

Vergaderjaar 2000–2001

27 868

Wijziging van de Wet van 31 mei 1937 tot omzetting van de Rijksstudiedienst voor de Luchtvaart in een Stichting

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 25 november 1996 en het nader rapport d.d. 9 juli 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

bij Kabinetsmissie van 13 juni 1996, no. 96.003146, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met Memorie van toelichting, houdende wijziging van de Wet van 31 mei 1937, tot omzetting van de Rijksstudiedienst voor de Luchtvaart in een Stichting

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 juni 1996, nr. 96.003146, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 25 november 1996, nr. W09.96.0242, bied ik U hierbij aan.

1. De Minister van Verkeer en Waterstaat en de Stichting Nationaal Lucht- en ruimtevaartlaboratorium (hierna NLR) hebben op 28 december 1992 een aanvullend convenant gesloten met betrekking tot hun financiële verhouding (hierna: het convenant). Artikel 6 van het convenant bepaalt dat de minister, vanwege de budgettering van de overheidsbijdragen voor exploitatie en investeringen, aan NLR toestemming verleent reserves te vormen. Bij haar Rechtmatigheidsonderzoek 1993 constateerde de Algemene Rekenkamer dat NLR uit exploitatiesubsidie reserves vormt waardoor de rijksoverheid meer heeft gesubsidieerd dan het exploitatietekort (kamerstukken II 1993/94, 23 825, nrs. 1–2, blz. 175). De Algemene Rekenkamer oordeelt dat aldus subsidie is gegeven in strijd met artikel 3 van de Wet van den 31sten mei 1937 tot omzetting van den Rijksstudiedienst voor de Luchtvaart in een Stichting, alsmede vaststelling van een regeling, als bedoeld in artikel 89a van de Comptabiliteitswet 1927 (Staatsblad no. 259) ten aanzien van die Stichting, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 24 februari 1955 (Stb. 523). (hierna: de wet). Dit oordeel is de aanleiding tot het wetsvoorstel. De Raad van State adviseert in de memorie van toelichting het oordeel van de Algemene Rekenkamer in zijn geheel weer te geven.

1. Overeenkomstig het advies van de Raad wordt het oordeel van de Algemene Rekenkamer in zijn geheel in de memorie van toelichting weergegeven.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Artikel 3 van de geldende wet bepaalt dat ten laste van het Rijk een jaarlijkse bijdrage aan NLR komt tot een zodanig bedrag als nodig is om rekening houdende met bijdragen van derden een sluitende exploitatie te verkrijgen. Het voorstel houdt in aan dit artikel 3 een tweede lid toe te voegen, bepalende dat de Minister van Verkeer en Waterstaat een incidentele subsidie kan verlenen, indien NLR aan de bij ministeriële regeling gestelde verplichtingen heeft voldaan, en een derde lid, waarin NLR toestemming krijgt om een egaliseringsreserve te vormen volgens nader te stellen regels. Het voorgestelde artikel 3A noemt de verplichting om strategieplannen en meerjarenprogramma's op te stellen en gegevens te verstrekken bij de aanvraag van zowel de jaarlijkse als de incidentele subsidie. Die gegevens kunnen volgens de Raad alleen bedoeld zijn om de aanvraag te toetsen aan subsidiëcriteria. Toetsingscriteria ontbreken echter in de geldende wet en in het wijzigingsvoorstel. Ter wille van toegankelijke wetgeving lijkt het raadzaam zoveel mogelijk in de wet te bepalen welke gegevens NLR aan de minister moet verstrekken bij een aanvraag. Vervolgens aan welke verplichtingen NLR dient te voldoen, enerzijds als criteria om subsidie te verkrijgen, anderzijds bij wijze van voorschrift verbonden aan een subsidiebeschikking. Te preciseren ware voor welke activiteiten de subsidie bestemd is, aan de hand van welke maatstaven NLR een reserve mag opbouwen, tot welk bedrag in welke periode, en waartoe NLR de reserve mag gebruiken, en onder welke voorwaarden. In dit verband rijst bij de Raad de vraag wat de praktische betekenis is van de opmerking in de memorie van toelichting dat per saldo over een reeks van jaren niet meer aan bijdragen verstrekt zal worden dan nodig is voor een sluitende exploitatie van NLR. De Raad adviseert in de toelichting te verklaren waarom bij de begrenzing van de bijdragen niet is gekozen voor een bepaald tijdvak in plaats van een – onbepaalde – reeks van jaren.

2. Met de bepaling in het gewijzigde artikel 3 dat subsidie wordt verleend voor het verrichten van speurwerk op het gebied van lucht- en ruimtevaart, wordt in de wet een criterium opgenomen waaraan een subsidie-aanvraag kan worden getoetst. Tevens staat daarmee vast voor welke soort activiteiten de subsidie bestemd is.

Bij ministeriële regeling zullen regels worden gegeven omtrent de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om voor subsidie in aanmerking te komen en welke gegevens bij een aanvraag moeten worden verstrekt. Deze onderwerpen zijn thans opgenomen in het convenant dat op 28 december 1992 met het NLR is aangegaan.

De te verstrekken subsidie is thans niet meer gerelateerd aan exploitatiekosten van het NLR. In het convenant wordt geregeld aan de hand van welke maatstaven het NLR een reserve mag opbouwen, waartoe die mag worden gebruikt en onder welke voorwaarden.

Uiteraard is in de memorie van toelichting nu ook de passage vervallen dat over een reeks van jaren niet meer aan bijdragen zal worden verstrekt dan nodig is voor een sluitende exploitatie van het NLR.

3. Artikel 92 van het EG-Verdrag verklaart steunmaatregelen die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen vervalsen of dreigen te vervalsen onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lid-staten ongunstig beïnvloedt. Artikel 93, derde lid, van dit verdrag bepaalt dat de Europese Commissie tijdig op de hoogte moet worden gebracht van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen. In de toelichting is geen aandacht besteed aan deze twee artikelen van het EG-verdrag. Dit bevreemdt de Raad, aangezien NLR volgens de statuten tegen vergoeding diensten verleent aan derden. Blijkens het Financieel Verslag van NLR over het jaar 1995 heeft NLR een eigen vermogen van 110 miljoen gulden en een jaaromzet van 140 miljoen gulden. Aan rijkssubsidie ontving NLR 40 miljoen gulden. NLR voldoet dus aan de omschrijving van het communautairrechtelijke begrip «onderneming», te weten «elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd» (Hof van Justitie, Zaak C-41/90, Höfner, Jur. 1991, I-2010, r.o. 21). Onder «economische activiteit» in de zin van het EG-Verdrag wordt verstaan «de

invoer van goederen of het verrichten van diensten tegen beloning» (Hof van Justitie, Zaak C-275/92, Schindler, Jur. 1994, I-1078, r.o. 19).

De Raad adviseert derhalve in de toelichting aandacht te besteden aan de meldingsplicht van artikel 93, derde lid, van het EG-Verdrag. Daarnaast adviseert de Raad, indien daartoe aanleiding is, in de wet op te nemen dat subsidie slechts wordt verstrekt wanneer de Europese commissie geen bezwaar maakt.

3. In de memorie van toelichting is een passage opgenomen waarin aandacht wordt besteed aan de meldingsplicht van artikel 93, derde lid, van het EG-Verdrag.

4. De Raad maakt van de gelegenheid gebruik aandacht te vragen voor het navolgende. Zoals hiervoor weergegeven, bepaalt artikel 3 van de geldende wet dat ten laste van het Rijk een jaarlijkse bijdrage aan NLR komt tot een zodanig bedrag als nodig is om rekening houdende met de bijdragen van derden een sluitende exploitatie te verkrijgen. Dit betekent dat de staat ten opzichte van NLR een onbegrensd financieel risico aanvaardt, terwijl voorts niet is uit te sluiten dat onder omstandigheden de staat jegens een derde aansprakelijk zal zijn, in het geval dat NLR jegens die derde een financiële verplichting heeft aangegaan die NLR bij gebreke van subsidie niet nakomt. Weliswaar hebben de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën op 5 maart 1956, ter uitvoering van artikel 2 van de wet, met NLR een Overeenkomst voor het beheer van de Stichting Nationaal Luchtvaartlaboratorium (hierna: de Overeenkomst) gesloten. Artikel 3, vierde lid, van de Overeenkomst bepaalt dat het bestuur zonder voorafgaande goedkeuring van de minister niet zal overgaan tot het aangaan van belangrijke verplichtingen die niet in het werkplan, genoemd in artikel 3, eerste lid, van de Overeenkomst, zijn voorzien. Wat betreft de staat en NLR is onduidelijk in welke verhouding deze contractuele regeling staat tot artikel 3 van de wet en in ieder geval heeft deze regeling niet zonder meer werking jegens een derde, zodat de staat onvoldoende is beschermd.

De Raad adviseert artikel 3 van de wet te wijzigen in de zin dat de Minister van Verkeer en Waterstaat aan NLR een subsidie kan toekennen als tegemoetkoming in de kosten, waardoor de aansprakelijkheid voor de staat wordt beperkt.

4. Met het gewijzigde artikel 3 van het wetsvoorstel aanvaardt de staat ten opzichte van het NLR geen onbegrensd financieel risico meer. Het is hierdoor ook niet meer goed denkbaar dat de staat jegens een derde aansprakelijk zal zijn indien het NLR bij gebreke van subsidie zijn financiële verplichtingen niet nakomt.

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

5. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn in het voorstel van wet verwerkt.

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

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

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

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 25 november 1996, no. W09.96.0242, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de considerans aangeven dat wijziging van de wet wenselijk is om naast een jaarlijkse een incidentele subsidie voor de Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium mogelijk te maken en de vorming van een egalisatiereserve toe te staan (aanwijzing 118 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- «Onze Minister» is niet gedefinieerd. «Onze Minister» in de artikelen 3 en 3A van het wijzigingsvoorstel vervangen door: Onze Minister van Verkeer en Waterstaat (analoog aan artikel 2, laatste volzin).
- Boven de tekst van het nieuwe artikel 3A als opschrift plaatsen: Artikel 3.A.