
387

Besluit van 3 oktober 2007, houdende regels inzake bestuurlijke organisatie en cofinanciering door het Rijk van projecten uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling voor de programmaperiode 2007–2013 (Besluit EFRO programmaperiode 2007–2013)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 20 december 2006, nr. WJZ 6111566, gedaan in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Onze Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties;

Gelet op Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van de Europese Unie van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999 (PbEG L 210), Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1783/1999 (PbEG L 210), artikel 89 Grondwet en artikel 3 van de Kaderwet EZ-subsidies;

De Raad van State gehoord (advies van 14 februari 2007, nr. W10.06.0570/II);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Economische Zaken van 26 september 2007, nr. WJZ 7111782, uitgebracht in overeenstemming met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Hebben goedgevonden en verstaan:

§ 1. Definities

Artikel 1

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

a. Kaderverordening: Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van de Europese Unie van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999 (PbEG L 210);

b. EFRO-verordening: Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1783/1999 (PbEG L 210);

c. Uitvoeringsverordening: Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en van Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (PbEG L371);

d. Europees programma: operationeel programma als bedoeld in artikel 2 van de Kaderverordening;

e. Onze Minister: Onze Minister van Economische Zaken;

f. managementautoriteit: managementautoriteit als bedoeld in artikel 59, eerste lid, onderdeel a, van de Kaderverordening.

§ 2. Rijkscofinanciering en Europese subsidie

Artikel 2

Bij regeling van Onze Minister worden regels gesteld voor subsidie die bij wijze van cofinanciering dan wel ten laste van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling kan worden verleend aan degene die een project tot stand brengt dat past in een door Onze Minister aangewezen Europees programma.

Artikel 3

1. Onze Minister wijst bij ministeriële regeling de Europese programma's aan en regelt de vaststelling van subsidieplafonds en deelplafonds.

2. Onze Minister kan regels vaststellen met betrekking tot:

a. degene aan wie subsidie kan worden verstrekt;

b. het bedrag van de subsidie dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald;

c. de financiering van het project, en de wijze waarop deze tot stand komt;

d. de criteria om voor subsidie in aanmerking te komen;

e. de aanvraag van subsidie en de besluitvorming daarover;

f. de voorwaarden waaronder de subsidie wordt verleend;

g. de verplichtingen van de subsidieontvanger;

h. de vaststelling van de subsidie;

i. de betaling van de subsidie en het verlenen van voorschotten.

Artikel 4

1. Subsidie krachtens dit besluit wordt niet verleend voor uitgaven die volgens artikel 7 van de EFRO-verordening niet voor steun uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling in aanmerking komen.

2. De krachtens artikel 3, tweede lid, ten aanzien van cofinanciering vastgestelde regels zijn tevens de regels inzake de subsidiabiliteit van de uitgaven die in aanmerking komen voor steun uit de fondsen, bedoeld in artikel 56, vierde lid, van de Kaderverordening.

Artikel 5

1. De managementautoriteit voor het Europees programma dat zich richt op het grondgebied van de provincies Gelderland en Overijssel wordt gevormd door de leden van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland, gezamenlijk. Deze managementautoriteit is een bestuursorgaan van de provincie Gelderland.

2. De managementautoriteit voor het Europees programma dat zich richt op het grondgebied van de provincies Noord-Brabant, Limburg en Zeeland wordt gevormd door de leden van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, gezamenlijk. Deze managementautoriteit is een bestuursorgaan van de provincie Noord-Brabant.

3. De managementautoriteit voor het Europees programma dat zich richt op het grondgebied van de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe is het dagelijks bestuur van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland.

4. De managementautoriteit voor het Europees programma dat zich richt op het grondgebied van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht zijn de leden van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam, gezamenlijk. Deze managementautoriteit is een bestuursorgaan van de gemeente Rotterdam.

5. De managementautoriteit voor het grensoverschrijdend Europees programma dat zich richt op de Euregio Maas-Rijn is het bestuur van de Stichting Euregio Maas-Rijn.

Artikel 6

De managementautoriteit is het bestuursorgaan dat voor uitvoering van door Onze Minister aangewezen Europese programma's op aanvraag kan besluiten tot subsidieverlening ten laste van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.

Artikel 7

De managementautoriteit kan van bevoegdheden krachtens Kaderverordening, EFRO-verordening, de uitvoeringsverordening, dit besluit of een krachtens dit besluit vastgestelde regeling mandaat verlenen aan bestuursorganen of functionarissen die ambtshalve werkzaam zijn in of voor de regio waarop het betrokken programma zich richt.

Artikel 8

1. De algemeen directeur van de Dienst Regelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is certificeringsautoriteit als bedoeld in artikel 59, eerste lid, onderdeel b, van de Kaderverordening 1083/2006 voor de Europese Programma's genoemd in artikel 5, eerste tot en met vierde lid.

