

Vergaderjaar 1996–1997

**25 265**

## **Regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Kaderwet LNV-subsidies)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Het onderhavige wetsvoorstel vloeit voort uit de vaststelling van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (Stb. 1996, 333). In deze tranche wordt onder meer een nieuwe titel 4.2 aan de Awb toegevoegd waarin de algemene regels zijn vastgelegd voor het verstrekken van subsidie. Zo moet ingevolge artikel 4:23 van de Awb voor de subsidieverstrekking in beginsel een wettelijke grondslag bestaan.

Met de algemene regels voor het verstrekken van subsidies door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt bijgedragen aan twee van de doelstellingen van titel 4.2 van de Awb, te weten deregulering en harmonisatie. De artikelen 8 tot en met 12 van het wetsvoorstel strekken tot dat doel door de diverse grondslagen voor subsidieverstrekking, die reeds verspreid in LNV-wetten waren neergelegd, te laten vervallen. Zodoende ontstaat een eenduidige wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt tevens een andere doelstelling gerealiseerd, te weten het scheppen van een wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking op alle terreinen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Voorheen bevatten diverse specifieke wetten subsidiegrondslagen maar deze dekten tezamen niet het gehele beleids-terrein.

Het onderhavige wetsvoorstel biedt een algemeen kader voor die verstrekking. Daarnaast gelden uiteraard de relevante bepalingen van de Awb. Hierbij moet gedacht worden aan de subsidietitel (titel 4.2) maar eveneens aan de voorschriften ten aanzien van beschikkingen (titel 4.1) en bezwaar en beroep (hoofdstukken 6, 7 en 8). Zie voorts ook de toelichting bij artikel 2.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is zoveel mogelijk aangesloten bij de Kaderwet EZ-subsidies (Stb. 1996, 180).

## **2. Reikwijdte van het wetsvoorstel**

Het wetsvoorstel strekt ertoe om een wettelijke basis te bieden aan subsidies op het terrein van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

In de praktijk komt het voor dat de Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij subsidies verstrekt op grond van nationale regels die strekken ter uitvoering van EG-verordeningen of -richtlijnen. In dergelijke gevallen is veelal reeds voldaan aan de wettelijke grondslag, die hetzij in een EG-verordening zelf, hetzij in de Landbouwwet of de In- en uitvoerwet is gelegen. De onderhavige wet kan echter onder omstandigheden tevens de wettelijke grondslag vormen voor regels die de EG-regelgeving aanvullen, voorzover de bestaande wetten tekort zouden schieten.

Het wetsvoorstel biedt tevens de wettelijke grondslag voor subsidies die uitsluitend worden verstrekt aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld (de zogenoemde specifieke uitkeringen). Het betreft dan met name subsidies aan provincies en gemeenten waarvan de bestedingsrichting vooraf is vastgelegd.

Ook subsidies aan publiekrechtelijke en privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (zbo's) vinden hun grondslag in het onderhavige wetsvoorstel. Dit heeft voor de zbo's die onder het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ressorteren tot gevolg dat in de respectieve instellingswetten van de zbo's geen bepalingen ten aanzien van subsidies aan deze zbo's zullen worden opgenomen. Voorzover deze bepalingen reeds van kracht zijn, zullen ze, op enige uitzonderingen na, uit de instellingswetten worden verwijderd (zie ook toelichting op de artikelen 8 tot en met 14).

## **3. Opzet van het wetsvoorstel**

De kern van het wetsvoorstel wordt gevormd door de artikelen 2, 4 en 5. Artikel 2 voorziet in de door artikel 4:23, eerste lid, Awb vereiste wettelijke grondslag van subsidies die op het terrein van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij worden verstrekt. Het biedt tevens de wettelijke grondslag voor de subsidies die zijn genoemd in artikel 4:23, derde lid, Awb, waarvoor strikt genomen geen wettelijke grondslag vereist is.

Dit zijn o.a. incidentele subsidies en subsidies die worden verstrekt op basis van een door de instellingen van de Europese Gemeenschap vastgesteld programma. Tot slot biedt artikel 2 de wettelijke grondslag voor specifieke uitkeringen aan met name provincies en gemeenten.

In artikel 4 is een voorziening getroffen voor nadere regelgeving over aangelegenheden die bij subsidieverstreking een rol spelen. Hierbij kunnen zich verschillende modaliteiten voordoen. In bepaalde gevallen kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid die de Awb biedt om bij wettelijk voorschrift van de zogenoemde gangbare bepalingen af te wijken. Ook kunnen bij wettelijk voorschrift aanvullende regels worden gesteld of kan worden verwezen naar een standaardregeling van de Awb.

Artikel 5 stelt als eis dat subsidies altijd op basis van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling worden verstrekt. Uitzonderingen zijn er voor de gevallen waarin dit niet is vereist op grond van artikel 4:23, derde lid, Awb en waarin subsidie wordt verstrekt waarvan de strekking tevoren is medegedeeld aan de beide Kamers van de Staten-Generaal. In deze gevallen is derhalve subsidieverstreking zonder algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling mogelijk.

Bij de afweging of de nadere regelgeving bij algemene maatregel van bestuur dan wel bij ministeriële regeling op basis van artikel 4 moet geschieden, is een aantal aspecten van belang. In de eerste plaats zal de frequentie waarmee de betrokken voorschriften wijziging behoeven een rol spelen. Voor subsidievoorschriften die niet frequent wijziging

behoeven, ligt regeling bij algemene maatregel van bestuur voor de hand. In de tweede plaats speelt bij de keuze voor het niveau van nadere regelgeving de omvang van het met de subsidiefaciliteit gemoeide budget alsmede het belang van de subsidiefaciliteit voor de betrokkenen een rol. Naarmate het budget en het belang voor betrokkenen groter zijn, ligt regeling bij algemene maatregel van bestuur meer in de rede. Ten derde weegt het karakter van van de subsidiefaciliteit mee bij de keuze. Veel subsidieregelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hebben het karakter van een stimulans in de vorm van een beperkte, eenmalige of tijdelijke bijdrage in de kosten van een bepaalde activiteit, teneinde een bepaalde doelgroep tot deze activiteit aan te sporen. In dergelijke gevallen draagt de subsidieontvanger veelal zelf een belangrijk gedeelte van de kosten. Bij dergelijke subsidieregelingen is nadere regeling bij ministeriële regeling aangewezen.

Uiteraard is bij de nadere regelgeving ook een combinatie van een algemene maatregel van bestuur en een of meer ministeriële regelingen mogelijk. De algemene en horizontale bepalingen vinden dan een plaats in de algemene maatregel van bestuur, de specifieke bepalingen worden dan opgenomen in een ministeriële regeling.

Uit artikel 17 van de Financiële-verhoudingswet vloeit voort dat krachtens deze kaderwet verstrekte specifieke uitkeringen met een structureel karakter die uitsluitend worden verstrekt aan gemeenten of provincies bij algemene maatregel van bestuur worden verstrekt, tenzij ze een eenmalig of spoedeisend karakter hebben, in welk geval regeling bij ministeriële regeling geschiedt. Dit laatste is ook mogelijk voorzover het gaat om specifieke uitkeringen die voortvloeien uit EG-regelgeving die weinig tot geen nationale beleidsruimte laten. Ingevolge artikel 18 van de Financiële-verhoudingswet vindt omtrent een voorstel tot regeling van een specifieke uitkering tijdig overleg plaats met de Ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën. In dat overleg zal tevens worden gezien of, gelet op de aard van de te bekostigen activiteiten, de onderhavige wet de basis kan bieden voor de daarbij behorende specifieke uitkeringen dan wel dat een meer specifieke wettelijke basis vereist is.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft uitsluitend betrekking op subsidies die door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij worden verstrekt. Artikel 4, derde lid, maakt het mogelijk om in een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling taken ter uitvoering van gestelde regels te delegeren aan andere bestuursorganen. Redenen van doelmatigheid kunnen hieraan ten grondslag liggen, maar ook de wens de uitvoering zo dicht mogelijk bij de burger te leggen. Van geval tot geval zal steeds worden beslist of en zo ja, in hoeverre, van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Gedacht wordt bijvoorbeeld aan de Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling, waarbij de provincies bij de uitvoering zijn betrokken.

