

Vergaderjaar 2010–2011

**32 157**

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

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 10 mei 2011

#### **1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling, maar ook met verbazing en zorg kennis genomen van het wetsvoorstel en van hetgeen daaromtrent is verhandeld in en buiten de Staten-Generaal. De verbazing geldt niet zozeer de invoering van een verhaalsrecht, maar 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 zij deelnemen. Deze leden bepalen zich hierna 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. 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. Zij erkennen dat het noodzakelijk is dat de regering over instrumenten beschikt om naleving van Europese regelgeving te bevorderen, waaronder de mogelijkheid om verhaal te halen bij een publieke entiteit die in gebreke blijft indien tegen Nederland een inbreukprocedure aanhangig gemaakt wordt met een sanctie als gevolg.

De leden van de D66 constateren dat met het wetsvoorstel een grondslag wordt geboden voor het verbeteren van de naleving van Europees recht door publieke entiteiten. Deze verbetering tot naleving staat in nauwe relatie tot het beginsel van gemeenschapstrouw dat de 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 daarom nadere bespreking behoeven.

Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun inbreng en constateer dat het belang van het wetsvoorstel wordt onderschreven, maar dat bij de leden van enkele fracties nog belangrijke vragen leven over de gevolgen van het voorgestelde instrumentarium, voor zover dat kan worden ingezet ten aanzien van provincies en gemeenten in verband met het feit dat zij, in vergelijking tot de overige publieke entiteiten, constitutioneel een bijzondere positie hebben.

## **2. Aanleiding tot het wetsvoorstel**

De leden van de CDA-fractie merken op dat hun verbazing vooreerst gekenmerkt wordt door de omstandigheid dat zij altijd hebben begrepen dat de opstelling van de regering steeds gericht was op het terugdringen van het toezicht op provincies en gemeenten. Zij verwijzen in dit verband naar de algehele herziening van de Gemeentewet in 1992, die mede in dat teken stond, en naar de debatten rond de dualiseringswetgeving die daarin geen verandering hebben gebracht. Ook bij de discussies over de Wet revitalisering generiek toezicht lijkt bij zowel de regering als de decentrale overheden deze inspiratie aanwezig: minder toezicht en meer publieke verantwoording tegenover de gekozen decentrale volksvertegenwoordigingen. Deze leden vragen waarom er dan een geheel nieuwe wet bovenop de bestaande wetten komt die over toezicht handelen. Een nieuwe wet die bovendien nieuwe administratieve lasten meebrengt en een uitgebreide inspectiecapaciteit lijkt te vergen. Een wet ook die nieuwe interventies mogelijk maakt in de gemeentelijke en provinciale huishoudingen.

In reactie op deze vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie kan ik allereerst bevestigen dat de inzet van de regering onverminderd is gericht op het verminderen van het toezicht op provincies en gemeenten. Het door deze leden genoemde wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht dat thans bij de Tweede Kamer in behandeling is, geeft invulling aan de verwezenlijking van deze doelstelling door het generiek toezicht te moderniseren, waardoor allerlei vormen van specifiek toezicht in bijzondere wetten kunnen verdwijnen. De met deze vormen van specifiek toezicht verband houdende bestuurlijke lasten worden daardoor verminderd. Ook het onderhavige wetsvoorstel past in dit bestendige regeringsbeleid. Er is weliswaar inderdaad sprake van een nieuwe wet, doch deze is beperkt van omvang (twaalf artikelen), incorporeert reeds bestaande wetgeving (de Wet toezicht Europese subsidies) en heeft voor gemeenten en provincies slechts een beperkte betekenis, terwijl deze voor veel andere publieke entiteiten van groter belang is. Het onderhavige wetsvoorstel vormt voor de decentrale overheden het sluitstuk van het toezicht, omdat het generieke instrumentarium van de Gemeentewet en de Provinciewet in een beperkt aantal situaties van niet-naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen door gemeenten en provincies niet toereikend is. Het gaat dan 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. In de overgrote meerderheid van de gevallen is het generieke instrumentarium van de Gemeentewet en de Provinciewet echter toereikend, omdat een schending van het Europese recht meestal tot uitdrukking komt in besluiten die vatbaar zijn voor schorsing en vernietiging door de Kroon. De toetsingsgrond «strijd met het recht» omvat immers mede strijd met het Europese recht. In deze gevallen maakt het overigens niet uit of het gaat om

verplichtingen die zijn omgezet in nationaal recht dan wel om verplichtingen die gemeenten en provincies rechtstreeks raken. Besluiten die in strijd zijn met rechtstreeks werkende Europeesrechtelijke verplichtingen zijn even vatbaar voor schorsing en vernietiging door de Kroon als besluiten die in strijd zijn met in nationale wetgeving omgezette verplichtingen. In alle gevallen waarin het generieke instrumentarium toereikend is, heeft dat instrumentarium voorrang en blijft toepassing van de instrumenten uit onderhavig wetsvoorstel achterwege. Onderhavig wetsvoorstel vormt dus met betrekking tot het toezicht op gemeenten en provincies het sluitstuk van het generieke toezicht, voor zover dat voor het waarborgen van de naleving van het Europese recht noodzakelijk is. Het belang van onderhavig wetsvoorstel is dus grotendeels gelegen in de betekenis voor de andere publieke entiteiten. Om het aanvullende karakter van het onderhavige wetsvoorstel ten aanzien van de decentrale overheden tot uitdrukking te brengen is de voorrang van het generieke instrumentarium in artikel 2, vierde lid, expliciet vastgelegd.

Deze beperkte betekenis van het wetsvoorstel voor gemeenten en provincies betekent tevens dat er geen aanleiding is voor de vrees van de leden van de CDA-fractie voor nieuwe administratieve lasten en een uitgebreide inspectiecapaciteit. Voor zover het toezicht op de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen wordt gedekt door het generieke toezicht, is van een toename van administratieve lasten of een uitbreiding van de inspectiecapaciteit sowieso geen sprake. Er kan in relatie tot de revitalisering van het generieke toezicht zelfs sprake zijn van een daling, voor zover de wetgeving waarin Europeesrechtelijke verplichtingen zijn omgezet, onderdeel uitmaakt van het schrappen van specifieke toezichtbepalingen. Maar ook voor de situaties waarin het generieke toezicht niet toereikend is en dus een beroep kan worden gedaan op de toepassing van het instrumentarium van onderhavig wetsvoorstel, behoeft niet te worden gevreesd voor nieuwe administratieve lasten of een toename van inspectiecapaciteit. Net zomin als de rijksoverheid thans in verband met de toepassing van het generieke toezicht zonder aanleiding op zoek gaat naar situaties van schending van nationaal recht, zal de rijksoverheid onderhavig wetsvoorstel aanleiding zijn om actief te gaan zoeken naar situaties van niet-naleving van Europees recht. De activering van het toezicht ingevolge onderhavig wetsvoorstel zal derhalve plaatsvinden op basis van een piepsysteem. Dat betekent dat de rijksoverheid tot actie overgaat als haar signalen bereiken dat er iets niet in orde is. Actie zal overigens primair bestaan uit het vergaren van informatie en het voeren van overleg. Pas als onverhoopt zou blijken dat de betrokken ministers, al dan niet op attentie vanuit Brussel, van oordeel zijn dat sprake is van een schending van Europees recht maar de betrokken decentrale overheid volhardt in een andersluidend oordeel, komt een aanwijzing in beeld. Tegen de aanwijzing staat bovendien beroep open.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, vormt het wetsvoorstel het sluitstuk van het generieke toezicht in de gevallen waarin het generieke toezicht in de Gemeentewet en de Provinciewet niet toereikend is en vindt toepassing op vergelijkbare wijze plaats. De behoefte aan onderhavig wetsvoorstel vloeit daarmee voort uit de wens om een dekkend stelsel van toezicht beschikbaar te hebben, waarmee opgetreden kan worden in alle situaties waarin het Europees recht wordt geschonden. Het mag naar het oordeel van de regering voor de effectiviteit van het toezicht ten aanzien van 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 niet tot actie overgaan waar het Europese recht die vordert. Alle deze verplichtingen maken immers deel uit van de Nederlandse rechtsorde en dienen zonder onderscheid via toezicht te kunnen worden gehandhaafd.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering gelet op artikel 3 van het wetsvoorstel een voorbeeld kan geven van een situatie waarin een dreigende ondoelmatigheid van de besteding van een Europese subsidie de gemeente een aanwijzing uit Den Haag kan opleveren. Zij willen er geen misverstand over laten bestaan dat zij niet principieel tegen het creëren van nieuwe toezichtinstrumenten zijn, omdat het natuurlijk kan zijn dat zich een probleem 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 (die in het tijdschrift *Regelmaat* spreekt over symboolwetgeving) en andere auteurs – vooralsnog van overtuigd dat die situatie zich voordoet. De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband een reactie op de brief van de VNG van 19 oktober 2010 in samenhang met de eerdere brief van 28 januari 2010, waarin de VNG stelt dat Nederland nooit is veroordeeld op grond van artikel 260 van het EU-verdrag 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 VNG concludeert dat in de sporadische gevallen dat decentrale overheden Europese regelgeving verkeerd hebben toegepast, zij zeer coöperatief hebben meegewerkt aan het ongedaan maken daarvan. De aan het woord zijnde leden vragen daarom welke substantiële risico's vergen dat naast het bestaande toezicht, dat binnenkort in verband met de Wet revitalisering generiek toezicht ook nog vereenvoudigd lijkt te gaan worden, een nieuw toezichtregime moet worden geïnstalleerd. Zij vragen de regering sprekende voorbeelden te 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 door besluitvorming van decentrale organen te voorkomen. Voorts vragen zij of de regering geen vertrouwen heeft in het vermogen van provinciale staten en gemeenteraden die gewaarschuwd zijn voor mogelijke strijd van provinciale en gemeentelijke besluitvorming met Europees recht, die risico's adequaat te demonteren.

In reactie op de vraag van leden van de CDA-fractie naar een voorbeeld van een (dreigende) ondoelmatigheid van Europese subsidie waarop artikel 3 ziet, zou ik er allereerst op willen wijzen dat dit artikel overeenkomt met het huidige artikel 3 van de Wet toezicht Europese subsidies en dat onderhavig wetsvoorstel daarin geen verandering beoogt. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de situatie dat bovenmatig veel geld voor de organisatie van het programma (technische bijstand) wordt bestemd in plaats van voor de projecten waar het uiteindelijk om gaat. Ook kan worden gedacht aan de situatie dat binnen een programma gelden voor activiteiten worden bestemd, die ondanks het feit dat ze op zichzelf aan de criteria voldoen, toch tot effect hebben dat de beoogde resultaten afbreuk doen aan elkaar of andere gewenste private of publieke initiatieven in de weg zitten.

Hieronder zal ik ingaan op de opvattingen die door de leden van de CDA-fractie genoemde instanties en personen zijn ingebracht. Naar aanleiding van de door de Raad van State gestelde vraag waarom er nog behoefte zou bestaan aan de bevoegdheden in onderhavig wetsvoorstel, gelet op feit dat in het kader van de herijking van het generieke toezicht de in de organieke wetgeving neergelegde bevoegdheid tot in de plaats treden thans nog bestaande beperkingen zullen worden weggenomen, zijn in de memorie van toelichting (par. 6.2) enkele voorbeelden gegeven van situaties waarin de bevoegdheden uit onder-

havig wetsvoorstel voor toepassing in aanmerking komen, omdat in die situaties het generieke instrumentarium ontoereikend is. Het eerste voorbeeld is artikel 9 van de zogenaamde PRTR-verordening (Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen). Op grond van het tweede lid van dat artikel 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 indeplaatsstelling op grond van de Gemeentewet of de Provinciewet niet mogelijk.

Als tweede voorbeeld is in de memorie van toelichting de situatie genoemd waarin onderdelen van een gemeentelijke verordening vatbaar zijn voor vernietiging door de Kroon vanwege strijd met een Europese verordening, maar waarbij tevens nieuwe bepalingen in de verordening noodzakelijk zijn om overeenstemming met het Europese recht te bewerkstelligen. Indeplaatsstelling op grond van artikel 124 Gemeentewet biedt in dat geval thans geen oplossing, onder andere omdat alleen in de plaats kan worden getreden van het college van burgemeesters en wethouders of van de burgemeester en de bevoegdheid om een verordening vast te stellen nu juist aan de raad toekomt.

Meer in het algemeen is het denkbaar dat het met name bij taken die provincies en gemeenten in autonomie uitvoeren, nodig kan zijn dat de minister die het aangaat zelf namens provincies en gemeenten gaat 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 indeplaatsstelling, 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.

Wat de opvatting van de VNG en het IPO betreft, onderschrijf ik zonder meer dat de onderzoeksgegevens die zij presenteren, geruststellend zijn. Het is echter niet zo dat de regering de behoefte aan onderhavig wetsvoorstel motiveert door te wijzen op het grote aantal procedures vanwege schendingen van EU-recht door decentrale overheden. De regering acht het noodzakelijk dat er een sluitend systeem van toezicht is. Toezicht is in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat een onmisbaar middel om decentralisatie mogelijk te maken. Het feit dat er toezicht is, maakt het enerzijds mogelijk de decentrale overheden bevoegdheden te geven en doordringt hen er anderzijds van dat zij prudent met die bevoegdheden dienen om te gaan. De mogelijkheid van effectief toezicht moet er ook zijn nu decentrale overheden meer en meer te maken hebben met Europeesrechtelijke verplichtingen, die hen direct of indirect raken. Een sluitend stelsel van toezicht is nodig opdat Nederland kan voldoen aan zijn plicht om (eventuele) inbreuken op te heffen. De VNG en het IPO spreken zich in hun gezamenlijke brief niet duidelijk uit over de vraag of er een leemte in het stelsel van toezicht bestaat en er aanvullende instrumenten nodig zijn. Zij stellen dat de Gemeentewet en de Provinciewet nu al ruime mogelijkheden bieden om naleving van Europese regels door decentrale overheden af te dwingen. Indien daarin toch een leemte zou zitten, kan daarin naar hun mening beter worden voorzien in de Wet revitalisering generiek toezicht dan op dit zeer specifieke onderdeel met een geringe reikwijdte een wettelijke regeling te treffen. Uit deze passage uit de brief van VNG en IPO leid ik af dat zij betwijfelen of er een leemte is,

maar dat zij tevens billijken dat deze leemte, mocht deze bestaan, wordt gevuld. De vraag of een daartoe strekkende regeling wordt opgenomen in een aparte wet, zoals onderhavig wetsvoorstel, of in de Gemeentewet en de Provinciewet, lijkt me van minder betekenis en is althans in dit stadium niet meer zinvol. De keuze voor een apart wetsvoorstel gericht op nagenoeg alle publieke entiteiten, waaronder de decentrale overheden, is lang geleden gemaakt en is gelet op het bredere karakter van de problematiek voor de hand liggend, mits recht wordt gedaan aan de constitutionele positie van gemeenten en provincies. Dat laatste is het geval en komt tot uitdrukking in het primaat van het generieke toezicht dat expliciet in het wetsvoorstel is vastgelegd.

Wat de opvatting van prof. Hessel betreft, merk ik op dat hij in het door de leden van de CDA-fractie genoemde artikel in Regelmaat de behoefte aan, ja zelfs de noodzaak van een uitbreiding van het toezichtinstrumentarium zonder voorbehoud onderschrijft en zich daarbij baseert op de overweging dat een lidstaat ervoor moet kunnen zorgen dat eventuele inbreuken op het gemeenschapsrecht worden opgeheven. Hij stelt dat de bestaande taakverwaarlozingsregelingen in de Gemeentewet en de Provinciewet tekort schieten en er dus extra instrumenten nodig zijn, omdat de bestaande regelingen niet zien op Europese verplichtingen die niet zijn opgenomen in nationale wetgeving. Hij geeft voorts aan dat de regering met haar keuze voor het instrumentarium dat thans in het wetsvoorstel is opgenomen, heeft gekozen voor het instrumentarium dat door de beoefenaren van het Europese recht als Van de Gronden, Van den Tweel, Veldkamp, Mortelmans en hemzelf noodzakelijk wordt geacht, met dien verstande dat hij er de voorkeur aan geeft om het instrumentarium alleen in te zetten in het kader van een inbreukprocedure. Het begrip symboolwetgeving wordt door hem dan ook bepaald niet gebruikt om aan te geven dat het wetsvoorstel onnodig is. In de laatste van zijn zeven conclusies merkt hij op dat er is gewezen op de symboolfunctie van de aangepaste taakverwaarlozingsregeling, waarmee hij het volgende bedoelt: «De verzwaarde toezichtinstrumenten zullen de achterblijvende decentrale overheden aansporen het Europese recht meer serieus te nemen, vormen geen probleem meer als zij dat doen en belonen die overheden die nu al rekening houden met het Europese recht.» Die aansporende functie vindt hij van belang omdat hij constateert dat er nog steeds een aanzienlijke groep decentrale overheden, met name gemeenten bestaat, die onvoldoende aandacht besteedt aan Europa. Naar zijn oordeel kan dit probleem zelfs moeilijk worden overschat. Om die reden lijkt het hem «meer nog dan voorheen gewenst dat zwaardere toezichtinstrumenten worden ingevoerd, om de achterblijvende decentrale overheden bewust te maken van het belang van Europese regelgeving.»

Overigens stelt hij, anders dan de VNG en het IPO, dat het niet reëel is te geloven dat overheden er met bestuurlijk overleg (altijd) uitkomen wanneer zij onder druk staan van een infractieprocedure. Wanneer zij hun handelen moeten corrigeren – bijvoorbeeld alsnog Europees aanbesteden – zijn er veelal burgers of ondernemingen die daar de dupe van worden en dan komen zij met de claim van de rijksoverheid in een patstelling, aldus prof. Hessel.

Ik ben van oordeel dat niet de verwachting of decentrale overheden zich coöperatief (zullen blijven) opstellen bepalend moet zijn voor de vraag of er behoefte is aan onderhavig wetsvoorstel, maar de omstandigheid of ons nationale stelsel van interbestuurlijk toezicht voldoet aan de eis dat de lidstaat ervoor moet kunnen zorgen dat inbreuken op het Europese recht worden opgeheven, net zozeer als het stelsel er voor moet kunnen zorgen dat schendingen van ons nationale recht – waarin Europeesrechtelijke verplichtingen overigens deels geïncorporeerd zijn – worden opgeheven. Niet valt in te zien waarom een categorie van Europeesrechtelijke verplichtingen zou (blijven) bestaan waarvoor ons nationale systeem van

toezicht niet sluitend is, omdat het generieke toezicht in sommige gevallen niet toereikend is.

Het voorgaande impliceert tevens dat het hier niet gaat om het al dan niet hebben van vertrouwen jegens colleges van gedeputeerde staten en colleges van burgemeester en wethouders respectievelijk provinciale staten en gemeenteraden, waarnaar de leden van de CDA-fractie vragen, maar om de behoefte aan een sluitend stelsel van toezicht, zoals dat ook voor de nationale wetgeving bestaat. De wetenschap dat er een adequaat stelsel van toezicht bestaat, is een belangrijke prikkel voor decentrale bestuursorganen om signalen dat sprake zou zijn van niet-naleving serieus te bezien. Het is een belangrijke voorwaarde die bijdraagt aan de coöperatieve houding van decentrale overheden om, in geval van schending van het gemeenschapsrecht, deze schending ongedaan te maken. Hetzelfde geldt voor de naleving van de nationale wetgeving, in welke context voor het bestaan van een adequaat stelsel van toezicht evenmin de omstandigheid relevant is hoe vaak de Kroon tot vernietiging overgaat.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het huidige instrumentarium van de Gemeentewet en Provinciewet toereikend is en of de noodzaak tot het invoeren van het wetsvoorstel nader kan worden onderbouwd. In antwoord op deze vragen verwijs ik de leden van de VVD-fractie naar de antwoorden op vergelijkbare vragen van de leden van de CDA-fractie, waarin is aangegeven dat het generieke instrumentarium in een beperkt aantal gevallen van niet-naleving van EU-recht niet toereikend is en 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.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie zich af of het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht geen strijd oplevert met onderhavig wetsvoorstel, omdat het specifiek toezicht zoals dat in onderhavig wetsvoorstel is geregeld, afwijst.

Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie heb opgemerkt, is onderhavig wetsvoorstel ten aanzien van het toezicht op decentrale overheden aanvullend ten aanzien van het generieke toezicht dat in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht wordt gemoderniseerd. Naar mijn mening is onderhavig wetsvoorstel niet aan te merken als specifiek toezicht, omdat het is gericht op een brede groep publieke entiteiten en het ziet op een onbepaald aantal situaties waarin het Europese recht wordt geschonden. In die zin is onderhavig wetsvoorstel eveneens generiek van karakter. Het is voorts, voor wat de decentrale overheden betreft, aanvullend op het generieke toezicht. Ook in de toepassing vertonen het generiek instrumentarium uit de organieke wetgeving en de instrumenten uit onderhavig wetsvoorstel veel overeenkomsten.