2. Het bestuur van de Stichting Euregio Maasrijn is certificeringsautoriteit als bedoeld in artikel 59, eerste lid, onderdeel b, van de Kaderverordening 1083/2006 voor het grensoverschrijdend programma, bedoeld in artikel 5, vijfde lid.

3. De in het eerste en tweede lid aangewezen certificeringsautoriteit is de in artikel 76, tweede lid van de Kaderverordening bedoelde instantie.

Artikel 9

1. De directeur van de auditdienst van het Ministerie van Financiën is auditautoriteit als bedoeld in artikel 59, eerste lid, onderdeel c, van de Kaderverordening 1083/2006 voor de aangewezen Europese programma's genoemd in artikel 5, eerste tot en met vierde lid.

2. De directeur van de auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken is auditautoriteit als bedoeld in artikel 59, eerste lid, onderdeel c, van de Kaderverordening 1083/2006 voor het aangewezen Europese programma genoemd in artikel 5, vijfde lid.

Artikel 10

1. Er is een Comité van Toezicht als bedoeld in artikel 63 van de Kaderverordening voor elk Europees programma.

2. De managementautoriteit benoemt in overleg met Onze Minister en voor het programma bedoeld in artikel 5, vierde lid, eveneens in overleg met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de leden van het Comité van Toezicht.

§ 4. Slotartikelen

Artikel 11

Dit besluit is van toepassing op subsidies die bij wijze van cofinanciering door Onze Minister worden verleend dan wel ten laste komen van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling ter uitvoering van door Onze Minister aangewezen Europese programma's die goedgekeurd zijn voor de periode 1 januari 2007 tot en met 31 december 2013.

Artikel 12

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Artikel 13

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit EFRO programmaperiode 2007–2013.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 3 oktober 2007

Beatrix

De Minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven

Uitgegeven de *drieëntwintigste* oktober 2007

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Economische Zaken.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 13 november 2007, nr. 220.

I. ALGEMEEN

Dit besluit regelt de verstrekking van subsidies in het kader van de cofinanciering door de Minister van Economische Zaken van (onderdelen) van programma's die vanuit de Europese Unie worden ondersteund uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en tevens de inrichting van de bestuurlijke organisatie. Daarnaast biedt het besluit een delegatiegrondslag om nadere regels te stellen over de verstrekking van de rijkscofinanciering en de middelen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.

Het cohesiebeleid van de Europese Unie, waar het EFRO onder valt, vindt zijn rechtsgrond in Titel XVII van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Overeenkomstig artikel 158 van dit verdrag stelt de Gemeenschap zich ten doel de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's of eilanden, met inbegrip van de plattelandsgebieden, te verkleinen teneinde de economische en sociale samenhang te versterken.

De taken, doelstellingen en organisatie van het cohesiebeleid zijn vastgesteld in de verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van de Europese Unie van 11 juli 2006, houdende de algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1783/1999 (PbEG L 210) (hierna te noemen: Kaderverordening).

Naast het EFRO – waarvoor de taken voor en reikwijdte van de verordening zijn vastgelegd in de Verordening (EG) nr. 1080/2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1783/1999 (hierna te noemen: EFRO-verordening) – zijn onder het cohesiebeleid nog een tweetal andere fondsen aangewezen van waaruit bijstand wordt verleend. Dit zijn het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds.

Het EFRO is bedoeld om een bijdrage te leveren aan het ongedaan maken van de belangrijkste regionale onevenwichtigheden in de Europese Unie. Het EFRO draagt er dan ook toe bij de kloof tussen de ontwikkelingsniveaus van de verschillende regio's en de achterstand van de zwakste regio's, met inbegrip van stedelijke en plattelandsgebieden, industriegebieden met afnemende economische activiteit, gebieden met een geografische of natuurlijke handicap zoals eilanden, berggebieden, dunbevolkte gebieden en grensregio's, te verkleinen. Deze bijstandsverlening heeft een complementair karakter, is gebaseerd op partnerschap – nauw overleg tussen de Commissie van de Europese Gemeenschappen, de betrokken lidstaat en de door de lidstaat aangewezen bevoegde autoriteiten – en gaat uit van cofinanciering door de betrokken partners.

Meer dan in voorgaande periodes het geval was, is het cohesiebeleid voor de periode 2007–2013 vooral ook een belangrijk instrument geworden om de hernieuwde Lissabonstrategie te verwezenlijken. De bijstand met cofinanciering uit de structuurfondsen zal worden gericht op de prioriteiten van de EU inzake bevordering van het concurrentievermogen en schepping van werkgelegenheid, inclusief het bereiken van de doelstellingen van de geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid (2005–2008) als bedoeld in Beschikking 2005/600/EG van de Raad van de Europese Unie van 12 juli 2005 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (PbEG L 205).

