

Vergaderjaar 2011–2012

32 157

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

D

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

Vastgesteld 20 september 2011

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Algemeen

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de antwoorden die de regering heeft gegeven op de door deze leden gestelde vragen. Zij hebben nog een aantal nadere vragen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling van de memorie van antwoord kennis genomen. 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 resulteert nog een aantal vragen. Deze vragen hebben voor het merendeel betrekking op de positie van de decentrale overheden en liggen daarmee in het verlengde van de vragen die op dit punt in het voorlopig verslag zijn gesteld.

De leden van de fractie van **D66** hebben met veel belangstelling kennis genomen van de reactie van de regering in de memorie van antwoord. De aarzelingen die deze leden hebben ten aanzien van de vraag, of aan dit voorstel een dermate substantieel probleem ten grondslag ligt dat thans tot de voorgestelde wetgeving gekomen zou moeten worden, zijn door de regering niet weggelaten. Graag willen de aan het woord zijnde leden daar met de regering nader over van gedachten wisselen in het plenaire debat. Daaraan voorafgaand willen zij de regering nog enkele vragen voorleggen.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Kox (SP), Sylvester (PvdA), *(vice-voorzitter)*, Engels (D66), *(voorzitter)*, Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA), Vliegenthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Barth (PvdA), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), M. de Graaf (PVV), Klever (PVV), Sörensen (PVV) en Schouwenaar (VVD).

2. Aanleiding tot het wetsvoorstel

De memorie van antwoord gaat in reactie op eerdere vragen van de leden van de **CDA**-fractie nader in op de ratio van het voorstel van wet. Zien de leden van de CDA-fractie het goed dat het belang van het voorstel in de ogen van de regering er uiteindelijk in gelegen is zelf een besluit te kunnen treffen waar zij nu, anders dan het geval is bij medebewind (in de gangbare nationale situatie), waar Europees recht in het geding is niet haar eigen 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 benadrukt in de memorie van antwoord dat het voorgestelde wetsvoorstel op het punt van het toezicht op de decentrale overheden een sluitstuk is in het toezichtstelsel. Daarin wijkt het volgens de regering dus niet af van het stelsel van toezicht ten aanzien van nationale regelgeving. Hoe bedoelt de regering dit precies, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Bestaat er een sluitend stelsel van toezicht op wetten in formele zin of besluiten inhoudende een algemene maatregel van bestuur of ministeriële verordening? Waar het om de implementatie of correcte uitvoering van Europese regelgeving gaat, is er dan overigens een sluitend stelsel van toezicht volgens nationaal recht?

Overigens achten de leden van de CDA-fractie het merkwaardig dat de regering de ingrijpendheid van een wetsvoorstel beoordeelt aan de hand van het aantal voorgestelde artikelen (in dit wetsvoorstel slechts 12). Ook wetten van beperkte omvang kunnen verreikende gevolgen hebben of grote kringen in de staatsrechtelijke vijver trekken. De Blanketwet van 1818, de Algemene wet gelijke behandeling of de Wet openbare manifestaties zijn slechts enkele van de vele voorbeelden. Dan laten de aan het woord zijnde leden wetgeving op andere terreinen, zoals in de sociale en fiscale sfeer, nog buiten beschouwing.

3. Constitutionele aspecten

De leden van de fractie van de **VVD** hebben een aantal vragen over de verhouding van het wetsvoorstel tot de Grondwet. Heeft de regering kennis genomen van het artikel van mr. C. de Kruif in het *Nederlands Juristenblad* van 11 februari 2011, getiteld «De Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten: ongrondwettig»? In dit artikel onderbouwt De Kruif waarom zij van mening is dat het onderhavige wetsvoorstel strijd oplevert met artikel 124 lid 2 van de Grondwet. Deelt de regering deze opvatting? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de regering bereid om de formulering van het medebewindsbegrip in artikel 124 lid 2 van de Grondwet aan te passen zodanig dat daaronder ook het krachtens EU-recht gevorderde medebewind valt? Of ziet de regering andere oplossingen die wel passen binnen de huidige Grondwet?

Dat de Gemeentewet en de Provinciewet bij het niet naar behoren vervullen van een medebewindstaak (hetgeen vastgesteld wordt door het «hogere» Nederlandse bestuursorgaan) een voorziening heeft getroffen volgt uit de opdracht van artikel 132 Grondwet en past bij de medebewindrelatie zoals die vanouds bestaat. Hier gaat het om het in de ogen van de regering onvoldoende gevolg geven aan direct werkend Europees recht dan wel het ondoelmatig uitvoeren ervan. De leden van de **CDA**-fractie komt het voor dat dit toch iets anders is. Kan de regering in het licht hiervan nog eens ingaan op de constitutionnalité van het voorstel?

De leden van de fractie van **D66** willen in de eerste plaats nog een kwestie van constitutionele aard aan de regering voorleggen, die in de literatuur is opgekomen nadat de commissie haar voorlopig verslag had opgemaakt. Deze leden doelen met name op een bijdrage van mr. C. de Kruif in het *Nederlands Juristenblad* van 11-02-2011, afl. 6, p. 294. Zij wijst er op dat het wetsvoorstel een taakverwaarlozingsregeling ten aanzien van de decentrale overheden in het leven roept die in strijd is met artikel 124, lid 2 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 decentrale regeling en bestuur bij of krachtens de wet. Los daarvan wijst zij op de complicatie dat het voldoen aan communautaire verplichtingen door provincies en gemeenten niet zonder meer en in alle gevallen kan worden gekwalificeerd als het uitoefenen van een decentrale taak in medebewind. Tot slot merkt zij op dat het niet naleven van EU-verplichtingen evenmin kan worden aangemerkt als «grove» taakverwaarlozing, zodat op basis van een veronderstelde autonome taakuitoefening van rijkswege zou kunnen worden ingegrepen. De aan het woord zijnde leden zouden graag een gedegen en samenhangende reactie van de regering tegemoet zien op deze staatsrechtelijke complicatie.

4. Verhouding met Gemeentewet en Provinciewet

Op de vraag of het huidige instrumentarium van de Gemeentewet en Provinciewet voor gemeenten en provincies niet toereikend is, heeft de regering geantwoord dat het generieke instrumentarium in een beperkt aantal gevallen van niet-naleving van EU-recht niet toereikend is en dat dit wetsvoorstel ertoe strekt om te voorzien in een sluitend stelsel van toezicht, zodat interventie mogelijk is in alle situaties van niet-naleving van EU-recht. Hoewel het valt te prijzen dat de Nederlandse regering het beginsel van Unietrouw, om ervoor te zorgen dat decentrale overheden hun verplichtingen onder het EU-recht nakomen, zeer serieus neemt, zijn de leden van de **VVD**-fractie nog niet overtuigd van nut en noodzaak van juist deze wet voor provincies en gemeenten. In de memorie van antwoord geeft de regering aan dat het gaat 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. Kan de regering voorbeelden geven van dergelijke situaties? De regering geeft verder aan dat in de overgrote meerderheid van de gevallen het generieke instrumentarium van de Gemeentewet en Provinciewet wel toereikend is. Het belang van onderhavig wetsvoorstel is dus grotendeels gelegen in de betekenis voor andere publieke entiteiten, zo geeft de regering zelf ook aan. Gelet op de mogelijke strijdigheid van onderhavig wetsvoorstel met artikel 124 lid 2 van de Grondwet (zie hiervoor), is de regering bereid te overwegen dit wetsvoorstel niet in werking te laten treden voor gemeenten en provincies?

5. Reikwijdte van het wetsvoorstel

Op pagina 16 van de memorie van antwoord stelt de regering dat door «aanpassing van het generieke instrumentarium zelf effectiever [zal] kunnen worden opgetreden, bijvoorbeeld door de uitbreiding van de mogelijkheid voor de toezichthouder (gedeputeerde staten of de minister) om zelf te voorzien in de rechtsplicht van de decentrale overheid». Betekent dit, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie, dat het toepassingsbereik van het onderhavige wetsvoorstel beperkter wordt? Zo ja, voor welke situaties voorziet het voorstel dan nog in een leemte? Betekent dit dat van de drie (typen) voorbeelden waarvoor het voorstel enige functie

zou kunnen vervullen, er slechts één overblijft? Biedt voor een dergelijke situatie het verhaalsrecht niet voldoende dreiging?

6. Vooruitlopen op wetgeving

Een tweede actuele kwestie waarvoor de leden van de **D66**-fractie aandacht vragen betreft 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 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 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. Daarmee wordt de suggestie gewekt dat dit wetsvoorstel, dat bedoeld is als sluitstuk van het generieke toezicht, een – verdergaande – functie zou kunnen gaan vervullen in het realiseren van rijksbezuinigingen. Deze leden vragen de regering toe te lichten of, en zo ja op welke wijze de door de staatssecretaris voorgenomen 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 deze leden de regering om een reactie op het feit dat het kabinet blijkbaar meent vooruit te kunnen lopen op de inwerkingtreding van een wetsvoorstel dat in de Eerste Kamer nog in behandeling is.

7. Rol van de burgemeester

Kan de regering gelet op artikel 273 Gemeentewet ingaan op de rol van de burgemeester die uit dit voorstel voortvloeit? Is deze gehouden 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? Ligt dit m.m. hetzelfde bij de Commisaris der Koningin? De leden van de **CDA**-fractie stellen een nadere toelichting op prijs.

8. Administratieve lasten

Bagatelliseert de regering niet de administratieve lasten die dit voorstel tot gevolg zal hebben? En stapt de regering niet te makkelijk heen over de noodzaak om inspectiecapaciteit op te bouwen? Deze indruk hebben de leden van de **CDA**-fractie. 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 er signalen de regering bereiken dat iets mis zou zijn. Alleen al aanbestedingsprocedures zullen naar verwachting van de leden van de CDA-fractie veel klachten kunnen opleveren over vermeende onrechtmatigheid ervan. Kan de regering hierop nader ingaan in het licht van deze verwachting?

9. Artikelsgewijs

Volgens de memorie van antwoord zal er «uiterst terughoudend» worden opgetreden in het geval dat er interpretatieverschillen kunnen zijn of beleidsvrijheid is. Wat betekent dit, mede in het licht van de criteria van artikel 2 en 3? Is het afzien van ingrijpen dan niet meer op zijn plaats? Wat is de ratio van het verschil in formulering van het «verzuimen» c.q.

«schenden van rechtsplicht» in artikel 3 (Europese subsidies) resp. 2 (rest van schendingen)? De leden van de **CDA**-fractie kregen graag een nadere toelichting.

De leden van de commissie zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.

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

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