Wanneer andere bestuursorganen bij de uitvoering van subsidieregels worden betrokken en ter uitvoering van die regels beslissingen nemen, zullen hen voorts de daartoe benodigde geldmiddelen kunnen worden verstrekt onder de voorwaarde dat deze conform de desbetreffende subsidieregels worden besteed.

Artikel 4 biedt niet de bevoegdheid tot het stellen van subsidieregels door anderen dan de minister. Dit laatste heeft tot gevolg dat het krachtens eigen subsidieregels verstrekken van subsidies door anderen dan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ten laste van de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bijvoorbeeld door de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw, de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Visserij en de Stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw, op basis van het onderhavige wetsvoorstel niet mogelijk is.

## **ARTIKELEN**

### **Artikel 1**

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet niet in een definitie van het begrip «subsidie». Hierin is reeds voorzien in artikel 4:21 van de Awb, dat «subsidie» definieert als: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Voor een toelichting op deze definitie zij verwezen naar de memorie van toelichting bij de derde tranche van de Awb (kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 30 e.v.).

### **Artikel 2**

Dit artikel biedt de wettelijke basis voor subsidieverstrekking door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op de beleidsterreinen van het ministerie. De in het eerste lid genoemde beleidsterreinen moeten in de ruimste zin van het woord worden opgevat. Zo valt onder «landbouw» niet alleen de landbouwproductie in enge zin maar eveneens de be- en verwerkende industrie van en handel in landbouwproducten. Bovendien vallen bijvoorbeeld onder «landbouw» eveneens facetten daarvan als planten- en dierziektebestrijding, landbouwkundig onderzoek en onderwijs, dierenwelzijn, landbouwvoorlichting en dergelijke.

### **Artikel 3**

Hoewel het begrip subsidie als gedefinieerd in artikel 4:21, eerste lid, Awb in beginsel mede de specifieke uitkeringen omvat, verklaart het derde lid van artikel 4:21 Awb titel 4.2 van de Awb niet van toepassing op subsidies die worden verstrekt op grond van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling die uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Hiermee wordt met name bedoeld op specifieke uitkeringen aan decentrale overheden en op publiekrechtelijke zbo's. Het woord «uitsluitend» wordt gebruikt om aan te geven dat voor gemengde subsidies, dat wil zeggen subsidies waarvoor zowel particulieren als decentrale overheden of publiekrechtelijke zbo's een aanvraag kunnen doen, titel 4.2 van de Awb ingevolge artikel 4:21, derde lid, Awb reeds van toepassing is. Artikel 3 bepaalt dat titel 4.2 Awb van toepassing is op subsidies die uitsluitend aan publiekrechtelijke rechtspersonen worden verstrekt.

### **Artikel 4**

Omdat de in artikel 2, eerste lid, genoemde beleidsterreinen in algemene zin zijn geformuleerd, is in artikel 4, eerste lid, bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt, nader kunnen worden bepaald. De omschrijving van deze activiteiten, alsmede de toekenningscriteria zullen – in het belang van de rechtszekerheid – zo concreet mogelijk moeten zijn.

Voor een toelichting op de relatie met de Financiële-verhoudingswet wordt verwezen naar paragraaf 3 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

In dezelfde regels als die bedoeld in het eerste lid, kunnen krachtens het tweede lid van artikel 4 ingevolge titel 4.2 van de Awb nadere regels worden gesteld ten aanzien van een aantal onderwerpen. Met betrekking tot de aanvraag kunnen bijvoorbeeld regels worden gesteld over de datum van indiening van de aanvraag. Bij de besluitvorming over de

aanvraag kan worden gedacht aan in acht te nemen termijnen, indien het wenselijk wordt geoordeeld af te wijken van de Awb.

Het subsidiebedrag zal veelal noch in de algemene maatregel van bestuur of de ministeriële regeling, noch in de beschikking tot subsidieverlening worden opgenomen, bijvoorbeeld omdat de subsidie is gerelateerd aan de daadwerkelijk gemaakte kosten. Wel zal in dergelijke gevallen de wijze waarop het bedrag wordt berekend in de subsidie-regeling moeten zijn opgenomen, waarbij tevens anticumulatiebepalingen van belang zijn. In de beschikking tot subsidieverlening wordt dan het bedrag vermeld waarop de subsidie ten hoogste wordt vastgesteld.

Een voorbeeld van een voorwaarde waaronder de subsidie kan worden verleend is de medewerking aan de totstandkoming van een subsidie-overeenkomst ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening, als bedoeld in artikel 4:36 Awb. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat bij wettelijk voorschrift kan worden afgeweken van de bevoegdheid in de subsidieovereenkomst te bepalen dat de subsidieontvanger verplicht is de activiteiten te verrichten waarvoor de subsidie is verleend. Onderdeel d van het tweede lid van artikel 4 biedt de grondslag tot deze afwijking.

Artikel 4:37 van de Awb beschrijft een aantal onderwerpen waarop de verplichtingen van de subsidieontvanger betrekking kunnen hebben. Deze zullen in nadere regelgeving moeten worden geconcretiseerd, of krachtens een wettelijk voorschrift in de beschikking tot subsidieverlening moeten worden opgenomen ingevolge artikel 4:38, tweede lid, Awb.

De vaststelling van de subsidie is grotendeels geregeld in afdeling 4.2.5 van de Awb. In aanvulling daarop kunnen in de subsidieregeling bepalingen over een aanvraag- en een beslistermijn worden opgenomen.

Ook ten aanzien van de intrekking of wijziging ten nadele van de subsidieontvanger van de beschikking tot subsidieverlening of -vaststelling biedt de Awb reeds een regeling. Het kan echter wenselijk zijn om in aanvulling op afdeling 4.2.6 Awb hierover regels te stellen, bijvoorbeeld ten aanzien van de gevallen waarin tot gedeeltelijke of gehele intrekking kan worden overgegaan. Het tweede lid van artikel 4 biedt in onderdeel f daartoe de basis.

Onderdeel g van het tweede lid van artikel 4 biedt de bevoegdheid om de Awb-bepalingen ten aanzien van betalingen en voorschotten aan te vullen, bijvoorbeeld door de voorwaarden waaronder voorschotten kunnen worden verleend, nader te bepalen.

Artikel 4:24 van de Awb bepaalt dat, indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk wordt gepubliceerd, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Artikel 4, tweede lid, onderdeel h, biedt de bevoegdheid om bij wettelijk voorschrift van de hoofdregel van artikel 4:24 Awb af te wijken. Hieraan bestaat behoefte nu subsidies die op basis van EG-verordeningen worden verstrekt soms een andere evaluatietermijn dan eenmaal in de vijf jaren kennen.

Voor een toelichting op het derde lid wordt verwezen naar paragraaf 3 van het algemene deel van deze memorie.

Het vierde lid bepaalt als hoofdregel dat bij iedere algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling wordt voorzien in de vaststelling van een subsidieplafond. Hiertoe bestaan aanleiding nu een goed beheer van de uitgaven slechts zelden een openeindregeling zal toelaten. Voor het afwijken van de hoofdregel is toestemming vereist van de Minister van Financiën. Afwijking zal zich naar verwachting alleen voordoen indien het stellen van een subsidieplafond afbreuk zou doen aan het karakter van een subsidieregeling.

Gelijktijdig met het vaststellen van het subsidieplafond moeten ingevolge artikel 4:26, tweede lid, Awb de verdelingsregels worden vastgesteld. Hierbij valt te denken aan een tenderprocedure, waarbij

gelijktijdig op meer aanvragen wordt beslist en waarbij een aanvraag eerder voor subsidie in aanmerking komt naarmate het betrokken project een grotere bijdrage levert aan de doelstellingen van de subsidieverstrekking. Een andere mogelijkheid is een volgtijdelijk systeem, waarbij de aanvragen op volgorde van binnenkomst worden behandeld.

## **Artikel 6**

De artikelen 92 en 93 van het EG-Verdrag bepalen dat nationale steunmaatregelen van de lidstaten verboden zijn, tenzij voorafgaand aan de inwerkingtreding van de steunmaatregel toestemming van de Commissie van de Europese Gemeenschappen is verkregen. De Commissie kan aan haar goedkeuring bepaalde voorwaarden verbinden, bijvoorbeeld de voorwaarde dat de individuele aanvragen op basis van de goedgekeurde regeling ter goedkeuring aan de Commissie worden gemeld. Het ontbreken van laatstbedoelde goedkeuring kan ertoe leiden dat een aanvraag moet worden afgewezen.

Voorts kan sprake zijn van wijziging van het op nationale steunmaatregelen toepasselijke internationale of communautaire recht of beleid. Dit kan gevolgen hebben voor de bestaande nationale regelgeving terzake en kan eveneens van invloed zijn op reeds bestaande subsidieverhoudingen. Om deze reden voorziet artikel 4 in de bevoegdheid de beschikking tot verstrekking van de subsidie te wijzigen of in te trekken. Voorzover de grondslag van de afwijzing, intrekking of wijziging niet rechtstreeks in het communautaire of internationale recht is gegeven, biedt artikel 4 de benodigde wettelijke grondslag.

Er is gekozen voor een ruime formulering, omdat niet uitgesloten is dat ook andere verdragen dan het EG-Verdrag voor de staat verplichtingen met zich brengen waaraan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij het verstrekken van bepaalde subsidies uitvoering moet geven.

De beleidsvrijheid in het tweede («kan worden bepaald») en derde lid («tenzij bij de intrekking of wijziging anders is bepaald») is niet onbeperkt; zij kan uiteraard slechts worden gebruikt voorzover het internationale of supranationale recht daartoe de ruimte biedt.

In het vierde lid is bepaald dat artikel 4:49, derde lid, en artikel 4:57 Awb niet van toepassing zijn, omdat het uit die bepalingen voortvloeiende beperking van de termijn waarbinnen tot intrekking en wijziging onderscheidenlijk terugvordering kan worden overgegaan niet zou passen bij het dwingende karakter van de verplichtingen, op grond waarvan de staat tot intrekking of wijziging en terugvordering gehouden kan zijn.

Ten overvloede zij erop gewezen dat artikel 4 niet de enige grond voor wijziging of intrekking is.

Afdeling 4.2.6 van de Awb bevat de algemene wijzigings- en intrekkinggronden.

## **Artikel 7**

Omdat bij subsidies waarop deze wet van toepassing is, zonder uitzondering behoefte bestaat aan toezichthouders, schrijft dit artikel de aanwijzing van toezichthouders voor.

## **Artikelen 8 tot en 14**

Ingevolge de artikelen 8 tot en met 12 vervallen enige artikelen uit diverse wetten. Het betreft de artikelen die een wettelijke basis vormen voor het verstrekken van subsidies door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en die overbodig worden door de wettelijke basis die het onderhavige wetsvoorstel biedt voor het verstrekken van subsidies. Tevens vervallen de wettelijke grondslagen voor het verstrekken van subsidie aan decentrale overheden en zbo's. In een enkel

geval vervalt deze grondslag niet, bijvoorbeeld in artikel 85 van het wetsvoorstel voor de Flora- en Faunawet (gewijzigd voorstel van wet, kamerstukken II 1995/96, 23 147, nr. 9). In dit artikel hangt de verstrekking van de subsidie door de minister aan een zbo – het Jachtfonds – samen met subsidieverstrekking aan ditzelfde zbo door provincies. Op grond van deze samenhang is het wenselijk dat beide bepalingen in een wet zijn opgenomen. Hetzelfde geldt thans ten aanzien van artikel 37 van de Jachtwet, die te zijner tijd zal opgaan in de Flora- en faunawet.

Beoogd wordt het onderhavige wetsvoorstel gelijktijdig met de derde tranche van de Awb in werking te laten treden. Om te voorkomen dat wettelijke bases voor subsidieverstrekking vervallen voordat de algemene maatregelen van bestuur en de ministeriële regelingen die zijn gebaseerd op de in de artikel 8 tot en met 12 genoemde wetsartikelen, zijn aangepast, is in artikel 14 in de mogelijkheid voorzien dat bepaalde artikelen op een later tijdstip in werking treden dan de andere artikelen van het onderhavige wetsvoorstel.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
J. J. van Aartsen