

**Interdepartementale Commissie
Europees Recht (ICER)**

Aan De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

De Minister van Verkeer en Waterstaat
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum
30 maart 1999

Doorkiesnummer
(070) 370 6198

Onderwerp
advies inzake het arrest Commissie/Frankrijk (C-265/97)

Hierbij bieden wij u aan een advies over het arrest Commissie/Frankrijk (C-265/97) van het Hof van Justitie EG. De ICER heeft het arrest geanalyseerd op de gevolgen daarvan voor de rechtspraktijk. Bij het opstellen van het advies zijn mede betrokken:

- verordening (EG) nr. 2679/98 van de Raad van 7 december 1998 inzake de werking van de interne markt wat het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten betreft (PbEG L 337/8), hierna: de verordening, en
- de resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 7 december 1998 betreffende het vrije verkeer van goederen (PbEG L 337/10); hierna: de resolutie.

Verordening en resolutie hangen namelijk nauw samen met de gebeurtenissen die hebben geleid tot het arrest. De ICER heeft besloten u als volgt te adviseren.

Arrest, verordening en resolutie in samenhang gezien

In het arrest heeft het Hof vastgesteld dat Frankrijk zijn verdragsverplichtingen uit hoofde van vooral de artikelen 30 en 5 van het EG-verdrag niet was nagekomen door niet alle noodzakelijke maatregelen te nemen om te verhinderen dat acties van particulieren het vrije verkeer van groente en fruit belemmerden. Nieuw aan het arrest is dat een lidstaat is gehouden op te treden tegen gedragingen van particulieren die feitelijk afbreuk doen aan de effectiviteit van communautaire bepalingen. Uit de feiten van de zaak blijkt dat het gaat om een inbreuk op het vrij verkeer van goederen door de overheid in het geval dat zij stelselmatig en langdurig niet optreedt tegen ernstige en evidente acties van particulieren.

Volgens de verordening lijkt er eerder sprake te zijn van een inbreuk op de verdragsverplichtingen bij een verzuim om tegen acties van particulieren op te treden dan ingevolge de feiten of omstandigheden die aanleiding gaven tot het arrest. In de verordening ontbreken immers de woorden "stelselmatig" en "langdurig". Zowel arrest als verordening gaat uit van handhaving van de openbare orde als een

uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten. De resolutie laat zich er niet over uit. Maar gelet op de overwegingen van de resolutie alsmede het ontbreken van een bindend rechtskarakter aan de resolutie, mag worden aangenomen dat deze uitsluitende bevoegdheid door de resolutie niet wordt aangetast.

De conclusie is dat op grond van de verordening en de resolutie een optreden door de Commissie tegen een aan lidstaten toe te schrijven belemmering van het vrije verkeer van goederen eerder mogelijk lijkt te zijn dan op grond van het arrest. Anderzijds gaan , zoals hiervoor aangegeven, zowel het arrest als de verordening en (impliciet) de resolutie uit van de handhaving van de openbare orde, behoudens een marginale toetsing door het Hof, als een uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten. Gezien het feit dat zowel de verordening als de resolutie erkent dat door lidstaten te treffen maatregelen geen afbreuk mogen doen aan de uitoefening van de grondrechten, is het aannemelijk dat het Hof ook van deze lijn zal uitgaan.

De Nederlandse situatie

Nagegaan is op welke wijze de handhaving van de openbare orde in de regelgeving is uitgewerkt. Hierbij zijn vooral bezien de mogelijkheden van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en de Politiewet 1993. Gelet op deze uitwerking wordt geconcludeerd dat het beschikbare wetgevingsinstrumentarium in elk geval theoretisch toereikend is om op te kunnen treden in situaties zoals die in het arrest aan de orde waren. De ICER oordeelt aanpassing in wet- en regelgeving dan ook niet als noodzakelijk.

Indien zich een crisissituatie voordoet is de beschikbaarheid van een adequaat bestuurlijk-juridisch instrumentarium echter niet voldoende. Op uitvoerend niveau dient er ook duidelijkheid te bestaan wie wanneer welke bevoegdheid uitoefent. In dat kader is begin 1997 in de ministerraad het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming aanvaard. Hierin staan op hoofdlijnen eenduidige coördinatie- en besluitvormingsstructuren voor de rijksoverheid beschreven. Kern is dat er een Departementaal Coördinatiecentrum (DCC) wordt geactiveerd ingeval van een crisis die zich in hoofdzaak afspeelt op het beleidsterrein van één ministerie. Indien een crisis zich uitstrekt over en directe, ingrijpende gevolgen heeft voor beleidsterreinen van meerdere ministeries, volgt een zwaardere interdepartementale coördinatie welke in beginsel wordt verzorgd door het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) dat permanent is ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met het oog op de uitvoering van maatregelen door of via decentrale overheden draagt het NCC ook zorg voor coördinatie naar de betrokken besturen.

Vanwege de mogelijke consequenties van het niet-voldoen aan de verordening oordeelt de ICER het zinvol de andere overheden op de hoogte te stellen van de inhoud van dit advies, met inbegrip van verordening en resolutie. Hierbij dient overigens nadrukkelijk te worden gewezen op mogelijke acties van particulieren om via een gerechtelijke procedures geleden schade vergoed te krijgen.

Van alle betrokken overheden - op centraal niveau evenzeer als op decentraal niveau - mag dus, gelet op verordening en resolutie, in voorkomende situaties actief handelend optreden worden verwacht. Alle overheden zijn betrokken bij het uitvoering geven aan europeesrechtelijke verplichtingen. Hoewel een minister geen ministeriële verantwoordelijkheid draagt voor het handelen van onder meer gemeenten of provincies kan de rijksoverheid zich echter niet onttrekken aan het verzekeren van de naleving van communautaire verplichtingen door die andere overheden. Over de wijze

waarop de rijksoverheid deze verantwoordelijkheid kan waarmaken verwijst de ICER in dit verband korthedshalve naar een desbetreffend advies dat de Interdepartementale commissie voor constitutionele aangelegenheden en wetgevingsbeleid (ICCW) dit voorjaar zal uitbrengen.

Conclusie

De ICER concludeert dat aanpassing van wet- regelgeving naar aanleiding van arrest, verordening en resolutie niet noodzakelijk is. Wel adviseert zij om de inhoud van het advies met bijbehorende verordening en resolutie via de geëigende kanalen ter kennis te brengen van de andere overheden.

Namens de Interdepartementale Commissie Europees Recht,

mr. S.I.H. Gosses
(eerste voorzitter)

prof. mr. C.P.M. Cleiren
(tweede voorzitter)

*Postadres Secretariaat ICER:
Kamer 4A63
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG
fax: (070) 3 48 51 28*

Advies inzake het arrest Commissie/Frankrijk (C-265/97)

Advies van de Interdepartementale Commissie Europees Recht
maart 1999

1. Samenvatting van het arrest

In zijn arrest van 9 december 1997 (Commissie/Frankrijk; C-265/95) heeft het Hof van Justitie EG vastgesteld dat Frankrijk zijn verdragsverplichtingen uit hoofde van vooral de artikelen 30 en 5 van het EG-verdrag niet was nagekomen door niet alle noodzakelijke maatregelen te nemen om te verhinderen dat acties van particulieren het vrije verkeer van groente en fruit belemmerden.

Gedurende een periode van meer dan tien jaar kwam het voor dat Franse landbouwers vrachtwagens die landbouwproducten uit andere lidstaten vervoerden, leeghaalden en soms zelfs de lading vernietigden. Chauffeurs werden regelmatig bedreigd. De Franse regering nam maatregelen in de preventieve sfeer waardoor volgens de Franse regering het aantal acties aanmerkelijk was gedaald. De Commissie was van oordeel dat uit het nog steeds met regelmaat voorkomen van dergelijke acties bleek dat deze maatregelen onvoldoende waren. Het verweer dat het vaak ging om zeer korte (ongeveer tien minuten durende) acties die ingrijpen haast onmogelijk maakten was naar het oordeel van de Commissie niet overtuigend omdat deze acties vaak wel door televisieploegen werden verslagen. De Commissie is van mening dat er sprake was van stelselmatige en structurele acties, zonder dat de Franse overheid daartegen effectief optrad.

Het Hof stelt voorop dat het vrije verkeer van goederen een van de fundamentele beginselen van het Verdrag is. Het concludeert dat de bepalingen inzake het vrije verkeer niet alleen van toepassing zijn op overheidsmaatregelen die het vrije verkeer van goederen beperken maar dat het ook van toepassing kan zijn wanneer een lidstaat niet de vereiste maatregelen heeft genomen ter opheffing van belemmeringen van het vrije goederenverkeer waarvan de oorzaak buiten de sfeer van de overheid ligt (punt 31).

Artikel 30 verbiedt de lidstaten dus niet enkel zelf te handelen of zich te gedragen op een wijze die het handelsverkeer kan belemmeren. In samenhang met artikel 5 verplicht het hen ook alle noodzakelijke en passende maatregelen te nemen om de eerbiediging van die fundamentele vrijheden op hun grondgebied te verzekeren (punt 32). De lidstaten blijven zelf bij uitsluiting bevoegd terzake van maatregelen ter handhaving van de openbare orde en de vrijwaring van de binnenlandse veiligheid en beschikken over een beoordelingsmarge om uit te maken welke maatregelen het meest geschikt zijn (punt 33).

Het Hof concludeert als volgt: “Door niet alle noodzakelijke adequate maatregelen te nemen om te verhinderen dat acties van particulieren het vrije verkeer van groenten en fruit belemmerden, is de Franse Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 30 EG-Verdrag in samenhang met artikel 5 van het Verdrag en krachtens de gemeenschappelijke marktordeningen voor landbouwproducten.”

Nieuw aan het arrest is dat een lidstaat is gehouden op te treden tegen gedragingen van particulieren die feitelijk afbreuk doen aan de effectiviteit van communautaire bepalingen. Uit de feiten van de zaak blijkt dat het moet gaan om een inbreuk op het vrij verkeer van goederen door de overheid in het geval dat zij stelselmatig en langdurig niet optreedt tegen ernstige en evidente acties van particulieren. Gelet op de overwegingen van het Hof kan ook in andere gevallen sprake zijn van een inbreuk in het geval dat een overheid niet optreedt tegen door particulieren opgeworpen belemmeringen van het handelsverkeer.

2. De verordening en de resolutie inzake het vrij verkeer van goederen

Met het arrest hangen nauw samen:

- verordening (EG) nr. 2679/98 van de Raad van 7 december 1998 inzake de werking van de interne markt wat het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten betreft (PbEG L 337/8), hierna: de verordening, en
- de resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 7 december 1998 betreffende het vrije verkeer van goederen (PbEG L 337/10); hierna: de resolutie.

Over het voorstel van de Commissie voor de verordening van 18 november 1997 (COM (97) 619 def.) hebben de ICER en de ICER-V reeds eerder advies uitgebracht (ICER 98/10 en ICER-V 98/22). Zowel de tekst van de verordening als die van de resolutie is als bijlage bij dit advies gevoegd.

2.1 De verordening

In de verordening staat centraal artikel 4 waarin voor de lidstaten een basisverplichting is neergelegd. Hierin is bepaald dat de betrokken lidstaat, indien zich belemmeringen voordoen, alle noodzakelijke en evenredige maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat het vrije verkeer van goederen op het grondgebied van de lidstaat is gewaarborgd overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag. Ingevolge artikel 3 is een lidstaat overigens verplicht bij een (dreigende) belemmering alle relevante informatie per omgaande aan de Commissie mee te delen. Dezerzijds wordt ervan uitgegaan dat deze verplichting zich meer concreet richt op de verantwoordelijke minister. Bovendien dient een betrokken lidstaat zo spoedig mogelijk te reageren op verzoeken om informatie van de Commissie en van andere lidstaten over de aard van de (dreigende) belemmering en over ondernomen of te ondernemen maatregelen.

Artikel 5 bouwt voort op artikel 4 in die zin dat indien de Commissie is gebleken van belemmeringen inzake het vrije verkeer van goederen, zij de nodige vervolgactiviteiten kan ontplooien. De Commissie kan besluiten zich te richten tot een lidstaat waarbij deze wordt verzocht de noodzakelijke en evenredige maatregelen te nemen om binnen de door de Commissie vastgestelde termijn, een einde aan de belemmeringen te maken (artikel 5, eerste lid). De tekst van de kennisgeving aan de betrokken lidstaat wordt gepubliceerd in het Publicatieblad EG.

Vervolgens moet de lidstaat binnen een termijn van vijf werkdagen na ontvangst van het besluit de Commissie in kennis stellen van genomen of voorgenomen stappen. Indien geen stappen worden ondernomen, worden de redenen meegedeeld waarom er geen sprake zou zijn van een inbreuk op de artikelen 30 tot en met 36 van het EG-verdrag (artikel 5, vierde lid). Ingevolge het vijfde lid kan de Commissie bij wijze van uitzondering verlenging van deze termijn toestaan.

Voldoet een lidstaat niet aan het verzoek van de Commissie, dan staat het de Commissie dan wel een andere lidstaat vrij een inbreukprocedure tegen de betrokken lidstaat te beginnen (artikelen 169 en 170 EG-verdrag). Omgekeerd zou het besluit van de Commissie, voor zover moet worden aangenomen dat het op rechtsgevolg is gericht, op initiatief van de lidstaat kunnen worden vernietigd (artikel 173 EG-verdrag).

In zijn arrest laat het Hof zich niet uit over de relatie tussen de uitoefening van een (nationaal) grondrecht en het vrij verkeer van goederen. Dit aspect komt wel aan de

orde in artikel 2 van de verordening. De verordening mag namelijk niet zo worden geïnterpreteerd dat zij op enigerlei wijze afbreuk doet aan de uitoefening van de grondrechten zoals die in de lidstaten erkend zijn, met inbegrip van het stakingsrecht of de stakingsvrijheid. Deze rechten kunnen ook het recht of de vrijheid behelzen om andere acties te ondernemen in het kader van de in de lidstaten bestaande bijzondere stelsels van arbeidsbetrekkingen.

2.2 De resolutie

Bij het vaststellen van de verordening is tevens overeenstemming bereikt over de resolutie. In de resolutie is de politieke wil van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, uitgedrukt om de lidstaten te herinneren aan hun verplichting om problemen met betrekking tot het vrije verkeer van goederen overeenkomstig de artikelen 30 tot en met 36 EG-verdrag "met bekwame spoed doeltreffend aan te pakken". Gezien het feit dat in de resolutie de lidstaten worden herinnerd aan hun verplichtingen om een einde te maken aan geconstateerde inbreuken op het vrije verkeer van goederen, mag worden aangenomen dat het EG-Hof van Justitie bij een geconstateerde inbreuk op het vrij verkeer van goederen eerder dan op basis van de situatie die in het arrest aan de orde was tot een veroordeling zal komen.

Uit hoofde van de resolutie verbinden de lidstaten zich concreet tot de volgende inspanningen:

- zij verbinden zich ertoe hun bedrijfsleven op de hoogte te brengen van de verstoringen van het vrije verkeer van goederen en van inspanningen om deze tegen te gaan (punt 2);
- zij komen overeen ervoor te zorgen dat er snelle en doeltreffende onderzoeksprocedures ter beschikking staan van personen die nadeel hebben ondervonden van een schending van het EG-verdrag ten gevolge van een belemmering in de zin van artikel 1 van de verordening (punt 3);
- zij komen overeen overeenkomstig de bepalingen van het EG-verdrag de nodige stappen te ondernemen om ervoor te zorgen dat verzoeken om een debat over het vrije verkeer van goederen snel op het passende Raadsniveau worden behandeld, indien een bepaalde situatie een dergelijke behandeling rechtvaardigt (punt 4).

Voorts is het van belang op te merken dat volgens de resolutie de Raad het Hof van Justitie verzoekt te overwegen of zaken die onder het toepassingsgebied van de verordening vallen, versneld kunnen worden afgehandeld. Ook belooft de Raad meer in het algemeen om voorstellen tot wijziging van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie met spoed en in een open geest te behandelen (punt 7). Tenslotte verzoekt de Raad aan de Commissie om de twee jaar na de inwerkingtreding van de verordening een verslag over de toepassing ervan uit te brengen (punt 8).

3. Reikwijdte arrest, verordening en resolutie in relatie tot "openbare orde"

In deze zaak ging het om gedragingen van particulieren die zowel een belemmering van het vrij verkeer van goederen inhielden, als een inbreuk op de openbare orde. Echter, noch uit de rechtsoverwegingen van het Hof, noch uit de verordening of de resolutie, blijkt dat de reikwijdte van een en ander ook beperkt is tot die gevallen waarin openbare orde-aspecten aan de orde zijn. Met andere woorden: ook die gevallen waarin weliswaar sprake is van handelsbelemmeringen die door particulieren

zijn veroorzaakt, maar die géén inbreuk op de openbare orde in de lidstaat vormen, kunnen binnen de reikwijdte van het arrest, de verordening en de resolutie vallen. Te denken valt bijvoorbeeld aan een aanschafbeleid van waterleidingbedrijven dat zonder goede reden uitsluitend is gericht op Nederlandse producten. Het is denkbaar dat dit een ernstige, ongerechtvaardigde belemmering van het vrij verkeer van goederen zou opleveren.

Het is moeilijk om hiervoor concrete casusposities te bedenken, zodat de praktische relevantie hiervan beperkt lijkt. Maar het aspect is wel van principieel belang omdat het een stap verder is in het aansprakelijk stellen van de nationale overheden voor gedragingen van particulieren. Omdat de praktische relevantie van dit punt vooral nog beperkt lijkt, heeft de ICER zich geconcentreerd op de concrete casus waarin sprake is van zowel handelsbelemmeringen als van inbreuken op de openbare orde.

4. Vergelijking arrest, verordening en resolutie

Vergelijking van de criteria van het arrest met de criteria van de verordening en resolutie levert het volgende beeld op.

- Uit de feiten van het arrest kan worden afgeleid dat een lidstaat die toelaat dat particulieren stelselmatig ernstig, evident en langdurig inbreuk maken op het vrij verkeer van goederen, in strijd handelt met zijn verdragsverplichtingen. Volgens de verordening is sprake van een belemmering van het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten wanneer het handelen of niet-handelen van een lidstaat
 - a. een ernstige verstoring van het vrije verkeer veroorzaakt,
 - b. aan de benadeelde particulieren ernstige schade toebrengt, en
 - c. een onmiddellijk optreden vereist om een eventuele voortduring, uitbreiding of verergering of schade in kwestie te voorkomen.Volgens de verordening lijkt er dus eerder sprake te zijn van een inbreuk op de verdragsverplichtingen bij een verzuim om tegen acties van particulieren op te treden dan ingevolge de feiten of omstandigheden die aanleiding gaven tot het arrest. In de verordening ontbreken immers de woorden "stelselmatig" en "langdurig".
- Zowel het arrest als de verordening (zesde overweging) gaat uit van handhaving van de openbare orde als een uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten. De resolutie laat zich er niet over uit. Maar gelet op de zevende overweging van de resolutie, alsmede het ontbreken van een bindend rechtskarakter aan de resolutie, mag worden aangenomen dat deze uitsluitende bevoegdheid door de resolutie niet wordt aangetast. Hierbij wordt aangetekend dat deze bevoegdheid exclusief is in die zin dat de EG-instellingen niet kunnen aangeven welke maatregelen door de lidstaten dienen te worden getroffen. Dit laat onverlet dat het Hof bevoegd blijft de geschiktheid van de maatregelen om een belemmering weg te nemen, te beoordelen (marginale toetsing).
- De verordening erkent dat door lidstaten te treffen maatregelen geen afbreuk mogen doen aan de uitoefening van de grondrechten (met inbegrip van het stakingsrecht of de stakingsvrijheid). Ook de resolutie gaat hiervan uit. Het Hof heeft zich in het arrest niet uitgelaten over de relatie tussen de uitoefening van een (nationaal) grondrecht en het vrij verkeer van goederen omdat het in de behandelde zaak niet aan de orde was.

De conclusie is dat op grond van de verordening en de resolutie een optreden door de Commissie tegen een aan lidstaten toe te schrijven belemmering van het vrije verkeer van goederen eerder mogelijk lijkt te zijn dan op grond van het arrest. Anderzijds gaan zowel het arrest als de verordening en (impliciet) de resolutie uit van de

handhaving van de openbare orde, behoudens een marginale toetsing door het Hof, als een uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten.

Gezien het feit dat zowel de verordening als de resolutie erkent dat door lidstaten te treffen maatregelen geen afbreuk mogen doen aan de uitoefening van de grondrechten, is het aannemelijk dat het Hof, mede gelet op zijn uitspraak in het arrest van 18 juni 1991, zaak C-260/89 (ERT; Jur. 1991, blz. I-2925) ook van deze lijn zal uitgaan.

Gezien voorts het feit dat uit het arrest Commissie/Frankrijk voortvloeiende verplichtingen bij een belemmering van het vrije verkeer van goederen in de verordening en de resolutie als het ware zijn "gecodificeerd", is het aannemelijk dat het Hof eerder dan op basis van de feiten van het arrest op grond van de verordening en de resolutie tot een veroordeling zal komen, in het geval dat voldaan wordt aan de hierin genoemde criteria.

5. Nationale bevoegdheden om adequate handhaving van de openbare orde te waarborgen of af te dwingen

Zoals eerder aangegeven verplicht artikel 4, eerste lid, van de verordening - naast artikel 30 van het EG-verdrag - de lidstaten alle noodzakelijke en evenredige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het vrije verkeer van goederen overeenkomstig het Verdrag is gewaarborgd. Zowel uit de considerans van de verordening als uit het arrest en (impliciet) de resolutie blijkt dat de handhaving van de openbare orde een uitsluitende bevoegdheid is van de lidstaten. Het is daarom aangewezen hier nader in te gaan op de wijze waarop de handhaving van de openbare orde in de Nederlandse wetgeving is verankerd. De huidige bevoegdheden op het terrein van de openbare orde zijn bestuursrechtelijk van aard (verordening, bevel en dergelijke). De naleving ervan kan vervolgens wel strafrechtelijk worden afgedwongen. In het bijzonder komen hierbij in beeld de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering, de Politiewet 1993 en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.

5.1 Gemeentewet

In de artikelen 172 tot en met 177 van de Gemeentewet is een aantal bevoegdheden opgenomen op het terrein van de openbare orde. Normadressaat is de burgemeester. Artikel 172, eerste lid, vormt de expliciete grondslag voor diens taak met betrekking tot de feitelijke handhaving van de openbare orde. De burgemeester is - met uitsluiting van andere gemeentelijke bestuursorganen - verplicht om zorg te dragen voor de handhaving van de openbare orde (feitelijk bewaren en herstellen). Voorts is hij bevoegd om met behulp van de politie overtredingen van wettelijke voorschriften ter zake van de openbare orde te beletten of te beëindigen. Daartoe beschikt de burgemeester over de volgende instrumenten die in de bij dit advies behorende bijlage uitgebreider worden beschreven:

- de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen;
- een lichte bevelsbevoegdheid;
- toezicht op openbare samenkomsten;
- geven van noodbevelen, en
- het vaststellen van een noodverordening.

5.2 Wetboek van Strafvordering

De artikelen 520 tot en met 540 bevatten bepalingen ter handhaving van de openbare orde door de rechter. Het gaat hier niet om verlening van bevoegdheden aan de rechter

om - bestuurlijke - bevelen te geven ter handhaving van de openbare orde of beperking van gevaren, maar om het in strafrechtelijke zin waarborgen dat de wettelijke voorschriften ter zake van de openbare orde worden nageleefd. Indien een burger een dergelijk wettelijk voorschrift (waaronder, naast een noodverordening, tevens een noodbevel moet worden verstaan) overtreedt, is hij strafbaar op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht.

5.3 Politiewet 1993

In ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels, oefent de politie haar taak uit, aldus artikel 2 van de Politiewet 1993. Het bevoegde gezag is de burgemeester indien de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde (artikel 12), maar de officier van justitie indien het optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (artikel 13).

Voor situaties vergelijkbaar met die waarop het Hofarrest betrekking heeft is meer in het bijzonder van belang artikel 16. Indien een ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis dan wel ernstige vrees voor het ontstaan van zodanige ordeverstoring zulks noodzakelijk maakt, geeft de Commissaris der Koningin aan de burgemeesters in de provincie zoveel mogelijk na overleg met hen, de nodige aanwijzingen met betrekking tot het door hen ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft de Commissarissen der Koningin en de burgemeesters, zoveel mogelijk na overleg met hen, de nodige aanwijzingen met betrekking tot het door hen ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid, onder meer indien door een ordeverstoring de veiligheid van de Staat in gevaar komt dan wel zwaarwegende belangen van de samenleving, kunnen worden geschaad.

Op grond van artikel 8 mag een politie-ambtenaar in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening:

- geweld gebruiken, wanneer het daarmee beoogde doel dit - mede gelet op de aan het gebruik van geweld verbonden gevaren - rechtvaardigt en dat doel niet op een andere wijze kan worden bereikt;
- elke plaats betreden voor zover dat voor het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven, redelijkerwijs nodig is;

de kleding van personen onderzoeken, indien uit feiten of omstandigheden blijkt dat een onmiddellijk gevaar dreigt voor hun leven of veiligheid, die van de ambtenaar zelf of van derden, en dit onderzoek noodzakelijk is ter afwending van dit gevaar.

Onder punt 3 van de resolutie wordt lidstaten gevraagd om te zorgen voor snelle en doeltreffende onderzoeksprocedures ter beschikking van personen die nadeel hebben ondervonden van een belemmering als bedoeld in de verordening. De ICER gaat er van uit dat het regelgevend kader van de Politiewet 1993 een voldoende kader biedt. Het is immers de politie die meer specifiek is belast met de openbare orde en die ook de hulp moet bieden aan hen die deze behoeven (artikel 2). Daarnaast bestaat altijd nog de mogelijkheid om in kort geding bij de civiele rechter nakoming ten aanzien van dit onderwerp te vorderen.

5.4 Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag

In deze paragraaf wordt volledigheidshalve ingegaan op de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag. Indien op grond van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden een beperkte of algemene noodtoestand wordt uitgeroepen,

kan bij koninklijk besluit worden bepaald dat van verschillende wetten verschillende bepalingen of bevoegdheden in werking treden. Wat betreft de handhaving en waarborging van de openbare orde in tijden van een noodtoestand is daarbij in het bijzonder de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag van belang. Bij een noodtoestand bevat deze wet voldoende mogelijkheden om, in het kader van de openbare orde en veiligheid, adequaat op te kunnen treden. Voor een beschrijving van de bevoegdheden wordt hier kortheidshalve naar de bij dit advies behorende bijlage.

6. Operationele toepassing van wettelijke bevoegdheden

Indien zich een crisissituatie voordoet is de beschikbaarheid van een adequaat bestuurlijk-juridisch instrumentarium niet voldoende. Op uitvoerend niveau dient er ook duidelijkheid te bestaan wie wanneer welke bevoegdheid uitoefent. In dat kader is begin 1997 in de ministerraad het Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming aanvaard. Hierin staan op hoofdlijnen eenduidige coördinatie- en besluitvormingsstructuren voor de rijksoverheid beschreven. Kern is dat er een Departementaal Coördinatiecentrum (DCC) wordt geactiveerd ingeval van een crisis die zich in hoofdzaak afspeelt op het beleidsterrein van één ministerie. Indien een crisis zich uitstrekt over en directe, ingrijpende gevolgen heeft voor beleidsterreinen van meerdere ministeries, volgt een zwaardere interdepartementale coördinatie welke in beginsel wordt verzorgd door het Nationaal Coördinatiecentrum (NCC) dat permanent is ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Met het oog op de uitvoering van maatregelen door of via decentrale overheden draagt het NCC ook zorg voor coördinatie naar de betrokken besturen.

Uitgangspunt is dat ieder ministerie zelf verantwoordelijk is voor het eigen crisisbeheersingsbeleid en de organisatorische inbedding daarvan. Ieder departement maakt hierover specifieke afspraken en legt bevoegdheden en verantwoordelijkheden vast in een departementaal handboek crisisbeheersing. Daartoe is bij alle ministeries de secretaris-generaal belast met het vaststellen van het departementaal handboek en het uitdragen van het crisisbeheersingsbeleid.

Uit het bovenstaande mag niet worden afgeleid dat de rijksoverheid bij alle crises een rol heeft. Crises kunnen zich op verschillende niveaus voordoen. Een lokale verstoring wordt zoveel mogelijk opgevangen door de op dat niveau opererende organisaties. Afhankelijk van het type verstoring kunnen op dat niveau meerdere organisaties worden ingezet (“horizontale opschaling”). Indien een crisis een grotere uitstraling heeft dan het lokale vlak, komt een hoger bestuursniveau, provincie of het rijk (“verticale opschaling”) in beeld.

7. Een praktijkvoorbeeld

De afgelopen jaren hebben zich in Nederland meermalen situaties voorgedaan die op zijn minst enige gelijkenis tonen met de situatie die uiteindelijk aanleiding heeft gegeven tot het arrest. Weg- of vaarwegblokkades door tractoren, taxi's, vrachtwagens of binnenvaartschepen hebben regelmatig de voorpagina's van de krant gehaald. De openbare orde en veiligheid zijn hierbij zeker in het gedrang gekomen. In deze paragraaf zal worden nagegaan wat voor lering er valt te trekken uit de confrontatie tussen praktijk en nationale en EG-regelgeving. Als uit te werken voorbeeld is hierbij gekozen voor Granariazaak.

Op 21 september 1987 verleende de Rijksverkeersinspectie aan het bedrijf Granaria een vergunning voor eigen vervoer. Veel binnenschippers waren tegen de verlening

van deze vergunning. Het betekende dat zij een deel van hun (beurs) vervoer zouden verliezen. Men vreesde een verlies van zes procent van de op de schippersbeurs aangeboden lading. Op langere termijn zou het een verdere uitholling van de evenredige vrachtverdeling betekenen. De binnenschippers besloten daarom tot actie over te gaan. Op 2 oktober 1987 vond het eerste transport van Granaria plaats. Als gevolg van acties van de schippers moest dit transport echter voortijdig worden afgebroken.

De bescherming die de rivierpolitie aan het transport bood, bleek niet afdoende. Er werd een kort geding aangespannen tegen de schippersbonden en enige individuele schippers. De uitkomst hiervan was dat de president van de rechtbank Rotterdam de schippers verbood Granaria bij haar transporten te hinderen. Een procedure bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven mondde uit in schorsing van de vergunning. Tegen de verwachting in verleende de Minister van Verkeer en Waterstaat in april 1988 Granaria toch een vergunning voor eigen vervoer. Opnieuw kwam het tot harde acties van de schippers. De transporten van Granaria strandden of werden in ernstige mate gehinderd door blokkades, bedreigingen en bezettingen. Incidenten deden zich vooral voor op knelpunten in de vaarroutes die Granaria volgde, bijvoorbeeld in en bij sluizen (Zeeland, Limburg en Groningen). Er waren zo'n 1000 à 1400 schepen bij de acties betrokken. De politie had opdracht om een veilige en vlotte doorvaart van het Granaria-transport te garanderen. Het kwam diverse malen tot gewelddadige confrontaties tussen politie en schippers. De politie kon niet afdoende tegen het geweld optreden. Zij verkeerde hierbij feitelijk in een situatie van overmacht.

Uiteindelijk is het conflict tot een eind gebracht toen de minister Granaria verzocht haar vergunning weer in te leveren. Het bedrijf was bereid dit te doen mits haar een schadevergoeding werd aangeboden. Granaria claimde een bedrag in de grootte van 60 à 65 miljoen gulden. Al met al is een bedrag van zo'n zes à zeven miljoen gulden uitgekeerd aan Granaria. Tijdens de actieperiode ontstond er druk vanuit andere EG-landen om de acties zo snel mogelijk te beëindigen.

8. Aanpassing wet- en regelgeving

Vooraf gelet op de uitwerking van het regime in Nederland ter handhaving van de openbare orde in paragraaf 4, kan worden geconcludeerd dat het beschikbare wetgevingsinstrumentarium in elk geval theoretisch toereikend is om op te kunnen treden in situaties zoals die in het arrest aan de orde waren. De ICER oordeelt aanpassing in wet- en regelgeving dan ook niet als noodzakelijk.

9. Aanpassing uitvoeringspraktijk

Uit het voorbeeld van de Granariazaak kan blijken dat een toereikend juridisch instrumentarium niet per se afdoende is om het hoofd te bieden aan door particulieren opgeworpen belemmeringen van het handelsverkeer. Uiteindelijk is er kennelijk voor gekozen om de zaak "in der minne" te schikken. Zou zich vandaag de dag weer een Granariazaak voordoen dan is het zeker niet denkbeeldig dat het Hof op basis van arrest, verordening en resolutie tot een veroordeling zal komen. Zo vond het Hof het argument van de Franse regering dat de situatie in de Franse landbouw zo moeilijk was dat men redelijkerwijs moest vrezen, dat een vastberadener optreden van de bevoegde autoriteiten heftige reacties van de betrokken landbouwers zou uitlokken, met nog ernstiger verstoringen van de openbare orde of zelfs sociale onlusten als gevolg, niet overtuigend. "Vrees voor binnenlandse moeilijkheden kan immers geen rechtvaardiging zijn voor een Lid-Staat om het gemeenschapsrecht niet

correct toe te passen." (punten 54 en 55 van het arrest) Dit alles wel met inachtneming van de legitieme uitoefening van de grondrechten door de burgers.

Vanwege de mogelijke consequenties van het niet-voldoen aan de verordening oordeelt de ICER het zinvol de andere overheden op de hoogte te stellen van de inhoud van dit advies, met inbegrip van verordening en resolutie. Hierbij dient overigens nadrukkelijk te worden gewezen op mogelijke acties van particulieren om via een gerechtelijke procedures geleden schade vergoed te krijgen.

Duidelijk zal zijn dat van alle betrokken overheden, gelet op verordening en resolutie, in voorkomende situaties actief handelend optreden mag worden verwacht. Ook andere overheden dan de rijksoverheid zijn dus betrokken bij het uitvoering geven aan europeesrechtelijke verplichtingen. Hoewel een minister geen ministeriële verantwoordelijkheid draagt voor het handelen van onder meer gemeenten of provincies kan de rijksoverheid zich echter niet onttrekken aan het verzekeren van de naleving van communautaire verplichtingen door die andere overheden. Over de wijze waarop de rijksoverheid deze verantwoordelijkheid kan waarmaken verwijst de ICER in dit verband korthedshalve naar een desbetreffend advies dat de Interdepartementale Commissie voor Constitutionele aangelegenheden en Wetgeving (ICCW) dit voorjaar zal uitbrengen.

10. Conclusie

Op basis van het bovenstaande concludeert de ICER dat aanpassing van wetregelgeving naar aanleiding van arrest, verordening en resolutie niet noodzakelijk is. Wel adviseert zij om de inhoud van het advies met bijbehorende verordening en resolutie via de geëigende kanalen ter kennis te brengen van de andere overheden.

Bijlage 1

Verordening (EG) nr. 2679/98 van de Raad van 7 december 1998 inzake de werking van de interne markt wat het vrije verkeer van goederen tussen de lidstaten betreft (PbEG L 337/8)

Bijlage 2

Resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 7 december 1998 betreffende het vrije verkeer van goederen (PbEG L 337/10)

Bijlage 3

Relevante bepalingen uit Gemeentewet en Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag

Gemeentewet

a. bevoegdheid bestuursdwang toe te passen

Bij overtreding van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde is de burgemeester bevoegd deze te beletten of te beëindigen (artikel 172, tweede lid).

b. lichte bevelsbevoegdheid

Artikel 172, derde lid, geeft de burgemeester de bevoegdheid om maatregelen te nemen bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Deze bevoegdheid is “licht” in vergelijking met de bevoegdheid van artikel 175, eerste lid (zie onder d), en is in het bijzonder bedoeld voor het voorkomen van verstoring van de orde en rust in geval van samenscholingen, ophooptjes of acties op openbare plaatsen. Het gaat in de praktijk meestal om bevelen om zich op een bepaald moment niet op een bepaalde plaats op te houden of bevelen tot het volgen van een bepaalde route. Dergelijke bevelen zullen veelal een beperking van de bewegings- en uitingsvrijheid inhouden. Deze, op het belang van de openbare orde gebaseerde beperkingen naar tijd, plaats of met betrekking tot geluidsoverlast en dergelijke, zijn - zo wordt algemeen aangenomen - grondwettelijk geoorloofd, omdat zij vallen binnen de beperkingsgronden van artikel 6, tweede lid, en artikel 9 van de Grondwet. De lichte bevelsbevoegdheid geeft niet de mogelijkheid af te wijken van grondwettelijke of andere voorschriften (bijvoorbeeld Wet openbare manifestaties).

c. toezicht op openbare samenkomsten

Op grond van artikel 174 heeft de burgemeester ten aanzien van openbare samenkomsten en vermakelijkheden en voor het publiek openstaande gebouwen en bijbehorende erven, een taak die ruimer is dan de enkele handhaving van de openbare orde ingevolge artikel 172. Het gaat tevens om bescherming van de burger in incidentele gevallen en op bepaalde plaatsen: de burgemeester kan bevelen geven die nodig zijn voor de bescherming van veiligheid en gezondheid. Niet-naleving van deze bevelen is strafbaar op basis van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht. In verordeningen van de gemeenteraad kan de uitvoering daarvan voor zover die betrekking heeft op de openbare orde, worden opgedragen aan de burgemeester in plaats van aan het college van burgemeester en wethouders.

d. noodbevelen

In geval van lokale noodsituaties (“oproerige beweging, ernstig wanordelijkheden, rampen”) of de vrees daarvoor, kan de burgemeester ingrijpen door de bevelen te geven die hij nodig acht om de openbare orde te handhaven of gevaar te beperken (artikel 175). Het gaat niet primair om bevelen aan politie en brandweer, aangezien de bevelsbevoegdheid ten aanzien van hen reeds voortvloeit uit de Politiewet 1993, de Brandweerwet, de Rampenwet en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag. De bevelen hebben een eenmalig karakter en onmiddellijke werking. De burgemeester mag met deze bevoegdheid afwijken van wettelijke voorschriften. De Grondwet en verdragen dient hij echter altijd in acht te nemen.

e. noodverordening

In dezelfde situaties als waarin toepassing van het noodbevel kan worden gegeven, kan de burgemeester ook ingrijpen door middel van het treffen van algemeen

verbindende voorschriften die hij nodig acht. Artikel 176 bevat daartoe de grondslag, en tevens een aantal voorschriften van procedurele aard (afschrift aan de gemeenteraad, de Commissaris der Koningin en de officier van justitie; zo spoedig mogelijk bekrachtiging door de gemeenteraad).

Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag

a. aanwijzingen

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kan aanwijzingen geven aan de Commissaris der Koningin en de burgemeester (artikel 6).

b. plaatsvervanging

De minister van BZK kan de bevoegdheden van de Commissaris der Koningin en de burgemeester geheel naar zich toe trekken dan wel overdragen aan een ander orgaan van burgerlijk gezag (artikel 7, eerste lid).

c. beperking van bewegingsvrijheid

De minister van BZK en de Commissaris der Koningin zijn bevoegd het vertoeven in de open lucht te beperken (artikel 8, eerste lid).

d. gebiedsgebonden ge- en verboden

De minister van BZK en de Commissaris der Koningin kunnen personen ten aanzien van wie ernstig vermoeden bestaat dat zij de openbare orde en veiligheid in gevaar zullen brengen, bevelen een gebied te verlaten of te verbieden zich daarheen te begeven of daarin terug te keren (artikel 9, eerste lid).

e. vergunningstelsel voor vergaderingen en bijeenkomsten

De burgemeester kan bepalen dat vergaderingen en bijeenkomsten op openbare plaatsen, op gesloten plaatsen met meer dan 10 personen, en betogingen niet mogen plaatsvinden zonder zijn vergunning (artikel 11).

f. onderzoek aan lichaam

De burgemeester kan degene die de openbare orde verstoort of ten aanzien van wie een gegrond vermoeden bestaat dat hij zich daaraan schuldig zal maken, aan het lichaam onderzoeken (artikel 15, eerste lid).

g. binnentreden

De burgemeester kan alle plaatsen, ook tegen de wil van de rechthebbende, binnentreden voor een huiszoeking of onderzoek (artikel 16, eerste lid).

h. inbeslagneming:

Door de minister van BZK aangewezen autoriteiten kunnen alle voorwerpen ten aanzien waarvan ernstig vermoeden bestaat dat zij zullen dienen tot verstoring van de openbare orde en veiligheid, of waaruit aanwijzingen kunnen worden verkregen omtrent een mogelijke verstoring van de openbare orde, onderzoeken en in beslag nemen (artikel 17, eerste lid).

i. internering

Indien sprake is van een bedreiging voor het volksbestaan, kan de minister van BZK (en bij spoedeisendheid, ook de Commissaris der Koningin) iedere persoon ten aanzien van wie gegrond vermoeden bestaat dat hij de openbare orde en veiligheid in gevaar zal brengen, interneren (artikel 18, eerste lid).