

Vergaderjaar 2013–2014

33 735

Regels omtrent de uitvoering van Europese verordeningen inzake financiële bijdragen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (Uitvoeringswet EFRO)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 augustus 2013 en het nader rapport d.d. 12 september 2013, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 31 mei 2013, no. 13.001100, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet, houdende regels omtrent de uitvoering van Europese verordeningen inzake financiële bijdragen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (Uitvoeringswet EFRO), met memorie van toelichting

Het voorstel van wet voorziet in regels die noodzakelijk zijn om de uitvoering van de verordeningen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (hierna: EFRO) te realiseren. Er wordt een wettelijke grondslag geschapen voor het aanwijzen van de verschillende autoriteiten die de bevoegdheden ingevolge de verordeningen uitoefenen. Verder voorziet dit wetsvoorstel in een grondslag voor het stellen van regels rond subsidieverstrekking en toezicht. Tenslotte bevordert dit wetsvoorstel de samenwerking tussen verschillende decentrale overheden.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 31 mei 2013, nr. 13.001100, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 augustus 2013, nr. W15.13.0156/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Taakverwaarlozing

Het voorgestelde artikel 3, zesde lid, bepaalt dat indien een door de Minister van Economische Zaken aangewezen autoriteit, haar taken niet of in onvoldoende mate uitvoert, de Minister de aanwijzing intrekt en een ander bestuursorgaan aanwijst dat de taken uitvoert.

In de toelichting bij deze bepaling wordt opgemerkt dat voordat tot intrekking wordt overgegaan de autoriteit wordt gewaarschuwd en zij de gelegenheid krijgt de gebreken of het verzuim te herstellen. Voldoet zij daarna nog niet aan de eisen dan wordt de aanwijzing daadwerkelijk ingetrokken. De toelichting vermeldt dat de Europese Commissie van zowel de waarschuwing als de intrekking op de hoogte moet worden gesteld. De Afdeling merkt op dat de tekst van het voorstel en de toelichting op dit punt niet op elkaar aansluiten.¹

De Afdeling adviseert de tekst en de toelichting van het voorstel met elkaar in overeenstemming te brengen.

1. Taakverwaarlozing

Artikel 3, zesde lid, van het wetsvoorstel en de toelichting op artikel 3 zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangepast.

2. Autoriteiten

Op grond van het voorgestelde artikel 4, tweede lid, kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld inzake de onderlinge verhouding tussen de autoriteiten en de verhouding van de autoriteiten met de Europese Commissie. Deze regels kunnen mede betrekking hebben op gegevensuitwisseling.

Uit de toelichting blijkt niet welke regels ter zake van «de onderlinge verhouding tussen de autoriteiten» worden voorzien. Evenmin blijkt uit de toelichting op welke gegevensuitwisseling wordt bedoeld. De Afdeling wijst er daarbij nog op dat voor uitwisseling van persoonsgegevens aan de eisen van de Wet bescherming persoonsgegevens zal moeten worden voldaan.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen.

2. Autoriteiten

De toelichting op artikel 4 is naar aanleiding van het advies aangevuld. Wat betreft de gegevensuitwisseling zal indien het om persoonsgegevens gaat aan de eisen van de Wet bescherming persoonsgegevens worden voldaan. Overigens zal het niet vaak voorkomen dat persoonsgegevens worden gewisseld.

3. Coördinerende instantie

Het voorgestelde artikel 5 bepaalt dat de Minister van Economische Zaken instanties kan aanwijzen die zijn betrokken bij de uitvoering van een EFRO-verordening maar geen autoriteit zijn binnen een programma. Het

¹ Blijkens de toelichting gaat de EFRO verordening of de kaderverordening (dat wordt uit de toelichting niet duidelijk) uit van de regeling zoals deze in de toelichting wordt geschetst, te weten een waarschuwing met een herstelmogelijkheid alvorens tot intrekking wordt overgegaan.

voorgestelde artikel 5 bepaalt vervolgens dat een dergelijke instantie de bevoegdheden heeft die uit een EFRO-verordening voortvloeien, in voorkomend geval zoals die nader in de aanwijzing zijn geduid door de Minister.

De toelichting vermeldt dat in de nog in onderhandeling zijnde kaderverordening is voorzien in de mogelijkheid om een instantie aan te wijzen die zorg draagt voor coördinatie bij het toezicht en controle. De toelichting vermeldt voorts dat het ook buiten het terrein van toezicht en controle wenselijk kan zijn een instantie aan te wijzen die een coördinerende rol heeft. Het kan nodig zijn dat deze coördinerende instanties openbaar gezag moeten uitoefenen; de Minister van Economische Zaken zal die bevoegdheden nader duiden in de aanwijzing, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat uit de tekst van het voorgestelde artikel 5 niet blijkt welke taken de instantie zal moeten uitvoeren. Evenmin blijkt uit artikel 5 welke bevoegdheden de instantie tot haar beschikking zal hebben. Het voorgestelde artikel 5 is aldus ongeclausuleerd. De Afdeling merkt op dat de taken en de bevoegdheden van de instantie, zo nodig door middel van een verwijzing naar de relevante verordening, in de bepaling dienen te worden opgenomen.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het bovenstaande aan te passen.

3. Coördinerende instantie

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in artikel 5 van het wetsvoorstel scherper verwoord dat een aanwijzing alleen geschiedt indien dat voortvloeit uit een EFRO-verordening. In het artikel was al duidelijk aangegeven dat de aangewezen instantie of het aangewezen orgaan (slechts) over de bevoegdheden beschikt die uit de EFRO-verordening voortvloeien. In het (nieuwe) tweede lid is aangegeven dat dat ook geldt voor de taken en dat – indien een goede uitvoering van een EFRO-verordening daartoe noopt – bij algemene maatregel van bestuur voorzien kan worden in een nadere taakomschrijving. Artikel 5 is daarmee in lijn gebracht met artikel 3 dat betrekking heeft op de autoriteiten. De eventueel bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels strekken tot verduidelijking van die taken en bevoegdheden en tot een goede aansluiting op het Nederlandse bestuursrecht. Voor een juiste taakuitoefening door de Minister van Economische Zaken in het kader van de uitvoering van een EFRO-verordening kan het wenselijk zijn dat hij gegevens van de in artikel 5 bedoelde instanties en organen ontvangt. Artikel 15 is dan ook in die zin aangevuld.

4. Delegatie

Het voorgestelde artikel 7, eerste lid, bepaalt dat een Minister, een provinciebestuur of een gemeentebestuur zijn bevoegdheid tot het nemen van subsidiebesluiten in het kader van een EFRO-programma kan delegeren aan een autoriteit die het programma uitvoert. Autoriteiten zijn ingevolge artikel 3, tweede lid, bestuursorganen van het Rijk, van een provincie, van een gemeente of van een openbaar lichaam. Artikel 7, vierde lid, bepaalt dat bij amvb of ministeriële regeling kan worden bepaald dat een autoriteit haar bevoegdheid tot het nemen van subsidiebesluiten kan delegeren aan een ander bestuursorgaan, ook indien die autoriteit de bevoegdheid door delegatie heeft verkregen.

a. De Afdeling merkt op dat, ingevolge het voorgestelde artikel 7, eerste lid, in verbinding met artikel 7, vierde lid, een autoriteit die een bevoegdheid tot het nemen van subsidiebesluiten door delegatie heeft verkregen, deze bevoegdheid zal kunnen subdelegeren. Daarbij is niet voorzien in betrokkenheid van het orgaan (een Minister, provinciebestuur of gemeentebestuur) dat de bevoegdheid oorspronkelijk aan de betrokken autoriteit heeft gedelegeerd.

Het ligt naar het oordeel van de Afdeling niet voor de hand dat bevoegdheden die door een Minister, een gemeentebestuur of provinciebestuur zijn gedelegeerd aan een autoriteit door die autoriteit zelfstandig door middel van subdelegatie aan andere instanties kunnen worden toegekend. Het orgaan dat de bevoegdheid oorspronkelijk delegerde blijft er immers verantwoordelijk voor dat de bevoegdheidsverdeling een juiste uitvoering van de Europese subsidieregeling mogelijk maakt.

b. De grondslag voor de mogelijkheid van delegatie van de bevoegdheid tot het nemen van subsidiebesluiten kan ingevolge het voorgestelde artikel 7, vierde lid, wordt opgenomen in een algemene maatregel van bestuur of in een ministeriële regeling. De Afdeling meent dat een keuzemenu om óf bij amvb óf bij ministeriële regeling te delegeren, uit een oogpunt van eenduidige bevoegdheid en regelgeving niet mogelijk dient te zijn. Regelgeving op het niveau van de Minister dient daarbij in beginsel te worden beperkt tot het stellen van voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven of voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.²

c. Ten slotte merkt de Afdeling het volgende op. Het Europees wettelijk kader voor het EFRO wordt per zevenjarige programmaperiode neergelegd in een afzonderlijke verordening. Het voorstel strekt er toe de EFRO-verordening voor de programmaperiode 2014–2020 alsmede de kaderverordening in de nationale regelgeving uit te werken. Daarbij wordt beoogd een regeling te treffen die niet is beperkt tot een programmaperiode maar geldt voor de komende periode én de periodes daarna. Het uitgangspunt dat het wetsvoorstel een kader moet vormen dat een programmaperiode overstijgt leidt ertoe dat bepalingen zijn opgenomen waarvan blijkens de toelichting niet op voorhand zeker is dat deze noodzakelijk zijn.

Zo wordt in de toelichting bij het voorgestelde artikel 7, vierde lid, opgemerkt dat ingevolge die bepaling bij lagere regelgeving kan worden bepaald dat de autoriteiten hun bevoegdheden kunnen delegeren. Vooralsnog voorzien de EFRO-verordeningen in bemiddelende instanties die bepaalde taken van de aangewezen autoriteiten kunnen uitoefenen. Tot nu toe is daarbij bepaald dat dat onder de verantwoordelijkheid van de autoriteit geschiedt. In het Nederlandse bestuursrecht is in dat geval sprake van mandaat en is het niet nodig daaromtrent nog uitdrukkelijk in dit wetsvoorstel bepalingen op te nemen. Niet uitgesloten is echter dat het in de toekomst wel mogelijk is taken over te dragen die vervolgens onder de verantwoordelijkheid van de degenen aan wie de bevoegdheid is overgedragen, worden uitgeoefend. In dat geval kan bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling – bijvoorbeeld gekoppeld aan de regels inzake subsidieverstrekking – worden bepaald dat delegatie mogelijk is, aldus de toelichting.

² Zie ook Aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Afdeling acht wetsbepalingen «voor het geval dat» in beginsel onwenselijk. Daarbij merkt zij op dat zeker niet valt uit te sluiten dat toekomstige verordeningen bepalingen bevatten die nu nog niet zijn voorzien. In dat geval zal de wettelijke regeling alsnog moeten worden aangepast.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het bovenstaande aan te passen.

4. Delegatie

Het advies van de Afdeling heeft geleid tot het schrappen van artikel 7, vierde lid, van het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting zijn paragraaf 8 en de toelichting op artikel 7 navenant gewijzigd.

5. Subsidies

Het voorgestelde artikel 10 bevat regels ter zake van de weigering, wijziging of intrekking van subsidies waarvan verlening in strijd is met een EFRO-verordening. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Volgens de toelichting³ wordt er vooralsnog vanuit gegaan dat de gronden die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor intrekking of wijziging van subsidiebesluiten vermeldt, onverkort kunnen blijven gelden. Dat zal in ieder geval zo zijn ten aanzien van subsidies op grond van de cofinanciering. Verder zijn die gronden dermate algemeen dat verwacht mag worden dat zij toepasselijk zijn in het kader van de uitvoering van een EFRO-verordening. Vervolgens wordt in de toelichting evenwel opgemerkt dat artikel 7 van de Kaderwet EZ-subsidies een regeling bevat op grond waarvan de Minister van Economische Zaken subsidieverlening kan weigeren, een subsidie lager kan vaststellen dan overeenkomstig de subsidieverlening of een subsidieverlening of subsidievaststelling kan intrekken of ten nadele van de ontvanger wijzigen indien de subsidieverstrekking in strijd is met een verdragsverplichting. Het bestuursorgaan dat de besluiten inzake de subsidieverstrekking neemt zoals voorzien in dit wetsvoorstel, zal eenzelfde mogelijkheid moeten kunnen benutten. Het voorgestelde artikel 10 zou volgens de toelichting daartoe strekken en een aanvulling en verbijzondering vormen van de bepalingen van de Awb inzake intrekking, wijziging en terugvordering van subsidies.⁴

Het is niet zonder meer duidelijk hoe beide onderdelen van de toelichting zich tot elkaar verhouden. Indien de regeling ter zake van weigering, wijziging of intrekking uit de Awb volstaat, zoals in het eerste deel van de toelichting bij artikel 10 wordt gesuggereerd, rijst de vraag naar de toegevoegde waarde van het voorgestelde artikel 10. Een aanvulling en verbijzondering zoals blijkt de toelichting met artikel 10 wordt beoogd, is dan niet noodzakelijk.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen.

5. Subsidies

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is de toelichting op artikel 10 verduidelijkt.

³ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 10.

⁴ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 10.

6. Verjaringstermijnen

Het voorgestelde artikel 10, vierde lid, bepaalt, kort gezegd, dat de termijnen uit de Awb inzake de vaststelling, intrekking en wijziging of terugvordering van subsidies niet van toepassing zijn op subsidies in het kader van EFRO. In de toelichting wordt verwezen naar artikel 7, vierde lid, van de Kaderwet EZ-subsidies, dat een vergelijkbare bepaling bevat. Een nadere motivering ontbreekt echter en uit het voorstel noch uit de toelichting blijkt welke verjaringstermijnen wel zouden moeten gelden.

Op Europese subsidies die door nationale organen worden verstrekt is in beginsel verordening nr. 2988/95 betreffende de bescherming van financiële belangen van de Europese Gemeenschappen van toepassing. Artikel 3, eerste lid, van deze verordening bepaalt dat de verjaringstermijn voor deze subsidies vier jaar bedraagt. Uit artikel 3, derde lid, vloeit voort dat het lidstaten vrij staat om langere verjaringstermijnen toe te passen met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Ziet de Afdeling het goed dan is artikel 3 van verordening 2988/95 echter niet van toepassing op de nationale subsidies die worden verstrekt in het kader van de cofinanciering.⁵

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen.

6. Verjaringstermijnen

Artikel 10, vierde lid, is als gevolg van het advies van de Afdeling aangepast in die zin dat de afwijking van de in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen verjaringstermijnen is beperkt tot de gevallen waarin een verdragsverplichting daartoe noodzaakt. De toelichting op deze bepaling is met de aangepaste tekst in overeenstemming gebracht.

7. Reikwijdte

Het voorstel beoogt een wettelijk kader te scheppen voor de uitvoering van de verordeningen inzake het EFRO. De toelichting vermeldt dat het voorstel uitdrukkelijk niet van toepassing is op andere Europese fondsen zoals het Europees Sociaal Fonds, het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling. In de toelichting wordt hierover opgemerkt dat EFRO ten opzichte van de andere Europese fondsen eigen specifieke kenmerken heeft. Zo heeft de regio een eigen rol en verantwoordelijkheid bij de financiering, totstandkoming en uitvoering van de programma's en projecten. De decentrale uitvoering staat bij dit fonds voorop. De andere fondsen zijn anders van opzet. Voor die fondsen is een dergelijk wettelijk kader niet nodig omdat zij die decentrale structuur van EFRO niet kennen. Bij de uitvoering van die fondsen wordt gewerkt met één centrale managementautoriteit en de aanwijzing van die autoriteit is direct mogelijk op basis van bestaande, eigen wettelijke kaders, aldus de toelichting.

In de toelichting wordt gewezen op de eveneens thans in onderhandeling zijnde kaderverordening waarin algemene bepalingen zijn opgenomen die van toepassing zijn op alle Europese fondsen. Met de kaderverordening wordt gepoogd de verschillende Europese subsidieregelingen meer te stroomlijnen. De kaderverordening bevat de doelstellingen en algemene

⁵ In dit verband wijst de Afdeling ook nog op de verjaringstermijn in artikel 15 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (PbEG, L83/1).

bepalingen inzake de bijstandsverlening uit de fondsen, de strategische aanpak, programma's, de financiële bijdrage uit de fondsen, doeltreffendheid, beheer, toezicht en financieel beheer.

Ziet de Afdeling het goed dan wordt in het wetsvoorstel deels uitvoering gegeven aan de gemeenschappelijke bepalingen uit de toekomstige kaderverordening.⁶ Daarbij zal een aantal specifieke bepalingen ter zake van cofinanciering van EFRO-projecten ingevolge het thans voorgestelde artikel 6 bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Niet valt uit te sluiten dat de bepalingen in de kaderverordening, zodra deze is vastgesteld, tot wijziging van de nationale wettelijke kaders voor de andere fondsen moeten leiden. Dat zou tot gevolg hebben dat voor de verschillende fondsen de relevante bepalingen uit de kaderverordening meermaals, in verschillende regelingen, zullen moeten worden omgezet. Dit roept de vraag op waarom niet is gekozen voor een meer algemene wet inzake de uitvoering van Europese subsidieregelingen.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

7. Reikwijdte

In paragraaf 2 van de memorie van toelichting is als gevolg van het advies van de Afdeling meer uitleg gegeven over de keuze de reikwijdte van het wetsvoorstel te beperken tot het EFRO. Wat betreft de ruimere reikwijdte van de kaderverordening waar de Afdeling op wijst, merk ik op dat de aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende motivering van nut en noodzaak in overwegende mate steunt op aspecten waarin EFRO zich in bestuurlijke zin juist onderscheidt van de overige fondsen. De bepalingen van het wetsvoorstel ontlenuen hun bestaansrecht zo in feite aan de EFRO kenmerkende aspecten van meerlagig bestuur, regionale en zelfs grensoverschrijdende samenwerking tussen overheden en de daarmee verband houdende decentrale uitvoering. De bredere reikwijdte op zichzelf van de kaderverordening is zo gezien geen aanleiding voor heroverweging van de reikwijdte van dit wetsvoorstel.

8. Voorlopige verordeningsteksten

De Afdeling merkt op dat de teksten van de verschillende verordeningen (kaderverordening, EFRO-verordening 2014–2020) nog niet definitief zijn vastgesteld. Niet valt uit te sluiten dat het voorstel op onderdelen zal moeten worden aangepast.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel opnieuw ter advisering voor te leggen wanneer op grond van de definitieve verordeningen substantiële wijzigingen worden aangebracht in het voorstel.

8. Voorlopige verordeningsteksten

Indien de definitieve teksten van de verordeningen voor de komende programmaperiode leiden tot substantiële wijzigingen van het wetsvoorstel, zullen die wijzigingen voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd.

9. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

⁶ Onder meer artikel 5, artikel 9, artikel 10, hoofdstuk 4.

9. Redactionele kanttekeningen

Aan de opmerking in de redactionele bijlage is gevolg gegeven.

De Afdeling advisering van 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 vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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 Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W15.13.0156/IV

- In Artikel 11, de formulering «De in artikel 3 bedoelde autoriteiten kunnen personen aanwijzen die zijn belast met het toezicht op de naleving van een EFRO-verordening en de bij of krachtens deze wet gestelde regels, ieder voor zover tot haar taak behoort het uitvoeren van controle of het houden van toezicht» vervangen door «Met het toezicht op de naleving van een EFRO-verordening en de bij of krachtens deze wet gestelde regels, zijn belast de bij besluit van de in artikel 3 bedoelde autoriteiten aangewezen personen».