkt, de begrippen autonomie en medebewind niet kent en dat het onderscheid hiertussen – zo dat materieelrechtelijk nog bestaat – niet helder is, moet worden gesteld dat de autonomie niet alleen wordt beperkt als de nationale wetgever bepaalde tot de autonome sfeer behorende belangen voorwerp van (medebewinds)wetgeving maakt, maar ook als het in beginsel autonome handelen nader door de nationale wetgever in algemene wetgeving (bijvoorbeeld in de Awb met betrekking

tot besluiten en subsidies) wordt genormeerd of als de Europese wetgever regels stelt. Deze Europese regels kunnen indirect werken en via implementatie de gedaante aannemen van nationaalrechtelijk medewind, in welk geval zij de autonomie van decentrale overheden op de vertrouwde wijze beperken. Europese regels kunnen echter ook direct werken en dan zonder tussenkomst van de nationale wetgever de autonomie van decentrale overheden insnoeren. Vanaf het moment van totstandkoming van deze categorie Europese regels wordt het in beginsel autonome handelen van decentrale overheden genormeerd (bijvoorbeeld het aanbestedingsrecht) en zijn zij niet langer vrij naar eigen inzicht te handelen. De omstandigheid dat deze beperking niet plaatsvindt langs de vertrouwde weg van het medebewind doet daar niets aan af. Het feit dat decentrale overheden gebonden zijn door een hogere regelgever, in casu de Europese, impliceert dat het desbetreffende aspect aan de autonome sfeer onttrokken is. De decentrale overheid is derhalve niet meer vrij in haar handelen en kan zich niet meer op haar autonomie beroepen. De beperking van de autonomie vindt dan ook niet pas plaats door de toepassing van onderhavig wetsvoorstel, maar door de Europese regelgeving. Het aanmerken van het verzuim om dergelijke verplichtingen na te leven als autonomie met als gevolg dat het grondwettelijk onmogelijk zou zijn om daartegen op te treden, is naar het oordeel van de regering dan ook ongerijmd. Het miskent het open karakter van onze Grondwet, waarin de verplichtingen uit hoofde van het Europese recht deel uitmaken van onze nationale rechtsorde. Het kan naar het oordeel van de regering voor de effectiviteit van het toezicht op de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen niet uitmaken of deze verplichtingen wel of niet zijn omgezet in nationale wetgeving en evenmin of de niet-naleving tot uitdrukking komt in onjuiste besluiten dan wel in het verzuim door het Europese recht gevorderde acties uit te voeren. Onderhavig wetsvoorstel biedt de grondslag om in de laatst bedoelde gevallen de naleving van het EU-recht te verzekeren. De regering is van mening dat een herformulering van artikel 124, tweede lid, niet noodzakelijk is, net zomin als het noodzakelijk is om in artikel 132, vierde lid, tot uitdrukking te brengen dat de vernietigingsgrond «strijd met het recht» ook strijd met het Europese recht omvat.

Nu naar het oordeel van de regering in de hier bedoelde situaties geen sprake is van handelen in autonomie, behoeft de vraag of een taakverwaarlozingsregeling grondwettelijk mogelijk is geen nadere bespreking, net zomin als de vraag of de niet-naleving van EU-recht in de hier bedoelde situaties grove autonome taakverwaarlozing oplevert. Niettemin hecht de regering er aan duidelijk te maken dat het wetsvoorstel, anders dan de auteur stelt, geen taakverwaarlozingsregeling bevat. De indruk dat sprake is van een taakverwaarlozingsregeling is vermoedelijk ontstaan als gevolg van het feit dat het wetsvoorstel een bevoegdheid tot indeplaatsstelling kent en een dergelijke bevoegdheid ook voorkomt in de organieke wetgeving om te kunnen interveniëren in situaties waarin een orgaan van een decentrale overheid zijn medebewindstaak verwaarloost, dat wil zeggen niet in actie komt (bijv. een besluit neemt) terwijl actie rechtens (vanwege concrete medebewindsverplichtingen) geboden is. De bevoegdheid tot indeplaatsstelling in het wetsvoorstel is echter van een andere orde. Deze kan namelijk pas (in tweede instantie) worden ingezet als een decentrale overheid in gebreke blijft om gevolg te geven aan een aanwijzing van een minister om te voldoen aan een op haar rustende Europeesrechtelijke verplichting. De bevoegdheid tot indeplaatsstelling vormt derhalve het sluitstuk van de aanwijzing. De indeplaatsstelling is dus, anders dan bij de taakverwaarlozingsregeling in de organieke wetgeving, geen reactie op het feit dat het decentrale orgaan zijn taak verwaarloost doordat het verzuimt een door de wet gevorderd besluit te nemen. De bevoegdheid tot indeplaatsstelling

strekt tot zekerheid van de naleving van Europese verplichtingen als het decentrale orgaan een aanwijzing negeert en aldus blijft weigeren om het Europese recht in acht te nemen.

De gedachte dat elke bevoegdheid tot indeplaatsstelling de bestrijding van een taakverwaarlozing impliceert en dat iedere indeplaatsstelling in verband met artikel 132, vijfde lid, eerste volzin, Grondwet beperkt moet zijn tot bij of krachtens de wet gevorderde regeling en bestuur (artikel 124, tweede lid, Grondwet) wordt ook aangetroffen in noot 31 bij het artikel. Daarin verwijst de auteur naar het in wetsvoorstel Revitalisering generiek toezicht (Kamerstukken 32 389) voorgestelde artikel 278a Gemeentewet (en het gelijkkluidende artikel 271a Provinciewet). Ook deze bepalingen kwalificeert de auteur ten onrechte als taakverwaarlozingsregelingen. Het gaat in deze artikelen om een aantal voorzieningen die de Kroon in een vernietigingsbesluit kan opnemen. Een ervan is een aanwijzing over de uitvoering van een vernietigingsbesluit. Ten aanzien van het opvolgen van die aanwijzing zijn de artikelen over indeplaatsstelling uit de Gemeentewet en de Provinciewet van toepassing verklaard. Dat betekent dat de procedure uit die artikelen moet worden gevolgd, niet dat het niet opvolgen van de aanwijzing taakverwaarlozing oplevert. De aanwijzing heeft immers geen betrekking op gevorderd bestuur, maar op de in de Gemeentewet en Provinciewet voorgeschreven besluitvorming die nodig is nadat een eerder besluit door de Kroon is vernietigd.

4. Verhouding met Gemeentewet en Provinciewet

De leden van de VVD-fractie stellen vast dat de regering op de vraag of het huidige instrumentarium in de organieke wetgeving toereikend is, heeft geantwoord dat het in een beperkt aantal gevallen tekort schiet en dat dit wetsvoorstel ertoe strekt te voorzien in een sluitend stelsel van toezicht, zodat interventie mogelijk is in alle gevallen van niet-naleving van EU-recht. Hoewel de aan het woord zijnde leden menen dat het te prijzen valt dat de regering het beginsel van Unietrouw, om ervoor te zorgen dat decentrale overheden hun verplichtingen onder het unierecht nakomen, zeer serieus neemt, zijn zij nog niet overtuigd van nut en noodzaak van juist deze wet voor provincies en gemeenten. Blijkens de memorie van antwoord gaat het om situaties waarin gemeenten en provincies geen uitvoering geven aan acties die het Europese recht van hen vordert, en deze verplichtingen niet zijn omgezet in nationaal recht maar hen rechtstreeks raken. De aan het woord zijnde leden vragen of de regering voorbeelden kan geven van dergelijke situaties. Zij wijzen er voorts op dat de regering aangeeft dat het generieke instrumentarium in de overgrote meerderheid van gevallen toereikend is en dat het belang van het wetsvoorstel dus grotendeels gelegen is in de betekenis voor andere publieke entiteiten. Zij vragen of de regering, gelet op de mogelijke strijdigheid van onderhavig wetsvoorstel met artikel 124 lid 2 van de Grondwet, bereid is om te overwegen dit wetsvoorstel niet in werking te laten treden voor gemeenten en provincies.

Het antwoord op de laatste vraag kan kort zijn. Met verwijzing naar de beantwoording van de vragen in paragraaf 3 van deze nadere memorie waarin de regering heeft betoogd dat er geen sprake is van strijdigheid, ziet de regering geen aanleiding om dit te overwegen.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie om voorbeelden van situaties te noemen waarin gemeenten en provincies uitvoering moeten geven aan acties die het Europese recht van hen vordert, en deze verplichtingen niet zijn omgezet in nationaal recht maar hen rechtstreeks raken, wijst de regering op artikel 9 van de zogenaamde PRTR-verordening (Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen). Op grond van het tweede lid van artikel 9

van die verordening moeten de bevoegde instanties de kwaliteit evalueren van de gegevens die door de exploitanten van bepaalde inrichtingen worden verstrekt. Wie de bevoegde instanties zijn volgt uit artikel 12.21 van de Wet milieubeheer (onder andere burgemeester en wethouders), maar de bedoelde verplichting wordt niet gevorderd door de Wet milieubeheer, maar rechtstreeks door de PRTR-verordening. Omdat deze verplichting niet is omgezet in een nationale medewindsverplichting is indeplaatstreding op grond van de Gemeentewet of de Provinciewet niet mogelijk.

Meer in het algemeen kan het, met name bij taken die provincies en gemeenten in autonomie uitvoeren, nodig zijn dat de minister die het aangaat zelf namens provincies en gemeenten kan optreden om ervoor te zorgen dat alsnog rechtstreeks werkende Europeesrechtelijke verplichtingen, zoals bijvoorbeeld de aanbestedingsregels, worden nageleefd. Het generieke instrumentarium voorziet in dergelijke gevallen niet in een instrument voor indeplaatstreding, omdat de artikelen 124 Gemeentewet en 121 Provinciewet alleen zien op bij andere wetten dan de Gemeentewet en de Provinciewet aan het gemeentebestuur of het provinciebestuur opgedragen taken. Het generieke instrumentarium vereist derhalve dat de niet-naleving een wettelijke verplichting krachtens nationaal medebewind betreft. En die ontbreekt nu juist in deze situaties.

5. Reikwijdte van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie wijzen op pagina 16 van de memorie van antwoord, waar de regering stelt dat door aanpassing van het generieke instrumentarium zelf effectiever zal kunnen worden opgetreden, bijvoorbeeld door uitbreiding van de mogelijkheid voor de toezichthouder (gedeputeerde staten of de minister). Zij vragen of dit betekent dat het toepassingsbereik van onderhavig wetsvoorstel beperkter wordt en zo ja voor welke situaties het wetsvoorstel dan nog in een leemte voorziet. Betekent dit dat van de drie (typen) voorbeelden waarvoor het voorstel enige functie zou kunnen vervullen, er slechts één overblijft en biedt voor een dergelijke situatie het verhaalsrecht niet voldoende dreiging?

De door de aan het woord zijnde leden genoemde aanpassing van het generiek instrumentarium zal enkele gevallen vatbaar maken voor generiek toezicht die dat thans niet zijn en die gevallen zullen daarmee buiten het toepassingsbereik van onderhavig wetsvoorstel vallen. Het betreft in medebewind voorgeschreven door de raad of provinciale staten vast te stellen verordeningen, nu indeplaatstreding mogelijk wordt bij taakverwaarlozing door de raad. Het betreft tevens de gevallen waarin thans een specifieke vorm van interbestuurlijk toezicht geldt, die met de aanpassing van het generieke instrumentarium wordt geschrapt, zodat het generieke instrumentarium van toepassing wordt. In de door de aan het woord zijnde leden bedoelde voorbeelden verandert het volgende. Indien een gemeentelijke of provinciale verordening wegens strijd met het Europees recht moet worden vernietigd, kan bij het vernietigingsbesluit worden aangegeven hoe de strijd met het Europees recht kan worden opgelost, of kan, als het Europese recht voor het vaststellen van de decentrale verordening geen beleidsvrijheid overlaat, bij het vernietigingsbesluit de verordening worden gewijzigd. In die gevallen komt de minister niet toe aan toepassing van onderhavig voorstel van wet.

De conclusie dat voor het voorbeeld van de PRTR-verordening de dreiging van het verhaalsrecht voldoende is, onderschrijf ik niet. De doestelling om op nationaal niveau een sluitend stelsel te creëren om onrechtmatig handelen door decentrale overheden te kunnen aanpakken, wordt niet

bereikt met de dreiging een Europese boete te kunnen verhalen maar met de bevoegdheid een dreigende ingebrekestelling te kunnen voorkomen.

6. Vooruitlopen op wetgeving

De leden van de D66-fractie vragen aandacht voor de uit de kringen van de provincies verkregen informatie over de wijze waarop het kabinet dit wetsvoorstel nu al betreft bij de beleidsvorming. In een debat in de Tweede Kamer over EHS/Natura 2000 heeft de eerstverantwoordelijke staatssecretaris aangegeven dat in het verlengde van de decentralisatie van het natuurbeleid tevens de internationale verplichtingen die het Rijk is aangegaan op het gebied van de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000 bij de provincies zullen worden belegd. In dat verband is aangegeven dat vanaf het moment dat de provincies verantwoordelijk zijn voor het behalen van de natuurdoelstellingen in het kader van Natura 2000, maar bijvoorbeeld de verplichtingen – bijvoorbeeld als gevolg van rijkskortingen op de te decentraliseren middelen voor natuurbeleid – niet kunnen waarmaken, de Wet Nerpe ingezet kan worden om eventuele sancties van de EU te verhalen op de provincies. De aan het woord zijnde leden merken op dat daarmee de suggestie wordt gewekt dat onderhavig wetsvoorstel, dat bedoeld is als sluitstuk van het generieke toezicht, een verdergaande functie zou kunnen gaan vervullen in het realiseren van rijksbezuinigingen. Zij vragen de regering toe te lichten of, en zo ja op welke wijze de door de staatssecretaris voorgenen toepassing van dit wetsvoorstel past binnen het motief en de reikwijdte daarvan. Daarnaast vragen zij op welke wijze het voornemen van de staatssecretaris zich verhoudt tot het beginsel van de provinciale autonomie. Ook vragen zij een reactie op het feit dat het kabinet blijkbaar vooruit meent te kunnen lopen op de inwerkingtreding van een wetsvoorstel dat in de Eerste Kamer nog in behandeling is.

Ik ga ervan uit dat de aan het woord zijnde leden doelen op de beantwoording van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bij een schriftelijk overleg over de Ecologische hoofdstructuur (Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 115, p. 15). In die passage heeft de staatssecretaris aangegeven dat een aanwijzing krachtens onderhavig wetsvoorstel pas aan de orde komt als het generiek instrumentarium van de Provinciewet niet volstaat. Daarnaast heeft de staatssecretaris aangegeven dat een eventuele boete van Europa kan worden verhaald op provincies die nalatig zijn geweest bij de vervulling van hun medebewindstaken. Daarbij heeft de staatssecretaris de verwachting uitgesproken dat een dwangsom of een boete vanuit Europa slechts zelden aan de orde is, omdat in de daaraan voorafgaande procedure voldoende gelegenheid bestaat om fouten of tekortkomingen te herstellen en zo een boete of een dwangsom te voorkomen. Ik kan in deze passage geen doelstellingen lezen inzake het realiseren van rijksbezuinigingen. Zowel de toepassing van het generiek instrumentarium als van onderhavig wetsvoorstel hebben tot doel een goede uitvoering van medebewindstaken respectievelijk communautaire verplichtingen te verzekeren. In onderhavig wetsvoorstel zit daartoe een financiële prikkel, zodat een publieke entiteit bij de uitvoering van zijn taken de communautaire verplichtingen voldoende zal meewegen. Voor zover die entiteiten organen van gemeente of provincie zijn, is een dergelijke prikkel niet in strijd met hun autonomie, omdat die autonomie niet afdoet aan op die entiteiten rustende communautaire of nationale rechtsplichten. In het voorbeeld van Natura 2000 is sprake van een door de provincie in medebewind uit te voeren taak.

Overigens heeft de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een beschrijving willen geven van de wijze waarop het Rijk voornemens is de nakoming van op Nederland rustende communautaire verplichtingen te monitoren als de uitvoering van deze verplichtingen is belegd bij decentrale bestuursorganen. Beide op dit punt relevante wetsvoorstellen, de revitalisering van het generiek toezicht en onderhavig wetsvoorstel, zijn nog niet tot wet verheven, omdat de Eerste Kamer zich over deze voorstellen nog moet uitspreken. De staatssecretaris heeft er in zijn betoog blijk van gegeven zich daarvan ten volle bewust van te zijn.

7. Rol van de burgemeester

De leden van de CDA-fractie vragen de regering, gelet op artikel 273 van de Gemeentewet, in te gaan op de rol van de burgemeester die uit dit wetsvoorstel voortvloeit. Zij vragen of deze gehouden is de Kroon in te schakelen indien hij van mening is dat een besluit van de raad en/of het college of een bestuurscommissie de toets van het Europese recht niet kan doorstaan. Zij vragen voorts of dit m.m. hetzelfde ligt bij de commissaris van de Koningin.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een taak van de burgemeester (of de commissaris van de Koningin). Artikel 273 van de Gemeentewet betreft de rol van de burgemeester in het kader van schorsing en vernietiging van besluiten als onderdeel van het generieke toezicht. De in het artikel geregelde rol van de burgemeester is dus reeds van betekenis bij besluiten die naar zijn oordeel in strijd zijn met het Europese recht. Bij de toepassing van onderhavig wetsvoorstel is artikel 273 van de Gemeentewet echter niet aan de orde, omdat het hier niet gaat om besluiten, maar om situaties waarin een decentraal orgaan nalaat een door het Europese recht gevorderde actie uit te voeren. De in artikel 273 van de Gemeentewet geregelde rol van de burgemeester in het kader van schorsing en vernietiging ontleent haar betekenis onder meer aan de schorsende werking die is verbonden aan het inzenden van het besluit aan de betrokken minister. Het zal duidelijk zijn dat schorsende werking in het geval van een verzuim waarop onderhavig wetsvoorstel ziet, geen betekenis heeft. Dat laat echter onverlet dat de burgemeester (en de commissaris van de Koningin) niet lijdelijk moet(en) toezien als de raad/het college (provinciale staten/gedeputeerde staten) verzuimen uitvoering te geven aan hun rechtsplicht krachtens EU-recht.

8. Administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie hebben de indruk dat de administratieve lasten die dit wetsvoorstel tot gevolg heeft worden gebagatelliseerd en dat te gemakkelijk wordt heengestapt over de noodzaak inspectiecapaciteit op te bouwen. Volgens de memorie van antwoord zou hiervan geen sprake zijn c.q. zou dit alles niet of nauwelijks nodig zijn omdat de nieuwe instrumenten slechts in beeld komen wanneer de regering signalen bereiken dat er iets mis is. De aan het woord zijnde leden verwachten dat alleen al de aanbestedingsprocedures veel klachten zullen kunnen opleveren over de vermeende onrechtmatigheid ervan en zij vragen de regering hierop nader in te gaan in het licht van deze verwachting.

De regering herhaalt dat de beperkte, aanvullende betekenis van het wetsvoorstel ten opzichte van het generieke toezicht – waarvan het primaat in het wetsvoorstel in artikel 2, vierde lid, expliciet is vastgelegd – impliceert dat voor gemeenten en provincies uit het wetsvoorstel geen gevolgen voortvloeien op het gebied van administratieve lasten respectievelijk inspectiecapaciteit bij het rijk. De problematiek van het juist handelen in het kader van de Europese aanbestedingsregels is een

problematiek die al langer speelt en niet wordt opgeroepen of zal veranderen als gevolg van onderhavig wetsvoorstel.

9. Artikelsgewijs

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat in de memorie van antwoord wordt gesteld dat er «uiterst terughoudend» zal worden opgetreden in het geval er interpretatieverschillen zijn of beleidsvrijheid bestaat. Zij vragen wat dit, mede in het licht van de criteria van artikel 2 en 3 betekent en of afzien van ingrijpen dan niet meer op zijn plaats is. Zij vragen wat de ratio is van het verschil in formulering van het «verzuimen» c.q. «schenden van rechtsplicht» in artikel 3 (subsidies) resp. 2 (rest van schendingen).

In de memorie van antwoord is in reactie op vragen van de leden van de CDA-fractie opgemerkt dat als er onduidelijkheid bestaat over de juiste uitleg van het gemeenschapsrecht, die mede kan worden veroorzaakt doordat het beleidsvrijheid of interpretatieruimte laat, de rijksoverheid zeer terughoudend zal zijn om in te grijpen en ook, indien de Europese Commissie aanleiding ziet om inlichtingen te vragen, in overleg met de betrokken decentrale overheid zal bezien of deze beleidsvrijheid c.q. interpretatieruime ten dienste van Nederlandse belangen kan worden benut. Daaruit mag worden afgeleid dat «zeer terughoudend met ingrijpen» in dergelijke situaties betekent dat in beginsel wordt afgezien van ingrijpen, tenzij alsnog de strijdigheid met het EU-recht komt vast te staan.

Het verschil in formulering in de artikelen 2 en 3 zit niet zozeer in «verzuimen» in artikel 3 en «schenden van rechtsplicht» in artikel 2, maar in «verzuim» om te voldoen aan een rechtsplicht in artikel 3 en «het niet of niet naar behoren» voldoen aan een rechtsplicht in artikel 2. Het verschil is ontstaan doordat artikel 3 ongewijzigd is overgenomen uit de Wet TES en voor artikel 2, voor de andere gevallen dan subsidies, een nieuwe formulering tot stand is gekomen. Qua betekenis is er geen verschil tussen «verzuimen/nalaten iets te doen» en «iets niet doen». «Niet naar behoren voldoen aan een rechtsplicht» is een vorm van «niet voldoen aan een rechtsplicht» en als zodanig vallen beide vormen ook onder het begrip «verzuim» van artikel 3. Tussen beide formuleringen is aldus geen verschil beoogd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies