

Vergaderjaar 2003–2004

**21 109**

## **Uitvoering EG-Richtlijnen**

**Nr. 137**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 februari 2004 en het nader rapport d.d. 12 juni 2004 inzake de toepassing van EG-richtlijnen door decentrale overheden, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 4 december 2003, no.03.005036, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag inzake toepassing van EG-richtlijnen door decentrale overheden.*

*Bij het kabinet is de vraag gerezen «welke handelwijze gevolgd 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».*

*Deze vraag acht het kabinet van belang omdat zich de situatie kan voordoen dat een «decentrale overheid» wordt aangesproken op het niet in overeenstemming zijn van nationale wetgeving met een Europese richtlijn. Het kabinet heeft het voornemen hiervoor beleid te ontwikkelen en acht het wenselijk vooraf de Raad te horen. De Raad is verzocht om het ICER-advies «Toepassing van EG-richtlijnen door decentrale overheden» te betrekken bij zijn oordeelsvorming.*

*De Raad acht genoemd advies naar doel en strekking een bruikbaar uitgangspunt voor het ontwikkelen van beleid. Hij oordeelt het gewenst dat handelen van niet-centrale bestuursorganen overeenkomstig de uitkomst van de in het advies aanbevolen consultatie, tot gevolg zal hebben dat het Rijk eventuele daaruit voortvloeiende schadeclaims voor zijn rekening zal nemen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 december 2003, nr. 03.005036, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State (van het Koninkrijk) zijn advies inzake het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 februari 2004, nr. W03.03 0501/l, bied ik U hierbij aan.

#### *1. Adviesaanvraag*

*De Raad begrijpt de adviesaanvraag aldus, dat zijn oordeel wordt gevraagd over het advies dat de Interdepartementale Commissie Europees Recht heeft uitgebracht met betrekking tot de genoemde vraag, in het bijzonder over de daarin gegeven aanbevelingen en de analyse waarop die aanbevelingen berusten.*

*Uit dat advies leidt hij af dat onder «decentrale overheden» in dit verband worden verstaan bestuursorganen die niet behoren tot de centrale overheid in enge zin.<sup>1</sup> Het gaat dan om bestuursorganen van de in hoofdstuk 7 van de Grondwet bedoelde openbare lichamen – dus de provincie-, gemeente- en waterschapsbesturen en de (besturen van de) bedrijfslichamen -, om bij gemeenschappelijke regeling of bij «voorziening»<sup>2</sup> in het leven geroepen bestuursorganen, en om zelfstandige bestuursorganen. Deze zullen in dit advies worden aangeduid als «niet-centrale bestuursorganen». De vraag is toegespitst op deze organen, omdat zij geconfronteerd kunnen worden met mogelijk onjuiste of onvolledige omzetting van een richtlijn, terwijl zij niet betrokken zijn bij de omzetting: dat is vrijwel altijd een zaak van de centrale overheid in enge zin.*

## *2. Het probleem*

*Volgens het ICER-rapport heeft de situatie waarin een niet-centraal bestuursorgaan zich geplaatst ziet voor de vraag of een richtlijn wel volledig en geheel correct is omgezet, zich in de praktijk nog niet vaak voorgedaan. De vraag kan naar verwachting in de toekomst echter vaker voorkomen, nu het Europese recht steeds verder doordringt in de nationale rechtsorde en de niet-centrale bestuursorganen steeds alerter worden op de (juiste) toepassing van het Europese recht.*

## *3. Het ICER-rapport*

*De Raad stelt vast dat het ICER-rapport in grote lijnen een juiste voorstelling van zaken geeft van de problemen en een aanvaardbare wijze van handelen aanbeveelt. Hij leest in het rapport dat vooropgesteld wordt dat alle nationale bestuursorganen – centrale en niet-centrale – het Europese recht in acht hebben te nemen en dat zij in geval van strijd tussen Europees recht en nationaal recht in beginsel voorrang zullen moeten geven aan het Europese recht. Verder moeten door het nationale recht zoveel mogelijk richtlijnconform uit te leggen de gevolgen van eventuele gebreken in omzetting van richtlijnen naar de mate van het mogelijke worden gemitigeerd. Daarvan uitgaande, acht de Raad het rapport een bruikbare grondslag voor het vaststellen van kabinetsbeleid.*

