

# Het Europees en internationaal overheidscomposiet Europese en internationale samenwerking tussen bestuursorganen

Oswald Jansen

## 1 Inleiding

Leonard Besselink verlaat de rechtenfaculteit die hij in 2007 nog beschouwde als de beste rechtenfaculteit in het land.<sup>1</sup> Hij vertrekt naar de rechtenfaculteit waar ik in 1999 mijn proefschrift verdedigde, die van de Universiteit van Amsterdam. Bij de voorbereiding van deze bijdrage heb ik een beetje tot mijn verrassing ontdekt dat mijn onderzoek van de afgelopen tijd meer raakvlakken met dat van Leonard heeft gehad dan ik altijd dacht.

De rede waarmee hij de Jean Monnet leerstoel Europees constitutioneel recht aan de Universiteit Utrecht aanvaardde die hij nu heeft verlaten bracht mij tot dat late inzicht. Zo heb ik het in mijn hoofd gehaald met een aantal collega's een boek uit te brengen over *multilevel governance*,<sup>2</sup> een begrip waartegen Leonard in zijn rede fundamentele bezwaren aanvoerde. Met een stevige ironie schreef hij dat het multilevel spreken op enig moment in raakte: "Het was helemaal *vet cool* om daar ook nog het woord '*governance*' aan toe te voegen: niets hipper dan '*multilevel governance*'."<sup>3</sup>

Tegenover het concept van 'multilevel governance' of 'multilevel constitutionalism' plaatste Leonard in zijn rede de 'samengestelde Europese Constitutie', een 'composiet' waarbij de componenten van de EU en de nationale constituties tezamen een eenheid vormen. Dit is de samengestelde Europese constitutie. Ik vermoed dat Leonard zal vinden dat het Engelse begrip *Composite European Constitution* de lading beter dekt, en dat zal waarschijnlijk ook gelden voor het begrip *Verfassungsverbund*.<sup>4</sup> Wat te denken van de omschrijving *Europees constitutioneel composiet*?

---

<sup>1</sup> L.F.M. Besselink, Een samengestelde Europese constitutie, Europa Law Publishing, Groningen 2007, p. 22 (hierna: oratie Besselink 2007).

<sup>2</sup> Aukje van Hoek e.a., *Multilevel Governance in Enforcement and Adjudication*, Intersentia 2006.

<sup>3</sup> Oratie Besselink 2007, p. 6.

<sup>4</sup> Ingolf Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler, De Gruyter, Berlin 2001, p. 153; Peter M. Huber, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht* Verfassungsrecht, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler, De Gruyter, Berlin 2001, p. 208; Georg Ress, *Drei-Ebenen-Konzept aus nationalem Verfassungsrecht, EG-recht und EMRK*, in: H. Haller e.a., *Staat und Recht. Festschrift Günther Winkler*, Springer, Wien 1997, p. 928. Een kritische reactie op dit concept is bijvoorbeeld te vinden in: Matthias Jestaedt, *Der Europäische Verfassungsverbund – Verfassungstheoretischer Charme und rechtstheoretische Insuffizienz einer Unschärferelation*, in: *Recht der Wirtschaft und der Arbeit in Europa. Festschrift Wolfgang Blomeyer*, C.H. Beck, München, 2004, p. 637 e.v.

Bij de bespreking van de rol van de volksvertegenwoordigers in de *Composite European Constitution* wijst hij op de tekortschietende controle van parlementen op de uitvoerende macht in deze constitutie onder meer omdat de parlementen ten onrechte keurig in hun nationale 'hok' blijven. Het is opvallend dat hij daar meldt dat deze uitvoerende macht zich heeft ontwikkeld tot 'een sterk met de EU verweven, complex administratief netwerk'.<sup>5</sup> Niet multilevel, noch een composiet van uitvoerende machten, maar een netwerk. Welnu, mijn uitzwaai-bijdrage is om tal van voor de hand liggende redenen gewijd aan het samengestelde Europese bestuur, dat ook wel wordt aangeduid als het gemengde bestuur,<sup>6</sup> *mixed administration*,<sup>7</sup> *integrated administration*,<sup>8</sup> of *co-administration*.<sup>9</sup> In deze bijdrage beperk ik me tot het concept van *European Composite Administration*<sup>10</sup> of *europäische Verwaltungsverbund*.<sup>11</sup>

Zoals ik hierna in paragraaf 2 nader zal uiteenzetten, kies ik voor de omschrijving *Europees overheidscomposiet* om de intensiteit en hechtheid van de menging van de verticale en horizontale samenwerkingsrelaties van het gemengde bestuur tot uitdrukking te brengen. In wezen gaat het hier om modellen of concepten om de al maar intensiever wordende verticale en horizontale samenwerking tussen bestuursorganen te analyseren. Het gaat hier dan veeleer om een analyse van de functie van de overheid dan om haar organisatie. Zoals we hierna zullen zien, komt met dit con-

<sup>5</sup> L.F.M. Besselink, *Een samengestelde Europese constitutie*, Europa Law Publishing, 2007, p. 18

<sup>6</sup> Gemengd bestuur is de term die wordt gehanteerd in: J.H. Jans, S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees Bestuursrecht*, derde druk, Ars Aequi Libri, Nijmegen 2011, p. 26-29.

<sup>7</sup> J.H. Jans, R. de Lange, S. prechal, R.J.G.M. Widdershoven, *Europeanisation of Public Law*, Europa Law Publishing 2007, p. 29-32.

<sup>8</sup> Hoffmann/Türk, *Conclusions: Europe's Integrated Administration*, in: Hoffmann/Türk (eds.), *EU Administrative Governance*, 2006, p. 573 e.v.; Hoffmann/Türk, *The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences*, *ELJ* 13 (2007), p. 253 e.v.; Hoffmann/Türk, *Legal Challenges in EU administrative Law: towards an integrated administration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2009. In Hoffmann/Rowe/Türk, *Administrative Policy of the European Union*, Oxford University Press 2011, p. 18 wordt gesproken van 'a concept of functional unity, organizational separation, and procedural cooperation.'

<sup>9</sup> Zie in Jean-Bernard Auby en Jacqueline Dutheil de la Rochère, *Droit Administratif Européen*, Bruylant, Bruxelles 2007 de bijdragen: Jacques Ziller, *Introduction: les concepts d'administration directe, d'administration indirect et de co-administration et les fondements du droit administrative Européen*, p. 235-243, Claudio Franchini, *Les notions d'administration indirect et de coadministration*, p. 245-265; Edoardo Chiti, *Les agences, l'administration indirect et la coadministration*, p. 267-281. In Jean-Luc Sauron, *Les réseaux d'administrations communautaires et nationaux*, p. 283-297 hanteert de auteur overigens het netwerk als model.

<sup>10</sup> Oswald Jansen and Bettina Schöndorf-Haubold (eds.), *The European Composite Administration*, Intersentia 2011.

<sup>11</sup> *European Composite Administration* is de vertaling van *europäische Verwaltungsverbund*. Zie Eberhard Schmidt-Aßmann und Bettina Schöndorf-Haubold (eds.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Tübingen 2005.

cept ook de productie van bestuursrechtelijke normen in beeld door andere entiteiten dan de Staat of bestuursorganen. In de huidige bestuurlijke werkelijkheid wordt immers een groot pakket aan bestuursrechtelijke normen geproduceerd door internationale samenwerkingsverbanden van bestuursorganen of zelfs door geheel privaatrechtelijk vormgegeven verbanden.

Na de bespreking van een aantal concepten om de ontwikkeling in de samenwerking over de grens tussen overheden te beschrijven (te weten multilevel governance, netwerk en het composiet), ga ik wat dieper in om de samenwerking tussen bestuursorganen en de noodzaak daartoe aan de hand van een klein aantal onderwerpen. In paragraaf 3.2 bespreek ik de noodzaak van samenwerking tussen bestuursorganen bij de intrekking en vernietiging van deze besluiten. In paragraaf 3.3 maak ik enkele opmerkingen over de noodzaak van algemene regeling van wederzijdse administratieve bijstand. Vervolgens komen in paragraaf 3.4 de samenwerking aan de orde bij het transnationaal toezicht en in paragraaf 3.5 maak ik enkele opmerkingen over de wijze waarop moet worden samengewerkt tussen bestuursorganen en rechters om de rechtsbescherming van burgers niet in het gedrang te laten komen en om de aansprakelijkheid van de bij de samenwerking betrokken bestuursorganen effectief te laten zijn.

Mijn uitzwaai bijdrage is niet alleen gewijd aan het Unierecht. In zijn rede over de samengestelde Europese Constitutie verwees Leonard een enkele keer, en terecht, naar de wereldorde. Hij beschreef de verdragen rondom de Wereldhandelsorganisatie (WTO) als een van de samenstellende delen van de samengestelde Europese constitutie.<sup>12</sup> Aan het slot van mijn bijdrage zal ik de aandacht vestigen op het samengestelde internationaal bestuur, een zich ontwikkelend composiet van overheden en besturen op internationaal, ja: wereldniveau. Het is het concept van het *Internationaler Verwaltungsverbund*, het Internationaal overheidscomposiet. Net zoals het geval is bij het concept van het Europees overheidscomposiet, brengt het concept van het internationaal overheidscomposiet de productie van bestuursrechtelijke normen in beeld door andere entiteiten dan de Staat of bestuursorganen, maar nu op wereldniveau. Ook daar wordt immers een grote hoeveelheid bestuursrechtelijke normen geproduceerd door internationale samenwerkingsverbanden van bestuursorganen en geheel privaatrechtelijk vormgegeven verbanden. Deze benadering betekent ook dat aan de productie van deze bestuursrechtelijke normen buiten de staat om<sup>13</sup> eisen kunnen worden gesteld om waarborgen te bieden die vergelijkbaar zijn met de waarborgen die normaal gesproken gelden indien deze normen *binnen* het verband van de Staat zouden worden geproduceerd. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan participatie door belanghebbenden en transparantie. Ik laat die procedurele waarborgen in mijn uitzwaai bijdrage evenwel korthedshalve onbesproken.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Oratie Besselink 2007, p. 3.

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld Sabino Cassese, *Au-delà de l'État*, Bruylant, Bruxelles 2011 en Stefano Battini, *Amministrazioni senza Stato*, Giuffrè, Milano 2003.

<sup>14</sup> Zie Sabino Cassese, *A Global Due Process of Law?*, in: Gordon Anthony e.a., *Values in*

De hier besproken concepten zijn ook al gebruikt om de samenwerking tussen rechterlijke colleges en constitutionele hoven te beschrijven. Zo schrijft Timmermans over *multilevel rechterlijke samenwerking*<sup>15</sup> en Voßkuhle over het *Europäische Verfassungsverbund*.<sup>16</sup> Deze samenwerking maakt wat mij betreft deel uit van het Europees Constitutioneel Compositie waar Leonard zijn meermalen genoemde rede aan wijdde. Ik kom hierop kort terug in paragraaf 3.5.

## 2 Enkele concepten van samenwerking tussen bestuursorganen

### 2.1 *Multilevel governance*

Eén van de concepten waarmee de verhouding tussen de nationale overheid en de instellingen van de EU, alsmede die van de Raad van Europa of die van internationale organisaties zoals de WHO werd gevangen is *multilevel governance*: er ontstaat een drie-lagensysteem in het bestuur of in rechtsorden. Het concept gaat uit van een aantal lagen met daarin een hiërarchie, en dat is meteen de beperking van dit concept. In werkelijkheid zijn de samenwerkingsrelaties echter wederkerig, en zowel *top down* als *bottom up*, niet alleen verticaal, maar ook horizontaal. Het concept is niet (langer) toereikend om de steeds intensiever wordende horizontale en verticale samenwerkingsrelaties mee aan te duiden.

Met *multilevel governance*, of 'Verwalten in Mehrebenensystemen',<sup>17</sup> hangt samen het concept van een drielagig bestuursrecht, en dat concept lijkt wat mij betreft aan dezelfde beperkingen als het concept van *multilevel governance*.

---

global administrative law, Hart Publishing, Oxford 2011, p. 17-60.

<sup>15</sup> C.W.A. Timmermans, Voorrang van het Unierecht door *multilevel* rechterlijke samenwerking, SEW 2012, p. 50-55. Hij verwijst in zijn bijdrage nog naar M. Poiares Maduro, *Contra-punctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, in: Walker (red.), *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing 2003, Oxford, p. 501 e.v.; E. Cloots, *Germs of pluralist judicial adjudication: Advocaten voor de wereld* and other references from the Belgian Constitutional Court, CML Rev. 2010, p. 645-672; R. Barents, *De voorrang van unierecht in het perspectief van constitutioneel pluralisme*, SEW 2009, p. 44-53; A.W.M. Meij, *Kringen van coherentie. Over eenheid van rechtspraak in de context van globalisering*, oratie, Utrecht 2009; W. van Gerven en S. Lierman, *Beginselen van Belgisch Privaatrecht, Deel I Algemeen Deel Veertig Jaar later, Privaat- en Publiekrecht in een meergelaagd kader van regelgeving, rechtsvorming en regeltoepassing*, Mechelen 2010, p. 21-70 en 564-577. Timmermans verwijst ook naar de hierna genoemde bijdrage van Voßkuhle en de oratie van Leonard Besselink.

<sup>16</sup> Andreas Voßkuhle, *Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund*, NVwZ 29 (2010), p. 1 e.v.

<sup>17</sup> Arthur Benz, *Verwaltungskooperation in Mehrebenensystem der Europäische Union – Das Beispiel der regionalen Strukturpolitik*, in: Eberhard Schmidt-Aßmann und Wolfgang Horrmann-Riem (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, p. 45-69. Zie ook Möllers, *Gewaltengliederung*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, p. 210 e.v.

## 2.2 *Netwerk*

Het beschrijven van de overheid als een netwerkorganisatie komt uit de sociale en bestuurswetenschappen overwaaien. Het is een concept dat een zeer flexibele overheidsorganisatie beoogt te beschrijven. De overheid heeft een plaats in de *Network Society* en er wordt gesproken van *Netzwerkverwaltung*.

"The term 'network' used in the European context is deliberately left somewhat vague in order to encompass various forms of cooperation both in the 'vertical' relation between, on the one hand, the European Commission and agencies and, on the other, the Member States' agencies and 'horizontal' cooperation, that is, directly between different national agencies. These vertical and horizontal relations in practice give rise to obligations (and thus practices) of different 'intensity'".<sup>18</sup>

Er worden talloze soorten netwerken onderscheiden, zoals informatienetwerken, planningsnetwerken, handhavingsnetwerken, reguleringsnetwerken.<sup>19</sup>

## 2.3 *Europees overheidscomposiet*<sup>20</sup>

Schmidt-Assmann heeft het concept van het *Europäischer Verwaltungsverbund* geïntroduceerd om het samenstel van het Europese bestuur, de nationale autoriteiten en hun samenwerken aan te duiden.<sup>21</sup> Het begrip Europees overheidscomposiet is

<sup>18</sup> Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk, *Administrative law and policy of the European Union*, Oxford University Press, 2011, p. 307.

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld Paul Craig, *Shared Administration and Networks: Global and EU Perspectives*, in: Gordon Anthony e.a., *Values in global administrative law*, Hart Publishing, Oxford 2011, p. 81-116, alsmede Hoffmann/Rowe/Türk, *Administrative Policy of the European Union*, Oxford University Press 2011, p. 308-310.

<sup>20</sup> Het overzicht van de totstandkoming van dit concept en de vergelijkbare concepten is mede ontleend aan Georgios Dimitropoulos, *Zertifizierung und Akkreditierung im Internationalen Verwaltungsverbund*, Heidelberg, juli 2010, p. 42 t/m 47.

<sup>21</sup> Eberhard Schmidt-Aßmann, *Europäische Verwaltung zwischen Kooperation und Hierarchie*, in: Cremer/Giegerich/Richter/Zimmermann (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts*. Festschrift Steinberger 2002, p. 1375 e.v.; Eberhard Schmidt-Aßmann, *Strukturen Europäischer Verwaltung und die Rolle des Verwaltungsrechts*, in: Blankenagel/Pernice/Schulze-Fielitz (Hrsg.), *Verfassung im Diskurs der Welt*, Festschrift Häberle, 2004, p. 395 e.v.; Eberhard Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, Springer, Berlin/Heidelberg, p. 38; Eberhard Schmidt-Aßmann, *Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts*, in: Eberhard Schmidt-Aßmann und Bettina Schöndorf-Haubold, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, p. 1-23; Eberhard Schmidt-Aßmann, *Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund*, in: p. 241 t/m 305, met name p. 251 e.v. en Eberhard Schmidt-Aßmann, *Introduction: European Composite Administration and the role of European Administrative law*, in: Oswald Jansen and Bettina Schöndorf-Haubold (eds.), *The European Composite Administration*, Intersentia, Antwerpen 2010, p. 1 t/m 22; Zie ook Armin von Bogdandy, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*, 1999, p. 11 e.v.; Armin von Bogdandy, *Beobachtungen zur Wissenschaft vom Europarecht*, *Der Staat* 40 (2001), p. 3 e.v., met name p. 18 e.v.; Kahl,

daarvan een vertaling. Het valt overigens terug te voeren op het door het Bundesverfassungsgericht in het bekende *Maastricht Urteil*<sup>22</sup> gehanteerde begrip *Verbund of Staatenverbund*. Daarop voortbouwend werd wel gesproken van een *Europäisches Verfassungsverbund*.<sup>23</sup> Ook is er een duidelijke link tussen dit concept van Schmidt-Assmann en de ideeën van Sabino Cassese, een van de belangrijkste bestuursrechtelijke geleerden van dit moment, over het EU-bestuur en de nationale overheden als codependente organismen.<sup>24</sup> Er is hier dan ook een duidelijke invloed uit de Italiaanse literatuur. Daar zijn immers vergelijkbare concepten opgekomen, zoals in de jaren 1990 *procedimenti composti*<sup>25</sup> en vervolgens *amministrazioni composti* of *ordinamento composito*.<sup>26</sup>

Volgens Schmidt-Assmann is het Verwaltungsverbund<sup>27</sup>:

“eine Ordnungsidee, die die notwendige Handlungseinheit durch die Verschränkung zweier Organisationsprinzipien, der Prinzipien der Kooperation und der Hierarchie, herstellen will. Im Gedanken des Verbundes sind Eigen-

---

Europäisches und nationales Verwaltungsorganisationsrecht, DV 29 (1996), p. 341 e.v., met name p. 360.

<sup>22</sup> BVerfGE 89, 155 (181 ff). Deze uitspraak is bevestigd met BVerfGE 123, 267. Zie hierover onder andere Kirchhof, Der Europäische Staatenverbund, in: Von Bogdandy/Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2009, p. 1009 e.v.

<sup>23</sup> Ingolf Pernice, Bestandssicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung, in: Bieber/Widmer (Hrsg.), *L' espace constitutionnel européen*, 1995, p. 225, met name p. 261 e.v.; Ingolf Pernice Die dritte Gewalt in europäischen Verfassungsverbund, EuR 31 (1996), p. 26 e.v.; Ingolf Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler 2001, p. 148 e.v., met name 163 e.v..

<sup>24</sup> Schmidt-Aßmann verwijst naar Sabino Cassese, Der Einfluß des gemeinschaftsrechtlichen Verwaltungsrechts auf die nationalen Verwaltungsrechtssysteme, *Der Staat* (1994), 25 (26). Zie Eberhard Schmidt-Aßmann, Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts, in: Eberhard Schmidt-Aßmann und Bettina Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, p. 2 (noot 2).

<sup>25</sup> Mario P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè Editore, Milano 1999, p. 331 t/m 333. Zie ook Giacinto della Cananea, The European Union's Mixed Administrative Proceedings, *Law and Contemporary Problems* 68 (2004), p. 197 e.v. Zie overigens ook Herwig Hofmann, Composite decision making procedures in EU administrative law, in: Hoffmann/Türk, *Legal Challenges in EU administrative Law: towards an integrated administration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2009, p. 136-167 en het literatuuroverzicht in: Paul Craig, *Shared Administration and Networks: Global and EU Perspectives*, in: Gordon Anthony e.a., *Values in global administrative law*, Hart Publishing, Oxford 2011, p. 101 (voetnoot 105).

<sup>26</sup> Giacinto della Cananea, *l'Unione Europea. Un ordinamento composito*, GLF editori Laterza, 2003.

<sup>27</sup> Schmidt-Aßmann spreekt van *Europäische Verwaltungsverbund* of kortweg *Europäische Verwaltung*.

ständigheit, Rücksichtnahme und Fähigkeit zu gemeinsamen Handeln gleichermaßen angelegt.“<sup>28</sup>

In zijn bekende boek *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee* omschrijft hij dit model als volgt:

“Nach den Gemeinschaftsverträgen sind Anwendung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts primär Aufgabe der Mitgliedstaaten. Dieses Konzept setzt, wenn es wirksam arbeiten soll, ein ausgebaut System administrativer Kooperation voraus (...). Die Kooperationsbeziehungen verlaufen *vertikal* zwischen EG-Verwaltung und Mitgliedstaaten, aber auch *horizontal* zwischen den mitgliedstaatlichen Verwaltungen. Sie haben in wichtigen Bereichen – im Agrar- und im Zollrecht, bei der Technischen Normung, bei der Produktzulassung und der Lebensmittelsicherheit, im Kartellrecht und bei der Struktur- und Fondsförderung – eine Dichte erreicht, daß von einer sich entwickelnden *Europäische Verwaltung* gesprochen werden kann. Das ist nicht organisatorisch-institutionell, sondern funktionell zu verstehen. Europäische Verwaltung bezeichnet einen Informations-, Handlungs- und Kontrollverbund. Grundlage des Verbundes sind und bleiben die Verwaltungen der Mitgliedstaaten. In der Vielfalt ihrer Aufgaben und Erscheinungsformen bilden sie den *rocher de bronze* jeder Verwaltung des Unionsraumes. Funktionell aber sind sie in ein Netzwerk eingebunden, das die Verwaltungseinheiten *beider* Ebenen, EG-Instanzen und nationale Stellen, umgreift und nach einem “Kern-Schalen-Modell” aufgebaut ist (...):

- Das Zentrum dieses Modells bilden die direkten Kooperationsbeziehungen zwischen der EG-Kommission und den entsprechenden mitgliedstaatlichen Instanzen.
- Flankierend hinzu treten einerseits die Europäischen Agenturen und andererseits das ausschlußwesen der Gemeinschaft. In beiden Teilsystemen haben sich eigenständigen Formen multilateraler Zusammenarbeit entwickelt, in der Komitologiepraxis ebenso wie in den Verwaltungsräten der Agenturen und Ämter.

In einem weiten Sinne zum Verwaltungsverbund zu rechnen sind schließlich die europäischen Normungsorganisationen und die im Vollzug der Normung tätigen Netze der zertifizierenden (“benannten”) Stellen. Organisatorisch geht es hier um gesellschaftliche Selbstregulierung (...). In einem funktionellen Sinne jedoch gehören diese Phänomene zum Bild der Europäischen Verwaltung, die stärker als die meisten nationalen Verwaltungen an ihren Rändern zum gesellschaftlichen Bereich hin offen ist.“<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Eberhard Schmidt-Aßmann, Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts, in: Eberhard Schmidt-Aßmann und Bettina Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, p. 7.

<sup>29</sup> Eberhard Schmidt-Aßmann, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, tweede druk, Springer, Berlin/Heidelberg 2004, p. 38.

Al lang is het beschrijven van het bestuur of de overheid in de EU als twee organisatorisch strikt gescheiden overheden, als een dualistisch bestuursmodel met aan de ene kant de EU-administratie en aan de andere kant de nationale overheden, niet meer toereikend. Het Unierecht is voor zijn effectuering afhankelijk van het nationaal bestuur. Het uitgangspunt van de nationale institutionele autonomie betekent dat zowel verticale als horizontale samenwerking noodzakelijk is om het Unierecht effectief te kunnen laten zijn. De functionele kern van het bestuur in de EU is dan ook deze samenwerking tussen de betrokken bestuursorganen. De horizontale organisationele scheiding tussen de nationale bestuursorganen en de verticale organisationele scheiding tussen de EU-organen en de nationale gaat dan ook vergezeld van een vergaande onderlinge binding als gevolg van de verticale en horizontale samenwerkingsverplichtingen. De organisatiebeginselen van "Trennung"<sup>30</sup> en "Verbindung" zijn deel van concept van het *Europäische Verwaltungsverbund*. Het derde organisatiebeginsel dat deel uitmaakt van dit concept is dat van de "supranationale Hierarchie".

Het beschrijven van het Europees besturen als een composiet van verticale en horizontale samenwerking bij informatieuitwisseling,<sup>31</sup> gemeenschappelijke handelingen en controle (het *Informations-, Handlungs- und Kontrollverbund*) lijkt me toegevoegde waarde te hebben. Ook omdat dit de organisatie van het bestuur in zoverre los laat, dat wordt begonnen met de vaststelling dat de nationale bestuursorganen de basis zijn. Op deze manier kan ook het besturen door niet-bestuursorganen, in diverse vormen van zelfregulering die van groot belang zijn in de praktijk van het bestuur en de bestuursrechtelijke normering, op een interessante manier in de analyse worden betrokken. Veel vormen van zelfregulering zijn immers anders dan het door overheidsorganen geproduceerde bestuursrecht niet gebonden aan territorium of staat, terwijl de bestuursrechtelijke – vaak op wereldniveau vastgestelde – normen die daaruit voortvloeien wel bindend zijn.

### 3 Het Europees overheidscomposiet in enkele thema's

#### 3.1 Inleiding

Zoals we zojuist hebben gezien, is het Europees overheidscomposiet de beschrijving van intensieve samenwerking tussen bestuursorganen en private actoren waarbij informatieuitwisseling, gezamenlijk of in samenwerking nemen van besluiten en onderlinge controle een rol spelen. Het transnationaal besluit vergt samenwerking tussen het bestuursorgaan dat dit besluit neemt en het bestuursorgaan waar de rechtsgevolgen van dat besluit zich doen voelen (paragraaf 3.2). Een van de vormen van samenwerking binnen dat Europees overheidscomposiet is de wederzijdse ad-

---

<sup>30</sup> Zie over dit *Trennungsprinzip* ook Eberhard Schmidt-Aßmann, *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts: Einleitende Problemskizze*, in: Eberhard Schmidt-Aßmann en Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos, Baden-Baden 1999, p. 17-19.

<sup>31</sup> Zie daarover ook bijvoorbeeld Kristina Heußner, *Informationssysteme im Europäischen Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2007.



ministratieve bijstand (paragraaf 3.3). Bij deze samenwerking speelt onderlinge controle een belangrijke rol, en een van die vormen van controle is het transnationaal toezicht en ook daar speelt een aantal samenwerkingsvormen een rol die ik in paragraaf 3.4 kort aanduid. Zoals eerder al aangekondigd maak ik in paragraaf 3.5 enkele opmerkingen over de wijze waarop moet worden samengewerkt tussen bestuursorganen en rechters om de rechtsbescherming van burgers niet in het gedrang te laten komen en om de aansprakelijkheid van de bij de samenwerking betrokken bestuursorganen effectief te laten zijn.

### 3.2 *Het transnationale besluit*<sup>32</sup>

Publiekrechtelijke rechtshandelingen kunnen op drie manieren transnationaal zijn. In de eerste plaats kan het transnationale karakter worden bepaald door het juridische gevolg van de publiekrechtelijke rechtshandeling. Anders gezegd: indien het rechtsgevolg van een publiekrechtelijke rechtshandeling zich ook voordoen in een of meer andere staten, dan is dat besluit transnationaal. In de tweede plaats kan het transnationale karakter van een publiekrechtelijke rechtshandeling worden bepaald doordat degene tot wie dat besluit zich richt woont of is gevestigd in een andere staat dan de staat van het bestuursorgaan dat het besluit neemt. Het bekendmaken van een besluit aan een dergelijke belanghebbende is transnationaal. Ten slotte kan een publiekrechtelijke rechtshandeling transnationaal zijn doordat het bestuursorgaan de handeling verricht in een andere staat dan de staat van vestiging.<sup>33</sup>

Ik beperk me in deze bijdrage tot het transnationaal besluit en dat is meestal een

---

<sup>32</sup> Zie onder meer: Eberhard Schmidt-Aßmann, *Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen*, DVBl. 1993, p. 924-936, met name p. 935; Volker Neßler, *Europäisches Richtlinienrecht wandelt Deutsches Verwaltungsrecht*, Köster, Berlin 1994, p. 5-35; Volker Neßler, *Der transnationale Verwaltungsakt – Zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstituts*, NVwZ 1995, p. 863-866; Joachim Becker, *Der transnationale Verwaltungsakt*, DVBl. 2001, p. 855-866; Thomas Groß, *Die Administrative Förderalisierung der EG*, JZ 1994, p. 596-605; Matthias Ruffert, *Der transnationale Verwaltungsakt*, *Die Verwaltung* 2001, p. 453-485; Matthias Ruffert, *European Composite Administration: The transnational administrative act*, in: Oswald Jansen and Bettina Schöndorf-Haubold (eds.), *The European Composite Administration*, Intersentia 2011, p. 277 t/m 306; Hoffmann/ Rowe/ Türk, *Administrative law and policy of the European Union*, Oxford University Press 2011, p. 310-311. Keessen spreekt hier van een 'single licence decision' en dat is kennelijk de vertaling van het door Sydow gehanteerde begrip *Transnationalitätsmodell*. Zie A.M. Keessen, *European Administrative Decisions. How the EU Regulates Products on the Internal Market*, Europa Law Publishing, 2009, p. 24 en G. Sydow, *Verwaltungscoöperation in der Europäischen Union. Zur horizontalen und vertikalen Zusammenarbeit der europäischen Verwaltungen am Beispiel der Productzulassungsrecht*, Tübingen 2004, p. 122-123. Zie ten slotte Marie Gautier, *Acte administratif transnational et droit communautaire*, in: Jean-Bernard Auby et Jacqueline Dutheil de la Rochère (eds.), *Droit Administratif Européen*, Bruylant 2007, p. 1069-1083.

<sup>33</sup> Zie hierover Matthias Ruffert, *Der transnationale Verwaltungsakt*, *Die Verwaltung* 2001, p. 453-485; Matthias Ruffert, *European Composite Administration: The transnational administrative act*, in: Oswald Jansen and Bettina Schöndorf-Haubold (eds.), *The European Composite Administration*, Intersentia 2011, p. 277 t/m 306.

besluit dat transnationaal is doordat de rechtsgevolgen zich mede voordoen in een andere staat. Een voorbeeld is het zogenaamde Europees paspoort in het financieel bestuursrecht. De bank met een vergunning van de Franse autoriteiten kan in Nederland diensten verrichten, bijvoorbeeld bemiddelen, terwijl daarvoor geen afzonderlijke vergunning nodig is (zie artikel 2:82 Wft). De rechtsgevolgen van een transnationaal besluit ontstaan automatisch en niet door een erkenningshandeling van de ontvangende staat, zoals bij de wederzijdse erkenning het geval is. Er is dan ook een belangrijk verschil tussen wederzijdse erkenning van besluiten en transnationaal besluiten. Het systeem van wederzijdse erkenning vereist een besluit door een bestuursorgaan uit de ene EU-lidstaat van het besluit uit een andere EU-lidstaat. Dat betekent bijvoorbeeld dat rechtsbescherming bestaat tegen die erkenningshandeling bij de rechter uit de lidstaat van het erkennende bestuursorgaan. Voorts betekent dit dat er – door het EU-recht beperkte – mogelijkheden zijn om de erkenning achterwege te laten.

Bij transnationale besluiten is dit anders. Aan deze rechtsfiguur is inherent dat uitsluitend het bestuursorgaan dat het transnationale besluit heeft genomen, dat besluit ook weer kan intrekken. Voorts is daaraan inherent dat uitsluitend de rechter uit de lidstaat van dat bestuursorgaan op grond van het in die lidstaat geldende recht rechtsbescherming biedt. Ook het aansprakelijkheidsrecht is gekoppeld aan het besluit en het recht van de staat waar het bestuursorgaan is gevestigd dat het transnationale besluit heeft genomen.

Met name derde-belanghebbenden ondervinden hiervan nadelen. De wijze waarop de samenwerking wordt vormgegeven binnen het Europees overheidscomposiet kan de positie van deze derde verbeteren. Indien deze derde zijn eigen staat aansprakelijk zou kunnen stellen voor de schade die is ontstaan als gevolg van het transnationale besluit van een bestuursorgaan uit een andere lidstaat, dan zou dat een aanmerkelijke verbetering zijn van de positie van deze derde. De betrokken Staat heeft dan regres op de Staat waartoe dat bestuursorgaan behoort. We hebben gezien dat het bestuursorgaan dat het transnationale besluit neemt dat besluit ook weer zou kunnen intrekken. De samenwerking tussen bestuursorganen moet in het composiet dan zo worden vormgegeven dat een bestuursorgaan uit een andere staat – al dan niet op aanvraag – het bestuursorgaan dat het transnationale besluit heeft genomen kan verzoeken dat besluit in te trekken. De verplichting tot loyale onderlinge samenwerking maakt dat dit een effectieve mogelijkheid is. Dergelijke voorzieningen dienen te worden geregeld in de EU-regeling waar het transnationale besluit is geregeld.

### 3.3 *Informationele samenwerking en wederzijdse administratieve bijstand*<sup>34</sup>

Een van de belangrijkste elementen van het Europees overheidscomposiet is een hechte informationele samenwerking die zeer intensieve gegevensuitwisseling mogelijk maakt. Er zijn dan ook vele Europese regels over de uitwisseling van informatie die de transnationale samenwerking dienen. Er bestaat geen algemene EU-regeling over dit onderwerp. Er moet worden gewerkt met regelingen op deelterreinen zoals het milieurecht, belasting- en douanerecht, het sociaal bestuursrecht, mededingingsrecht en financieel recht. De regeling van informatie-uitwisseling in de Dienstenrichtlijn verdient gelet op het algemene karakter ervan hier zeker ook vermelding.

In het Nederlandse recht is het leerstuk van de wederzijdse administratieve bijstand nog steeds weinig bestudeerd als algemeen bestuursrechtelijk leerstuk. Zo komt het onderwerp in de bestuursrechtelijke handboeken niet voor en ontbreekt de mijns inziens noodzakelijke regeling in de Algemene wet bestuursrecht. Bij de behandeling van de derde tranche Awb gaf de regering aan dat de tijd nog niet rijp was voor een algemene regeling.<sup>35</sup> Het kan zijn dat inmiddels de Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet met de daarin opgenomen voorzieningen van wederzijdse administratieve bijstand (artikelen 37-39 Dienstenwet) gelet op de brede strekking ervan het thema naar de algemeen bestuursrechtelijke agenda brengen.

Langs de lijnen van het besluitvormingsproces kan wederzijdse administratieve bijstand onderscheid worden gemaakt tussen informatieuitwisseling, samenwerking bij de transnationale bekendmaking van besluiten, samenwerking bij de tenuitvoerlegging van besluiten en samenwerking bij sanctiebesluiten.<sup>36</sup> Onderdeel van de

---

<sup>34</sup> Zie hierover onder meer J.H. Jans e.a., *Inleiding tot het Europees Bestuursrecht*, Ars Aequi Libri, Nijmegen 2011, p. 239 e.v., alsmede Florian Wettner, *Das allgemeine Verfahrensrecht der gemeinschaftsrechtlichen Amtshilfe*, in: Eberhard Schmidt-Aßmann und Bettina Schöndorf-Haubold, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, p. 181-212, zijn *The general law of procedure of EC mutual administrative assistance*, in: Oswald Jansen and Bettina Schöndorf-Haubold (eds.), *The European Composite Administration*, Intersentia 2011, p. 307-333, en zijn *Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht*, Mohr Siebeck, 2005, alsmede Julia Sommer, *Information cooperation procedures – with european environmental law serving as an illustration*, in: Oswald Jansen and Bettina Schöndorf-Haubold (eds.), *The European Composite Administration*, Intersentia 2011, p. 55-89; alsmede haar *Informationskooperation am Beispiel des europäischen Umweltrechts*, in: Eberhard Schmidt-Aßmann und Bettina Schöndorf-Haubold, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, p. 57-85 en haar *Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im Europäischen Umweltrecht*, Springer, Berlin 2003. Zie voorts ook Kristina Heußner, *Informationssysteme im Europäischen Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2007.

<sup>35</sup> PG Awb III p. 317.

<sup>36</sup> Florian Wettner, *Das allgemeine Verfahrensrecht der gemeinschaftsrechtlichen Amtshilfe*, in: Eberhard Schmidt-Aßmann und Bettina Schöndorf-Haubold, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, p. 181-212. Zie ook O.J.D.M.L. Jansen, 108.15 *Rechtshulp en wederzijdse administratieve bijstand*, in: *Handboek Strafzaken* (losbladig) en Oswald Jansen, *The systems of International Cooperation in Administrative*

transnationale tenuitvoerlegging van besluiten is het innen van bestuursrechtelijke geldschulden in een andere lidstaat. Voor geldschulden die voortvloeien uit een besluit van de Europese commissie – de verticale inning – is een algemene verdragsgrondslag voorhanden (art. 299 VWEU). De horizontale inning van publiekrechtelijke schulden is gebrekkig en per rechtsgebied afzonderlijk geregeld.

De ontwikkeling in het Europees overheidscomposiet verdient meer aandacht voor een deugdelijke algemene regeling van wederzijdse administratieve bijstand. De ingrediënten voor een dergelijke regeling zijn redelijk overzichtelijk. Zo zal in een dergelijke regeling onderscheid moeten worden gemaakt naar bijstand op verzoek, spontane bijstandverlening en geautomatiseerde gegevensuitwisseling. Voorts zal in een dergelijke regeling een aantal algemene procedurele regels moeten worden opgenomen en waarborgen voor belanghebbenden. Een aantal elementen van een dergelijke regeling zijn:

- a. het gebod het gevraagde handelen op dezelfde wijze te verrichten als indien het eigen handelen zou zijn;
- b. de gevraagde handeling dient te worden verricht naar het recht van de aangezochte staat, maar dat betekent niet dat daarmee de samenwerking onmogelijk mag worden gemaakt;
- c. de met het verzoek om administratieve bijstand gemoeide inspanningen moeten evenredig zijn;
- d. de te respecteren grenzen van de soevereiniteit van de aangezochte staat (wederkerigheid, *ordre public*);
- e. een verbod om (bepaalde) gegevens door te leveren zonder voorafgaande toestemming van het verstreckende bestuursorgaan;
- f. een verbod om (bepaalde) gegevens voor het bewijs te gebruiken indien zij niet in overeenstemming met de regels over gegevensuitwisseling zijn verkregen.

Gelet op het grote praktische belang van transnationale gegevensuitwisseling en wederzijdse administratieve bijstand bij de almaar hechter wordende samenwerkingsrelaties tussen bestuursorganen in het Europees overheidscomposiet is een algemene regeling van belang. Een regeling van transnationaal toezicht (zie hierna) dient daarop te worden afgestemd.

---

and Criminal Matters in Relation to Regulation EC 1/2003, in: Gerhard Dannecker and Oswald Jansen (eds.), *Competition Law Sanctioning in the European Union*, Kluwer Law International, The Hague 2004, p. 257-304.

### 3.4 Transnationaal toezicht<sup>37</sup>

In het EU-recht zijn talloze voorbeelden te vinden van verplichtingen van de EU-lidstaten om de naleving van het EU-recht te verzekeren met deugdelijke controles. Bij veel van deze controles moeten de lidstaten zowel horizontaal als verticaal samenwerken, en er zijn wederzijdse verplichtingen tot informatie-uitwisseling. Een goed voorbeeld daarvan is Verordening 515/97 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Europese Commissie met het oog op de juiste toepassing van de douane- en landbouwvoorschriften. De Commissie heeft uiteraard toezichtbevoegdheden om de uitvoering door lidstaten te controleren, maar in toenemende mate komen daar controlebevoegdheden bij die rechtstreeks jegens burgers of bedrijven kunnen worden uitgeoefend. Een bekend voorbeeld daarvan is de controle op grond van de Europese mededingingsregelgeving (met name Verordening 1/2003). Daarnaast komen ook gemeenschappelijke controles voor.

In de Europese Unie kunnen drie controlemodellen worden onderscheiden:

- a. de *decentrale controle*, waarin elke lidstaat verantwoordelijk is voor de controle van de naleving van EU-regels op het eigen territorium;
- b. de *herkomstlandcontrole (home state control)*, waar de lidstaat die een instelling of product heeft toegelaten tot de EU primair verantwoordelijk is voor de naleving van het EU-recht;
- c. het *netwerkmodel*, waarin de controletaken zijn verdeeld over de lidstaten en de Commissie en de bestuursorganen of toezichthouders uit de lidstaten onderling afspraken maken over de uitvoering van de controles.<sup>38</sup>

Bij de samenwerking bij transnationaal toezicht staan normaal gesproken drie instrumenten centraal: de informatie-uitwisseling, het toezicht op verzoek, en grensoverschrijdend toezicht waarbij de toezichthouder van de ene lidstaat toezichthandelingen verricht op het territorium van een andere lidstaat.<sup>39</sup>

De normering van het transnationaal toezicht is inmiddels aardig verfijnd. Naast het verbod van discriminerende controles in het kader van het vrij verkeer en de verplichting om elkaar op de hoogte te brengen van wijzigingen in de controlepraktijk,<sup>40</sup> zijn er de verplichting om een informatieverzoek of een verzoek om administratieve bijstand te motiveren, de verplichting om gezwind effectief op een dergelijk verzoek

<sup>37</sup> Zie hierover onder andere J.H. Jans e.a., *Inleiding tot het Europees Bestuursrecht*, Ars Aequi Libri, Nijmegen 2011, p. 238 e.v.; P. Boswijk, O.J.D.M.L. Jansen en R.J.G.M. Widdershoven, *Transnationale samenwerking van toezichthouders in Europa*, Utrecht/ WODC 2009; P. Boswijk, O.J.D.M.L. Jansen en R.J.G.M. Widdershoven, *De wettelijke implementaties van administratieve samenwerking in de Europese Unie*, Regelmaat 2009, p. 322-340; R.J.G.M. Widdershoven e.a., *De Europese Agenda van de Awb*, BJU. 's-Gravenhege, p.117-122.

<sup>38</sup> Jans e.a., p. 238; A.M. Keessen, *European Administrative Decisions*, p. 76- 77.

<sup>39</sup> Jans e.a., p. 239.

<sup>40</sup> HvJEG 42/82.

te reageren en om de controle op verzoek van een andere autoriteit te behandelen op een wijze vergelijkbaar met een eigen controle. Een algemene norm is hier uiteraard de verplichting om loyaal samen te werken (art. 4, lid 3, VEU).

Gelet op het grote praktische belang van transnationale toezicht bij de almaar hechter wordende samenwerkingsrelaties tussen bestuursorganen in het Europees overheidscomposiet is zowel een algemene EU-regeling van belang als een Awb-regeling.

3.5 *Rechtsbescherming en aansprakelijkheid bij transnationaal overheidshandelen*<sup>41</sup>  
Hierboven stelde ik vast dat de klassieke dichotomie tussen EU-administratie en nationale overheid achterhaald is. Bij zowel de rechtsbescherming als de aansprakelijkheid is deze dichotomie nog steeds het uitgangspunt. Het *Trennungsprinzip* dat voor de bevoegdheid van bestuursorganen geldt, is ook van belang bij de bevoegdheid van de rechter. Verticaal: het Hof van Justitie beidt op grond van artikel 263 VWEU rechtsbescherming tegen bepaalde rechtshandelingen van de instellingen van de EU en de nationale rechter biedt rechtsbescherming tegen bepaalde rechtshandelingen van de eigen bestuursorganen; Op grond van artikel 267 VWEU kunnen bij wijze van prejudiciële beslissing door een nationale rechter oordelen van het Hof van Justitie worden verkregen over bepaalde rechtshandelingen van EU-instellingen. Horizontaal: aan het handelen van welk bestuursorgaan wordt de rechtsbescherming vastgeknoopt indien de nationale bestuursorganen in een netwerkorgaan samengesteld besturen? Voor de aansprakelijkheid van overheden en/of EU-instellingen gelden vergelijkbare vragen. Moet de schadelijdende burger alle bestuursorganen die samengesteld besturen aansprakelijk stellen en daarvoor evenzovele procedures bij het Hof van Justitie en de nationale rechters aflopen?

Indien het bestuur steeds meer samengesteld en composiet wordt en de samenstellende delen zowel tot de EU als tot een of meer lidstaten kunnen behoren, kan de wijze waarop tegen het handelen van dat samengestelde bestuur rechtsbescherming wordt geboden en de toerekening van aansprakelijkheid voor het handelen van dat bestuur niet op de huidige wijze geregeld blijven. "Het moge in ieder geval duidelijk zijn dat allerlei innovatieve vormen van gemengd bestuur nogal wat hoofdbrekens veroorzaken, *last but not least* omdat noch nationaal noch Europees de zaken goed doordacht zijn."<sup>42</sup>

De positie van de burger zou kunnen worden verbeterd, indien ook intensieve verticale en horizontale samenwerkingsrelaties tussen rechters deel zou uitmaken van

---

<sup>41</sup> Zie hierover Oswald Jansen and Bettina Schöndorf-Haubold (eds.), *The European Composite Administration*, Intersentia 2011, p. ; Jens Hofmann, *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund*, in: Eberhard Schmidt-Aßmann und Bettina Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, p. 353 t/m 381, alsmede Jens Hofmann, *Rechtsschutz und Haftung im Europäischen Verwaltungsverbund*, 2004.

<sup>42</sup> P. 28/29.

het Europees overheidscomposiet. Ook hier is informationele samenwerking, gegevensuitwisseling van belang.<sup>43</sup> Rechterlijke colleges dienen informatie uit te wisselen. Ook dient de rechtsbescherming van de burger jegens wie een bepaalde overheidshandeling wordt verricht die tot stand is gekomen door nauwe samenwerking met bestuursorganen uit andere lidstaten en de Europese commissie te worden bepaald door het eigen procesrecht en jegens het eigen bij die samenwerking betrokken bestuursorgaan. Dat dient ook te gelden voor de aansprakelijkstelling voor de schade die deze burger heeft geleden.

Met de wijze waarop de samenwerking tussen bestuursorganen is geregeld, kan worden bepaald dat alle bij de genoemde overheidshandeling betrokken bestuursorganen zich in een procedure kunnen voegen die is gericht tegen die overheidshandeling. Ook kan worden geregeld dat rechters horizontaal of verticaal naar elkaar kunnen verwijzen zodat uiteindelijk slechts één procedure behoeft te volgen gevolgd. Daar hoort bij dat ook rechterlijke uitspraken transnationaal effect dienen te (kunnen) krijgen.

Een effectieve rechtsbescherming tegen het handelen door een composiet van overheidsorganen vergt met andere woorden een verdergaande samenwerking tussen rechters: zowel horizontale samenwerking tussen nationale rechters als verticale samenwerking tussen de EU rechters en nationale rechter. Het gaat hier om meer dan alleen informatie-uitwisseling. Er moet hier aan een effectief instrumentarium worden gewerkt, zoals een onderlinge verwijzingsbevoegdheid, de mogelijkheid om ook horizontaal prejudiciële vragen te stellen, en wellicht samengestelde kamers bij één bepaald nationaal gerecht? Het composiet aan samenwerkende bestuursorganen vergt met andere woorden een compositie aan samenwerkende rechterlijke instanties om voldoende rechtsbescherming te bieden.

#### 4 Een stap verder: het Internationaal overheidscomposiet

In de wereld van Global Administrative Law (GAL), het internationaal bestuursrecht,<sup>44</sup> bestaat ook een complex netwerk van verticale en horizontale samenwerkingsrelaties tussen overheden en privaat georganiseerde normeringsorganisaties. De normen komen overigens ook hier uiteindelijk via nationale bestuursorganen tot de burger. Dit netwerk is al aangeduid als *Internationale Verwaltungsverbund*,<sup>45</sup> of

<sup>43</sup> A.M. Keessen, p. 208.

<sup>44</sup> Schmidt-Aßmann geeft de voorkeur aan de term International administrative law. Zie Eberhard Schmidt-Aßmann, Principles of an International Order of Information, in: Gordon Anthony e.a., Values in global administrative law, Hart Publishing, Oxford 2011, p. 124.

<sup>45</sup> Eberhard Schmidt-Aßmann, Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund, GVWR I, § 5, randnummer 3 en zijn Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen, Der Staat 45 (2006), p. 315 e.v. met name p. 324, 326, 333 en 337 e.v.. Zie ook Georgios Dimitropoulos, Zertifizierung und Akkreditierung im Internationalen Verwaltungsverbund, proefschrift Heidelberg 2010.

*International Composite Administration*.<sup>46</sup> Ook wordt er al gedacht aan een *Internationaler Verfassungsverbund*.<sup>47</sup> Het internationaal overheidscomposiet zou kunnen worden gezien als een geschikt concept om de internationalisering en 'globalisering' van het bestuur te beschrijven. Het gaat dan nog steeds om een structuur aan te duiden van een onderling samenwerkend en netwerkachtig meerlagig bestuur. Het gaat ook hier om een concept van de functie bestuur, niet van de organisatie daarvan. Het besturen is immers georganiseerd in bestuursorganen of de Staat. Het concept maakt ook hier het besturen en het normeren daarvan zichtbaar voorbij de traditionele organisaties, zoals de Staat, waarin het bestuur is ondergebracht. Met dit concept wordt het meerlagige bestuur weliswaar als uitgangspunt gekozen, maar wordt de focus gericht op de functie van de actoren in dat meerlagige bestuur: onderlinge communicatie/ informatie-uitwisseling en samenwerking. Anders dan de concepten 'netwerk' of 'multilevel governance' (meerlagig bestuur) heeft het concept 'Verbund' niet alleen beschrijvende maar ook normatieve betekenis. Het behelst wederzijdse verplichtingen tot samenwerking en informatie-uitwisseling, het omvat juridische normen over deze samenwerking tussen bestuursorganen, het is *Verwaltungskooperationsrecht*. Zo dient op het internationale niveau de gegevensuitwisseling aan waarborgen te voldoen die zeer vergelijkbaar zijn met de gegevensuitwisseling op nationaal of Europees niveau.<sup>48</sup>

In een knap in 2010 in Heidelberg verdedigd proefschrift heeft Georgios Dimitropoulos de certificering en accreditering onderzocht op een aantal terreinen: conformiteitsbepaling (conformity assessment (ISO/ IEC)), produktzekerheid (WTO), duurzaamheid (bijvoorbeeld Sustainable Forrest Management) en klimaatbescherming (Kyoto-protocol).<sup>49</sup> Hij laat zien dat er op het internationale niveau netwerken zijn van samenwerkende bestuursorganen en private actoren die 'internationaal besturen' en normen vaststellen die uiteindelijk via internationaal recht, EU-recht of nationaal recht, dan wel een combinatie daarvan bindend zijn voor nationale bestuursorganen, burgers en bedrijven. Er bestaan veel intensieve vormen van verplichte samenwerking en informatieuitwisseling op het internationale niveau, en de systemen van certificering en accreditering vormen een systeem van internationale tenuitvoerlegging.

De systemen van certificering en accreditering gebruiken de markt als sturingsinstrument om algemene belangen te behartigen. In eerste instantie zijn deze systemen uiteraard als een vorm van privaatrechtelijke zelfregulering opgekomen, maar

<sup>46</sup> Armin von Bogdandy and Dann, *International Composite Administration*, GLJ 2008, p. 2013 e.v.

<sup>47</sup> Pernice, *The global Dimension of Multilevel Constitutionalism*, in: Dupuy/ Fassbender/Shaw/Sommermann (Hrsg.), *Völkerrecht als Wertordnung*, Festschrift Tomuschat 2006, p. 973 e.v.

<sup>48</sup> Zie hierover bijvoorbeeld Eberhard Schmidt-Aßmann, *Principles of an International Order of Information*, in: Gordon Anthony e.a., *Values in global administrative law*, Hart Publishing, Oxford 2011, p. 117-124.

<sup>49</sup> Georgios Dimitropoulos, *Zertifizierung und Akkreditierung im Internationalen Verwaltungsverbund*, Heidelberg, juli 2010.



inmiddels zijn deze systemen in het publiekrechtelijke systeem ingebouwd. In vergelijking met het traditionele *command and control*-sturingssysteem, is het een wat zachter systeem waar gebruik wordt gemaakt van zelfcontrole en controle door een externe instantie om normnaleving te bewerkstelligen. En dit systeem geldt wereldwijd. Op deze wijze worden op wereldschaal doelen nagestreefd die in de context van een nationale overheid meestal reguliere overheidstaken zijn. Er is hier dan ook volgens een aantal auteurs sprake van een internationaal overheidscomposiet van samenwerkende publieke en private actoren die handelen binnen het raamwerk van een bestuursrecht op wereldniveau (Global Administrative Law). De ontwikkeling van dat deel van het bestuursrecht verdient mijns inziens ook bestudering door bestuursrechtliefhebbers in Nederland.

## 5 Slot

Met het Europees overheidscomposiet als concept kan de vormgeving van de horizontale en verticale samenwerking tussen bestuursorganen en de samenwerking tussen deze bestuursorganen en de bestuursrechtelijke normen producerende private actoren in de Europese Unie verder worden ontwikkeld. Belangrijke elementen van dit composiet aan samenwerkingsrelaties zijn de rechtswaarborgen voor de burger, met name de derde- belanghebbende, en de rechtsbescherming die een composiet aan samenwerkingsrelaties tussen rechterlijke instanties vergt. Zoals ik aan de hand van een klein aantal kort beschreven onderwerpen heb laten zien, zijn de juridische instrumenten waarin de bestuursorganen samenwerken voor verbetering vatbaar. De wijze waarop deze worden vormgegeven zijn vervolgens weer van groot belang voor de rechtswaarborgen van de burger en de effectiviteit van de rechtsbescherming.

Met het Internationaal overheidscomposiet betrad ik kort het pad van Global Administrative Law, het bestuursrecht op wereldniveau. Ook daar kan het concept van een composiet van samenwerkingsrelaties nuttig zijn om de productie van bestuursrechtelijke normen buiten de staat om te betrekken bij het bestuursrecht binnen de staat (en de Europese Unie) en algemene procedurele normen en waarborgen te ontwikkelen waaraan de ontwikkeling van die bestuursrechtelijke normen moet voldoen. Het zijn tenslotte normen die uiteindelijk via nationale bestuursorganen voor de burger gaan gelden.