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal met toepassing van artikel 50a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, middelen beschikbaar stellen voor rijkscofinanciering voor INTERREG-projecten met een Nederlands (Lead) partner waarbij het vigerend

Nationaal Ruimtelijk Beleid zoals verwoord in de geldende Nota Ruimtelijke Ordening wordt bevorderd.

Het cohesiebeleid is, conform artikel 3, lid 2 van de Kaderverordening, gericht op de verwezenlijking van een drietal doelstellingen:

- De Convergentiedoelstelling, gericht op versnelling van de ontwikkeling van de minst ontwikkelde regio's;
- De doelstelling «Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid», geldend voor andere dan de minst ontwikkelde regio's;
- De doelstelling «Europese Territoriale Samenwerking».

De Convergentiedoelstelling is gericht op versnelling van de ontwikkeling van de minst ontwikkelde regio's en hiermee niet van toepassing voor Nederland. De beide andere doelstellingen zijn dit wel en zullen hieronder verder worden beschreven.

Regionaal Concurrentievermogen en Werkgelegenheid

Via de Doelstelling «Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid» (hierna: Doelstelling 2) wordt getracht het concurrentievermogen en de aantrekkingskracht van de regio's alsmede de werkgelegenheid te vergroten door op economische en sociale veranderingen, inclusief die welke met de vrijmaking van de handel verband houden, te anticiperen via innovatie en de bevordering van de kennismaatschappij, ondernemerschap, bescherming van natuur en milieu en verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving, de verbetering van de toegankelijkheid, het aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven, en de ontwikkeling van inclusieve arbeidsmarkten.

De bijstandsverlening voor EFRO wordt regionaal ingevuld. Dat wil zeggen dat de gebieden die zijn aangewezen voor Doelstelling 2 in de gelegenheid worden gesteld een operationeel programma op te stellen dat het gemeenschapsoptreden via de fondsen beschrijft. Deze plannen behoeven de goedkeuring van de Europese Gemeenschappen, conform Artikel 32 van de Kaderverordening.

Anders dan in de periode 2000–2006 het geval was omvat het werkingsgebied van de programma's heel Nederland, onderverdeeld in 4 landelijke programma's. Dit betreft een programma voor Noord-Nederland, Oost-Nederland, Zuid-Nederland en West-Nederland. In het Nationaal Strategisch Referentiekader, dat op 4 december 2006 is ingediend bij de Europese Commissie, wordt het kader geschetst waarbinnen de programma's vallen. De verdeling van Nederland in vier programma's draagt optimaal bij aan het behalen van de doelstellingen voor deze periode. Nadere onderverdeling van programma's is met het oog hierop onwenselijk.

Europese Territoriale Samenwerking

De Doelstelling Europese Territoriale Samenwerking (hierna: Doelstelling 3) is gericht op alle regio's in de Unie en bedoeld om de onderlinge samenwerking over de landsgrenzen heen te versterken en bestaat uit een drietal onderdelen:

- A. Grensoverschrijdende samenwerking
- B. Transnationale samenwerking
- C. Interregionale samenwerking

Grensoverschrijdende samenwerking betreft vooral de samenwerking van lidstaten langs de lands- en maritieme grenzen. De aanwijzing van de Stichting Euregio Maas-Rijn als managementautoriteit en certificeringsautoriteit wordt gedaan in overeenstemming met de bij dat programma betrokken partners. Omdat de stichting haar statutaire zetel in Nederland heeft, valt zij binnen de jurisdictie van Nederland. Niet enkel projecten die onder het programma Euregio Maas-Rijn vallen zouden in aanmerking kunnen komen voor subsidie, maar ook andere grensoverschrijdende

programma's die zich ten dele uitstrekken over het Nederlandse grondgebied. De overige programma's waarin Nederland participeert zijn de programma's Nederland-Duitsland, Vlaanderen-Nederland en een maritiem programma dat zich uitstrekt over het zuidelijke deel van de Noordzee en het Kanaal. De autoriteiten van deze programma's vallen niet onder de jurisdictie van Nederland.

De transnationale samenwerking kent een minder nauwe territoriale afbakening en wordt tezamen met een aantal andere lidstaten uitgevoerd. Het onderdeel Transnationale samenwerking kent twee programma's waar Nederland in deelneemt, het Noordzee-programma en het programma Noord-West-Europa.

Voor de interregionale samenwerking, waarvoor het hele grondgebied van de Europese Unie in aanmerking komt, wordt slechts één Europees programma opgesteld.

De subsidiëring van de projecten die in de bovengenoemde programma's passen, vindt centraal plaats, voorzover het de nationale (rijks-)cofinanciering betreft. Bij ministeriële regeling op basis van artikel 3 wordt daaraan nader invulling gegeven.

Overleggen en voorbereiding uitvoering

Bij de uitvoering van de structuurfondsen zijn veel verschillende bestuursorganen betrokken. Met elk van deze is geregeld overleg geweest om tot overeenstemming te komen over de uitvoering. Naast permanent ambtelijk contact is er ook een jaarlijks bestuurlijk overleg ingesteld om de voortgang te bespreken. Er is tevens een terugkerend overleg ingesteld tussen lidstaten, over de uitvoering van Doelstelling 3. Op bestuurlijk niveau is voor beide doelstellingen overeengekomen de taken en verantwoordelijkheden van de managementautoriteit zoveel mogelijk neer te leggen bij de instanties die reeds beheers- en betaalautoriteit waren voor de periode 2000–2006. Voor programma West kan dat echter niet opgaan, aangezien dit programma geen voorganger heeft in de vorige programmaperiode. Binnen dat programma is door de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland en Utrecht en de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht in een bestuurlijk overleg overeenstemming bereikt over de aanwijzing van de leden van het College van B&W van Rotterdam als managementautoriteit.

Aanwijzen autoriteiten

Voor de uitvoering van de verordeningen worden verschillende autoriteiten aangewezen die ieder een specifieke taak hebben binnen deze uitvoering. De lidstaten wijzen op grond van artikel 59, eerste lid, van de Kaderverordening drie soorten autoriteiten aan: de managementautoriteit, de certificeringsautoriteit en de auditautoriteit. De Kaderverordening is in deze zin duidelijk veranderd ten opzichte van de vorige periodes. De taken die eerst door één betaal- en beheersautoriteit werden uitgevoerd, zijn nu verdeeld over drie verschillende onafhankelijke autoriteiten. Deze taken zijn genoemd in artikelen 60 tot en met 62 van de Kaderverordening.

Binnen de jurisdictie van Nederland valt een vijftal managementautoriteiten. Vier van deze managementautoriteiten voor de vier programma's onder Doelstelling 2 en één managementautoriteit voor het programma Maas-Rijn onder Doelstelling 3.

Onder Doelstelling 2 zijn voor het programma Noord het dagelijks bestuur van Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), voor het programma Oost de gezamenlijke leden van gedeputeerde staten van de Provincie Gelderland, voor het programma Zuid de gezamenlijke leden van gedeputeerde staten van de Provincie Noord-Brabant en voor het programma West de leden van het college van burgemeester en de

wethouders gezamenlijk van de Gemeente Rotterdam aangewezen. Deze aanwijzing gebeurt in artikel 4. De managementautoriteiten voeren de subsidieregeling uit. De managementautoriteit is het bestuursorgaan dat subsidiebeschikkingen afgeeft, zowel voor de rijkscofinanciering als voor de financiering uit het EFRO fonds. Deze bevoegdheid volgt uit de beschrijving van de taken van de managementautoriteit in artikel 60 van de Kaderverordening. De managementautoriteit gaat «erop toezien dat concrete acties voor financiering worden geselecteerd...». Omdat deze bevoegdheid tot misverstanden kan leiden, is ervoor gekozen in artikel 6 te expliciteren dat de managementautoriteit de bevoegdheid heeft om subsidiebeschikkingen te nemen aangaande de Europese middelen. Nationaal is om redenen van doelmatigheid, ervoor gekozen de uitvoering van de rijkscofinanciering te delegeren aan het door de verordening in het leven geroepen orgaan.

Daarnaast leidt deze wijze van uitvoering met één loket tot lagere verkrijgingskosten voor de projectuitvoerder. Voor de nationale (rijks-) cofinanciering is het niet meer noodzakelijk om bij de Minister van Economische zaken een aparte aanvraag in te dienen. De managementautoriteit in doelstelling 2 ontvangt compensatie voor haar taken uit de Europese middelen. Op basis van artikelen 45 en 46 van de Kaderverordening kan zij tot 4% van die middelen gebruiken voor de zogeheten technische bijstand.

Voor Doelstelling 3 is voor een andere uitvoering gekozen, vanwege het internationale karakter. De managementautoriteiten zijn nu verspreid over verschillende landen. Hoewel ook programma's onder deze doelstelling projecten binnen Nederland kunnen bevatten die subsidie ontvangen, zijn de managementautoriteiten niet op Nederlands grondgebied gevestigd. Enkel de stichting Euregio Maas-Rijn valt in de jurisdictie van Nederland. Nederland is mede daarom de lidstaat die een voorttrekkersrol vervult voor het grensoverschrijdende programma Maas-Rijn.

Voor de certificering van de voor de bovengenoemde Europese programma's gedeclareerde uitgaven, wordt een certificeringsautoriteit aangewezen. Voor alle in artikel 4, onder a tot en met d, genoemde programma's wordt deze taak door de Dienst Regelingen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit vervuld. Voor het programma genoemd in artikel 4, onder e, is Stichting Euregio Maasrijn de certificeringsautoriteit. Deze autoriteit controleert en certificeert dat de aanvraag om Europese financiering is geschiedt overeenkomstig de voorschriften die uit het gemeenschapsrecht voortvloeien, in het bijzonder de beide verordeningen, en voorschriften die uit het nationale recht voortvloeien, waaronder ook dit besluit. Voor eventuele structurele verschillen van inzicht tussen certificeringsautoriteit en managementautoriteit welke voortvloeien uit de interpretatie van wetgeving en/of beleid geldt de (escalatie)procedure zoals omschreven in het convenant dat voor elk programma tussen de betrokken partijen wordt opgesteld. Tot aanwijzing van de Stichting Euregio Maasrijn is besloten in overeenstemming met de andere betrokken lidstaten, België en Duitsland. Zodoende is voldaan aan het vereiste van artikel 14 van de Kaderverordening. Binnen de Stichting wordt een functiescheiding aangebracht overeenkomstig de vereisten van artikel 59, vierde lid, jo. 58, onderdeel b van de Kaderverordening. De scheiding is opgenomen in het operationeel programma, dat door de Commissie moet worden goedgekeurd. De scheiding krijgt vorm door de taken van de certificeringsautoriteit duidelijk te omschrijven, en deze niet door een ander te laten uitvoeren.

Voor de controlewerkzaamheden zoals vastgelegd in de Kaderverordening en de Uitvoeringsverordening en voor de controle of gedeclareerde uitgaven in overeenstemming zijn met de geldende Europese bepalingen en de krachtens dit besluit geldende voorschriften wordt een auditautoriteit aangewezen. Voor de in artikel 5, eerste tot en met vierde lid, bedoelde Europese programma's zal de directeur van de

Auditdienst van het Ministerie van Financiën de aangewezen instantie zijn. Voor het programma «Maas-Rijn» is als auditautoriteit de directeur van de Auditdienst van het Ministerie van Economische Zaken aangewezen.

Het deels «zelfstandige» karakter van dit besluit

Dit besluit steunt deels rechtstreeks op artikel 89 van de Grondwet en is in zoverre een zogenoemde zelfstandige algemene maatregel van bestuur. Van de grondwettelijke mogelijkheid om zonder delegatiegrondslag in een wet in formele zin een algemene maatregel van bestuur vast te stellen, dient naar huidig inzicht uiterst terughoudend gebruik gemaakt te worden. De achtergrond hiervan is dat een dergelijke algemene maatregel van bestuur op gespannen voet staat met het primaat van de wetgever. Het is daarom staand wetgevingsbeleid hiertoe slechts in uitzonderlijke situaties en bij wijze van tijdelijke voorziening (Aanwijzing 21 van de aanwijzingen voor de regelgeving) over te gaan. In dit geval is dit ten aanzien van de aanwijzingen van de autoriteiten in het besluit zowel noodzakelijk als gerechtvaardigd. De redenen hiervoor zijn de volgende.

De delegatiegrondslag in de Kaderwet EZ-subsidies is beperkt tot de gevallen waarin een subsidierelatie bestaat met de Minister van Economische Zaken. Anders dan in de vorige programmaperiode kennen de verordeningen nu een brede werking in de zin dat er drie verschillende autoriteiten aangewezen moeten worden. Deze autoriteiten moeten ook werkzaamheden verrichten ten aanzien van projecten die geen rijkscofinanciering van de Minister van Economische Zaken ontvangen, maar bijvoorbeeld provinciale of private cofinanciering. De bij dit besluit aangewezen autoriteiten zijn ook in die gevallen de instanties die controleren en certificeren op basis van de verordening. Om in deze nieuwe verhoudingen aan de communautaire verplichting tot aanwijzing invulling te kunnen geven, schiet de delegatiegrondslag van de Kaderwet tekort en is een aanvullende rechtsbasis vereist. Aangezien het – anders dan in de vorige programmaperiode – mede gaat om het kenbaar nationaal vastleggen van de verhoudingen tussen bestuursorganen (als autoriteit en/of als subsidieverstrekker) kan niet langer volstaan worden met uitsluitend de verordening als rechtsbasis voor de aanwijzing. Daarnaast is op een tal punten duidelijkheidshalve de verhouding tussen verordening en het nationale bestuursrecht geëxpliciteerd. Deze verduidelijkingen vergen op zichzelf mogelijk eveneens een aanvullende rechtsbasis. De voorwaarden van subsidiabiliteit die aan de rijkscofinanciering worden gesteld op grond van artikel 3, gelden ook voor de Europese middelen, ingevolge artikel 4, tweede lid. Daarvoor is de aanvullende rechtsbasis mogelijk ook noodzakelijk.

Een aanvullende basis kan niet gevonden worden in een andere wet in formele zin, zodat binnen het beschikbare tijdsbestek slechts artikel 89 Grondwet uitkomst kan bieden. In dit geval is toepassing van artikel 89 Grondwet ook gerechtvaardigd, aangezien om de volgende redenen slechts zeer beperkt sprake is van aantasting van het primaat van de wetgever.

Er is sprake van een Europeesrechtelijke verplichting op korte termijn autoriteiten aan te wijzen. Deze verplichting vloeit rechtstreeks voort uit Kaderverordening. Er is geen beleidsruimte om af te zien van het aanwijzen van autoriteiten. Ook de taken en bevoegdheden van de aan te wijzen autoriteiten worden vrijwel volledig door de verordeningen bepaald. Gesteld zou derhalve kunnen worden dat het primaat van de wetgever in feite vrijwel volledig door de communautaire wetgever is ingevuld.

De strekking van de aanwijzing is voorts beperkt. Het gaat om een éénmalige rechtshandeling die nodig is om een duidelijk kenbare verbinding te leggen tussen de bepalingen van de verordening en de uitvoering binnen de nationale rechtsorde.

In zekere zin is sprake van een tijdelijke spoedmaatregel, aangezien de verordeningen de aanwijzing op zeer korte termijn vereisen.

Naar zijn aard is de aanwijzing een kwestie van – deels rijksinterne – bestuurlijke organisatie. De betrokken overheden werken in hun hoedanigheid als uitvoerder van Europese subsidies in feite als de samenstellende delen van één geheel (de lidstaat). Zo bezien maakt de aanwijzing deel uit van interne, huishoudelijke regels. De aanwijzing van de autoriteiten vervult een belangrijke rol bij de ordelijke afwikkeling en verantwoording tussen diverse overheden (waaronder de Europese Commissie) van de betrokken subsidies. Er ontstaan door de aanwijzing op zichzelf echter geen verplichtingen (die vloeien immers voort uit de rechtstreekse werking van de verordening) en er gaat ook geen normerende werking vanuit. Voor belanghebbenden bij de subsidies maakt de inhoud van de aanwijzing juridisch dan ook geen verschil. Ook is het niet noodzakelijk de aanwijzing als zodanig op enigerlei wijze te handhaven.

Ten slotte is de werking van de aanwijzing in de tijd begrensd, aangezien de aanwijzing geschiedt voor de programmaperiode 2007–2013. In deze periode zal gewerkt worden aan een wetsvoorstel voor een adequate wettelijke basis in een nader te bepalen wet in formele zin. Overigens dient te worden opgemerkt dat het zelfstandige deel van dit besluit niet raakt aan de subsidiegrondslag. Deze is ofwel te vinden in de Kadernet EZ-subsidies ofwel in de verordeningen. Artikel 9 van de EFRO-verordening vormt het wettelijke voorschrift in de zin van artikel 4:23, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Dit besluit vervalt daarom niet na vier jaar, zoals beschreven in artikel 4:23, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht.

Delegaties

Uit het voorgaande blijkt dat het gemeenschapsoptreden op uiteenlopende wijzen kan geschieden. De aanmerkelijke onderlinge verschillen tussen regio's die in aanmerking komen voor structurele interventies alsook de aard van de afzonderlijke doelstellingen en de onderscheiden bijstandsverlening verzetten zich ertegen de materie uitputtend te regelen in het voorliggende besluit. Daarom is gekozen voor het nader regelen van een aantal onderwerpen bij ministeriële regeling. Dit heeft het voordeel dat op alle tussentijds optredende wijzigingen en initiatieven alert en adequaat kan worden ingespeeld.

De managementautoriteit kan haar taken en bevoegdheden niet delegeren, omdat artikel 59, tweede lid, van de Kadernetverordening stelt dat de verantwoordelijkheid bij de managementautoriteit dient te blijven berusten. Uitvoering in mandaat is wel mogelijk.

Gevolgen late implementatie

De verordeningen zijn op 1 januari 2007 in werking getreden. Dit besluit is strikt genomen te laat. De gevolgen van het later op orde hebben van uitvoeringsregelgeving zijn echter beperkt. Na het vaststellen van de verordeningen moet de Europese Commissie ook de programma's goedkeuren. Aangezien voordien niet begonnen kan worden met uitvoering van de programma's is gelding van de betrokken regelgeving voordien ook niet strikt noodzakelijk. Daarnaast kunnen projecten zo lang ze niet zijn afgerond, nog in aanmerking komen voor subsidie. De Europese Commissie heeft de programma's onder Doelstelling 2 in juni, juli en augustus goedgekeurd. De verwachting is dat de programma's onder Doelstelling 3 voor het eind van 2007 goedgekeurd zijn. Ingevolge artikel 93, eerste lid, van de Kadernetverordening moet een deel van de beschikbare middelen op 31 december 2009 voor voorfinanciering en tussentijdse betaling zijn gebruikt.

Dit besluit is een kaderregeling waarin interbestuurlijke verhoudingen kenbaar worden in de context van de Europese programma's. De wijze waarop subsidies ten behoeve van deze programma's in het kader van Doelstellingen 2 en 3 beschikbaar worden gesteld, wordt in twee aparte ministeriële regelingen geregeld. Er vloeien geen administratieve lasten voor burgers en ondernemingen voort uit deze algemene maatregel van bestuur, daar deze voortvloeien uit de ministeriële regeling. Pas bij de vaststelling daarvan kan inzichtelijk worden gemaakt welke administratieve lasten bij het complex van regelgeving gelden. Het streven is er hierbij op gericht de uitvoering zo gestroomlijnd als mogelijk te laten geschieden. Alternatieve vormen voor de inrichting van de uitvoering zijn hierbij overwogen, maar in overleg met de decentrale overheden is tot deze vorm besloten. De systeemkeuze is geweest dat de project-aanvragers bij één loket de aanvraag kunnen indienen voor zowel Europese steun als rijkscofinanciering. Een andere, meer centrale uitvoering, zou een verzwaring van de administratieve lasten ten opzichte van de periode 2000–2006 betekenen. Het systeem is zo ingericht dat niet meer dan de noodzakelijke verantwoording, beslismechanismen en informatieverplichtingen vereist worden.

Artikel 3 bevat slechts de gebruikelijke onderwerpen die in de ministeriële regeling geregeld moeten worden. Het ontwikkelen van alternatieven om tot een lastenluw systeem te komen kan niet verder in dit besluit worden neergelegd. In de toelichting bij de onderliggende ministeriële regeling wordt in kwalitatieve en kwantitatieve zin op de administratieve lasten ingegaan. Voor de vorige periode bedroegen de administratieve lasten ter verkrijging van het voor subsidie beschikbaar gestelde bedrag minder dan 1%. Zo bedroegen in één van de programma's in 2000–2006 de administratieve lasten € 444.720,- bij een totaal subsidiebedrag van € 77 miljoen. Dit komt neer op een last van 0,58%. In andere programma's zijn vergelijkbare percentages gevonden. Er is geen aanleiding hogere verkrijgingkosten te verwachten in de uitwerking van dit besluit. Uitgangspunt hierbij blijft dat deze voor bedrijven, burger en medeoverheden tot een minimum worden beperkt.

II. ARTIKELN

Artikel 2

De Minister is bevoegd om subsidies te verstrekken op basis van de Kaderwet EZ-subsidies. Hij kan ook de uitvoering daarvan aan andere instanties delegeren op grond van artikel 3, vijfde lid. Voor die delegatie is het niet noodzakelijk en niet mogelijk een grondslag te creëren in dit besluit. Dit besluit vormt de grondslag voor een tweetal ministeriële regelingen, de regeling voor Doelstelling 2 en de regeling voor Doelstelling 3.

Artikel 3

Vanwege de verscheidenheid aan doelstellingen en programma's is ervoor gekozen om in lagere regelgeving de details van de subsidiering uit te werken. In de ministeriële regeling worden de verschillende voorwaarden en procedurele aspecten van de subsidie vastgelegd. De delegatie strekt zich niet enkel uit over de rijkscofinanciering, maar ook over de Europese middelen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. De grondslag voor deze delegatie is niet slechts te vinden in de Kaderwet EZ-subsidies en dient dus ook te worden gebaseerd op artikel 89 van de Grondwet. Zie voor uitgebreidere toelichting het kopje

«Het deels «zelfstandige» karakter van dit besluit». In de complexe vormgeving van de structuurfondsen is er behoefte aan andere regels dan bij een normale subsidieregeling. Het uitgangspunt is dat een aanvrager in één loket zo veel mogelijk bediend kan worden. Soms is dat niet mogelijk, en wordt er naar andere oplossingen gezocht die lastenluw zijn. Dat vergt een grote mate van gedifferentieerde regelgeving. Deze regelgeving heeft zowel betrekking tot de rijkscofinanciering als de subsidie die ten laste komt van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. De adressaten van die regelgeving zullen vaak de managementautoriteiten zijn die behoefte hebben aan bevoegdheden om een bepaalde wijze van uitvoering te hanteren.

Onder subsidie wordt niet slechts de rijkscofinanciering verstaan, maar ook de subsidie die ten laste komt van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. De delegatiegrondslagen van dit artikel geven een handvat om de verschillende financieringsstromen op elkaar af te stemmen. Bij de subsidieverlening moeten de verschillende financieringsstromen in onderling verband kunnen worden beschouwd. De steun uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling is afhankelijk van voldoende nationale cofinanciering. Deze nationale cofinanciering kan onder andere rijkscofinanciering omvatten, maar ook decentrale subsidies of private middelen. Voor de uitvoering in Doelstelling 2 is de rijkscofinanciering gedeeltelijk afhankelijk van de bijdrage door andere overheden. De aanvrager dient een enkele aanvraag in bij de managementautoriteit, die een regierol heeft om de financiering ervan te bewerkstelligen. Het zou dan bijvoorbeeld mogelijk moeten kunnen zijn om een deel van de aanvraag te beschouwen als een aanvraag voor een andere subsidie dan rijkscofinanciering. De aanvraag wordt als het ware gesplitst, waarna mogelijk meerdere beschikkingen genomen worden indien de managementautoriteit niet bevoegd is over alle ter zake relevante subsidies te beschikken. Nadat alle cofinanciers bekend zijn, neemt de managementautoriteit ook een beschikking over de Europese middelen. In de onderliggende regelgeving en de daarbij behorende toelichting wordt nader toegelicht op welke wijze de uitvoering van deze Subsidieregeling gestalte krijgt.

Artikel 4

Artikel 4 brengt de verordening in verband met de nationale regelgeving. Duidelijkheidshalve worden de voorwaarden die artikel 7 van de EFRO-verordening stelt ook als voorwaarde voor de rijkscofinanciering opgenomen. Deze koppeling dient ertoe de wederkerigheid van de structuurfondsen te waarborgen. In het tweede lid wordt die wederkerigheid eveneens verduidelijkt. De opdracht aan de lidstaat om de subsidiabele uitgaven nader te regelen, wordt ingevuld door de regels bij of krachtens artikel 3, tweede lid, eveneens voor de Europese financiering toe te passen.

Artikel 5 en 6

In dit artikel worden de managementautoriteiten aangewezen en de programma's waarvoor zij verantwoordelijk zijn. In artikel 60 van de Kaderverordening staan de taken van de managementautoriteit omschreven. Daarnaast wordt de bevoegdheid gegeven de Europese middelen te beschikken.

Het bestuursorgaan managementautoriteit wordt in het leven geroepen door de verordening. Voor de programma's in Doelstelling 2 worden bestaande bestuursorganen aangewezen welke tevens de hoedanigheid van managementautoriteit aan zullen nemen. De managementautoriteit is als zodanig een bestuursorgaan met eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De openbare lichamen waar de management-

autoriteit een onderdeel van uitmaakt zijn verantwoordelijk voor een adequate taakuitoefening van die managementautoriteit. In de programma's onder Doelstelling 3 is de Stichting Euregio Maas-Rijn de managementautoriteit die onder de jurisdictie van Nederland valt.

Artikel 7

Artikelen 37, zesde lid en 59, tweede lid, van de Kaderverordening staat een bevoegdheden- en uitvoeringsoverdracht toe. De naam die daarvoor gebruikt wordt is subdelegatie, maar dat is geen delegatie in de zin van artikel 10:13 van de Algemene wet bestuursrecht, omdat, ingevolge artikel 59, tweede lid, van de Kaderverordening de verantwoordelijkheid bij de autoriteit blijft. Naar Nederlands bestuursrecht is voor uitvoering door een ander met behoud van de verantwoordelijkheid voor de eerste de figuur van mandaat. Dit artikel neemt mogelijke onduidelijkheid over de mogelijkheden van gemandateerde uitvoering weg.

Artikel 8 en 9

De autoriteiten hebben een taak met betrekking tot alle projecten die gebruik maken van de middelen uit het Europees Fonds voor Regionale ontwikkeling. De aanwijzing heeft een zelfstandig karakter en kan niet gebaseerd worden op de Kaderwet EZ-subsidies, voor projecten of programma delen die geen rijkscofinanciering ontvangen.

Artikel 10 en 11

De werking van het besluit is beperkt tot de programmaperiode 2007–2013. De programma's zijn vastgesteld op basis van het Nationaal Strategisch Referentiekader dat gelding heeft tot 31 december 2013, ingevolge artikel 28, eerste lid, van de Kaderverordening.

In 2015 kunnen voor het laatst aanvragen om subsidie worden ingediend. Daarna kunnen nog gedurende een periode van twee jaar projecten worden uitgevoerd. De kosten gemaakt tot en met 31 december 2015 komen in aanmerking voor subsidie. Aanvragen tot subsidie vaststelling moeten voor 1 juli 2016 worden ingediend. Derhalve kan aangenomen worden dat voor 1 januari 2017 de laatste beschikkingen van voor de rijkscofinanciering zijn genomen.

De Minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven