

Vergaderjaar 2003–2004

21 109

Uitvoering EG-Richtlijnen

Nr. 138

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2004

Bijgaand zend ik u het kabinetsstandpunt «De Europese dimensie van toezicht». In dat standpunt zijn reacties verwerkt op het gelijknamige advies van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) en het daaraan voorafgaande advies van de Interdepartementale Commissie voor Constitutionele aangelegenheden en Wetgevingsbeleid over de nationale consequenties van de doorwerking van het recht van de Europese Gemeenschap. Ook wordt ingegaan op het ICER-advies over de toepassing van EG-richtlijnen door decentrale overheden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

Het EU-recht en de relatie rijk – decentrale overheden

Kabinetstandpunt

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en doel

De invloed van de Europese Unie op ons nationale rechtssysteem blijft een onderwerp dat dwingt tot bezinning en dat vraagt om duidelijkheid. Ook de decentrale overheden hebben te maken met de verplichting tot naleving van het communautaire recht. Binnen de Nederlandse constitutionele verhoudingen zijn ze daar zelf verantwoordelijk voor. Niettemin is er met betrekking tot de naleving van het communautaire recht een bijzondere situatie in die zin dat Nederland als lidstaat, in de praktijk de rijksoverheid, tegenover de EU verplicht is tot correcte naleving van het EU-recht, ook door de decentrale overheden. Dit kabinetstandpunt gaat in op de vragen hoe bevorderd kan worden dat bij de totstandkoming van EU-recht voldoende aandacht is voor de implicaties van de uitvoering daarvan door decentrale overheden en hoe bevorderd kan worden dat de decentrale overheden goed op de hoogte zijn van de verplichtingen die voor hen voortvloeien uit de communautaire regelgeving, en geeft weer welke consequenties het kabinet verbindt aan de invloed van het communautaire recht op de verhouding tussen de centrale overheid en de decentrale overheden. Het sluitstuk hiervan vormt een standpuntbepaling over de gevolgen die een en ander heeft voor het toezicht op de decentrale overheden. Besloten wordt met een overzicht van de acties die het kabinet zal gaan ondernemen.

Het belang van deze discussie wordt nog eens benadrukt door de resultaten van een onderzoek dat de Minister van Economische Zaken heeft laten uitvoeren naar de mate waarin de Europese aanbestedingsrichtlijnen worden nageleefd.¹ Over de consequenties die het kabinet daaruit trekt meer in het bijzonder ten aanzien van de zorg voor de naleving van die aanbestedingsrichtlijnen zal de minister van Economische Zaken de Staten-Generaal separaat benaderen.

De aanleiding voor dit kabinetstandpunt is het verschijnen van het advies «De Europese dimensie van toezicht» van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)², geschreven op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat advies bouwt gedeeltelijk voort op het rapport »De communautaire verplichtingen van decentrale overheden«, uitgebracht door de Interdepartementale Commissie voor Constitutionele aangelegenheden en Wetgevingsbeleid (ICCW).^{3, 4} Centraal in beide documenten staat de vraag naar de nationale consequenties van de doorwerking van het communautaire recht.

Beide documenten bevatten een aantal aanbevelingen voor de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit het communautaire recht. Deze kabinetsreactie gaat in op die aanbevelingen en behandelt beide documenten in samenhang. Dat is ook de eerste aanbeveling van de ICER. Die beval aan ook het voorstel van Wet toezicht Europese subsidies hierbij te betrekken. Zoals bekend heeft dat voorstel inmiddels al kracht van wet gekregen, maar het zal wel ter sprake komen in dit kabinetstandpunt.

De ICER heeft in maart 2003 een afzonderlijk advies uitgebracht over de toepassing van EG-richtlijnen door decentrale overheden. Meer specifiek is in dat advies het probleem aan de orde «welke handelwijze gevolgd

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XIII, nr. 42.

² Het advies van de ICER is op 15 december 2000 gezonden aan de voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer.

³ Het rapport is uitgebracht in september 1999.

⁴ Het ICCW rapport is op 22 november 1999 door de minister van Justitie ter consultatie gezonden aan VNG, IPO, UvW, SER, hetgeen leidde tot een gecombineerde reactie van IPO/VNG d.d. 8 maart 2000, alsmede tot een reactie van de UvW (31 maart 2000) en een advies van de SER (18 april 2000).

dient te worden indien een decentrale overheid van oordeel is dat door die overheid toe te passen nationaal recht niet in overeenstemming is met een bepaling uit een EG-richtlijn». Over dit onderwerp is eerder dit jaar desgevraagd ook advies uitgebracht door de Raad van State. Ook naar aanleiding van dat advies van de ICER zal hier een standpunt worden ingenomen.

Hoewel geruime tijd verstreken is voordat dit kabinetsstandpunt het licht zag, betekent dit niet dat er sinds het verschijnen van de adviezen geen activiteiten zijn verricht op het terrein waarop de adviezen betrekking hebben. In het bijzonder kan gewezen worden op de Kaderstellende visie op toezicht (Kamerstukken II 2000/2001, 27 831, nr. 1, i.h.b. Par. 4.13 De Europese dimensie van toezicht), op de uitbreiding van de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer (in de Comptabiliteitswet 2001)¹ en op de inwerkingtreding van de Wet toezicht Europese subsidies (Wet TES). Begin 2004 is overigens gestart met evaluatie van de Wet TES. Het evaluatierapport zal in de zomer van 2004 aan de Kamer worden gezonden. Verder is met medewerking van de centrale overheid door de organisaties van decentrale overheden het Kenniscentrum Europa Decentraal, het kenniscentrum voor Europees recht en beleid voor decentrale overheden, opgericht. Ook aan deze en andere relevante ontwikkelingen wordt in dit kabinetsstandpunt aandacht besteed.

Het kabinet spreekt op deze plaats graag zijn erkentelijkheid uit voor de aangeleverde documenten, die een bruikbare basis bleken voor de positiebepaling en de verdere gedachteontwikkeling. Het in deze reactie opnemen van een samenvatting van het ICCW-rapport en het ICER-advies – en van de overwegingen en studies die daaraan ten grondslag hebben gelegen – is niet zinvol en zou geen recht doen aan de nuances. Dit kabinetsstandpunt beperkt zich dus tot een reactie op beide stukken, met bijzondere aandacht voor de door ICER en ICCW gedane aanbevelingen. Die aanbevelingen zijn opgesomd in een tweetal bijlagen.

1.2. Reikwijdte

Met communautair recht (hierna ook wel aangeduid als EG-recht of gemeenschapsrecht) wordt bedoeld op het samenstel van regelgeving en jurisprudentie dat op supra-nationale basis tot stand komt, dus bindende besluiten van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (de Europese Commissie) alsmede uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (het Europees Hof).

In dit kabinetsstandpunt wordt primair aandacht besteed aan de gemeenten en provincies. Zij hebben een constitutioneel gegarandeerd eigen terrein waarvoor men verantwoordelijk is, de eigen huishouding. Dat stelt speciale eisen aan de relatie met de rijksoverheid. De toezichtsvragen die in paragraaf 6 aan de orde komen zijn van belang voor alle medeoverheden, ook publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (pbo's) en de zelfstandige bestuursorganen (zbo's).² Voor publiekrechtelijke samenwerkingverbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) over het algemeen dezelfde regels als voor de (Nederlandse) deelnemers zelf. Voor grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zoals de euregio's aan de Nederlands-Duitse en de Nederlands-Belgische grens gelden over het algemeen de toezichtbepalingen van genoemde verdragen en, daarmee samenhangend, de Wgr.³

In het kabinetsstandpunt wordt nog geen rekening gehouden met de komende Europese Grondwet en de mogelijke implicaties daarvan voor de binnenlandse bestuurlijke verhoudingen, met name op het punt van

¹ Zie voor Wet TES Kamerstukken II 2000/01, 27 572. De wet TES is in werking getreden op 1 mei 2002. Zie voor de Algemene Rekenkamer Kamerstukken II 2000/01, 27 571 over artikel 59A van de Comptabiliteitswet, inmiddels als artikel 92 opgenomen in de Comptabiliteitswet 2001 (die met ingang van 1 september 2002 in werking is getreden.)

² Het door de ministerraad op 22 november 2002 goedgekeurde ICER-advies «Beheer van de communautaire programma's door netwerken van nationale agentschappen (ICER 2002/96)» heeft het toezicht op deze «agentschappen» behandeld. De Europese Commissie bedoeld met nationale agentschappen «externe nationaal-rechtelijke of openbare organen of organen die belast zijn met overheidstaken onder toezicht van de staat», hetgeen ook zbo's kunnen zijn.

³ Zie artikel 9 van het Anholtverdrag, artikel 2, derde lid, en artikel 4 van de Beneluxovereenkomst en de relevante bepalingen van de Wgr. In het rapport van de Algemene Rekenkamer inzake het grensoverschrijdend financieel beheer van Euregio's Kamerstukken II 2001/02, 28 280, nr. 2., wordt over het financieel beheer van Euregio's opgemerkt dat formeel slechts één land verantwoordelijk is voor het toezicht op de financiële afwikkeling van Europese projecten van Euregio's, maar over en weer kunnen Nederlandse, Belgische en Duitse autoriteiten schade uit foutief bestede middelen op elkaar verhalen, als de fout op het grondgebied van de andere lidstaat of door partijen uit die andere lidstaat is gemaakt (t.a.p., blz. 5).

toezicht. Bij de onderhandelingen over die Grondwet zal het kabinet zonedig op dat punt steeds het kabinetsbeleid met betrekking tot toezicht als uitgangspunt nemen.

1.3. Leeswijzer

In paragraaf 2 wordt de probleemstelling uitgewerkt. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de taakverdeling binnen de Rijksoverheid voor wat betreft contacten met decentrale overheden. Daarna komen in de paragrafen 4 tot en met 6 achtereenvolgens aan de orde de wenselijkheid van aandacht bij de totstandkoming van communautair recht voor de uitvoerbaarheid door decentrale overheden, het bevorderen van de kennis van het EU-recht en vervolgens het toezicht. Tot slot wordt nog een korte opsomming gegeven van acties die het kabinet voor ogen heeft. Als bijlage is gemakshalve nog een opsomming opgenomen van de aanbevelingen van de ICER en van de ICCW.

2. Probleemstelling

Decentrale overheden hebben dagelijks te maken met Europees recht, zowel bij hun autonome taakuitoefening als bij vormen van medebewind. Dat kan zijn bij de uitvoering van het Gemeenschapsrecht of door de verplichting bij hun autonome taakuitoefening randvoorwaarden in acht te nemen die het Gemeenschapsrecht stelt. Incidenteel kan ook sprake zijn van de verplichting Europees recht om te zetten in eigen regelgeving. Tegenover de Europese Unie is de centrale overheid verantwoordelijk voor het naleven van de communautaire regelgeving, ook door decentrale overheden. Nederland is immers als lidstaat gehouden tot gemeenschaps-trouw, met inbegrip van alle territoriale en functionele onderdelen. Artikel 10 van het EG-verdrag bepaalt dat de lidstaten alle algemene of bijzondere maatregelen moeten treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. De ICER wijst op een praktische consequentie: bij een inbreukprocedure door de Europese Commissie ex artikel 226 van het EG-verdrag is de lidstaat (lees: centrale overheid) aansprakelijk voor onvolkomenheden die zich op decentraal niveau voordoen. De medeoverheden hebben binnen de Nederlandse constitutionele verhoudingen echter ten aanzien van de naleving van het communautaire recht een eigen verantwoordelijkheid, los van de vraag of de verplichtingen direct of indirect (door tussenkomst van de centrale overheid) op de decentrale overheden rusten. Het kabinet onderschrijft op dit punt de opvattingen van de ICER en de ICCW.

Het kabinet probeert een evenwicht te vinden tussen enerzijds de verplichtingen tegenover de Europese Unie en anderzijds de principes van de Nederlandse staatsinrichting. Erkend moet daarbij worden dat ook op het niveau van de centrale overheid de naleving van de eisen die voortvloeien uit het gemeenschapsrecht niet altijd probleemloos en vlekkeloos verloopt. Het vergroot het begrip voor de moeilijkheden waarvoor de decentrale overheden zich in dit kader regelmatig gesteld zien, en het versterkt het besef dat gezamenlijk moet worden gewerkt aan het wegnemen van knelpunten en het zoeken van oplossingen bij de problemen waarmee de overheid als geheel wordt geconfronteerd.

Inbreuken op de correcte naleving van het gemeenschapsrecht – op elk niveau – kunnen leiden tot sancties. Het is vaste jurisprudentie van het Europese Hof dat de lidstaat vanuit de Gemeenschappen wordt aangesproken op de naleving van de communautaire regelgeving, zonder onderscheid te maken naar het niveau waarop conform de interne staatsrechtelijke organisatie van de lidstaat die de naleving zou moeten

geschieden. Dat betekent dat de centrale overheid zich in geval van een eventueel niet (behoorlijk) naleven van de communautaire regelgeving door decentrale overheden niet kan beroepen op de decentrale organisatie van de verantwoordelijkheden. Het kabinet is het er mee eens dat dit een logische en onvermijdelijke consequentie van communautaire systematiek is. Dit leidt evenwel tot spanning tussen de externe verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid en de interne verantwoordelijkheid. De centrale overheid heeft er immers alle belang bij de decentrale overheden te sturen tot correcte naleving van het communautaire recht, terwijl de decentrale overheden een eigen verantwoordelijkheid hebben en – zeker waar het gemeenten en provincies betreft – een ruime mate van autonomie.¹

Een bijzondere situatie ontstaat als een decentrale overheid tot de conclusie komt dat het nationale recht niet in overeenstemming is met een bepaling uit een EG-richtlijn. In dat geval zal de betreffende overheid moeten kiezen welk recht zij toepast en uiteraard zal ook de inbreuk hersteld moeten worden.

Conclusie

In dit kabinetsstandpunt is de vraag aan de orde op welke manier de centrale overheid het best kan bevorderen dat decentrale overheden het Europese recht naleven, rekening houdend met de Nederlandse constitutionele verhoudingen. Meer in het bijzonder is daarbij de vraag aan de orde of de toezichtsinstrumenten waarover de centrale overheid nu beschikt voldoende zijn, of dat nieuwe of aanvullende instrumenten moeten worden ontwikkeld. Daarnaast wordt echter ook aandacht besteed aan de totstandkoming van Europese regelgeving in het licht van de uitvoerbaarheid voor decentrale overheden, en meer in het algemeen het bevorderen van de kennis van het Gemeenschapsrecht bij diegenen die dat moeten toepassen. Als een situatie aan het licht komt dat het nationale recht dat een decentrale overheid moet toepassen niet in overeenstemming blijkt met een bepaling uit een EG-richtlijn zal voor alle betrokkenen duidelijk moeten zijn op welke manier gehandeld moet worden. De verantwoordelijkheid die de regering, namens Nederland als lidstaat, heeft tegenover de Europese Commissie voor het correct naleven van het EU-recht staat bij dit alles voorop. Daarnaast is er natuurlijk ook een verantwoordelijkheid van de regering tegenover de Staten-Generaal, maar daarbij zal ook in aanmerking genomen moeten worden dat medeoverheden in Nederland een eigen democratische legitimatie hebben met de daaraan verbonden verantwoordelijkheid van dagelijks bestuur tegenover algemeen bestuur en van beide tegenover de burger. De omvang van die verantwoordelijkheid tegenover de Staten-Generaal is uiteindelijk een politieke vraag die in het verkeer tussen regering en Staten-Generaal wordt beantwoord.

3. Taakverdeling binnen de Rijksoverheid

Binnen de Rijksoverheid zijn verschillende ministers en staatssecretarissen, afhankelijk van het beleidsterrein, verantwoordelijk voor de relatie met decentrale overheden, niet alleen naar die decentrale overheden zelf, maar ook tegenover de EU. In alle gevallen moet natuurlijk voorop staan dat duidelijk is welke minister of staatssecretaris binnen de rijksoverheid aanspreekbaar is op de naleving van EU-recht door decentrale overheden op de verschillende terreinen van het EU-recht. De ICER beveelt aan (aanbeveling 8) om bij gebleken noodzaak ten behoeve van de decentrale overheden aan te geven welke departement(en) voor concrete dossiers verantwoordelijk zijn. Het kabinet neemt deze aanbeveling over. Als voorbeeld hiervan kan gewezen worden op de in 2003 vastgestelde interdepartementale afspraken inzake staatssteun (paragraaf 5.3). Die duidelijkheid

¹ Er zijn overigens uitzonderingen op de verantwoordelijkheid van de lidstaat. Bij de uitvoering van de Wet TES bleek dat Nederlandse overheden ook op bilaterale basis subsidies ontvangen van de Europese Unie zonder dat daarbij een verplichting voor de lidstaat is benoemd. Niettemin is niet helemaal uit te sluiten dat er ook in zo'n situatie toch aansprakelijkheid van de Staat kan bestaan.

zal trouwens vaak al ontstaan door behandeling van de betreffende dossiers in de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (hierna werkgroep BNC), waarin alle departementen en IPO, VNG en Unie van Waterschappen vertegenwoordigd zijn.¹

De ICER wijst in dit verband daarnaast terecht ook op de coördinerende rol van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zoals die is vastgelegd in de artikelen 116 Gemeentewet en 114 Provinciewet ten aanzien van het Rijksbeleid dat gemeenten en provincies raakt.

4. Aandacht voor de uitvoerbaarheid door decentrale overheden

Een optimale naleving van de communautaire regelgeving is gebaat bij een goede voorbereiding van die regelgeving. Het is zaak in een zo vroeg mogelijk stadium van de totstandkoming van Europese regelgeving oog te hebben voor onder meer de effecten van toekomstige regelgeving voor de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen), en ook voor de wijze waarop na vaststelling van die regels de uitvoering van het toezicht daarop gestalte zal moeten krijgen. Waar dat noodzakelijk of wenselijk wordt geacht, zal getracht moeten worden de voorgenomen regelgeving te beïnvloeden. Vanzelfsprekend veronderstelt dit een alerte houding en een voortdurend besef van de (mogelijke) effecten van voorgenomen regelgeving op de decentrale overheden. Deze insteek laat overigens onverlet dat er ook andere belangen een rol spelen bij het bepalen van de inzet van de onderhandelingen over nieuwe regelgeving. Langs verschillende wegen zijn vertegenwoordigers van de decentrale overheden betrokken bij de voorbereiding van toekomstige EU-regelgeving, voor een deel vanuit een algemene invalshoek, voor een ander deel via gespecialiseerde gremia.²

Nederland heeft twaalf vertegenwoordigers, aan te wijzen door IPO en VNG, in het Comité van de Regio's. Dat is een raadgevend orgaan van de EU. Het comité brengt gevraagd en ongevraagd advies uit aan de Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie en het Europese Parlement.

Sinds september 2001 maken vertegenwoordigers van IPO en VNG en deel uit van de werkgroep beoordeling nieuwe commissievoorstellen (BNC). De Unie van Waterschappen is agendalid. In die commissie vindt de coördinatie plaats van de inbreng en positie die Nederland inneemt op die voorstellen. Afgesproken wordt welk ministerie primair belast wordt met het desbetreffende dossier en welke ministeries betrokken willen worden bij de besprekingen en de opstelling van de instructies. Daarbij wordt ook de vraag gesteld wat de consequenties van het voorstel zijn voor de decentrale overheden. Als de decentrale overheden aangeven dat er zulke consequenties zijn moeten zij eveneens berokken worden bij de totstandkoming van het NL-standpunt dat door het eerstverantwoordelijke ministerie wordt uitgedragen in Brussel.

Het Europa-overleg Rijk-IPO-VNG is een periodiek overleg van ambtelijke vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met vertegenwoordigers van het IPO en de VNG, onder voorzitterschap van BZK. Afhankelijk van de agenda nemen ook vertegenwoordigers van andere departementen aan het overleg deel. In dat overleg worden de voor de decentrale overheden relevante Europese ontwikkelingen besproken.

Sinds 1999 bestaat het Interdepartementaal Steunoverleg (ISO). In januari 2003 is het formeel ingesteld. Het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen hebben elk een vertegenwoordiger in dit overleg.

¹ Zie ook paragraaf 4.

² Een uitgebreidere beschrijving van de hieronder genoemde overleggremia is opgenomen in bijlage 3 van dit kabinetsstandpunt.

Het ISO heeft als belangrijkste taak het afstemmen en coördinatie van de vaststelling van het Nederlandse standpunt over nieuwe Communautaire wetgeving en over beleidsvoornemens van de Europese Commissie op het gebied van staatssteun (zoals de kaderregelingen). Tevens heeft het ISO als taak het afstemmen van reacties in het kader van beroepszaken en prejudiciële zaken bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen of het Gerecht van Eerste Aanleg.

Voorts heeft het ISO een coördinerende rol in meer uitvoeringsgerichte aspecten betreffende staatssteun. Een andere taak van het ISO is de kennisverspreiding en informatievoorziening over staatssteun aan de leden van het ISO.

IPO en VNG hebben een eigen vertegenwoordiger in het Interdepartementaal Overleg Europese Aanbestedingen (IOEA). Dat vervult een ondersteunende functie inzake de toepassing van de EG-richtlijnen voor overheidsopdrachten. Het IOEA beoogt te komen tot een eenduidige toepassing van de aanbestedingsrichtlijnen binnen de Overheid (rijksoverheid en mede-overheden). Meer in het bijzonder richt het IOEA zich op interpretatievraagstukken, centrale bespreking van infractieprocedures en op informatie en voorlichting.

Verwacht mag worden dat door de diverse gremia voldoende gelegenheid is voor informatie-uitwisseling tussen de diverse overheden met het oog op de voorbereiding op besluitvorming in Europees verband. Via afspraken in de BNC ontstaat ook helderheid over de vraag welk ministerie (primair) met welk dossier belast is; dit is met name van belang bij een wijziging van EG-recht die van betekenis is voor verschillende ministeries (voorbeeld: wijziging sociale zekerheid, een SZW-onderwerp, heeft ook gevolgen voor de rechtspositie van het overheidspersoneel, een BZK-onderwerp). Ook kan er in een aantal van deze gremia (en natuurlijk ook in ICER-verband) worden besproken welke minister (primair) verantwoordelijk is voor nadere actie die kan voortvloeien uit EG-jurisprudentie.

In de praktijk kan een decentrale overheid tot de conclusie komen dat het nationale recht niet in overeenstemming is met een bepaling uit een EG-richtlijn. Dan komt de vraag aan de orde welk recht moet worden toegepast: de Europese of de nationale norm. De ICER beschrijft nauwkeurig welke stappen moeten worden ondernomen om te komen tot een verantwoorde handelwijze in het concrete geval. Daarbij zal in ieder geval ook het ministerie dat verantwoordelijk is voor de omzetting van de EG-richtlijn geconsulteerd moeten worden. De betreffende decentrale overheid blijft steeds zelf verantwoordelijk voor de eigen besluiten, maar het lijkt verstandig daarbij wel het advies te volgen dat de verantwoordelijke minister in de consultatieprocedure heeft gegeven. Uitgangspunt is dat de nationale norm dan zoveel mogelijk richtlijnconform toegepast moet worden. Verder zal natuurlijk de verantwoordelijke bewindspersoon moeten bevorderen dat de onvolkomenheid ten spoedigste wordt hersteld en zal hij moeten nagaan of het opportuun is de uitvoerende en handhavende instanties en overheden te informeren en aan te geven hoe zij op de beste manier op de nieuwe (implementatie-)regelgeving kunnen anticiperen.

Conclusie

Via diverse gremia kan aandacht worden gegeven aan de gevolgen voor decentrale overheden die voortvloeien uit komend Gemeenschapsrecht. Ook vertegenwoordigers van de decentrale overheden zelf zijn daarbij betrokken. Ook het toezichtaspect verdient daarbij aandacht. Het kabinet neemt de aanbeveling over van de ICER (aanbeveling 4 en 5) waarin

wordt voorgesteld er voor te zorgen dat bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving het toezichtaspect expliciet aandacht krijgt. Daarbij moet onder meer gedacht worden aan de vraag of de Commissie een toezichthoudende taak moet worden toebedeeld dan wel dat dit een taak voor de lidstaten zelf zal zijn. Wat betekent dit voor de taakverdeling binnen Nederland en de (toezichts-)relaties? In dat verband zal een afvinklijst worden opgesteld, op te nemen in een handleiding als algemene instructie voor de onderhandelaars, conform de aanbeveling van de ICER. Met het oog daarop zal gebruik worden gemaakt van het aanbod van de ICER een voorstel daartoe te ontwikkelen.

Het kabinet neemt de aanbevelingen over van de ICER, zoals hierboven aangegeven over de wijze van handelen als een decentrale overheid tot de conclusie komt dat het nationale recht niet in overeenstemming is met een bepaling uit een EG-richtlijn.

5. Bevorderen van de kennis van het EU-recht

5.1. Uitgangspunten

Het kabinet hanteert als vooronderstelling dat eventuele inbreuken op het EG-recht in belangrijke mate samenhangen met een onvolkomen kennis van dat recht. Op alle niveaus van de overheid is de EU-kennis nog te vaak onvoldoende. Gelet op de verantwoordelijkheidsverdeling in de interbestuurlijke verhoudingen is het primair de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden om op de hoogte te zijn van de relevante regelgeving. In voorkomende gevallen kan een decentrale overheid zich bij een eventuele inbreuk op het EG-recht dan ook niet verweren door te wijzen op een (eventueel of vermeend) gebrekkige invulling van de inspanningen van de centrale overheid op het gebied van voorlichting. Aangenomen mag worden dat de decentrale overheden via hun vertegenwoordigers in de in paragraaf 4 genoemde gremia al behoorlijk op de hoogte kunnen zijn van (komende) EU-regelgeving en de gevolgen daarvan voor de uitoefening van hun taken. Dat betreft echter in de praktijk nog wel eens een kleine groep specialisten die goed op de hoogte is, maar het besef van de Europese invloed en de verstreckende betekenis moet nog veel dieper en breder doordringen in alle overheidsorganisaties.

Het kabinet rekent het tot zijn taak er aan bij te dragen om die doelstelling te realiseren, naast de inspanningen die uiteraard ook van de decentrale overheden zelf op dit punt mogen worden verwacht. Het kabinet neemt dan ook de tweede aanbeveling over van de ICER om meer te investeren in een versterking van de kennis over het Europees recht. Hieronder worden verschillende voorbeelden genoemd, zoals het Kenniscentrum Europa Decentraal en het Coördinatiepunt staatssteun decentrale overheden. Daarbij zullen de decentrale overheden er zelf ook voor moeten zorgen dat de eigen organisatie zodanig is ingericht dat tijdig aandacht bestaat voor de kwaliteit en de rechtmatigheid van de besluitvorming, gelet op het communautaire recht.

5.2. Kenniscentrum

In verband met de decentrale overheden kan als concrete inspanning worden genoemd de oprichting van het kenniscentrum Europa Decentraal door die decentrale overheden zelf, ondersteund door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Buitenlandse Zaken. Beide ministers hebben daarbij ook een financiële bijdrage verstrekt met het oog op de totstandkoming. Dit centrum is op 3 april 2002 officieel van start gegaan, en heeft als naam: *Europa Decentraal, kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden*. Genoemde ministers

nemen de eerste drie jaar, tot en met 2004, een deel van de kosten voor hun rekening, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen (UvW) dragen de overige kosten. In het kader van het project tot oprichting van het Kenniscentrum zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

- het verspreiden van informatie over Europese regelgeving van belang voor decentrale overheden en het zorgdragen voor beantwoording van gerichte informatieverzoeken op dit gebied;
- het zorgdragen voor advisering over de toepassing van Europese regelgeving (kansen en uitdagingen, maar ook verplichtingen), mede gelet op de jurisprudentie dienaangaande;
- het zorgdragen voor advisering van IPO, VNG en UvW ten behoeve van hun eventuele inbreng in de Nederlandse standpuntvorming inzake nieuwe voorstellen voor Europese wetten regelgeving.

Het kabinet geeft daarmee uitvoering aan de aanbeveling van de ICER, gericht tot de ministers van BZK, BZ en Justitie, om verder te investeren in een versterking van de kennis over het Europees recht, zowel op decentraal niveau als op centraal niveau. In de zomer van 2004 zal het Kenniscentrum geëvalueerd worden. Dan zal ook kunnen worden gezien in hoeverre er aanleiding is voor een voortgezette betrokkenheid van de rijksoverheid bij het Kenniscentrum.

5.3. Coördinatiepunt staatssteun decentrale overheden

In de loop van het jaar 2003 is bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het Coördinatiepunt staatssteun decentrale overheden versterkt. Vanuit het coördinatiepunt zullen verplichte meldingen van staatssteunmaatregelen van decentrale overheden worden doorgeleid aan de Europese Commissie en zal in relevant geachte staatssteungevallen advies worden gegeven aan decentrale overheden. Ook zal voorlichting worden gegeven aan decentrale overheden op het gebied van staatssteun. Het zal bijvoorbeeld seminars organiseren en nieuwsbrieven verzenden, en op verzoek presentaties verzorgen. Inmiddels is er al een eigen website geopend (www.minbzk.nl/staatssteun) en er is op 14 april 2004 een succesvol seminar inzake staatssteun voor de decentrale overheden georganiseerd. In geval van vragen en onderzoeken vanuit de EC zal hieraan door het coördinatiepunt actief worden meegewerkt. Verder zal worden bevorderd dat de genoemde gebieden aandacht krijgen bij het financiële toezicht dat wordt gehouden op de decentrale overheden door de respectieve toezichthouders, namelijk BZK en de provincies (zie ook paragraaf 6.3.5). Ten slotte zal vanuit het coördinatiepunt worden meegevoerd aan de totstandkoming van relevante EG-wetens regelgeving en het voeren van procedures.

In april 2004 heeft het coördinatiepunt in samenwerking met het Kenniscentrum Europa decentraal een informatiewijzer uitgebracht waarin de Europese regelgeving over staatssteun specifiek voor de decentrale overheden wordt uiteengezet. Verder is in mei 2004 het Nationaal referentiekader steun aan betaald voetbal aan de Tweede Kamer alsmede aan alle gemeenten, provincies en betaald-voetbalorganisaties aangeboden. Doel daarvan is de besluitvorming van decentrale overheden ten aanzien van steun aan betaald voetbal te ondersteunen door in kaart te brengen wat de «veilige zones» zijn binnen de meest gangbare vormen van steunverlening. Uiteraard laat dat onverlet dat steun die valt onder het staatssteunbegrip in het EG-verdrag vooraf gemeld moet worden aan de Europese Commissie.

De rol van dat coördinatiepunt wordt mede bepaald door interdepartementale afspraken inzake steunzaken in de zin van het EG-verdrag, zoals die op 13 juni 2003 zijn gemaakt in de Ministerraad.¹ Sommige van die

¹ Stcrt. 29-9-2003, nr. 187.

afspraken hebben betrekking op de coördinerende taak van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties t.o.v. decentrale overheden bij steunmeldingen. Ook zijn afspraken opgenomen over de rol van BZK bij de advisering van decentrale overheden. Vakministeries worden door BZK betrokken voor zover hun beleidsterrein in beeld is en die leveren daarmee belangrijke bijdragen aan de advisering van decentrale overheden. In paragraaf 6.3.8 wordt nader ingegaan op de rol van de minister van BZK bij het verlenen van staatssteun door decentrale overheden.

5.4. Interne controle; staatssteun en aanbestedingen

Bij de totstandkoming van de recente wetgeving met betrekking tot de dualisering van het gemeentelijk en provinciaal bestuur is uitdrukkelijk aandacht geweest voor de interne controle en verantwoording met het oog op de kwaliteit en vooral ook rechtmatigheid van de besluitvorming. Uiteraard komt daarbij ook nadrukkelijk de correcte naleving van Europees recht in beeld. Het is belangrijk dat ook decentrale overheden hun administratieve organisatie zodanig inrichten dat tijdig oog is voor de naleving van het Europees recht en dat achteraf ook wordt gecontroleerd dat alles op dit punt goed is gegaan.

De accountant zal zich voortaan in zijn verklaring uitspreken over de rechtmatigheid van de totstandkoming van baten en lasten en balansmutaties (artikel 213 Gemeentewet en artikel 217 Provinciewet). In het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten¹ is uitgewerkt welke maatstaven de accountant tenminste moet aanhouden met betrekking tot zijn rechtmatigheidstoetsing en aan welke eisen verklaring en verslag verder moet voldoen. De gemeenteraad kan desgewenst aanvullende eisen stellen.

Op grond van artikel 212 Gemeentewet en artikel 216 Provinciewet moeten de gemeenteraden en colleges van Provinciale Staten in een financiële verordening onder meer de regels vastleggen voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. In een Handreiking voor de opstelling van onder meer die verordening, die in 2003 is gepubliceerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zijn artikelen opgenomen die voorzien in een verplichting voor het college van burgemeester en wethouders in afzonderlijke besluiten de interne regels vast te leggen voor de inkoop en aanbesteding van werken en diensten, alsmede voor de toekenning van steunverlening aan ondernemingen en subsidies. Voor de provincies is die handreiking zeker ook voor dit onderdeel op gelijke wijze toepasbaar als voor de gemeenten. De betreffende bepalingen in de Provinciewet zijn identiek aan die in de Gemeentewet.

In de zomer van 2003 is een werkgroep van start gegaan die handreikingen zal ontwikkelen met modellen voor bovenbedoelde door de colleges van burgemeester en wethouders en van gedeputeerde staten te nemen besluiten. In deze werkgroep zitten vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën, van het IPO en de VNG en van enkele gemeenten en provincies. Ook een vertegenwoordiger van het Kenniscentrum Europa Decentraal zit in de werkgroep. In de handreikingen zal aandacht worden besteed aan de procedurele kant (het organiseren van de besluitvorming opdat tijdig aandacht is voor de bedoelde zaken), de juridische kant (het beoordelen of Europees aanbesteed moet worden of dat een voornemen tot steunverlening aan de Europese Commissie gemeld moet worden), maar ook de financiële kant van beide onderwerpen (wat zijn de financiële risico's, hoe moeten die in kaart gebracht worden en welke voorzieningen moeten daarvoor getroffen worden). Daarnaast zal in de handreikingen ook

¹ Stb. 2003, nr. 362.

aandacht worden besteed aan de accountantscontrole/rechtmaticheidscontrole. De werkgroep zal in juni 2004 de handreikingen finaliseren, waarna in juli 2004 de handreikingen ter beschikking zullen worden gesteld aan alle gemeenten en provincies.

In paragraaf 6.3.5. wordt onder meer ingegaan op het houden van toezicht op de wijze waarop decentrale overheden hun organisatie hebben ingericht op het punt van interne controle en verantwoording.

5.5. Conclusie

Inbreuken op het Gemeenschapsrecht hangen in belangrijke mate samen met onvoldoende kennis van dat recht. Langs verschillende wegen werkt het kabinet aan verbetering van die kennis. Te noemen vallen het Kenniscentrum Europa Decentraal en het Coördinatiepunt staatssteun decentrale overheden. Ook is er aandacht voor de interne werkwijze bij de decentrale overheden. Door een wijziging van de Provincie- en Gemeentewet zal de accountant bij provincies en gemeenten zich voortaan in zijn verklaring uitspreken over de rechtmatigheid van baten en lasten en balansmutaties, waarbij in het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten is uitgewerkt welke maatstaven de accountant tenminste moet aanhouden met betrekking tot zijn rechtmatigheidstoetsing. In juli 2004 zal een daarvoor ingestelde werkgroep handreikingen presenteren met modellen voor door de colleges van B en W en van Gedeputeerde Staten te nemen besluiten inzake aanbesteding en staatssteun. Die besluiten moeten er toe leiden dat de besluitvorming zodanig wordt georganiseerd dat tijdig aandacht is voor de correcte naleving van het Gemeenschapsrecht, in ieder geval op de terreinen aanbesteding en staatssteun.

6. Toezicht

6.1. Algemeen

In de Kaderstellende visie op toezicht¹ is een definitie gegeven van toezicht: het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen en het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. De ICCW maakt een driedeling bij het inventariseren van soorten instrumenten van de centrale overheid om naleving van communautaire verplichtingen door decentrale overheden te bevorderen:

- *informatief* (verzamelen van feiten ten aanzien van de naleving van communautaire verplichtingen),
- *preventief* (voorkomen dat decentrale overheden die verplichtingen niet naleven)
en
- *repressief* (afdwingen van die naleving, als wordt vermoed of is geconstateerd dat in bepaalde gevallen communautaire verplichtingen niet zijn nageleefd en/of de nadelige financiële gevolgen van niet-naleving kunnen worden verhaald).

De preventieve en repressieve instrumenten hebben uiteraard te maken met het laatste deel van de definitie van toezicht: het eventueel interveniëren.

De ICER gaat er vanuit dat normaal gesproken reguliere instrumenten voldoende moeten zijn, als de «peer pressure», het zenden van declaratoire brieven, het verstrekken van voorlichting of advies, het geven van algemene aanwijzingen en bestuurlijk toezicht. In de terminologie van de ICCW zijn dat met name informatieve en preventieve instrumenten. Dat neemt niet weg dat er desondanks zaken verkeerd kunnen gaan. Als het kwaad al is geschied moet de centrale overheid naar het oordeel van de

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 831, nr. 1.

ICER over verdergaande instrumenten kunnen beschikken. Voorshands denkt de ICER daarbij alleen aan de mogelijkheid van het geven van bijzondere aanwijzingen en het verhaals- of regresrecht, zij het dat toepassing alleen onder een paar voorwaarden zou moeten kunnen geschieden:

1. alleen als lichtere instrumenten niet werken;
2. alleen in onderlinge samenhang;
3. op juridisch genormeerde wijze.

De introductie van verderreikende instrumenten zou pas overwogen moeten worden als blijkt dat de hier genoemde instrumenten niet of onvoldoende effect sorteren. Daarbij moet gedacht worden aan instrumenten als een intrabestuurlijke dwangsom, bestuursdwang, een taakverwaarlozingsregeling, alsmede het opleggen van een intrabestuurlijke boete.

6.2. Informatie-inwinning

De ICCW beveelt aan, voorzover nog nodig, in de wet een verplichting op te nemen voor decentrale overheden de verantwoordelijke minister desgevraagd informatie te verschaffen over de uitvoering van communautaire regelgeving of de naleving van randvoorwaarden, en in titel 1.2 van de Algemene wet bestuursrecht een bepaling die decentrale overheden verplicht de verantwoordelijke minister in kennis te stellen van de voltooiing van de implementatie van een richtlijn (met bijvoeging van de tekst van die decentrale regeling). Verder wordt aanbevolen in het kader van het Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS) afspraken te maken over de verslaglegging door decentrale overheden als bovenbedoeld.

Het kabinet onderkent het nut van een goede informatievoorziening voor de rijksoverheid over de naleving van het communautaire recht door decentrale overheden. Voor gemeenten, provincies, waterschappen en pbo's geldt al een algemene wettelijke plicht om «desgevraagd», dus op verzoek van een minister, informatie te verschaffen.¹ Voor zbo's geldt in de praktijk hetzelfde als uitvloeisel van toepassing van aanwijzing 124t uit de Aanwijzingen voor de regelgeving.² Voor zbo's geldt bovendien uit hoofde van artikel 44a van de Comptabiliteitswet een actieve informatieplicht ten aanzien van «de te leveren prestaties en de geleverde prestaties.» Meer in het bijzonder ten aanzien van de besteding van EG-gelden kan nog worden gewezen op artikel 44 van de Comptabiliteitswet. Op grond daarvan heeft de verantwoordelijke minister de bevoegdheid inlichtingen in te winnen en inzage te hebben in documenten en administratie van de rechtspersonen, vennootschappen of natuurlijke personen aan welke op grond van een communautair programma of middellijk een subsidie is verstrekt én waarbij aan de lidstaat verplichtingen zijn opgelegd aangaande beheer, controle of toezicht ten aanzien van de rechtmatige en doelmatige besteding van EG-subsidies. Op grond van artikel 92 van de Comptabiliteitswet kan de Algemene Rekenkamer daar onderzoek naar doen.

Het kabinet ziet af van de door de ICCW aanbevolen algemene wettelijke verplichting dat decentrale overheden steeds kennis geven van de voltooiing van de implementatie van een richtlijn (onder toezending van de definitieve tekst van de decentrale tekst die strekt tot die implementatie). Het betreft hier een situatie die slechts zelden voorkomt zodat een algemene regeling te zwaar zou zijn. In concrete gevallen kan bezien worden in hoeverre daaraan behoefte bestaat. Doorgaans bestaat uit hoofde van het Europees recht zelf een verplichting voor de lidstaat de implementatie van een Europeesrechtelijke regel te melden aan de Europese Commissie. Dat gebeurt in de praktijk door het ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹ Zie artikel 118 Gemeentewet, artikel 116 Provinciewet, artikel 58 Waterschapswet en artikel 137, tweede lid, Wet op de bedrijfsorganisaties.

² Zie ook artikel 20 van het voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken I 2001/02, 27 426, nr. 276).

Naast de bovenbedoelde wettelijke verplichtingen ziet het kabinet geen reden bij voorbaat nadere algemene afspraken te maken over het verschaffen van informatie door decentrale overheden. Voor *systematische* informatieverschaffing door provincies en gemeenten is op grond van de Provincie- en de Gemeentewet een wettelijke grondslag nodig. Het maken van afspraken is niet voldoende. Voor die verplichting tot wettelijke regeling is gekozen opdat telkens een afweging wordt gemaakt of een dergelijke systematische informatieverschaffing wel noodzakelijk is en of het geen te grote belasting vormt voor de decentrale overheden. Een algehele informatieplicht past niet goed in die opzet. Het verzamelen van informatie moet een doel dienen: bekend moet zijn wat er met die informatie gaat gebeuren en welke consequenties verbonden worden aan bepaalde uitkomsten van die informatieverzameling. Het kabinet ziet vooralsnog het enkele feit dat er gestreefd moet worden naar optimale naleving van communautaire verplichtingen als onvoldoende grond om over te gaan tot het invoeren van een algemene informatieplicht.

Op concrete deelterreinen kan natuurlijk wel aanleiding gevonden worden tot zo'n informatieplicht, om een toezichthouder in staat te stellen na te gaan of het Gemeenschapsrecht niet is geschonden. Concrete voorbeelden zijn de Wet toezicht Europese subsidies en, op EU-niveau, de meldingsplicht, vooraf dan wel achteraf, van besluiten tot het verlenen van staatssteun. Zou op termijn een veelvoud van dergelijke bepalingen blijken te ontstaan, dan kan er uit het oogpunt van coördinatie en bescherming van de decentrale overheden tegen een mogelijke overlap en overbelasting, reden zijn voor een meer algemene en stroomlijnende bepaling. Daarvoor is nu echter nog geen aanleiding.

Conclusie

Het kabinet ziet geen aanleiding voor het introduceren van een algemene informatieplicht over de implementatie of naleving van Gemeenschapsrecht door decentrale overheden. Een verplichting tot systematische informatieverschaffing behoeft een wettelijke basis, mede om de verplichting af te kunnen wegen tegen de werkbelasting die dat met zich brengt. Dat is niet doenlijk bij zo'n algemeen geformuleerde verplichting. Bij implementatiebesluiten van decentrale overheden geldt dat dit slechts zelden voorkomt en dat de wenselijkheid daarom ook beter van geval tot geval beoordeeld kan worden. Op concrete deelterreinen kan de wenselijkheid zich natuurlijk wel voordoen, maar dan is een afweging tussen de verschillende belangen ook gemakkelijker te maken. In concrete situaties zijn decentrale overheden op grond van geldende wetgeving al verplicht de verantwoordelijke minister desgevraagd informatie te verschaffen.

6.3. Preventieve maatregelen

Het ICCW rapport noemt een aantal concrete vormen waarin preventieve maatregelen gestalte kunnen krijgen, zoals de «peer-pressure», declaratoire brief, voorlichting en advies, algemene aanwijzingen, goedkeuring en verklaringen van geen bezwaar, afdwingsmechanismen en wijzigen van regelgeving en komt tot enkele aanbevelingen voor het gebruik van die maatregelen. Die worden hierna behandeld.

6.3.1. Peer pressure

Met «*peer pressure*» duidt de ICCW op een informele ambtelijke beïnvloeding, bestaande uit stimulerende informatievoorziening en het (vooraf) wijzen op risico's indien een decentrale overheid in gebreke blijft. Het kabinet acht een dergelijke vorm van «zending» bruikbaar en toelaatbaar, mits de eigen verantwoordelijkheid van de diverse betrokkenen wordt

gerespecteerd. Naar zijn aard laat informele beïnvloeding zich niet reguleren; actie van het kabinet op dit punt is dus niet nodig. Uiteraard zal van de betrokkenheid door decentrale overheden bij de totstandkoming van gemeenschapsrecht en meer in het algemeen de informatieverstopping aan decentrale overheden ook al een belangrijke mate van «peer pressure» uitgaan.

6.3.2. Declaratoire brief

De ICCW beveelt voorts het kabinet aan een verplichting te formuleren voor de ministers wie het aangaat om bij ontvangst van een richtlijn die door decentrale overheden moet worden omgezet hun een «declaratoire brief» te zenden om hen te wijzen op die verplichting. Ook zou een dergelijke brief naar het oordeel van de ICCW in voorkomende gevallen kunnen worden gezonden om decentrale overheden te wijzen op hun plichten met betrekking tot de uitvoering van communautaire regelgeving of op nieuwe randvoorwaarden die zij in acht moeten nemen.

Het kabinet neemt deze aanbeveling niet als zodanig over. Het risico bestaat dat een verplichting tot het zenden van een declaratoire brief beschouwd zal worden als een constitutief element van een communautaire verplichting: zolang geen brief is ontvangen, behoeft er geen actie te worden ondernomen. Daarmee zou een declaratoire brief afbreuk doen aan het besef van de eigen rechtstreekse verantwoordelijkheid van de decentrale overheden. Anders dan een declaratoire uitspraak van de rechter is een dergelijke brief van een minister juridisch niet bindend. De medeoverheden zullen trouwens vaak ook al uit anderen hoofde op de hoogte zijn. De betrokkenheid van decentrale overheden bij de totstandkoming van Europese verplichtingen mag doen veronderstellen dat de decentrale overheden dus bekend zijn met hun (nieuwe) verplichtingen. Daarnaast zijn er ook de eigen informatiekanaalen zoals het Kenniscentrum Europa Decentraal. In dergelijke gevallen leidt een plicht tot het stelselmatig zenden van brieven tot overbodige acties.

Niettemin kan het in omstandigheden raadzaam zijn (extra) aandacht te geven aan verplichtingen. De verantwoordelijke minister kan het beste zelf van geval tot geval beoordelen op welke wijze dat het beste kan geschieden: informatie in algemene zin of specifiek gericht aan de organen die bepaalde regels zullen moeten uitvoeren. Bedacht moet echter worden dat informatieverstopping, al dan niet in de vorm van een brief, op zich zelf geen verplichting in het leven kan roepen. Dat kan alleen het nationale of internationale recht.

6.3.3. Voorlichting en advies

Het geven van voorlichting en advies is hierboven al aan de orde geweest (paragraaf 5). Het spreekt voor het kabinet vanzelf dat de voor een beleids-terrein verantwoordelijke minister desgevraagd voorlichting en advies geeft aan decentrale overheden, zij het wel met handhaving van het uitgangspunt dat, binnen de Nederlandse verhoudingen, de betrokken decentrale overheid zelf verantwoordelijk is voor correcte naleving van de communautaire regels. Het is daarbij zeer wel denkbaar te besluiten tot een (nog) meer actieve wijze van voorlichting door de relevante informatie direct toegankelijk te maken, bijvoorbeeld via een specifiek internet-adres. Hier is naar de opvatting van het kabinet behalve voor de primair verantwoordelijke ministers mogelijk ook een rol weggelegd voor het Kenniscentrum Europa Decentraal.

6.3.4. Algemene aanwijzingen

De *ICER* toont zich in navolging van de *ICCW* voorstander van de mogelijkheid tot het geven van algemene aanwijzingen, op te nemen in kaderwet of bijzondere wet. Het gaat dan om aanwijzingen, gericht op de juiste uitvoering van communautaire regelgeving en de inachtneming van de randvoorwaarden van het communautaire recht. Anders ligt het voor de *ICCW* bij de implementatie van EU-regelgeving door decentrale overheden: voorzover daar discretionaire ruimte is, moet naar het oordeel van de *ICCW* de bestaande verdeling van de bevoegdheden gerespecteerd worden.

Algemene aanwijzingen vormen in het systeem van de Algemene wet bestuursrecht geen afzonderlijke categorie naast de in de tekst onderscheiden algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels. We hebben het concreet dus over een van die twee.

Uitgangspunt voor *het kabinet* is datgene wat de *ICCW* aantekent bij de implementatie van EU-regelgeving, dat bij discretionaire ruimte de bestaande verdeling van bevoegdheden gerespecteerd moet worden. Dat moet naar het oordeel van het kabinet niet alleen gelden voor de implementatie van EU-recht door decentrale overheden, maar ook voor de naleving van het EU-recht. Bij functioneel bestuur wordt die verdeling van bevoegdheden natuurlijk vastgelegd in de wettelijke regeling die bepaalt welke taken de betreffende bestuurslichamen zullen krijgen. Daarbij kan dan ook besloten worden welke beleidsruimte die functionele bestuurslichamen zullen krijgen en dat de voor de onderscheidene bestuurslichamen eerstverantwoordelijke minister de bevoegdheid krijgt nadere regels te stellen voor de wijze waarop het EU-recht zal worden toegepast waarmee die organisaties te maken krijgen.

Daar waar EU-regelgeving expliciet door de rijksoverheid in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd moet worden is er niet alleen ten aanzien van de organen van functioneel bestuur, maar ook voor de overige bestuurslichamen de mogelijkheid om in de daartoe strekkende wettelijke regeling voor dat specifieke terrein nadere regels te stellen voor de wijze van uitvoering, of de verantwoordelijke minister de bevoegdheid te geven nadere regels te stellen dan wel beleidsregels vast te stellen. Dan zal echter wel gemotiveerd moeten worden waarom het eenvoudig implementeren in Nederlandse wetgeving niet voldoende is. Dit implementatieproces is ook de juiste gelegenheid om eventuele onduidelijkheden in de Europese regelgeving weg te werken.

Anders kan het liggen bij EU-recht dat rechtstreeks van toepassing is, zonder dat implementatie op nationaal niveau is vereist. Beseft moet worden, zoals eerder ook al vastgesteld, dat de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid voor gemeenten en provincies een andere is dan voor andere openbare lichamen, gezien de open huishouding van die bestuurslichamen en de eigen democratische legitimatie. Uitgaande van het bovengenoemde principe dat bij discretionaire ruimte de bestaande bevoegdheidsverdeling gerespecteerd moet worden ziet het kabinet geen aanleiding bij voorbaat de rijksoverheid in het algemeen de bevoegdheid te geven die discretionaire ruimte te beperken.

6.3.5. Goedkeuring en verklaring van geen bezwaar

Naar het oordeel van het *kabinet* is de *ICCW* terecht van mening dat het instrument van goedkeuring of verklaring van geen bezwaar niet geschikt is om zeker te stellen dat EU-verplichtingen door decentrale overheden correct worden nageleefd. Dat zou een te groot capaciteitsbeslag leggen

op de centrale overheid. Wel ligt het voor de hand in die gevallen waarin een vereiste van goedkeuring uit anderen hoofde al bestaat, zeker als een mogelijke grond voor onthouding van goedkeuring «strijd met het recht» is, om daarbij ook te kijken naar mogelijke strijd met het EG-recht. Een concreet voorbeeld is het vereiste van goedkeuring van besluiten tot deelname in of oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen door provincies en gemeenten als bedoeld in de artikelen 158, derde lid, Provinciewet en 160, derde lid, Gemeentewet. Een ander voorbeeld is het financiële toezicht dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitoefent op de provincies en de colleges van gedeputeerde staten op de gemeenten. Het ministerie van BZK zal met de provincies overleg voeren over een modernisering van dat toezicht, waarbij ook aandacht zal worden besteed aan de mogelijkheid in het kader van dat toezicht op systeemniveau na te gaan in hoeverre de provincies en gemeenten hun organisaties zodanig hebben ingericht dat voldoende zeker is gesteld dat waar nodig aandacht zal worden besteed aan de verplichtingen die uit het communautaire recht voortvloeien (zie ook paragraaf 4.4).

6.3.6. Bijzondere aanwijzing

Wel zou gedacht kunnen worden aan een bijzondere aanwijzing. Het gaat dan om een opdracht aan een bepaald overheidsorgaan in een individueel geval. In de Wet op de Ruimtelijke Ordening en in de Wet Milieubeheer zijn daarvan voorbeelden te vinden.¹ In beide gevallen is overigens uitdrukkelijk bepaald dat het *voornemen* tot het geven van een aanwijzing wordt medegedeeld aan het betrokken bevoegd gezag. Dat betekent dat niet rauwelijks kan worden overgegaan tot het geven van een aanwijzing. Na een aankondiging zouden de zaken zich zo kunnen ontwikkelen dat het uiteindelijk niet tot het daadwerkelijk geven van een aanwijzing hoeft te komen. Met deze kanttekening wil het kabinet de zwaarte van dit instrument overigens op geen enkele wijze bagatelliseren. Integendeel; het onderkent dat de loutere bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing materieel invloed kan hebben, en dat er dus alleen al door de aankondiging dat een aanwijzing wordt overwogen, wordt ingegrepen in de sfeer van de decentrale overheden. Een dergelijke ingrijpende maatregel wil het kabinet niet a priori uitsluiten, maar het meent dat er dwingende redenen moeten zijn over te gaan tot het toekennen van een algemene bevoegdheid tot het geven van individuele aanwijzingen.

Op deelterreinen, waar de mogelijke reikwijdte wat beter kan worden overzien, is dat natuurlijk wel denkbaar, zoals ook is gebeurd in de Wet toezicht Europese subsidies (artikel 3). De ICER beveelt meer in het algemeen aan na te gaan welke sectorale wetten in aanmerking komen om daarin nu al extra ministeriële bevoegdheden te introduceren ten aanzien van decentrale overheden. Naar het oordeel van het kabinet is het beter als de verantwoordelijke ministers voor hun eigen terrein beoordelen in hoeverre het wenselijk is verdergaande instrumenten in de daarvoor in aanmerking komende wetgeving op te nemen en dan daartoe stappen te ondernemen. Zie ook hieronder in de paragraaf over meldingen, meer in het bijzonder op het punt van staatssteun.

6.3.7. Dwangsom

Als vrees bestaat dat in een concreet geval correcte naleving van EU-verplichtingen niet, niet tijdig of onjuist zal gebeuren acht de ICCW het afdwingen van correcte naleving van communautair recht via een door de burgerlijke rechter op te leggen dwangsom terecht ook geen juist middel. Het is oneigenlijk, omdat het de verhouding tussen bestuursorganen betreft, en omslachtig. Als het gaat om het inachtnemen van randvoorwaarden is het bovendien niet effectief. Bij de totstandkoming van de Wet toezicht Euro-

¹ Wet op de Ruimtelijke Ordening: artikelen 6, 36k, 37. Wet Milieubeheer artikelen 4.13, 8.27, 10.45.

pese subsidies heeft de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State aangetekend naar aanleiding van dat advies af te zullen zien van het voornemen in dat wetsvoorstel de mogelijkheid op te nemen van het opleggen van een last onder dwangsom, dit in de veronderstelling dat aanwijzingen ook zonder dwangsom zullen worden nageleefd. Mocht die veronderstelling in de praktijk niet terecht blijken, dan kan dat standpunt worden heroverwogen.

6.3.8. Meldingsplicht

Een bijzondere situatie wordt gevormd door de gevallen waarin decentrale overheden verplicht zijn bepaalde meldingen te doen aan de Europese Commissie. De *ICCW* stelt voor in dergelijke situaties, hen via een bepaling in de Awb te verplichten steeds afschrift naar de Rijksoverheid te sturen. Het verplicht verstrekken van informatie door decentrale overheden aan de Europese Commissie zal echter doorgaans al door tussenkomst van de Rijksoverheid moeten geschieden. Voor zover dat niet nodig geacht wordt ligt het niet bij voorbaat voor de hand, naar het oordeel van het *kabinet*, dat de rijksoverheid daarvan toch steeds afschrift ontvangt. Soms is een beknopte samenvatting voldoende en in een aantal gevallen is er in het geheel geen aanleiding daartoe, bijvoorbeeld als de centrale overheid ook niet wordt aangesproken als er iets mis gaat, zoals bij sommige subsidies. Naar het oordeel van het kabinet zou daarom op initiatief van de verantwoordelijke minister per notificatieverplichting, voor zover die al niet verplicht via de Rijksoverheid moet lopen, gezien moeten worden in hoeverre er aanleiding is de rijksoverheid te informeren.

Staatssteun

Daar waar de verplichting bestaat de EU door tussenkomst van de Rijksoverheid te notificeren kan de vraag rijzen wie verantwoordelijk is voor *het doen van de melding en voor de kwaliteit van de verstrekte informatie*. Heel concreet is dat bijvoorbeeld aan de orde in het geval van staatssteun. Voornemens tot het verstrekken van staatssteun moeten in veel gevallen vooraf aan de Europese Commissie gemeld worden, opdat die kan beoordelen in hoeverre die voornemens verenigbaar zijn met het EG-verdrag. In andere gevallen moet vaak achteraf informatie verstrekt worden. Een en ander gaat door tussenkomst van het Coördinatiepunt staatssteun decentrale overheden.

De decentrale overheden zijn binnen de Nederlandse verhoudingen zelf verantwoordelijk voor de melding van voorgenomen steunmaatregelen aan de Europese Commissie en van de wijze waarop dat gebeurt. Het is voor de Rijksoverheid niet doenlijk zicht te houden op alle mogelijke besluiten van decentrale overheden die om die reden onder de aandacht van de Europese Commissie gebracht zouden moeten worden. Dat neemt niet weg dat het ministerie van BZK wel steekproefsgewijs de media zal volgen op gevallen van (voorgenomen) staatssteun en dat daarover zonedig contact zal worden opgenomen met de betrokken overheid. Als de minister constateert dat een gemeente of provincie een verkeerd besluit dreigt te nemen zal hij de betrokken overheid daar zeker van in kennis stellen. Daarbij kan een verschil van mening blijken te bestaan tussen Rijksoverheid en decentrale overheid over de meldingsplicht. Naar het oordeel van het kabinet moet in dat geval de mogelijkheid bestaan de betrokken overheid een bijzondere aanwijzing te geven tot het doen van die melding. Het oogmerk van de Rijksoverheid is in zo'n geval dan niet het inhoudelijk beïnvloeden van de voorgenomen maatregel, maar slechts het nakomen van een meldingsplicht. Het doorgeleiden van een voorgenomen steunmaatregel naar de Europese Commissie, ook als dat het

gevolg is van een gegeven aanwijzing, is geen garantie dat alles in orde is. De Europese Commissie beoordeelt of een voorgenomen steunmaatregel al dan niet verenigbaar is met het verdrag.

Daarnaast zal de minister van BZK, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van decentrale overheden, desgevraagd wel bemiddelend optreden bij de advisering in concrete gevallen, Afhankelijk van de situatie kan het Kenniscentrum Europa Decentraal, BZK zelf of een van de andere departementen het meest aangewezen zijn om in een concreet geval van advies te dienen.

6.3.9. Conclusie

Peer pressure, beïnvloeding door gelijken, zal in de praktijk zeker zijn werk doen als het er om gaat decentrale overheden te stimuleren tot het naleven van het Gemeenschapsrecht, maar naar zijn aard laat zich dat niet regelen. Het kabinet zal niet overgaan tot introductie van een verplichting om steeds een declaratoire brief aan de decentrale overheden te schrijven waarin de voor hen geldende verplichtingen zijn vastgelegd. Van zo'n verplichting zou ten onrechte de suggestie uit kunnen gaan dat zo'n brief een constitutief element is bij het ontstaan van die verplichtingen. Wel zullen vakministers natuurlijk in voorkomende gevallen gerichte voorlichting en advies kunnen geven over bepaalde aspecten van het Gemeenschapsrecht.

Het kabinet zal niet de totstandkoming bevorderen van een algemene bevoegdheid tot het geven van algemene aanwijzingen gericht op de juiste uitvoering van communautaire regelgeving. Voor zover behoefte bestaat onduidelijkheden in de Europese regelgeving weg te werken behoort dat onderwerpsgewijs bij of krachtens een formele wet te gebeuren. Een vereiste van goedkeuring of verklaring van geen bezwaar om zeker te stellen dat in concrete gevallen het Gemeenschapsrecht is nageleefd zou een te groot beslag hebben op de centrale overheid. Bij reeds bestaande vormen van preventief toezicht zou echter dat element wel meegenomen kunnen worden, zeker waar goedkeuring onthouden kan worden wegens strijd met het recht. De minister van BZK zal met de provincies overleggen over een modernisering van het financiële toezicht op provincies en gemeenten, gericht op de mogelijkheid op systeemniveau na te gaan in hoeverre provincies en gemeenten hun organisaties zodanig hebben ingericht dat voldoende zeker is gesteld dat waar nodig aandacht zal worden besteed aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Gemeenschapsrecht.

Het opleggen van een last onder dwangsom acht het kabinet binnen de Nederlandse verhoudingen geen geschikt middel. De mogelijkheid in bepaalde gevallen een bijzondere aanwijzing te geven is wel een aanvaardbaar middel, maar de wenselijkheid van dat instrument als preventieve maatregel zal per beleidsterrein bezien moeten worden.

In bepaalde gevallen bestaat voor decentrale overheden een verplichting informatie te verschaffen aan de Europese Commissie. Doorgaans zal dat gebeuren door tussenkomst van de Rijksoverheid. Daar waar dat niet is voorgeschreven zal niet steeds een kopie naar de centrale overheid gezonden behoeven te worden. De informatiebehoefte van het Rijk zal dan van geval tot geval bezien moeten worden. Een bijzonder geval is de verplichting voorgenomen besluiten tot het verlenen van staatssteun te melden aan de Europese Commissie. Dat gebeurt door tussenkomst van de minister van BZK. Het kabinet zal bevorderen dat die minister de bevoegdheid krijgt een bijzondere aanwijzing te geven als hij tot de overtuiging komt dat een decentrale overheid ten onrechte nalaat een naar zijn

oordeel verplichte melding aan de Europese Commissie te doen of dat niet op de juiste wijze dreigt te doen.

6.4. Repressieve maatregelen

6.4.1. Vraagstelling

Over welke instrumenten moet de rijksoverheid kunnen beschikken in situaties waarin blijkt dat een decentrale overheid Europeesrechtelijke verplichtingen niet is nagekomen? Het kan dan gaan om het niet naleven van Europeesrechtelijke randvoorwaarden bij de vormgeving of uitvoering van besluiten, het niet naleven van een uit het Europees recht voortvloeiende verplichting of het niet uitvoeren van een opdracht van de Europese Commissie of van een uitspraak van het Hof van Justitie. Bevorderd moet kunnen worden dat de desbetreffende verplichtingen alsnog worden nageleefd, terwijl bovendien beziens moet worden hoe de financiële gevolgen worden opgevangen. Voorzover die financiële gevolgen op de rijksoverheid drukken is de vraag aan de orde of dat geld niet teruggevorderd moet kunnen worden bij de betreffende overheid wiens handelen of nalaten dat heeft veroorzaakt.

6.4.2. Opvatting ICER en ICCW

Uitgangspunt voor ICER en ICCW is dat het aantal repressieve voorzieningen tot het absolute minimum dient te worden beperkt, dat de bestaande verdeling van bevoegdheden zoveel mogelijk moet worden gerespecteerd en dat de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden zo veel mogelijk intact moet worden gelaten. Het kabinet deelt die uitgangspunten.

Meer concreet houdt het standpunt van de ICER in dat het Rijk in gevallen als deze de mogelijkheid zou moeten hebben tot het geven van een *bijzondere aanwijzing*. De ICCW daarentegen geeft er de voorkeur aan, als van strijd met het EG-recht is gebleken, druk uit te oefenen op de betrokken overheid via informele kanalen («peer pressure»), zonodig uitmondend in een declaratoire brief van de verantwoordelijke minister om de overtreder aan te sporen alsnog te komen tot correcte besluitvorming. Volgens de ICCW voegt een aanwijzingsbevoegdheid hier eigenlijk niets aan toe en kan op de door de ICCW aanbevolen wijze ook de discretionaire bevoegdheid van de betrokken overheid gerespecteerd worden. In aanwijzingen voor de rijksdienst zou een verplichting tot het sturen van een dergelijke declaratoire brief moeten worden opgenomen. Verdergaande repressieve middelen zouden volgens ICER en ICCW pas in aanmerking moeten komen als de hier bedoelde middelen niet of onvoldoende werken.

Als er financiële gevolgen zijn pleit de ICER voor het *verhaals- en regresrecht* zoals aanbevolen in het ICCW-rapport. Die aanbeveling houdt in dat in titel 1.2 van de Awb een bepaling wordt opgenomen die de eerstverantwoordelijke minister de bevoegdheid geeft om een ex artikel 228 van het EG-verdrag opgelegde boete of dwangsom en andere door de Staat geleden schade te verhalen op decentrale overheden, voorzover die boete of dwangsom of overige schade het gevolg is van verzuim van die decentrale overheden om communautaire verplichtingen na te leven. Dat verhaal zou dan moeten geschieden op een door de verantwoordelijke minister te bepalen wijze.

6.4.3. Opvatting kabinet

Als de Europese Commissie en eventueel het Europese Hof van Justitie

onderzoeken of een decentrale overheid binnen Nederland een krachtens het verdrag bestaande verplichting niet is nagekomen (artikel 226 e.v. EG-verdrag) heeft de Rijksoverheid de regie van de verdediging. Uiteraard zal in eerste instantie de betrokken decentrale overheid de benodigde informatie moeten leveren, maar die zal door de Rijksoverheid beoordeeld worden op volledigheid, haalbaarheid en uiteindelijk de gewenste wijze van beantwoorden van vragen van Commissie en het Hof.

Als vervolgens wordt vastgesteld dat een decentrale overheid in een concreet geval het EG-recht niet correct heeft nageleefd dan dienen zich verschillende mogelijke instrumenten aan om dat te corrigeren. Allereerst de mogelijkheid van een aanwijzing waarop de ICER doelt. Andere mogelijke maatregelen zijn de mogelijkheid van schorsing en vernietiging, een taakverwaarlozingsregeling of een last onder dwangsom.

De mogelijkheid van *schorsing en vernietiging* behoeft geen nadere regeling, behalve voorzover die ten aanzien van bepaalde zelfstandige bestuursorganen nog niet mocht bestaan. In de Aanwijzingen voor de regelgeving (124I) is dit ook een nadrukkelijk aandachtspunt bij de instelling van zbo's. In sommige gevallen kan dit worden toegepast; met name als een besluit in strijd is met het recht is het hanteren van deze mogelijkheid aan de orde, als uiterste middel. De praktische mogelijkheden van dit instrument zijn echter beperkt. Het is bijvoorbeeld weinig effectief een besluit te vernietigen om iets niet te doen. Bovendien kunnen besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke handelingen niet meer geschorst of vernietigd worden als dertien weken zijn verstreken nadat ze zijn bekendgemaakt¹. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties coördineert de toepassing van dit instrument.

In aanvulling daarop zou ook een positieve manier van beïnvloeding moeten bestaan. Daarbij is het dus de vraag of gekozen moet worden voor een instrumentarium als aanbevolen door de ICCW (peer pressure met zonodig een declaratoire brief) of van de ICER (een individuele aanwijzing). Het kabinet meent met de ICER dat in een situatie waarin is vastgesteld dat een decentrale overheid het Gemeenschapsrecht heeft geschonden de mogelijkheid moet bestaan door middel van het geven van een *aanwijzing* de betreffende overheid zonodig te dwingen dit te corrigeren. Gedacht moet dan worden aan een situatie waarin dit is vastgesteld door het Europese Hof of een Nederlandse rechter, dan wel door de Europese commissie. In de praktijk zal dit instrument ongetwijfeld maar beperkt toegepast behoeven te worden. Het is echter wel wenselijk over de mogelijkheid te beschikken. Het principe van Gemeenschapsrouw en de praktische omstandigheid dat de centrale overheid wordt aangesproken bij een schending maakt het noodzakelijk dat de centrale overheid ook zeker kan stellen dat fouten geredresseerd worden.

Het hanteren van dit instrument zal met dezelfde waarborgen omgeven moeten zijn als de toepassing van het instrument van de spontane schorsing en vernietiging. De ICER merkt in dit verband dan ook terecht op dat bij de introductie van een dergelijk instrument wel aan een paar voorwaarden moet worden voldaan: Toepassing komt pas aan de orde als een decentrale overheid ook na toepassing van lichtere instrumenten nalatig blijft, de toepassing kan slechts in onderlinge samenhang geschieden en de toepassing zal juridisch genormeerd moeten zijn. Het instrument moet op een zorgvuldige wijze worden toegepast. Op deze wijze zal ook een maximale preventieve werking van het instrument uit kunnen gaan. Bij de nadere vormgeving van deze bevoegdheid zal verder bezien moeten worden wat de gevolgen zijn in relatie tot daarmee samenhangende procedures, zoals het recht bezwaar en beroep aan te tekenen, en het verhaals- en regresrecht waarover later in deze paragraaf wordt gespro-

¹ Artikel 10:39 van de Algemene wet bestuursrecht.

ken. Het gaat daarbij uiteraard wel om een bevoegdheid en niet om een verplichting. Er kunnen redenen zijn om in een bepaalde situatie geen gebruik te maken van deze mogelijkheid. Bijvoorbeeld als de Europese Commissie op grond van artikel 226 van het EG-verdrag een advies uitbrengt inhoudende dat Nederland als lidstaat, door toedoen van een decentrale overheid, een op hem rustende verplichting niet is nagekomen. Als dit advies niet tijdig wordt opgevolgd kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Europese Hof. Denkbaar is echter dat de Nederlandse overheid in een dergelijk geval het oordeel van de Commissie niet deelt. In dat geval zal uiteraard ook geen aanwijzing gegeven worden aan de desbetreffende decentrale overheid. Bovendien, mocht een decentrale overheid in een concreet geval van mening zijn dat de centrale overheid ten onrechte een aanwijzing heeft gegeven, staat de mogelijkheid open van bezwaar en beroep.

Een *taakverwaarlozingsregeling* heeft betrekking op bevoegdheden tot het waarnemen van taken door andere organen binnen hetzelfde bestuurslichaam of door een orgaan van een naast hoger bestuurslichaam, meer in het bijzonder een provinciaal orgaan bij besluitvorming door gemeenten en waterschappen, of door het Rijk, bij provinciale besluitvorming. Een algemene regeling daarvoor bestaat al in Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet. Aanleiding is dan het niet naar behoren nemen van een krachtens een andere dan de betreffende wet (Provinciewet, Gemeentewet, Waterschapswet) gevorderde beslissing. Er is reden voor twijfel of daarmee ook wordt gedoeld op krachtens Europees recht gevorderde beslissingen. Het ligt echter niet voor de hand met het oog op de correcte naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen de mogelijke toepassing van dit middel uit te sluiten. Het kabinet zal daarom bevorderen dat de werking van de bestaande taakverwaarlozingsregelingen in Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet zich mede zal gaan uitstrekken tot beslissingen die krachtens het Europese recht worden gevorderd. De mogelijkheid van een *last onder dwangsom* is bij de preventieve instrumenten al afgewezen (par. 5.3.6.). De daar aangevoerde argumenten gelden ook hier.

De aanbeveling tot het invoeren van een *verhaals- en regresrecht* teneinde een ex artikel 228 van het EG-verdrag opgelegde boete of dwangsom dan wel overige schade te verhalen neemt het kabinet over, voorzover sprake is van verzuim van die decentrale overheden. Van een dergelijk verzuim zal in de praktijk geen sprake zijn voor zover bijvoorbeeld een aanwijzing van de centrale overheid is opgevolgd. Zoals bekend is in de Wet toezicht Europese subsidies al een dergelijk regresrecht opgenomen. Bij de wettelijke vormgeving zal ook specifiek aandacht worden besteed aan de gevolgen die voortvloeien uit de situatie waarin een decentrale overheid meent dat door decentrale overheden toe te passen nationaal recht niet in overeenstemming is met een bepaling uit een EG-richtlijn. Als het voor omzetting van de richtlijn verantwoordelijke ministerie hierover door het bestuursorgaan is geconsulteerd zal het Rijk de schade die is veroorzaakt door het handelen overeenkomstig het advies van het ministerie niet moeten trachten te verhalen op het betreffende bestuursorgaan. Zo worden decentrale overheden, die vermoeden dat nationale implementatie-bepalingen onjuist of gebrekkig zijn, aangemoedigd om ook daadwerkelijk contact op te nemen met betrokken ministeries.

6.4.4. Conclusies

Als Europese Commissie of het Europese Hof onderzoekt of een decentrale overheid binnen Nederland een krachtens het verdrag bestaande verplichting niet is nagekomen (artikel 226 e.v. EG-verdrag) wordt de rijksoverheid daarover aangesproken en dus heeft ook de Rijksoverheid

de regie van de verdediging. Om een door de rechter of de Commissie vastgestelde overtreding te kunnen herstellen, als de betrokken decentrale overheid dat niet vrijwillig mocht willen doen, is het instrument van spontane schorsing en vernietiging niet altijd adequaat. Het kabinet zal bevorderen dat in aanvulling daarop ook de mogelijkheid zal komen een bijzondere aanwijzing te geven die gericht is op herstel van de fout. Daarbij zullen dezelfde procedurele waarborgen worden opgenomen die gelden bij de toepassing van het instrument van de spontane schorsing en vernietiging. Het kabinet zal bovendien bevorderen dat de werking van de bestaande taak-verwaarlozingsregelingen in Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet zich mede zullen gaan uitstrekken tot beslissingen die krachtens het Europese recht worden gevorderd. Tenslotte zal het kabinet bevorderen dat een verhaals- en regresrecht zal worden ingevoerd teneinde een ex artikel 228 van het EG-verdrag opgelegde boete of dwangsom dan wel overige schade te verhalen, voorzover sprake is van verzuim van die decentrale overheden. De mogelijkheid van een last onder dwangsom wijst het kabinet binnen de Nederlandse verhoudingen af. Bij de voorbereiding van de voorgestelde wettelijke maatregelen zal zoals gebruikelijk ook overleg worden gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg.

7. Acties

7.1.

Het kabinet neemt de aanbeveling over van de ICER (aanbeveling 4 en 5) om er voor te zorgen dat bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving het toezichtaspect expliciet aandacht krijgt. Dat zal gebeuren in de Nederlandse inbreng in het kader van de Raad van de Europese Unie (met name de Raadswerkgroepen) en in de Comités die de Europese Commissie bij haar werkzaamheden bijstaan. Daarbij zal ook een afvinklijst worden opgesteld, op te nemen in een handleiding als algemene instructie voor de onderhandelaars, conform de aanbeveling van de ICER. Met het oog daarop zal gebruik worden gemaakt van het aanbod van de ICER een voorstel daartoe te ontwikkelen.

7.2.

In de zomer van 2004 zal het Kenniscentrum Europa Decentraal geëvalueerd worden. Dan zal ook worden gezien in hoeverre er aanleiding is voor een blijvende betrokkenheid van de Rijksoverheid.

7.3.

In juli 2004 zal een daarvoor ingestelde werkgroep handreikingen presenteren met modellen voor door de colleges van B en W en van gedeputeerde staten te nemen besluiten inzake inkoop en aanbesteding van werken, leveringen en diensten, alsmede inzake verlening van steun aan ondernemingen, en subsidies. De besluiten moeten er toe leiden dat de besluitvorming zodanig wordt georganiseerd dat tijdig aandacht is voor de correcte naleving van het Gemeenschapsrecht, in ieder geval op de terreinen aanbesteding en staatssteun.

7.4.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal overleg voeren met de provincies over modernisering van het financiële toezicht, waarbij ook aandacht zal worden besteed aan de mogelijkheid in het kader van dat toezicht op systeemniveau na te gaan in hoeverre de provincies en gemeenten hun organisaties zodanig inrichten dat

voldoende zeker is gesteld dat waar nodig aandacht zal worden besteed aan de verplichtingen die ter zake voortvloeien uit het communautaire recht.

7.5.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het Coördinatiepunt staatssteun decentrale overheden versterkt. Het coördinatiecentrum vervult een bemiddelende rol bij de advisering van decentrale overheden over vraagstukken met betrekking tot staatssteun en werkt daarbij nauw samen met het Kenniscentrum Europa Decentraal. Het zal bovendien steekproefsgewijs de media volgen op gevallen van (voorgenomen) staatssteun en daarover zonedig de betrokken overheden benaderen. Hij streeft dus niet naar het verkrijgen van een volledig beeld van voorgenomen besluiten tot steunverlening. Het kabinet zal bevorderen dat de bevoegdheid in de wet wordt opgenomen voor de verantwoordelijke minister om in uitzonderlijke gevallen een bijzondere aanwijzing te geven als hij tot de overtuiging komt dat een melding over voorgenomen staatssteun ten onrechte niet of onjuist dreigt te worden gedaan.

7.6.

Het kabinet zal bevorderen dat een bevoegdheid in de wet wordt opgenomen tot het geven van een bijzondere aanwijzing als door de nationale of Europese rechter, dan wel door de Europese Commissie, is vastgesteld dat een decentrale overheid het gemeenschapsrecht heeft geschonden. Als andere instrumenten falen, kan daarmee in het uiterste geval zeker gesteld worden dat fouten worden geredresseerd. Het gebruik van dat instrument zal omgeven worden door dezelfde procedurele waarborgen als het instrument van de spontane schorsing en vernietiging. Vormgeving en praktisch gebruik zullen zodanig moeten zijn dat daarvan een maximale preventieve werking uit zal gaan, zodat het ook maar zelden toegepast zal behoeven te worden. Bij de wettelijke vormgeving zal ook nader aandacht geschonken worden aan de gevolgen in relatie tot verwante procedures zoals de bezwaar- en beroepsmogelijkheid tegen het geven van een aanwijzing en tevens aan de consequenties voor het al dan niet kunnen toepassen van het verhaals- en regresrecht als bedoeld in punt 7.8.

7.7.

Het kabinet zal bevorderen dat de werking van de bestaande taakverwaarlozingsregelingen in Gemeente-, Provincie- en Waterschapswet zich mede zal gaan uitstrekken tot beslissingen die krachtens het Europese recht worden gevorderd.

7.8.

Het kabinet zal wetgeving voorbereiden die voorziet in het invoeren van een verhaals- en regresrecht teneinde een ex artikel 228 van het EG-verdrag opgelegde boete of dwangsom dan wel overige schade te verhalen op decentrale overheden, voor zover daarbij sprake is van verzuim van die decentrale overheden.

7.9.

De wenselijkheid van verdergaande toezichtsinstrumenten zal, als daar aanleiding toe is, per beleidssector worden bezien.

Aanbevelingen van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)

1. De ICER beveelt de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en van Financiën aan om de verdere behandeling van het onderhavige advies, het ICCW-rapport en het voorstel voor een Wet toezicht Europese subsidies in onderlinge samenhang te laten plaatsvinden.
2. De ICER beveelt de ministers van BZK, van Buitenlandse Zaken en van Justitie aan verder te investeren in een versterking van de kennis over het Europese recht, zowel op decentraal als op centraal niveau.
3. De ICER beveelt de minister van BZK aan op korte termijn te starten met het overleg over de nakoming van communautaire verplichtingen als bedoeld in het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl.
4. In aansluiting op de vraag van de minister van BZK naar mogelijke interventies van de zijde van de Nederlandse overheid beveelt de ICER het kabinet aan om de aandacht voor toezichtaspecten te vergroten, zowel in de voorbereidingsfase als in de fase na vaststelling van een besluit.
5. Om de bewustwording van de aan toezicht verbonden Europees-rechtelijke dimensie in de onderhandelingsfase te vergroten, beveelt de ICER het kabinet aan
 - om een handleiding op te stellen waarin dit onderwerp in de vorm van een checklist aan de orde kan worden gesteld, en deze als algemene instructie aan de Nederlandse onderhandelaars in Brussel mee te geven; op verzoek van het kabinet kan de ICER een voorstel daartoe ontwikkelen;
 - om bij een komende evaluatie van het Interinstitutioneel Akkoord betreffende de redactionele kwaliteit van communautaire wetgeving zijn inspanningen te richten op uitbreiding van dat Akkoord met richtsnoeren die betrekking hebben op de toezichtaspecten van ontwerp-EG-regelgeving.
6. De ICER beveelt aan de instrumenten van aanwijzingsbevoegdheid en het verhaals- of regresrecht in te voeren voor de gevallen dat decentrale overheden of zbo's in gebreke blijven en weigeren te handelen in overeenstemming met het Europese recht. Pas als blijkt dat deze instrumenten niet of onvoldoende functioneren kan worden overwogen de instrumenten van intrabestuurlijke dwangsom, bestuursdwang, taakverwaarlozing of intrabestuurlijke boete in te voeren.
7. De ICER beveelt het kabinet aan om na te gaan welke sectorale wetten in aanmerking komen voor het introduceren van extra ministeriële bevoegdheden ten aanzien van decentrale overheden en zbo's. De ICER zou hierbij op verzoek van het kabinet zelf het voortouw kunnen nemen.
8. Ter bevordering van de duidelijkheid doet de ICER het kabinet de aanbeveling om bij gebleken noodzaak ten behoeve van decentrale overheden aan te geven welke departement(en) voor concrete dossiers verantwoordelijk is (zijn).

- 1) Voorzover daar niet in is voorzien, wordt in de kaderwet of bijzondere wet die op een decentrale overheid betrekking heeft een bepaling opgenomen die decentrale overheden verplicht de voor de wet eerstverantwoordelijke minister op zijn verzoek inlichtingen te verschaffen over de uitvoering van communautaire regelgeving of de inachtneming van randvoorwaarden van het communautaire recht. Ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen wordt het wettelijk inlichtingenrecht nader uitgewerkt in informatiestatuten.
- 2) In het kader van het Bestuursakkoord nieuwe stijl worden afspraken gemaakt over de verschaffing van inlichtingen door decentrale overheden aan de voor een beleidsterrein eerstverantwoordelijke minister over de uitvoering van communautaire regelgeving of de inachtneming van randvoorwaarden van het communautaire recht.
- 3) In titel 1.2 van de Algemene wet bestuursrecht wordt een bepaling opgenomen die decentrale overheden verplicht om de voor een beleidsterrein verantwoordelijke minister in kennis te stellen van de voltooiing van de implementatie van een richtlijn onder toezending van de definitieve tekst van de decentrale regeling die strekt tot implementatie van de richtlijn.
- 4) In het kader van het Bestuursakkoord nieuwe stijl wordt een raamafpraak gemaakt over de verslaglegging door decentrale overheden aan de voor een beleidsterrein eerstverantwoordelijke minister over de uitvoering van communautaire regelgeving of de inachtneming van randvoorwaarden van het communautaire recht indien de aard van een communautaire verplichting dat vereist.
- 5) In Aanwijzingen voor de rijksdienst wordt een verplichting voor de voor een beleidsterrein eerstverantwoordelijke minister uitgewerkt tot het zenden van een brief aan de decentrale overheden:
 - a) tot wier bevoegdheden het behoort om communautaire regelgeving om te zetten in nationale (decentrale) regelgeving om te bevestigen dat de verplichting tot implementatie berust bij die overheden;
 - b) Tot wier bevoegdheden het behoort om communautaire regelgeving uit te voeren om te bevestigen dat de verplichting tot uitvoering van nieuwe communautaire regelgeving berust bij die overheden;
 - c) Om die overheden te informeren over nieuwe randvoorwaarden van het communautaire recht die zij in acht moeten nemen.
- 6) In de toelichting op de in aanbeveling 5 bedoelde aanwijzing wordt een standaard-passage van de brief opgenomen waarin de voor een beleidsterrein eerstverantwoordelijke minister de decentrale overheden aanbiedt:
 - a) voorlichting te geven over communautaire regelgeving die implementatie behoeft door decentrale overheden en ontwerpen van daartoe strekkende decentrale regelingen desgevraagd van advies te voorzien,
 - b) voorlichting te geven over communautaire regelgeving die uitvoering behoeft door decentrale overheden en desgevraagd advies te geven over de wijze waarop daaraan in specifieke gevallen uitvoering kan worden gegeven, en
 - c) voorlichting te geven over nieuwe randvoorwaarden van het communautaire recht die door decentrale overheden in acht

moeten worden genomen en desgevraagd advies te geven over de wijze waarop die randvoorwaarden in specifieke gevallen in acht kunnen worden genomen.

- 7) Voorzover daar niet in is voorzien, wordt in kaderwet of bijzondere wet die op een decentrale overheid betrekking heeft een bepaling opgenomen die de voor de wet eerstverantwoordelijke minister de bevoegdheid geeft algemene aanwijzingen te geven aan een decentrale overheid over de uitvoering van communautaire regelgeving of de inachtneming van randvoorwaarden van het communautaire recht bij de uitvoering van haar taken.
- 8) In de toelichting op aanwijzing 124I, vijfde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt opgenomen dat het toekennen van de in onderdeel b bedoelde bevoegdheid¹ niet facultatief is indien er sprake is van de uitvoering van communautaire regelgeving.
- 9) In titel 1.2 van de Algemene wet bestuursrecht wordt een bepaling opgenomen die decentrale overheden verplicht om mededelingen op grond van communautaire notificatieverplichtingen toe te sturen aan het daarvoor aangewezen orgaan van de centrale overheid.
- 10) In Aanwijzingen voor de rijksdienst wordt de verplichting opgenomen voor de voor een beleidsterrein eerstverantwoordelijke minister tot het zenden van een brief aan een decentrale overheid indien is geconstateerd dat deze decentrale overheid communautaire regelgeving niet tijdig of niet juist heeft omgezet, communautaire regelgeving niet juist heeft uitgevoerd of randvoorwaarden van het communautaire recht niet in acht heeft genomen.
- 11) In titel 1.2 van de Algemene wet bestuursrecht wordt een bepaling opgenomen die de voor een beleidsterrein eerstverantwoordelijke minister de bevoegdheid geeft om een ex artikel 228 opgelegde boete of dwangsom alsmede andere door de Staat geleden schade op een door die eerstverantwoordelijke minister te bepalen wijze te verhalen op decentrale overheden, voorzover het opleggen van de boete of de dwangsom onderscheidenlijk de geleden schade het gevolg zijn van het verzuim van decentrale overheden om communautaire verplichtingen na te leven (intrabestuurlijk verhaal).

¹ Aanwijzingen voor de regelgeving, 1124I, vijfde lid: 5) Afhankelijk van de aard van de taak van het zelfstandig bestuursorgaan kunnen voorts de volgende bevoegdheden aan een minister worden toegekend:
a. het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften inzake in de wet limitatief opgesomde onderwerpen;
b. het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels ten aanzien van de uitoefening van de taak;
c. de bevoegdheid tot goedkeuring, schorsing of vernietiging van daarbij aan te geven besluiten of de bevoegdheid tot instemming met andere bestuurshandelingen van het orgaan.

Vertegenwoordigers van de decentrale overheden zijn langs verschillende wegen betrokken bij de voorbereiding van nieuwe communautaire regelgeving.

1. *Het Comité van de Regio's*

Het Comité van de Regio's is een raadgevend orgaan van de Europese Unie, ingesteld bij het Verdrag van Maastricht. Het Comité bestaat uit vertegenwoordigers van lokale en regionale overheden, die door de Raad worden benoemd op voordracht van de lidstaten. Nederland heeft 12 zetels in het Comité, die worden bezet door leden die worden aangewezen door het Interprovinciaal Overleg (6 leden) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (6 leden).

Het Comité wordt door de Europese Raad en door de Europese Commissie om advies gevraagd in een aantal in het EG-verdrag genoemde gevallen en in de overige gevallen waarin een van deze organen dat wenselijk oordeelt. Ook het Europees parlement kan het Comité raadplegen. Het Comité kan ook ongevraagd advies uitbrengen.

2. *Werkgroep beoordeling nieuwe commissievoorstellen (BNC)*

Commissievoorstellen vormen doorgaans het begin van de totstandkoming van communautaire regelgeving. In de BNC, een interdepartementaal overleg, vindt de coördinatie plaats van de inbreng die Nederland levert op die voorstellen. Afsproken wordt welk ministerie primair belast wordt met het desbetreffende dossier. Daarbij wordt uiteraard aangesloten bij de portefeuillevindeling zoals die in een kabinet is overeengekomen. De beoordeling van nieuwe Commissievoorstellen vindt plaats aan de hand van een standaardformulier («fiche»). Daarop moet onder meer ingevuld worden wat de consequenties zijn van het voorstel voor de decentrale overheden. De leidraad bij het fiche schrijft voor dat indien duidelijk is dat er consequenties voor decentrale overheden voortvloeien uit het voorstel, de eerstverantwoordelijke minister het fiche voor commentaar voorlegt aan IPO/VNG.

Tevens zal een afvinklijst worden opgesteld, op te nemen in een handleiding als algemene instructie voor de onderhandelaars, conform de aanbeveling van de ICER. De ICER heeft aangeboden een voorstel daartoe te ontwikkelen.

Sinds september 2001 maken vertegenwoordigers van IPO en VNG en deel uit van de werkgroep. De Unie van Waterschappen is agendalid. Op deze wijze wordt nog sterker verankerd dat bij de voorbereiding van de Nederlandse inbreng aandacht wordt besteed aan de zienswijze van de decentrale overheden.¹ De BNC vergadert om de week en kan zodoende nauwgezet alle ontwikkelingen volgen.

De vaststelling van de fiches gebeurt in de *ambtelijke Coördinatie Commissie (CoCo)*, dat daarmee het tweede structurele moment is voor aandacht voor de positie van de decentrale overheden en de (mogelijke) gevolgen van (mogelijke) Europese regelgeving voor die overheden. De belangrijkste punten van de vastgestelde fiches worden gezonden aan het Nederlandse parlement en aan de Nederlandse leden van het Europese Parlement.

3. *Europa-overleg Rijk-IPO-VNG*

Het Europa-overleg is een maandelijks overleg van medewerkers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met medewerkers van het IPO en de VNG, onder voor-

¹ In het in april 2001 uitgebrachte rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (Een gelaagd Europa; de verhouding tussen de Europese Unie en overheden) wordt eveneens bepleit de decentrale overheden te betrekken bij de ambtelijke voorbereiding van de Europese besluitvorming.

zitterschap van BZK. In dat overleg worden de voor de decentrale overheden relevante Europese ontwikkelingen besproken. Nadat al geruime tijd een informeel overleg bestond is dit in 1999 geformaliseerd.¹ Aanvankelijk werd vooral ook gesproken over lijsten van de Werkgroep BNC, maar sinds de medeoverheden zelf vertegenwoordigd zijn in die werkgroep is dat natuurlijk niet meer nodig. Wel wordt tegenwoordig gesproken over de ICER-agenda. Los van deze regelmatig terugkerende agendapunten is ook over veel andere onderwerpen gesproken. Te denken valt onder meer aan grensoverschrijdende samenwerking, Raad van Europa, het Comité van de Regio's, IGC 2000 (Nice), Interreg, het Handvest Grondrechten, OESO, staatssteun en het AIV-advies «Een gelaagd Europa; de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden».

4. Interdepartementaal Steunoverleg

Sinds 1999 bestaat het Interdepartementaal Steunoverleg (ISO). Bij besluit van de minister van Economische Zaken van 26 januari 2003 (Stcrt. 29-1-2003, nr. 20, blz. 11) is het formeel ingesteld.

Het ISO heeft als belangrijkste taak het afstemmen en vaststellen van het Nederlandse standpunt over nieuwe Communautaire wetgeving en over beleidsvoornemens van de Europese Commissie op het gebied van staatssteun (zoals de kaderregelingen). Tevens heeft het ISO als taak het afstemmen van reacties in het kader van beroepszaken en prejudiciële zaken bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen of het Gerecht van Eerste Aanleg.

Voorts heeft het ISO een coördinerende rol in meer uitvoeringsgerichte aspecten betreffende staatssteun. Zo moet in het kader van het WTOVerdrag jaarlijks door de ministeries een rapportage worden opgesteld omtrent verleende steunmaatregelen. Ook moet hierbij worden gedacht aan afstemming omtrent de melding van specifieke steunmaatregelen waarbij meerdere ministeries betrokken zijn, respectievelijk afstemming in het kader van het melden van steunmaatregelen van decentrale steunverleners.

Een andere taak van het ISO is de kennisverspreiding en informatievoorziening over staatssteun aan de leden van het ISO. Hiertoe verspreidt het secretariaat van het ISO jurisprudentie, annotaties, artikelen, persberichten, externe adviezen van bijvoorbeeld de landsadvocaat of wetenschappelijke instituten, beleidsvoornemens en mededelingen van de Europese Commissie en andere relevante informatie op het gebied van staatssteun.

Het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen hebben elk een vertegenwoordiger in dit overleg. Ook het Kenniscentrum Europa Decentraal heeft een vertegenwoordiger, met name met het oog op de laatstvermelde taak van het ISO: kennisverspreiding en informatievoorziening.

5. Interdepartementaal Overleg Europese Aanbestedingen

Het IOEA vervult een ondersteunende functie inzake de toepassing van de EG-richtlijnen voor overheidsopdrachten. Het IOEA beoogt te komen tot een eenduidige toepassing van de aanbestedingsrichtlijnen binnen de Overheid (rijksoverheid en medeoverheden). Meer in het bijzonder richt de IOEA zich op interpretatievraagstukken, centrale bespreking van infractieprocedures en op informatie en voorlichting. IPO en VNG hebben een eigen vertegenwoordiger in dit overleg.

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 21 109, nr. 101, blz. 8, en 27 242, nr. 1, blz. 8.