

Vergaderjaar 2009–2010

32 157

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 11 november 2009

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Algemeen

1. Inleiding
2. Aanleiding tot het wetsvoorstel; praktijkvoorbeelden
4. De reikwijdte van het wetsvoorstel
5. Hoofdpijnen van de voorgestelde regeling
- 5.1 Aanwijzingsbevoegdheden en een juridisch afdwingbaar effect
- 5.2 Verhaalsrecht
- 5.3 Waarborgen voor zorgvuldige besluitvorming en rechtsbescherming
6. Relaties met andere wetten
- 6.1 Relatie met andere wetsvoorstellen en aanbestedingsregelgeving
- 6.2 Relatie met de Provinciewet en de Gemeentewet
- 6.3 Relatie met andere toezichtsinstrumenten in wetgeving
8. Rechtsvergelijkende beschouwing

Artikelsgewijze toelichting

Algemeen

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en zij onderschrijven het doel en de nadere uitwerking ervan. Zij hebben nog een aantal vragen.

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan het kabinetsstandpunt «De Europese dimensie van toezicht», dat op 7 juli 2004 aan de Tweede Kamer is aange-

¹ Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Gerkens (SP), Sterk (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Boelhouwer (PvdA), Algra (CDA), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA) en Anker (CU).

Plv. leden: Teeven (VVD), Azough (GL), Van der Vlies (SGP), Joldersma (CDA), Smilde (CDA), Polderman (SP), Spies (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Vermeij (PvdA), Knops (CDA), Van Gerven (SP), Heerts (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), de Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Timmer (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), van Haersma Buma (CDA) en Cramer (CU).

boden. De leden van de CDA-fractie vragen waarom er ruim vijf jaar tijd zit tussen dit kabinetsstandpunt en het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NERpe). Bij hen leven nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie zien de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel. De situatie mag niet bestaan dat de Rijksoverheid opdraait voor het niet nakomen van verdragsverplichtingen terwijl ze niet de middelen heeft om te zorgen dat die verplichtingen worden nagekomen. Tegelijkertijd delen deze leden de opvatting van de regering dat er zeer terughoudend moet worden omgesprongen met het ingrijpen als Rijksoverheid bij decentrale overheden vanwege hun eigen autonomie en democratische legitimatie. Dat vinden deze leden anders liggen bij publieke entiteiten zonder deze vorm van legitimatie.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de naleving van Europese regelgeving door publieke entiteiten. Graag willen zij de regering een aantal vragen voorleggen.

Thans is er, als het om subsidies gaat, de Wet toezicht Europese subsidies. Voorgesteld wordt om deze wet in te trekken en de bepalingen in de onderhavige wet op te nemen. De leden van de VVD-fractie vernemen graag wat de ervaringen van de Wet toezicht Europese subsidies tot nu toe zijn. Daarnaast zijn zij benieuwd naar de mate waarin de publieke entiteiten zich houden aan de Europeesrechtelijke verplichtingen waar het wetsvoorstel betrekking op heeft?

De leden van de PVV-fractie hebben kritisch kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden geven de voorkeur aan intergouvernementele samenwerkingsverbanden binnen Europa en wijzen derhalve supranationale aspecten van de EU af. Zij pleiten voor een beperking van Europese wetgeving en zullen daarom geen steun verlenen aan dit wetsvoorstel waarmee het Rijk meer instrumenten in handen krijgt om de naleving van Europese wetgeving door publieke entiteiten zoals Nederlandse gemeenten en provincies te bevorderen.

De leden van de SGP-fractie vinden het een goede zaak wanneer er duidelijke regels zijn over de verhouding tussen de rijksoverheid, zelfstandige bestuursorganen en gemeenten en provincies. Ten aanzien van de naleving van Europese regels is het uitgangspunt hierbij voor deze leden dat de normale verhoudingen tussen de verschillende publieke entiteiten zoveel mogelijk intact blijven.

Hoewel deze leden begrijpen dat het voorstel een praktische oplossing is voor het probleem van niet-naleving van Europese regels door onder meer decentrale overheden, missen zij een meer principiële visie op de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de verhouding met de decentrale overheden. Juist nu dit wetsvoorstel voor deze overheden vooral gebruikt zal kunnen worden bij bevoegdheden die overheden autonoom uitvoeren, doorkruist dit de gebruikelijke verhoudingen. Wil de regering hier alsnog op ingaan? Hoe wordt toch zoveel mogelijk rekening gehouden met deze autonomie?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering diverse keren – onder meer in de reactie op het advies van de Raad van State – verwijst naar de herijking van het generieke toezicht die plaats zal vinden. Waarom is het belang van het Rijk geen expliciete norm in dat kader? Wordt dat ook niet overwogen? Waarom kiest de regering er niet voor om eerst te komen met een grondige analyse van de tekortkomingen in de huidige

verhoudingen om pas daarna te komen met eventuele maatregelen als in dit wetsvoorstel?

2. Aanleiding tot het wetsvoorstel; praktijkvoorbeelden

De leden van de PvdA-fractie zouden graag weten voor welke bedragen, anders dan die bekend zijn uit de ESF-affaire, de staat verantwoordelijk is gesteld voor het niet nakomen van Europese regels door lagere overheden. Hoe vaak zijn er boetes zoals genoemd op pagina 6 van de memorie van toelichting opgelegd aan de Staat?

Een van de voorbeelden die in het wetsvoorstel worden genoemd betreft het niet krijgen van goedkeuring van de Europese Commissie bij niet-gemelde gevallen van staatssteun. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering concreet kan aangeven hoe in een dergelijk geval dit wetsvoorstel effect zal hebben. Juist het ontbreken van de melding is naar hun mening het probleem en dat wordt niet met dit wetsvoorstel opgelost. Heeft dit niet meer te maken met onvoldoende bekendheid met de regels bij decentrale overheden dan met een probleem dat opgelost kan worden door in de plaats te treden? Op welke manier moet de rijksoverheid het probleem in dit geval signaleren?

In het geval dat een gemeente weigert staatssteun terug te vorderen, lijkt het de leden van de SGP-fractie mogelijk om hiervoor het generieke toezichtinstrumentarium te gebruiken. Is het op dit moment niet mogelijk om in een dergelijk geval te eisen dat de staatssteun wordt teruggevorderd?

4. De reikwijdte van het wetsvoorstel

Bij de leden van de SP-fractie roept de wijze waarop met deze wet getracht wordt de bestaande situatie te corrigeren enkele vragen op. Zo vragen deze leden waarom, gezien het geschetste probleem, er niet ter principale geregeld wordt dat de consequenties van het niet nakomen van verdragsverplichtingen (boetes, dwangsommen) kunnen worden verhaald op de daarvoor verantwoordelijke entiteiten in plaats van ook te regelen dat de Rijksoverheid kan ingrijpen voordat dit dreigt? Deze leden zien namelijk genoeg praktijkvoorbeelden, bijvoorbeeld bij aanbesteding, dat de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht ruimte laat voor interpretatie. Erkent de regering dat er een mate van beleidsvrijheid is met betrekking tot de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht gezien de juridische onduidelijkheid die er in sommige gevallen bestaat? Zo ja, gaat het rijk niet op de stoel van het Europees Hof van Justitie zitten, of in sommige gevallen de Europese Commissie, door, voordat er een oordeel is geveld over de juistheid van de toepassing van het gemeenschapsrecht, al in te grijpen? Hoort de afweging of men met een bepaalde handeling het risico wil lopen op een veroordeling niet bij de decentrale overheden zelf te liggen? Heeft het rijk niet al genoeg instrumenten om met decentrale overheden in overleg te treden en te wijzen op mogelijke risico's? Zou niet in plaats van dat het rijk zijn interpretatie van de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht leidend maakt het de decentrale overheden moeten informeren over de beleidsvrijheid die er bestaat, en hen aan moeten moedigen daar gebruik van te maken vanuit hun democratisch gelegitimeerde verantwoordelijkheid?

Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere verduidelijking als het gaat om de verplichtingen waar het wetsvoorstel betrekking op heeft. Heeft het wetsvoorstel alleen betrekking op de verplichtingen die voortvloeien uit de nutsrichtlijn, de aanbestedingsrichtlijn en de dienstenrichtlijn of op alle Europeesrechtelijke verplichtingen waar de publieke entiteiten zich aan moeten houden?

De leden van de SGP-fractie vragen hoe ver het begrip «publieke entiteit» zich uitstrekt. Valt onder dit wetsvoorstel ook bijvoorbeeld het geven van aanwijzingen aan onder meer scholen en zorginstellingen voor zover zij te maken hebben met verplichte aanbestedingen? Betekent dit dat de rijksoverheid op grond van dit wetsvoorstel ook bevoegd is te treden in de besluitvorming door zulke instellingen?

5. Hoofdpijnen van de voorgestelde regeling

De regering stelt dat één van de voordelen van de voorgestelde regeling is dat er ook een preventieve werking van uit kan gaan, ook al betreffen de maatregelen een uiterste redmiddel. De leden van de SGP-fractie vragen zich af wanneer het moment precies ontstaat dat de rijksoverheid publieke entiteiten respectievelijk aan kan spreken of zelfs namens de publieke entiteit kan handelen. Gaat het er daarbij om dat er bij de rijksoverheid een gevoel is dat een bepaalde handeling in strijd is met het Europese recht of moet er ten minste een aanwijzing zijn dat de Europese Commissie met een ingebrekestelling of een advies zal komen? Anders is er immers nog geen duidelijkheid over de vraag of er daadwerkelijk sprake is of zal zijn van een schending van het Europese recht?

Deze leden constateren dat, als er nog geen daadwerkelijke klacht is van de Europese Commissie, het Rijk dus al op zou kunnen treden wanneer een decentraal overheidsorgaan weigert een opmerking over een (vermeende) schending van het Europese recht over te nemen. Is deze constatering juist? Wordt hiermee niet een zeer ruime mogelijkheid geboden voor inbreuk op de autonomie van decentrale overheden? De leden van de SGP-fractie vragen voorts wat de gevolgen van dit wetsvoorstel voor het bedrijfsleven zijn. Hoe kan op grond van dit wetsvoorstel worden voorkomen dat gemeenten de aansprakelijkheid contractueel uitsluiten als zij bezig zijn met een aanbestedingsprocedure? Is het mogelijk dat gemeenten of provincies in een contract een bepaling opnemen dat eventuele schade door een verhaalsactie van het Rijk voor rekening van bijvoorbeeld een projectontwikkelaar komt? Vindt de regering dat een gewenste ontwikkeling?

Ook vragen zij aandacht voor de risico's dat gemeenten uit voorzorg komen met zeer uitgebreide eisen bij de aanbestedingsprocedure om risico's zoveel mogelijk uit te sluiten. Kan de regering een inschatting geven in hoeverre de aanbestedingsprocedures dan langer gaat duren en ingewikkelder wordt?

5.1 Aanwijzingsbevoegdheden en een juridisch afdwingbaar effect

De leden van de CDA-fractie vragen de regering de bevoegdheden die het Rijk krijgt om gemeenten en provincies te dwingen het Europese recht na te leven, nader te motiveren.

De leden van de CDA-fractie zijn voorts van mening dat er niet alleen bij (dreigend) tekortschieten in de implementatie van Europese regelgeving, maar ook bij (dreigend) doorschieten (dus het zetten van koppen op de nationale wetgeving door decentrale overheden) van bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijn, instrumenten moeten zijn om dat te voorkomen. Deelt de regering de opvatting, dat er niet alleen bij verzuim maar ook bij doorschieten van implementatie van EU richtlijnen instrumenten moeten zijn? Is de regering bereid zich ervoor in te zetten, dat ook bij de vorming van EU-beleid en -richtlijnen vage begrippen als «significant», «voorzorgsbeginsel» en dergelijke voorkomen worden? Deze termen mogen diplomatiek goed zijn afgewogen, maar vormen voor het maken van goede wetten een groot probleem. Begrippen als de genoemde zorgen mede voor onduidelijkheid en onrust in de samenleving. Is de regering het eens met de leden van de CDA-fractie, dat het binnen een Europa van 27

lidstaten noodzakelijk is dat terminologie niet voor twee- of meerderlei uitleg vatbaar is?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het wetsvoorstel beoogt om de centrale overheid instrumenten te geven die ook preventief kunnen worden ingezet. Kan een nadere toelichting worden gegeven op het gestelde dat de bevoegdheid om preventief op te treden niets af doet aan de eigen verantwoordelijkheid van publieke entiteiten zoals gemeenten en provincies om de Europese regelgeving na te leven?

De leden van de VVD-fractie vragen over artikel 2 van het wetsvoorstel, dat betrekking heeft op «het geven van een aanwijzing» door een minister aan een publieke entiteit, hoe een minister aan zijn informatie komt dat een publieke entiteit zich niet aan de Europese regels houdt. Het geven van een aanwijzing ingevolge artikel 2 is niet van toepassing als de toezichtsinstrumenten ingevolge de Provinciewet en de Gemeentewet toereikend zijn om alsnog aan de verplichtingen te voldoen. Betekent dit dat het instrument van de aanwijzing nooit jegens provincies en gemeenten en Wgr-regio's zal worden gebruikt als de generieke toezichtsinstrumenten voldoende zijn? Of zijn er situaties denkbaar waarin dan toch van het instrument van de aanwijzing gebruik zal worden gemaakt? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering. Er wordt gewerkt aan een wetsvoorstel inzake revitalisering generiek toezicht. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat deze wet er toe zal leiden dat in meer situaties het generieke toezicht toereikend zal zijn om naleving van Europese verplichtingen te verzekeren. In hoeverre is onderhavig wetsvoorstel voor provincies, gemeenten en Wgr-gebieden dan nog noodzakelijk? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

5.2 Verhaalsrecht

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering ook de mogelijkheid onderkent, dat het Rijk Europese regels niet goed omzet in Nederlandse wetgeving en dat decentrale overheden, als uitvoerders van die regelgeving, worden aangesproken door burgers en bedrijven. Hoe staat de regering tegenover de suggestie van het IPO en de VNG, dat gemeenten en provincies de mogelijkheid zouden moeten hebben om deze schade te verhalen op het Rijk?

De leden van de SP-fractie vragen hoe het verhaalsrecht, dat met de wet geregeld wordt, zich verhoudt tot de mogelijkheden om preventief in te grijpen? Wordt hiermee niet gewed op twee paarden en wanneer wordt voor het een of voor het andere gekozen?

Bij een «omgekeerd verhaalsrecht» staat volgens de regering de gang naar de civiele rechter open. De leden van de SGP-fractie vernemen graag waarom dit argument niet opgaat inzake de terugvordering van geld van decentrale overheden. Daarbij is het immers ook nodig om de hoogte van de vordering nog vast te stellen?

Kan de regering aangeven op welke manier er reeds bij de vaststelling van verordeningen en richtlijnen rekening wordt gehouden met de consequenties voor decentrale overheden, zodat gemeenten, provincies en andere entiteiten ook in staat zijn om aan de regels te voldoen?

5.3 Waarborgen voor zorgvuldige besluitvorming en rechtsbescherming

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of in alle gevallen een publieke entiteit verantwoordelijk kan worden gehouden voor een overtreding van een Europese regel als die overtreding begaan is vanwege een

gebrek aan informatie of vanwege foute informatie die door een andere publieke entiteit of bestuursorgaan is verstrekt. Kan hier op worden ingegaan?

6. Relaties met andere wetten

6.1 Relatie met andere wetsvoorstellen en aanbestedingsregelgeving

De leden van de SGP-fractie vragen zich af wat de precieze status is van de nota van wijziging waarover een nader rapport in voorbereiding is. Betreft dit een wijziging van het wetsvoorstel Dienstenwet die in het voorliggende wetsvoorstel wordt opgenomen? Of betreft het een novelle om een tijdelijke regeling op te nemen in de Dienstenwet, vergelijkbaar met dit wetsvoorstel? Is een dergelijke regeling verplicht in verband met de implementatie van de Dienstenrichtlijn?

6.2 Relatie met de Provinciewet en de Gemeentewet

De leden van de PvdA-fractie delen het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat de voorgestelde instrumenten vanwege het ingrijpende karakter daarvan pas moeten worden ingezet als met de reguliere bestaande middelen zoals voorlichting en (ambtelijk en bestuurlijk) overleg en het generieke toezichtsinstrumentarium op lagere overheden geen resultaat kan worden bereikt. Dat betekent dat aan gemeenten, provincies alleen aanwijzingen op grond van onderhavig wetsvoorstel worden gegeven als de mogelijkheden tot schorsing, vernietiging en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing in de Gemeentewet, de Provinciewet tekort schieten. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af op welk moment en in welke mate concreet kan worden vastgesteld dat het bestaande reguliere instrumentarium tekortschiet en de nieuw voorgestelde instrumenten moeten worden gebruikt? In situaties waarin het generieke instrumentarium niet toereikend is, zullen de bevoegdheden uit onderhavig wetsvoorstel voor toepassing in aanmerking komen. In hoeveel gevallen per jaar zal naar schatting gebruik worden gemaakt van de nieuwe instrumenten? In hoeverre zijn de voorbeelden in de memorie van toelichting realistische voorbeelden en hoe vaak blijkt in de praktijk dat de reguliere instrumenten tekort schieten?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat ter uitvoering van de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Oosting een herijking plaatsvindt van de bestaande instrumenten schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing in de Gemeentewet en de Provinciewet (wetsvoorstel Wet revitalisering generiek toezicht). De regering stelt dat deze herijking er toe zal leiden dat het generieke instrumentarium in meer situaties toereikend zal zijn om de naleving van Europees-rechtelijke verplichtingen te verzekeren. Waarom wordt deze herijking dan niet eerst afgewacht alvorens nieuwe instrumenten voor te stellen?

Het is de leden van de SGP-fractie nog niet helemaal duidelijk geworden op welke punten het onmogelijk is om de Provinciewet en de Gemeentewet zodanig te wijzigen dat de problemen ook opgelost kunnen worden. Zijn er meer voorbeelden te geven dan het voorbeeld van de PRTR-verordening (Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen) en het voorbeeld waarbij indeplaatsstelling niet mogelijk is. Zijn die voorbeelden in het geheel niet op een andere manier op te lossen via bijvoorbeeld wijziging van de Gemeentewet waarbij de Kroon zelf kan voorzien in een bepaalde zaak? Indien dit laatste het geval is, is het voor deze leden de vraag of het dan nog wel mogelijk is om te spreken van autonome taken. Wil de regering hier nog een nadere toelichting op geven?

6.3 Relatie met andere toezichtsinstrumenten in wetgeving

Hoewel de leden van de PvdA-fractie begrijpen dat de nieuwe instrumenten slechts als ultimum remedium zullen worden gehanteerd, vragen zij zich toch af hoe de nieuwe voorstellen zich verhouden tot het streven naar het verminderen van het specifieke interbestuurlijke toezicht.

De leden van de VVD-fractie ontvangen graag een nadere verduidelijking op het volgende onderdeel. Als het gaat om andere publieke entiteiten dan provincies en gemeenten wordt aan het bestaande toezichtsinstrumentarium geen expliciete voorrang verleend dan wel kan het instrumentarium van specifieke wetgeving en het onderhavige wetsvoorstel gelijk worden toegepast. Wanneer wordt de specifieke wetgeving toegepast en wanneer de onderhavige wet?

De regering stelt dat het bestaande toezichtsinstrumentarium in andere wetten dermate heterogeen is dat voorrang steeds weer anders zou uitpakken. De leden van de SGP-fractie vragen zich af waarom er dan niet voor wordt gekozen om tot meer uniformering te komen. Er mag toch in principe van uit worden gegaan dat er in de eerste plaats gebruik wordt gemaakt van de normale toezichtsinstrumenten, voordat deze vergaande regels worden toegepast?

8. Rechtsvergelijkende beschouwing

De leden van de CDA-fractie vragen, hoe de naleving van Europese regelgeving in andere landen is geregeld. Is bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel gebruik gemaakt van regelgeving in andere Europese landen?

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre Nederland een strengere of een minder strenge wetgeving dan andere Europese landen heeft, als het gaat om de naleving van Europese regels door publieke entiteiten.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom alleen de voorbeelden van Frankrijk, Duitsland en België zijn meegenomen. Is er in alle andere lidstaten van de Europese Unie helemaal geen regeling zoals hier wordt voorgesteld?

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 7

Ingevolge het voorgestelde artikel 7 kan een minister besluiten de bedragen, die Nederland aan «Brussel» moet betalen te verhalen op de publieke entiteit die zich niet aan de regels heeft gehouden. Kan nader uiteen worden gezet, wanneer een minister inderdaad van die mogelijkheid gebruik zal maken, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De voorzitter van de commissie,
Leerdam

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx