

Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)

Aan:

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum

6 oktober 2000

Doorkiesnummer

(070) 348 6565

Onderwerp

De Europese dimensie van toezicht

Naar aanleiding van de adviesaanvraag van uw ambtsvoorganger van 9 februari 1999 (kenmerk IBI 1999/U54339) heeft de ICER onderzoek verricht naar de zogenoemde Europese dimensie van het toezicht. De adviesaanvraag vloeide voort uit het rapport 'De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund', opgesteld door een commissie onder voorzitterschap van drs. J.W. Holtslag, directeur-generaal Openbaar Bestuur. Een van de bevindingen van die commissie was dat de omvang en reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid mede wordt beïnvloed door vormen van toezicht waarvoor de minister niet verantwoordelijk is, zoals het toezicht door instellingen van de Europese Unie. De commissie oordeelde in dit verband dat de Europese regelgeving ook op de vormgeving en de inhoud van het toezicht een steeds grotere invloed zal hebben.

Bij de voorbereiding van het advies is mede betrokken een voorstudie van prof.dr B. Hessel van het Europa Instituut van de Universiteit Utrecht die als bijlage bij het onderhavige advies is opgenomen. Een eindconcept van het advies is tijdens een expertmeeting voorgelegd aan vertegenwoordigers uit de kring van decentrale overheden, wetenschap en rijksoverheid.

De ICER beoogt, zoals gevraagd met dit advies bij te dragen aan de beleidsontwikkeling als vervolg op het rapport 'De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund'. Nadrukkelijk wordt ook ingegaan op de bestuurlijke gevolgen van de ontwikkelingen rond het Europese recht. Overeenkomstig de adviesaanvraag zal hierbij niet enkel aandacht worden besteed aan de decentrale overheden, maar ook aan de centrale overheid, meer in het bijzonder aan het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Allereerst zullen enkele algemene aspecten aan de orde komen die verband houden met de Europeesrechtelijke dimensie van toezicht. Vervolgens zal specifiek worden ingegaan op de vragen uit de adviesaanvraag.

Algemeen

In het onderhavige advies wordt, conform het rapport van de commissie-Holtslag, aangesloten bij de door de Algemene Rekenkamer gehanteerde definitie van het begrip 'toezicht'. Onder toezicht wordt in dit verband verstaan:

het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

Deze ruime invulling van het begrip toezicht brengt met zich mee dat het ICER-advies zowel betrekking heeft op het bestuurlijk toezicht als op de handhaving van het gemeenschapsrecht.

De Europese dimensie van het toezicht staat niet op zichzelf, maar moet worden bezien in het kader van de eigenheid van het gemeenschapsrecht. Zo wordt de eigen rechtsorde van de EG onder meer gekenmerkt door het feit dat het gemeenschapsrecht uit eigen hoofde geldt in de lidstaten. De bestuurlijke eenheden van de lidstaat Nederland zijn op grond van het EG-verdrag en de daarop gebaseerde regelgeving alsmede de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG onverkort gehouden de verplichtingen van het gemeenschapsrecht na te leven. Het zijn echter de lidstaten die in hun hoedanigheid van internationaal rechtspersoon gebonden zijn en als zodanig door de Commissie of andere lidstaten voor de schending van Europees recht door middel van een actie wegens verdragsschending voor het Hof van Justitie van de EG kunnen worden gedaagd. Daarbij maakt het blijkens jurisprudentie van het Europees Hof geen verschil of een schending van het gemeenschapsrecht door de centrale overheid dan wel een decentrale overheid is begaan. Ook decentrale overheden kunnen namelijk door particulieren aansprakelijk worden gesteld voor schade geleden door een schending van het gemeenschapsrecht. Ondanks dat de lidstaten gehouden zijn in alle bestuurlijke geledingen het Europees recht na te leven, kan op basis van de gegevens uit de voorstudie worden geconstateerd dat er nog geen sprake is van een *volkomen* doorwerking van het Europees recht in de Nederlandse bestuurspraktijk.

