



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Bezint eer ge begint! Spraakmakende hofjurisprudentie over Europese subsidies

Jacobs, M.J.; Ouden, W. den; Verheij, N.

Citation

Jacobs, M. J., Ouden, W. den, & Verheij, N. (2008). Bezint eer ge begint! Spraakmakende hofjurisprudentie over Europese subsidies. *Nederlands Tijdschrift Voor Bestuursrecht*, 2008(6), 155-166. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/13433>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/13433>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Bezint eer ge begint! Spraakmakende hofjurisprudentie over Europese subsidies

21

M.J. Jacobs, W. den Ouden en N. Verheij¹

1 Inleiding

Recent heeft het Hof van Justitie van de EG twee belangrijke arresten gewezen over de tenuitvoerlegging van communautaire steunmaatregelen in de lidstaten: zaak C-158/06 inzake de Stichting ROM en gevoegde zaken C-383-385/06 inzake ESF-subsidies. De arresten geven antwoord op prejudiciële vragen van respectievelijk het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zij betreffen vooral:

- de vraag welke bevoegdheden voortvloeien uit het Europese recht voor de Nederlandse autoriteiten die met de uitvoering van communautaire steunmaatregelen zijn belast;
- de vraag in hoeverre deze autoriteiten op grond van dit communautaire recht verplicht zijn tot terugvordering van in strijd met de Europese regels verstrekte subsidies;
- de rol van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel bij deze (nationale) terugvorderingsprocedures.

Deze vragen zijn een bespreking waard, omdat zij raken aan de fundamenteën van het ‘gemengd bestuur’ dat kenmerkend is voor de uitvoering van de communautaire structuurfondsen.² Daarbij zijn bestuur door de Commissie en bestuur door de lidstaten zodanig met elkaar verstrengd dat zij nauwelijks meer van elkaar kunnen worden onderscheiden.³ Vooral het arrest over de ESF-subsidies geeft te denken over de bevoegdheidsverdeling bij de tenuitvoerlegging van de structuurfondsen. Men zou daaruit kunnen afleiden dat deze wellicht anders ligt dan tot nu toe in Nederland werd aangenomen.

Daarom zullen wij in deze bijdrage allereerst ingaan op deze bevoegdheidskwestie. Met het CBB en de Afdeling bestuursrechtspraak menen wij dat de uitvoerende bestuursorganen in deze zaken naar Nederlands recht niet rechtmatig konden terugvorderen. Als het ESF-arrest zo

moet worden gelezen dat bevoegdheden tot terugvordering van Europese subsidies ook rechtstreeks uit Europese verordeningen kunnen voortvloeien, roept dit voor de Nederlandse uitvoeringspraktijk de nodige vragen op.

Daarna bespreken wij de visie van het Hof op rol van het vertrouwensbeginsel bij terugvorderingsprocedures. Op dit punt verschillen de arresten opvallend van toon. Het arrest over de Stichting ROM sluit aan bij eerdere hofjurisprudentie over de betekenis van het vertrouwensbeginsel bij terugvordering van *communautaire* steun. In het arrest over de ESF-subsidies, daarentegen, bespreekt het Hof het vertrouwensbeginsel op een manier die meer doet denken aan de jurisprudentie over *staatssteun*.

Deze twee kwesties – bevoegdheid en vertrouwen – zijn de kernthema’s van deze bijdrage. Voor wij daaraan toekomen, geven wij, om de arresten van het Hof goed te kunnen plaatsen, eerst een schets van het samenstel van Europese en nationale rechtsregels dat van toepassing is als Nederlandse bestuursorganen ‘Europese’ subsidies verstrekken, alsmede van de zaken waarin de prejudiciële vragen zijn gesteld.

2 Een samenspel van Europees en Nederlands subsidierecht

2.1 Subsidieverstrekking

De – afgezien van de landbouwsubsidies – belangrijkste Europese subsidies worden gefinancierd uit een aantal structuurfondsen. Vanuit deze fondsen wordt door de Europese Commissie subsidie verstrekt aan de lidstaten, mits deze lidstaat de activiteiten waarvoor deze steun is bedoeld, zelf medefinanciert (‘cofinanciering’). De globale regels op grond waarvan lidstaten in aanmerking kunnen komen voor gelden uit de structuurfondsen, zijn neergelegd in verschillende communautaire veror-

1. Rianne Jacobs is wetgevingsjurist bij het ministerie van Justitie en senior-onderzoeker bij de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Willemien den Ouden is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. Nico Verheij is coördinerend raadsadviseur bij het ministerie van Justitie en hoogleraar Europees bestuursrecht aan de Universiteit Maastricht. Jacobs en Den Ouden schreven deze bijdrage mede in het kader van het onderzoeksprogramma ‘Securing the rule of Law in a

World of Multi Level Jurisdiction’ van het E.M. Meijers Instituut voor rechtswetenschappelijk onderzoek, Verheij in het kader van het programma Europees Publiekrecht van de onderzoeksschool *Ius Commune*.

2. In de periode waarop deze zaken betrekking hebben werden op grond van art. 159 EG-verdrag en art. 2 lid 1 Verordening 1260/1999 (de Structuurfondsenverordening) hiertoe gerekend het Europees Sociaal Fonds (ESF, Verordening 1784/1999), het Europees Fonds voor Regionale

Ontwikkeling (EFRO, Verordening 1783/1999), het Financieringsinstrument voor de Ontwikkeling van de Visserij (FIOV, Verordening 1263/1999) en de afdeling oriëntatie van het Europees Oriëntatie en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL-O, Verordening 1257/1999).

3. J.H. Jans e.a., *Europeanisation of Public Law*, Groningen: Europa Law Publishing 2007, p. 29.

deningen. Er is een algemene structuurfondsenverordening (Verordening 658/1999), alsook een Coördinatieverordening, die diverse financiële bepalingen tracht te harmoniseren. Daarnaast zijn er verordeningen per structuurfonds en verordeningen over deelonderwerpen, die per (Europese) planperiode wijzigen.

De Europese gelden worden verstrekt op basis van een aanvraag van de lidstaat. Uit deze aanvraag moet blijken welke plannen de lidstaat heeft voor de aanwending van de Europese gelden, alsmede hoe deze gelden door nationale gelden zullen worden aangevuld. Dit alles wordt neergelegd in een zogenoemd programmeringsdocument of operationeel programma.⁴

De lidstaat moet er vervolgens voor zorgen dat de gelden (hierna Europese subsidies genoemd⁵) bij concrete projecten terechtkomen. De rechtsbetrekking tussen de organen van de lidstaat en de eindontvangers is veelal niet uitputtend op Europees niveau geregeld. Het beginsel van de nationale procedurele autonomie⁶ brengt dan mee, dat deze relatie wordt beheerst door nationaal recht, mits dit blijft binnen de door het Hof van Justitie in een lang gevestigde jurisprudentie gestelde 'buitengrenzen' van non-discriminatie en effectiviteit.

Als Nederlandse bestuursorganen Europese gelden 'wegzetten' in de vorm van subsidies in de zin van art. 4:21 Awb, betekent dit dat titel 4.2 Awb in beginsel aanvullend van toepassing is.⁷ In beginsel, omdat het nationale recht steeds moet worden getoetst aan de grenzen van non-discriminatie en effectiviteit.⁸ Aanvullend, omdat het nationale recht toepassing mist voor zover het gemeenschapsrecht een onderwerp uitputtend regelt.

Art. 4:23 Awb vergt voor subsidieverstreking in beginsel een basis in een bijzondere wettelijke regeling. Ook voor de tenuitvoerlegging van Europese stimuleringsprogramma's moeten dus doorgaans specifieke Nederlandse subsidieregelingen worden vastgesteld.⁹ Daarnaast kan de rechtsverhouding tussen het Nederlandse bestuursorgaan en de eindontvanger van een Europese subsidie verder worden uitgewerkt in de verleningsbeschikking voor het concrete geval.

Het Nederlandse subsidierecht onderscheidt in een subsidieverhouding verschillende beslismomenten. In beginsel wordt een subsidie eerst bij beschikking verleend. Deze beschikking schept voor de ontvanger een voorwaardelijke aanspraak op financiële middelen. Als de ontvanger de gesubsidieerde activiteiten verricht en de daarbij opgelegde verplichtingen nakomt, krijgt hij recht op de subsidiegelden. De voorwaardelijkheid van de verleningsbeschikking betreft dus slechts de hoogte

van het subsidiebedrag. Het bestuursorgaan is niet langer vrij om te beslissen dat het voor de betreffende activiteiten bij nader inzien geen subsidie wil verstrekken. Na de verleningsbeschikking verricht de subsidieontvanger, als het goed is, de activiteiten waarvoor de subsidie werd verleend. Vaak ontvangt hij daarvoor een voorschot. Nadat de activiteiten zijn verricht, of een bepaalde periode is verstreken, verzoekt de ontvanger om vaststelling van de subsidie. Als het goed is, onderzoekt het bestuursorgaan dan of de activiteiten correct zijn verricht en of de ontvanger zich daarbij aan zijn verplichtingen heeft gehouden. Als geen onregelmatigheden worden geconstateerd, stelt het bestuursorgaan bij de vaststellingsbeschikking het exacte bedrag vast waarop de ontvanger recht heeft.

Deze vaststellingsbeschikking geeft een onvoorwaardelijke aanspraak op het daarin genoemde subsidiebedrag jegens het bestuursorgaan.¹⁰ Daarmee is de besluitvorming over de subsidieverstreking voltooid. Na de vaststelling is het bestuursorgaan verplicht het vastgestelde subsidiebedrag uit te betalen (art. 4:42 en 4:52 Awb). Dit is nog slechts een uitvoeringshandeling.

2.2 Onregelmatigheden

De Europese verordeningen over de structuurfondsen bevatten geen specifieke bepalingen over de verstrekking van de Europese subsidies aan de eindontvangers. Zij bevatten wel (algemene) regels over wat er moet gebeuren als bij de gesubsidieerde projecten 'onregelmatigheden' worden geconstateerd. Een voorbeeld is art. 4 van de Verordening betreffende de bescherming van de financiële belangen van de EG.¹¹ Dit bepaalt dat iedere onregelmatigheid waardoor de financiële belangen van de EG kunnen worden geschaad 'in de regel' moet leiden tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel.

In de hier besproken zaken is art. 23 van de zogenoemde Coördinatieverordening van toepassing. Daaruit volgt dat lidstaten onregelmatigheden moeten voorkomen en vervolgen en middelen die door misbruik of nalatigheid verloren zijn gegaan in beginsel moeten 'recupereren'.

Voor Nederland betekent dit dat bij constatering van onregelmatigheden de subsidie lager dan overeenkomstig de subsidieverlening moet worden vastgesteld. De nationaalrechtelijke criteria voor zo'n lagere vaststelling staan in art. 4:46 lid 2 Awb. Het gaat om gevallen waarin de activiteiten niet (geheel) zijn uitgevoerd,

4. De juridische status van deze stukken is niet geheel duidelijk. Door de goedkeuring ervan door de Commissie per beschikking krijgt een programmeringsdocument in ieder geval geen gemeenschapsrechtelijke status: HvJ EG 19 september 2002, zaak C-336/00 (Huber), punt 41.

5. Voor alle duidelijkheid: die term ziet dus zowel op de Europese gelden afkomstig uit de structuurfondsen als op de nationale 'cofinancieringsgelden'.

6. Zie over de procedurele autonomie van de lidstaten en de grenzen die het Hof op dat vlak

heeft geformuleerd J.H. Jans e.a., *Europeanisation of Public Law*, p.40 e.v.

7. Vgl. ABRvS 19 april 2006, AB 2006, 296 (Flevoherb), m.nt. Jacobs en Den Ouden.

8. In de Nederlandse praktijk gaat het vooral om het vereiste van effectiviteit, omdat ons recht nauwelijks bepalingen kent die onderscheid maken tussen Europese en nationale subsidies. De enige uitzondering is de Wet toezicht Europese subsidies, maar die is juist 'Europa-vriendelijk'.

9. Zie over art. 4:23 in relatie tot Europese stimuleringsmaatregelen uitgebreid: M.J. Jacobs, 'De tenuitvoerlegging van Europese structuur-

fondsen in Nederland: over het verstrekken van EG-subsidies en het beheersen van de uitgaven', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & E. Steyger (red.), *Europees recht effectueren. Algemeen bestuursrecht als instrument voor de effectieve uitvoering van EG-recht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007, p. 169 e.v.

10. Strikt genomen de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort.

11. Verordening 2988/95 van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PbEG 1995 L 312/1).

verplichtingen niet zijn nagekomen, verkeerde of onvolledige gegevens zijn verstrekt of de verleningsbeschikking onjuist blijkt te zijn geweest en de ontvanger dit had kunnen weten.