## *1–3.*

De constatering van de Raad worden door mij onderschreven. Alle nationale bestuursorganen – centrale en decentrale – hebben het Europese recht in acht te nemen en dienen in geval van strijd tussen Europees recht en nationaal recht in beginsel voorrang te geven aan het Europese recht. De gevolgen van eventuele gebreken in de nationale omzetting van een Europese richtlijn moeten dan ook naar mate van het mogelijke worden gemitigeerd door het nationale recht zoveel mogelijk richtlijnconform uit te leggen en toe te passen. Het belang van het ICER-rapport ligt in het bijzonder daar waar aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van de handelswijze van decentrale organen, die zich bij de toepassing een bepaling van nationaal recht voor de vraag geplaatst zien of een richtlijn wel volledig en geheel correct in nationale regelgeving is omgezet zonder dat daarover al een rechterlijke uitspraak voor handen is.

## *4. De consultatieprocedure*

*Een belangrijk element van de ICER-voorstellen is de daarin aanbevolen consultatieprocedure. Om te voorkomen dat de opvattingen over de vraag wanneer ook bij richtlijnconforme uitleg sprake is van gebrekkige of onjuiste omzetting van een richtlijn, en over hoe dan te handelen, onnodig uiteenlopen, wordt aanbevolen dat niet-centrale bestuursorganen zich – bij voorkeur door tussenkomst van het «Kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden» – verstaan met het voor de omzetting verantwoordelijke ministerie teneinde te proberen tot een eensluidende visie te komen. De Raad acht dat een verstandige aanpak. Op deze wijze kan een zekere eenheid van regie worden betracht, zonder dat bestaande beslissingsvrijheid van de betrokken niet-centrale bestuursorganen wezenlijk in het gedrang komt. Hij beveelt daarbij aan om als kabinetsstandpunt bekend te maken dat het Rijk eventuele schade ten gevolge van handelen in overeenstemming met de uitkomst van de consultatie, voor zijn rekening zal nemen. Een dergelijke opstelling zal niet alleen een krachtige stimulans vormen voor de betrokken niet-centrale bestuursorganen om de consultatieprocedure te volgen en voor*

---

<sup>1</sup> «In enge zin», omdat de zelfstandige bestuursorganen kunnen worden aangemerkt als behorende tot de centrale overheid in ruime zin.

<sup>2</sup> Zie artikel 109 van de Wet op de bedrijfsorganisatie.

*beide partijen om deze serieus te nemen, maar daarmee wordt ook recht gedaan aan de omstandigheid dat het normaliter de rijksoverheid is die verantwoordelijk is voor de juiste en tijdige omzetting van richtlijnen.*

4.

Wanneer een niet-centraal bestuursorgaan van oordeel is dat er sprake is van gebrekkige of onjuiste omzetting van een richtlijn in de nationale wetgeving, of wanneer het vermoeden bestaat dat hiervan sprake is, is het van groot belang dat het betreffende bestuursorgaan en het ministerie, dat voor de omzetting van de richtlijn verantwoordelijk is, overleg voeren om tot een eensluidende visie te komen over de uitleg van de richtlijn. Dit zorgt ervoor dat mogelijk gebrekkige en onjuiste omzettingen van richtlijnen onder de aandacht van verantwoordelijke ministeries worden gebracht en voorkomt dat er onnodig uiteenlopende visies voortbestaan over betreffende nationale bepalingen en de toepassing daarvan. Ik deel bovendien de opvatting van de Raad dat, wanneer het voor de omzetting van de richtlijn verantwoordelijk ministerie door het bestuursorgaan over de wijze van handelen is geconsulteerd, het Rijk de schade, die is veroorzaakt door het handelen overeenkomstig het advies van het ministerie, niet zou moeten trachten te verhalen op het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan heeft dan immers onrechtmatig gehandeld in navolging van het advies van het betreffend ministerie, zodat de daaruit voortvloeiende schade ook door het Rijk zou moeten worden gedragen. Deze beleidslijn kan niet-centrale bestuursorganen ertoe aanmoedigen om in geval van twijfel over de juistheid van de nationale omzetting van de richtlijnen ook daadwerkelijk contact op te nemen met het betreffende ministerie.

*De Raad heeft geen bezwaar tegen openbaarmaking van dit advies.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken in te stemmen met toezending van dit standpunt aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner