

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE



uw brief van

uw kenmerk
2008-0000301787

ons kenmerk
EU 02032/2008

datum
2 september 2008

onderwerp
Reactie VNG en IPO op wetsvoorstel
Naleving Europese regelgeving medeoverheden

Geachte mevrouw Ter Horst,

Het is al meer dan 10 jaar geleden dat de eerste discussies zijn gestart over de relatie decentrale overheden en het Europees recht. Daarom is het goed dat dit wetsvoorstel er nu ligt.

Voor de beoordeling van het voorstel hanteren de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) twee invalshoeken, een preventieve invalshoek en een repressieve invalshoek.

Ook het kabinet kiest voor deze invalshoeken. De gecompliceerdheid van het Europees recht en de verhouding waarin Europa, het rijk en de decentrale overheden in dit recht staan maken het noodzakelijk dat in eerste instantie veel aandacht wordt besteed aan voorlichting en informatieoverdracht. De structurele subsidie aan het Kenniscentrum Europa decentraal en de wijze waarop decentrale overheden worden betrokken op nationaal niveau in de voorbereiding van de standpuntbepalingen over Europese dossiers zijn een belangrijke invulling van de preventieve benadering. Vanuit dit uitgangspunt verwachten wij ook veel van het binnenkort vast te stellen actieplan Europa en Binnenlands Bestuur.

Het is ook in het belang van de rijksoverheid dat de kennis over de werking van het Europees recht en de invloed van dit recht op de dagelijkse werkzaamheden van gemeenten verder zal worden versterkt. Wij zullen separaat met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en andere betrokken ministeries nader over dit onderwerp overleg voeren.

Wat betreft de repressieve invalshoek is door de VNG en het IPO altijd aangegeven dat repressieve maatregelen een ultimatum remedium karakter moeten hebben. Ook het kabinet huldigt deze opvatting. Zolang niet is aangetoond dat gemeenten en provincies systematisch en doelbewust het

Europees recht overtreden moet er zeer terughoudend met deze instrumenten worden omgegaan. Wij gaan er van uit dat veel mogelijke problemen kunnen worden opgelost door in een vroegtijdig stadium met de betrokken overheid in contact te treden en gezamenlijk te proberen een inbreukprocedure te voorkomen. Hiervoor moet de betrokken overheid uiteraard inzage hebben in alle documenten.

In het wetsvoorstel wordt een drietal instrumenten voorgesteld: een aanwijzingsbevoegdheid, een verhaalsrecht en een vorm van taakverwaarlozing.

In onze reactie zullen we de aanwijzingsbevoegdheid en de taakverwaarlozing gezamenlijk behandelen mede in het licht van de discussie die wordt gevoerd naar aanleiding van de voorstellen van de Commissie Oosting over toezicht.

Verhaalsrecht

Over het verhaalsrecht willen wij een tweetal opmerkingen maken.

In het bestuursakkoord en in de beleidsbrief die op 18 september 2007¹ door het kabinet naar de Tweede Kamer is gestuurd wordt al kort op deze materie ingegaan. De verhouding in het Europees recht is zodanig dat bij inbreuk op dit recht door een decentrale overheid, de nationale overheid door de Europese Commissie ter verantwoording kan worden geroepen dan wel voor het Hof van Justitie kan worden gedaagd. Het ligt in de rede dat een eventuele boete in een dergelijk geval verhaald kan worden op de betrokken decentrale overheid.

Wat echter in een omgekeerde situatie? Een decentrale overheid wordt voor de nationale rechter gedaagd omdat deze overheid in strijd handelt met een Europese richtlijn die niet op tijd dan wel incorrect door de rijksoverheid in nationale wetgeving is omgezet. De decentrale overheid volgt in goed vertrouwen de nationale overheid maar handelt dus in strijd met het Europees recht². Hetzelfde geldt ook als op voorhand blijkt dat de lidstaat (met decentrale overheden als onderdeel daarvan) niet aan Europeesrechtelijke vereisten kan voldoen³ dan kunnen gemeenten en provincies niet verantwoordelijk worden gesteld voor het niet naleven van de richtlijnen. Eventuele Europese en nationale rechtsgevolgen zijn dan per definitie niet van toepassing op gemeenten en provincies. Het Rijk is immers met een onuitvoerbare regeling akkoord gegaan.

Zowel in het bestuursakkoord als in de eerder genoemde beleidsbrief is aangegeven dat er een evenwicht moet zijn in beide belangen. In het voorliggende wetsontwerp is van een evenwicht op dit punt nog geen sprake.

Een tweede opmerking betreft het terugvorderen van subsidies. Ook al in de voorbereiding van de Wet TES⁴ is door de VNG aangegeven dat er twee subsidierelaties bestaan tussen de Europese Commissie en decentrale overheden.

Eén vorm is gebaseerd op publiekrechtelijke grondslag, bijvoorbeeld de structuurfondsen. In de verordening die aan deze subsidies ten grondslag ligt is nadrukkelijk aangegeven dat de nationale overheid verantwoordelijk is voor de financiële afronding van de verkregen subsidies. Ook in andere verordeningen zijn vergelijkbare artikelen opgenomen.

¹ Beleidsvisie Binnenlandse Bestuurskracht in Europa, verstuurd door BZK op 18 september 2007 aan de Tweede Kamer. Kenmerk: 2007-0000352586, onderdeel, DGKB/BBE.

² Zie de Zaak Acciardi, Rb. Amsterdam, 1 september 1996, RAwb 1997, nr.23 m.nt, R. de Lange, geciteerd in "In de Europese Houdgreep", blz. 29, prof. dr. Bart Hessel (red.), 2003, Kluwer

³ Dit is bij de implementatie van de EU Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit van 1996 een belangrijk probleem geweest.

⁴ Wet toezicht Europese subsidies (TES), Kamerstukken II 2000/01, 27 572

Het ligt in dit geval in de rede dat het rijk verkeerd bestede subsidiemiddelen kan terugvorderen van de betrokken decentrale overheid.

Er is echter op Europees niveau ook sprake van een privaatrechtelijke verhouding op het terrein van subsidies. In dat geval is er een directe subsidierelatie tussen de Europese Commissie en de betrokken decentrale overheid. In deze gevallen is er geen sprake van een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en zullen eventuele problemen rechtstreeks tussen de Europese Commissie en de betrokken overheid moeten worden opgelost. Ook het rijk heeft inmiddels dit onderscheid onderkend⁵

De VNG en het IPO hechten er zeer aan dat in artikel 5 van het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting een aanscherping op dit punt plaatsvindt.

Aanwijzingsbevoegdheid en taakverwaarlozing

In de Wet NERmo worden voorstellen gedaan voor het opnemen van een aanwijzingsbevoegdheid om gemeenten en provincies te dwingen het Europees recht te volgen en een specifieke vorm van taakverwaarlozing die we op dit moment niet kennen.

In het rapport van de commissie Oosting wordt de Wet NERmo aangehaald als een goede weg om sectorale wetgeving en toezicht te verminderen. Maar 'Oosting' geeft aan dat de aanwijzingsbevoegdheid in het licht van de uitgangspunten die de commissie stelt niet een juist instrument is. De Commissie Oosting stelt dat alle specifieke toezicht afgeschaft moet worden behoudens een enkele uitzondering. Deze aanwijzingsbevoegdheid past niet in de uitzonderingen van de Commissie Oosting.

De VNG en het IPO delen deze opvatting en zijn van mening dat een aansluiting op de bestaande praktijk een betere invalshoek is. Met een vernietigingsbesluit in de organieke wetgeving en in de Algemene Wet Bestuursrecht kan hetzelfde en misschien wel meer worden bereikt. Daar kan aan worden toegevoegd dat het verhaals- en regresrecht al voldoende waarborgen zal bieden om gemeenten te weerhouden een inbreuk op het Europees recht te plegen. Daarmee is ook de in de Wet NERmo voorgestelde in de plaatstreding (bij taakverwaarlozing) door het rijk voor ons overbodig.

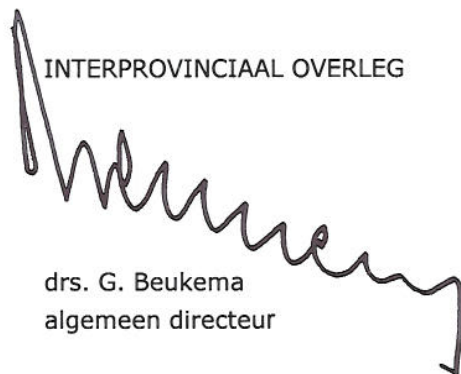
Volledigheidshalve merken wij op dat in de memorie van toelichting wordt gesproken over de informatieplicht gebaseerd op artikel 118 van de Gemeentewet. Dit moet zijn artikel 119 van de Gemeentewet.

Met vriendelijke groet,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr. R.J.J.M. Pans
voorzitter directieraad

INTERPROVINCIAAL OVERLEG



drs. G. Beukema
algemeen directeur

⁵ zie Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, 29 430, nrs. 1-2 blz. 122