

Voorstel van wet houdende instelling van een Waddenfonds (Wet op het Waddenfonds)

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is een begrotingsfonds in te stellen dat strekt ter financiering van extra investeringen in met name het waddengebied waarmee de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap beoogd worden;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

Onze Minister: Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;

waddengebied: hetgeen daaronder wordt verstaan in de Planologische Kernbeslissing Derde Nota Waddenzee;

Waddenzee: hetgeen daaronder wordt verstaan in de Planologische Kernbeslissing Derde Nota Waddenzee.

Artikel 2

1. Er is een Waddenfonds, hierna te noemen: het fonds.
2. Het fonds heeft ten doel de subsidiëring van activiteiten, anders dan reguliere investeringen of beheers- of onderhoudswerken, die gericht zijn op of bijdragen aan:
 - a. het vergroten en versterken van de natuur- en landschapswaarden van het waddengebied;
 - b. het verminderen of wegnemen van externe bedreigingen van de natuurlijke rijkdom van de Waddenzee;
 - c. een duurzame economische ontwikkeling in het waddengebied dan wel gericht zijn op een substantiële transitie naar een duurzame energiehuishouding in het waddengebied en de direct aangrenzende gebieden;

- d. het ontwikkelen van een duurzame kennishuishouding ten aanzien van het waddengebied.
3. Het fonds is een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001.
4. Onze Minister beheert de begroting van het fonds.

Artikel 3

1. De looptijd van het fonds bedraagt twintig jaar.
2. De ontvangsten van het fonds worden toegevoegd vanuit de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tot een bedrag van €800 miljoen.
3. Het saldo van de begroting en de verantwoording van het fonds in enig jaar is niet nadelig. Het gerealiseerde batig saldo van de begroting van het fonds in enig jaar wordt als ontvangst toegevoegd aan de begroting van het fonds in het daaropvolgende jaar.
4. Jaarlijks wordt in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het fonds een overzicht opgenomen dat inzicht geeft in de mate waarin de bedragen, genoemd in het tweede en derde lid, aan het fonds zijn toegevoegd.

Artikel 4

1. Onze Minister kan uit het fonds subsidies verstrekken ten behoeve van activiteiten die bijdragen aan de verwezenlijking van de in artikel 2, tweede lid, genoemde doelen.
2. Ten laste van het fonds komen voorts:
 - a. de nadeelcompensatie betaald door Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit wegens het niet langer verlenen van vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Visserijwet 1963 voor de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee, en
 - b. de uitvoerings- en beheerskosten van het fonds op rijksniveau.

Artikel 5

1. Onze Minister stelt voor de looptijd van het fonds een investeringsplan vast, dat het ontwikkelingsperspectief van het waddengebied schetst voor de duur van het fonds. Het ontwerp van het plan wordt voor advies voorgelegd aan de in het waddengebied bevoegde bestuursorganen van gemeente, provincie en waterschap. Het plan kan tussentijds worden bijgesteld indien nieuwe inzichten daartoe aanleiding geven.
2. De bestuursorganen, bedoeld in het eerste lid stellen steeds voor een periode van vijf jaar een uitvoeringsplan vast, dat prioritaire thema's voor investeringen in het waddengebied bevat. Het plan behoeft de goedkeuring van Onze Minister. Het plan kan tussentijds worden bijgesteld indien nieuwe inzichten daartoe aanleiding geven.

Artikel 6

1. Een subsidieaanvraag wordt niet-ontvankelijk verklaard, indien deze een project betreft:
 - a. dat kennelijk niet bijdraagt aan de realisatie van de doelen van het fonds, genoemd in artikel 2, tweede lid;
 - b. dat niet past binnen het wettelijk kader, met inbegrip van het investeringsplan;
 - c. dat niet de bij ministeriële regeling gestelde gegevens bevat;

- d. dat niet voldoet aan de vereiste mate van cofinanciering;
 - e. dat niet voldoet aan het vereiste drempelbedrag;
 - f. dat betrekking heeft op reguliere investeringen of beheers- of onderhoudswerken;
 - g. waarvan de exploitatie niet kan worden gerealiseerd zonder blijvende financiering uit het fonds;
 - h. waarvan de aanvrager niet aannemelijk kan maken dat er sprake is van marktfalen;
 - i. dat is ingediend door een niet-solvabele aanvrager.
2. Onze Minister kan, in overeenstemming met Onze Minister of Ministers wie het mede aangaat, het vereiste van cofinanciering buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op de belangen die deze wet beoogt te bevorderen en gelet op de concrete omstandigheden van het geval, voor de aanvrager een onredelijke eis zou zijn.

Artikel 7

1. Er is een Adviescommissie Waddenfonds die tot taak heeft Onze Minister te adviseren over ontvankelijke aanvragen om subsidie.
2. De commissie bestaat uit een voorzitter en ten minste twee en ten hoogste zes leden. De leden zijn deskundig op het terrein waarop de commissie een taak heeft en zijn niet als ambtenaar of bestuurder met taken in het kader van het waddenbeleid werkzaam bij een ministerie, provincie, gemeente of waterschap.
3. Onze Minister benoemt de voorzitter en de leden voor een termijn van vijf jaar op meervoudige voordracht, op te maken door de in het waddengebied bevoegde bestuursorganen van gemeente, provincie en waterschap. De leden zijn te allen tijde opnieuw benoembaar.
4. Bij haar advisering over de ontvankelijke subsidieaanvragen houdt de commissie in elk geval rekening met de mate waarin:
 - a. het project past binnen het in het investeringsplan beschreven ontwikkelingsperspectief;
 - b. het project bijdraagt aan de prioritaire thema's, aangegeven in het uitvoeringsplan;
 - c. het project bijdraagt aan de verwezenlijking van meer dan een van de doelen, genoemd in artikel 2, tweede lid;
 - d. binnen de regio draagvlak bestaat voor de beoogde activiteiten;
 - e. wordt voorzien in cofinanciering;
 - f. de maatschappelijke baten de maatschappelijke lasten overstijgen;
 - g. het project als innovatief kan worden gekwalificeerd;
 - h. het project haalbaar en uitvoerbaar is;
 - i. het project als doelmatig kan worden gekwalificeerd.
5. Indien het bedrag van voor subsidie in aanmerking komende aanvragen het beschikbare bedrag overtreft, adviseert de commissie over de volgorde waarin de subsidie zou moeten worden toegekend.

Artikel 8

1. Onze Minister stelt de in het waddengebied bevoegde bestuursorganen van rijk, gemeente, provincie en waterschap alsmede relevante organisaties op het terrein van natuur- en milieubescherming, kennis en economische belangenbehartiging in de gelegenheid zich een oordeel te vormen over een advies van de Adviescommissie Waddenfonds. Dit oordeel wordt ter kennis gebracht van Onze Minister.
2. Indien een aanvraag tot subsidieverlening betrekking heeft op een project dat mede betrekking heeft op aspecten die niet vallen onder de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van Onze Minister, wordt een desbetreffende beslissing genomen na overleg met Onze Minister of Ministers wie het mede aangaat. Dit overleg vindt plaats na de oordeelsvorming, bedoeld in het eerste lid.
3. Onze Minister verstrekt ten behoeve van de uitvoering van artikel 4, tweede lid, onderdeel a, gelden uit het fonds aan Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Artikel 9

1. In het belang van een goede uitvoering van deze wet worden bij ministeriële regeling in elk geval regels gesteld met betrekking tot:
 - a. de gegevens die bij een aanvraag tot subsidieverlening en subsidievaststelling door de aanvrager worden verstrekt;
 - b. de wijze van subsidieverstreking;
 - c. de werkwijze van de commissie, bedoeld in artikel 7, eerste lid;
 - d. de criteria, bedoeld in artikel 7, vierde lid.
2. Bij ministeriële regeling kunnen voorts regels worden gesteld met betrekking tot:
 - a. de vaststelling van subsidieplafonds per doelstelling als bedoeld in artikel 2, tweede lid, en de toerekening van activiteiten in een project naar die doelstellingen;
 - b. cofinanciering als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel d;
 - c. het drempelbedrag, bedoeld in artikel 6, eerste lid, onderdeel e;
 - d. de subsidiabele kosten en de verplichtingen van de subsidieontvanger.
3. Onze Minister kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de wijze waarop voorgenomen activiteiten en verrichte prestaties zullen worden beoordeeld.

Artikel 10

1. Met het toezicht op de naleving van de bij of krachtens deze wet aan de subsidieontvanger opgelegde verplichtingen zijn belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen personen.
2. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 11

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 12

Deze wet wordt aangehaald als: Wet op het Waddenfonds.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,

MEMORIE VAN TOELICHTING

algemene toelichting

1. inleiding

In september 2003 heeft het kabinet de Adviesgroep Waddenzeebeleid ingesteld. De Adviesgroep kreeg de opdracht om een advies uit te brengen over de onderwerpen gaswinning en schelpdiervisserij in relatie tot de natuur. Bovendien diende aandacht te worden besteed aan andere onderwerpen voor zover die van essentieel belang zijn voor het kunnen opstellen van een integraal beleid voor de Waddenzee. De Adviesgroep heeft zijn advies 'Ruimte voor de Wadden' op 1 april 2004 uitgebracht aan de Ministers van VROM, EZ en LNV.

Bij brief van 28 juni 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 29 684, nr. 1) heeft het kabinet over dit advies een standpunt ingenomen (hierna: het kabinetsstandpunt). Het kabinet gaat uit van de hoofddoelstelling voor de Waddenzee, zoals geformuleerd in de Planologische Kern Beslissing Derde Nota Waddenzee (deel 1: ontwerp planologische kernbeslissing, februari 2001; aangepast deel 3: kabinetsstandpunt 'Ontwikkeling van de wadden voor natuur en mens', 12 mei 2006 Kamerstukken II 2005/06, 26 431, nr. 67): 'de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap'. Het kabinet is het met de Adviesgroep eens dat een offensieve strategie geboden is om de hoofddoelstelling te kunnen waarmaken. Het binnen de taakopdracht van de Adviesgroep gehanteerde uitgangspunt van het primaat van de natuur met beperkt menselijk medegebruik wordt door het kabinet onderschreven.

De Adviesgroep stelt voor met betrekking tot het waddengebied een investeringsplan op te stellen dat gericht is op het verbeteren van de natuur, de vermindering van externe bedreigingen, het vergroten van kansen voor duurzame economische ontwikkeling en tot slot het verbeteren van de kennishuishouding. Het kabinet heeft zich hier achter gesteld. Een van de maatregelen waartoe het kabinet heeft besloten is de oprichting van een apart Waddenfonds.

2. doelen

Dit wetsvoorstel beoogt aan het voorgaande uitwerking te geven door het oprichten van een Waddenfonds. De met het fonds beoogde doelen zijn op de vier door de Adviesgroep Waddenzeebeleid benoemde categorieën terug te voeren. Vanuit het fonds kunnen met betrekking tot deze categorieën - met als kernwoorden natuur, externe bedreigingen, duurzame economische ontwikkeling en kennishuishouding - uitgaven worden gedaan.

Er is sprake van een politieke koppeling met andere onderdelen van het integrale pakket aan maatregelen waarvoor het kabinet heeft gekozen. Die andere onderdelen zijn de gaswinning en de schelpdiervisserij. Een heroverweging van dit pakket zal plaatsvinden als essentiële onderdelen niet kunnen worden gerealiseerd (Kamerstukken II 2004/05, 29 684, nr. 22).

Vanaf de datum dat de voor de gaswinning benodigde vergunningen zijn verleend, kunnen financiële toezeggingen worden gedaan voor projecten die ten laste komen van het fonds. Na het onherroepelijk worden van de vergunningen bestaat in beginsel de mogelijkheid om, rekening houdend met de looptijd van het fonds, langlopende verplichtingen aan te gaan. De benodigde vergunningen zullen medio 2006 beschikbaar zijn.

3. begrotingsfonds

Het Waddenfonds is een begrotingsfonds als bedoeld in de zin van artikel 9, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001. Het is een rijksfonds dat valt onder beheer van de Minister van VROM als coördinerend minister voor de Wadden. Het belangrijkste argument voor de keuze voor een begrotingsfonds is dat een dergelijk fonds het bij uitstek mogelijk maakt om in enig jaar nog niet tot besteding gekomen ontvangsten mee te nemen naar het volgend jaar. Indien de ontvangsten van het fonds vooruitlopen op de uitgaven, blijven deze middelen dus binnen het fonds beschikbaar. Een negatief saldo is niet toegestaan. Het Waddenfonds wordt gevoed via de zogenaamde FES-brug. Het Waddenfonds wordt daartoe gevoed via bijdragen uit de begroting van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Vanuit de algemene middelen wordt daartoe in die begroting een budgettaire voorziening getroffen, die op haar beurt ter beschikking komt uit de hiervoor gereserveerde middelen uit het FES.

4. hoofdlijnen van het voorstel

Kern van het wetsvoorstel is de instelling van het Waddenfonds (artikel 2). Daarnaast zijn er bepalingen opgenomen over de looptijd en de inkomsten- en uitgavenkant van het fonds (artikelen 3 en 4). Tot de uitgaven wordt ook de nadeelcompensatie gerekend die door de Minister van LNV moet worden betaald wegens het niet langer verlenen van vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet, de Natuurbeschermingswet 1998 dan wel de Visserijwet 1963 voor de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee. In dit verband zij gewezen op het kabinetsstandpunt. In verband met het bepalen van de omvang van de in dit kader te betalen nadeelcompensatie heeft het kabinet in de tweede helft van 2004 de Commissie schadebepaling kokkelvisserij ingesteld. Het rapport van de commissie is bij brief van 8 juli 2005 aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2004/05, 29 684, nr. 37). De in paragraaf 2 genoemde koppeling is niet van toepassing op het uitkeren van de nadeelcompensatie. Verder worden de uitvoerings- en beheerkosten op rijksniveau ten behoeve van het fonds onder de uitgaven van het fonds gebracht.

Artikel 4 geeft de Minister van VROM de bevoegdheid om subsidies uit het fonds te verstrekken. De artikelen 6 en 7 formuleren de criteria aan de hand waarvan de beoordeling van subsidieaanvragen zal plaatsvinden. Daarnaast bevat artikel 9 de basis voor het vaststellen van een ministeriële regeling en het vaststellen van beleidsregels. Het betreft hier onder meer hetgeen (nader) geregeld dient te worden met betrekking tot de wijze waarop subsidies worden verstrekt en de criteria waaraan wordt getoetst.

De bedoelde subsidies kunnen ook worden verstrekt aan decentrale overheden en vallen daarmee onder het kabinetsbeleid ten aanzien van specifieke uitkeringen zoals dat is vastgesteld in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport "Anders gestuurd, beter bestuurd. De specifieke uitkeringen doorgelicht" van de stuurgroep Brinkman (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 B, nr. 16).

Ten aanzien van de financiële en beleidsmatige verantwoording over de subsidies zal, uitgaande van het principe van 'single audit' en 'single information', recht worden gedaan aan de voor het Waddenfonds voorgeschreven verantwoordingscriteria.

5. administratieve lasten

Het wetsvoorstel brengt administratieve lasten voor het bedrijfsleven en voor burgers met zich mee. Voor het bedrijfsleven worden deze lasten geschat op 263.100 euro per jaar. Dit bedrag vormt minder dan 1,7 procent van het uit te keren subsidiebedrag. Het gaat hier om een indicatieve en conservatieve schatting waarbij voor de uitvoering verder zal worden gezocht naar minder belastende alternatieven.

Voor de (georganiseerde) burgers worden de administratieve lasten geschat op 112.700 euro per jaar. Deze administratieve lasten bedragen ten opzichte van het uit te keren subsidiebedrag minder dan 0,8 procent. Hier geldt eveneens dat er sprake is van een indicatieve en conservatieve schatting. Ook voor burgers zal bij de uitvoering worden gezocht naar een verdere beperking van de administratieve lasten.

Dit voorstel van wet is in het kader van het streven naar vermindering van de administratieve lastendruk voorgelegd aan Actal (Adviescollege toetsing administratieve lasten). Op 26 mei 2005 heeft Actal advies uitgebracht over (een concept van) dit voorstel van wet. Gegeven de selectiecriteria van Actal en gezien het feit dat de informatieverplichtingen die voortvloeien uit het onderhavige wetsvoorstel nog in een ministeriële regeling worden uitgewerkt, heeft het College het niet geselecteerd voor een toets op de gevolgen voor de administratieve lasten.

Wel uit het College met betrekking tot de (georganiseerde) burgers zijn zorg over de mogelijk uit informatieverplichtingen voortvloeiende administratieve lasten. Het College gaat ervan uit dat de gevolgen van de informatieverplichtingen voor de administratieve lasten nader worden gekwantificeerd en dat deze ter toetsing aan Actal zullen worden voorgelegd. Verder wijst het College erop dat een eventuele stijging van de administratieve lasten voor burgers moet worden gecompenseerd.

In het kader van het wetsvoorstel zullen de criteria om in aanmerking te komen voor een bijdrage uit het fonds zodanig worden geformuleerd, dat onevenredige administratieve lasten ten opzichte van de omvang van de investeringsbijdrage worden voorkomen. De informatieverplichtingen zullen worden uitgewerkt bij ministeriële regeling. De stijging van de administratieve lasten voor burgers wordt betrokken bij de discussie over de departementale plafonds voor administratieve lasten waarover het kabinet nog moet beslissen.

Tot slot kan worden opgemerkt dat het College er terecht vanuit gaat dat de gevolgen nader zullen worden gekwantificeerd op het moment dat de lagere regelgeving tot stand komt. Vanzelfsprekend zal de nadere kwantificering ter toetsing aan Actal worden voorgelegd.

6. staatssteunaspecten van bijdragen uit het fonds

Op basis van dit wetsvoorstel kan de Minister van VROM subsidies verlenen aan projecten die vallen binnen de eerder genoemde doelstellingen van het Waddenfonds.

Het EG-verdrag bevat materiële en procedurele voorschriften met betrekking tot steunmaatregelen. Hoofddregel is dat steunmaatregelen die de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen, verboden zijn, voorzover deze steunmaatregelen het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. Op deze hoofddregel bestaan uitzonderingen. Het EG-verdrag kent een aantal van rechtswege geldende uitzonderingen op het verbod en

noemt een aantal gevallen waarin steunmaatregelen door de Europese Commissie (hierna: Commissie) toelaatbaar kunnen worden verklaard, dat wil zeggen voor een ontheffing in aanmerking kunnen komen. In de laatstgenoemde gevallen gaat het om een discretionaire bevoegdheid (beleidsvrijheid) die de Commissie nader heeft 'ingevuld' door het vaststellen van beleidsregels voor de beoordeling van steunmaatregelen op een aantal terreinen. Deels zijn deze regels neergelegd in gepubliceerde richtsnoeren en kaderregelingen. Verder geeft de beschikkingenpraktijk van de Commissie op een bepaald terrein een beeld van de wijze waarop zij haar beleid in concrete gevallen toepast. Er is sprake van een steunmaatregel als er voordelen, al dan niet in de vorm van geld, door de overheid worden verleend of uit overheidsmiddelen worden bekostigd, die door bepaalde ondernemingen anders dan op grond van normale commerciële transacties worden genoten. Subsidies kunnen derhalve steunmaatregelen zijn. Dergelijke subsidies moeten, tenzij een EG-vrijstellingsverordening van toepassing is tijdig, dat wil zeggen vóór verstrekking, althans het besluit dat bij toekenning van steun als juridisch bindend besluit is aan te merken, bij de Commissie aangemeld worden. Zolang geen goedkeuring door de Commissie is verleend kan de subsidie niet worden verstrekt.

Mede aan de hand van de gegevens die bij de aanvraag voor subsidie uit het Waddenfonds aan de Minister van VROM worden verstrekt, zal worden nagegaan of voornemens tot subsidieverlening aan de Commissie moeten worden voorgelegd. Zie voor de consequenties daarvan de artikelsgewijze toelichting.

Voor zover medeoverheden niet optreden als onderneming in de zin van het EG-verdrag zal het verstrekken van subsidies aan medeoverheden overigens geen staatssteun zijn. Bij de besteding van de verkregen middelen door deze overheid kan er echter wel sprake zijn van staatssteunverlening aan ondernemingen. Bij het opzetten van een project is het daarom belangrijk om duidelijk te bepalen wie de financiering ontvangt en voor welke doeleinden. De koppeling van de financiering aan specifieke activiteiten kan helpen bij een eventuele aanmelding bij de Commissie maar ook bij de toepassing van de EG-verordening en die van de aanmeldingsplicht vrijstellen.

Er zijn interdepartementale afspraken gemaakt over de procedures van advies en melding van steunmaatregelen (Stcrt. 2003, 187, p. 16). Voor provincies en gemeenten, die zelf verantwoordelijk zijn voor het naleven van de staatssteunregels, is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het aangewezen ministerie dat in overleg met het betreffende vakministerie staatssteunzaken afhandelt.

Zoals de Tweede Kamer is meegedeeld bij brief van 12 december 2005 (Kamerstukken II 2005/06, 29 684, nr. 44) is de nadeelcompensatie voor de kokkelsector in verband met het kabinetsbesluit tot beëindiging van de kokkelvisserij een vergoeding die de overheid op grond van het nationale recht verplicht is te betalen ter voorkoming van onrechtmatig handelen. Bij de vaststelling van de hoogte van deze compensatie is de overheid binnen de grenzen van het nationale recht en de jurisprudentie gebleven. De nadeelcompensatie is dan ook geen staatssteun, zodat deze niet ter goedkeuring aan de Europese Commissie behoeft te worden voorgelegd.

7. verhouding tot de Algemene wet bestuursrecht

Op de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om subsidies te verstrekken is titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Deze titel geeft een wettelijk kader voor alle subsidies van het Rijk en decentrale overheden. De artikelen van de Awb die hier van belang zijn bevatten in beginsel dwingende regels. In enkele gevallen bestaat de mogelijkheid tot afwijking van die regels. In dit voorstel van wet is van de mogelijkheden tot afwijking van dan wel aanvulling op het Awb-regime nauwelijks gebruik gemaakt. Zo wordt bijvoorbeeld met betrekking tot evaluatie artikel 4:24 Awb gevolgd, dat aangeeft dat ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk. En zo voorziet artikel 4:44, eerste lid, onder b, Awb, reeds in de mogelijkheid om bij een meerjarige subsidieverlening de subsidie jaarlijks voor een gedeelte vast te stellen (tussentijdse subsidievestigingen). Bij de beschikking tot subsidieverlening kan namelijk worden bepaald dat de aanvraag tot vaststelling wordt ingediend telkens na afloop van een gedeelte van het tijdvak waarvoor de subsidie is verleend. Het bevoegd gezag zal dus in een concreet geval kunnen besluiten toepassing te geven aan dit artikel. Ook zal het bevoegd gezag op grond van artikel 4:54 Awb bij de beschikking tot subsidieverlening kunnen besluiten tot voorschotverlening, en daarbij in de beschikking bepalen welk bedrag en de wijze waarop aan die voorschotverlening invulling wordt gegeven. Met betrekking tot rechtsbescherming geldt eveneens dat de algemene regels van de Awb van toepassing zijn.

artikelsgewijze toelichting

artikel 1

Voor de definities van waddengebied en Waddenzee wordt in artikel 1 omwille van een eenduidige begripsbepaling en de nauwe samenhang aangesloten bij de begripsomschrijving van de PKB Derde Nota Waddenzee. De PKB-begrenzing luidt: ‘het waddengebied omvat de Waddenzee, de waddeneilanden, de zeegaten tussen de eilanden, de Noordzeekustzone tot 3 zeemijl uit de kust, alsmede het grondgebied van de aan de Waddenzee grenzende vastelandsgemeenten’.

artikel 2

Artikel 2 noemt de doelstellingen van het Waddenfonds. Deze doelstellingen zijn terug te voeren op de categorieën zoals deze door de Adviesgroep Waddenzeebeleid zijn benoemd (zie paragraaf 1 van het algemene deel van deze toelichting). Vanzelfsprekend dienen de activiteiten een additioneel karakter te hebben. Het zijn dus geen als regulier te waarden beheers- of onderhoudswerken. Dit vloeit voort uit het kabinetsstandpunt. Ook activiteiten die uitgevoerd worden of gelokaliseerd zijn buiten de grenzen van het waddengebied kunnen onder de doelstellingen vallen.

Duidelijk zal daarbij zijn dat dergelijke projecten alleen voor subsidie in aanmerking komen indien de (positieve) effecten van die activiteiten aantoonbaar hun weerslag zullen vinden in het waddengebied zelf. Volledigheidshalve zij hier aangegeven dat in het tweede lid, onderdeel c, bij duurzame energiehuishouding nadrukkelijk dient te worden gedacht aan activiteiten van substantiële aard ten behoud en ontwikkeling van aan energie gerelateerde kennis en werkgelegenheid. Ten aanzien van de in dit onderdeel genoemde aangrenzende gebieden wordt bedoeld het gebied van de provincies Friesland, Groningen en de kop van Noord-Holland voor zover het betreft de gemeenten Hoorn, Wognum,

Opmeer, Obdam, Heerhugowaard, Langedijk, Harenkarspel, Zijpe en het gebied ten noorden daarvan.

artikel 3

Artikel 3 regelt de voeding en de looptijd van het Waddenfonds. Het kabinet heeft besloten €800 miljoen uit te trekken voor additionele investeringen in de Waddenzee en het waddengebied (Kamerstukken II 2004/05, 29 684, nr. 36). De investeringsperiode is vastgesteld op twintig jaar. De financiële dekking van het fonds is als volgt geregeld. Een bedrag van €750 miljoen zal worden gedekt uit aardgasbaten. Daarnaast zal €50 miljoen worden gedekt uit de algemene middelen. De nu geraamde €800 miljoen vormt een nominaal bedrag en zal via de VROM-begroting naar het Waddenfonds vloeien. Vanaf 2007 zal de begroting van het Waddenfonds als een apart onderdeel, namelijk als begrotingsfonds, in de rijksbegroting worden opgenomen en zal over de besteding van de middelen apart verslag worden gedaan.

artikel 4

Artikel 4 geeft allereerst de Minister van VROM de bevoegdheid om subsidies uit het fonds te verstrekken. Verder vindt in deze bepaling vooral de uitgavenkant van het fonds regeling. Die uitgaven worden hoofdzakelijk gedaan in de vorm van subsidies ten behoeve van activiteiten die vallen binnen de doelstellingen van het fonds (eerste lid). Uit het fonds wordt voorts nadeelcompensatie betaald in verband met de beëindiging van de mechanische kokkelvisserij met ingang van 2005 (tweede lid, onderdeel a). Deze nadeelcompensatie zal ten laste komen van het totale budget van het Waddenfonds. Het kabinet is van oordeel dat met de beëindiging van de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee de doelstellingen van het Waddenfonds worden gediend. Ook de kosten in verband met de externe advisering over de nadeelcompensatie worden betaald uit het fonds.

artikel 5

Het investeringsplan geeft de ambities met betrekking tot het Waddengebied weer en bevat een uitwerking van het ontwikkelingsperspectief. Het investeringsplan wordt opgesteld in overleg met vertegenwoordigers van bestuursorganen uit de Waddenregio en vastgesteld door de Minister van VROM. In de PKB Derde Nota Waddenzee is aangegeven welke ontwikkelingen beperkt en welke ontwikkelingen gestimuleerd worden. Samen met het ontwikkelingsperspectief voor kennis en voor duurzame energie vormt dit het investeringsplan. Het concept van het investeringsplan treft u aan als bijlage bij de memorie van toelichting. Het plan kan, op basis van een evaluatie van het Waddenfonds of op basis van nieuwe inzichten worden bijgesteld door de minister, ook weer in overleg met de regio (eerste lid). Naast het investeringsplan is er een uitvoeringsplan dat voor de kortere termijn de hoofdprioriteiten voor investeringen in het waddengebied geeft (tweede lid). Dit uitvoeringsplan wordt vastgesteld door de bestuursorganen uit de regio, maar heeft wel de goedkeuring van de minister.

artikel 6

In artikel 6 zijn de toelatingscriteria opgenomen waaraan projectaanvragen moeten voldoen om voor fondsondersteuning in aanmerking te komen. Wordt aan een van deze eisen niet voldaan, dan wordt de aanvraag niet verder in behandeling genomen. Het eerste lid van artikel 6 bevat de toelatingseisen waaraan een aanvraag moet voldoen. In de onderdelen a en b gaat het vooral om de toetsing aan de zogenoemde

toetsingskaders. De onderdelen c tot en met e gaan vooral in op vormvereisten, terwijl de onderdelen f tot en met i de financiële toets betreffen.

Het spreekt vanzelf dat slechts de aanvragen die bijdragen aan de doelen van het Waddenfonds in aanmerking kunnen komen voor subsidie (onderdeel a). Bijdragen uit het Waddenfonds moeten voorts passen binnen het investeringsplan (onderdeel b).

Onderdeel c verwijst naar de in het kader van het wetsvoorstel op stellen ministeriële regeling, waarin zal worden opgenomen welke gegevens een aanvraag tot subsidie dient te bevatten. Het spreekt overigens voor zich dat een aanvrager de mogelijkheid krijgt om een eventueel onvolledige aanvraag aan te vullen.

De vereiste mate van cofinanciering in onderdeel d is een gebruikelijk criterium in de sfeer van subsidiewetgeving. Het gaat er hierbij om dat de aanvrager door het verrichten van eigen inspanningen elders financiële middelen weet te verwerven of door het nemen van eigen financieel risico ook zelf een belang krijgt bij het project.

Uit het Waddenfonds te subsidiëren projecten moeten er toe doen. Enkele grote projecten, kunnen meer impact hebben dan vele kleine projecten. Een minimum drempelbedrag aan subsidie per project waarborgt dat alleen projecten van een zekere omvang, die ook echt iets kunnen bijdragen aan de doelen van het fonds, subsidie krijgen (onderdeel e).

Het Waddenfonds is bedoeld om additionele taken te financieren. Het fonds mag geen wettelijke of reguliere taken, die door bestuursorganen werkzaam (dus inclusief Rijk) in de regio worden verricht, financieren. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor zogenoemde compenserende activiteiten die plaatsvinden in het kader van de aardgaswinning in het waddegebied overeenkomstig de verleende vergunning of activiteiten in dat kader die schadeherstel als oogmerk hebben (onderdeel f). Het criterium in onderdeel g ziet op de levensvatbaarheid van het project op lange termijn.

Onderdeel h ziet erop dat projecten ‘merit goods’ moeten betreffen. Het moet gaan om projecten waarvan de aanvrager aannemelijk kan maken dat sprake is van marktfalen ten gevolge waarvan de te realiseren producten niet zonder subsidie door de markt tot stand worden gebracht.

Overigens kunnen decentrale overheden hun subsidieaanvragen indienen in de vorm van een gebundeld project. Dat laat echter onverlet dat het Rijk de afzonderlijke projecten zal beoordelen. Na deze beoordeling zal de uitkering en verantwoording over subsidies voor de goedgekeurde projecten zoveel mogelijk gebundeld worden.

In het tweede lid van artikel 6 is een hardheidsclausule opgenomen. Deze clausule maakt het mogelijk om het vereiste van cofinanciering buiten toepassing te laten (onderdeel d). Hierbij kan worden gedacht aan een projectvoorstel van een natuurorganisatie, dat na toepassing van alle toelatings- en wegingscriteria zeker voor een bijdrage in aanmerking zou komen, maar waarbij indiener met een goede rechtvaardiging aangeeft niet te kunnen voldoen aan het minimumpercentage voor cofinanciering.

artikel 7

De activiteiten in het kader van artikel 6 leiden dus tot een lijst met in beginsel uit het Waddenfonds te subsidiëren projecten. De overgebleven aanvragen, te weten de aanvragen die hebben voldaan aan de toelatingscriteria, worden vervolgens door een adviescommissie beoordeeld aan de hand van de in artikel 7 opgenomen wegende criteria waardoor de projecten in een bepaalde volgorde worden geplaatst. De commissie kan in haar advies, gemotiveerd, oordelen dat bepaalde projecten vanwege hun beperkte kwaliteit

niet voor subsidie in aanmerking zouden moeten komen. Uiteindelijk is het de minister die beslist. In geval het totale bedrag aan subsidies het subsidieplafond overschrijdt zullen de laatste projecten van de lijst niet voor een bijdrage in aanmerking komen. Artikel 7 regelt de samenstelling van deze adviescommissie en geeft de wegingscriteria op basis waarvan de commissie ontvankelijke aanvragen dient te beoordelen.

Het eerste tot en met derde lid regelen de instelling, samenstelling en benoeming van de adviescommissie. De commissie bestaat uit onafhankelijke leden, die door vertegenwoordigers van de regio zijn voorgedragen. De minister benoemt de leden maar kan daarbij niet afwijken van de voordrachten. Het zesde lid biedt de mogelijkheid de werkwijze van de commissie bij ministeriële regeling vast te leggen.

Het vierde lid geeft de (wegings)criteria waarmee de commissie in elk geval rekening houdt bij de beoordeling van projectaanvragen.

De commissie kan, goed gemotiveerd, oordelen dat bepaalde projecten op grond van hun kwaliteit alsnog niet voor subsidie in aanmerking zouden moeten worden gebracht. Maar uiteindelijk beslist de minister of een project subsidie krijgt of niet. Het advies van de commissie is hierbij zwaarwegend. Wijkt de minister hiervan af, dan zal dit vanzelfsprekend worden gemotiveerd.

Toepassing van de wegingscriteria staat vanzelfsprekend in redelijke verhouding tot de aard en omvang van een project. Zo zal voor een beperkt lokaal project de aanvrager geen 'draagvlak' in een geheel ander deel van het waddengebied behoeven aan te voeren, noch zal de afwezigheid van dit draagvlak bij de beoordeling van een project een rol kunnen spelen.

De wegingscriteria vermeld in het vierde lid kunnen als volgt worden toegelicht.

In de PKB Derde Nota Waddenzee is aangegeven welke ontwikkelingen beperkt en welke ontwikkelingen gestimuleerd worden. Samen met het ontwikkelingsperspectief voor kennis en voor duurzame energie vormt dit het investeringsplan. Bijdragen uit het Waddenfonds moeten passen binnen dit plan. Naarmate een project beter aansluit bij het ontwikkelingsperspectief, zal het hoger scoren bij de beoordeling van de aanvraag (onderdeel a).

Rijk en regio hebben met elkaar de belangrijkste prioriteiten voor de eerste vijf jaar van het Waddenfonds benoemd in het uitvoeringsplan. De slaagkans van het projectvoorstel kan onder andere worden beïnvloed door de mate waarin het beantwoordt aan de in het uitvoeringsplan opgenomen prioriteiten die passen binnen de doelen van het Waddenfonds. Zo zal binnen het Uitvoeringsplan 2007-2012 worden gekozen voor prioritaire thema's als herstel van soorten en systemen, het voorkomen van scheepsrampen, duurzaam toerisme en de Waddenacademie (onderdeel b).

In beginsel wordt gestreefd naar een evenwichtige verdeling tussen ecologische en economische investeringen in het waddengebied. Evenwel, naarmate een projectaanvraag aantoonbaar zowel een ecologische als economische bijdrage levert aan het waddengebied zal het hoger scoren bij de beoordeling van de aanvraag (onderdeel c).

In het waddengebied zijn meerdere overheden en maatschappelijke organisaties actief. Onderdeel d bepaalt dat naarmate een projectvoorstel door meerdere van deze regionale partijen of partners wordt gesteund de kans groter is dat het in aanmerking komt voor een bijdrage uit het Waddenfonds.

De bijdragen uit het Waddenfonds zijn bedoeld als 'trigger money' en dienen daarom te worden aangevuld door cofinanciering van de aanvrager zelf of uit andere financieringsbronnen zoals EU-fondsen of bijdragen uit het Investeringsbudget Landelijk

Gebied (ILG). Onderdeel e brengt tot uitdrukking dat naarmate de aanvrager het project meer of beter cofinanciert en daarmee het totaalbedrag dat in het waddengebied wordt geïnvesteerd groter is, het project eerder voor toewijzing in aanmerking komt.

Met de formulering in onderdeel f wordt beoogd dat bij de beoordeling van de aanvraag zowel kwalitatieve als zo mogelijk kwantitatieve aspecten een rol spelen.

Met het innovatiecriterium in onderdeel g wordt bedoeld aan te geven dat nieuwe projecten of reeds bestaande projecten met een voorbeeldfunctie voor andere activiteiten die bijdragen aan de realisatie van de doelen van het fonds eerder voor een bijdrage uit het fonds in aanmerking komen. Bij haalbaarheid en uitvoerbaarheid in onderdeel h gaat het om het identificeren van belemmeringen die realisatie van het project op voorhand onmogelijk maken. Doelmatigheid in onderdeel i gaat om de beantwoording van de vraag of het project voldoende “value for money” genereert. Nadere specificering van de wegingscriteria vermeld in het vierde lid, onder a tot en met i, vindt plaats bij ministeriële regeling (artikel 9, eerste lid, onderdeel d).

Slechts indien het beschikbare bedrag ontoereikend is om aan alle projecten die naar het oordeel van de commissie voor subsidie in aanmerking komen daadwerkelijk subsidie toe te kennen, geeft de commissie een rangschikking aan in de projecten (vijfde lid). De minister kent vervolgens in de door de commissie aangegeven volgorde subsidie toe aan projecten, voorzover toekenning mogelijk is binnen het totaal beschikbare subsidiebedrag.

artikel 8

Dit artikel regelt een aantal overige uitvoeringsaspecten die zijn verbonden aan de subsidieverlening. Dit geldt allereerst voor het in het eerste lid genoemde beoordelingsgremium. In de PKB Derde Nota Waddenzee wordt de bevoegde bestuursorganen in het waddengebied opgedragen een beheer- en ontwikkelingsplan (B&O-plan) waddengebied op te stellen waarin het regionale beleid voor de Waddenzee en het direct daarmee samenhangende gebied is neergelegd. Dit plan kent uiteraard een directe samenhang met de subsidieaanvragen voor het Waddenfonds. Het is daarom van belang dat de bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor het B&O-plan aan de minister hun oordeel over de subsidieaanvragen kenbaar kunnen maken. Gelet op de brede doelstelling van het Waddenfonds ligt het voor de hand een dergelijk oordeel zo mogelijk breed gedragen wordt. Naast bestuurders zou er dus ook plaats moeten zijn voor vertegenwoordigers van natuurorganisaties, economische organisaties, de Raad voor de Wadden en kennisinstituten. Temeer daar het B&O-plan wordt opgesteld en uitgevoerd in nauw overleg met deze organisaties. Ingevolge artikel 7 zal de Adviescommissie Waddenfonds onder meer nagaan in hoeverre voor een subsidieaanvraag draagvlak bestaat in de regio. De commissie dient dit aspect, indien van belang, mee te wegen in het oordeel dat zij geeft over de subsidieaanvraag. Het oordeel, bedoeld in artikel 8, eerste lid, dat door de regio wordt uitgebracht aan de minister zal naar verwachting een meer bestuurlijke invulling kennen.

Zoals eerder aangegeven is de Minister van VROM ingevolge artikel 4, eerste lid, bevoegd om subsidies uit het fonds te verstrekken. Omdat het verstrekken van nadeelcompensatie aan de kokkelvisserij valt onder de bevoegdheid en de verantwoordelijkheid van de Minister van LNV, bepaalt het derde lid dat de Minister van VROM geld uitkeert aan de Minister van LNV in verband met de in artikel 4, tweede lid, bedoelde nadeelcompensatie aan de kokkelvissers. De Minister van VROM is immers verantwoordelijk voor en belast met het beheer van het fonds, terwijl de feitelijke betaling

van nadeelcompensatie aan de kokkelvissers valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van LNV.

artikel 9

Zoals eerder vermeld in het algemene deel van deze toelichting zijn de algemene regels van de subsidietitel van de Awb van toepassing. Hetgeen in de ministeriële regeling wordt opgenomen vormt dan ook, voor zover noodzakelijk, een aanvulling op deze bepalingen. Het eerste lid bevat de basis voor het stellen van regels met betrekking tot de gegevens die bij een aanvraag dienen te worden verstrekt en de wijze van subsidieverstrekking. Ingevolge het tweede lid kunnen in de ministeriële regeling het subsidieplafond, regels voor cofinanciering en het drempelbedrag, aanvullende of preciserende beoordelingscriteria en de verplichtingen van de subsidieontvanger worden opgenomen. Toerekening van activiteiten in een project naar doelstellingen is nodig omdat de maximumpercentages aan subsidie niet voor alle doelstelling gelijk zijn.

Voor zover een voornemen tot subsidieverstrekking als een voorgenomen steunmaatregel in de zin van artikel 87, eerste lid, EG-verdrag is aan te merken, dient dit voornemen ingevolge artikel 88, derde lid, van het EG-verdrag tijdig bij de Commissie te worden aangemeld. Wordt deze verplichting niet nagekomen, dan kan de Commissie bepalen dat een subsidieverstrekking in strijd is met de artikelen 87 en 88 van het EG-verdrag en dat het subsidiebedrag met rente moet worden terugbetaald. Strijdigheid met deze communautaire verplichting dient uiteraard voorkomen te worden. Met het oog daarop wordt mede aan de hand van de gegevens die bij de aanvraag worden verstrekt nagegaan of voornemens tot subsidieverlening aan de Commissie moeten worden voorgelegd.

In de ministeriële regeling zal daartoe worden geregeld dat de Minister van VROM kan besluiten de aanvraag (geheel of gedeeltelijk) aan te melden bij de Commissie overeenkomstig artikel 88, derde lid, EG-verdrag. De beslissing tot subsidieverlening wordt dan opgeschort voor het aangemelde deel totdat de Commissie heeft doen blijken geen bezwaar te hebben tegen de voorgenomen steunverlening, of totdat de procedure, bedoeld in artikel 88, tweede lid, van het Verdrag - de zogenoemde formele onderzoeksprocedure - is afgerond met een positieve of voorwaardelijke beschikking. Tevens zal worden voorzien in de mogelijkheid om een aanvraag af te wijzen, indien de Commissie de formele onderzoeksprocedure afsluit met een negatieve beschikking.

artikel 10

Om te kunnen beoordelen of subsidieontvangers zich aan de gestelde voorwaarden en aan de op hen rustende verplichtingen houden, dient toezicht op de naleving daarvan uitgeoefend te kunnen worden. Voor de aanwijzing van de daarmee te belasten toezichthouders is een wettelijke grondslag vereist. Het eerste lid strekt daartoe. Ten aanzien van de aan te wijzen toezichthouders is verder afdeling 5.2 van de Awb van toepassing.

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,