

Vergaderjaar 1995–1996

24 644

Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (verstrekken van subsidies)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 1 december 1995 en het nader rapport d.d. 12 maart 1996, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 3 juni 1995, no. 95.004668, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (verstrekken van subsidies).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 juni 1995, nr. 95.004668, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 december 1995, nr. W08.95.0283, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. In paragraaf 2, eerste alinea, van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat in afwijking van artikel 4.2.1.1, derde lid, van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor beide vormen van geldverstrekking één regime wordt gehanteerd, waarbij aansluiting is gezocht bij zowel de derde tranche Awb als de bepalingen inzake specifieke uitkeringen van de Gemeentewet en de Provinciewet.

Inmiddels is bij nota van wijziging van 21 juni 1995 (Kamerstukken II 1994/95, 23 700, nr. 5, blz. 14/15 en nr. 6, blz. 1) genoemd derde lid komen te vervallen. Daarmee is titel 4.2 – uiteraard na verheffing tot wet en na inwerkingtreding – ook van toepassing op subsidieverstrekking tussen overheden onderling. De memorie van toelichting moet uiteraard in verband hiermee worden aangepast. Naar het oordeel van de Raad van State kan thans ook de in het wetsvoorstel opgenomen definitie van het subsidiebegrip (artikel 50, aanhef en onder a) vervallen. Daargelaten of de toepasselijkheid van één regime inderdaad een afwijking zou hebben opgeleverd van artikel 4.2.1.1 Awb, kan thans geconstateerd worden dat in de Awb geen uitzondering voor subsidieverstrekking tussen overheden meer zal voorkomen. Bovendien kan een afzonderlijke definitie welke tekstueel – wat daarvan ook de bedoeling mag zijn – afwijkt van de Awb verwarring stichten. Indien, zoals de verwachting is, het onderhavige voorstel enige tijd voor de derde tranche Awb tot wet zal zijn verheven, kan een aan de Awb gelijke definitie worden opgenomen, die later in

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

het kader van de aanpassingswetgeving welke voorzien is in de memorie van toelichting bij de derde tranche Awb (Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 5/6 en 201), weer kan verdwijnen. Op overeenkomstige wijze kan worden gehandeld met de omschrijving van de term subsidieplafond in artikel 50, onder b, van het wetsvoorstel.

De Raad beveelt aan de wettekst en de toelichting aan het voorgaande aan te passen.

1. Artikel 4.2.1.1 van het wetsvoorstel van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is inmiddels in die zin gewijzigd dat het aanvankelijk vervallen derde lid wederom in het artikel is opgenomen. Aan de daardoor inmiddels achterhaalde opmerking van de Raad is dan ook geen gevolg gegeven.

Omdat het onderhavige wetsvoorstel naar verwachting enige tijd voor de derde tranche Awb tot wet zal kunnen zijn verheven, acht ik het wenselijk de definities van het subsidiebegrip en van het subsidieplafond vooralsnog te handhaven. Het moge voor zich spreken dat in het kader van de aanpassingswetgeving aan de derde tranche Awb, de Wet op de Ruimtelijke Ordening in elk geval op dit onderdeel zal worden aangepast.

De definities zijn naar aanleiding van de opmerking van de Raad wel in die zin aangepast dat zij zoveel mogelijk overeenkomen met de definities in de derde tranche Awb, zij het dat de daarin voorkomende termen «bestuursorgaan», «bepaalde activiteiten» en «een bepaald artikel» in het onderhavige wetsvoorstel nader zijn geconcretiseerd.

2. Blijkens de toelichting (paragraaf 3, onder c) kan een deel van de subsidies rechtstreeks worden verstrekt aan de particuliere sector, bijvoorbeeld aan stichtingen of ontwikkelingsmaatschappijen die tot doel hebben om de voor de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid strategisch geachte projecten te realiseren.

In dit verband kan de vraag gesteld worden of het verlenen van gelden aan bedrijven als steunverlening kan worden aangemerkt, waarvoor in het bijzonder de artikelen 92 en volgende van het EEG-Verdrag van belang zijn. In de toelichting op de derde tranche Awb (Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 29, bovenaan) wordt opgemerkt dat voor elk subsidievoornemen afzonderlijk moet worden bezien of het met het Gemeenschapsrecht verenigbaar is. In de Awb zelf is op dit punt begrijpelijkerwijs geen voorschrift opgenomen, maar voor het wetsvoorstel kan deze vraag naar het oordeel van de Raad niet onbeantwoord blijven. In ieder geval dient de toelichting op dit punt aangevuld te worden.

2. In navolging van de opmerking van de Raad is aan paragraaf 3 van de toelichting een alinea toegevoegd, waarin wordt uiteengezet dat er geen sprake is van steunverlening als bedoeld in artikel 92 van het EG-Verdrag.

3. In de toelichting op artikel 50a, eerste lid, onder b, (paragraaf 3, onder b) wordt onder meer opgemerkt dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ten behoeve van het ROM-gebiedenbeleid ook subsidies kan verstrekken op basis van paragraaf 8.1 van het Bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer. Afhankelijk van de aard van de aanvraag en de daarmee beoogde doelstelling zal beoordeeld worden op grond van welke regeling gelden kunnen worden verstrekt, aldus de toelichting.

De Raad geeft in overweging in het wetsvoorstel een bepaling op te nemen waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat geen subsidies worden verstrekt voor zover reeds uit anderen hoofde gelden zijn verstrekt.

3. De door de Raad aangehaalde zinsnede uit de toelichting op artikel 50a, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel, loopt vooruit op de weigeringsgronden. Deze zullen ingevolge artikel 50c, tweede lid, onder c, in de op het wetsvoorstel gebaseerde algemene maatregel van bestuur worden opgenomen. De door de Raad aanbevolen weigeringsgrond staat dan ook in artikel 38b, tweede lid, van het ontwerp-besluit tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (bepalingen met betrekking tot het verstrekken van subsidies), dat tezamen met het wetsvoorstel voor advies aan de Raad werd gezonden.

4. Ingevolge artikel 50b wordt omtrent een drietal onderwerpen nadere regeling voorgeschreven bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. In de toelichting ter zake wordt opgemerkt dat de in dit artikel vermelde zaken voortvloeien uit artikel 182, vijfde lid, van de Gemeentewet en het overeenkomstige artikel 185, vijfde lid, van de Provinciewet.

Indien van de in artikel 50b gegeven mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, kan aan de minister worden gedelegeerd de vaststelling van voorschriften die aanzienlijk verder gaan dan voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven of voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld, waarvan delegatie aan een minister toelaatbaar is. De Raad wijst in dit verband op aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Ook de genoemde artikelen van de Gemeentewet en de Provinciewet wijzen in de richting van delegatie op het niveau van een algemene maatregel van bestuur, nu voor tijdelijke uitkeringen het niveau van de algemene maatregel van bestuur is voorgeschreven; daarmee is niet verenigbaar dat wezenlijke elementen van een structurele uitkering bij ministeriële regeling zouden kunnen worden vastgesteld. Derhalve dienen de woorden «of krachtens» in artikel 50b te worden geschrapt.

De Raad adviseert de bepaling aan te passen.

4. In navolging van de opmerking van de Raad zijn de woorden «of krachtens» in artikel 50b geschrapt.

5. In de toelichting op artikel 50c wordt onder meer gesteld dat dit artikel vooruitloopt op de in de Awb opgenomen eis dat eventuele regels ten aanzien van deze onderwerpen bij wettelijk voorschrift zullen moeten worden gegeven (afdeling 4.2.2 Awb). Daarmee wordt een formeel wettelijke grondslag gelegd voor nadere uitwerking door de lagere wetgever. Echter zijn enkele onderwerpen, die wel voorkomen in de Awb, niet opgenomen in dit artikel terwijl dit wel noodzakelijk voorkomt, gelet op het op dit wetsvoorstel steunende ontwerp-besluit tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (bepalingen met betrekking tot het verstrekken van subsidies) waarover de Raad heden eveneens advies uitbrengt (no. W08.95.0281). Zo ontbreekt een bepaling inzake de subsidieverlening (artikel 4.2.3.1 Awb), de verplichtingen van de subsidie-ontvanger (afdeling 4.2.4 Awb), de vaststelling van de subsidie (afdeling 4.2.5 Awb) en de betaling van de voorschotten (artikelen 4.2.7.3 en 4.2.7.4 Awb). Aangezien bij het wetsvoorstel ervan wordt uitgegaan dat de Awb nog niet van kracht is en het derhalve nodig wordt geoordeeld bepaalde voorschriften uit de Awb voorlopig «over te nemen» is weglating van voornoemde voorschriften niet logisch. Het wetsvoorstel behoeft derhalve naar het oordeel van de Raad aanvulling en in ieder geval dient de toelichting hierop nader in te gaan.

5. Artikel 50c van het wetsvoorstel is overeenkomstig de opmerking van de Raad aangevuld.

Voorts is aan de toelichting bij dit artikel een passage toegevoegd over de systematiek van subsidieverlening, bevoorschotting en subsidievaststelling. Deze passage was aanvankelijk opgenomen in de toelichting bij artikel 50a.

6. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen, met uitzondering van de door de Raad aanbevolen vermelding van een vindplaats in de wet van de Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid (PKB NRB). Deze planologische kernbeslissing, die het nationaal ruimtelijk beleid bevat, is geen statisch document, maar wordt regelmatig door middel van partiële of integrale herzieningen actueel gehouden. Dit gebeurt onder meer naar aanleiding van de opeenvolgende nota's over de ruimtelijke ordening. De PKB NRB, en dus ook een integrale of partiële herziening daarvan, komt tot stand volgens de met vele waarborgen omgeven procedure zoals opgenomen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Na goedkeuring door de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal wordt de planologische kernbeslissing gezonden aan onder meer provincies en gemeenten, die de

vastgestelde planologische kernbeslissing bekendmaken door deze ter inzage te leggen. Ook vindt bekendmaking plaats in de Staatscourant.

In de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel zijn de vindplaats van de kamerstukken die aan de totstandkoming van de thans vigerende PKB NRB ten grondslag hebben gelegen, alsmede de vindplaats van de kamerstukken die betrekking hebben op de partiële wijziging die onlangs aan de PKB NRB is aangebracht, vermeld. Voorts zijn in de toelichting de VROM-publicatienummers van beide documenten aangegeven.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting enkele passages tekstueel te verbeteren en, waar nodig, te actualiseren.

Daarnaast is artikel II van het onderhavige wetsvoorstel in die zin gewijzigd dat de inwerkingtreding zal geschieden bij koninklijk besluit.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 1 december 1995, no. W08.95.0283, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Wetsvoorstel

- In het opschrift aanwijzing 106, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen.
- In artikel 50a de verwijzing naar de Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk beleid voorzien van een vindplaats.
- In artikel 50c, tweede lid, onder a, de zinsnede «het tijdvak waarvoor het subsidieplafond geldt» wijzigen in: het tijdvak waarvoor het subsidieplafond is vastgesteld (Kamerstukken II 1994/95, 23 700, nr. 6, blz.1).
- In artikel II, tweede lid, aan het slot toevoegen: en werkt zij terug tot 1 maart 1996. Voorts overeenkomstig aanwijzing 180 Ar geen onderverdeling in leden aanbrengen.

Memorie van toelichting

- Aanwijzing 219 Ar in acht nemen.
- In paragraaf 6 de vermelding van de genoemde bedragen van een artikel uit de begroting voorzien.