De leden van de D66-fractie merken op dat het wetsvoorstel ziet op een spanning tussen de historisch geregelde staatsorganisatie en de eisen die de Europese Unie stelt. De Europese geïntegreerde rechtsorde eist van de lidstaten dat Unienormen worden nagekomen door nationale organen, maar de wijze waarop zij dat doen wordt geheel vrijgelaten vanuit Europa. Dat is een louter interne besogne – mits het (secundaire) Unierecht daartoe niets geregeld heeft. Daartoe kent de Unie het beginsel van de nationale institutionele autonomie. Er bestaat gereede twijfel of er vanuit Europa een plicht bestaat om in te grijpen wanneer decentrale overheden (dreigen te) falen bij het uitvoeren van hun Europese plicht. Veelal wordt er in dit verband verwezen naar de uitspraak van het Hof inzake Campania. De leden van de D66-fractie vragen zich af of deze uitspraak een daadwerkelijke plicht tot ingrijpen impliceert. Zij vragen de regering

nader aan te geven in welke mate het voorgestelde optreden op basis van onderhavig wetsvoorstel (met nadruk op 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. Zij vragen de regering tevens in te gaan op de vraag of er louter regelend zal worden 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. Zij wijzen er in dit verband op dat er onder andere prof. Hessel op wordt gewezen dat decentrale overheden meer «Europa bewust» moeten worden gemaakt, terwijl aan de andere kant VNG en IPO opmerken dat decentrale overheden slechts in sporadische gevallen Europese regelgeving verkeerd hebben toegepast. Deze leden vragen zich daarom af of de voorgestelde maatregelen te zware middelen inhouden, onder meer omdat zij preventief kunnen worden ingezet en bovendien omdat zij betrekking hebben op een breed begrip van publieke entiteiten.

In antwoord op deze vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie zou ik de door hen gesignaleerde spanning tussen de historische staatsorganisatie en Europa willen relativeren. Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie is aangegeven, vloeit de behoefte aan de extra instrumenten die in dit wetsvoorstel worden geregeld primair voort uit de behoefte aan een sluitend stelsel van toezicht. De Europeesrechtelijke verplichtingen zijn onderdeel van onze nationale rechtsorde, zodat de naleving ervan verzekerd moet kunnen worden, ongeacht de omstandigheid of het verplichtingen betreft die via omzetting deel van het nationale medebewind zijn geworden dan wel rechtstreeks werken zonder dat omzetting nodig is. Ten aanzien van de decentrale overheden geldt bovendien het primaat van het generieke toezicht. Alleen in die gevallen waarin het generieke toezicht ontoereikend is, kan het in onderhavig wetsvoorstel neergelegde instrumentarium worden toegepast. De instrumenten in onderhavig wetsvoorstel vormen derhalve het sluitstuk van het generieke instrumentarium. Ik voeg daaraan toe dat de instrumenten in onderhavig wetsvoorstel vergelijkbaar zijn met het generieke instrumentarium, ook in hun toepassing. De instrumenten uit onderhavig wetsvoorstel leiden niet tot een grotere toezichtdruk en toezichtlast. Er vloeit dus ook geen intensievere bemoeienis met de handel en wandel van de decentrale overheden uit voort. De inzet van de instrumenten uit onderhavig wetsvoorstel zal pas worden overwogen als de rijksoverheid signalen bereiken dat er iets mis is.

Wat betreft de vraag of er vanuit Europa een plicht bestaat om in te grijpen wanneer decentrale overheden (dreigen te) falen bij het nakomen van hun Europese plicht, wijs ik op het beginsel van de gemeenschaps-trouw dat is opgenomen in artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) over het beginsel van loyale samenwerking. Dat beginsel brengt met zich dat de lidstaten alle algemene of bijzondere maatregelen moeten treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit het verdrag voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Dat beginsel én de omstandigheid dat de lidstaat wordt aangesproken als Europeesrechtelijke verplichtingen niet worden nageleefd, brengen met zich dat er een sluitend stelsel van toezicht moet zijn dat toereikend is om inbreuken op het gemeenschapsrecht te kunnen opheffen. Het feit dat de rijksoverheid verantwoordelijk wordt gehouden voor het niet nakomen van verdragsverplichtingen betekent dat zij ook over de middelen moet beschikken om er voor te zorgen dat die verplichtingen worden nagekomen respectievelijk inbreuken daarop worden opgeheven. Overigens moet niet de indruk ontstaan dat de rijksoverheid voor het uitvoeren van die verantwoordelijkheid geheel of bijna geheel is aangewezen op de instrumenten die onderhavig wetsvoorstel biedt. Het tegendeel is het geval. In verreweg de meeste situaties is het generieke toezicht toereikend, zeker als het



wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht wet is geworden. In al deze gevallen vinden de instrumenten van onderhavig wetsvoorstel, gelet op de in het wetsvoorstel geregelde voorrang van het generieke toezicht, geen toepassing. In al deze gevallen kan dus sowieso geen sprake zijn van spanning tussen onze historisch geregeld staatsorganisatie en Europa. Het toezicht op de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen vindt immers op de wijze plaats die ook geldt voor verplichtingen die geen Europeesrechtelijke oorsprong hebben.

Alleen in het vermoedelijk geringe aantal situaties waarin sprake is van het uitblijven van besluiten of handelingen die rechtstreeks door Europese regelgeving van decentrale overheden worden gevorderd, is het generieke toezicht ontoereikend en is toepassing van de instrumenten van onderhavig wetsvoorstel aan de orde. Onderhavig wetsvoorstel voorziet derhalve in het opvullen van een leemte, zodat er een sluitend stelsel ontstaat waarmee kan worden opgetreden tegen alle situaties van niet-naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen. Niet valt in te zien dat een sluitend stelsel van toezicht bestaat ten aanzien van onze nationale wetgeving, inclusief de Europeesrechtelijke verplichtingen die daar via omzetting onderdeel van uitmaken, en voor lief wordt genomen dat in een aantal gevallen geen effectief toezicht kan worden uitgeoefend omdat deze buiten het bereik van het generieke toezicht vallen. Ik ben het dan ook niet eens met de kwalificatie van de leden van de D66-fractie, waar zij stellen dat optreden op basis van dit wetsvoorstel om op centraal niveau financiële tegenvallers op te vangen bijkomend de autonomie van publieke entiteiten fundamenteel zal inperken. Indien al sprake is van een fundamenteel inperken van de autonomie, dan vloeit deze inperking niet voort uit de maatregelen die ingevolge dit wetsvoorstel worden genomen, maar is deze inperking een feit vanaf het moment dat de desbetreffende Europese regelgeving, welks naleving dit wetsvoorstel beoogt te verzekeren, tot stand komt.

In reactie op de vraag of de maatregelen te zware middelen inhouden, merk ik op dat de maatregelen vergelijkbaar zijn met het generieke toezicht en dat er ook in de wijze waarop zij worden toegepast veel overeenkomsten bestaan. Zoals in reactie op een vraag van de leden van de CDA-fractie reeds is opgemerkt zal de rijksoverheid net zomin als dat gebeurt in het kader van het generieke toezicht, actief op zoek gaan naar schendingen van Europees recht. Het signaleren van schendingen gebeurt passief, bijvoorbeeld bij een verzoek om informatie, een melding of kennisgeving, als er op wordt gewezen door een derde of door berichten in de media. Indien er aanwijzingen zijn dat er inderdaad sprake is van een schending zal via het vergaren van informatie worden nagegaan of dat het geval is. Daarbij zal het betrokken bestuursorgaan om informatie worden gevraagd. Zowel in het kader van de toepassing van het vernietigingsrecht uit de Gemeentewet of de Provinciewet als in het kader van de toepassing van de instrumenten van onderhavig wetsvoorstel zal moeten worden beoordeeld of er sprake is van strijd met het recht respectievelijk het Europese recht, in het eerste geval door de Kroon en in het tweede geval door de minister wie het aangaat in overeenstemming met de minister van BZK. In beide gevallen wordt niet ingegrepen dan nadat het betrokken bestuursorgaan gelegenheid tot overleg is geboden. In beide gevallen kan onduidelijkheid bestaan over de juiste uitleg van het recht en bestaat er soms pas duidelijkheid over wat rechtens is, nadat de hoogste nationale rechter daarover heeft beslist, waarbij onder omstandigheden ook gebruik gemaakt kan worden van de mogelijkheid om prejudiciële vragen voor te leggen aan het Europese Hof van Justitie van de Europese Unie. In reactie op de overweging van de leden van de D66-fractie dat met onderhavig wetsvoorstel preventief kan worden opgetreden, waarmee zij hun vraag kracht bijzetten of de voorgestelde maatregelen niet te zware middelen bevatten, wijs ik er allereerst op dat in dit verband met

preventief wordt bedoeld: voordat de Europese Commissie een inbreukprocedure start. Ik wijs er voorts op dat er in zoverre geen verschil is met het optreden in het kader van het generieke toezicht dat in beide gevallen kan worden opgetreden op het moment dat wordt geoordeeld – door de Kroon resp. de betrokken ministers – dat in strijd met het recht resp. het Europese recht wordt gehandeld. Ook is er in beide gevallen in zoverre eveneens geen verschil dat kan worden opgetreden als de schending nog geen feit is, maar gezien de stappen die nog moeten worden gezet, onontkoombaar is geworden. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan situaties dat een procedure die moet leiden tot een bepaald resultaat binnen een bepaalde termijn, niet tijdig wordt aangevangen. Ik meen dan ook dat de vraag van de leden van de D66-fractie of de maatregelen niet te zwaar zijn ontkennend moet worden beantwoord. Niet valt in te zien waarom situaties van schending van het Europese recht waartegen niet met toepassing van het generieke toezicht kan worden opgetreden, anders behandeld zouden moeten worden dan situaties waartegen wel met toepassing van het generieke toezicht kan worden opgetreden. Anders gezegd, waarom zou de rijksoverheid passief moeten blijven als zij waarneemt dat in strijd met het Europese recht wordt gehandeld, eenvoudigweg omdat het (nog) niet door de Europese Commissie is opgemerkt, terwijl zij in andere situaties waarin de Europeesrechtelijke verplichtingen zijn omgezet in nationale wetgeving, zonder meer kan optreden. Dat kan worden opgetreden voordat de Europese Commissie een inbreukprocedure start, laat overigens de eigen verantwoordelijkheid van decentrale overheden voor de naleving van Europees recht onverlet. Ook in dat opzicht is er geen verschil met de «historische staatsorganisatie», waarin het feit dat de rijksoverheid kan interveniëren als decentrale overheden hun nationale rechtsplicht schenden, de eigen verantwoordelijkheid van decentrale overheden voor de naleving van het nationale recht onverkort geldt.

In reactie op de vraag van de leden van de D66-fractie dat de maatregelen van onderhavig wetsvoorstel te zware middelen inhouden omdat zij betrekking hebben op een breed begrip van publieke entiteiten, merk ik op dat het wetsvoorstel weliswaar een breed begrip van publieke entiteiten hanteert, maar niet alle publieke entiteiten over een kam scheert. Voor decentrale overheden geldt het primaat van het generieke toezicht, zodat de instrumenten van onderhavig wetsvoorstel uitsluitend kunnen worden toegepast als het generieke toezicht niet toereikend is.

### **3. De reikwijdte van het wetsvoorstel**

De leden van de CDA-fractie vragen of de aanwijzingen in verband met de besluitvorming door bestuursorganen van deelgemeenten zich tot die organen richten of tot de bestuursorganen van de centrale gemeente die in een specifieke toezichtrelatie tot de eerst genoemden staan.

Ik meen dat het gelet op de aard van het deelgemeentelijk bestel niet goed denkbaar is dat zich situaties voordoen waarin het generieke toezicht niet toereikend is en een beroep zal moeten worden gedaan op het instrumentarium van onderhavig wetsvoorstel. Niettemin, indien zich die situatie zou voordoen, zal een aanwijzing zich tot het bestuursorgaan van de deelgemeente richten. Gelet op de bestuurlijke verhoudingen zullen de betrokken ministers in de fase die daaraan voorafgaat echter ook informatie vragen aan en in overleg treden met het betrokken gemeentebestuur, aangezien de deelgemeente ingebed is in het geheel van de gemeente en uitsluitend taken uitvoert en bevoegdheden uitoefent die aan haar door het gemeentebestuur zijn overgedragen. Het ligt dan ook in de rede dat als blijkt dat een deelgemeente in strijd met het EU-recht handelt, het gemeentebestuur niet lijdzaam zal blijven maar haar invloed zal aanwenden om daaraan een einde te maken.

De leden van de PvdA-fractie 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 de argumenten hiervoor op een rij te zetten in het licht van de eigen constitutionele positie van deze overheden en daarbij aandacht te schenken aan de waarborgen omtrent de eigen autonomie van de betreffende overheden.

Zoals hiervoor in reactie op vragen van de leden van de fracties van het CDA en D66 uiteen is gezet, gaat het wetsvoorstel uit van een breed begrip publieke entiteiten maar worden deze niet over een kam geschoren. Voor de tot de constitutionele hoofdstructuur van onze bestuurlijke organisatie behorende decentrale overheden heeft onderhavig wetsvoorstel slechts een beperkte betekenis. De instrumenten van onderhavig wetsvoorstel kunnen ten aanzien van de decentrale overheden uitsluitend worden toegepast als het generieke instrumentarium in de Gemeentewet en de Provinciewet ontoereikend is. Dit is in artikel 2, vierde lid, van het wetsvoorstel expliciet vastgelegd. Ten aanzien van de autonomie van decentrale overheden en de bescherming daarvan, merk ik op dat het Europeesrechtelijke verplichtingen zijn die deze autonomie in meer of mindere mate beperken en niet de instrumenten die in het kader van het toezicht worden toegepast, ongeacht of dat de instrumenten zijn die behoren tot het generieke toezicht dan wel de instrumenten van onderhavig wetsvoorstel.

#### **4. Hoofdpijnen van de voorgestelde regeling**

De leden van de CDA-fractie willen weten welke de situatie is als 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.

Gelet op het feit dat die overeenstemming wettelijk is vereist, kan de minister die het aangaat bij gebreke daarvan geen aanwijzing geven. In een dergelijk geval kan de minister die het aangaat het geschil aan de ministerraad voorleggen en proberen om het geschil in zijn voordeel te beslechten.

De leden van de CDA-fractie constateren dat een minister ook zonder dat de Europese Commissie zelfs maar een advies als bedoeld in artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie heeft gegeven, een aanwijzing kan geven. Zij nemen aan dat – gelet op artikel 5 van het wetsvoorstel- in het verlengde daarvan dus ook de minister op kosten van de betrokken decentrale overheid zelf privaats – of publiekrechtelijke besluiten of feitelijke handelingen daarvoor in de plaats kan stellen. Deze leden vragen of het dan niet gewenst ware in dat geval advies aan de Raad van State te vragen.

Ik zie geen reden om in een dergelijk geval advies aan de Raad van State te vragen en wijs er op dat een dergelijke adviesverplichting ook niet is voorgeschreven als het gaat om de toepassing van het generieke toezicht. Voorts is van belang dat de toepassing van artikel 5 pas aan de orde is als de betrokken overheid de voorafgaande aanwijzing naast zich neer heeft gelegd en dat tegen die voorafgaande aanwijzing beroep rechtstreeks openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een en ander betekent dat de bevoegdheid tot indeplaatsstelling pas wordt toegepast op het moment dat vaststaat dat de betrokken overheid in gebreke is.

De leden van de CDA-fractie menen dat het zonder indicatie uit «Brussel» door een minister overpakken van gemeentelijke besluitvorming erg ver gaat. Zij vragen of een dergelijke bevoegdheidsuitoefening geen te

radicale inbreuk in de gemeentelijke autonomie is. Zij 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 moet worden.

Zoals ik in reactie op de vorige vraag van deze leden heb opgemerkt, kan van een overpakken van gemeentelijke besluitvorming met toepassing van de in artikel 5 opgenomen bevoegdheid tot indeplaatsstelling pas sprake zijn, als de betrokken decentrale overheid de voorafgaande aanwijzing naast zich neer heeft gelegd. De betrokken decentrale overheid kan tegen die aanwijzing rechtstreeks in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dat betekent dat het overpakken van de gemeentelijke besluitvorming pas plaatsvindt als vaststaat dat de betrokken decentrale overheid haar Europeesrechtelijke rechtsplicht heeft geschonden. Ik meen dat in een dergelijke situatie niet kan worden gesproken van een radicale inbreuk op de gemeentelijke autonomie. Ik wijs er op dat het overpakken van gemeentelijke besluitvorming ook in het kader van het generieke toezicht mogelijk is en dat daaraan geen aanwijzing voorafgaat.

Met betrekking tot de vraag of de implementatie van Europese regelgeving als medebewind moet worden gekwalificeerd, moet worden onderscheiden tussen direct werkende en indirect werkende Europeesrechtelijke verplichtingen. In het laatste geval is omzetting van de Europese regelgeving in nationale regelgeving noodzakelijk en worden de verplichtingen dus ingebed in het nationale medebewind. In die gevallen beperken Europeesrechtelijke verplichtingen op de vanouds gangbare wijze de decentrale autonomie, met dien verstande dat het medebewind voortkomt uit Europese bron. In het eerste geval is een dergelijke omzetting niet nodig en wordt decentrale autonomie zonder tussenkomst van de nationale wetgever ingesnoerd. De decentrale overheden zijn dan zelf direct verantwoordelijk voor de naleving. Van autonomie is dan op het betreffende terrein geen sprake meer, althans deze is in zoverre beperkt dat Europese regelgeving daarbij in acht moet worden genomen. Evenmin kan gesproken worden van medebewind in de klassieke zin van het woord, nu het niet de nationale wetgever is die de decentrale overheden verplichtingen oplegt. Toch is medewind het begrip dat deze beperking van de decentrale autonomie door Europese regelgeving het meest benadert, omdat sprake is van een inperking van de decentrale autonomie door een hogere regelgever. De Nederlandse Grondwet kent een open stelsel dat zich manifesteert wanneer decentrale overheden besluiten nemen die in strijd zijn met rechtstreeks werkende bepalingen van EU-recht. In dergelijke gevallen kan een besluit door de Kroon worden aangetast met toepassing van het vernietigingsrecht. De vernietigingsgrond strijd met het recht omvat immers mede strijd met het EU-recht. In dat geval kan dus tegen de niet-naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen worden opgetreden met toepassing van het generieke instrumentarium. In het geval de schending van het EU-recht eruit bestaat dat de betrokken decentrale overheid niet tot actie overgaat, terwijl het EU-recht daartoe verplicht, dan kan daartegen worden opgetreden met toepassing van het in dit wetsvoorstel neergelegde instrumentarium.

De leden van de CDA-fractie hebben ervaren dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie rond bijvoorbeeld de implementatie van richtlijnen bepaald niet altijd voorspelbaar is. Dat achten zij op zichzelf niet merkwaardig, omdat rechtsontwikkeling een dynamisch proces is dat niet mechanisch is en daarom is toevertrouwd aan rechters. Zo kan de verwachting wat rechters in een bepaalde situatie gaan doen niet alleen tussen de geleerden maar ook tussen de overheden verschillen. De opvatting van de centrale overheid, in casu van de minister(s), prevaleert. De aan het woord zijnde leden vragen of de aansprakelijkheid van decentrale overheden voor vanwege Europa opgelegde boetes en

dwangsommen onverkort gehandhaafd blijft, indien deze decentrale bestuursorganen op aanwijzing hebben gehandeld of indien de minister de bevoegdheid heeft overgenomen.

Het toepassen van de in dit wetsvoorstel geregelde bevoegdheden – de aanwijzing en, bij niet opvolging daarvan, de indeplaatsstelling – is aan de orde als de centrale overheid, al dan niet nadat zij daarop is geattendeerd door de Europese Commissie, meent dat de betrokken decentrale overheid nalaat uitvoering te geven aan een op haar rustende Europees-rechtelijke verplichting. De leden van de CDA-fractie wijzen er terecht op dat er onduidelijkheid kan bestaan over de juiste uitleg van het gemeenschapsrecht en dat dit inherent is aan elk proces van rechtsontwikkeling. Van onduidelijkheid is vanzelfsprekend eerder sprake, naarmate het gemeenschapsrecht meer beleidsvrijheid of interpretatieruimte met betrekking tot de juiste toepassing laat. In dat geval zal de rijksoverheid zeer terughoudend zijn om in te grijpen en zij zal dan ook, indien de Europese Commissie aanleiding ziet om inlichtingen te vragen, in overleg met de betrokken decentrale overheid bezien of deze beleidsvrijheid of interpretatieruimte ten dienste van Nederlandse belangen kan worden benut. Indien het gemeenschapsrecht niet of nauwelijks beleidsvrijheid of interpretatievrijheid laat, zal de rijksoverheid minder terughoudend zijn om tot interventie over te gaan als zij van oordeel is dat het Europese recht wordt geschonden. Indien die interventie plaatsvindt door toepassing van de instrumenten van onderhavig wetsvoorstel, zal voordat het tot een aanwijzing komt, daarover eerst overleg plaatsvinden. In het geval er verschil van mening bestaat tussen de decentrale en de centrale overheid ten aanzien van de vraag of er sprake is van strijd met het Europese recht en indien de decentrale overheid daarin volhardt, kan de decentrale overheid in beroep gaan tegen de aanwijzing en de vraag aan de rechter voorleggen.

