

Vergaderjaar 1996–1997

25 534

Regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Verkeer en Waterstaat (Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Aanleiding

De directe aanleiding tot het onderhavige wetsvoorstel wordt gevormd door de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (Stb. 1996, 333). In titel 4.2 van de Awb worden algemene bepalingen over subsidies gegeven. De belangrijkste daarvan is het voorschrift van artikel 4.23, eerste lid. Daaruit vloeit voort dat subsidies in beginsel dienen te berusten op een wettelijk voorschrift.

De achtergronden van dit vereiste zijn uiteengezet in de memorie van toelichting op de derde tranche (Kamerstukken II, 1993/94, 23 700, nr.3). Daarnaast wordt verwezen.

Voorts bevat de subsidietitel in de Awb een aantal onderwerpen, waarvan regeling krachtens een wettelijk voorschrift is vereist, zoals het subsidieplafond. Ook bevat titel 4.2 van de Awb in sommige bepalingen een hoofdregel waarvan bij wettelijk voorschrift kan worden afgeweken, zoals de regeling inzake de betalingstermijn. Omtrent een en ander wordt in het onderhavige voorstel een voorziening geboden.

2. Opzet van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel vormt een belangrijke basis voor een aantal subsidies van Verkeer en Waterstaat. Het is evenwel niet de enige basis. Naast dit wetsvoorstel en de specifieke wetten waarin subsidies worden geregeld, is het mogelijk dat subsidies uitsluitend hun wettelijke grondslag vinden in de begroting conform artikel 4.23, derde lid, onder c, van de Awb. Daarbij geldt dan wel het vereiste dat in de begroting de subsidie-ontvanger en het bedrag, waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, worden vermeld. Ook kan een dergelijke grondslag in de Awb gevonden worden voor subsidies in incidentele gevallen die voor ten hoogste vier jaren worden verstrekt (artikel 4.23, derde lid, onder d).

Het wetsvoorstel laat onverlet, zoals hiervoor aangegeven, de regeling van subsidies in bijzondere wetten. Voorbeelden hiervan vormen de Wet Personenvervoer en de Wet Infrastructuurfonds of de regeling van

subsidies bij of krachtens verdrag. Van belang voor dit laatste is dat een verdrag of de uitvoeringsmaatregelen op grond van een verdrag direct werkende bepalingen kunnen bevatten, die op de verstrekking van subsidies betrekking hebben. Als voorbeeld kunnen EG-verordeningen worden genoemd. Het is in dat geval niet nodig dat op nationaal niveau een uitgewerkte regeling wordt uitgevaardigd.

Evenmin heeft het wetsvoorstel betrekking op de zgn. specifieke uitkeringen. Deze uitkeringen, zoals bijvoorbeeld geregeld in de Wet van 24 april 1991, Stb. 255, houdende regels met betrekking tot enkele specifieke uitkeringen aan provincies en gemeenten op het gebied van Verkeer en Waterstaat, vallen buiten het kader van dit voorstel. Dit vloeit voort uit artikel 4:21, derde lid, van de Awb.

Artikel 2 geeft een globale aanduiding van de activiteiten door een opsomming op hoofdlijnen van de beleidsterreinen waarop subsidies kunnen worden gegeven. Daarnaast zal een aantal kleine, individuele, subsidies worden verstrekt die niet gebaseerd zullen zijn op deze of op enige andere wet. Deze subsidies worden opgesomd in de begroting hoofdstuk 12 (Verkeer en Waterstaat) of in de begrotingstoelichting. Zij zijn bedoeld voor slechts een enkele (rechts)persoon en lenen zich om die reden minder goed voor regeling in een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling.

Voor dergelijke gevallen staat, zoals reeds vermeld, de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 4.23, derde lid, onder c, van de Awb open. In de begroting of de daarbij behorende toelichting dienen wel vermeld te worden aan wie de subsidie ten goede komt, het doel van de subsidie en de hoogte van het subsidiebedrag. Voorbeelden op het terrein van Verkeer en Waterstaat van deze subsidies, die in het algemeen een beperkt bedrag betreffen, zijn bijdragen aan het Dorus Rijkersfonds, aan de radio medische dienst van het Nederlandse Rode Kruis alsmede aan het nautisch tijdschrift «De Zee» en de vergoeding van telefoonkosten van de KNZHRM.

In **artikel 3** wordt de basis gegeven voor nadere regelgeving voorzover de Awb de mogelijkheid daartoe opent dan wel daarvoor een wettelijke basis vereist. Ook somt dit artikel verplichtingen op die niet strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie. Artikel 4:39, eerste lid, vereist daartoe immers een uitdrukkelijke wettelijke grondslag.

Het wetsvoorstel bevat geen definitie van het begrip «subsidie», aangezien dit in de Awb is geformuleerd. Dit houdt in, dat betalingen van geleverde goederen en diensten tegen een marktprijs en het voldoen aan een verplichting tot schadevergoeding niet onder dit begrip geschaard worden. Bij betalingen kan gedacht worden aan bijvoorbeeld betalingen in het kader van de aanschaf van kantoorbenodigdheden, boeken en tijdschriften, alsmede in het kader van het laten verrichten van onderhoudswerkzaamheden. Ook kan gedacht worden aan het laten verrichten van werkzaamheden door externe adviesbureaus of het in opdracht van de overheid tegen marktprijs verrichten van onderzoek.

3. Nadere invulling door middel van gedelegeerde regelgeving

Het wetsvoorstel zal leiden tot extra regulering. Dit is met het oog op de rechtszekerheid onvermijdelijk. Deze regulering is, behalve in het belang van de rechtszekerheid van de subsidieontvanger, ook van belang voor het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik en ten behoeve van de regelmatige bezinning op de doelmatigheid en effectiviteit van het subsidie-instrument.

De beleidsterreinen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft zijn dermate gevarieerd en zo aan verandering onderhevig dat het niet

mogelijk is de inhoud van het beleid en van de te subsidiëren activiteiten op wetsniveau vast te leggen. De formele wet vormt in het algemeen een te zwaar instrument voor een flexibele en slagvaardig in te zetten maatregel. Om die reden wordt in het wetsvoorstel de inhoudelijke regeling van de subsidies gelegd op het niveau van de algemene maatregel van bestuur of van de ministeriële regeling. Daarmee wordt onder behoud van de slagvaardigheid van het subsidie-instrument de rechtszekerheid gewaarborgd. Uitgangspunt van de wet is regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

De keuze tussen regeling bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling is in het wetsvoorstel niet genormeerd. De reden hiervoor is dat in de praktijk behoefte blijkt te bestaan aan grote flexibiliteit.

Voor de keuze zal vooral bepalend zijn met welke frequentie de betrokken voorschriften wijziging behoeven. Voor subsidieregelingen die een zekere mate van bestendigheid hebben ligt regeling bij algemene maatregel van bestuur voor de hand. Ook is het mogelijk de meer bestendige elementen in een algemene maatregel van bestuur te regelen, maar de voorschriften die regelmatig wijziging behoeven in een daarop berustende ministeriële regeling. Is het maken van zulk een onderscheid niet goed mogelijk of bezwaarlijk, bij voorbeeld uit een oogpunt van toegankelijkheid van de regelgeving, dan komt vaststelling bij ministeriële regeling in aanmerking.

Andere aspecten die daarnaast bij de keuze van het niveau van regelgeving een rol kunnen spelen zijn het belang van de faciliteit voor de betrokkenen en de omvang van het beslag dat de met de faciliteit gemoeide middelen leggen op de begroting. Indien de subsidie van cruciaal belang is voor de betrokkenen moet gedacht worden aan een regeling bij algemene maatregel van bestuur.

Bezien wordt nog in hoeverre het mogelijk is nadere, concrete, criteria vast te stellen voor de keuze tussen een regeling bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling.

ARTIKELN

Artikel 2

Dit artikel vormt de kern van het wetsvoorstel. Op basis hiervan kan de Minister van Verkeer en Waterstaat op de in dit artikel genoemde beleidsterreinen subsidies vertrekken. Deze kunnen indien gebaseerd op dit artikel verstrekt worden op basis van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling. Ook kunnen regelingen, die tot nu toe geen wettelijke basis bezitten, door dit artikel wel een dergelijke grondslag verkrijgen. Voorbeeld daarvan is de Bijdrageregeling milieuvriendelijke vervoerstechnieken. Sommige regelingen kunnen onder meerdere beleidsterreinen vallen.

Over de in dit artikel genoemde beleidsterreinen kan nog het volgende worden opgemerkt.

Onder het verkeers- en vervoerbeleid (*onderdeel a*) vallen ondermeer het beleid terzake van de verkeersveiligheid en het personen- en goederenvervoer, alsmede het beleid op het terrein van het openbaar vervoer.

Het scheepvaartbeleid, genoemd in *onderdeel c*, omvat zowel de binnen- als de zeescheepvaart. De Minister van Verkeer en Waterstaat is in dit kader verantwoordelijk voor het leveren van een overheidsbijdrage aan het functioneren van de nationale en internationale zeescheepvaartsector en de binnenvaart, met name door het versterken van de concurrentiekracht van de vloot onder Nederlandse vlag en van de in Nederland gevestigde zeescheepvaartondernemingen en de daaraan gerelateerde

bedrijven. Deze eerdergenoemde doelstelling wordt ook nagestreefd door het versterken van de positie van de Nederlandse zeehavens onder andere door het optimaliseren van de scheepvaartafwikkeling, het versterken van de rol van de zeescheepvaart in de transport- en distributiefunctie van Nederland en het zorgdragen voor een maatschappelijk geaccepteerd niveau van de veiligheid en milieuvriendelijkheid van de zeescheepvaart en de binnenvaart, alsmede het toezicht daarop.

Voor wat betreft de infrastructuur (onderdeel e) gaat het hier om regelingen, die geen wettelijke basis vinden in de Wet Infrastructuurfonds, zoals de Regeling Haveninterne projecten.

Artikel 3

Binnen de algemene omschrijvingen van *artikel 2* dienen de te subsidiëren activiteiten nader omschreven te worden in de subsidie-regeling zelf. Het eerste lid van dit artikel geeft daartoe de verplichting.

In dit artikel wordt ook de bevoegdheid verleend om in de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling vast te stellen subsidieregeling verplichtingen op te nemen die eventueel afwijken van de in de Awb neergelegde voorschriften of waarvoor een wettelijke basis nodig is teneinde deze te kunnen opleggen. Het tweede en derde lid strekken daartoe.

Met betrekking tot het tweede lid kan nog het volgende worden opgemerkt.

Bij de regels, in onderdeel a, over de aanvraag en de besluitvorming daarover kan gedacht worden aan voorschriften over het tijdstip waarop een subsidie-aanvraag ingediend dient te zijn, en over te hanteren behandelings- of beslistermijnen.

Op grond van artikel 4:36 van de Awb kan in een beschikking tot subsidieverlening de voorwaarde worden opgenomen dat medewerking dient te worden verleend aan de totstandkoming van een overeenkomst ter uitvoering van de desbetreffende beschikking. Ingevolge onderdeel b kunnen over deze en andere voorwaarden nadere regels gegeven worden.

Onder de regels omtrent de verplichtingen van de subsidie-ontvanger, bedoeld in onderdeel c, moeten worden verstaan die verplichtingen die weliswaar strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie doch gekwalificeerd moeten worden als andere verplichtingen dan reeds vastgelegd in artikel 4:37 van de Awb. Men kan hierbij als voorbeeld denken aan de verplichting van de subsidie-ontvanger om medewerking te verlenen aan een onderzoek naar de doelmatigheid van de besteding van een subsidie.

Onderdeel d biedt een grondslag om regels te stellen omtrent de wijze waarop het subsidiebedrag berekend moet worden in die gevallen waarin het exacte bedrag niet op voorhand vaststaat. Dit laatste is niet ongebruikelijk daar veelal het te verstrekken subsidiebedrag gerelateerd wordt aan een percentage van het totale bedrag dat met een bepaalde activiteit is gemoeid.

Onder regels voor de «vaststelling van een subsidie», in onderdeel d, worden ook gevat voorschriften voor de ambtshalve vaststelling van een subsidie ingevolge artikel 4:47 van de Awb. Verschillende aspecten van de betaling en de verstrekking van voorschotten moeten op grond van de artikelen 4:52 tot en met 4:57 van de Awb een wettelijk voorschrift tot basis hebben. Dit wordt in onderdeel f mogelijk gemaakt.

Onderdeel g biedt de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels omtrent de vergoeding, verschuldigd bij vermogensvorming. Het kan soms nodig zijn om in aanvulling op de in afdeling 4.2.6 van de Awb

neergelegde regels omtrent de intrekking of wijziging van een verleende subsidie ten nadele van de subsidie-ontvanger nadere voorschriften te geven.

Artikel 4:50 van de Awb biedt daartoe uitdrukkelijk de mogelijkheid.

In onderdeel h wordt de grondslag gelegd voor een nadere invulling van deze mogelijkheid. Tenslotte maakt onderdeel i het mogelijk om specifieke regels vast te stellen ter aanvulling van of in afwijking van de in artikel 4:24 van de Awb neergelegde verslagplicht. Zo wordt de mogelijkheid gecreëerd om op een ander tijdstip dan na vijf jaar een verslag te publiceren. Zo kan worden vastgelegd dat bij weinig complexe subsidieverstrekingen met een looptijd van aanmerkelijk minder dan vijf jaar uiterlijk verslag gedaan dient te worden op een tijdstip dat nadrukkelijk eerder ligt dan eerst na vijf jaar.

Het derde lid bevat de bevoegdheid tot het stellen van regels ten aanzien van een tweetal verplichtingen die anders dan de in het tweede lid, onderdeel c, bedoelde verplichtingen strekken tot verwezenlijking van andere doeleinden dan die waarvoor de subsidie is verstrekt. Voor het voorschrijven van dergelijke verplichtingen aan de subsidie-ontvanger vereist artikel 4:39 van de Awb een uitdrukkelijke wettelijke grondslag. De desbetreffende twee verplichtingen dienen wel overeenkomstig artikel 4:39, tweede lid, betrekking te hebben op de wijze waarop of de middelen waarmee de gesubsidieerde activiteit wordt verricht. Overigens kan de «openbaarmaking van de resultaten van gesubsidieerde activiteiten» naast de openbaarmaking van de activiteiten, waarvoor de subsidie is verstrekt, ook betreffen de openbaarmaking van de resultaten van een gesubsidieerd project.

Artikel 4

Dit artikel vormt de basis voor het subsidieplafond en de methoden die voor de verdeling daarvan gehanteerd kunnen worden. Twee methoden zullen daarbij het meest in aanmerking komen. In de eerste plaats de toepassing van het principe «wie het eerst komt, die het eerst maalt». Daarbij wordt op de aanvragen in volgorde van binnenkomst beslist en wordt zodoende in volgorde van binnenkomst het beschikbare budget verdeeld. Daarnaast is er de zogeheten «tenderprocedure». In dat geval vindt een kwalitatieve beoordeling van de inhoud van de aanvraag plaats op basis waarvan de volgorde wordt bepaald waarin het budget benut wordt.

Artikel 5

Dit artikel beoogt in algemene zin een weigeringsgrond mogelijk te maken indien een subsidieverstreking in strijd is met een internationale verplichting. Te denken valt met name aan de verplichtingen die voortvloeien uit de steunbepalingen (artikelen 92 tot en met 94) van het EG-verdrag.

Volgens artikel 92, eerste lid, van het EG-verdrag zijn in beginsel verboden («onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt»): ..«steunmaatregelen van de Staten in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde produkties vervalsen of dreigen te vervalsen (..) voorzover deze steun het handelsverkeer tussen Lid-Staten beïnvloedt».

Steunverlening is niet zonder meer ongeoorloofd. Het EG-verdrag voorziet onder meer in het tweede en derde lid van artikel 92 EG-verdrag in een aantal uitzonderingen op het verbod. Naast enkele uitzonderingen van rechtswege, die hier verder niet ter zake doen, wordt in dit artikel van het EG-verdrag nog een vijftal uitzonderingen genoemd, waarin steun-

maatregelen door de Commissie toelaatbaar («verenigbaar met de gemeenschappelijke markt») verklaard kunnen worden.

Voor zover een voornemen tot vaststelling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling van activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt als een voorgenomen steunmaatregel in de zin van artikel 92, eerste lid, EG-verdrag is aan te merken, dient dit voornemen ingevolge artikel 93, derde lid, van het EG-verdrag tijdig bij de Commissie te worden aangemeld.

Wordt deze verplichting niet nagekomen, dan kan de Europese Commissie bepalen dat een subsidieverstreking in strijd is met de artikelen 92 en 93 van het EG-verdrag en dat het subsidiebedrag met rente moet worden terugbetaald. Het is van belang dat voor een dergelijke bevoegdheid de grondslag in de wet wordt gelegd.

Strijdigheid met een internationale verplichting dient uiteraard zoveel mogelijk voorkomen te worden. Met het oog daarop wordt zo goed mogelijk bewaakt, dat daarvoor in aanmerking komende voornemens tot subsidieregelingen aan de Europese Commissie worden voorgelegd. Strijdigheid valt in de praktijk evenwel niet bij voorbaat uit te sluiten.

Hoewel de problematiek zich met name richt op het EG-Verdrag is het ook mogelijk dat op grond van het WTO-subsidieverdrag subsidies niet mogen verleend c.q. niet in stand mogen blijven. Om die reden is de formulering in dit artikel niet beperkt tot alleen het EG-verdrag.

Het vierde lid sluit de toepassing van de artikelen 4:49, derde lid, en 4:57 van de Awb uit. Deze uitsluiting wordt voorgesteld met het oog op de uit deze artikelen voortvloeiende beperking van de termijn tot vijf jaar, waarbinnen intrekking of wijziging van de subsidiebeschikking dient plaats te vinden dan wel tot terugvordering van een subsidie kan worden overgegaan. Een dergelijke beperking past niet binnen het dwingende karakter van de internationale verplichting op grond waarvan een staat gehouden is om los van welke termijn dan ook over te gaan tot intrekking, wijziging of terugvordering.

Artikel 6

Om te kunnen beoordelen of subsidie-ontvangers zich aan de gestelde voorwaarden en aan de op hen rustende verplichtingen houden, dient toezicht op de naleving daarvan uitgeoefend te kunnen worden. Voor de aanwijzing van de daarmee te belasten toezichthouders is een wettelijke grondslag vereist. Het eerste lid strekt daartoe. Ten aanzien van de aan te wijzen toezichthouders zijn verder de artikelen van afdeling 5.2 van de Awb van toepassing.

In het tweede lid is een bepaling opgenomen die ertoe strekt dat de medewerkingsverplichting uit artikel 5:20, eerste lid, van de Awb in alle gevallen een onderdeel vormt van de door de subsidie-ontvanger na te komen verplichtingen. Zodoende kan op grond van de artikelen 4:46, tweede lid, 4:48 en 4:49 van de Awb jegens een subsidie-ontvanger die aan de toezichthouder niet de vereiste medewerking verleent, een verleende subsidie op een lager bedrag worden vastgesteld dan wel een verleende of vastgestelde subsidie worden ingetrokken of ten nadele van de subsidie-ontvanger worden gewijzigd.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink