

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel en achtergrond

Doel

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) is bedoeld om de belangrijkste economische onevenwichtigheden binnen en tussen de Europese regio's terug te dringen. Voor Nederland richt het EFRO zich met name op het versterken van de concurrentiekracht. EFRO-subsidies worden in Nederland beschikbaar gesteld via verschillende programma's. Het Ministerie van Economische Zaken coördineert de besteding van het geld uit het EFRO in Nederland. De EFRO-verordeningen worden steeds vastgesteld voor een periode van zeven jaar. De huidige periode loopt sinds 2007 en eindigt in 2013. De volgende periode loopt van 2014 tot 2020. Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van de EFRO-verordeningen die voor die periode en voor navolgende periodes worden vastgesteld.

EFRO-verordeningen werken rechtstreeks en voor zover de bepalingen voldoende duidelijk zijn en geen opdracht bevatten voor de lidstaat om nadere invulling te geven, is geen nationale regelgeving nodig. Dit wetsvoorstel voorziet alleen aanvullend in regels die noodzakelijk zijn om de uitvoering van de verordeningen te effectueren. Om te beginnen is het noodzakelijk een wettelijke basis te scheppen voor de aanwijzing van de verschillende autoriteiten die de bestuursrechtelijke bevoegdheden die in de verordeningen zijn geduid, uitvoeren. Uit het Nederlandse legaliteitsbeginsel volgt dat in de nationale wetgeving wordt bepaald welk orgaan bevoegd is. Het wetsvoorstel voorziet verder in een grondslag voor het stellen van regels rond subsidieverstrekking en toezicht en controle. In de huidige programmaperiode berusten de bevoegdheden ter zake deels op de Kaderwet EZ-subsidies. Gezien de samenhang van de financiering van de subsidies, te weten financiering uit Europees geld, cofinanciering vanuit het Rijk en cofinanciering door decentrale overheden is het wenselijk te voorzien in een apart wettelijk kader, dat aansluit bij de

Europese regelgeving. Daarbij zij benadrukt dat het niet de bedoeling is extra nationale regels te stellen (goldplating) maar uitsluitend te voorzien in maatregelen die een heldere, eenduidige en doelmatige uitvoering bewerkstelligen.

Het voorstel is er daarnaast op gericht de samenwerking tussen verschillende decentrale overheden te faciliteren.

Richtinggevend is dat de wet in de toekomst een stevig fundament vormt voor de uitvoering van de EFRO-verordeningen. Verder is uitgangspunt dat de bestaande regelgeving en verhoudingen tussen de verschillende overheden worden gerespecteerd.

Dit wetsvoorstel is niet geschreven voor één periode maar beoogt een grotere reikwijdte te hebben, over programmaperiodes heen. Het wetsvoorstel beperkt zich daarom tot hoofdlijnen zodat details per programmaperiode bij lagere regelgeving nader ingevuld kunnen worden.

Achtergrond

Voor de huidige programmaperiode is een zelfstandige algemene maatregel van bestuur (Besluit EFRO programmaperiode 2007 – 2013) vastgesteld waarin de meest noodzakelijke bepalingen ter uitvoering van de verordeningen voor die programmaperiode zijn opgenomen. De keuze voor dit wetgevingsinstrument – dat volgens staand wetgevingsbeleid slechts in uitzonderlijke situaties wordt gebruikt – werd ingegeven door de beperkte termijn die destijds restte voor het leggen van een verbinding tussen de bepalingen van de verordeningen en de uitvoering binnen de nationale rechtsorde. Daarbij speelde ook een rol dat het besluit voor een beperkte tijd zou gelden. Bij die gelegenheid is reeds aangekondigd dat er een wetsvoorstel zou komen met een meer structurele basis voor de aanwijzing van autoriteiten (en andere door het besluit geregelde materie). Een dergelijke wet moet vanzelfsprekend recht doen aan het decentralisatieakkoord tussen het Rijk en de decentrale overheden. Met dit wetsvoorstel wordt deze structurele basis geboden.

2. Aansluiting bij huidige praktijk

Hoewel het wetsvoorstel voor meer dan één programmaperiode is bedoeld, zijn bij de opstelling van het wetsvoorstel en deze memorie de voorstellen voor de verordening in de aanstaande programmaperiode leidend. Echter, deze zijn nog niet op alle punten uitgekristalliseerd. Op sommige punten zijn de bestaande EFRO-verordeningen daarom als uitgangspunt genomen. Gebleken is namelijk dat de achtereenvolgende verordeningen grotendeels dezelfde elementen, die weliswaar steeds verder zijn geëvolueerd, bevatten. De basis blijft dus dezelfde.

Reikwijdte

Het wetsvoorstel omvat een wettelijk kader voor de uitvoering in Nederland van verordeningen inzake het EFRO. Het betreft niet het andere in Nederland uitgevoerde Europese structuurfonds, het Europees Sociaal Fonds (ESF), en evenmin de andere Europese fondsen, te weten het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). In tegenstelling tot de andere Europese fondsen kent het EFRO in Nederland een decentrale uitvoering. Zo hebben de regio's een eigen rol en verantwoordelijkheid bij de financiering, totstandkoming en uitvoering van de programma's en projecten. Gemeenten en provincies dragen zelf in hoge mate bij aan de cofinanciering bij het EFRO. Doordat de andere fondsen deze decentrale uitvoering en decentrale cofinanciering ontberen,

is voor die fondsen is een dergelijk wettelijk kader niet nodig. Bij de uitvoering van die fondsen wordt gewerkt met één centrale management-autoriteit en de aanwijzing van die autoriteit is direct mogelijk op basis van bestaande, eigen wettelijke kaders. De Europese verordeningen voor de nieuwe programmaperiode nopen ook geenszins tot het neerzetten van één nationale uitvoeringsstructuur. Wat het subsidierecht betreft is de uniformiteit overigens grotendeels ook al in de Awb verankerd.

Programma's

De operationele programma's vormen de spil van de uitvoering van de verordeningen. Per regio of sector kan een integraal programma worden opgesteld dat betrekking heeft op projecten die voor financiering uit het EFRO in aanmerking komen. Die projecten kunnen gemeente- of provinciegrens overschrijdend zijn. In een programma worden de doelen van en prioriteiten binnen het programma benoemd en worden de autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van het programma genoemd. Het wetsvoorstel ziet niet op de inhoud van deze programma's maar biedt de technisch-juridische structuur voor de uitvoering van deze programma's. Daartoe bevat het wetsvoorstel regels omtrent de aanwijzing van autoriteiten en regels omtrent toezicht en controle en rechtsgang.

Bestuurlijke samenwerking

Kenmerkend voor de EFRO-verordeningen is dat ze uitgaan van bestuurlijke samenwerking ter versterking van de regio. Dat betekent veelal dat overheden in verschillende combinaties met elkaar samenwerken. Het wetsvoorstel strekt er mede toe die samenwerking te versoepelen en (uitvoerings) lasten van de betrokken overheden zo veel mogelijk te beperken. Daarbij is er binnen bestaande wettelijke kaders al de mogelijkheid te kiezen uit verschillende wijzen om de samenwerking vorm te geven. Aanvullend daarop biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid tot delegatie.

3. Schets structuurfondsen

Het wetsvoorstel overstijgt meer dan één programmaperiode. Het wetsvoorstel is geschreven voor de toekomstige programmaperiode en de periodes daarna. De volgende programmaperiode begint steeds meer vorm te krijgen en is zoveel mogelijk gebruikt om dit wetsvoorstel op te enten. Hierna wordt een inhoudelijk beeld geschetst van de structuurfondsen.

3.1. Fondsen

EU-subsidies

De subsidies van de Europese Unie zijn erop gericht de economische, sociale en territoriale cohesie in de Europese Unie te vergroten. Het Europese cohesiebeleid streeft in de periode 2007–2013 drie doelstellingen na, namelijk «convergentie» (banen en economische groei in de minst welvarende landen en regio's), «regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid» (meer banen en economische groei in de regio's die niet onder de eerste doelstelling vallen) en «grensoverschrijdende samenwerking» (betere samenwerking tussen alle landen en regio's in de Europese Unie).

In de periode 2014–2020 staan de lange termijn doelstellingen van Europa 2020 en de groei- en werkgelegenheidsstrategie van de EU centraal. De financiering wordt toegespitst op een geringer aantal prioriteiten

Het budget om deze doelstellingen te bereiken komt uit drie grote Europese subsidiefondsen: het Cohesiefonds (CF), het ESF en het EFRO. Nederland komt niet in aanmerking voor budget uit het CF. Het CF steunt acties in het kader van de convergentiedoelstelling. Het fonds helpt lidstaten met een BNI per inwoner onder de 90% van het EU-gemiddelde om de economische en sociale achterstand te verkleinen en de economie te stabiliseren.

Het ESF wil de werkgelegenheid en de kansen op werk in de Europese Unie verbeteren. Hierbij wordt nationaal beleid ondersteund in het bereiken van volledige werkgelegenheid, het verbeteren van de arbeidskwaliteit, het bevorderen van integratie van de beroepsbevolking en het verkleinen van de verschillen in werkgelegenheid tussen regio's.

Het EFRO heeft als taak de economische en sociale cohesie in de Europese Unie te versterken door regionale verschillen te verkleinen. Met het EFRO wordt uitvoering gegeven aan het Europese cohesiebeleid middels meerjarige programma's ter bevordering van regionale ontwikkeling en samenwerking.

Voor de periode 2014–2020 heeft de Europese Commissie een vereenvoudigd kader voor het EFRO voorgesteld op basis van twee doelstellingen, namelijk investeren in groei en werkgelegenheid in de lidstaten en regio's en «Europese territoriale samenwerking». Dit vormt de weerslag van de afstemming met Europa 2020 waarbij alle regio's bijdragen aan de algehele doelstelling van investering in groei en werkgelegenheid. De Europese Commissie stelt voor dat de structuurfondsen zich volledig richten op de Europa2020-strategie en heeft hiertoe voor de periode 2014–2020 11 thema's benoemd en daarbij enkele verplichte bestedingspercentages voorgesteld. Het gaat om de doelstellingen versterking van onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie, verbetering van het concurrentievermogen van het MKB en steun voor de overgang naar een koolstofarme economie in alle bedrijfstakken (energie-efficiëntie en hernieuwbare energie). Daarbij geldt dat minimaal 20% van het nationale EFRO-budget moet worden besteed aan dit laatste thema.

4. Schets EFRO

4.1. Gemeenschappelijk Strategisch Kader

Het Gemeenschappelijk Strategisch Kader (GSK) is een belangrijk onderdeel van de inrichting van de nieuwe financieringsperiode. Het GSK vertaalt de Europa2020-doelstellingen van slimme, duurzame en inclusieve groei van de Europese Unie in concrete kernacties voor de Europese fondsen ten behoeve van het cohesiebeleid (EFRO, CF en ESF), alsmede voor twee andere fondsen (EFMZV en ELFPO). Het GSK moet zo leiden tot een grotere samenhang tussen de in de context van de Europa 2020-strategie aangegane beleidsmatige verplichtingen en de investeringen in de praktijk. Het moet de integratie stimuleren door duidelijk te maken hoe de fondsen kunnen samenwerken. Het zal de strategische koers aangeven die de lidstaten en de regio's moeten aanhouden bij de programmering van de GSK-fondsen in het kader van hun specifieke behoeften, mogelijkheden en uitdagingen. Dit is van belang voor de invulling van de fondsen voor de financieringsperiode voor de volgende periode.

4.2. Partnerschapsovereenkomst

De concept-algemene structuurfondsen verordening (hierna: concept kaderverordening) schrijft voor dat elke lidstaat een partnerschapsovereenkomst voorbereidt die de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2020 behelst. De partnerschapsovereenkomst is een document dat de lidstaat in overeenstemming met het systeem van

meerlagig bestuur opstelt en waarin uiteengezet wordt welke strategie, prioriteiten en regelingen de lidstaat hanteert om de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-Fondsen) op doeltreffende en doelmatige wijze te gebruiken om de strategie van de Unie voor slimme, duurzame en inclusieve groei te verwezenlijken. Het kader hiervoor wordt bepaald door de Europa2020-strategie, de EU-strategie voor duurzame economische groei en werkgelegenheid. De lidstaat stelt de partnerschapsovereenkomst op. De Europese Commissie moet de partnerschapsovereenkomst na beoordeling en overleg met de lidstaat goedkeuren.

Een lidstaat moet voor de partnerschapsovereenkomst en voor elk programma een partnerschap tot stand brengen met vertegenwoordigers van de bevoegde regionale overheden en eventuele andere publieke instellingen, de economische en sociale partners en instanties die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen, waaronder milieu-partners, de niet-gouvernementele organisaties en de instanties die tot taak hebben gelijkheid en non-discriminatie te bevorderen. Met een dergelijk partnerschap wordt beoogd het beginsel van meerlagig bestuur in acht te nemen, te waarborgen dat de belanghebbenden zich verantwoordelijk voelen voor de geplande steunmaatregelen en voort te bouwen op de ervaring en knowhow van de betrokken actoren.

De partnerschapsovereenkomst bevat onder andere de gekozen thematische doelstellingen, een analyse van de belangrijkste ontwikkelbehoeften en groeimogelijkheden in Nederland ter onderbouwing van deze keuzes en de verwachte resultaten per thematische doelstelling. De lidstaat dient verder een overzicht te geven van de financiële allocaties van de operationele programma's, de (planning voor) vervulling van de ex ante conditionaliteiten, de partners die betrokken zijn en hun bijdrage aan de totstandkoming van de partnerschapsovereenkomst en hoe de eventuele samenhang tussen de verschillende ESI-fondsen onderling en met ander Europees en nationaal beleid wordt geborgd. De partnerschapsovereenkomst vervangt het nationaal strategisch kader dat in de periode 2007–2013 op nationaal niveau is opgesteld.

4.3. Uitwerking in programma's

De partnerschapsovereenkomst dient te worden uitgewerkt in één of meerdere operationele programma's. De operationele programma's worden opgesteld door de lidstaat in partnerschap met regionale en lokale overheden, sociale partners en met maatschappelijke organisaties. Het uitgangspunt van de EFRO-verordeningen ten aanzien van het opstellen van operationele programma's is dat deze worden opgesteld door de lidstaat of een door de lidstaat aangewezen instantie in samenwerking met bevoegde regionale en lokale overheden en andere partners. Hierin verschilt het EFRO ook van het ESF. Bij het EFRO staat de decentrale opzet en uitvoering voorop. Het ESF heeft een uniforme nationale aanpak en een eenvoudiger uitvoeringsstructuur. Het operationeel programma vormt de basis voor de gezamenlijke inspanningen die moeten leiden tot sterke regio's: sterke regio's ten behoeve van een sterke Nederlandse en een sterke Europese economie. Het versterken van de concurrentiekracht van een regio kan niet door Rijk, gemeente of provincie alleen worden gedaan. Een sterke regio vergt betrokkenheid en inzet van alle partijen. Een goede samenwerking met partners binnen de regio is onontbeerlijk om ambitieuze ontwikkelingsvisies voor de desbetreffende regio te kunnen realiseren. Het is van belang dat er regionaal samenhangende programma's ontstaan. In deze programma's zeggen Rijk, gemeenten en provincies toe om gedurende het programma nauw samen te werken (in beginsel zonder deelbudgetten voor individuele provincies of steden) zodat regiospecifieke doelen behaald kunnen

worden. De verordeningen schrijven geen aantal programma's per lidstaat voor ten behoeve van de uitvoering van EFRO middelen. Dat betekent voor de lidstaten dat per periode kan worden gezien wat de meest adequate aanpak is. In een operationeel programma worden zaken opgenomen als een analyse van de situatie in het betrokken gebied, een motivering van gekozen prioriteiten en thematische doelstellingen binnen de Europese kaders, een financieringsplan en regels omtrent uitvoering en toezicht. In elk programma dient tevens de technische bijstand – organisatie van de uitvoering – geregeld te worden.

Nieuw in de periode 2014- 2020 is dat als men een thematische prioriteit/ beleidsinterventie wil financieren, eerst aan een aantal randvoorwaarden voldaan moet worden. Als men bijvoorbeeld een economisch cluster wil financieren moet men reeds een *smart specialisation* strategie hebben. Deze regionale smart specialisation strategies kunnen in de operationele programma's worden opgenomen. Daarnaast kan in de operationele programma's een verbinding worden gelegd tussen de regionale context en sectoren die nationaal of internationaal van belang zijn.

De lidstaat stelt de operationele programma's vast en legt ze ter goedkeuring voor aan de Europese Commissie.

De voorwaarden die gesteld worden aan de inhoud van deze operationele programma's worden neergelegd in Europese verordeningen en worden daarom niet nader uitgewerkt in dit wetsvoorstel.

4.4. Programma's in de volgende periode

Voor de programmaperiode 2007–2013 zijn er voor vier landsdelen in Nederland (Noord, Oost, Zuid en West) operationele programma's tot stand gekomen door het gezamenlijk optrekken van provincies en gemeenten. Het is op dit moment nog niet duidelijk hoe de volgende periode er precies uit gaat zien. De voorbereiding van de programma's loopt doorgaans synchroon met de afronding van de tekst van de verordening. De voorbereiding is ook nu in volle gang. Bestuurlijk is op 21 maart 2013 afgesproken de decentrale uitvoering van EFRO in de periode 2014–2020 onder voorwaarden te continueren. Dit betekent dat de landsdelen Noord, Oost, Zuid en West verantwoordelijk blijven voor het subsidieproces. De voorwaarden betreffen onder meer dat de landsdelige beheersautoriteiten, die verantwoordelijk voor de uitvoering worden, nauwer gaan samenwerken, kennis en een ICT-systeem gaan delen en een uniforme werkwijze gaan hanteren. Afspraken hierover zijn vastgelegd in een convenant tussen de landsdelige beheersautoriteiten onderling. Doelstelling van het convenant is het beheersen van de uitvoeringsrisico's en het niet overschrijden van het Europees toegestane foutpercentage van 2% voor bij de Europese Commissie ingediende betaalaanvragen. In het convenant hebben de beheersautoriteiten afgesproken corrigerende voorstellen van het bestuursorgaan dat de autoriteiten aanwijst – in het wetsvoorstel is de Minister van Economische Zaken dat bestuursorgaan – te accepteren indien naar de mening van dat bestuursorgaan wordt afgeweken van het convenant.

Grensoverschrijdende samenwerking

Europese territoriale samenwerking is een doelstelling van het cohesiebeleid, opdat nationale, regionale en lokale partijen uit verschillende lidstaten ervaringen kunnen uitwisselen en gezamenlijke activiteiten kunnen opzetten om tot gemeenschappelijke oplossingen voor gedeelde problemen te komen. Daarmee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de bevordering van de nieuwe doelstelling van het Verdrag van Lissabon van territoriale cohesie. Transnationale samenwerking kan de ontwikkeling en uitvoering van macroregionale strategieën bevorderen. In de huidige programmaperiode wordt in de EFRO-verordeningen al

uitdrukkelijk uitgegaan van grensoverschrijdende programma's. De voorgestelde verordening houdt nog meer rekening met de internationale context van de programma's, waardoor specifiekere voorzieningen voor samenwerking kunnen worden getroffen en thematische concentratie mogelijk is. Bovendien zijn de regels in de voorgestelde verordening vereenvoudigd ten opzichte van de huidige. Verwacht mag worden dat de grensoverschrijdende activiteiten in de toekomst zullen toenemen. Het is wenselijk in de wetgeving met een dergelijke ontwikkeling rekening te houden. De artikelen 2, 12 en 14 kunnen daarbij een faciliterende werking hebben. Zie hierover ook paragraaf 5.4 en de toelichting op die artikelen.

4.5. Europese verordeningen

De uitvoering van de verordeningen in het kader van het EFRO is grotendeels geregeld in die verordeningen. Het wetsvoorstel is geschreven voor de eerstvolgende en latere periodes. Voor de volgende periode wordt op dit moment onderhandeld over de nieuwe verordeningen. Deze komen grotendeels overeen met de verordeningen die in de huidige periode van kracht zijn. Voor de uitvoering van de verordeningen in het kader van het EFRO zijn de meest relevante verordeningen die worden voorzien:

- Een kaderverordening waarin algemene bepalingen zijn opgenomen die van toepassing zijn op zowel EFRO, ESF als het CF maar ook op het ELFPO en het EFMZV. De kaderverordening behelst de doelstellingen en algemene bepalingen inzake de bijstandsverlening uit de fondsen, de strategische aanpak, programma's, de financiële bijdrage uit de fondsen, doeltreffendheid, beheer, toezicht en controle en financieel beheer.
- Een verordening betreffende het EFRO waarin de reikwijdte van het fonds en de investeringsprioriteiten voor regionale ontwikkelingsprogramma's worden vastgesteld. Daarnaast worden specifieke zaken geregeld ten behoeve van de uitvoering van EFRO, zoals de doelstellingen, reikwijdte van de bijstandsverlening, subsidiabiliteit van de uitgaven, de inhoud van de programma's en meer specifieke bepalingen betreffende Europese territoriale samenwerking (ETS) inzake beheer, toezicht en controle en de verantwoordelijkheden van de begunstigden.
- Een verordening betreffende Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) die de mogelijkheid biedt een EGTS in te stellen. Een EGTS moet de problemen wegnemen waar gemeenten, regio's en lidstaten mee maken krijgen wanneer zij grensoverschrijdend samenwerken met overheden in andere landen. Een EGTS stelt regionale en lokale overheden uit verschillende lidstaten in staat om samenwerkingverbanden met rechtspersoonlijkheid op te richten. Zowel lidstaten, regionale en lokale overheden, als bepaalde publiek-rechtelijke instellingen kunnen lid worden van een EGTS. Voor de uitvoering van een grensoverschrijdend programma biedt de oprichting van een EGTS veel voordelen.
- Een verordening betreffende uitvoeringsbepalingen van verordeningen die onder meer bepalingen bevat inzake voorlichting aan begunstigden, beheers- en controle systemen, onregelmatigheden en elektronische informatie-uitwisseling.

5. Inhoud wetsvoorstel op hoofdlijnen

5.1. Wetgeving als aanvulling op verordeningen

EFRO-verordeningen werken rechtstreeks en voor zover de bepalingen voldoende duidelijk zijn en geen opdracht bevatten voor de lidstaat om nadere invulling te geven, is geen nationale regelgeving nodig. De verordeningen zijn gedetailleerd en laten de lidstaten niet veel keuze-ruimte. Het wetsvoorstel voorziet dan ook alleen aanvullend in regels die noodzakelijk zijn om de uitvoering van de verordeningen op een inzichtelijke en efficiënte wijze te laten geschieden. Op basis van de voorgestelde wet kunnen de autoriteiten worden aangewezen en regels omtrent de subsidiabiliteit worden gesteld. Voorts biedt artikel 7 mogelijkheden om het aantal besluiten waar een ondernemer mee te maken krijgt, terug te dringen.

5.2. Aanwijzen uitvoerende autoriteiten

De Europese verordeningen geven per programmaperiode aan welke autoriteiten er voor de desbetreffende programmaperiode aangewezen dienen te worden en welke taken zij dienen uit te (kunnen) voeren. Onder de huidige verordeningen gaat het om een management- of beheersautoriteit, een certificeringsautoriteit en een auditautoriteit. Op hoofdlijnen heeft de managementautoriteit als taak projecten te selecteren en de subsidies te verstrekken ten behoeve van die projecten. De certificeringsautoriteit certificeert de uitgavendeclaraties en betalingsaanvragen. De auditautoriteit verifieert de goede werking van het beheers- en controlesysteem. De Europese verordeningen geven bovendien aan dat er één of meerdere bemiddelende instanties kunnen worden benoemd om sommige of alle taken van de beheers- of certificeringsautoriteit onder behoud van de verantwoordelijkheid van deze autoriteit uit te kunnen voeren. Voorts voorzien de Europese verordeningen in de mogelijkheid om een coördinerende instantie aan te wijzen wanneer een lidstaat verscheidene auditautoriteiten heeft aangewezen.

Voor de komende periode is een voortzetting van de huidige systematiek waarschijnlijk. In ieder geval zullen de managementautoriteit en de auditautoriteit terugkomen. Ook de taken van de certificeringsautoriteit zijn beschreven. In tegenstelling tot in de huidige periode kunnen de taken van de certificeringsautoriteit in de toekomstige periode worden uitgevoerd door de managementautoriteit.

Voor de aanwijzing als autoriteit komt een beperkte kring van bestuursorganen in aanmerking. De kring van waaruit de autoriteiten worden aangewezen, is op wetsniveau bepaald. Het gaat daarbij om organen van het Rijk, openbare lichamen, provincies, gemeenten en een EGTS. Volgens staand kabinetsbeleid is het wenselijk bestuurlijke taken door publiekrechtelijke organen te laten uitvoeren. Door deze kring van potentiële kandidaten op te nemen, blijft de huidige situatie behouden. Daarop wordt voor de periode 2014–2020 één uitzondering gemaakt. Voor de periode 2007–2013 is in een gebied een privaatrechtelijke stichting is aangewezen. Deze instantie kan voor de periode 2014–2020 nog een keer worden aangewezen teneinde de overgang naar en voorbereiding op die periode vloeiend te laten verlopen.

Per programmaperiode en per regio kan worden gezien welk orgaan het meest in aanmerking komt voor de taak van managementautoriteit, certificeringsautoriteit of auditautoriteit.

In het operationele programma worden de autoriteiten genoemd. Van de autoriteiten zal per periode de benaming en de precieze taakomschrijving worden vastgesteld. De verordeningen voor de nieuwe periode zullen hier ook weer in voorzien.

Voorafgaand aan elke programmaperiode kan de manier waarop de operationele programma's worden uitgevoerd, worden herzien. Rekening houdend met de verschillende samenwerkende partijen is zo per landsdeel maatwerk mogelijk.

5.3. Regels rond subsidieverstrekking

In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling regels te stellen inzake de verstrekking van EFRO-subsidies en Rijkscofinanciering. Het betreft onder meer het benoemen van de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt, de subsidiabiliteit van kosten, de wijze van subsidiëring en de controle en het toezicht bij de uitvoering van een programma.

Gedeelde financiering

De EFRO-verordeningen gaan uit van een gedeelde financiering van programma's. Wat betreft de cofinanciering is het uitgangspunt dat alle belanghebbenden in de programma's en projecten, zoals provincies en gemeenten, hun bijdrage leveren aan de cofinanciering. Voorts kan sprake zijn van private cofinanciering. Behalve om bijdragen van bedrijven, veelal midden- en kleinbedrijven gaat het daarbij veelal om bijdragen van instellingen of rechtspersonen die zich op het snijvlak van publieke en private taakuitoefening bevinden zoals kennis- en onderzoeksinstituten. De gedeelde publieke financiering van programma's kan de subsidieverstrekking in het kader van EFRO een gecompliceerde aangelegenheid maken. Voor elke financieringsbron geldt dat er besluitvorming aan de toekenning van gelden is gekoppeld. Bij de uitvoering van de programma's dienen provincies, grote steden/gemeenten, kennisinstellingen en bedrijfsleven goed af te stemmen om de gedeelde financiering voor de begunstigde soepel te laten verlopen.

Als gevolg van de financiering van projecten uit verschillende bronnen heeft de potentiële begunstigde daardoor met verschillende instanties te maken. Gestreefd wordt naar één loket waar potentieel begunstigten hun aanvraag om subsidie voor een project kunnen indienen en waarvan zij één beschikking ontvangen. Daarmee worden de lasten voor de aanvragers zo laag mogelijk gehouden. Bij een dergelijke integrale formele besluitvorming wordt voorkomen dat één voor één een aantal onderling samenhangende beschikkingen moet worden afgegeven. De onderlinge samenhang noopt ertoe dat bij de afzonderlijke beschikkingen de voorwaarde moet worden opgenomen dat de subsidie alleen wordt verstrekt indien ook de andere benodigde beschikkingen positief uitvallen. Indien de besluitvorming op een plek is geconcentreerd, doet die complicatie zich niet voor.

Gemeenschappelijke regeling

Uit het oogpunt van eenvoudige uitvoering met het streven naar zo laag mogelijke administratieve lasten voor begunstigten, is een goede optie dat publieke cofinanciers hun samenwerking bekrachtigen in een gemeenschappelijke regeling.

De Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) maakt het mogelijk dat regelingen worden getroffen ten behoeve van de behartiging van een of meer gezamenlijke belangen van de betrokken partijen, waarbij het samenwerkingsverband verankerd wordt op basis van gelijkwaardigheid.

Gemeenschappelijke regelingen kunnen in EFRO verband worden getroffen tussen een bestuursorgaan van het Rijk, een provincie, een gemeente of een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Bij een gemeenschappelijke regeling kan een openbaar lichaam worden ingesteld. Het openbaar lichaam is een rechtspersoon. In de regeling kan worden bepaald dat daarin omschreven bevoegdheden van bestuursorganen of ambtenaren van de deelnemende overheden worden overgedragen aan het bestuursorgaan van het openbaar lichaam.

Voor de uitvoering van de EFRO-verordeningen kunnen de gemeenten en provincies die binnen een programma willen bijdragen aan de cofinanciering van projecten een dergelijke regeling treffen. Zij kunnen daarbij hun verordenende bevoegdheden en hun bevoegdheden ten aanzien van de verstrekking van subsidies voor individuele projecten overdragen aan het bestuursorgaan van het openbaar lichaam. Het bestuursorgaan van het openbaar lichaam kan worden aangewezen als managementautoriteit, die tevens besluit ten aanzien van de verstrekking van de Europese subsidie. Verder kunnen ze in de gemeenschappelijke regeling afspraken vastleggen rond de regels voor subsidieverstrekking.

In de huidige programmaperiode (2007–2013) is de samenwerking in het Noorden vastgelegd in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Het Samenwerkingsverband Noord Nederland is een samenwerkingsverband van de drie noordelijke provincies met als doel de economische positie van Noord-Nederland te versterken.

Delegatie

Om de besluitvorming op een plek te kunnen concentreren is, aanvullend op bestaande regelgeving, een delegatiebepaling opgenomen in het wetsvoorstel. De Minister van Economische Zaken of van een ander departement, een gemeente- of een provinciebestuur kan zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten in verband met de subsidieverstrekking in het kader van een programma delegeren aan een autoriteit die is aangewezen om het programma uit te voeren.

Indien een provincie of gemeente van plan is gedurende de programmaperiode structureel te voorzien in cofinanciering, anders dan via een gemeenschappelijke regeling, ligt het voor de hand dat de regels daarvoor worden vastgelegd in een subsidieverordening. Deze verordening zal uiteraard moeten aansluiten bij hetgeen in het programma is opgenomen ten aanzien van de doelstellingen en het soort projecten dat wordt gefinancierd, de subsidiabiliteit van kosten en bij eventuele regels ter zake in de Europese verordeningen. Binnen de grenzen van een en ander kan het gemeentebestuur of het provinciebestuur zelf zijn regels stellen.

Ingeval van incidentele cofinanciering kan gebruik gemaakt worden van de regeling inzake samenhangende besluiten in de Awb (zie daarvoor paragraaf 6.3).

5.4. Regels rond toezicht en controle en rechtsgang

Toezicht en controle

De minimumvoorwaarden voor toezicht worden bepaald door de Europese verordeningen. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het beheer en de controle van de operationele programma's. Zij moeten er voor zorgen dat er controlesystemen zijn, onregelmatigheden opgespoord kunnen worden, correcties moeten kunnen plaatsvinden en bij onregelma-

tigheden teruggevorderd kan worden. De wetgeving moet er dus op toegesneden zijn dat dit gerealiseerd kan worden. Voor elk programma geldt dat de organisatie voor het beheer en de uitvoering zo vormgegeven dient te worden dat aan alle uniforme toezichteisen kan worden voldaan zoals die in Europese verordeningen worden gesteld. Dit wetsvoorstel beoogt hiervoor een algemeen kader te bieden waar het de uitvoering van EFRO-programma's in Nederland of onder Nederlandse verantwoordelijkheid betreft. In dit wetsvoorstel is een grondslag opgenomen betreffende het toezicht op de naleving van deze wet en van de Europese verordeningen. Ten aanzien van het uitoefenen van toezicht op de naleving door subsidieontvangers geldt dat toezichthouders over de bevoegdheden uit Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dienen te beschikken. Daarvoor is een aanwijzing nodig. In de huidige periode biedt de Kaderwet EZ-subsidies een grondslag voor aanwijzing van toezichthouders ten behoeve van EFRO-projecten die cofinanciering van EZ ontvangen. Voor de toekomstige programmaperioden wordt voor de aanwijzing van toezichthouders door de autoriteiten een grondslag in deze wet opgenomen. Zie voor de verhouding met de Kaderwet EZ-subsidies paragraaf 6.4.

De EFRO-verordeningen omvatten eveneens grensoverschrijdende programma's. Het kan wenselijk zijn dat de betrokken gemeenten, provincies of andere openbare lichamen die samenwerken met territoriale autoriteiten van de andere lidstaten in het desbetreffende programma ook afspraken maken over het toezicht op de naleving van de verplichtingen die uit een EFRO-verordening voortvloeien. Zo kan het bijvoorbeeld praktisch zijn een medewerker van een buitenlandse controlerende autoriteit inzicht in Nederlandse administraties te verschaffen, of anderszins controlerende werkzaamheden hier te laten verrichten. In zulke gevallen moet helder zijn hoe de aansturing geschiedt en hoe de verantwoordelijkheid en eventuele aansprakelijkheid geregeld zijn. Het wetsvoorstel beoogt een basis te scheppen voor afspraken inzake het grensoverschrijdend uitoefenen van toezicht.

Rechtsgang

Ingevolge artikel 18 van het wetsvoorstel staat tegen besluiten over subsidieverstrekking voor projecten beroep open bij een en dezelfde rechtbank indien tegen verschillende besluiten over subsidieverstrekking voor hetzelfde project wordt opgekomen. Hierin wordt voorzien omdat het voorheen mogelijk was dat belanghebbenden bij verschillende rechters terecht kwamen ten aanzien van besluiten omtrent de subsidieverstrekking rond hetzelfde project. Met het regelen van beroep bij één rechtbank wordt beoogd om ook op dit punt tot een vereenvoudiging te komen. Voorts wordt doordat de rechtbank van het ressort waarbinnen de managementautoriteit is gevestigd, bevoegd wordt verklaard, expertise opgebouwd en geconcentreerd ten aanzien van besluiten in het kader van de uitvoering van EFRO-verordeningen.

6. Verhouding met andere wetgeving

6.1. Gemeentewet en Provinciewet

De gemeenten en provincies spelen een grote rol in de EFRO-uitvoeringspraktijk. Een groot deel van de nationale cofinanciering wordt verzorgd door gemeenten en provincies. Zij hebben ook direct baat bij de uitvoering van EFRO-programma's. Het wetsvoorstel gaat uit van de onverkorte autonomie die provincies en gemeenten hebben bij de cofinanciering. Het voorstel is aanvullend faciliterend. Het gemeente- of

het provinciebestuur kan ingevolge artikel 7 van het wetsvoorstel de besluitvorming inzake subsidieverstreking in het kader van EFRO-cofinanciering delegeren, in aanvulling op de delegatiemogelijkheden die de Gemeentewet en Provinciewet bieden. Indien volgens de daarvoor geëigende procedure besloten is tot cofinanciering en de regels die gelden voor de subsidieverstreking zijn vastgesteld, kan de daadwerkelijke uitvoering van de besluitvorming worden overgelaten aan de autoriteit die ook het besluit neemt over de toekenning van EFRO-geld. Dit levert zowel voor de gemeenten en provincies, die geen voorzieningen hoeven treffen voor de uitvoering van de subsidieregels, als voor ondernemers, die zich alleen hoeven te wenden tot de autoriteit een beperking van de uitvoerings- cq administratieve lasten op.

6.2. Wet gemeenschappelijke regelingen

De aan het programma deelnemende gemeenten en provincies kunnen een gemeenschappelijke regeling treffen in het kader van de uitvoering van een EFRO-verordening. Daarbij zijn verschillende varianten denkbaar. Meest vergaand is een gemeenschappelijke regeling die zowel (de opstelling van) het programma omvat als de subsidieregels en de uitvoering. Minst vergaand is een variant die meer gericht is op de feitelijke uitvoering.

In een regeling kan een openbaar lichaam in het leven worden geroepen, dat taken en bevoegdheden krijgt voor de uitvoering van het programma. In de huidige periode is een voorbeeld hiervan het Samenwerkingsverband Noord-Nederland dat in het leven is geroepen bij de Gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). Aan SNN zijn de taken en bevoegdheden van Gedeputeerde Staten overgedragen betreffende het beheer en de besteding van onder meer de EFRO-middelen.

Met de Wet gemeenschappelijke regelingen ligt er een wettelijk kader waarvan gebruik gemaakt kan worden. De vorm van een gemeenschappelijke regeling is vooral aantrekkelijk voor overheden die bereid zijn structureel en voor meerdere projecten aan een programma deel te nemen. Niet uitgesloten is echter dat een of meer gemeenten voor een groot project waarbij een aantal subsidies wordt verstrekt, voor dat project een gemeenschappelijke regeling sluiten. Denkbaar is ook dat een gemeente voor een project «aanhaakt» bij een al bestaande gemeenschappelijke regeling waarin de meer structurele deelnemers aan een programma deelnemen. Gemeenten en provincies hebben vrijheid de vorm van samenwerking en uitvoering in een gemeenschappelijke regeling te kiezen die het best aansluit bij hun situatie en rol bij de uitvoering van een programma. Voorop staat dat de bestuurlijke inrichting helder is en dat de besluitvorming doelmatig plaatsvindt, de financiering helder is en de deelnemers aan projecten geen onnodige lasten ondervinden.

6.3. Algemene wet bestuursrecht

Een aantal elementen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is, naast titel 4 inzake subsidies, bij dit wetsvoorstel van meer dan gewoon belang. Om te beginnen bevat de Awb mogelijkheden tot coördinatie van de besluitvorming en rechtsbescherming (paragraaf 3.5.3). Het gebruik van deze paragraaf kan aantrekkelijk zijn indien de deelnemende overheden niet zover willen gaan als het sluiten van een gemeenschappelijke regeling of de situatie zich niet leent voor een dergelijke regeling en delegatie ook niet in de rede ligt. Dat kan het geval zijn bij slechts incidentele cofinanciering.

Op grond van artikel 3:22 van de Awb kan door de betrokken bestuursorganen van de deelnemende overheden een coördinerend bestuursorgaan worden aangewezen. Verder zijn er regels omtrent de aanvraag en de voorbereiding van samenhangende besluiten (artikelen 3:24, 3:25 en 3:26) en de bekendmaking (artikel 3:27). Indien er sprake is van subsidieverstrekking via tenders, kan ingevolge artikel 3:21, tweede lid, geen gebruik worden gemaakt van paragraaf 3.5.3 van de Awb. Dat betekent dat ook als er al een coördinerend bestuursorgaan is aangewezen, in die gevallen geen gecoördineerde besluitvorming kan plaatsvinden. Overigens vindt de subsidieverlening in de sfeer van de EFRO-subsidies niet vaak via tenders plaats.

In artikel 18 van dit wetsvoorstel is in de beroepsgang bij één rechtbank voorzien. Met dit artikel wordt aan artikel 8 van bijlage 2 van de Awb, een lid toegevoegd waarin met betrekking tot beroepszaken tegen besluiten van bestuursorganen van gemeenten, provincies en bestuursorganen binnen een gemeenschappelijke regeling inzake subsidie voor eenzelfde project bevoegd wordt verklaard de rechtbank van het rechtsgebied waarbinnen de betrokken managementautoriteit is gevestigd. In paragraaf 5.4 is hier reeds op ingegaan. De afwijking van de hoofdregels van de Awb is echter goed verdedigbaar in het licht van de samenhang tussen besluiten inzake hetzelfde project.

Het voorstel bevat voorts de toekenning van toezichtbevoegdheden als bedoeld in afdeling 5.2 van de Awb aan personen die deelnemen aan toezicht of controles door de Europese Commissie.

6.4. Kaderwet EZ-subsidies

Tot nu is de Kaderwet EZ-subsidies de grondslag voor de door de Minister van Economische Zaken te verstrekken cofinanciering. De strekking van de kaderwet is de subsidieverstrekking zoveel mogelijk door de Minister op grond van die wet te laten plaatsvinden. In dit wetsvoorstel wordt echter van dat uitgangspunt afgestapt, omdat er nu een eigen wettelijke regeling komt voor de EFRO-subsidies. De bevoegdheid van de Minister om regels ten aanzien van de subsidieverstrekking te stellen, passen in dat kader, temeer daar ze betrekking hebben op de besteding van de EFRO-gelden en de door het Rijk te verstrekken cofinanciering maar mogelijk ook op de besteding van de gelden uit andere cofinanciering. De subsidieverstrekking zal voortaan plaatsvinden op grond van de EFRO-uitvoeringswet. Overigens zal het regime niet (veel) afwijken van de kaderwet. Zo voorziet dit wetsvoorstel ook in de mogelijkheid van delegatie van de besluitvorming en is eenzelfde bepaling als artikel 7 van de Kaderwet opgenomen. De rechtsbescherming tegen besluiten inzake EZ-cofinanciering geschiedt langs de weg van de EFRO-uitvoeringswet. Dat betekent dat er beroep bij de rechtbank openstaat en niet bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, zoals ten aanzien van de kaderwet is bepaald en ook – anders dan in de Kaderwet – dat beroep in twee instanties mogelijk is. Hier wijkt het wetsvoorstel dus af van de Kaderwet.

6.5. Wet naleving Europese regelgeving publieke entiteiten

In de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet Nerpe) zijn bevoegdheden opgenomen voor de verantwoordelijke Minister om publieke entiteiten, waaronder alle bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, van de Awb bestuursorganen vallen, aanwijzingen te geven bij niet naleven van – kort gezegd – Europeesrechtelijke verplichtingen. Wat betreft de naleving van verplichtingen die voortvloeien uit de EFRO-verordeningen betekent dat het volgende. Bij verzuim door een op grond van de EFRO-uitvoeringswet aangewezen autoriteit of een

gemeentelijk, provinciaal of ander bestuursorgaan kan de Minister van Economische Zaken ingevolge artikel 3 van de Wet Nerpe een aanwijzing geven omtrent de rechtmatige en doelmatige aanwending van door de autoriteit of bestuursorgaan ontvangen subsidie of de wijze van beheer, controle of toezicht met betrekking tot die subsidie.

De Minister kan verder indien Nederland aansprakelijk wordt gesteld voor het niet nakomen van Europese verplichtingen en dat leidt tot een vordering op de staat tot het betalen van een forfaitaire som of dwangsom dan wel tot terugbetaling van subsidie, het bedrag verhalen op de verzuim plegende autoriteit of ander bestuursorgaan (artikel 7 van de Wet Nerpe).

7. Regeldruk

In dit wetsvoorstel zijn geen directe verplichtingen voor burgers of bedrijven opgenomen. Er ontstaat daardoor geen directe regeldruk.

Het wetsvoorstel legt de kaders vast waarbinnen subsidiëring in het kader van de EFRO-verordening mogelijk zal worden. Bij de uitvoering van een subsidie kunnen administratieve lasten ontstaan. Administratieve lasten zijn de kosten voor burgers of bedrijven die het gevolg zijn van informatie-verplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het grootste deel van de EFRO-lasten vloeit voort uit de Europese verordeningen. Lastenluwe implementatie is dan ook voor het belangrijkste deel te bereiken door een slimmere uitvoeringspraktijk. Bij het vormgeven van dit wetsvoorstel is er daarom naar gestreefd mogelijkheden te bieden om in nadere regelgeving de administratieve lasten te verminderen, dan wel te minimaliseren. Zo biedt de wet de mogelijkheid om meerdere cofinancieringen via één weg te laten lopen. Ook door uniformering van processen en formulieren is winst te behalen. Aldus draagt de wet bij aan de mogelijke vermindering van administratieve lasten. Omdat de inhoud van de verordeningen nog niet vastligt, ook nog niet bekend is hoe de nadere regelgeving vormgegeven zal worden en omdat de budgetten nog niet zijn vastgesteld, kan geen kwantificering van de administratieve lasten worden gegeven.

8. VNG en IPO

Het wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan VNG en IPO. Zij hebben een gezamenlijke reactie gegeven. Daaraan voorafgaand zijn de zittende managementautoriteiten informeel meerdere malen geraadpleegd. Naar aanleiding van het commentaar van die autoriteiten is het wetsvoorstel versoerd en beperkt tot de essentiële elementen die regeling behoeven gezien de verordeningen, de verantwoordelijkheid die de Minister van Economische Zaken heeft bij de uitvoering daarvan en de (eventuele) verstrekking van de rijkscofinanciering. VNG en IPO waarderen die versoering.

VNG en IPO erkennen het belang van een praktisch werkbaar uitvoeringspraktijk voor de Europese structuurfondsen en zij zijn van mening dat een goed geregelde uitvoeringspraktijk bijdraagt aan de effectiviteit van het Europees regionaal beleid gericht op een integrale, gebiedsgerichte ontwikkeling van regio's en steden.

In hun commentaar vragen VNG en IPO naar de juridische grondslag en de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel ten opzichte van het juridische kader in de huidige programmaperiode. In reactie daarop is paragraaf 1 van het algemeen deel van deze memorie aangevuld.

Zij vroegen eveneens waarom het wetsvoorstel beperkt is tot het EFRO. In paragraaf 2 is uiteengezet waarom niet in dit wetsvoorstel ook de uitvoering van het POP, Visserijfonds en ESF is geregeld.

VNG en IPO zijn ten aanzien van de artikelen 4 en 5 van mening dat de mogelijkheden om aan autoriteiten taken toe te bedelen die niet reeds in Europese verordeningen zijn vastgelegd, dan wel andere autoriteiten aan te wijzen, zeer restrictief moeten worden ingezet. In reactie daarop is in de toelichting op die artikelen benadrukt dat alleen gebruik van die bevoegdheden wordt gemaakt als dat nodig is voor een effectieve uitvoering van de EFRO-verordeningen.

Naar het oordeel van VNG en IPO zouden de in artikel 6 voorziene regels inzake activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt en de criteria om voor subsidie in aanmerking te komen, niet in een ministeriële regeling moeten worden vastgelegd. Verder zouden plafonds beperkt moeten zijn tot plafonds voor het operationeel programma. Naar hun oordeel horen activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend en de criteria thuis in het operationeel programma. In reactie daarop is in de toelichting op dat artikel benadrukt, dat het met name gaat om de activiteiten en plafonds in verband met de besteding van rijksgeld. De Minister van Economische Zaken is hiervoor verantwoordelijk en dient hiervoor het (landelijke) beleid te bepalen en uitvoeringregels te stellen. Met betrekking tot de besteding van EFRO-middelen is het enkel en alleen bedoeld voor zover de Europese verordeningen niet voorzien in een nadere regeling. In dat geval is het ook aan de (materiële) wetgever om daar regels voor te stellen. Deze taken overlaten aan de managementautoriteiten, zou geen recht doen aan de staatkundige verhoudingen. Uit praktische overwegingen is het eveneens onwenselijk de verschillende autoriteiten hier een taak te geven. De in te zetten financiële bijdragen van het Rijk dienen in het gehele land voor eenzelfde soort activiteiten ingezet te worden en voor de criteria om voor subsidie in aanmerking te komen, dienen landelijk uniforme regels te gelden.

Ten slotte wensen VNG en IPO dat het mogelijk is dat er subdelegatie plaatsvindt van de bevoegdheden van de autoriteiten. Na ampele overweging is hier van afgezien. Onder de huidige en aanstaande EFRO-verordeningen wordt niet voorzien in de mogelijkheid van subdelegatie. Aangewezen autoriteiten hebben wel de mogelijkheid de uitoefening van bepaalde bevoegdheden te mandateren. Het bieden van een (wettelijk nog nader te borgen) mogelijkheid tot verdere delegatie van de bevoegdheden bij de nationale cofinanciering zou de uitvoering onnodig compliceren, hetgeen niet strookt met het streven naar zo laag mogelijke uitvoeringslasten.

II. ARTIKELEN

Artikel 1

Onder het in onderdeel c opgenomen begrip EFRO-verordening vallen alle Europese regels die betrekking hebben op de subsidiëring uit het EFRO, met inbegrip van besluiten van de Europese Commissie.

In onderdeel g is bepaald dat onder cofinanciering vallen de middelen die door Nederlandse openbare lichamen ter beschikking worden gesteld voor programma's of projecten. Doordat het woord «middelen» in plaats van «subsidies» wordt gebruikt, is het mogelijk de technische bijstand uit de cofinanciering te bekostigen. De cofinancierende overheden kunnen wel zelf bepalen dat het te verstrekken geld alleen bestemd is voor de subsidies. Het wetsvoorstel stelt geen regels omtrent de private medefinanciering (cofinanciering die beschikbaar wordt gesteld door bedrijven of particulieren). Dat neemt niet weg dat deze financiering wel onderdeel uitmaakt van de uitvoering van de EFRO-financiering. Immers, ook deze vorm van financiering telt mee bij de benodigde matching van nationale bijdragen aan de EFRO-bijdrage bij de financiering van projecten.

Artikel 2

De EFRO-verordeningen omvatten ook grensoverschrijdende programma's. Het kan wenselijk zijn dat de betrokken gemeenten, provincies of andere openbare lichamen met territoriale autoriteiten van de andere lidstaten die deelnemen aan een grensoverschrijdend programma, het programma vastleggen in een overeenkomst. Daarin kunnen dan ook afspraken worden gemaakt omtrent het houden van toezicht op de naleving van de verplichtingen die uit een EFRO-verordening voortvloeien. Mocht het bijvoorbeeld praktisch zijn een medewerker van een buitenlandse controlerende autoriteit inzicht in Nederlandse administraties te verschaffen, of anderszins controlerende werkzaamheden hier te laten verrichten, dan moet helder zijn hoe de aansturing geschiedt en hoe de aansprakelijkheid geregeld is bij eventuele onrechtmatige handelingen. Territoriale autoriteiten hebben reeds op grond van artikel 1 van het Aanvullend Protocol bij de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen (Trb. 1996, 352) het recht om overeenkomsten met territoriale autoriteiten in andere staten te sluiten. Uiteraard geldt dit alleen voor zover die andere staten ook partij zijn bij het Aanvullend Protocol. Het nationale recht bepaalt de reikwijdte van die bevoegdheid en de procedures die daarbij gelden. Artikel 2 strekt daartoe. De overeenkomsten dienen voorts in overeenstemming te zijn met de internationale verplichtingen van de deelnemende staat. Het kan wenselijk zijn nadere regels te stellen voor het sluiten van grensoverschrijdende overeenkomsten. In het derde lid wordt daartoe de mogelijkheid geboden. Thans is niet voorzienbaar wat er in de toekomst in de EFRO-verordeningen wordt opgenomen inzake de internationale samenwerking. Indien daar elementen bij zijn waarvan nadere regeling gewenst is, kan daar in worden voorzien door regeling in een algemene maatregel van bestuur. Het moge duidelijk zijn dat als het gaat om zaken waarvan regeling op wetsniveau is aangewezen die weg uiteraard gevolgd zal worden. Bij de uitvoering van artikel 2, derde lid, moet vooral worden gedacht aan invulling van meer praktische of procedurele punten.

Bezien moet worden in hoeverre het mogelijk en wenselijk is dat de Staat of de Minister van Economische Zaken deelneemt aan een overeenkomst. Dat zal aan de orde zijn indien er rijkscofinanciering is van een grensoverschrijdend programma ten aanzien waarvan een overeenkomst wordt gesloten. Die deelname is overigens voor aansluiting bij de uitvoering van een overeenkomst niet per se noodzakelijk. De Minister zou zijn bevoegdheid tot subsidieverstreking ook kunnen delegeren. In artikel 7 is daarin voorzien. De bevoegdheid tot het nemen van besluiten inzake de verstrekking van subsidie kan dan worden gedelegeerd aan het orgaan dat volgens de overeenkomst bevoegd is tot het nemen van besluiten inzake subsidieverstreking, mits dat orgaan in Nederland is gevestigd of daar zijn statutaire zetel heeft.

In Protocol nr. 3 bij de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, betreffende Euroregionale samenwerkingsverbanden (ESV's) is voorzien in de oprichting van lichamen voor grensoverschrijdende samenwerking. Deze lichamen hebben rechtspersoonlijkheid en buiten de territoriale gemeenschappen en autoriteiten kunnen ook de lidstaten van de Raad van Europa daarvan lid zijn. Het protocol is door het Koninkrijk ondertekend maar nog niet parlementair goedgekeurd. Nederland is daar nu dus nog geen partij bij, maar in de toekomst biedt dit naar verwachting ook een vorm van samenwerken waarin de staat kan deelnemen.

In paragraaf 4.5 van het algemeen deel van deze memorie is al kort aangegeven dat de verordening betreffende de Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) als strekking heeft de grensoverschrijdende samenwerking te faciliteren. Op grond van deze verordening kunnen de regionale en lokale overheden samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid oprichten. Het is een facultatief instrument dat mede gericht is op het vergemakkelijken van de uitvoering van de EFRO-verordeningen. De EGTS-verordening moet het mogelijk maken om de verworvenheden op het gebied van de grensoverschrijdende samenwerking voortvloeiend uit de Kaderovereenkomst van Madrid te behouden. De EGTS-verordening bouwt daar ook mede op voort. De Kaderovereenkomst en de bijbehorende protocollen hebben hun eigen plaats naast de EGTS-verordening. Artikel 2 van het wetsvoorstel biedt naast het regime van de EGTS-verordening (bestaande uit de verordening zelf en de Uitvoeringswet EGTS) nog uitdrukkelijk de mogelijkheid om gebruik te maken van de mogelijkheden van de Kaderovereenkomst. Voor een verdere toelichting op de EGTS en de verhouding daarvan met de Kaderovereenkomst zij verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Uitvoeringswet EGTS-verordening (Kamerstukken II 2008/2009, 31 926, nr. 3). Hoewel de EGTS-verordening wordt gewijzigd, zal de strekking hetzelfde blijven. Voor zover de gewijzigde verordening noopt tot aanpassing van nationale wetgeving, zal dat naar alle waarschijnlijkheid de Uitvoeringswet EGTS betreffen.

Artikel 3

In een programma worden de autoriteiten vermeld die een rol hebben bij de uitvoering van programma's. De programma opstellers zullen in het ontwerpprogramma een voorstel doen. De Minister van Economische Zaken wijst vervolgens op hun verzoek de autoriteiten aan.

De wet moet een uitvoeringskader bieden voor de toekomst. De uitvoering betreft de periode 2014–2020 en later. Van toekomstige verordeningen is de inhoud weliswaar voorspelbaar, maar die ligt niet vast. Voor de periode 2014–2020 is het echter bijna geheel zeker (de verordening moet nog formeel worden vastgesteld), dat er in ieder geval een autoriteit zal zijn die de besluiten inzake concrete projecten neemt, dat er een autoriteit is die toezicht uitoefent op de eerst bedoelde autoriteit en dat er een autoriteit zal zijn die de financiële controle verricht. In het tweede lid van artikel 3 is de kring van bestuursorganen opgenomen waaruit de autoriteiten kunnen worden benoemd. Aangezien de autoriteiten bestuurlijke bevoegdheden hebben, is de kring beperkt tot reeds bestaande bestuursorganen van Rijk, provincies, gemeenten en openbare lichamen in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het vierde lid bevat de toekenning van openbaar gezag aan de autoriteiten die in de programma's zijn aangewezen. De precieze taakomschrijving en de benaming van de autoriteiten wordt per programmaperiode in de verordeningen vastgelegd. De aanwijzing van de autoriteiten zal na de inwerkingtreding van de verordeningen plaatsvinden. Wellicht gaan daar enkele maanden overheen. In die tijd kan de aan te wijzen autoriteit nog geen besluiten nemen, maar uiteraard wel voorbereidingswerkzaamheden verrichten.

Het is aan de programmamakers op welke wijze zij het programma (integraal) bekend willen maken. Met het oog op het toekennen van bestuurlijke bevoegdheden is evenwel in het vijfde lid voorgeschreven dat de bekendmaking van de autoriteiten in de Staatscourant dient te geschieden. De kenbaarheid is daarmee op eenduidige wijze verzekerd.

In het zesde lid is bepaald dat wanneer blijkt dat een autoriteit haar taak niet naar behoren uitvoert en volgens een EFRO-verordening die taak ook

niet mag blijven uitoefenen, de Minister van Economische Zaken de aanwijzing intrekt en voorziet in opvolging. De bevoegdheid tot intrekken van een aanwijzing is noodzakelijk ter uitvoering van artikel 113bis van de concept kaderverordening dat de lidstaten opdraagt een aanwijzing in te trekken wanneer uit audits en controles blijkt dat een autoriteit niet langer aan de vereisten van de verordening voldoet. In overeenstemming met artikel 113bis is bepaald dat de Minister niet eerder tot intrekking overgaat dan nadat hij de autoriteit heeft gewaarschuwd en haar de gelegenheid heeft geboden binnen een bepaalde termijn het gebrek of het verzuim te herstellen. Volgens artikel 113bis van de concept kaderverordening moet de Europese Commissie van zowel de waarschuwing als de intrekking op de hoogte worden gesteld.

Ten aanzien van de intrekkingsbevoegdheid van de Minister moet bedacht worden ook als het gaat om een decentraal bestuursorgaan, bijvoorbeeld gedeputeerde staten, dat is aangewezen als autoriteit, in dat geval de regels van de verordening voor die autoriteit toepasselijk zijn. Zo hoeft er niet per se ook sprake te zijn van een taakverwaarlozing in de zin van de Provinciewet voordat de aanwijzing kan worden ingetrokken. Gedeputeerde staten worden in hun hoedanigheid als autoriteit in de zin van de verordening beheerst door het recht van de verordening.

Het bestuursorgaan dat ter opvolging wordt aangewezen, kan een autoriteit zijn die al een taak heeft bij de uitvoering van een programma, maar ook een ander bestuursorgaan kan worden aangewezen. Na de aanwijzing beschikt het bestuursorgaan over de bevoegdheden van de autoriteit en kan als zodanig ook besluiten nemen. Een en ander geschiedt uiteraard onder de randvoorwaarden die de verordening daaraan stelt.

Artikel 4

In het eerste lid is de mogelijkheid opgenomen nadere regels te stellen met betrekking tot de taak van de autoriteiten voor zover dat noodzakelijk is ten behoeve van een goede uitvoering van een EFRO-verordening. Van deze mogelijkheid kan gebruik worden gemaakt indien de EFRO-verordening onvoldoende helder is of keuzemogelijkheden laat voor de bepaling van de taak van een of meerdere autoriteiten.

Ingevolge artikel 4, tweede lid, kunnen er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld die betrekking hebben op de relaties tussen de autoriteiten en de Europese Commissie en tussen de autoriteiten onderling. Bij de regels inzake de relatie tussen de autoriteiten en de Europese Commissie valt te denken aan voorschriften inzake informatieverstrekking aan de Commissie. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden vastgelegd dat in alle gevallen die verplichting op de managementautoriteiten rust. Wat betreft de onderlinge relatie tussen de autoriteiten kan het gaan om procedurele aspecten en eveneens om gegevensuitwisseling. Een en ander geschiedt slechts indien een Europese verordening dat noodzakelijk maakt. Voor de komende programmaperiode schrijft artikel 113, achtste lid, van de concept kaderverordening voor dat de lidstaten regels stellen omtrent de hiervoor geschetste verhoudingen.

Artikel 5

In artikel 118 van de concept kaderverordening is voorzien in de mogelijkheid om in het kader van de controle een coördinerende instantie aan te wijzen ter vergemakkelijking van de samenwerking van de auditautoriteiten. Deze instantie kan de kwaliteit en uniformiteit in de controle bewaken, informatie verstrekken of op andere wijze faciliterend optreden. Ook buiten het terrein van toezicht en controle kan het nuttig zijn een orgaan of instantie aan te wijzen die een coördinerende rol heeft. Hierbij geldt wel dat de aanwijzing geschiedt voor zover dat uit een

EFRO-verordening voortvloeit. Die verordening bepaalt dan de taken en bevoegdheden van een dergelijk instantie of een dergelijk orgaan. Het kan nodig zijn dat deze organen of instanties openbaar gezag moeten uitoefenen. Met het oog op de aansluiting op het Nederlands bestuursrechtelijk systeem kan het wenselijk zijn bij algemene maatregel van bestuur die taken en bevoegdheden nader te duiden.

Artikel 6

Met betrekking tot de cofinanciering vanuit het Rijk en zonodig voor de uit het EFRO te verstrekken subsidies zullen nadere regels gesteld moeten worden om de subsidieverstrekking effectief te maken. Artikel 6, eerste lid, maakt dat mogelijk. De bandbreedte waarbinnen regels gesteld kunnen worden en de hoofdelementen waar zij op gericht zullen zijn, worden uiteraard allereerst bepaald door de Europese verordeningen die inzake het EFRO worden vastgesteld. Het kan voorts wenselijk zijn om – indien de verordeningen daartoe ruimte laten – vanuit nationaal perspectief richting te geven aan de verstrekking van subsidies uit het EFRO en van het Rijk. Immers in dat geval hoort de invulling, de regelgevende bevoegdheid, bij de Minister te liggen en niet bij de uitvoerende autoriteiten. Indien in een EFRO-verordening regels zijn opgenomen voor de selectiecriteria, voor subsidiabele activiteiten of bijvoorbeeld de verplichtingen van de subsidieontvanger zullen voor de uit het EFRO te verstrekken middelen op die punten geen regels in een ministeriële regeling worden opgenomen. Voor de rijkscofinanciering zal een en ander wel geregeld moeten worden. Het is aan de verantwoordelijk Minister om zijn beleid te bepalen en voor de uitvoering daarvan regels te stellen. Daarbij zal uiteraard de samenhang met de uitvoering van de EFRO-verordening in het oog worden gehouden.

De in artikel 6, eerste lid, opgenomen onderwerpen waarop de te stellen regels betrekking zullen hebben, komen grotendeels overeen met de onderwerpen van artikel 3 van de Kaderwet EZ-subsidies en de onderwerpen van de artikelen 2 en 3 van het Besluit EFRO programmaperiode 2007–2013.

In artikel 6, eerste lid, onderdeel a, is bepaald dat er regels worden gegeven voor de subsidiabiliteit van de kosten van projecten. Deze bepaling is opgenomen met het oog op een bepaling als artikel 56 van verordening 1083/2006. De EU-lidstaten moeten zelf de regels stellen rond de subsidiabiliteit van kosten.

In het eerste lid, onderdeel b, is bepaald dat de regels ook deelplafonds kunnen betreffen. Deze kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de termijn (zoals per jaar), een prioriteit of een thema.

In het eerste lid, onderdeel m, is bepaald dat op het punt van controle en toezicht ook nadere regels gesteld kunnen worden. Dat kan wenselijk zijn in verband met controle van declaraties, bewaken van de voortgang van projecten en dergelijke, mede met het oog op de eisen die daaraan worden gesteld in de EFRO-verordeningen.

De subsidies die uit de cofinanciering van provincies en gemeenten worden verstrekt, worden in beginsel door het regelgevend kader van die overheden beheerst. Het tweede lid voorziet er in dat ook voor het subsidiedeel dat verstrekt wordt uit een andere financieringsbron – veelal cofinanciering door gemeenten of provincies – de regels als bedoeld in artikel 6, eerste lid, kunnen gelden. Dit zal het geval zijn wanneer de gemeente, provincie of gemeenschappelijke regeling daartoe uitdrukkelijk besluit. Daarvan kan sprake zijn bij een incidentele bijdrage van een gemeente of provincie aan een project. De betrokken overheid kan ook besluiten tot het ter beschikking stellen van een bedrag dat als cofinanciering geldt voor verschillende projecten, zonder dat het daarvoor subsidieregels stelt. Zij kan daarbij voorwaarden aan de managementautoriteit opleggen voor de besteding van het geld. In dat geval kan ook

voor de subsidieverstrekking gebruik worden gemaakt van de bij ministeriele regeling gestelde regels. De toepasselijkheid zal blijken uit de besluitvorming van de gemeente, provincie of gemeenschappelijke regeling.

Wanneer uit een EFRO-verordening voortvloeit dat de nationaal vastgestelde regels ook moeten gelden voor subsidies die uit andere cofinanciering worden verstrekt, prevaleert de EFRO-regel. In de nationale uitvoeringsmaatregel of de toelichting daarop zal dan het ruime toepassingsbereik blijken.

Artikel 7

Artikel 7, eerste lid, heeft een zelfde strekking als artikel 3, vijfde lid, van de Kaderwet EZ-subsidies. De Minister van Economische Zaken of een andere Minister kan zijn bevoegdheden met betrekking tot de besluitvorming inzake subsidies delegeren aan een autoriteit die in een programma is aangewezen.

De EFRO-verordeningen nopen tot het samengaan van de financiering uit het EFRO en de nationale cofinanciering. Bij de nationale cofinanciering zijn veelal verschillende overheden betrokken. Dat betekent een zware inzet ten behoeve van de afstemming en leidt tot meerdere besluiten per project. Om een en ander te vergemakkelijken is het treffen van een gemeenschappelijke regeling aantrekkelijk waarbij een verordening van de gemeenschappelijke regeling de subsidieverstrekking regelt en de besluitvorming wordt gedelegeerd aan één bestuursorgaan dat de functie van managementautoriteit heeft.

Minder vergaand dan deelname aan een gemeenschappelijke regeling, is het bij eigen verordening stellen van regels rond de subsidieverstrekking in het kader van de EFRO-uitvoering. In dat geval kan de formele afronding van de besluitvorming rond projecten ingevolge artikel 7, eerste lid, door het provincie- of gemeentebestuur worden gedelegeerd aan de autoriteit die ook het besluit over de EFRO-subsidie neemt. De delegatie kan alle projecten betreffen waaraan cofinanciering wordt verstrekt.

Het tweede lid strekt ertoe helderheid te creëren over de gevolgen van de intrekking van de delegatie en geschillen te voorkomen.

Het delegatiebesluit dient te voorzien in voorschriften inzake de verantwoording door de autoriteit van het gebruik van de gedelegeerde bevoegdheid. In verband met de eigen financiële verantwoordingsplicht van provincies en gemeenten zal het ook nuttig zijn indieningstermijnen voor de financiële stukken vast te leggen.

In het derde lid is door de van overeenkomstige toepassing verklaring van de artikelen 136 tot en met 138 van de Provinciewet en de artikelen 139 tot en met 141 van de Gemeentewet de kenbaarheid van de delegatiebesluiten verzekerd.

Artikel 8

Het is niet wenselijk dat de door het Rijk te verstrekken cofinanciering indien het een uitkering aan een mede-overheid betreft die onder het ingevolge artikel 15a, derde lid, van de Financiële-verhoudingswet vastgestelde bedrag blijft, onderdeel wordt van een verzameluitkering. Deze cofinanciering maakt onderdeel uit van de financiering van EFRO-projecten en dient ook alleen onder deze wet te vallen. Indien een bijdrage van de Minister van Economische Zaken in een verzameluitkering zou vallen, is het ingevolge artikel 16a van de Financiële-verhoudingswet aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te bepalen aan welke beleidsthema's het geld wordt besteed, terwijl dat in

dit geval niet aan de orde is omdat de Minister van Economische Zaken het geld al uitdrukkelijk heeft bestemd voor cofinanciering van projecten in een EFRO-programma. Om verwarring ten aanzien van de toepasselijkheid van (artikel 16a van) de Financiële verhoudingswet te voorkomen, is de toepasselijkheid van artikel 15a, derde lid, van de Financiële verhoudingswet uitgesloten.

Artikel 9

De praktijk tot nu toe laat zien dat er in het verlengde van het programma een toetsingskader wordt vastgesteld waarin de eisen uit de regelgeving en de meer praktische aspecten van invulling en uitvoering van het programma zijn opgenomen. Wat de invulling betreft, gaat het dan om zaken als de afwegingsgronden bij de beoordeling van een project. Verder zijn de administratieve verplichtingen en procedures beschreven. De bepalingen die de autoriteiten hanteren voor de eigen afweging bij beoordeling van een project zijn aan te merken als beleidsregels. Waar het gaat om regels die voor derden gelden, kan het toetsingskader niet meer behelzen dan een herhaling, toelichting of «vertaling» van elders vastgestelde regels. Hierbij gaat het om regels rond de aanvraag of rapportageverplichtingen. Artikel 9 verankert dat de algemene bepalingen inzake gebruik van de bevoegdheden en inzake de eigen afwegingen worden opgenomen in een beleidsregel. Materieel betekent dat geen ingrijpende wijzigingen ten opzichte van de huidige praktijk, het resulteert wel in een nadere ordening van de elementen die in voorlichtingsmateriaal of in de beleidsregel moeten worden opgenomen door de autoriteit.

Artikel 10

Op voorhand is niet aan te geven of de intrekings- of wijzigingsgronden die de Awb bevat ten opzichte van subsidieverlening of subsidievaststelling voldoende zijn om een intrekking of wijziging die ingevolge een EFRO-verordening noodzakelijk is, te realiseren. Vooralsnog wordt er vanuit gegaan dat de gronden die de Awb voor intrekking of wijziging vermeldt, in het licht van de nieuwe verordeningen onverkort kunnen blijven gelden. Zij zijn dermate algemeen dat verwacht mag worden dat zij toepasselijk zijn in het kader van de uitvoering van een EFRO-verordening.

Artikel 7 van de Kaderwet EZ-subsidies bevat een regeling 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 subsidieverstreking in strijd is met een verdragsverplichting. Dat artikel is tot stand gekomen om uitvoering te kunnen geven aan verdragsverplichtingen die kunnen nopen tot een dergelijke aanpassing of terugvordering. Het bestuursorgaan dat de besluiten inzake de subsidieverstreking neemt zoals voorzien in dit wetsvoorstel, zal eenzelfde mogelijkheid moeten kunnen benutten. Artikel 10 strekt daartoe. Dit artikel vormt een aanvulling op de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht inzake intrekking, wijziging en terugvordering van subsidies. De verjaringstermijnen die in artikel 4:49 van de Awb met betrekking tot het ten nadele van de subsidie ontvanger wijzigen of intrekken van een subsidie en in artikel 4:57, vierde lid, van de Awb met betrekking tot het terugvorderen van subsidie zijn opgenomen, gelden niet ingevolge artikel 10, vierde lid, van dit wetsvoorstel, indien een verdragsverplichting tot een langere verjaringstermijn noodzaakt. Bij die verdragsverplichting zal het dan in dit kader vooral gaan om staatssteunkwesties (schending van artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). De termijn die in de artikelen 4:49, derde lid en 4:57, vierde lid, van de Awb is opgenomen,

is dan te kort. Immers, de bevoegdheden van de Europese Commissie om steun terug te vorderen, verjaren pas 10 jaar na verlening, waarbij ook nog de mogelijkheid bestaat tot stuiting (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, L 83/1).

Ten aanzien van een subsidieverstrekking die in strijd is met een EFRO-verordening en verder niet met andere verdragsverplichtingen zijn de termijnen van de Awb van toepassing, ongeacht of het om EFRO-geld gaat of om de nationale cofinanciering.

Verder geldt dat de Minister van Economische Zaken ingevolge artikel 3 van de wet Nerpe de autoriteiten een aanwijzing kan geven ten aanzien van de rechtmatige en doelmatige besteding van een Europese subsidie of ten aanzien van de wijze van beheer, controle of toezicht. Een dergelijke aanwijzing zou eventueel ook aanleiding kunnen zijn voor het gebruik van de bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van dit wetsvoorstel.

Artikel 11

Van de aan te wijzen autoriteiten zullen sommige controle- of toezicht-staken hebben. Om deze taken naar behoren te kunnen uitvoeren, moeten de medewerkers van die autoriteiten kunnen beschikken over toezichtsbevoegdheden. In artikel 11 is voorzien dat de autoriteiten personen kunnen aanwijzen die belast zijn met het toezicht op de naleving van een EFRO-verordening. Deze personen beschikken over de bevoegdheden van afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij geldt uiteraard dat de aanwijzing alleen van toepassing is indien de taak van de desbetreffende autoriteit daartoe noopt. De subsidieverstrekken- en controle-rende autoriteiten zullen moeten kunnen verifiëren of de gedeclareerde uitgaven zijn gedaan en of deze in overeenstemming zijn met de EU- en nationale voorschriften. Zij zullen moeten kunnen nagaan of de documenten en boekhouding voldoen aan de eisen die in het kader van een EFRO-verordening daaraan worden gesteld.

Artikel 12

Ingeval meerdere lidstaten deelnemen aan een grensoverschrijdend programma kan, zoals onder verordening 1080/2006 thans het geval is, voor de uitvoering één autoriteit per taak worden aangewezen. De subsidies kunnen echter worden toegekend aan projecten in de verschillende deelnemende landen. Dat brengt met zich dat in elk land ook toezicht uitgeoefend moet kunnen worden. Dat is primair een verantwoordelijkheid van de lidstaat. De huidige verordening laat echter de ruimte dat binnen het grensoverschrijdende programmagebied, één controleur wordt aangewezen of dat één auditautoriteit wordt aangewezen die binnen het gehele programmagebied werkzaam is. Om mogelijk te maken dat in een andere lidstaat werkzame personen aan deze controlewerkzaamheden kunnen deelnemen en onder aansturing van de hier gevestigde autoriteit staan, kunnen op grond van artikel 12 dergelijke personen worden aangewezen. Aangezien zij als toezichthouder worden aangewezen zullen zij voor zover ze in Nederland werkzaam zijn ook beschikken over de bevoegdheden als bedoeld in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Voor de afspraken met de bestuurlijke organen of instanties waarvoor de aan te wijzen personen werkzaam zijn, zal gebruik gemaakt moeten worden van de (beperkte) voorhanden zijnde juridische instrumenten. Te denken valt aan een overeenkomst tot detachering.

Artikel 13

Ambtenaren van de Europese Commissie kunnen controles uitoefenen van de beheers- en controlesystemen van programma's en audits verrichten van concrete projecten. In artikel 72 van de verordening 1083/2006 (artikel 65 van de concept kaderverordening) wordt daarin voorzien. Daarbij is aangegeven dat ambtenaren of gemachtigden van de lidstaten kunnen deelnemen aan dergelijke controles. In artikel 13 is bepaald dat de Minister van Economische Zaken de personen aanwijst die deelnemen aan de controles door de Commissie. Het gaat hier bijvoorbeeld om toezicht op de naleving van de EFRO-verordeningen door degenen aan wie subsidies worden verstrekt en om de correcte uitvoering van programma's en van de controle- en beheerssystemen door de verschillende autoriteiten. De op grond van artikel 13 aan te wijzen personen hebben dus een andere taak dan de op grond van artikel 11 aangewezen toezichthouders. Om buiten twijfel te stellen dat zij kunnen beschikken over voldoende bevoegdheden is in het tweede lid bepaald dat zij beschikken over de bevoegdheden die toezichthouders ingevolge afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht hebben.

Artikel 14

In dit artikel is rekening gehouden met toezichthoudende werkzaamheden door Nederlandse of buitenlandse werknemers die ten behoeve van een in het buitenland gevestigde autoriteit hier toezicht moeten kunnen uitoefenen bij de uitvoering van een grensoverschrijdend programma. Zij zullen zich moeten kunnen legitimeren (artikel 5:12 Awb), zij mogen bedrijfspanden betreden (artikel 5:15 Awb), inlichtingen vorderen en documenten inzien (artikelen 5: 16 en 5:17 Awb). Ingevolge artikel 5:20 geldt de meewerkplicht voor degenen die aan het toezicht onderworpen zijn. Indien buitenlandse werknemers in Nederland toezicht willen uitoefenen dan is voor het gebruik van de hiervoor bedoelde bevoegdheden goedkeuring van de Minister van Economische Zaken nodig.

Artikel 15

De uitvoering van EFRO- verordeningen ligt op het beleidsterrein van de Minister van Economische Zaken. Daarmee heeft de Minister een verantwoordelijkheid voor de deugdelijke uitvoering van die besluiten. Hij zal dan ook over de nodige informatie moeten kunnen beschikken. Voor zover er in de EFRO-verordeningen taken bij de lidstaten worden gelegd om inlichtingen te verstrekken of verslagen op te stellen, is de Minister van Economische Zaken degene die daaraan gevolg geeft. Om zeker te stellen dat de Minister de informatie die hij nodig heeft, verkrijgt, is in artikel 15 bepaald dat de aangewezen autoriteiten alle informatie verstrekken die de Minister nodig heeft en zo nodig inzage geven in gegevens en bescheiden. Hetzelfde geldt ten aanzien van eventueel aan te wijzen andere instanties of organen als bedoeld in artikel 5. In verordening nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 zijn regels omtrent de opstelling en uitvoering van de begroting van de Europese Unie en de indiening en controle van de rekeningen opgenomen. Artikel 59 van die verordening bevat bepalingen voor het gedeeld beheer met de lidstaten van de uitvoering waaronder die van het EFRO. De Minister van Economische Zaken kan informatie nodig hebben om de voor de lidstaat uit dit artikel voortkomende verplichtingen te kunnen nakomen, bijvoorbeeld voor een publicatie (artikel 59, vijfde lid, voorlaatste alinea). Op

grond van artikel 15 van het wetsvoorstel kan hij die informatie bij de aangewezen autoriteiten opvragen.

Artikel 16

In de geldende structuurfondsenverordeningen zijn verslagverplichtingen voor de lidstaten opgenomen. Toekomstige verordeningen zullen naar alle waarschijnlijkheid ook rapportageverplichtingen bevatten. Indien in een verordening een plicht tot informatieverstrekking of tot het opstellen en indienen van een verslag met zoveel woorden is opgedragen aan een autoriteit als bedoeld in artikel 3 werkt die bepaling uiteraard rechtstreeks en draagt die autoriteit zorg voor de uitvoering. Artikel 67 van de verordening 1083/2006 is daarvan een voorbeeld. In dat geval is er geen rol voor de Minister van Economische Zaken weggelegd. Ingeval de verordening open laat wie de informatie verstrekt, kan de Minister op grond van artikel 16 de daarvoor in aanmerking komende autoriteit opdragen de rapportageplicht uit te voeren.

Artikel 17

De EFRO-verordeningen bevatten regels inzake rapportages die de ene autoriteit over de werkzaamheden van een andere autoriteit uitbrengt aan de Europese Commissie. Basisbeginsel daarbij is veelal dat de rapporten in onafhankelijkheid worden uitgebracht. Daar moet niet aan getornd worden. Ter voorkoming van feitelijke onjuistheden is echter wel wenselijk dat de autoriteit over wie wordt gerapporteerd wordt, tevoren inzage krijgt en eventueel kan wijzen op onjuistheden. Het is vervolgens aan de rapporterende autoriteit om te beoordelen of zij aan de opmerkingen gevolg geven. Het ligt voor de hand dat ook ingeval de rapporterende autoriteit haar bevindingen niet wijzigt als gevolg van het commentaar, zij wel een reactie daarop geeft en indien wenselijk bij haar rapportage voegt.

Artikel 18

Tegen besluiten inzake subsidieverstrekking op grond van deze wet kan worden opgekomen bij de rechtbank. Het is wenselijk één rechterlijke instantie per programmagebied aan te wijzen die de zaken in het kader van de uitvoering van EFRO-besluiten behandelt. Met het oog op de verschillende cofinancierende overheden is niet uitgesloten dat een subsidieontvanger meerdere beschikkingen krijgt. In artikel 18 is geregeld dat bij besluiten inzake (de subsidieverstrekking aan) een project belanghebbenden beroep kunnen instellen bij de rechtbank in het ressort waarbinnen de managementautoriteit is gevestigd. Deze regeling van de rechtsgang is ontleend aan artikel 3:29, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht waarin het beroep op de rechter is geregeld, ingeval de bepalingen rond samenhangende besluiten van toepassing zijn. Indien de managementautoriteit in het buitenland is gevestigd, gelden de gewone regels van artikel 8:7 van de Awb voor beroep tegen besluiten van cofinancierende bestuursorganen in Nederland. Overigens zal ook in dat geval nog wel een concentratie van zaken kunnen plaatsvinden via de algemene verwijzingsbevoegdheid van artikel 8:13 van de Awb. Voor beroep tegen andere besluiten op grond van deze wet, zoals een besluit op grond van artikel 16, gelden eveneens de gewone regels van de Awb.

Artikel 19

In artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet is de verantwoording over de uitvoering van de regeling van een specifieke uitkering geregeld. Indien een cofinanciering voor een EFRO-programma of project vanuit het

Rijk wordt beschouwd als een specifieke uitkering, is artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet van toepassing. De verantwoording van de aanwending van dat geld geschiedt echter al via de regels in de Europese EFRO-regelgeving. Ter voorkoming van een dubbele verantwoording wordt in het voorgestelde nieuwe onderdeel d van het zesde lid van artikel 17a van de Financiële-verhoudingswet bepaald dat ook de rijkscofinanciering die aan Europese gelden is gekoppeld, is uitgezonderd van de in artikel 17a, eerste lid, bedoelde verantwoording. In het gewijzigde onderdeel a van het zesde lid is voorts voorzien in een technische aanpassing in verband met de Wet Nerpe en het vervallen van de Wet TES.

Artikel 20

Voor de enige autoriteit binnen Nederland die een privaatrechtelijke status heeft, wordt de mogelijkheid open gehouden voor nog één periode aangewezen te worden. Dat betekent dat deze stichting zich – indien gewenst – voor de komende periode nog kan buigen over de voorbereiding van het programma voor de aanstaande programmaperiode en is er voldoende tijd om in die periode te zoeken naar alternatieven voor de toekomst.

Artikel 21

Het kan nuttig zijn dat de artikelen van de wet op een verschillend tijdstip in werking treden. Artikel 21 biedt daarvoor de ruimte. Indien het wetsvoorstel onverhoopt niet voor 31 december 2013 tot wet is verheven, is het mogelijk bij een latere inwerkingtreding artikel 3 te laten terugwerken tot 1 januari 2014. Daardoor worden aansluitingsproblemen voorkomen en kunnen aanvragen om subsidie al in behandeling worden genomen, ook al is de bevoegde autoriteit nog niet formeel aangewezen. Die aanwijzing zal dan met terugwerkende kracht gelden vanaf 1 januari 2014. Uiteraard kunnen er nog geen besluiten worden genomen voor de wet tot stand is gekomen.

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