Tegen deze achtergrond komt mij de door de leden van de CDA-fractie geschetste situatie, waarin een decentrale overheid op aanwijzing van de centrale overheid handelt en als gevolg daarvan in strijd handelt met een op haar rustende Europeesrechtelijke verplichting, op zichzelf reeds nogal theoretisch voor. Daar komt bij dat de casus veronderstelt dat de betrokken decentrale overheid zich aan die aanwijzing heeft geconformeerd zonder in beroep te gaan én dat de Europese Commissie een inbreukprocedure heeft gestart en dat de verantwoordelijke ministers zich daartegen hebben verzet en het uiteindelijk zelfs op een veroordeling hebben laten aankomen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het omgekeerde verhaalsrecht ontbreekt in het wetsvoorstel. Zij vragen of het in het verleden is voorgekomen dat de rijksoverheid EU-regelgeving op onjuiste wijze had omgezet en wat daarvan de gevolgen van een dergelijke toepassing zijn geweest voor publieke entiteiten in het algemeen en voor decentrale overheden in het bijzonder. Zij vragen waarom de regering niet heeft voorzien in een omgekeerd verhaalsrecht.

Het is bij mijn weten niet voorgekomen dat decentrale overheden door burgers of bedrijven zijn aangesproken op het niet naleven van Europeesrechtelijke verplichtingen, voortvloeiend uit een onjuiste of onvolledige implementatie van Europese regels door de rijksoverheid. Ik wijs er voorts op dat de rijksoverheid in een dergelijke situatie, mocht die zich voordoen, door de Europese Commissie kan worden aangesproken op gebreken in de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen en dat de rijksoverheid die aansprakelijkheid in een dergelijk geval niet kan doorschuiven naar de decentrale overheden. Zij zal er dan ook voor moeten zorgen dat het gebrek onverwijld wordt hersteld. Een omgekeerd verhaalsrecht is in een dergelijk geval dus niet nodig. In het geval zich onverhoopt een dergelijke situatie zou voordoen met als gevolg dat decentrale overheden door derden zou worden aangesproken op de schade die daaruit is ontstaan,

kunnen decentrale overheden hun schade verhalen in een procedure bij de civiele rechter. Die rechtsgang is daarvoor bij uitstek geschikt omdat in dat geval ook de omvang van de schade moet worden vastgesteld.

Voorts hebben de leden van de PvdA-fractie nog enkele vragen over de bestuurslast die EU-regelgeving en de toepassing van EU-voorschriften met zich brengen, bijvoorbeeld in het geval van aanbestedingsprocedures en bij de deelname aan EU-projecten. Zij vragen of de regering een beeld kan geven van de administratieve last in algemene zin in termen van te besteden uren. Ook vragen zij de regering een oordeel over de balans tussen nut en noodzaak van administratieve voorschriften van EU-zijde en hoe de regering aankijkt tegen de risico's die ingewikkelde administratieve EU-voorschriften met zich brengen voor de toepassing en hoe dat is verdisconteerd in de implementatie van het vigerend wetsontwerp. Mij zijn geen gegevens bekend die bij benadering een antwoord kunnen geven op de totale omvang van de bestuurslast van de EU-regelgeving en de toepassing van EU-voorschriften. Die gegevens zijn naar mijn mening niet van betekenis voor de beoordeling van voorliggend wetsvoorstel, omdat dit geen enkele invloed heeft op de omvang van deze bestuurslast. Er is om die reden evenmin sprake van het verdisconteren van deze lasten in het voorliggende wetsvoorstel.

## **5. Relatie met andere wetten**

De leden van de CDA-fractie stellen met instemming vast dat in artikel 2 lid 4 ten aanzien van provincies en gemeenten het primaat van het generieke toezicht is vastgelegd. Zij constateren dat het bestaande zogeheten positieve toezicht (verplicht advies, verplicht overleg, uitnodiging, aanwijzing e.d.) niet wordt genoemd en zij vragen of dit in de gevallen waarin dat aan de orde is ook voorrang heeft boven de instrumenten uit dit wetsvoorstel.

Ik begrijp de vraag van de leden van de CDA-fractie aldus dat zij willen weten of, als in wetgeving vormen van positief toezicht zijn geregeld, de daarmee samenhangende procedures eerst moeten worden doorlopen voordat de instrumenten uit onderhavig wetsvoorstel kunnen worden toegepast. Het antwoord op die vraag luidt bevestigend, waarbij ik aantekenen dat deze procedures ook verplichtingen inhouden voor decentrale overheden en dat het niet naleven van die verplichtingen ook tot het inzetten van toezichtinstrumenten kan leiden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de minister ook aanwijzingen kan geven aan provinciale bestuursorganen belast met toezicht op gemeentelijke besluitvorming om dat toezicht op een bepaalde wijze uit te oefenen. Zij wijzen erop dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag op de vraag of vernietiging wegens strijd met het belang van het Rijk in bedoelde situaties geen uitkomst kan bieden, herhaalt dat het niet gaat om het bestuurlijk of financieel belang van het Rijk, maar om de naleving van het Europees recht. De aan het woord zijnde leden vragen of de regering bedoelt dat indien het wetsvoorstel niet wordt aanvaard, vernietiging van een besluit dat naar de opvatting van de regering strijd met het Europese recht niet wegens strijd met het belang van het Rijk zou kunnen worden vernietigd.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of de minister aanwijzingen kan geven aan provinciale bestuursorganen om het toezicht op gemeentelijke besluitvorming op een bepaalde wijze uit te oefenen, moet ontkennend worden beantwoord. Een wettelijke grondslag om zulke aanwijzingen te geven ontbreekt. Het antwoord op de tweede vraag is tweeledig. Het is allereerst van belang erop te wijzen dat onderhavig wetsvoorstel niet ziet op het vernietigen van besluiten aangezien dat de toepasselijkheid van het generieke toezicht veronderstelt, maar ziet op situaties waarin decentrale

organen nalaten rechtstreeks werkende verplichtingen na te leven en derhalve geen besluiten nemen. Dat gezegd zijnde, lijkt het niet goed denkbaar dat de Kroon een besluit tot vernietiging van een door een decentraal orgaan genomen besluit motiveert met overwegingen ontleend aan het financiële belang van het Rijk in verband met de nadelige financiële gevolgen van niet-naleving van het Europese recht, zonder dat primair aannemelijk gemaakt wordt dat het bestreden besluit in strijd is met het (Europese) recht.

De leden van de CDA-fractie vragen of de opvatting van de regering over haar bijzondere verantwoordelijkheid voor de naleving van het Europese recht door decentrale overheden ook inhoudt dat het niet ingrijpen door de centrale 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 omdat de regering ervan overtuigd was dat er geen sprake was van strijd met het Europese recht.

De eigen verantwoordelijkheid van decentrale bestuursorganen staat voorop. Zij kunnen geen rechten of aanspraken ontleen aan het feit dat de rijksoverheid niet heeft ingegrepen.

