

Vergaderjaar 2000–2001

27 572

Wet toezicht Europese subsidies

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN DEEL

1. INLEIDING

Tegelijkertijd met dit wetsvoorstel heeft de regering bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend tot achtste wijziging van de Comptabiliteitswet, waarmee uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer wordt beoogd ten aanzien van de besteding van subsidies die ten laste komen van de begroting van de Europese Unie.¹ De Algemene Rekenkamer moet daarmee de mogelijkheid krijgen om zo nodig tot op het niveau van de uiteindelijke ontvanger zelfstandig de rechtmatigheid en doelmatigheid van de aanwending van EG-subsidies vast te stellen. In het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet is uiteengezet dat de centrale overheid voldoende inzicht dient te hebben of te kunnen verkrijgen in het financiële beheer van EG-subsidies tot op het niveau van de eindbestemming, opdat aannemelijk gemaakt kan worden dat de voorgeschreven beheer- en controleprocedures in Nederland op alle niveaus worden nageleefd. Daarbij is aangegeven dat het Europeesrechtelijk kader zodanig is, dat de lidstaat wordt aangesproken indien zich in de betrokken lidstaat door tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen gevallen van fraude en onregelmatigheden voordoen. Deze bijzondere Europeesrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat geldt niet alleen voor tekortkomingen die zich voordoen op rijksniveau, maar ook voor tekortkomingen die primair toegeschreven moeten worden aan het niet correct toepassen van het communautaire recht door decentrale bestuursorganen. Het is daarom van groot belang dat gewaarborgd wordt dat EG-subsidies rechtmatig en doelmatig worden besteed door alle decentrale bestuursorganen in Nederland: provincies, gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, overige publiekrechtelijke lichamen (waaronder productschappen en waterschappen) en zelfstandige bestuursorganen.

Uit het systeem van het EG-Verdrag en de daarop betrekking hebbende rechtspraak blijkt duidelijk dat de lidstaat aansprakelijk is voor schending van het communautaire recht door alle organen van een lidstaat, zowel

¹ Kamerstukken II 2000/2001, 27 571.

¹ Een aantal in dit verband illustratieve arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is:

– zaak 77/69, Commissie t. België (houtbelasting), *Jur.* 1970, blz. 237–248;
– zaken 51–54/71, International Fruit Company NV e.a. t. Produktschap voor groenten en fruit (tafelappelen), *Jur.* 1971, blz. 1107–1126;
– zaak 10/76, Commissie t. Italië (overheidsopdrachten), *Jur.* 1976, blz. 1359–1369;
– zaak 50/76, Amsterdam Bulb BV t. Produktschap voor Siergewassen (bloembollen), *Jur.* 1977, blz. 137–162;
– zaak 163/78, Commissie t. Italië (aërosols), *Jur.* 1979, blz. 771–776;
– zaak 73/81, Commissie t. België (oppervlaktewater), *Jur.* 1982, blz. 189–195;
– zaak 249/81, Commissie t. Ierland («Buy Irish»-campagne), *Jur.* 1982, blz. 4005–4032;
– zaken 67, 68 en 70/85, Kwekerij Gebroeders Van der Kooy BV e.a. t. Commissie (steunmaatregelen), *Jur.* 1988, blz. 219–280;
– zaak 272/86, Commissie t. Griekenland (olijfolie), *Jur.* 1988, blz. 4875–4905;
– zaak 31/87, Gebroeders Beentjes BV t. Staat der Nederlanden (overheidsopdrachten), *Jur.* 1988, blz. 4635–4664;
– zaak 103/88, Fratelli Costanzo SpA t. Gemeente Milaan (openbare aanbesteding), *Jur.* 1989, blz. 1839–1872.

² Wel kunnen besluiten van gemeente- en provinciebesturen bij koninklijk besluit worden geschorst of vernietigd, wanneer deze met het recht of met het algemeen belang in strijd zijn (Gemeentewet, art. 268; Provinciewet, art. 261). De burgemeester respectievelijk de Commissaris van de Koningin moet, indien een besluit naar zijn/haar oordeel voor vernietiging in aanmerking komt, daarvan mededeling doen aan de betrokken minister (Gemeentewet, art. 273; Provinciewet, art. 266).

³ Overigens is het niet zo dat de ministers tot op heden over geen enkele mogelijkheid beschikken om informatie te verkrijgen over en invloed uit te oefenen op het door de centrale overheden gevoerde beheer. Op vrijwel elk communautair beleidsterrein is een beheer- of andersoortig comité ingesteld, dat de Europese Commissie bijstaat in de uitvoering van haar uitvoeringstaken op dat terrein. In die comités hebben doorgaans ook vertegenwoordigers van het betrokken ministerie zitting. Verder hebben de departementale accountantsdiensten van EZ, LNV en SZW op het terrein van de structuurfondsen begin 1996 samenwerkingsovereenkomsten afgesloten met de financieel controleur van de Europese Commissie. De werkzaamheden van de accountantsdiensten geven de minister inzicht in wat er op decentraal niveau gebeurt. Ten slotte zij er in zijn algemeenheid nog op gewezen dat besluiten van gemeente- en provinciebesturen bij koninklijk besluit kunnen worden geschorst of vernietigd.

⁴ Tijdens een algemeen overleg met de Minister van Financiën op 13 oktober 1999 benadrukte de commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer dat het regelen van ministeriële bevoegdheden niet

door organen van de centrale overheid als door organen van (territoriaal of functioneel) gedecentraliseerde overheden.¹ Bij een procedure wegens niet-nakoming van verplichtingen verband houdende met bepalingen van het EG-Verdrag of daarvan afgeleid communautair recht, is niet relevant welk al dan niet constitutioneel onafhankelijk orgaan oorzaak van de inbreuk is; een lidstaat kan zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming niet ten exceptieve beroepen op bepalingen, praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde. Deze aansprakelijkheid kan ook gelden voor het handelen van een privaatrechtelijk lichaam, indien dat in grote mate door de overheid wordt gecontroleerd; een dergelijk lichaam is volgens het communautaire recht gelijk te stellen met een orgaan van de centrale overheid.

Binnen de nationale verhoudingen beschikken de ministers thans (nog) niet op alle terreinen over afdoende bevoegdheden om op adequate wijze invulling te kunnen geven aan de verplichtingen die de Staat jegens de communautaire instellingen heeft voor de besteding van EG-subsidies door onder meer bestuursorganen in Nederland.² Daardoor kunnen de Europese Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de Nederlandse regering aansprakelijk stellen voor de gevolgen van tekortschietend handelen van niet tot de Staat behorende bestuursorganen, zonder dat de regering over voldoende wettelijke bevoegdheden beschikt om op deze bestuursorganen invloed uit te oefenen. Er is derhalve sprake van een spanningsveld tussen de door het communautaire recht bepaalde aansprakelijkheid van de Nederlandse Staat (vertegenwoordigd door de regering) jegens de Europese Gemeenschappen aan de ene kant, en de nationale bevoegdheden van de betrokken ministers aan de andere kant. Dit spanningsveld moet worden weggenomen door het tot stand brengen van nadere ministeriële bevoegdheden.³

In het wetsvoorstel tot achtste wijziging van de Comptabiliteitswet is naast een controlebevoegdheid voor de Algemene Rekenkamer tezelfdertijd een parallelle controlebevoegdheid voor de betrokken ministers geformuleerd. Deze controlebevoegdheid behelst een inlichtingenrecht en de mogelijkheid om controles ter plaatse alsmede een beoordeling van de werkzaamheden van de ter plaatse fungerende accountant te verrichten. Zoals in het algemeen deel van de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel werd uiteengezet, kan niet worden volstaan met een dergelijke controlebevoegdheid, maar dienen de ministers ook over verdergaande instrumenten en voorzieningen te beschikken ten aanzien van de besteding van EG-subsidies in Nederland. Onderhavig wetsvoorstel is gericht op het creëren van deze instrumenten en voorzieningen.

Het feit dat dit wetsvoorstel zich beperkt tot EG-subsidies is gelegen in enerzijds de gezochte aansluiting bij de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet (die enkel ziet op de besteding van EG-subsidies) en anderzijds de bij de opstelling van dit wetsvoorstel betrachtte voortvarendheid.⁴ De noodzaak voor een voortvarende aanpak hangt weer samen met de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet: onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer kunnen niet los gezien worden van ministeriële bevoegdheden. Hierbij is sprake van een principiële samenhang, omdat de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer om EG-subsidies te onderzoeken de ministeriële verantwoordelijkheid dienen te volgen.⁵ De regering hecht derhalve aan een regeling van ministeriële bevoegdheden betreffende de besteding van EG-subsidies.

Uitgangspunt is dat ministeriële bevoegdheden alleen nodig zijn indien het EG-subsidies betreft ten aanzien waarvan de Staat aansprakelijk kan worden gesteld door de instellingen van de Gemeenschappen. Ter voor-

bereiding van onderhavig wetsvoorstel heeft een daartoe ingestelde interdepartementale werkgroep een inventarisatie verricht van de in Nederland eindigende communautaire geldstromen, de ten aanzien van de besteding daarvan reeds bestaande instrumenten en voorzieningen die de ministers in hun relatie met EG-subsidieontvangers hebben om een goede besteding van EG-subsidies te verzekeren, en – ten slotte – de op dit terrein wenselijk geachte ministeriële bevoegdheden (in zowel de preventieve als repressieve sfeer). De inventarisatie van bestaande en wenselijk geachte ministeriële bevoegdheden is verricht langs de lijnen van het ICCW¹-rapport *Communautaire verplichtingen van decentrale overheden*. Aan de in het ICCW-rapport genoemde voorzieningen en maatregelen zijn daarbij die van de ministeriële bevoegdheid tot het verrichten van controles ter plaatse en het beoordelen van de werkzaamheden van de ter plaatse fungerende accountant toegevoegd.

Het voorliggend wetsvoorstel creëert ministeriële bevoegdheden teneinde de naleving van communautaire verplichtingen betreffende de rechtmatige en doelmatige aanwending van EG-subsidies die rusten op bestuursorganen zoveel mogelijk te waarborgen. Ook op andere gebieden kunnen nadere bevoegdheden wenselijk zijn in de verhouding tussen de centrale overheid en decentrale overheden voorzover het communautaire regelgeving betreft. Daarbij gaat het om het bevorderen c.q. garanderen van de naleving van communautaire verplichtingen die betrekking hebben op bijvoorbeeld de naleving van de Europese aanbestedingsregels, zonder dat daarbij EG-subsidies in het geding zijn. Ook op een dergelijk terrein heeft het proces van Europese integratie belangrijke implicaties voor de organisatie en het functioneren van het Nederlandse openbaar bestuur. In dat verband zij gewezen op voornoemd ICCW-rapport *Communautaire verplichtingen van decentrale overheden*. De Minister van Justitie heeft dit rapport op 22 november 1999 mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter consultatie voorgelegd aan het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en de Sociaal-Economische Raad. Daarnaast bracht de ICER op 6 oktober 2000 op een daartoe strekkend verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het advies *De Europese dimensie van toezicht* uit.² Een kabinetsstandpunt over het ICCW-rapport en het ICER-advies – waarbij de verschillende aspecten in onderlinge samenhang worden beoordeeld – is in voorbereiding. Daarbij zal in het bijzonder worden gezien welke ministeriële bevoegdheden op andere terreinen dan EG-subsidies wenselijk en nodig zijn en in welk wettelijk kader de daartoe benodigde regelgeving tot stand kan worden gebracht.

2. REIKWIJDTE VAN DE MINISTERIËLE BEVOEGDHEDEN

Evenals de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet richt onderhavig wetsvoorstel zich op die EG-subsidies voor de besteding waarvan de Nederlandse Staat door de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aansprakelijk kan worden gesteld. Het gaat er daarbij om dat de Nederlandse Staat aansprakelijk is, indien zich in Nederland door tekortkomingen in beheer en controle gevallen van fraude en onregelmatigheden voordoen, niet alleen indien deze tekortkomingen zich voordoen op rijksniveau, maar ook indien deze toegeschreven moeten worden aan het niet correct toepassen van het communautaire recht door bestuursorganen die niet tot de Staat behoren.³ De centrale overheid kan zich bij een niet correcte uitvoering of handhaving van het communautaire recht door decentrale overheden niet vrijpleiten door een beroep te doen op de autonomie van deze bestuursorganen.

vervolg notentekst vorige pagina:

vertragend mag werken voor de totstandkoming van bevoegdheden voor de Algemene Rekenkamer. Met het oog op een voortvarende aanpak drong de commissie voor de Rijksuitgaven er sterk op aan het tot stand brengen van bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer los te koppelen van het creëren van ministeriële bevoegdheden.

⁵ Anders zou de Algemene Rekenkamer tekortkomingen kunnen constateren, die de minister die niet kan voorkomen of redresseren.

¹ ICCW: Interdepartementale Commissie voor Constitutionele aangelegenheden en Wetgevingsbeleid.

² ICER: Interdepartementale Commissie voor Europees Recht. Aanleiding van dit ICER-onderzoek is het rapport *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund* van de commissie-Holtslag uit november 1998 (zie Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VII, nr. 48). De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht de ICER op 9 februari 1999 om met een advies te komen over de vraag welke eisen de Europese regelgeving stelt aan de vormgeving en de inhoud van nationaal toezicht. De ICER bood het door haar vastgestelde advies op 6 oktober 2000 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan.

³ Het «niet correct toepassen van gemeenschapsrecht» omvat het schenden van bepalingen van de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen dan wel het Verdrag betreffende de Europese Unie (met inbegrip van de aan deze verdragen gehechte bijlagen, overeenkomsten en protocollen), het onjuist uitvoeren van verordeningen, en het handelen in strijd met een richtlijn of beschikking.

Van belang is dat de op de lidstaat rustende communautaire verplichtingen ten aanzien van uitvoering, beheer, controle en toezicht verschillen van beleidsterrein tot beleidsterrein en van regeling tot regeling. Zo kan aan een lidstaat zijn opgedragen om ten aanzien van EG-subsidies die zonder tussenkomst van de centrale overheid rechtstreeks aan derden worden uitbetaald, controles te verrichten, maatregelen te nemen ter voorkoming en bestrijding van onregelmatigheden, of bepaalde informatie te verstrekken aan de Europese Commissie. Voorts kan op bepaalde terreinen de minister belast zijn met de aanwijzing van de binnen Nederland met de uitvoering van de desbetreffende communautaire acties belaste diensten of organen, of is de minister verantwoordelijk voor de indiening van een nationaal plan of een nationale aanvraag bij de Commissie.

Onder meer de regelgeving betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de regelgeving inzake de toekenning van subsidies uit de structuurfondsen en de regelgeving ten aanzien van bijstandsverlening op het gebied van transeuropese netwerken bevatten belangrijke voorschriften betreffende door de lidstaat te nemen controlemaatregelen, te treffen voorzieningen gericht op het voorkomen en bestrijden van onregelmatigheden, en verplichtingen inzake het verstrekken van bepaalde informatie aan de Europese Commissie. Ten aanzien van deze subsidies is dan ook duidelijk sprake van aansprakelijkheid van de Staat.

Het komt echter ook voor dat bedrijven en instellingen door de Europese Commissie via een aankondiging in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen worden uitgenodigd om rechtstreeks (zonder tussenkomst van de Staat) bij haar een aanvraag voor financiële steun in te dienen. De desbetreffende sectorale regelgeving voorziet daarbij vaak niet in nadere verplichtingen van de Staat. De Commissie sluit alsdan rechtstreeks contracten (overeenkomsten) met begunstigden in de lidstaten. In dergelijke gevallen is er geen behoefte aan ministeriële bevoegdheden. Eventuele communautaire aansprakelijkheid betreft dan uitsluitend de relatie tussen een instelling van de Gemeenschappen en de gesubsidieerde (bijvoorbeeld een bedrijf). Een voorbeeld van een communautaire geldstroom waarvoor dit geldt, zijn de subsidies die de Europese Commissie verstrekt in het kader van het vijfde Kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie.¹

Gelet op het bovenstaande is besloten de reikwijdte van dit wetsvoorstel te beperken tot bestuursorganen die EG-subsidies ontvangen dan wel belast zijn met beheer-, controle- of toezichtstaken ter uitvoering van ten aanzien van EG-subsidies aan de lidstaat opgelegde communautaire verplichtingen. Voor de naleving van communautaire verplichtingen door niet-bestuursorganen die zonder tussenkomst van de Staat rechtstreeks van de Europese Commissie subsidies ontvangen, is de Staat alleen aansprakelijk indien in de desbetreffende communautaire regelgeving nadere op de lidstaat rustende verplichtingen zijn geformuleerd.

Onderhavig wetsvoorstel hangt samen met titel 4.2 (subsidies) van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In de memorie van toelichting bij de Awb² wordt ingegaan op de verhouding tussen de subsidiebepalingen van de Awb en het gemeenschapsrecht. Uitgangspunt is dat bestuursorganen, ook als zij EG-beleid uitvoeren, Nederlandse bestuursorganen blijven, hetgeen betekent dat op besluiten van deze bestuursorganen de Awb in beginsel van toepassing is. Tevens wordt aandacht besteed aan de vraag in hoeverre titel 4.2 van de Awb van toepassing kan zijn op subsidies die hun grondslag vinden in het communautaire recht. Geconclu-

¹ Besluit nr. 182/1999/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 december 1998 betreffende het vijfde Kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (1998–2002) (PbEG nr. L 26 van 1 februari 1999).

² Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nrs. 1–2.

deerd is dat er – behoudens een enkel punt – geen reden is EG-subsidies geheel of gedeeltelijk van de werking van titel 4.2 uit te zonderen. Gezien het voorgaande is derhalve ook in onderhavig wetsvoorstel het uitgangspunt dat titel 4.2 van de Awb onverkort van toepassing is op de verhouding tussen de betrokken bestuursorganen.

3. INHOUD VAN DE MINISTERIELE BEVOEGDHEDEN

Dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijke regeling ter formulering van een drietal ministeriële bevoegdheden ten aanzien van bestuursorganen:

- a. een inlichtingenrecht voor de minister en een kennisgevingsplicht voor het bestuursorgaan;
- b. de bevoegdheid voor de minister tot het geven van aanwijzingen aan een bestuursorgaan;
- c. een verhaalsrecht¹ van de Staat op het bestuursorgaan voorzover de Staat aansprakelijk wordt gesteld voor het niet of onjuist naleven van communautaire verplichtingen door het bestuursorgaan.

Over een al dan niet verantwoord gebruik van de bevoegdheden waarover de ministers de beschikking hebben, kunnen zij uiteraard door de Staten-Generaal ter verantwoording worden geroepen.

Inlichtingenrecht

Het inlichtingenrecht van de minister sluit aan bij de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet. Verwezen zij dan ook naar de memorie van toelichting bij deze wijziging.² Ten aanzien van het gebruik van het inlichtingenrecht dient het streven te zijn dat de met de uitvoering gemoede kosten (c.q. de beheer- en controlelasten) voor de bestuursorganen zo veel mogelijk beperkt worden. Dit betekent onder meer dat de minister ter verkrijging van informatie over de besteding van EG-subsidies zoveel mogelijk gebruik zal maken van de gegevens die daaromtrent reeds zijn opgenomen in de jaarstukken van de bestuursorganen alsmede in de bij die jaarstukken behorende verklaring/verslag van de controlerend accountant. Dit draagt bij aan zo laag mogelijke administratieve lasten. Indien mogelijk dient verder te worden aangesloten bij de informatie die het bestuursorgaan al bij de betrokken instelling van de Gemeenschappen moet aanleveren om in aanmerking te komen voor de gevraagde EG-subsidie.

Aanwijzingsbevoegdheid

De aanwijzingsbevoegdheid in dit wetsvoorstel is zodanig geformuleerd dat daarmee de bevoegdheid tot het geven van een bijzondere aanwijzing wordt gecreëerd. De aanleiding daartoe zal gelegen zijn in een concreet geval van verzuim in de nakoming van communautaire verplichtingen door een betrokken bestuursorgaan dan wel een vermoeden daartoe. Indien de minister daartoe naar aanleiding van een dreigend verzuim aanleiding ziet, kan deze het betrokken bestuursorgaan ook vooraf aanwijzingen geven.

De beoogde aanwijzingen binden het bestuursorgaan ten aanzien van besteding, beheer, controle en toezicht met betrekking tot communautaire subsidies. Het gaat er immers om dat de Staat zo min mogelijk geconfronteerd wordt met claims van de Europese Commissie en veroordelingen van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Het geven van aanwijzingen zal vooral van belang zijn indien communautaire regelgeving of nationale regelgeving die strekt tot uitvoering van commu-

¹ Hierbij wordt bedoeld op een specifiek verhaals- of regresrecht, anders dan voortvloeiend uit een reguliere onrechtmatigedaadprocedure.

² Kamerstukken II 2000/2001, 27 571.

nautaire regelgeving – gegeven een dreigend of geconstateerd verzuim – in een specifiek geval nadere interpretatie behoeft. Via het uitvaardigen van een aanwijzing kan een minister de mate van beleidsvrijheid van een bestuursorgaan wat betreft de besteding, het beheer, de controle en het toezicht betreffende communautaire subsidies beïnvloeden.

Het geven van aanwijzingen is niet bedoeld om bestuursorganen te wijzen op bestaande communautaire regelgeving. Het geven van een aanwijzing veronderstelt meer dan de simpele constatering dat een bestuursorgaan het geldende recht dient na te leven. Aanwijzingen moeten bijdragen aan een juiste uitvoering van communautaire regelgeving en de inachtneming van randvoorwaarden van het communautaire recht, door het betrokken bestuursorgaan te dwingen deze regelgeving op een door de centrale overheid aangegeven wijze na te leven onderscheidenlijk de gestelde randvoorwaarden in acht te nemen.

Een aanwijzingsbevoegdheid als preventieve voorziening is mede nodig om een schending van het communautaire recht – en daarmee het gebruik van de repressieve bevoegdheid tot verhaal achteraf – te voorkomen. Ook in het geval dat door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is geconstateerd dat schending van het communautaire recht heeft plaatsgehad, is het nodig om via preventieve maatregelen zoals een aanwijzing een tweede veroordeling door het Hof te voorkomen.

Ten aanzien van aspecten van rechtsbescherming die met het geven van een aanwijzing verband houden, zij erop gewezen dat een aanwijzing als bedoeld in dit wetsvoorstel een besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb (een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling). Derhalve is een aanwijzing vatbaar voor bezwaar en beroep, conform de bepalingen die de Awb daaromtrent bevat.

Verhaalsrecht

Uitgangspunt voor het introduceren van een verhaals- of regresrecht is, dat de decentrale overheden binnen Nederland een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de naleving van de op hen rustende communautaire verplichtingen. Deze verantwoordelijkheid houdt ook in dat de Staat de mogelijkheid moet hebben de financiële gevolgen van de niet-naleving van communautaire verplichtingen door decentrale overheden ten laste te laten komen van die decentrale overheden. Daartoe is een verhaalsrecht nodig.

Indien de Europese Commissie van oordeel is dat sprake is van niet-nakoming van een of meer op de lidstaten rustende communautaire verplichtingen, dan brengt zij dienaangaande een advies uit. Wanneer de betrokken lidstaat dit advies niet tijdig opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (artikel 226 EG-Verdrag). De lidstaat is gehouden die maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof. Uitvoering van het arrest kan er onder omstandigheden toe leiden dat moet worden ingegrepen in de autonomie van de decentrale overheden.

Indien de lidstaat een arrest van het Hof van Justitie naar het oordeel van de Commissie niet nakomt, kan de Commissie de zaak opnieuw voor het Hof brengen. De Commissie vermeldt daarbij het bedrag van de door de betrokken lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht (artikel 228 EG-Verdrag). Deze

geldstraf wordt berekend aan de hand van vermenigvuldigingscoëfficiënten, waarin onder meer ernst en duur van de inbreuk tot uitdrukking komen.

De niet-naleving van communautaire verplichtingen door bestuursorganen kan de volgende nadelige financiële gevolgen hebben voor de centrale overheid:

- a. het opleggen van een forfaitaire som of dwangsom aan Nederland door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, omdat een gesubsidieerde in gebreke blijft bij de uitvoering van een arrest van het Hof;
- b. het terugvorderen van bedragen van Nederland, omdat een gesubsidieerde de gestelde voorwaarden niet heeft nageleefd;
- c. de weigering voorschotten met Nederland te verrekenen, omdat een gesubsidieerde bedragen heeft uitgekeerd die hij/zij op de grond van de geldende communautaire regelgeving niet had mogen uitkeren.

Onder nadelige financiële gevolgen dient in dit verband ook een eventuele verhoging vanwege in rekening gebrachte rente (zoals moratoire interest) te worden begrepen.

Indien deze of andere financiële gevolgen hun oorzaak vinden in een verzuim ten aanzien van de naleving van communautaire verplichtingen door een bestuursorgaan, kan de Staat ingevolge dit wetsvoorstel besluiten de door hem gemaakte kosten, betaalde boetes of anderszins geleden schade op dit bestuursorgaan te verhalen. Het bestuursorgaan heeft uiteraard de mogelijkheid een en ander voor de (nationale) bestuursrechter aan te vechten. Dit is van belang omdat er een spanningsveld zou kunnen ontstaan tussen centrale overheid aan de ene kant en het betrokken bestuursorgaan aan de andere kant, naar aanleiding van een mogelijk verschil van mening tussen deze partijen over de wenselijkheid/haalbaarheid van het aantekenen van beroep door de Staat bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Bij het betrokken bestuursorgaan zou de indruk kunnen ontstaan dat de Staat vanwege het hebben van verhaalsrecht het aantekenen van beroep te snel als kansloos zal beschouwen. Daarom zal verhaal alleen worden toegepast als onomstotelijk vaststaat dat de Staat gehouden is tot betaling. Voor een door het Hof van Justitie opgelegde forfaitaire som of dwangsom betekent dit, dat het Hof in de desbetreffende zaak uitspraak moet hebben gedaan. Voor een door de Europese Commissie opgelegde boete of anderszins door de Europese Commissie op Nederland verhaalde bedragen zal sprake moeten zijn van een besluit tot terugvordering, een besluit tot verrekening van voorschotten, of een andersoortig besluit, dat onherroepelijk is geworden. De eis dat de Europese Commissie terzake een formeel besluit genomen moet hebben, staat overigens los van de vraag of Nederland al dan niet tegen dat besluit in beroep gaat bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

Van belang is dat soms boetes worden opgelegd of bedragen worden teruggevorderd waarvan de omvang een geëxtrapoleerd karakter heeft. Dit doet zich voor bij bijvoorbeeld de toepassing door de Europese Commissie van financiële correcties op het terrein van de structuurfondsen. De desbetreffende regels bepalen namelijk dat de Commissie, wanneer een geconstateerd verzuim in de naleving van beheeren controleprocedures een systematisch karakter vertoont, de aan de lidstaat op te leggen korting groter kan zijn dan het bedrag dat rechtstreeks met de ontdekte individuele onregelmatigheid is gemoeid. De Commissie legt de lidstaat dan een forfaitaire korting op omdat aannemelijk is dat zich op grotere schaal onregelmatigheden zullen hebben voorgedaan (stelselma-

tige tekortkoming).¹ Een regresactie zoals in dit wetsvoorstel bedoeld zal niet verder kunnen gaan dan de schade die in redelijkheid toegerekend kan worden aan nalatig handelen van het betrokken bestuursorgaan. Het feit dat mogelijk een deel van een aan de Staat opgelegde korting voor de Staat in de nationale verhoudingen niet verhaalbaar is, toont overigens (opnieuw) het belang aan dat de Staat heeft bij het bestaan van een wettelijke titel voor het kunnen uitvaardigen van aanwijzingen. Met dergelijke aanwijzingen zal de Staat pogen het risico op niet-verhaalbare boetes te minimaliseren.

4. ALGEMENE BETROKKENHEID DECENTRALE OVERHEDEN

De bevoegdheden die in dit wetsvoorstel worden geformuleerd zouden de indruk kunnen wekken dat het de regering uitsluitend zou gaan om het in het leven roepen van eenzijdige verplichtingen van bestuursorganen ten opzichte van de ministeries (eenrichtingsverkeer). Dat is echter geenszins de bedoeling. In dat verband zij gewezen op het kabinetsstandpunt van 8 november 1999 naar aanleiding van het advies *Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed* van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) over de verhouding tussen centrale overheid en decentrale overheden.² De Rob pleit in zijn advies voor voorzieningen die de ervaringen van provincies en gemeenten met betrekking tot de uitvoering van Europese regelgeving en beleid stelselmatig terugkoppelen naar de rijksoverheid, en stelt dat er voorzieningen moeten worden getroffen voor bestuurlijke medeverantwoordelijkheid van decentrale overheden bij de implementatie van Europese regelgeving. In het kabinetsstandpunt over het Rob-advies is naar aanleiding daarvan opgemerkt, dat in het Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS) van 4 maart 1999 tussen het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) al enkele omgangsregels zijn vastgelegd, waarbij in het bijzonder de tijdige betrokkenheid bij de voorbereiding, totstandkoming en toepassing van Europese regelgeving die belangrijke invloed heeft op de andere bestuurslagen vermelding verdient. De Rob is voorts van mening dat de betrokkenheid van de decentrale overheden bij de beleidsvorming in de Europese Unie moet worden vergroot. De regering onderkent de toenemende invloed van Europees beleid en Europese regels in verschillende sectoren die voor decentrale overheden van belang zijn. Dit heeft ook geleid tot meer betrokkenheid van decentrale overheden, zoals bij de voorbereiding van de Nederlandse standpuntbepaling inzake de structuurfondsverordeningen voor de periode 2000–2006. Ook is er sedert enkele jaren sprake van een regulier informeel overleg over Europese aangelegenheden tussen rijksoverheid en vertegenwoordigers van het IPO en de VNG, het zogenaamde BZK/BuZa/IPO/VNG-overleg. Om de betrokkenheid van en de informatievoorziening aan de decentrale overheden verder te verbeteren is in het aangehaalde kabinetsstandpunt aangekondigd dat dit informele BZK/BuZa/IPO/VNG-overleg (aansluitend bij de afspraken die voortvloeien uit het BANS) zal worden geformaliseerd. Dit geformaliseerde overleg vindt sinds december 1999 in beginsel maandelijks plaats. Daarbij worden de voor de decentrale overheden relevante Europese ontwikkelingen en voorstellen besproken. In vervolg daarop zal een voorstel van de Europese Commissie dat in betekenende mate gevolgen heeft voor de decentrale overheden verder bilateraal worden besproken met het IPO en de VNG. Overigens zal terzake niet alleen overleg gevoerd worden met het IPO en de VNG (als koepelorganisaties van de territoriaal gedecentraliseerde overheden), maar zullen ook de vertegenwoordigers van de functioneel gedecentraliseerde overheden – in het bijzonder de Sociaal-Economische Raad en de Unie van Waterschappen – betrokken worden bij de voorbereiding, totstandkoming en toepassing van Europese regelge-

¹ Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van de Europese Unie van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen, art. 39, derde lid: «De Commissie houdt bij het vaststellen van het bedrag van een correctie, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, rekening met de aard van de onregelmatigheid of de wijziging, alsmede met de omvang en de financiële consequenties van de tekortkomingen die in de beheers- of controlesystemen van de lidstaten zijn geconstateerd» (PbEG 1999, L 161, blz. 33).

² Kamerstukken II 1999/2000, 21 109, nr. 101. Het Rob-advies verscheen in september 1998.

ving die belangrijke invloed heeft op de bestuursorganen die zij vertegenwoordigen.¹

5. UITVOERBAARHEID EN HANDHAAFBAARHEID

De ministers dienen te streven naar een zodanig gebruik van hun bevoegdheden dat de met de uitvoering gemoeide kosten voor de betrokken bestuursorganen zo veel mogelijk beperkt blijven. Te dien einde zal de minister ter verkrijging van informatie over de besteding van EG-subsidies zoveel mogelijk gebruik maken van de reguliere jaarstukken van de desbetreffende bestuursorganen, de bij die jaarstukken behorende verklaring/verslag van de ter plaatse werkzame accountant, en de gegevens die het bestuursorgaan in het kader van subsidie-aanvraag en -afhandeling al moet verstrekken aan de betrokken instelling van de Europese Gemeenschappen. Waar mogelijk dient volstaan te worden met het aan het betrokken ministerie zenden van afschriften van deze documenten. Voor dit doel is in artikel 2 van het wetsvoorstel een delegatiebepaling opgenomen. Om te voorkomen dat de informatieplicht per ministerie te veel uiteen gaat lopen en er onvoldoende op elkaar afgestemde nadere regelingen worden uitgevaardigd, dient, alvorens van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, in voorkomende gevallen overleg plaats te vinden met andere betrokken ministers. Ook de administratieve last voor de ministeries moet zoveel mogelijk worden beperkt. Door middel van de opgenomen delegatiebepaling kan geregeld worden dat voor een ministerie een geaggregeerde periodieke melding van een intermediaire instantie (zoals bij SZW de Arbeidsvoorzieningsorganisatie) volstaat, zodat het ministerie vervolgens niet (ook) de diverse individuele meldingen via de uiteindelijke ontvangers behoeft vast te leggen.

Uit het oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid wordt voorts opgemerkt, dat het Rijk van de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing – gelet op het verstrekende karakter ervan – met terughoudendheid gebruik zal maken. Het geven van een aanwijzing ligt slechts in de rede indien de minister een bestuursorgaan alleen nog met behulp van deze voorziening (als *ultimum remedium*) kan dwingen tot de naleving van een communautaire verplichting.

Voor zover overigens sprake is van een stijging van de administratieve lasten voor de betrokken bestuursorganen of de ministeries, is de regering van oordeel dat deze stijging zich laat rechtvaardigen door het belang dat de Staat heeft bij een correcte naleving van communautaire verplichtingen door alle bestuursorganen in Nederland c.q. het voorkomen van schadeclaims van de instellingen van de Europese Gemeenschappen aan het adres van de Staat.

De introductie van het inlichtingenrecht en de aanwijzingsbevoegdheid leidt tot een grotere ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechtmatige en doelmatige aanwending van EG-subsidies door decentrale bestuursorganen. Wat betreft het vormgeven aan de nieuwe ministeriële bevoegdheden moet worden opgemerkt dat het op dit moment niet zo is dat de ministers geen enkele mogelijkheid zouden hebben om informatie te verkrijgen over of invloed uit te oefenen op het door de decentrale overheden gevoerde beheer. De beleidsafdelingen van de betrokken ministeries hebben om te beginnen een belangrijke rol bij de totstandkoming van bijvoorbeeld de programmeringsdocumenten voor de Nederland toekomende structuurfondsgelden. Mede in dat verband geeft de betrokken beleidsafdeling, samen met de directie Financieel-Economische Zaken, de departementale accountantsdienst² en een eventuele toezichtsdirectie, invulling aan de beheer-, controle- en toezichtstaken die het

¹ De Sociaal-Economische Raad vertegenwoordigt de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, waaronder de productschappen. De productschappen komen veel in aanraking met EG-subsidies, in het bijzonder op het terrein van de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Betrokkenheid van de Unie van Waterschappen is van belang omdat ook de waterschappen meer en meer betrokken raken bij de uitvoering van Europese regelgeving. De waterschappen besteden onder meer structuurfondsgelden voor hoogwater- en dijkverzwaringenprojecten (*International Rhine-Meuse Action Programme*).

² De departementale accountantsdiensten van de ministeries van EZ, LNV en SZW hebben op het terrein van de structuurfondsen begin 1996 samenwerkingsovereenkomsten afgesloten met de financieel controleur van de Europese Commissie.

desbetreffende ministerie heeft ten aanzien van de uitvoering van structuurfondsacties in Nederland. De afspraken met de bij de structuurfondsen betrokken decentrale bestuursorganen worden vastgelegd in zogeheten decentralisatieconvenanten, waarin de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken ministeries en de desbetreffende provincies en steden worden beschreven (met inbegrip van de verplichtingen aangaande informatie-uitwisseling en verantwoording).

Gegeven het bovenstaande kan gesteld worden dat ten aanzien van het uitoefenen van de nieuwe bevoegdheden kan worden aangesloten bij de bestaande praktijk. Nieuwe structuren of nieuwe afdelingen op de ministeries worden derhalve niet voorzien.

6. DOOR DE REGERING TEN AANZIEN VAN HET WETSVORSTEL INGEWONNEN ADVIEZEN

De Minister van Financiën heeft op 15 maart 2000 een concept-voorstel van deze wet ter consultatie voorgelegd aan het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen, de Sociaal-Economische Raad en de Algemene Rekenkamer. Afstemming met de vertegenwoordigers van de provincies, de gemeenten, de waterschappen en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie was naar het oordeel van de regering geboden omdat de te creëren ministeriële bevoegdheden hen rechtstreeks aangaan. Het vragen van advies aan de Algemene Rekenkamer lag volgens de regering in de rede vanwege de samenhang tussen dit wetsvoorstel en het eerder aan de Algemene Rekenkamer voorgelegde wetsvoorstel dat ziet op uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer inzake de besteding van EG-subsidies (achtste wijziging van de Comptabiliteitswet).¹

6.1 Het advies van het Interprovinciaal Overleg²

Het Interprovinciaal Overleg spreekt zijn begrip uit voor de noodzaak van uitbreiding van ministeriële bevoegdheden aangaande de besteding van EG-subsidies door decentrale overheden. Het Interprovinciaal Overleg tekent daarbij wel aan bezwaren te hebben tegen een aantal aspecten van het wetsvoorstel. Het Interprovinciaal Overleg geeft aan van mening te zijn dat het wetsvoorstel een eenzijdige strekking heeft, omdat «het uitsluitend ziet op optreden door de Staat als er sprake is van een, al dan niet vermeend, tekortschieten, of dreigend tekortschieten, van niet tot de Staat behorende decentrale bestuursorganen».

De regering deelt het pleidooi van het Interprovinciaal Overleg voor intensivering van de betrokkenheid van provincies en gemeenten bij de totstandkoming van Europese regelgeving die hen aangaat. De regering onderschrijft ten volle het belang van goede en tijdige informatie-uitwisseling op dit punt, zodat in de desbetreffende regelgeving optimaal rekening wordt gehouden met zowel de bij de provincies en gemeenten aanwezige kennis over de activiteiten waar de EG-subsidies zich op richten, als met de mogelijkheden en onmogelijkheden van het provinciale en gemeentelijke bestuursinstrumentarium. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn ook voor de regering belangrijke toetsingscriteria bij de beoordeling van Europese regelgeving en de regering deelt het standpunt van het Interprovinciaal Overleg dat decentrale expertise daarentoent optimaal moet worden benut.

De regering ondersteunt de oproep van het Interprovinciaal Overleg om ook op decentraal niveau de parate en operationele kennis van de inhoud en de handhaving van EG-regels te bevorderen. De inspanningen gericht

¹ De met de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet beoogde onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer kunnen niet los gezien worden van ministeriële bevoegdheden. De Algemene Rekenkamer onderzoekt immers de wijze waarop de minister gebruik heeft gemaakt van zijn of haar bevoegdheden.

² Brief van het Interprovinciaal Overleg aan de Minister van Financiën d.d. 29 mei 2000, kenmerk 10107/00. (Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie).

op het in het leven roepen van een kenniscentrum voor Europees recht en decentrale overheden, waarnaar het Interprovinciaal Overleg verwijst, juicht de regering van harte toe.

6.2 Het advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten¹

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten geeft in haar advies aan dat zij begrip heeft voor de voorgestane uitbreiding van ministeriële bevoegdheden aangaande de besteding van EG-subsidies door decentrale overheden. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten stelt daarbij onder meer met een aanwijzingsbevoegdheid als zodanig geen moeite te hebben en zij geeft aan dat de vestiging van een verhaalsrecht haar als juist voorkomt. Zonder de noodzaak van het wetsvoorstel in twijfel te trekken, plaatst de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wel een aantal opmerkingen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten geeft aan van mening te zijn dat er een «in principe limitatieve opsomming» zou moeten komen van de subsidieregelingen die onder de werking van het wetsvoorstel vallen. Daardoor moet duidelijk worden, zo betoogt zij, voor welke EG-subsidies de in het wetsvoorstel geformuleerde inlichtingenplicht geldt.

De regering begrijpt de wens van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten om te beschikken over een limitatieve lijst van EG-subsidies waarop het wetsvoorstel betrekking heeft. Het wetsvoorstel richt zich – zoals eerder in deze memorie van toelichting is aangegeven – op die EG-subsidies voor de besteding waarvan de Staat door de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aansprakelijk kan worden gesteld. Daarover lijken de regering begripmatig geen misverstanden mogelijk.

Zoals eerder in deze memorie van toelichting is aangegeven bevat onder meer de regelgeving betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de regelgeving inzake de toekenning van subsidies uit de structuurfondsen en de regelgeving ten aanzien van bijstandsverlening op het gebied van transeuropese netwerken verplichtingen voor de correcte naleving waarvan de Staat aansprakelijk kan worden gesteld. Deze drie geldstromen vallen derhalve onder de werking van het wetsvoorstel. Als voorbeeld van een regeling waarvoor géén nadere verplichtingen voor de lidstaat in de desbetreffende communautaire regelgeving zijn geformuleerd, zijn de subsidies genoemd die de Europese Commissie (zonder tussenkomst van de Staat) verstrekt in het kader van het vijfde Kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie.

Bovenstaande opsomming is inderdaad niet limitatief. Anderzijds is het wel zo dat de genoemde vier geldstromen meer dan 90% uitmaken van alle in Nederland terechtkomende EG-subsidies. De veelheid aan resterende EG-subsidies betreft derhalve een beperkt financieel belang. Het is moeilijk om vanuit het Rijk een uitputtende opsomming te geven van al die overige bij Nederlandse instanties terechtkomende subsidies. Het gaat daarbij om uiteenlopende terreinen zoals energie, milieu, onderwijs, geneeskunde en volksgezondheid, cultuur, sociaal beleid, telematicasystemen, informatie- en communicatietechnologieën, industrie, consumentenbeleid etc. Veelal betreft het hier subsidies die rechtstreeks door de Europese Commissie worden uitbetaald aan decentrale bestuursorganen of private organisaties (bedrijven en instellingen). De Europese Commissie stelt het Rijk niet in kennis van de uitbetaling van deze gelden. Juist omdat het Rijk informatie daaromtrent ontbeert, bevat het wetsvoorstel de bepaling dat het betrokken bestuursorgaan de minister daarvan in kennis stelt. Praktisch gezien lijkt het meer in de rede te liggen dat de

¹ Brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aan de Minister van Financiën d.d. 19 mei 2000, kenmerk MARZ/2000001081. (Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie).

decentrale bestuursorganen die EG-subsidies ontvangen zelf het initiatief nemen om te komen tot de opstelling van een lijst van subsidie-regelingen. Desgewenst is de regering overigens gaarne bereid om, bijvoorbeeld een jaar na inwerkingtreding van deze wet, een overzicht op te stellen van alle tot op dat moment bij het Rijk aangemelde subsidie-regelingen.

Bij de visie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ten aanzien van het verhaalsrecht tekent de regering het volgende aan. Het uitgangspunt dient te zijn dat de decentrale overheden een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de naleving van de op hen rustende communautaire verplichtingen. De regering is van oordeel dat van decentrale bestuursorganen verwacht mag worden dat zij deze verplichtingen correct naleven, ook zonder een voorafgaande aanwijzing van het Rijk terzake.

6.3 Het advies van de Unie van Waterschappen¹

De Unie van Waterschappen stelt in algemene zin te kunnen instemmen met het wetsvoorstel. Zij geeft aan twee kanttekeningen bij het wetsvoorstel te plaatsen.

De Unie van Waterschappen geeft aan dat het voor de waterschappen, om adequaat te kunnen inspelen op Europese ontwikkelingen op het vlak van communautaire regelgeving, van belang is om tijdig informatie en kennis te verkrijgen via de desbetreffende vakdepartementen. De regering onderschrijft het belang dat de Unie van Waterschappen toekent aan een adequate en tijdige informatievoorziening over (nieuwe) Europese regelgeving.² In paragraaf 4 van deze memorie van toelichting wordt aandacht besteed aan de communicatie tussen het Rijk en decentrale bestuursorganen. Naar aanleiding van het commentaar van het Interprovinciaal Overleg is daar reeds aandacht aan besteed. Daaraan zij toegevoegd, dat het bij informatie-uitwisseling niet alleen gaat om betrokkenheid van territoriaal gedecentraliseerde overheden (provincies en gemeenten), maar ook om betrokkenheid van de functioneel gedecentraliseerde overheden, zoals waterschappen en productschappen.

In haar reactie geeft de Unie van Waterschappen voorts aan dat het zaak is dat de door de ministers van de waterschappen verlangde informatie wordt afgestemd op de informatie die door de waterschappen reeds moet worden geleverd aan de instanties van de Europese Gemeenschappen. De regering is met de Unie van Waterschappen van oordeel dat het streven moet zijn de administratieve lasten van informatieverstrekking door de waterschappen en andere bestuursorganen zo beperkt mogelijk te houden.

6.4 Het advies van de Sociaal-Economische Raad³

In zijn advies gaat de Sociaal-Economische Raad in op de gevolgde procedure, deregulering en vermindering van administratieve-lastendruk, de algemene betrokkenheid van decentrale overheden, de introductie van een aanwijzingsbevoegdheid en het verhaalsrecht.

Bij de Sociaal-Economische Raad leven twijfels ten aanzien van de vraag of de gevolgde procedure niet te zeer ten koste zou gaan van de benodigde zorgvuldigheid. De regering merkt naar aanleiding hiervan het volgende op. Op onderhavig terrein is sprake van intensieve interdepartementale contacten tussen alle betrokken ministeries, zodat een gecoördineerde en coherente standpuntbepaling is gegarandeerd. De vrees van de Sociaal-Economische Raad dat het scenario dreigt dat met onderhavig wetsvoorstel «door de achterdeur» voorzieningen worden binnengehaald,

¹ Brief van de Unie van Waterschappen aan de Minister van Financiën d.d. 19 april 2000, kenmerk 2097 FPB/RC. (Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie).

² In algemene zin bevat de Waterschapswet voorschriften over de informatie-uitwisseling tussen Rijk, provincies en waterschappen (artikel 57 en 58).

³ Brief van (de Bestuurskamer van) de Sociaal-Economische Raad aan de Minister van Financiën d.d. 11 mei 2000, kenmerk 00 09876/EvB/vth.

terwijl de discussie «aan de voordeur» nog gaande is, acht de regering niet terecht. In het kabinetsstandpunt over de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer, dat de Minister van Financiën op 16 juli 1999 aan de voorzitter van de Tweede Kamer zond, was al aangegeven dat er meerdere studies zijn die aanknopingspunten bieden voor het nemen van initiatieven inzake het creëren van nadere ministeriële bevoegdheden.¹ In dat verband kunnen genoemd worden het advies *Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed* van de Raad voor het openbaar bestuur, het ICCW-rapport *Communautaire verplichtingen van decentrale overheden*, en het advies *De Europese dimensie van toezicht* van de ICER.² In het kabinetsstandpunt van 16 juli 1999 is gewezen op de duidelijke relatie c.q. verwantschap die dienaangaande bestaat. Mede op basis van de uitkomsten van de consultatieronde over het ICCW-rapport wordt thans gewerkt aan de opstelling van een kabinetsstandpunt waarbij de verschillende aspecten in onderlinge samenhang worden gezien. De interdepartementale afstemming en coördinatie verzekert daarbij – zoals gezegd – dat er sprake is van één samenhangend proces van afweging en standpuntbepaling. De opstelling van voorliggend wetsvoorstel is volledig in dat proces opgenomen; het maakt er integraal onderdeel van uit.

Voorts is de regering het met de Sociaal-Economische Raad eens dat het streven moet zijn dat zowel de Algemene Rekenkamer als de betrokken ministers zodanig gebruik maken van hun bevoegdheden, dat de met de uitvoering gemoeide kosten voor de gecontroleerde bestuursorganen en bedrijven zo veel mogelijk beperkt worden. Het uitgangspunt moet daarbij ook zijn dat de Algemene Rekenkamer niet onnodig werkzaamheden gaat herhalen, die door departementale of andere accountants al zijn verricht.

Met de Sociaal-Economische Raad is de regering voorstander van het optimaal betrekken van decentrale overheden bij de totstandkoming van Europese regelgeving die voor hen gevolgen heeft. De Sociaal-Economische Raad wijst erop dat het Rijk niet alleen contact moet zoeken met het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, maar ook met de vertegenwoordigers van de functioneel gedecentraliseerde overheden, zoals de Sociaal-Economische Raad. De regering deelt deze oproep.

Ten aanzien van de introductie van een aanwijzingsbevoegdheid deelt de regering het pleidooi van de Sociaal-Economische Raad dat het Rijk in eerste instantie gebruik dient te maken van meer ondersteunend bedoelde, niet verplichtende «richtingaanwijzers». De regering is niet uit op het creëren van eenrichtingsverkeer. De bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing zal voorts met terughoudendheid worden gebruikt. Pas wanneer de door de Sociaal-Economische Raad bedoelde «richtingaanwijzers» (zoals voorlichting, advisering, gedragscodes, afspraken over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, overleg etc.) niet leiden tot de gewenste uitkomst, zal het geven van een aanwijzing in overweging worden genomen. In het licht van een zorgvuldige besluitvorming en om onnodig gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid te voorkomen, is in het wetsvoorstel de bepaling opgenomen dat geen aanwijzing zal worden gegeven dan nadat het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld het verzuim te herstellen dan wel maatregelen heeft kunnen treffen een dergelijk verzuim te voorkomen (artikel 3, tweede lid). Dit laatste zal echter niet in alle gevallen mogelijk zijn. Verder geldt dat de aanleiding tot het geven van een bijzondere aanwijzing moet zijn gelegen in een concreet geval van verzuim in de nakoming van communautaire verplichtingen door een bestuursorgaan dan wel een vermoeden daartoe. Juist omdat sprake moet zijn van een concreet aanwijsbaar geval van een geconstateerd of dreigend verzuim, is de regering van mening dat een bijzondere

¹ Zie Kamerstukken II 1998/99, 24 479 en 24 500, nr. 5.

² Lezenswaardig in dit verband zijn ook de preadviezen opgenomen in de bundel *De Europese regelgever en de decentrale overheden*, uitgegeven door de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid (Den Haag, Sdu Uitgevers, 2000).

aanwijzing minder diep ingrijpt in de eigen bevoegdheden van een decentrale overheid dan een algemene aanwijzing.

De regering is het ten aanzien van de introductie van een verhaalsrecht met de Sociaal-Economische Raad eens dat er een spanningsveld zou kunnen ontstaan tussen centrale overheid en decentrale overheid, namelijk wanneer er verschil van mening is tussen deze partijen over de wenselijkheid/haalbaarheid van het aantekenen van beroep door de Staat bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Mede daarom is in het wetsvoorstel aangegeven dat verhaal alleen zal worden toegepast als onomstotelijk vaststaat dat de Staat gehouden is tot betaling van een boete.

6.5 Het advies van de Algemene Rekenkamer¹

Het commentaar van de Algemene Rekenkamer concentreert zich voornamelijk op het doel en de reikwijdte van het wetsvoorstel en op de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Zoals de regering al aangaf in haar reactie² op het advies van de Algemene Rekenkamer³ inzake het voorstel van wet tot achtste wijziging van de Comptabiliteitswet,⁴ bestrijdt de regering de stelling dat een minister verantwoordelijkheid draagt voor de nationale uitvoering van EU-beleid door alle actoren die daar in de lidstaat bij betrokken zijn. De nationaal-staatsrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van derden wordt naar het oordeel van de regering bepaald door de bevoegdheden die de minister jegens de betrokken derden heeft. Heeft de minister geen bevoegdheid, dan is er niets waarover de minister zich tegenover de Staten-Generaal zou kunnen verantwoorden (afgezien van de vraag waarom hij of zij niet een wetsvoorstel aanhangig heeft gemaakt om voor zichzelf bevoegdheden te creëren). De Europeesrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat jegens de instellingen van de Gemeenschappen staat principieel los van de nationaal-staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de minister jegens de Staten-Generaal.

De Algemene Rekenkamer geeft aan dat verzekerd zou moeten worden «dat de desbetreffende minister periodiek aan de Staten-Generaal rapporteert of de besteding van EU-gelden op sectorniveau recht- en doelmatig geschiedt en dat het financieel beheer van die publieke middelen ordelijk en controleerbaar is». Daarover merkt de regering het volgende op. Het in artikel 2 van dit wetsvoorstel bedoelde informatierecht van de minister c.q. de kennisgevingsplicht van de desbetreffende bestuursorganen aan de minister zal bijdragen aan een beter inzicht op departementaal niveau in de omvang en de besteding van communautaire geldstromen. Informatieverschaffing daarover aan de Staten-Generaal staat op zich echter los van de bevoegdheden die dit wetsvoorstel formuleert. Een belangrijk onderdeel bij het verschaffen van informatie aan de Staten-Generaal betreft prestatiegegevens en kengetallen. Op dat terrein kan worden aangesloten bij de acties die bij de ministeries in gang zijn gezet naar aanleiding van het verzoek dat eerder is gedaan door de door de Tweede Kamer ingestelde werkgroep-Van Zijl om te komen tot de opname van prestatiegegevens en kengetallen in de departementale verantwoordingen.⁵

¹ Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Minister van Financiën d.d. 26 april 2000, kenmerk 407R. (Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie).

² Brief van de Minister van Financiën aan de Algemene Rekenkamer d.d. 15 juni 2000, kenmerk DAR/2000/306M (zie ook Kamerstukken II 2000/2001, 27 571, nr. 3).

³ Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Minister van Financiën d.d. 5 april 2000, kenmerk 342R (zie ook Kamerstukken II 2000/2001, 27 571, nr. 3).

⁴ Kamerstukken II 2000/2001, 27 571.

⁵ Zie Kamerstukken II 1998/99, 26 347, nr. 2.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Dit artikel bevat drie definitiebepalingen. Onze Minister is gedefinieerd als «Onze Minister wie het aangaat». Aangezien er op vele beleidsterreinen EG-subsidies worden verstrekt, zijn meerdere ministers betrokken bij het toezicht op EG-subsidies. Aanknopingspunt terzake zal dan ook moeten zijn, dat de minister wie het aangaat de minister is die in nationaal verband verantwoordelijk is op het beleidsterrein ten aanzien waarvan de EG-subsidie is verstrekt. In voorkomende gevallen kunnen dit ook meerdere ministers zijn.

De definitie van «EG-subsidie» komt deels voort uit titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het begrip «subsidie» in het algemeen is omschreven in artikel 4:21, eerste lid: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Verder is aansluiting gezocht bij artikel 4:23, derde lid, onder b, dat ziet op rechtstreeks door een instelling van de Europese Gemeenschappen verstrekte subsidies (hieronder vallen ook leningen). Hieraan is toegevoegd de zinsnede «voorzover uit deze aanspraak verplichtingen voortvloeien welke bij of krachtens de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen op de Staat rusten», waarbij met Europese Gemeenschappen wordt bedoeld op de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.¹ Deze zinsnede, die een beperking van het begrip subsidie behelst zoals dat in de Awb wordt gehanteerd, is noodzakelijk aangezien het de bedoeling van dit wetsvoorstel is om alleen bevoegdheden te creëren indien de Staat aansprakelijk kan worden gesteld voor een verzuim van een bestuursorgaan.

Overeenkomstig de Awb wordt ten aanzien van het begrip «subsidie» uitgegaan van de aanspraak op financiële middelen omdat er een tijdsverschil kan bestaan tussen het tijdstip waarop er een aanspraak krachtens Europees recht wordt gevestigd en het tijdstip waarop de financiële middelen worden verstrekt. Het komt ook voor dat een aanspraak wordt gevestigd onder bepaalde voorwaarden (bijvoorbeeld ten aanzien van landbouwsubsidies). Deze voorwaardelijke aanspraak houdt in dat gelden pas worden verstrekt na het verstrijken van een bepaalde periode en nadat aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Dit wetsvoorstel moet toepassing vinden vanaf het moment dat de aanspraak is gevestigd, omdat vanaf dat moment ook aan de communautaire verplichtingen moet worden voldaan. Voorts worden ook die gevallen waarin garanties worden verstrekt, op deze wijze gedekt door het begrip EG-subsidie.

Door middel van de termen «rechtstreeks of middellijk» wordt aangegeven dat dit wetsvoorstel niet alleen ziet op die situaties waarin een bestuursorgaan rechtstreeks een subsidie ontvangt van een instelling van de Gemeenschappen, maar ook op situaties waarin de EG-subsidie door tussenkomst van een bestuursorgaan wordt verstrekt. In beginsel kunnen drie verschillende situaties worden onderscheiden. Ten eerste, de situatie dat een bestuursorgaan de subsidie zelf ontvangt en deze ook zelf aanwendt. Ten tweede komt het voor dat een bestuursorgaan een subsidie ontvangt om deze vervolgens door te sluizen naar andere bestuursorganen of andere rechts- of natuurlijke personen.² Ten slotte kan het voorkomen dat een bestuursorgaan belast is met beheer, controle of toezicht ten aanzien van een EG-subsidie, zonder zelf deze subsidiegelden te ontvangen. Zowel het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de

¹ Onder «verplichtingen bij of krachtens de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen» vallen verplichtingen voortvloeiend uit: het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, het Verdrag tot oprichting van de Europese (Economische) Gemeenschap en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, de wijzigingen van deze verdragen, alsmede de eraan gehechte bijlagen, overeenkomsten en protocollen, en de op grond van deze verdragen door de instellingen van de Europese Gemeenschappen vastgestelde verordeningen, richtlijnen en beschikkingen.

² Van het hier bedoelde «doorsluizen» is geen sprake indien het gaat om het verstrekken van gelden ter nakoming van contractuele verplichtingen terzake de inkoop van goederen of diensten.

verdeling van de EG-subsidie of anderszins belast is met beheer, controle en toezicht, als het bestuursorgaan dat uiteindelijk de feitelijke ontvanger is, valt dus onder de werking van dit wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel bevat zowel de termen beheer, controle als toezicht. In de praktijk is het moeilijk om een onderscheid aan te geven tussen bijvoorbeeld controle en toezicht. In de Europese regelgeving worden deze termen vaak door elkaar gebruikt. Er is daarom voor gekozen om in dit wetsvoorstel beide termen te gebruiken, opdat de verschillende taken en verplichtingen door dit wetsvoorstel in ieder geval gedekt zijn.

Een betrokken bestuursorgaan wordt gedefinieerd als een niet tot de Staat behorend bestuursorgaan (in de zin van artikel 1:1 van de Awb) dat een EG-subsidie ontvangt, dan wel belast is met aan de lidstaat bij of krachtens de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen opgelegde verplichtingen aangaande beheer, controle of toezicht ten aanzien van EG-subsidies. Naast provincies, gemeenten, productschappen, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen gaat het daarbij vooral om zelfstandige bestuursorganen met een eigen (publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke) rechtspersoonlijkheid. Er zijn ook ontvangers van EG-subsidies die geen bestuursorgaan zijn, maar deze vallen buiten de werking van onderhavig wetsvoorstel, aangezien de Staat alleen aansprakelijk is voor de niet-naleving van communautaire verplichtingen door bestuursorganen.

Artikel 2

Dit artikel bevat het recht van de minister op systematische informatieverstrekking door het bestuursorgaan en het recht om desgevraagd nadere inlichtingen in te winnen. De verplichting om systematisch informatie te verstrekken over een bepaald aangelegenheid vergt voor wat betreft gemeenten en provincies op grond van artikel 119, eerste lid, van de Gemeentewet respectievelijk artikel 117, eerste lid, van de Provinciewet, een wettelijke grondslag, die in dit artikel wordt geboden. De mogelijkheid van de minister om desgevraagd nadere inlichtingen in te winnen bestaat voor wat betreft gemeenten en provincies ook reeds op grond van artikel 118 van de Gemeentewet respectievelijk artikel 116 van de Provinciewet. Opnemen van deze mogelijkheid is echter toch nodig omdat dit wetsvoorstel ook van toepassing is op andere dan gemeentelijke en provinciale bestuursorganen.

Het inlichtingenrecht en periodieke verslaglegging zijn voorzieningen met behulp waarvan de centrale overheid de eventuele niet-naleving van communautaire verplichtingen door decentrale overheden op het spoor kan komen. Ook indien reeds wordt vermoed dat het communautaire recht in specifieke gevallen niet wordt nageleefd of de randvoorwaarden in specifieke gevallen niet in acht worden genomen door een decentrale overheid, is een wettelijk inlichtingenrecht van de minister noodzakelijk om zich een goed beeld te kunnen vormen van het betrokken geval. Op basis van de verkregen informatie kan dan door de centrale overheid worden gezien of andere instrumenten moeten worden ingezet om de naleving van communautaire verplichtingen door decentrale overheden te verzekeren.

Het eerste lid bevat een plicht voor het bestuursorgaan om de minister actief te informeren. Om de minister inzicht te geven in de EG-subsidies, moet deze in ieder geval weten wie er EG-subsidie ontvangt en om welke bedragen het gaat. Dat is echter niet voldoende, ook inzicht in de aard en omvang van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend en de door het bestuursorgaan na te leven voorwaarden zijn voor de minister van

belang, wil deze in staat kunnen zijn te voorkomen dat de voorwaarden niet nageleefd worden en de Staat daarvoor aansprakelijk wordt gesteld.

Het tweede lid is opgenomen teneinde de minister in staat te stellen ook op regelmatige basis inzicht te kunnen krijgen in de wijze van besteding van de EG-subsidie dan wel in de wijze waarop met beheer, controle en toezicht met betrekking tot de EG-subsidie wordt omgegaan. Via jaarlijkse verslaglegging kan de minister zich een structureel beeld vormen van de naleving van een communautaire verplichting door een decentrale overheid. Overigens dient er op te worden gewezen dat in de Nederlandse verhoudingen het toezicht op de rechtmatige en doelmatige besteding van gelden wat betreft gemeenten en provincies zoveel mogelijk ook binnen deze organen plaatsvindt. Momenteel worden in dit kader verbeteringen op gemeentelijk en provinciaal niveau voorbereid. Voor de formulering «beheer, controle of toezicht» is gekozen, omdat de betrokken bestuursorganen, indien zij subsidie ontvangen van een instelling van de Europese Gemeenschappen, doorgaans bevoegdheden op deze gebieden hebben. Inzicht in deze bevoegdheden is relevant voor de minister om te kunnen beoordelen of op een juiste wijze invulling wordt gegeven aan de communautaire verplichtingen.

Er zijn situaties denkbaar waarin de minister aanvullende informatie nodig heeft teneinde te kunnen beoordelen of voldaan wordt aan de communautaire verplichtingen. Daarom is in het derde lid de bevoegdheid opgenomen voor de minister om te verzoeken om nadere inlichtingen (passieve informatieplicht).

Artikel 3

De ratio van de in dit artikel opgenomen aanwijzingsbevoegdheid voor de minister is meervoudig. Ten eerste moet worden voorkomen dat een bestuursorgaan niet (meer) voldoet aan de gestelde voorwaarden, daarmee de aanspraak op de EG-subsidie verspeelt en vervolgens de subsidie terug moet betalen waarvoor de Staat aansprakelijk wordt gesteld. Ten tweede moet de minister een aanwijzingsbevoegdheid hebben indien de situatie zich zou voordoen dat een bestuursorgaan een maatregel van de Europese Commissie niet opvolgt of een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen niet naleeft. In deze situatie kan namelijk de Commissie of het Hof aan de Staat een korting, forfaitaire som of dwangsom opleggen. Ten slotte kan het geven van aanwijzingen aan decentrale overheden over de taakuitoefening van belang zijn indien communautaire regelgeving of nationale regelgeving die strekt tot uitvoering van communautaire regelgeving in een specifiek geval interpretatie behoeft.

Deze bevoegdheid moet vooral worden gezien als een beleidsinstrument ter bevordering en bescherming van nationale belangen. Terzake is een slagvaardig beleid noodzakelijk; de minister moet preventief kunnen ingrijpen. Derhalve dient van deze bevoegdheid niet alleen gebruik te kunnen worden gemaakt wanneer het bestuursorgaan in verzuim is ten aanzien van de nakoming van communautaire verplichtingen, maar ook in een eerdere fase, namelijk wanneer een dergelijk verzuim dreigt te ontstaan.

Toepassing van deze bevoegdheid betekent dat wordt ingegrepen in de autonomie van decentrale overheden. Deze bevoegdheid staat echter niet op zichzelf; in de Wet op de Ruimtelijke Ordening bijvoorbeeld is aan de minister de bevoegdheid gegeven aan provincies en gemeenten aanwijzingen te geven op het gebied van de ruimtelijke ordening en vaststelling van streek- en bestemmingsplannen (artikelen 6 en 37). Ook de Wet

milieubeheer kent de ministeriële bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing (artikel 8.27). De autonomie van lagere overheden is dan ook niet absoluut. Aansprakelijkheid van de Staat voor verzuim van bestuursorganen op gebieden waarop de minister geen bevoegdheden bezit is dusdanig onwenselijk dat aanleiding bestaat om de autonomie van decentrale overheden terzake aan grenzen te binden.

Het doel van het geven van aanwijzingen is betrokken bestuursorganen te dwingen de desbetreffende regelgeving op een door de centrale overheid aangegeven wijze na te leven onderscheidenlijk de randvoorwaarden in acht te nemen. Op deze wijze wordt bijgedragen aan een juiste uitvoering van communautaire regelgeving.

Van de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing zal vanzelfsprekend, gelet op het verstrekkende karakter ervan, met terughoudendheid gebruik worden gemaakt. Aanwending van deze bevoegdheid ligt slechts in de rede indien de minister de bestuursorganen alleen nog met behulp van deze voorziening – als *ultimum remedium* – kan dwingen tot de naleving van communautaire verplichtingen bij de uitoefening van hun taak.

In het licht van een zorgvuldige besluitvorming en om onnodig gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid te voorkomen, is in het tweede lid is opgenomen dat van dit instrument geen gebruik mag worden gemaakt dan nadat het bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld het verzuim te herstellen dan wel maatregelen heeft getroffen een dergelijk verzuim te voorkomen. Dit laatste zal echter niet in alle gevallen mogelijk zijn.

Het spreekt voor zich dat het betrokken bestuursorgaan verplicht is een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid op te volgen. Het bestuursorgaan heeft dan ook niet de mogelijkheid zich aan deze aanwijzing te onttrekken en is verplicht te handelen overeenkomstig de gegeven aanwijzing.

Een verdergaande aanwijzingsbevoegdheid dan die welke in dit artikel is omschreven, kan desgewenst worden geregeld door het opnemen van daartoe strekkende bepalingen in bijzondere wet- en regelgeving. Het algemeen kader dat dit wetsvoorstel beoogt te creëren biedt een minimum. Het wetsvoorstel laat ruimte voor maatwerk in specifieke wet- en regelgeving op terreinen waarvoor het beleidsmatig wenselijk is bijzondere (aanvullende) voorzieningen te treffen.

Artikel 4

Met dit artikel wordt een verhaalsrecht gecreëerd voor de betrokken minister. Indien de Staat aansprakelijk wordt gesteld (tot het betalen van een bedrag) wegens het niet-naleven van communautaire verplichtingen door een bestuursorgaan, dient de betrokken minister dit te kunnen verhalen op dit bestuursorgaan. Op grond van de thans vigerende wetgeving is het in beginsel mogelijk op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek een onrechtmatige-daadsactie te starten teneinde bedragen te kunnen verhalen op het bestuursorgaan. Dit is echter een zeer omslachtige procedure binnen de verhoudingen tussen de centrale en decentrale bestuursorganen. Daarbij komt dat het te betwijfelen valt dat verzuim van een bestuursorgaan terzake van een communautaire verplichting op zichzelf moet of onder omstandigheden kan worden aangemerkt als onrechtmatig handelen jegens de Staat. Dit betekent dat de vraag of een vordering op grond van artikel 6:162 BW daadwerkelijk kans van slagen heeft niet zonder meer valt te beantwoorden. Met deze bepaling wordt een publiekrechtelijke grondslag gecreëerd voor een op deze wet gebaseerd verhaal van de Staat op het bestuursorgaan, hetgeen een eenvoudiger

procedure betekent. Niet valt in te zien dat naast deze nieuwe publiekrechtelijke mogelijkheid nog behoefte is aan privaatrechtelijk verhaal.

Dit verhaalsrecht staat los van de vraag of al dan niet een aanwijzing is gegeven. Zowel in gevallen waarin een aanwijzing is gegeven als in gevallen waarin geen aanwijzing is gegeven, kan derhalve verhaald worden.

Er zijn drie gevallen denkbaar waarin het nodig is dat de minister de bevoegdheid krijgt om bedragen te verhalen op de bestuursorganen; deze worden geschetst onder de letters a, b en c van dit artikel. In het geval dat de Staat aansprakelijk wordt gesteld door de Europese Commissie tot het terugbetalen van een aan het bestuursorgaan verstrekte subsidie vermeerderd met eventueel daarover berekende rente op grond van een EG-verordening of -richtlijn of door het Hof van Justitie op grond van artikel 228 EG-Verdrag tot het betalen van een forfaitaire som of dwangsom, kan de minister de bedragen verhalen op het betrokken bestuursorgaan.

Verhaal op een bestuursorgaan is slechts mogelijk voorzover de aansprakelijkheid van de Staat het gevolg is van een verzuim van een betrokken bestuursorgaan. De mogelijkheid bestaat dat de Staat aansprakelijk wordt gesteld vanwege een verzuim van meerdere bestuursorganen. In een dergelijk geval kan de Staat niet de totale schade verhalen bij één van de betrokken bestuursorganen, maar dient de Staat te verhalen naar rato van het verzuim van de betrokken bestuursorganen.

Voorts dient een onderscheid te worden aangebracht tussen de gevallen waarin een bestuursorgaan een subsidie heeft verkregen en de gevallen waarin een bestuursorgaan zelf geen subsidie ontvangt, maar belast is met controle- en/of toezichtstaken. Teneinde de situatie te voorkomen dat een terug te betalen subsidie kan worden verhaald op een bestuursorgaan dat zelf deze subsidie nooit heeft ontvangen, is het de bedoeling dat in laatstgenoemde gevallen slechts de door de Europese Commissie of het Hof van Justitie aan de Staat opgelegde korting, forfaitaire som of dwangsom wordt verhaald op het betrokken bestuursorgaan. Het uitgangspunt is derhalve dat de door de Staat terug te betalen subsidie alleen kan worden verhaald bij het bestuursorgaan dat deze subsidie daadwerkelijk heeft ontvangen. Hierbij geldt wel de beperking – zoals deze voor alle bovengenoemde gevallen geldt, zoals hierboven reeds is opgemerkt – dat verhaal enkel mogelijk is voorzover de aansprakelijkheid van de Staat het gevolg is van een verzuim van het betrokken bestuursorgaan.

Het verhaalsrecht van de Staat krachtens artikel 4 zal toepassing kunnen vinden vanaf de dag dat deze wet in werking treedt. Met ingang van die dag kan de Staat elk vanaf dat moment door de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen opgelegd boetebedrag als bedoeld onder de letters a, b en c van dit artikel verhalen op een betrokken bestuursorgaan. Dit verhaal kan zowel betrekking hebben op een door het Hof van Justitie opgelegde boete, als op bedragen die door de Commissie van Nederland worden teruggevorderd of ingehouden. Het verhaal kan in voorkomende gevallen ook betrekking hebben op te betalen dan wel terug te betalen bedragen uit hoofde van de niet-naleving van EG-verplichtingen door een betrokken bestuursorgaan gedurende de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet.

In verband met het ingrijpende karakter van het verhaalsrecht dient de toepassing ervan met waarborgen te zijn omkleed. Derhalve is in het tweede lid van artikel 4 voorzien in een vergelijkbare overlegprocedure als is geregeld in artikel 3 met betrekking tot het geven van een aanwijzing.

Het bestuursorgaan moet in staat gesteld worden zijn zienswijze te geven alvorens de betrokken minister besluit tot verhaal.

Verhaal zal alleen plaatsvinden als onomstotelijk vaststaat dat de Staat is gehouden tot betaling. Indien beroep wordt ingesteld tegen een beschikking van de Europese Commissie komt verhaal derhalve pas aan de orde na een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Indien geen beroep wordt ingesteld staat onomstotelijk vast dat de Staat gehouden is tot betaling op het moment dat de beschikking van de Commissie onherroepelijk is geworden.

Een beslissing van de betrokken minister om een bedrag te verhalen op een bestuursorgaan (als bedoeld in het eerste lid van dit artikel) is een besluit in de zin van de Awb waartegen het betrokken bestuursorgaan derhalve bezwaar en beroep kan aantekenen. Ten aanzien van de vraag of een bestuursorgaan in gebreke is gebleven ten aanzien van communautaire verplichtingen kan de bestuursrechter derhalve het laatste woord hebben. Nadat vaststaat dat verhaal door de betrokken minister mogelijk is, doet zich de vraag voor op welke wijze het verschuldigde bedrag kan worden geïnd. Indien er geldstromen van voldoende omvang lopen van het Rijk naar het betrokken bestuursorgaan, kan verrekening praktisch zijn. Om die reden voorziet het derde lid in de mogelijkheid om in overeenstemming met het betrokken bestuursorgaan, de op grond van het eerste lid te innen bedragen, te verrekenen. Voor deze wettelijke basis is gekozen om buiten twijfel te stellen dat deze bevoegdheid bestaat. In dit verband wordt verwezen naar het voorontwerp van de vierde tranche van de Awb¹ waarin de bepaling is opgenomen (artikel 4.4.1.9) dat verrekening van een geldschuld met een bestaande vordering niet plaatsvindt, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. In de memorie van toelichting bij dat voorontwerp is aangegeven dat verrekenen «in beginsel ongewenst is», doch dat er «praktische redenen kunnen zijn om in specifieke gevallen verrekening mogelijk te maken» en dat zulks kan door «daartoe bij wettelijk voorschrift een voorziening te treffen».

De mogelijkheid tot verrekening richt zich allereerst op vereffening met andere geldstromen die de betrokken minister krachtens een wettelijke regeling aan het betrokken bestuursorgaan uitbetaalt. Verrekening met gelden die een andere minister uitkeert (waarbij in het bijzonder zou kunnen worden gedacht aan specifieke uitkeringen aan decentrale overheden), wordt in beginsel niet wenselijk geacht. Het zou dan gaan om te zeer uiteenlopende prestaties.

Verrekening in overeenstemming met het betrokken bestuursorgaan als bedoeld in het derde lid omvat allereerst de mogelijkheid om geldstromen binnen de portefeuille van een minister te verrekenen, maar ook kan worden gedacht aan verrekening met algemene uitkeringen uit het gemeentefonds en het provinciefonds. Indien de betrokken decentrale overheden daarmee instemmen, bestaan daartegen geen bezwaren. In de toelichting bij artikel 1 van onderhavig wetsvoorstel is aangegeven dat met «Onze Minister wie het aangaat» in voorkomende gevallen meerdere ministers bedoeld kunnen zijn. In dat licht dient, met betrekking tot verrekening met algemene uitkeringen uit het gemeentefonds en het provinciefonds aan gemeenten en provincies, onder «Onze Minister» in het derde lid van dit artikel naast de betrokken vakminister zowel de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als de Minister van Financiën te worden begrepen. Dit is uit hoofde van het feit dat beiden een verantwoordelijkheid dragen ten aanzien van algemene uitkeringen uit het gemeente – respectievelijk het provinciefonds en derhalve betrokken zijn bij de financiële positie van gemeenten en provincies. Indien moet worden verhaald op een gemeente of een provincie, kunnen genoemde

¹ Het voorontwerp van de vierde tranche van de Awb werd op 7 september 1999 door de *Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht* aangeboden aan de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

ministers conform dit artikel aan de gemeente dan wel provincie voorstellen het te verhalen bedrag te verrekenen met deze algemene uitkeringen.

In de relatie tussen de betrokken vakminister respectievelijk de genoemde voor het gemeente- en provinciefonds verantwoordelijke ministers enerzijds en een provincie of gemeente anderzijds is vrijwel altijd sprake van (een) financiële stro(o)m(en) naar de betrokken provincie of gemeente. Dergelijke geldstromen bestaan ook tussen de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de publiekrechtelijke bedrijfslichamen, zoals de productschappen. De bedragen die uit hoofde van het eerste lid moeten worden geïnd, kunnen derhalve doorgaans met andere door het Rijk aan de betrokken bestuursorganen te betalen bedragen worden verrekend, indien de wederpartij daarmee instemt. Er kan alleen verrekend worden als onherroepelijk vaststaat dat er een verhaalsrecht is.

In die spaarzame gevallen dat er geen geldstroom naar een betrokken bestuursorgaan is, ofwel de geldstroom niet toereikend is, kan niet worden verrekend, maar heeft de Staat de mogelijkheid langs civielrechtelijke weg een vordering tot verhaal van schade bij de rechter in te stellen. Voorts wordt in het voorontwerp van de vierde tranche van de Awb de mogelijkheid van bestuursrechtelijk verhaal gecreëerd. Door middel van uitvaardiging van een dwangbevel kan betaling van een geldsom worden afgedwongen. Te zijner tijd zullen naar het zich thans laat aanzien dus twee wegen openstaan waarlangs de Staat een aan de Europese Commissie te betalen bedrag of een door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen opgelegde boete met toepassing van de in deze wet gecreëerde publiekrechtelijke verhaalsmogelijkheid feitelijk kan verhalen op een betrokken bestuursorgaan: langs de weg van een civielrechtelijke procedure en langs de weg van bestuursrechtelijk verhaal.

De Minister van Financiën,
G. Zalm