

Prof. mr. drs. W. den Ouden
Mr. M.J. Jacobs
Mr. N. Verheij

Subsidiericht

Tweede druk

Omslagontwerp: H2R Vormgeving & Communicatie

ISBN 978-90-13-07791-9

ISBN 978-90-13-09690-3 (E-book)

NUR 823-302

© 2011 W. den Ouden, M.J. Jacobs, N. Verheij

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h t/m 16m Auteurswet jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor verschuldigde wettelijke vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever(s) geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan.

Op alle uitgaven van Kluwer zijn de algemene leveringsvoorwaarden van toepassing. Deze kunt u lezen op www.kluwer.nl of kunt u opvragen bij onze klantenservice.

VOORWOORD BIJ DE EERSTE DRUK

Wij hebben alle drie iets met subsidies. Den Ouden en Jacobs zijn beiden op een onderwerp uit het subsidierecht gepromoveerd. Verheij heeft het zover nooit geschopt, maar is als wetgevingsjurist en als annotator nauw bij het subsidierecht betrokken (geweest). Daarom leek het ons leuk er gezamenlijk een boek over te schrijven. Het resultaat ligt voor u. Wij hebben er in ieder geval veel plezier aan beleefd.

Dit boek beoogt een handzaam overzicht te geven van de stand van zaken in het subsidierecht. Het bouwt voort op het door Verheij geschreven hoofdstuk over subsidies in: N. Verheij, H.G. Lubberdink, Algemene wet bestuursrecht, derde tranche, Zwolle 1996 (deel 29 uit deze serie studiepockets). Onderdelen van die tekst uit 1996 bleken nog bruikbaar, maar veel is ingrijpend herschreven, uitgebreid en natuurlijk geactualiseerd.

Ons vertrekpunt ligt bij de bepalingen van titel 4.2 Awb, de subsidietitel, die in 1998 in werking trad en inmiddels wel mag worden beschouwd als het hart van ons subsidierecht. Daarnaast bespreken wij uiteraard de relevante jurisprudentie en is, om het de lezer gemakkelijk te maken, aan het einde van ieder hoofdstuk een lijstje met literatuursuggesties opgenomen voor wie zich verder in een onderwerp wil verdiepen.

Geheel nieuw is het hoofdstuk over Europese subsidies en regels inzake steunverlening en aanbesteding. Over deze onderwerpen is al veel literatuur beschikbaar, maar daarin wordt vaak weinig aandacht besteed aan het snijvlak tussen Europees en Nederlands (subsidie) recht en doorwerking van het Europees recht in het Nederlandse subsidierecht, de onderwerpen waarop wij ons hebben geconcentreerd.

De verschillende hoofdstukken van dit boek zijn in eerste instantie telkens door één of twee van ons geschreven, maar wij nemen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor het boek als geheel. Het kostte soms enige discussie voor wij dat konden doen, maar dat is juist het aardige van samen een boek schrijven.

Verheij hecht er aan er (wederom) uitdrukkelijk op te wijzen dat hij als wetgevingsjurist nauw betrokken was bij de totstandkoming van de subsidietitel van de Awb, opdat de lezer weet uit welke hoek de wind (in dit geval: mede) waait.

Wij alle drie hechten er aan op deze plaats veel dank te zeggen aan Christine Visser, ten tijde van het schrijven van dit boek student-assistent aan de Universiteit Leiden. Zij smeedde onze teksten tot één geheel, nam het manuscript nauwgezet door op schrijffouten, helderheid en uniformiteit en verzorgde de trefwoorden-, en jurisprudentieregisters. Wij hebben met veel plezier met haar samengewerkt.

De tekst van dit boek werd afgesloten op 1 juli 2003.

Leiden/Amstelveen/Amsterdam, oktober 2003

Willemien den Ouden

Rianne Jacobs

Nico Verheij

VOORWOORD BIJ DE TWEEDE DRUK

Voor u ligt de tweede, geheel herziene druk van het boek Subsidierecht. De tekst van de eerste druk is als basis gebruikt, maar veel is ingrijpend herschreven, uitgebreid en natuurlijk geactualiseerd. Vooral het hoofdstuk over Europese subsidies en regels inzake steunverlening is behoorlijk uitgedijd. Over deze onderwerpen is de afgelopen jaren namelijk veel jurisprudentie en literatuur verschenen.

Wij willen op deze plaats Jasper Tazelaar bedanken, die als student-assistent is verbonden aan de Universiteit Leiden. Hij smeedde onze teksten tot één geheel, nam het manuscript nauwgezet door op schrijffouten, helderheid en uniformiteit en verzorgde de trefwoorden-, en jurisprudentieregisters. Hij gaf ons bovendien goede moed door na lezing van de eerste versie van het boek op te merken dat het subsidierecht 'veel leuker is dan je zou denken', een constatering die wij van harte onderschrijven. Wij wensen u dan ook veel leesplezier.

De tekst van dit boek werd afgesloten op 1 september 2011.

Willemien den Ouden
Rianne Jacobs
Nico Verheij

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord bij de eerste druk / V

Voorwoord bij de tweede druk / VII

Afkortingenlijst / XV

HOOFDSTUK 1

Inleiding / 1

- 1.1 Algemeen en bijzonder subsidierecht / 1
- 1.2 De ontwikkeling van het subsidierecht / 2
- 1.3 Titel 4.2 Awb / 4
- 1.4 De plaats van de subsidietitel in de Awb / 6

HOOFDSTUK 2

Het subsidiebegrip / 9

- 2.1 Inleiding / 9
- 2.2 De subsidiedefinitie van de Awb / 9
 - 2.2.1 Een aanspraak op financiële middelen / 10
 - 2.2.2 Door een bestuursorgaan verstrekt / 11
 - 2.2.3 Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager / 13
 - 2.2.4 Anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan verleende goederen of diensten / 16
- 2.3 Uitzonderingen / 21
 - 2.3.1 Fiscale faciliteiten / 22
 - 2.3.2 Subsidies aan overheden / 22
 - 2.3.3 De bekostiging van het onderwijs / 24
- 2.4 Subsidiesoorten / 26

HOOFDSTUK 3

De bevoegdheid om te subsidiëren / 31

- 3.1 Inleiding / 31
- 3.2 De eis van een wettelijke grondslag / 32
- 3.3 Uitzonderingen / 36

HOOFDSTUK 4

Aanwijzingen voor subsidies / 43

- 4.1 Inleiding / 43
- 4.2 Toepasselijkheid van de Aanwijzingen / 44
- 4.3 Aanpassingswetgeving / 45
- 4.4 Arrangementen / 46
- 4.5 Uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen / 50
- 4.6 Tegengaan van misbruik en borging rechtmatigheid / 51

HOOFDSTUK 5

Het proces van subsidieverstreking / 53

- 5.1 Inleiding / 53
- 5.2 De subsidieaanvraag / 55
- 5.3 De subsidieverlening / 60
- 5.4 Weigeringsgronden / 65
- 5.5 De subsidievaststelling / 69

HOOFDSTUK 6

Verplichtingen van de subsidieontvanger / 81

- 6.1 Inleiding / 81
- 6.2 Het rechtskarakter van subsidieverplichtingen / 82
- 6.3 Verplichtingen geregeld in de Awb / 83
- 6.4 Standaardverplichtingen / 85
- 6.5 Andere doelgerichte verplichtingen / 86
- 6.6 Oneigenlijke verplichtingen / 88
- 6.7 Verplichtingen opgelegd bij verleningsbeschikking of vaststellingsbeschikking / 90
- 6.8 Uitwerken van subsidieverplichtingen / 91

HOOFDSTUK 7

Betaling en terugvordering / 93

- 7.1 Betaling door het bestuursorgaan / 93
- 7.2 Terugvordering en verrekening / 101
- 7.3 Betaling door de ontvanger / 105
- 7.4 Invordering / 106

HOOFDSTUK 8

Beschikbaarheid van middelen / 109

- 8.1 Inleiding / 109
- 8.2 Het begrotingsvoorbehoud / 110
- 8.3 Het subsidieplafond / 114

- 8.4 Verdeling van het beschikbare bedrag / 120
- 8.5 Combinatie begrotingsvoorbehoud en subsidieplafond / 128

HOOFDSTUK 9

Intrekking en wijziging / 131

- 9.1 Inleiding / 131
- 9.2 Intrekking 'ex tunc' van de subsidieverlening / 132
- 9.3 Intrekking 'ex tunc' van de subsidievaststelling / 134
- 9.4 Intrekking met terugwerkende kracht / 137

HOOFDSTUK 10

Beëindiging van subsidies / 139

- 10.1 Algemeen / 139
- 10.2 Intrekking van 'lopende' subsidiebeschikkingen / 140
- 10.3 Weigering voor een volgend subsidietijdvak / 144
 - 10.3.1 De driejaarstermijn / 146
 - 10.3.2 In hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten / 147
 - 10.3.3 Het beëindigingbesluit / 148
 - 10.3.4 Gewijzigde inzichten of veranderde omstandigheden / 149
- 10.4 De redelijke termijn / 150
- 10.5 De hoorplicht / 154

HOOFDSTUK 11

De subsidieovereenkomst / 157

- 11.1 Inleiding / 157
- 11.2 De wetsgeschiedenis van artikel 4:36 Awb / 158
- 11.3 Beschikkingvervangende overeenkomsten? / 159
- 11.4 De uitvoeringsovereenkomst / 162
 - 11.4.1 Algemeen / 162
 - 11.4.2 De uitvoeringsovereenkomst met nakomingsplicht (artikel 4:36, tweede lid, Awb) / 163
 - 11.4.3 Uitvoeringsovereenkomst: toepasselijk recht en bevoegde rechter / 164
 - 11.4.4 Gevolgen van de intrekking van de verleningsbeschikking of de vaststellingsbeschikking / 167

HOOFDSTUK 12

Per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen / 171

- 12.1 Inleiding / 171
- 12.2 Facultatieve standaardregeling / 172
- 12.3 De aanvraag / 173
- 12.4 Verlening per boekjaar aan rechtspersonen / 173
- 12.5 Verplichtingen / 175

- 12.6 De vaststelling / 176
- 12.7 Invloed van de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking / 177

HOOFDSTUK 13

Handhaving / 179

- 13.1 Inleiding / 179
- 13.2 Weigeren, lager vaststellen, intrekken en terugvorderen als sanctie / 179
- 13.3 Karakter van subsidiesancties / 181
 - 13.3.1 Discretionaire bevoegdheid / 181
 - 13.3.2 Bestraffende of herstelsancties? / 183
- 13.4 Evenredigheid / 188
- 13.5 Andere handhavingsinstrumenten / 191

HOOFDSTUK 14

Rechtsbescherming / 197

- 14.1 Inleiding / 197
- 14.2 Voor bezwaar en beroep vatbare besluiten / 198
- 14.3 Wie is belanghebbende? / 202
- 14.4 De rechtsgang / 205
- 14.5 De rol van de burgerlijke rechter / 209
- 14.6 Nieuwigheden / 210
- 14.7 De verhouding tussen de subsidievaststelling en de subsidieverlening / 216
- 14.8 De hoorplicht bij de voorbereiding van subsidiebeschikkingen / 216

HOOFDSTUK 15

Subsidies en Europese regelgeving / 221

- 15.1 Inleiding / 221
- 15.2 Europese subsidies / 223
 - 15.2.1 Inleiding / 223
 - 15.2.2 Een samenspel van Europees en Nederlands recht / 224
 - 15.2.3 Europese subsidies relevant voor Nederland / 226
 - 15.2.3.1 Landbouwsubsidies / 226
 - 15.2.3.2 De structuurfondsen / 227
 - 15.2.3.3 Andere Europese subsidies / 231
 - 15.3 Europese subsidieregelingen en titel 4.2 Awb / 232
 - 15.3.1 Inleiding / 232
 - 15.3.2 Bevoegdheidsvraagstukken / 233
 - 15.3.2.1 De wettelijke grondslag voor subsidieverstrekking / 233
 - 15.3.2.2 De uitzondering: subsidiëring op basis van een Europees programma / 236
 - 15.3.2.3 Bevoegdheid tot het opleggen van sancties / 237
 - 15.3.2.4 Andere handhavingsskwesties / 240

15.3.3	Europese subsidies en een subsidieplafond / 245
15.3.4	Subsidieverplichtingen / 246
15.3.5	Intrekkings- en terugvorderingsbesluiten en algemene beginselen van behoorlijk bestuur / 249
15.4	Toezicht en aansprakelijkheid bij de uitvoering van Europese subsidies door decentrale overheden / 252
15.4.1	Inleiding / 252
15.4.2	De Wet TES / 253
15.4.3	De wet NERpe / 255
15.5	Subsidies en het staatssteunrecht / 257
15.5.1	Inleiding / 257
15.5.2	Staatssteun / 258
15.5.3	Wanneer is subsidie staatssteun? / 259
15.5.4	Hoe te handelen als subsidie staatssteun inhoudt? / 264
15.5.4.1	Weigeren van de subsidie / 264
15.5.4.2	De subsidie op een rechtmatige wijze verlenen / 266
15.5.5	Uitzonderingen op de aanmeldplicht / 271
15.5.6	Onrechtmatige steun: intrekking en terugvordering / 273
15.5.7	Wetsvoorstel terugvordering staatssteun / 281

Artikelenregister / 289

Jurisprudentieregister / 000

Trefwoordenregister / 000