In het door de leden van de CDA-fractie genoemde geval dat de centrale overheid zich een oordeel heeft gevormd over de vraag of een bepaald handelen in overeenstemming was met het Europees recht en oordeelde dat dit het geval was en daarom bewust geen actie heeft ondernomen, ligt het in de rede dat de centrale overheid op het moment dat de Europese Commissie anders oordeelt in goed overleg met de betrokken decentrale overheid de Nederlandse zaak bepleit. Mocht in de loop van die procedure blijken dat het Nederlandse standpunt niet houdbaar is, dan zullen daar de consequenties uit getrokken moeten worden door de betrokken decentrale overheid. Indien de betrokken decentrale overheid de schending opheft, zal het niet tot verhaalsprocedures behoeven te komen. De decentrale overheid kan zich echter niet achter het oordeel van de rijksoverheid verschuilen.

De leden van de PvdA-fractie hebben vragen met betrekking tot de meerwaarde van de instrumenten in het wetsvoorstel ten opzichte van de bestaande arrangementen in het interbestuurlijk toezicht, mede in het licht van de voorgenomen herijking van het generieke instrumentarium. Zij vragen wat de naleving van het Europese recht zo bijzonder maakt dat het Rijk extra wetgeving nodig heeft om de decentrale overheden te corrigeren buiten de reeds bestaande middelen als schorsing en vernietiging. Voorts vragen deze leden of het wetsvoorstel is getoetst aan de criteria met betrekking tot administratieve lasten.

Ik moge de leden van de PvdA-fractie voor het antwoord op het eerste deel van hun vragen verwijzen naar beantwoording van overeenkomstige vragen van de leden van de fracties van het CDA en D66 in paragraaf 2 van deze memorie. In reactie op hun vraag inzake de toetsing van het wetsvoorstel aan de criteria met betrekking tot de administratieve lasten, merk ik op dat geen toetsing heeft plaatsgevonden omdat het wetsvoorstel geen administratieve lasten met zich brengt.

De leden van de D66-fractie betwijfelen in hoge mate of met dit wetsvoorstel de juiste weg wordt ingeslagen. Er wordt met 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 volgens deze leden de vraag worden gesteld hoe deze regering staat in de hedendaagse discussie omtrent de herziening van het generieke toezicht, waarvan door prof. Hessel in Regelmaat de verschillende standpunten hieromtrent op een lucide wijze uiteen zijn gezet. De aan het woord zijnde leden vragen echter bovenal

naar de verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel, het huidige generieke toezichtstelsel en de Wet revitalisering generiek toezicht. In paragraaf 2 is in antwoord op vragen van verschillende fracties, waaronder de fractie van D66, reeds ingegaan op de verhouding tussen het generieke toezicht, de revitalisering daarvan en de beperkte aanvullende betekenis van het onderhavige wetsvoorstel voor het toezicht op de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen door decentrale overheden. Ook is in deze memorie aan de orde gekomen dat de instrumenten van onderhavig wetsvoorstel vergelijkbaar zijn met het generieke toezicht, waarop zij een aanvulling vormen, en dat daarmee een sluitend stelsel van toezicht wordt gerealiseerd. Dat is van belang omdat een sluitend stelsel van toezicht een belangrijke voorwaarde is voor decentralisatie. Ik acht het daarom niet juist om te stellen dat onderhavig wetsvoorstel bijdraagt aan het verder ingrijpen in de autonomie van gedecentraliseerde organen. Voor zover sprake is van ingrijpen in de autonomie van decentrale organen, vindt dit ingrijpen plaats door de Europese regelgeving en niet door onderhavig wetsvoorstel. Ik wijs er verder op, zoals ook reeds in deze memorie naar voren is gekomen, dat ook de door de leden van de D66-fractie genoemde prof. Hessel van mening is dat de in onderhavig wetsvoorstel opgenomen instrumenten nodig zijn omdat het generieke toezicht in een aantal situaties niet toereikend is.

De leden van de D66-fractie vragen daarenboven, en mede in het licht van de autonomie van provincies en gemeenten, naar de betekenis van het verhaalsrecht. Zij verwijzen naar een artikel in Regelmaat waarin Reestman en Bosdriesz wijzen 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 juist de versterking van die zelfstandigheid door een verhaalrecht anderzijds. De aan het woord zijnde leden vragen of de invoering van zo'n verhaalsrecht niet voldoende waarborgen zou bieden voor de naleving van Europees recht, zoals mede betoogd door de VNG en het IPO, alsmede de Raad van State.

In paragraaf 2 van deze memorie is naar aanleiding van vragen van de leden van de CDA-fractie op de standpunten van de Raad van State en van de VNG en het IPO ingegaan. Op deze plaats volsta ik met er op te wijzen dat in de meeste gevallen tegen niet-naleving van het EU-recht met toepassing van het generieke instrumentarium kan worden opgetreden. In al die gevallen zijn er dus instrumenten om te interveniëren, indien blijkt dat decentrale organen het EU-recht schenden. Het gaat dan met name om de toepassing van het vernietigingsrecht tegen besluiten van decentrale organen die in strijd zijn met het Europese recht, waarbij het kan gaan om Europeesrechtelijke verplichtingen die via omzetting onderdeel van nationaal medebewind zijn geworden of om besluiten die in strijd zijn met rechtstreeks werkende bepalingen van EU-recht. In de hier bedoelde gevallen kan derhalve met toepassing van onze vanouds bekende toezichtinstrumenten worden opgetreden tegen schendingen van EU-recht. Als gevolg van de revitalisering van het generiek toezicht en de daarmee gepaard gaande vermindering van specifiek toezicht zal het generiek toezicht in meer situaties toepasbaar zijn. Voorts zal door aanpassing van het generieke instrumentarium zelf effectiever kunnen worden opgetreden, bijvoorbeeld door de uitbreiding van de mogelijkheid voor de toezichthouder (gedeputeerde staten of de minister) om zelf te voorzien in de rechtspleging van de decentrale overheid. De strekking van onderhavig wetsvoorstel is dat in situaties waarin het generieke toezicht niet toereikend is, instrumenten beschikbaar zijn om op te treden tegen niet-naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen. Aldus wordt het toezicht dat op nationaal niveau sluitend is om onrechtmatig handelen door decentrale overheden te kunnen aanpakken, ook sluitend voor



handelen door decentrale overheden dat in strijd is met het EU-recht en als zodanig deel uitmaakt van de Nederlandse rechtsorde. Niet valt in te zien waarom we voor het toezicht op naleving van rechtsplichten met een Europeesrechtelijke oorsprong zouden moeten volstaan met een onvolledig stelsel, waarbij het antwoord op de vraag of kan worden opgetreden afhangt van de omstandigheid of een rechtsplicht onder het bereik van het generieke toezicht valt. Zoals eerder aangegeven ben ik van mening dat het niet indruist tegen de autonome van gemeenten en provincies om te voorzien in een sluitend stelsel van toezicht. Autonomie is er niet om gemeenten en provincies te vrijwaren van toezicht als zij onrechtmatig handelen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. P. H. Donner