

Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)

Aan:
de voorzitter van
de Coördinatie Commissie voor
Europese Integratie- en Associatieproblemen

Datum
14 november 2002

Doorkiesnummer
070 – 348 6782

Onderwerp
Beheer van communautaire programma's door netwerken van nationale agentschappen

Inleiding

In haar vergadering van 7 mei 2002 heeft de ICER besloten tot het instellen van een interdepartementale werkgroep die een rapport zou voorbereiden over de mededeling van de Europese Commissie 'Beheer van de communautaire programma's door netwerken van nationale agentschappen' (COM(2001) 648 def. van 13 november 2001).

De mededeling past in het streven van de Commissie om het beheer van communautaire programma's te externaliseren. Externalisering kan, behalve door delegatie aan communautaire agentschappen, ook plaatsvinden door delegatie van uitvoeringsbevoegdheden aan netwerken van nationale agentschappen (NA's). Volgens de visie van de Commissie kunnen NA's openbare organen zijn, of organen die, onder toezicht van de staat, zijn belast met overheidstaken. De mededeling dient te worden gezien tegen de achtergrond van het feit dat lidstaten zich nu al vaak in een moeilijke positie bevinden bij het beheer en de uitvoering van Europese fondsen en programma's. De mededeling besteedt weinig aandacht aan de nationale juridisch/bestuurlijke gevolgen van de voorgestelde inzet van NA's voor het beheer van communautaire programma's.

De hierna volgende aanbevelingen zijn opgesteld op basis van een rapport geschreven door een ad-hoc werkgroep van de ICER (voor samenstelling, zie bijlage 2). Het rapport en de aanbevelingen zijn op 3 september 2002 door de ICER behandeld. Het rapport treft u aan als bijlage 1 bij dit advies.

Algemene conclusies

Achtergrond

In de Mededeling inzake het Beheer van de communautaire programma's door netwerken van nationale agentschappen (NA's) maakt de Commissie duidelijk dat zij de positie van de NA's

meer wil formaliseren. De Mededeling maakt onderdeel uit van het externaliseringsbeleid dat de Commissie voor ogen staat.

Begripsafbakening

De Commissie verstaat onder ‘agentschappen’, “externe nationaal-rechtelijke of openbare organen of organen die zijn belast met overheidstaken onder toezicht van de staat”.

De nationale agentschappen dienen belast te worden met het beheer van communautaire programma’s. Een NA hoeft niet per se te worden opgericht met het oog op de uitvoering van een programma, het kan reeds in een lidstaat bestaan los van enig programma. Onder netwerkbeheer moet worden verstaan het beheer van programma’s door NA’s die gezamenlijk een netwerk vormen doordat ze allemaal zijn verbonden aan een programma

Een NA in de betekenis die de Commissie eraan geeft, is een bredere categorie dan het Nederlandse ‘agentschap’. In Nederland wordt onder ‘agentschap’ verstaan een departementsonderdeel met een eigen budget en een zekere mate van bevoegdheid tot zelfstandig handelen. Het agentschap is intern verzelfstandigd maar blijft hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Sinds 2001 spreekt de Comptabiliteitswet van een baten-lastendienst en niet meer van een agentschap. Daarmee verdween het agentschap echter niet als organisatorisch (dienst)onderdeel binnen het rijk. In lagere regelgeving wordt de term nog regelmatig gebruikt. Er kunnen ook zelfstandige bestuursorganen als NA zoals bedoeld in de mededeling worden ingeschakeld of privaatrechtelijke instanties buiten de overheid mits zij onder garantie van de lidstaat hun taken uitvoeren.

Attributiebeginsel en subsidiariteitstoets

Het netwerk bestaat uit NA’s die door de lidstaten worden aangewezen om bepaalde taken voor rekening van de Commissie uit te voeren. Als uitgangspunt dient te gelden dat overeenkomstig het attributiebeginsel de inzet van NA’s betrekking heeft op beleidsterreinen waarop de Gemeenschap bevoegdheid tot optreden heeft.

De subsidiariteitstoets heeft betrekking op de doelstellingen van beoogd overheidsbeleid. Naar de mening van de ICER kan die toets alleen worden toegepast op het programma dat de basis vormt voor de inzet van NA’s: kunnen de betrokken doelstellingen beter door de EG worden bereikt? De inzet van NA’s doet niet af aan het feit dat de desbetreffende besluiten een optreden van de Gemeenschap behelzen. Het inzetten van NA’s (door de EG) behelst enkel dat de uitvoering dichterbij het nationale niveau plaatsvindt en kan niet worden gelijkgesteld met optreden door lidstaten zelf.

Op het instrumentarium, in onderhavig geval het instellen van een netwerk van NA’s en dit netwerk inschakelen bij het beheer van een communautair programma, dient dus niet de subsidiariteitstoets maar eerder de proportionaliteitstoets te worden toegepast: gaat dit verder dan noodzakelijk, laat dit zo veel mogelijk ruimte voor nationale besluiten?

Regelgevend kader

Voor het basisbesluit van de Gemeenschapswetgever waarin het netwerk van NA’s als vorm van beheer wordt genoemd, geeft de Commissie twee varianten. In de eerste variant zou deze vorm van beheer in ieder besluit waarin het desbetreffende programma wordt ingesteld, worden vermeld. Bij de tweede variant zou een specifieke kaderregeling worden vastgesteld waarin de beginselen, de voorwaarden en de instrumenten voor de inzet van NA’s zijn geregeld. De Commissie heeft een voorkeur voor de eerste variant omdat het moeilijk zal zijn in een kaderregeling alle mogelijke toekomstige gevallen voldoende gedetailleerd te regelen.

De ICER deelt de voorkeur voor de eerste variant omdat daarmee de bevoegdheid om te besluiten tot de inzet van NA's duidelijker in de handen van de Gemeenschapswetgever wordt gelegd. De ICER wijst dan ook de gedachte van de Commissie af dat in bepaalde omstandigheden de Commissie een beroep kan doen op beheer door een netwerk van NA's zonder dat een besluit van de Gemeenschapswetgever eraan refereert.

Volgens de mededeling zal in een Commissiebesluit, op basis van delegatie van Raad en EP, worden aangegeven wat de minimumvereisten voor een NA zijn waarop de lidstaten hun keuze moeten baseren en wat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Commissie en lidstaten met betrekking tot de NA's zal zijn. Tevens wordt geregeld dat de nationale autoriteiten, (de bevoegde diensten van) de Commissie en de Europese Rekenkamer toegang hebben tot de administratie betreffende de communautaire middelen van het NA. Dit besluit speelt een belangrijke rol bij de operationalisering van het NA in de lidstaat. Hetgeen daarin is vastgelegd, kan grote consequenties hebben voor de lidstaat. De lidstaat staat immers garant voor het NA en als deze in gebreke blijft, is de lidstaat in de visie van de Commissie verantwoordelijk. De vraag rijst daarom of, en zo ja, op welke wijze, de Commissie de bevoegdheid dient te krijgen een dergelijk besluit vast te stellen. De ICER beantwoordt deze vraag negatief, zich daarbij baserend op de door de ICER vastgestelde 'Richtsnoeren comitologie'. Een dergelijk besluit zou namelijk verplichtingen voor nationale autoriteiten behelzen en toezichtsbevoegdheden regelen. Dergelijke essentiële beleidskeuzen horen thuis in een basisbesluit.

Aanwijzing van het NA

De minister moet een NA aanwijzen voor in beginsel de gehele duur van het communautaire programma en dient de Commissie hierover via de gebruikelijke schriftelijke procedure te informeren. De aanwijzing impliceert dat de nationale overheid een keuze maakt. De aanwijzing van een NA dient openbaar te worden gemaakt. Bij aanwijzing van een ZBO als NA zal de desbetreffende regelgeving de bevoegdheid hiertoe moeten geven.

Toezicht op het NA

De aanwijzing van een NA heeft gevolgen voor het op het NA uit te oefenen toezicht. De Commissie neemt als uitgangspunt dat zij de hoofdrol heeft bij de aansturing van het NA en dat zij ook eindverantwoordelijk is voor de uitvoering van het betrokken programma (waarvan de inzet van NA's een onderdeel is). De lidstaat staat echter naar de mening van de Commissie garant voor het NA. Dit zou kunnen leiden tot dubbel toezicht op het NA, namelijk zowel door de Commissie als door de lidstaat. Naar de mening van de ICER is dubbel toezicht onwenselijk en dient het zoveel als mogelijk te worden vermeden. Het is de Commissie die toezicht dient te houden op het NA. Wel dient de betrokken minister er rekening mee te houden dat Nederland aangesproken kan worden door de Commissie als het NA in gebreke blijft. In dat geval, waarin dus de aansturing van het NA door de Commissie onvoldoende uitwerking heeft, kan de minister er belang bij hebben over mogelijkheden te beschikken op grond waarvan kan worden ingegrepen. De minister heeft daarvoor zo nodig dankzij de Wet toezicht Europese subsidies en artikel 44 van de Comptabiliteitswet de beschikking over bevoegdheden om – daar waar de Staat een rol heeft - informatie te verkrijgen dan wel toezicht te houden met betrekking tot subsidies die voortvloeien uit communautaire fondsen

en programma's. Daarnaast kan de relatie (taken en bevoegdheden) tussen betrokken minister met het NA nader worden geregeld in specifiek voor het NA van toepassing zijnde wet- en regelgeving en overeenkomsten.

Begrotingsaspecten

De NA's die ingezet worden bij de uitvoering van een communautair programma zullen taken moeten uitoefenen waar gemeenschapsmiddelen mee gemoeid worden. Dit omvat dan ook de overdracht van deze middelen namens de Gemeenschap aan de begunstigen van het betrokken programma. De omvang van deze middelen zal in het programma dienen te zijn aangegeven. In beginsel is daardoor de inzet van NA's budgetneutraal in vergelijking met bijvoorbeeld de inzet van communautaire agentschappen. Daar komt bij dat naar de mening van de Commissie de inzet van NA's een gunstige kosten/baten-verhouding moet hebben in vergelijking met beheer in eigen hand. Dit betekent dat deze vorm van beheer zelfs een budgetdrukkend effect zou kunnen hebben. De ICER is van mening dat de Commissie in ieder voorstel moet aangeven op welke wijze inderdaad efficiency winst plaatsvindt. Het kan niet voorshands worden aangenomen.

Bevoegdheden, verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid

De grootste vragen bij het beheer door NA's betreffen de mogelijke onduidelijkheid over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister jegens een NA en over de Europeesrechtelijke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de Staat in dezen. Naarmate het minder goed lukt om de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk vast te leggen in Europese en nationale regels, zullen de risico's voor minister en Staat groter zijn. Met het oog op mogelijke aanspraakstellingen door de Commissie, zal in het toepasselijke regelgevingskader zo nauwkeurig mogelijk moeten worden aangegeven onder welke omstandigheden de Commissie zich tot de lidstaat mag wenden, welke modaliteiten de vorderingen tegen de lidstaat kunnen behelzen (netto bedragen, boetes, rentes) en hoe de bewijslast is geregeld.

Aanbevelingen

A. Aanbevelingen met betrekking tot de consequenties voor de Nederlandse overheid van het gebruik van nationale agentschappen in het kader van het beheer van communautaire programma's

1. Ministeries die op dit moment reeds betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van bestaande en toekomstige communautaire actieprogramma's waarbij sprake is, dan wel kan zijn van nationale agentschappen, brengen aan de hand van dit advies met name het volgende in kaart en brengen, zo nodig, daarin verbeteringen aan:
 - a. de procedure van aanwijzing van een nationaal agentschap;
 - b. de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen Commissie, nationaal agentschap en minister(ie);
 - c. de communautaire en nationale financiering;
 - d. het toezicht op het nationaal agentschap (incl. beheer- en controlesystemen).
2. Vanwege de mogelijke Europeesrechtelijke, bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke aspecten worden de centrale directies juridische zaken en wetgeving nadrukkelijk door de beleidsdirecties en/of directies internationale/Europese zaken betrokken bij de totstandkoming en de tenuitvoerlegging van een programma waarbij een netwerk van nationale agentschappen aan de orde is.

3. Vanwege de financieel-beheersmatige aspecten worden de centrale directies financieel-economische zaken en de departementale accountantsdiensten nadrukkelijk door de beleidsdirecties en/of directies internationale/Europese zaken betrokken bij de totstandkoming en de tenuitvoerlegging van een programma waarbij een netwerk van nationale agentschappen aan de orde is.
4. In punt 10 a van het op te stellen BNC-fiche met betrekking tot een voorstel van de Commissie tot een programma waarbij een netwerk van nationale agentschappen kan/zal worden gebruikt, wordt deze vorm van beheer duidelijk vermeld. De toelichting in de BNC-leidraad wordt in dit opzicht verduidelijkt.
5. In punt 11 a van een dergelijk BNC-fiche wordt aangegeven welke consequenties voor nationale regelgeving het gebruik van nationale agentschappen heeft.
6. De betrokken minister maakt de aanwijzing van een nationaal agentschap openbaar. De aanwijzing geschiedt door middel van de daarvoor geëigende Nederlandse wet- en regelgeving. In deze wet- en regelgeving kan, met inachtneming van hetgeen al op Europees niveau en in Nederlandse wetgeving zoals de Comptabiliteitswet 2001 en Wet toezicht Europese subsidies is vastgesteld, de relatie tussen minister(ie) en nationaal agentschap nader worden geregeld (taken en bevoegdheden).
7. De minister die een nationaal agentschap heeft aangewezen dient er rekening mee te houden dat Nederland aangesproken kan worden als het nationaal agentschap in gebreke blijft. Ook al kan de minister er daarom belang bij hebben over mogelijkheden te beschikken tot ingrijpen, wordt dubbel toezicht op het nationaal agentschap, namelijk zowel door de Commissie als door de lidstaat, zoveel mogelijk vermeden.

B. Aanbevelingen ten behoeve van Nederlandse onderhandelaars betrokken bij de voorbereiding van EG-besluiten waarin mogelijk het beheer van programma's aan nationale agentschappen zal worden overgedragen

8. Van geval tot geval wordt bekeken welke optie het beste is om de doelstellingen van een communautair programma te bereiken. *In abstracto* kan het gebruik van nationale agentschappen als meer proportioneel worden beoordeeld vanwege de door de Commissie aangevoerde voordelen van nabijheid, complementariteit, flexibiliteit en middelenconcentratie. Daar staat tegenover het aspect dat de inzet van nationale agentschappen in de praktijk veel controle- en andere flankerende activiteiten zal vergen van de kant van de lidstaten willen deze garant kunnen staan voor de resultaten van de nationale agentschappen.
9. Bij de behandeling van een voorstel van een netwerk van nationale agentschappen in het kader van de Raad c.q. in het kader van een comité wordt de noodzakelijke aandacht besteed aan de uitwerking van de bevoegdheidsverdeling tussen Commissie, nationaal agentschap en nationale overheid.
10. De verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling tussen Commissie, lidstaten en nationale agentschappen wordt, overeenkomstig de door de ICER vastgestelde 'Richtsnoeren comitologie', niet geregeld in een besluit vastgesteld door de Commissie.
11. De keuze voor de vorm en de inrichting van een aan te wijzen nationaal agentschap wordt aan de lidstaten gelaten.

12. De onderhavige aanbevelingen worden opgenomen in de in voorbereiding zijnde Leidraad voor onderhandelaars.

Namens de Interdepartementale Commissie Europees Recht,

Th.J.A.M. de Bruijn
(voorzitter)

P. H. Holthuis
(voorzitter)

Postadres Secretariaat ICER:

*Kamer 8A44
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG
fax: (070) 3 48 5522*