



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

Interprovinciaal Overleg



Aan de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

uw brief van  
---

uw kenmerk  
---

ons kenmerk  
EU 03101/2010

datum  
28 januari 2010

onderwerp  
bezwaren Wet Naleving Europese  
regelgeving publieke entiteiten  
dossiernummer 32 157

Geachte mevrouw, geachte heer,

In het najaar van 2009 heeft het kabinet het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (hierna de Wet NErpe; dossiernummer 32 157) aan uw Kamer aangeboden. Wij hebben eerder een reactie gegeven op deze wet, toen deze nog de Wet NErmo heette (zie onze brief van 2 september 2008). Wij constateren dat het kabinet in het wetsvoorstel dat voorligt, over de aanwijzingsbevoegdheid in het kader van het interbestuurlijke toezicht, in belangrijke mate aan onze opmerkingen tegemoetkomt. Sindsdien is er bijna anderhalf jaar verstreken en is er sprake van een gewijzigd wetsvoorstel en voortschrijdend inzicht. De VNG en het IPO twijfelen aan de noodzaak van de Wet NErpe en maken daarom graag gebruik van de mogelijkheid om onze bezwaren tegen het huidige wetsvoorstel kenbaar te maken.

### **Noodzaak van de Wet NErpe**

Uit het verslag van de bevindingen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (1) rijst de algemene vraag naar de noodzaak van de Wet NErpe. Om een indruk te krijgen, geven wij een overzicht van de procedures voor niet-nakoming van Europese regelgeving waarbij de afgelopen jaren decentrale overheden betrokken zijn geweest. De procedures kunnen worden gevoerd op grond van de artikelen 258 en 260 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna VwEU) (2).

Mr. Christien de Kruif (3) van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Leiden heeft in het kader van haar promotie nader onderzoek gedaan naar de gevallen van niet-naleving van Europese regelgeving door Nederlandse overheden die hebben geleid tot procedures bij het Europese Hof van Justitie. Zij heeft vooral de betrokkenheid van Nederlandse decentrale overheden bij deze procedures onderzocht. De gegevens hieronder zijn ontleend aan haar proefschriftonderzoek 'Onderlinge overheidsaansprakelijkheid voor schendingen van Europees recht' waarop zij in 2010 hoopt te promoveren.

- het is goed om te constateren dat Nederland nog nooit is veroordeeld op grond van artikel 260 VwEU. Momenteel is er evenmin een dergelijke procedure tegen Nederland aanhangig;
- niettemin wordt de niet-nakoming van EU-verplichtingen door Nederland wel met enige regelmaat door het Hof vastgesteld. In de periode 2002 – november 2009 is dit gebeurd in 20 zaken. In geen van deze zaken was de niet-nakoming te wijten aan een decentrale overheid. Het ging in deze gevallen om te late, onjuiste of onvolledige implementatie van richtlijnen of het in strijd met het EU-recht handhaven van uitvoeringspraktijken door de nationale overheid;
- ook bij de inbreukprocedures op grond van artikel 258 VwEU is er in de periode 2002 – november 2009 geen betrokkenheid van decentrale overheden. Momenteel zijn er vijf zaken aanhangig, die allemaal betrekking hebben op implementatieachterstanden van de centrale overheid, dan wel op nationale regelgeving. De Commissie meent dat deze in strijd is met EU-regelgeving; en
- als de door de Commissie aan Nederland uitgebrachte ingebrekestellingen van de afgelopen vijf jaar worden bestudeerd, blijkt er sporadisch wel sprake te zijn van niet-nakoming van Europese regelgeving door decentrale overheden. Het lijkt om slechts 14 zaken te gaan op meer dan 120 zaken. Meestal betrof het hier aanbestedingskwesties. Op twee recentere zaken na zijn deze inmiddels allemaal gesloten, wat betekent dat de niet-naleving door de decentrale overheid is beëindigd.

Wij constateren op grond van dit overzicht dat decentrale overheden in de sporadische gevallen dat zij Europese regelgeving verkeerd hebben toegepast, zeer coöperatief hebben meegewerkt om dit ongedaan te maken. Uiteraard zal dat in de toekomst ook onze houding zijn. Op grond van deze gegevens komen wij dan ook tot de conclusie dat er eigenlijk geen noodzaak is voor de wet NErpe.

### **Wet Revitalisering interbestuurlijk toezicht**

Nu er geen noodzaak is voor de Wet NErpe vragen wij ons af waarom er voor decentrale overheden niet kan worden gewacht op de herijking van het generieke toezicht. Naar onze mening bieden de Gemeentewet en Provinciewet nu al ruime mogelijkheden voor het rijk om naleving van Europese regels door decentrale overheden af te dwingen. Mocht daarin toch nog een leemte zitten, dan kan dat volgens ons beter worden meegenomen in de Wet Revitalisering interbestuurlijk toezicht, dan nu op dit zeer specifieke onderdeel met een geringe reikwijdte, een wettelijke regeling te treffen. Wij hebben dan ook met instemming kennis genomen van de vragen die de VVD-fractie hierover heeft gesteld. Ook vragen van het CDA, de PvdA, de SP en de SGP sluiten aan bij dit punt.

Een tweede punt is dat in het wetsvoorstel NERmo een aanwijzingsbevoegdheid was opgenomen om bij decentrale overheden de naleving van Europese regels af te dwingen. Naar aanleiding van ons commentaar op de wet NERmo is in wet NERpe opgenomen dat het generieke toezicht in principe altijd wordt toegepast om de naleving te waarborgen. Toch is de aanwijzingsbevoegdheid in de wet teruggekomen, nu als een ultimatum remedium op het generieke instrumentarium. Daar waar het generieke instrumentarium niet toereikend zou zijn, kan alsnog tot een aanwijzing worden overgegaan. Dit leidt tot de juridisch zeer vreemde en ongewenste constructie van een ultimatum remedium op een ultimatum remedium. Het is daarnaast, zoals al eerder aangegeven, niet noodzakelijk om een aanwijzingsbevoegdheid op te nemen, omdat de naleving met schorsing en vernietiging en in de plaatsstelling bij taakverwaarlozing volledig dekkend is.

### **Entiteiten en medebewind versus autonomie**

Een principiële bezwaar tegen dit wetsvoorstel is dat het zich richt op entiteiten: een breed begrip waaronder het rijk ook de decentrale overheden schaaft. Wij vinden dat decentrale overheden die het algemene belang behartigen en waarvan de bestuurders verantwoording moeten afleggen aan democratisch gekozen volksvertegenwoordigers, niet over een kam moeten worden geschoren met entiteiten die publieke taken vervullen. Wij vinden dat principiële onjuist.

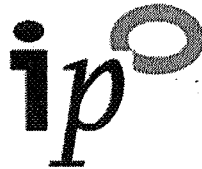
Het rijk beschikt over het generieke instrumentarium, zoals gegeven in de Gemeentewet en de Provinciewet, om deze overheden tot de orde te roepen als zij Europese regels niet naleven. Europese regels behoren voor decentrale overheden tot de gewone verplichtingen, zoals ook het Wetboek van Strafrecht daartoe behoort. Door de Wet NERpe wordt als het ware alles wat onder EU-regelgeving valt tot medebewind gemaakt. Wij vinden dat principiële onjuist, omdat het wetsvoorstel hierdoor afbreuk doet aan de autonomie van decentrale overheden. De vragen die de fracties van de SP en de SGP hebben gesteld tijdens de behandeling in de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, sluiten aan bij dit bezwaar.

### **Omgekeerd verhaalsrecht**

In onze reactie van september 2008 hebben wij bezwaar gemaakt tegen het ontbreken van het omgekeerde verhaalsrecht. Wij hebben aangegeven dat er sprake moet zijn van een evenwicht in belangen van het rijk en die van de decentrale overheden. Daarvan is in het onderhavige wetsvoorstel nog steeds geen sprake.

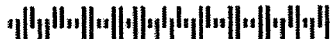
Het kabinet stelt dat decentrale overheden eventuele schade langs civielrechtelijke weg op het rijk kunnen verhalen. Door juristen wordt dit op zijn minst betwijfeld. Sterker nog: doorgaans wordt aangenomen dat decentrale overheden hun schade niet op het rijk kunnen verhalen als het omgekeerde verhaalsrecht niet bij wet wordt geregeld. Echter, overtuigende jurisprudentie op dit vlak is er nog niet. Wij hebben dan ook met instemming kennisgenomen van de vragen van de fracties van het CDA en de SGP over het omgekeerde verhaalsrecht.





Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

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 huidigt 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 2007<sup>1</sup> 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 recht<sup>2</sup>. Hetzelfde geldt ook als op voorhand blijkt dat de lidstaat (met decentrale overheden als onderdeel daarvan) niet aan Europeesrechtelijke vereisten kan voldoen<sup>3</sup> 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 TES<sup>4</sup> 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.

---

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

<sup>2</sup> 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

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

<sup>4</sup> 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 onderkend<sup>5</sup>

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*

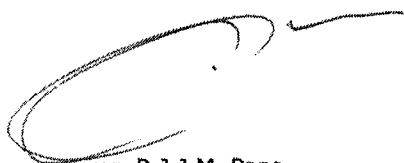
In de Wet NERmo worden voorstellen gedaan voor het opnemen van een aanwijzingsbevoegdheid om gemeenten en provincies te dwingen het Europees recht te volgen en een specifieke vorm van taakverwaarlozing die we op dit moment niet kennen.

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 pilaatstreding (bij taakverwaarlozing) door het rijk voor ons overbodig.

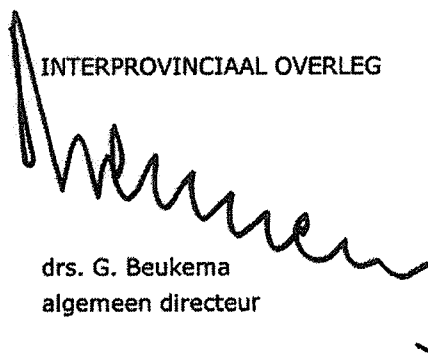
Volledigheidshalve merken wij op dat in de memorie van toelichting wordt gesproken over de informatieplicht gebaseerd op artikel 118 van de Gemeentewet. Dit moet zijn artikel 119 van de Gemeentewet.

Met vriendelijke groet,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



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

INTERPROVINCIAAL OVERLEG



drs. G. Beukema  
algemeen directeur

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