Ook in ander verband is deze problematiek al aan de orde geweest. Er is vrij recent een aantal rapporten en voorstellen met een verwante thematiek verschenen. In het bijzonder gaat het hierbij om het ICCW-rapport Communautaire verplichtingen van decentrale overheden en het voorstel voor een Wet toezicht Europese subsidies. In feite bouwt het onderhavige ICER-advies voort op het ICCW-rapport. De toegevoegde waarde van het ICER-advies is de specifiek Europeesrechtelijke invalshoek, waarbij de aandacht minder is gericht op nationale implementatievraagstukken, die in het ICCW-rapport al uitgebreid zijn beschreven.

aanbeveling 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.

Beantwoording van de vragen van de minister van BZK

1. Welke eisen stelt de Europese regelgeving precies aan de vormgeving en de inhoud van het toezicht? In het bijzonder zou hierbij ingegaan moeten worden op de vraag of en zo ja in hoeverre deze eisen per beleidssector verschillen. Kan inzicht worden verschaft in de recente en te verwachten ontwikkelingen op dit terrein?

Naar aanleiding van deze vragen heeft de ICER een aantal, sterk uiteenlopende beleidsterreinen onderzocht. Hieruit kan echter niet in algemene zin worden afgeleid wat voor eisen de Europese regelgeving precies stelt aan de vormgeving en inhoud van het toezicht. Hierbij speelt ook een rol het feit dat er op Europees niveau geen uniforme omschrijving is van het begrip toezicht.

Wel blijkt uit de onderzochte beleidsterreinen (staatssteun, landbouw, milieu, structuurfondsen, bescherming financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding en mededinging) dat er in het kader van het Europees recht verschillende aspecten, verbonden aan het toezicht, zijn te onderscheiden voor de lidstaat en de organen daarvan. Deze hebben betrekking op informatieverplichtingen, verplichtingen ten aanzien van samenwerking, verplichtingen ten aanzien van nationale controle en verplichtingen ten aanzien van sancties.

In het algemeen kan op basis van het onderzoek worden gewezen op een ontwikkeling om, meer dan tot nu toe, decentrale overheden bij de uitvoering van Europese regels in te schakelen. Op veel terreinen is niet meer (enkel) de centrale overheid degene die in eerste instantie is betrokken bij de uitvoering en naleving van het Europese recht. Dit vindt steeds meer plaats op een territoriaal of functioneel gedecentraliseerd niveau, waarbij in het bijzonder kan worden gewezen op dat van de provincies en gemeenten.

2. Kan de ICER haar perspectieven geven op de Europese dimensie van het toezicht? Op welk niveau zal de Europese regelgever het toezicht in de toekomst inrichten? Is een ontwikkeling te voorzien, dat de Europese toezichthouders hun toezichthoudende functie zullen uitbreiden? En zo ja, welke consequenties brengt dat met zich mee voor het nationale toezicht en voor de ministeriële verantwoordelijkheid? Zou het mogelijk zijn een consistent kader voor Europees toezicht te ontwikkelen?

Het diffuse karakter van het onderwerp waarop het onderhavige advies betrekking heeft en de breedte van de vraagstelling maken het moeilijk om tot een volledige beantwoording van alle gestelde vragen te komen. In het algemeen kan wel worden gesteld dat 'de Europese dimensie van toezicht' geen onderwerp is waarbij eenvoudig een consistente beleidslijn valt te onderkennen. Er is dan ook geen sprake van een integrale Europese toezichtsvisie. Wel lijkt het denkbaar een consistent kader voor Europees toezicht te ontwikkelen. Dit zal echter van de lidstaten en de Commissie een permanente aandacht vragen die er op dit moment zeker niet is. Het onderhavige advies kan ertoe strekken om wat Nederland betreft ten aanzien van dit onderwerp nieuwe activiteiten te gaan ontplooiën.

Hoewel het dus niet eenvoudig is een consistente beleidslijn te ontdekken, wordt wel geconstateerd dat de Europese Commissie in toenemende mate eisen stelt aan de nationale controles. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op verordening 2988/95 betreffende de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, waarin de mogelijkheden voor dergelijke eisen verder worden uitgebreid naar de aard, de frequentie en de wijze van uitvoering van de controles en verificaties door de lidstaten. Ook lijkt er een toename waarneembaar van de eigen controles van de Commissie. Het gaat dan bijvoorbeeld om de ontwikkeling dat in het landbouwwrecht de controleurs van de Commissie een samenwerkingsrol hebben gekregen en naast hun collega's van de lidstaat kunnen functioneren. Daarnaast is de Commissie in een aantal gevallen soms bevoegd tot zogenaamde eerstelijnscontrole (op de justitiabelen zelf in plaats van alleen op de nationale controleurs).

Gezien het feit dat het de lidstaten zijn die, in hun hoedanigheid van internationaal rechtspersoon, zijn gebonden aan de Europese verdragen en als zodanig aansprakelijk kunnen worden gesteld door de Commissie of andere lidstaten voor de schending van Europees recht, is onder meer aan de orde de vraag of, en zo ja, welke consequenties voortvloeien uit het Europese recht voor de ministeriële verantwoordelijkheid bij niet naleving van dit recht door de decentrale overheden en zelfstandige bestuursorganen (zbo's). Ook is deze vraag aan de orde als een lidstaat, met inbegrip van de decentrale overheden en zbo's door particulieren aansprakelijk worden gesteld voor schade geleden door een schending van het gemeenschapsrecht. De ICER is van oordeel dat er een spanning bestaat tussen de externe aansprakelijkheid en de interne verantwoordelijkheid.

Wanneer de inbreuk op het gemeenschapsrecht wordt gemaakt door een zelfstandig bestuursorgaan is de situatie in dit opzicht overigens duidelijk: de vakminister is primair verantwoordelijk ten opzichte van het parlement. Anders ligt dit als bij de uitvoering van Europese regelgeving andere bestuursorganen zijn betrokken die niet (volledig) onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Er kunnen zich dan al snel complicaties voordoen. Dit geldt in het bijzonder voor gemeenten en provincies, omdat zij in tegenstelling tot bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen een open huishouding en een eigen democratische legitimatie hebben. De waterschappen nemen een tussenpositie in, omdat de waterschappen over een zekere autonome bevoegdheid beschikken. De lidstaat is op grond van het gemeenschapsrecht aansprakelijk voor handelingen van alle overheden binnen een lidstaat. Die aanspreekbaarheid op zich en de maatregelen die de betrokken minister kan treffen om decentrale

overheden te bewegen om binnen de grenzen van het Europees recht te blijven of overtredingen te herstellen bepalen tevens de omvang van zijn verantwoordelijkheid jegens het nationale parlement. Uitgaande van de verantwoordelijkheid van de lidstaat (lees: centrale overheid) om te waarborgen dat het gemeenschapsrecht wordt nageleefd, pleit de ICER er daarom voor om de nadruk meer te leggen op het voorkomen van overtredingen van het Europees recht dan op het herstellen van eerder in strijd met het Europese recht verrichte handelingen. Voor het laatste zullen dan wel extra bevoegdheden dienen te worden gerealiseerd, zoals recentelijk in het voorstel voor een Wet toezicht Europese subsidies.

3. Worden de inhoudelijke en formele aspecten van Europese toezichtsarrangementen op dit moment helder beschreven? Wordt voldoende inzichtelijk gemaakt in welke mate een toezichtsarrangement (binnen de bestuurlijke context van het betreffende beleidsterrein) zal functioneren?

4. Welke interventies van de Nederlandse overheid zijn in de toekomst in Europees verband mogelijk en wenselijk, gelet op de ontwikkelingen op het terrein van het toezicht?

In het algemeen is er geen sprake van een duidelijke beschrijving van de inhoudelijke en formele aspecten van Europese toezichtarrangementen, zoals bedoeld in de checklist van de commissie-Holtslag. Hoewel de verdeling van bevoegdheden tussen betrokken organen doorgaans wel duidelijk is, wordt het toezichtbeleid lang niet altijd expliciet vastgelegd (zoals de doelstelling van het toezicht, de in te zetten middelen, een regeling van de informatierelaties en een prioriteitstelling). Voor een deel kan deze lacune overigens worden verklaard uit het feit dat lidstaten primair zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van controles en voor de implementatie van Europese regels.

Bestuurlijke benadering prevaleert

De ICER wil waarschuwen voor een uitsluitend juridische benadering van dit probleem. Hoewel in een aantal (uitzonderings)gevallen juridische instrumenten onmisbaar zijn, meent de ICER, gelet op de in Nederland bestaande bestuurlijke verhoudingen, dat problemen in de regel langs de bestuurlijke weg opgelost zullen moeten worden. Een bestuurlijke benadering van dit vraagstuk, met een zekere nadruk op samenwerking en gezamenlijke kennisontwikkeling, zal daarom een grotere bijdrage kunnen leveren aan de oplossing dan een strikt juridische benadering.

aanbeveling 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 Europees recht, zowel op decentraal als op centraal niveau.

Uitgangspunt daarbij is de eigen verantwoordelijkheid van decentrale overheden. In dit verband wordt gewezen op het kenniscentrum decentrale overheden en Europees recht, dat thans door de ministeries van BZK en van BZ, het IPO en de VNG wordt ontwikkeld. Het voornemen is om het centrum 1 januari 2001 van start te laten gaan. Uitgebreider wordt op dit onderwerp ingegaan in het kabinetsstandpunt Grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking (kamerstukken II 1999/2000, 27 242, nr. 1, blz. 8-9). De noodzaak tot toepassing van het toezichtinstrumentarium zou in belangrijke mate af kunnen nemen, naarmate de Europeesrechtelijke kennis bij de decentrale overheden verder toeneemt.

Met het oog op de nationale verantwoordelijkheid voor de handhaving van het Europese recht is het van belang dat reeds bij de totstandkoming van een regel rekening wordt gehouden met de handhaafbaarheid van de beoogde regel. Daarbij moet er in het bijzonder op gelet worden dat het noodzakelijke handavingsinstrumentarium in het nationale bestel kan worden ingepast en dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de naleving van de regel kan worden waargemaakt. In het kabinetsstandpunt op het Rob-advies Wijken of herijken (kamerstukken II 1999/2000, 21 109, nr. 101) is al het belang

aangegeven van het totstandbrengen van een breed draagvlak voor het Europese recht. Decentrale (bestuurs)organen dienen daarbij tijdig bij de Brusselse besluitvorming te worden betrokken. Tevens dient rekening te worden gehouden met de bestuurlijke aspecten van voorgestelde EG-regelgeving. Dit is ook neergelegd in het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl. Hierin is tevens aangegeven dat het voor het rijk van belang is dat gemeenten en provincies zich houden aan communautaire verplichtingen. In dat kader wordt voorzien in overleg met IPO en VNG waarbij de vraag aan de orde dient te komen in hoeverre via gezamenlijk op te stellen omgangsregels bevorderd kan worden dat decentrale overheden aan hun communautaire verplichtingen voldoen.

aanbeveling 3:

De ICER beveelt de minister van BZK aan om op korte termijn te starten met het overleg over de nakoming van communautaire verplichtingen als bedoeld in het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl.

Blijvende aandacht voor toezicht

Voorts acht de ICER het van belang dat bij de onderhandelaars het bewustzijn wordt verhoogd inzake toezichtgevoelige aspecten, teneinde daar in de onderhandelingsfase op adequate wijze mee om te kunnen gaan.

aanbeveling 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.

Bij dat laatste kan het kenniscentrum decentrale overheden, zoals hierboven beschreven een belangrijke rol vervullen. Daarnaast pleit de ICER voor het regelmatig organiseren van activiteiten als seminars en themabijeenkomsten voor alle betrokkenen. Op die manier kan een bijdrage worden geleverd aan de inbedding van nieuwe ontwikkelingen in de betrokken organisaties en aan de verdere opbouw van kennis over dit onderwerp. De ICER zou hierbij op verzoek van het kabinet zelf het voortouw kunnen nemen.

aanbeveling 5:

Om de bewustwording van de aan toezicht verbonden Europeesrechtelijke 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.

Relevante vragen die in een handleiding voor Nederlandse onderhandelaars kunnen worden opgenomen zijn bijvoorbeeld:

- Moet in het Europese besluit worden voorzien in een specifiek toezichtarrangement; en zo ja wat is hiervan de doelstelling?
- Is de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden rond het toezicht helder?
- Zijn gelet op de doelstelling van het toezicht de gekozen organisatorische vorm en het gekozen middel het meest geschikt? Daarbij zou in ieder geval aandacht moeten worden geschonken aan de vraag, welke toezichthouder het meest in aanmerking komt om de toezichthoudende taak uit te voeren (Commissie of lidstaat). Daarnaast dient een expliciete afweging plaats te vinden over welk

instrumentarium gelet op de doelstelling van het toezicht het meest geschikt is (proportionaliteit van het toezicht).

- Is het gekozen toezichtarrangement inpasbaar in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen?
- Welke consequenties heeft het voorstel voor de omvang en reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid?
- Welke minister zou primair verantwoordelijk gesteld moeten worden voor de uitvoering van het onderhavige Europese besluit?

Noodzaak aanvullende instrumenten

De vraag is aan de orde of de centrale overheid voldoende instrumenten in handen heeft als een decentrale overheid of zbo nalatig is in de uitvoering van de aan haar toevertrouwde taken en verantwoordelijkheden. Dit omdat elke lidstaat (lees: centrale overheid) bij een inbreukprocedure door de Commissie ex artikel 226 EG aansprakelijk is voor onvolkomenheden die zich op decentraal niveau voordoen. Voorts kan een lidstaat, met inbegrip van de decentrale overheden en zbo's, ook door particulieren aansprakelijk worden gesteld voor schade geleden door een schending van het gemeenschapsrecht volgens het recht van de betrokken lidstaat.

De ICER onderschrijft de mening van de ICCW in haar rapport 'Communautaire verplichtingen van decentrale overheden' dat in de regel de centrale overheid over voldoende instrumenten beschikt om de naleving van communautaire verplichtingen door decentrale overheden en zbo's te bevorderen. Het betreft onder meer de instrumenten bestuurlijk toezicht, 'peer pressure', het zenden van een declaratoire brief, het verstrekken van voorlichting of advies en het geven van een algemene aanwijzing. De ICER verwijst kortheidshalve naar hoofdstuk 5 van het ICCW-rapport. Deze instrumenten bieden echter geen soelaas als een decentrale overheid of zbo ook na toepassing van deze instrumenten nalaat (bepaalde) communautaire verplichtingen na te komen. Het kwaad is dan immers al geschied. Voor dergelijke uitzonderlijke gevallen is de ICER van mening, dat de centrale overheid over verdergaande instrumenten dient te beschikken. Zij zou in dergelijke gevallen tevens gebruik moeten kunnen maken van de bevoegdheid tot het geven van een bijzondere aanwijzing, en het verhaals- of regresrecht zoals aanbevolen in het ICCW-rapport. Bij de introductie van dergelijke instrumenten dient in elk geval wel aan de volgende voorwaarden te worden voldaan:

- toepassing komt pas aan de orde als een decentrale overheid of zbo ook na toepassing van lichtere instrumenten nalatig blijft (bepaalde) communautaire verplichtingen na te komen;
- toepassing kan slechts in onderlinge samenhang plaatsvinden, en
- toepassing zal op juridisch genormeerde wijze dienen te geschieden.

De introductie van verder reikende instrumenten, zoals de mogelijkheden van een intrabestuurlijke dwangsom, bestuursdwang, een taakverwaarlozingsregeling, alsmede het opleggen van een intrabestuurlijke boete, kan pas worden overwogen als blijkt dat de instrumenten van de aanwijzingsbevoegdheid en het verhaals- of regresrecht niet of onvoldoende effect sorteren.

aanbeveling 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, taakverwaarlozingsregeling of intrabestuurlijke boete in te voeren.

aanbeveling 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.

Coördinatie en taakverdeling

Wat de coördinatie- en taakverdelingsproblematiek betreft, is er in beginsel sprake van een sluitend systeem. Uitgangspunt is dat de eerstverantwoordelijke minister de minister is die bij zijn benoeming een bepaald onderwerp in zijn portefeuille heeft gekregen. Bij onduidelijkheden of meningsverschillen kan de minister-president volgens het reglement van orde van de ministerraad terzake een beslissing nemen. De ICER wijst er op, dat bij de implementatie en doorwerking van het Europese recht logischerwijs dient te worden aangesloten bij het coördinatiestelsel zoals we dat in ons nationale recht kennen. Hiermee wordt er voor de decentrale overheden zoveel mogelijk duidelijkheid gecreëerd. De ICER signaleert echter dat er in de praktijk ook andere oplossingen worden gekozen. Zo fungeert het ministerie van BZK als verantwoordelijk ministerie bij de behandeling van klachten en inbreukprocedures afkomstig van de Europese Commissie welke betrekking hebben op een handelen of nalaten van een mede-overheid op het terrein van aanbestedingen en staatssteunzaken. Voor de laatste categorie zaken geldt bovendien dat het ministerie van BZK als coördinatiepunt fungeert voor steunmeldingen welke van mede-overheden afkomstig zijn. Deze taakverdeling houdt verband met de coördinerende taak van de minister van BZK ten aanzien van het rijksbeleid dat de mede-overheden raakt. Er kan onduidelijkheid bestaan tussen een andere coördinerende minister, zoals de minister van Financiën, en een vakminister of tussen vakministers onderling. Daarnaast kunnen zich vragen voordoen welke minister voor welk type activiteit verantwoordelijk is, zoals het informeren van decentrale overheden, het entameren van acties en de aanspreekbaarheid voor het parlement. Ook hier lijkt niet op alle onderdelen sprake van een bij voorbaat heldere situatie. Tot slot kan zich de situatie voordoen dat ministeries met betrekking tot een Europeesrechtelijk dossier zich niet (langer) verantwoordelijk achten voor het betrokken dossier. Overigens liggen bij complexe problemen, die de grenzen van ministeries overstijgen, eenvoudige oplossingen niet voor de hand. Wanneer de inbreuk op het gemeenschapsrecht echter wordt gemaakt door een zelfstandig bestuursorgaan, is de vakminister primair verantwoordelijk ten opzichte van het parlement. Bij de vragen die hier in het geding zijn moet steeds voor ogen gehouden worden dat de Europese Commissie niet een of meer Nederlandse ministers op hun verantwoordelijkheid aanspreekt, maar de Nederlandse regering.

Het onderscheid tussen autonomie en medebewind speelt naar de mening van de ICER geen rol bij de vraag welke minister eerstverantwoordelijk is. In beginsel is het de vakminister die aan zet is bij overtredingen van het gemeenschapsrecht door de decentrale overheid. Daarbij is de minister van BZK vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid betrokken bij de inzet van een aantal instrumenten.

aanbeveling 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 welk(e) departement(en) voor concrete dossiers verantwoordelijk is (zijn).

Namens de Interdepartementale Commissie Europees Recht,

Th.J.A.M. de Bruijn,
eerste voorzitter

P.H. Holthuis,
tweede voorzitter

Postadres Secretariaat ICER:
Kamer 4A63
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG
fax: (070) 348 5128