Daarnaast biedt art. 4:49 Awb voor sommige gevallen nog de mogelijkheid om een beschikking tot subsidievestiging in te trekken. Aangezien de vaststellingsbeschikking de juridische afronding van de subsidieverhouding is, brengt het rechtszekerheidsbeginsel met zich dat dit slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk is. Art. 4:49 noemt onder meer het geval waarin feiten of omstandigheden bekend worden waarvan het bestuursorgaan bij de subsidievestiging redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn en op grond waarvan de subsidie lager dan overeenkomstig de subsidieverlening zou zijn vastgesteld, en het geval waarin een subsidievestiging onjuist was en de subsidieontvanger dit behoorde te weten.

Zowel de lagere vaststelling als de intrekking van een vaststellingsbeschikking kunnen tot gevolg hebben dat reeds uitgekeerde voorschotten op de subsidie onverschuldigd zijn betaald. Het bevoegde bestuursorgaan heeft dan de bevoegdheid om deze gelden terug te vorderen (art. 4:57 Awb). In de prejudiciële vragen van het CBB en de ABRvS staat de uitoefening van deze 'handhavingsbevoegdheden' bij de uitvoering van de structuurfondsen centraal.

3 De aanleiding tot de prejudiciële vragen

3.1 Terugvordering van ESF-subsidies: algemeen

Drie van de vier aan het Hof voorgelegde zaken hadden betrekking op de terugvordering van ESF-subsidies. Deze terugvorderingen vloeiden voort uit de zogenoemde ESF-affaire. Deze affaire begon toen de Europese Commissie bij een steekproef ontdekte dat Nederlandse autoriteiten in de periode 1994–1999 uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) subsidies hadden verstrekt voor projecten die daarvoor niet in aanmerking kwamen. Bij veel projecten was voorts de einddeclaratie niet deugdelijk onderbouwd.

Nederland had de uitvoering van het Fonds overgelaten aan de toenmalige Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Uit de steekproef van de Commissie bleek dat deze uitvoering niet steeds conform de (overigens niet steeds even duidelijke) communautaire voorschriften geschiedde. Daarom staakte de Commissie de bevoorschotting van Nederlandse projecten en vorderde zij tientallen miljoenen euro's terug.¹²

12. Zie daarover onder meer *Kamerstukken II 2001/02, 26 642* en A.J.C. de Moor-van Vugt, 'ESF: testcase voor een systeem van toezicht', *Openbaar Bestuur* 2002-5, p. 8-11. Voor de periode 1994-1996 ging het om € 157 188 991 (*Kamerstukken II 2001/02, 26 642*, nr. 43). Voor de periode 1997-1999 heeft de Commissie nog (steeds) geen definitief besluit genomen.

Overigens hebben dit soort uitvoeringsproblemen zich niet alleen in Nederland voorgedaan. Zie voor een terugvordering van ESF-geld bij de lidstaat Ierland over dezelfde periode bijv. HvJ EG 15 september 2005, zaak C-199/03 (*Ierland-Commissie*).

13. O.a. ABRvS 2 augustus 2006, zaaknr. 200504902/1, 200503091/1, 200502784/1,

Dit bracht de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (rechtsopvolger van de inmiddels al weer opgedoekte Arbeidsvoorzieningsorganisatie) in financiële problemen. Daarom ging de minister extra streng controleren. Voor een aantal subsidieontvangers die zich niet aan de Europese verplichtingen hadden gehouden, werd de subsidie alsnog op nul vastgesteld. In andere gevallen werd na controle zelfs de beschikking tot subsidievestiging alsnog ingetrokken. Alle volgens de minister onverschuldigd betaalde subsidiegelden werden teruggevorderd. Zo werden de eindontvangers van ESF-subsidies, soms jaren na de afsluiting van hun projecten, geconfronteerd met terugvorderingen die zij niet hadden verwacht.

Dit leidde tot tientallen procedures voor Nederlandse bestuursrechtshof. Begin augustus 2006 deed de Afdeling bestuursrechtspraak in hoger beroep uitspraak in 17 ESF-zaken. De Afdeling achtte de betwiste terugvorderingen grotendeels rechtmatig.¹³ Veel appellanten voerden aan dat lange tijd voor niemand duidelijk was hoe de administratie van de ESF-projecten precies moest worden vormgegeven. Deze stelling werd door de Afdeling verworpen. Volgens de Europese regeling rustte op de eindontvangers de verplichting om in de deelnemers- en financiële administratie van de projecten alle noodzakelijke gegevens tijdig, betrouwbaar en volledig vast te leggen en zo nodig te kunnen onderbouwen met bewijsstukken. De Commissie leidde daaruit zeer specifieke verplichtingen af. Eindontvangers moesten dagstaten met een urenregistratie of een projectadministratie met individuele trajectplannen kunnen overleggen. Als aan deze verplichtingen niet was voldaan, had de minister de bevoegdheid (volgens de nationale uitvoeringsregeling zelfs de verplichting) om de subsidie op nul vast te stellen en reeds betaalde voorschotten terug te vorderen.

De eindontvangers mochten volgens de Afdeling geen vertrouwen ontlenen aan rapporten over tussentijdse administratieve controles van het Team Interne Controle van het ministerie van SZW. Daarin werd namelijk slechts 'vooralsnog' geconcludeerd dat de projectadministratie adequaat was. Bovendien hadden zij volgens de Afdeling kunnen weten dat de goedkeuring van bijvoorbeeld kwartaalrapportages slechts van beperkte waarde was, nu de onderliggende administratie niet behoefde te worden meegezonden.

3.2 De drie prejudiciële zaken

De strenge koers van de Afdeling lijkt in ieder geval deels te berusten op de wens om voor de minister zo min mogelijk barrières op te werpen om aan zijn commu-

200502880/1 en 200502437/1. Zie daarover bijv. 'Raad van State steunt terugvordering ESF-geld', *NRC Handelsblad* 2 augustus 2006, 'Gesjoemel met EU-geld', *Het Parool* 3 augustus 2006, 'Teruggave van ESF-subsidies bekrachtigd', *Het Financieel Dagblad* 3 augustus 2006.

nautaire verplichtingen te voldoen.¹⁴ Maar ook dan vindt de Nederlandse bestuursrechter wel dat er grenzen zijn. De minister moest bij de terugvordering wel de regels van het nationale subsidierecht in acht nemen. In een aantal gevallen had hij dat duidelijk niet gedaan. Bij de subsidiëring van de Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant¹⁵ en de gemeente Rotterdam¹⁶ had de Arbeidsvoorzieningsorganisatie de subsidie vastgesteld zonder de achterliggende stukken bij de einddeclaraties te controleren. De werkdruk bij de Afdeling Interne Controle was zo hoog opgelopen dat als noodgreep in vaststellingsbeschikkingen werd opgenomen dat de subsidievaststelling een voorwaardelijk karakter had en de declaraties later nog zouden kunnen worden gecontroleerd. Daarmee beoogde de minister zich de bevoegdheid voor te behouden om de subsidievaststellingen in te trekken als bij latere controles alsnog gebreken of onvolledigheden zouden blijken. Toen de betreffende einddeclaraties later alsnog werden gecontroleerd bleek dat zij op tal van punten niet voldeden. Dit leidde na respectievelijk anderhalf en ruim twee jaar tot intrekking van de vaststellingsbeschikkingen waarin het bovengenoemde voorbehoud was opgenomen. Er werden nieuwe vaststellingsbeschikkingen gegeven waarin het subsidiebedrag op nihil werd gesteld en de uitbetaalde subsidiegelden werden teruggevorderd.

Deze handelwijze is in strijd met het systeem van de subsidiëring van de Awb. De Awb gaat er immers vanuit dat met de vaststellingsbeschikking het subsidieproces wordt afgesloten

Deze handelwijze is in strijd met het systeem van de subsidiëring van de Awb. De Awb gaat er immers vanuit dat met de vaststellingsbeschikking het subsidieproces wordt afgesloten. Slechts in uitzonderlijke omstandigheden kan later op deze afsluiting worden teruggekomen. De Afdeling stelde terecht dat van dergelijke omstandigheden in dit geval geen sprake was. Het was immers de eigen keus van het bestuursorgaan om pas na de vaststelling over te gaan tot grondige controle. In zo'n geval kan niet worden beweerd dat men voorafgaand aan de subsidievaststelling van de niet-naleving van de subsidieverplichtingen redelijkerwijs niet op de hoogte had kunnen zijn. Er kan in zo'n geval dus ook geen bevoegdheid tot intrekking van de beschikking tot subsidievaststelling worden ontleend aan art. 4:49 Awb. Dit leidde tot de conclusie dat naar

Nederlands recht terugvordering van de Europese subsidies in deze gevallen niet mogelijk was.

Problemen zag de Afdeling ook bij de terugvordering van subsidiegelden bij de Vereniging Nationaal Overleg Orgaan Sociale Werkvoorziening, later Cedris genoemd.¹⁷ In eerste instantie had de aanvraag van Cedris betrekking op subsidie uit hoofde van ESF-doelstelling 4. Toen het niet mogelijk bleek om de voorgenomen activiteiten door middel van een doelstelling-4-subsidie te financieren, stelde de Arbeidsvoorzieningsorganisatie voor om daarvoor gelden uit ESF-doelstelling 3 te gebruiken. Zij verzocht appellante de aanvraag om te zetten naar een aanvraag op grond van doelstelling 3. Cedris voldeed aan dit verzoek en de subsidie werd verleend. Toen de subsidie moest worden vastgesteld waren de taken van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie inmiddels overgenomen door de Minister van SZW, die inmiddels ook met de terugvorderingsbeschikking van de Europese Commissie was geconfronteerd. Hij besloot de subsidie voor dit project op nihil vast te stellen en ruim €2,9 miljoen terug te vorderen. Het ging in dit geval dus om een 'gewone' subsidievaststelling op grond van art. 4:46 Awb. De belangrijkste reden die de minister gaf voor de vaststelling op nihil was dat met het project niet aan de doelstelling van de (nationale) ESF-regeling was voldaan. Volgens de ESF-regeling was het de bedoeling dat medewerkers van de sociale werkvoorziening zouden uitstromen naar de reguliere arbeidsmarkt, terwijl Cedris slechts had gewerkt aan het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt voor haar medewerkers door middel van scholing. Van daadwerkelijke uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt was slechts bij minder dan 0,5% van de betrokken werknemers sprake.

Maar dat had de minister vanaf het moment van subsidieverlenen kunnen weten. Immers, werknemers van de sociale werkvoorziening zijn doorgaans juist niet geschikt om te functioneren op de reguliere arbeidsmarkt. Door Cedris voor te stellen om toch onder de ESF-regeling een aanvraag in te dienen, heeft de minister zodanige omstandigheden gecreëerd dat hij in een later stadium naar Nederlands recht niet meer in redelijkheid gebruik mocht maken van zijn discretionaire bevoegdheid tot terugvordering van de subsidiegelden (art. 4:57 Awb).

In alle drie de zaken kwam de Afdeling dus tot de conclusie dat terugvordering naar Nederlands recht niet mogelijk was. Dit wierp echter de vraag op hoe deze conclusie zich verhield tot de naar Europees recht op de lidstaat Nederland rustende verplichting om terug te vorderen. Daarom besloot de Afdeling om daarover prejudiciële vragen te stellen.

14. Vgl. ABRvS 2 augustus 2006, zaaknr. 200502391/1, onder punt 2.6.5 en ABRvS 2 augustus 2006, zaaknr. 200502699/1, onder punt 2.6.5.

15. ABRvS 30 augustus 2006, AB 2007, 240 (m.nt. Jacobs en Den Ouden).

16. ABRvS 30 augustus 2006, zaaknr. 200502951/1.

17. ABRvS 30 augustus 2006, AB 2007, 241 (m.nt. Jacobs en Den Ouden).

3.3 De zaak-Stichting ROM-projecten

Niet alleen bij de tenuitvoerlegging van ESF-subsidies doen zich dit soort moeilijkheden voor. Het CBB werd met een vergelijkbaar probleem geconfronteerd toen het uitspraak moest doen in een geschil tussen de Stichting ROM-projecten en de Staatssecretaris van EZ over een subsidie gefinancierd uit het communautair initiatief MKB, een Europees stimuleringsprogramma ten gunste van het midden- en kleinbedrijf. In deze zaak had de Staatssecretaris van EZ op 29 december 1999 een subsidie van 200 000 Nederlandse guldens (bijna €91 000) verleend aan de Stichting ROM-projecten¹⁸ voor het project 'Kenniskaart Medische Technologie en Life Sciences'. Op het moment van subsidieverlening had de staatssecretaris zich niet gerealiseerd dat de Stichting twee dagen later, namelijk op 31 december 1999, alle subsidiegelden alweer moest hebben uitgegeven, althans dat erop dat moment met betrekking tot de voor het gesubsidieerde project benodigde uitgaven 'juridisch verbindende maatregelen' moesten zijn getroffen. Deze door de Europese Commissie geformuleerde voorwaarde was neergelegd in een Commissiebeschikking uit 1995, waarbij het Nederlandse operationele programma¹⁹ werd goedgekeurd. Kennelijk was die voorwaarde de staatssecretaris in 1999 ontschoten. De ontvangende Stichting wist niets van de datumeis en kon daarvan eigenlijk ook niet weten. De betreffende Commissiebeschikking was namelijk niet bekendgemaakt en de datumeis was ook niet opgenomen in de verleningsbeschikking van de staatssecretaris, noch in de relevante regelgeving, toegestuurde handleidingen of het aanvraagformulier. Dat weerhield de staatssecretaris er echter niet van om bij de vaststelling van de subsidie in juli 2002 formeel te constateren dat de Stichting niet aan haar verplichtingen had voldaan. De staatssecretaris vroeg vervolgens aan de Commissie of in gevallen waarin niet is voldaan aan de datumeis een vaststelling op nihil moet volgen. Voorlopig werd de subsidie onder algemeen voorbehoud vastgesteld op ruim 69 000 Nederlandse guldens. Toen uit de reactie van de Commissie bleek dat zij zou vasthouden aan de eis dat de verplichtingen door de subsidieontvanger voor 31 december 1999 moesten zijn aangegaan (lees: voor projecten waarbij niet aan deze eis is voldaan zou Nederland van de Commissie geen geld uitgekeerd krijgen), besloot de staatssecretaris begin 2003 de subsidie alsnog op nul vast te stellen en alle reeds uitbetaald gelden terug te vorderen. Het CBB stelde echter vast dat de staatssecretaris daartoe naar Nederlands recht niet bevoegd was. Uit het Nederlandse subsidierecht vloeit namelijk voort dat een subsidieverplichting niet aan een subsidieontvanger kan worden tegengeworpen indien de verplichting niet

vooraf aan de ontvanger bekend is gemaakt. Maar ook het CBB was van oordeel dat het het daarbij niet kon laten, maar aan het Hof van Justitie moest vragen of deze nationaalrechtelijke conclusie zich wel verdroeg met het gemeenschapsrecht.

4 Kan een communautaire plicht een nationale bevoegdheid scheppen?

4.1 Inleiding: de eerste vraag in de ESF-zaken

In alle vier de besproken zaken voerde het subsidieverstrekende bestuursorgaan aan dat het op grond van het Europees recht verplicht was om over te gaan tot terugvordering van de communautaire steun. Zoals gezegd zijn de lidstaten op basis van de algemene structuurfondsenverordening verplicht om onregelmatigheden te voorkomen, op te sporen en te herstellen en moeten zij overgaan tot terugvordering van middelen die door onregelmatigheden verloren zijn gegaan.²⁰ Het begrip 'onregelmatigheid' moet in dit verband ruim worden uitgelegd. Volgens art. 1 Verordening 2988/95 is dat namelijk 'elke inbreuk op het gemeenschapsrecht die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave'. Volgens De Moor-Van Vugt komt het erop neer dat elk feit dat niet in overeenstemming is met de regelgeving of de subsidievoorschriften een onregelmatigheid is, zodat al gauw is voldaan aan het criterium.²¹

Daarmee kwamen de Nederlandse bestuursrechters voor een dilemma te staan. Als er in deze gevallen werkelijk een terugvorderingsverplichting zou gelden voor de lidstaat Nederland, maar het Nederlandse recht geeft voor de uitvoerende bestuursorganen daartoe geen bevoegdheid, hoe kan dan aan die plicht worden voldaan? Vaststaat dat er ook in het communautaire recht niet met zoveel woorden een terugvorderingsbevoegdheid aan nationale uitvoeringsautoriteiten wordt toegekend. Zou die bevoegdheid wellicht toch rechtstreeks aan Europese verordeningen of beschikkingen kunnen worden ontleend, nu anders niet kan worden voldaan aan de eis van gemeenschapstrouw (art. 10 EG-Verdrag) en het effectiviteits- of doeltreffendheidsbeginsel? In de drie ESF-zaken legde de Afdeling bestuursrecht spraak deze kwestie expliciet voor aan het Hof met de eerste prejudiciële vraag die, verkort weergegeven,

18. ROM stond oorspronkelijk voor Ruimtelijke Ordening en Milieu.

19. Dat valt te kwalificeren als de aanvraag van de lidstaat Nederland bij de Europese Commissie.

20. Voor de periode 2000-2006 was dat art. 38

Verordening 1260/1999. Daarvoor gold Verordening 4253/88 (art. 23). Op 1 januari 2007 trad Verordening 1083/2006 in werking (art. 98).

21. A.J.C. de Moor-van Vugt, 'Effectieve doorwerking van het gemeenschapsrecht in het kader

van de rechtmatige besteding van EG-gelden', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & E. Steyger (red.), *Europees recht effectueren. Algemeen bestuursrecht als instrument voor de effectieve uitvoering van EG-recht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007, p. 154.

luit: kan een lidstaat respectievelijk een bestuursorgaan van die staat een bevoegdheid rechtstreeks – dus zonder grondslag in het nationale recht – aan een verordening ontleen en zo ja, geeft art. 23 van de toepasselijke Coördinatieverordening een bestuursorgaan van een lidstaat een bevoegdheid om onverschuldigd betaalde Europese subsidies terug te vorderen?

4.2 Eerdere rechtspraak en de leer van de dubbele bevoegdheidsgrondslag

Over deze vragen was in Nederland al veel gediscussieerd, onder meer naar aanleiding van een eerdere uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak inzake de BPM²²-subsidies.²³ In deze zaak ging het om subsidies die op grond van het Europese staatssteunrecht met rente moesten worden teruggevorderd, terwijl er voor een rentevordering naar Nederlands recht geen grondslag was. In haar uitspraak overwoog de Afdeling:

‘Voor het vorderen van wettelijke rente is, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 10 juli 2002 in zaak nr. 200002635/1 (AB 2003, 123), een specifieke publiekrechtelijke grondslag vereist. De bevoegdheid tot het vorderen van rente heeft de minister ontleend aan art. 14 lid 2 Verordening nr. 659/1999. Deze bepaling heeft weliswaar rechtstreekse werking, maar deze strekt niet tot het scheppen van een bevoegdheid van de minister tot het vorderen van rente bij onrechtmatig verstrekte steun.’

Het is opvallend dat de Afdeling bij deze uitspraak kennelijk geen twijfel kende: het Nederlandse legaliteitsbeginsel staat aan terugvordering in de weg, ook wanneer de lidstaat Nederland op grond van communautaire verplichtingen tot terugvordering moet overgaan. Daarbij moet worden opgemerkt dat het Europese Hof van Justitie bij de terugvordering van staatssteun door de lidstaten zeer streng is. Vrijwel nooit wordt geoordeeld dat door de Commissie bevolen terugvordering van staatssteun achterwege kan blijven. Toch achtte de Afdeling het in deze zaak niet noodzakelijk om via een prejudiciële vraag na te gaan of de bevoegdheid tot terugvordering, bij gebrek aan een publiekrechtelijke grondslag, rechtstreeks aan het Europese recht kan worden ontleend.

Wij vonden deze aanpak van de Afdeling begrijpelijk. In veel Europese verordeningen worden allerlei tot de lidstaten gerichte normen opgenomen. Vaak bepalen die slechts dat ‘de lidstaten’ of ‘de nationale autoriteiten’ ‘tot terugvordering overgaan’, dat zij ‘wederrechtelijk verkregen voordeel ontnemen’ of dat zij ‘maat-

regelen nemen om verloren gegane middelen te recupereren’, zonder dat daarbij wordt vermeld welke nationale autoriteit met de concrete uitvoering is belast, op welke wijze dit moet gebeuren of op welke grondslag. In dergelijke gevallen volgde tot dusver uit vaste jurisprudentie van het Hof dat bij de uitvoering het nationale recht van toepassing is. Klassieker op dit gebied is het arrest-Deutsche Milchkontor.²⁴ Specifiek ten aanzien van de in de ESF-zaken ter discussie staande bepaling van art. 23 Verordening 4253/88 (Coördinatieverordening) kan daarnaast nog worden gewezen op jurisprudentie van het GvEA, in het bijzonder de zaak *Regione Siciliana t. Commissie* waarin het Gerecht overweegt:²⁵

‘Zoals het Hof heeft overwogen in zijn arrest van 22 januari 2004, COPPI (C-271/01, Jurispr. blz. I 1029, punten 39 en 40), berust deze laatste bepaling op het subsidiariteitsbeginsel genoemd in de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 2082/93. Overeenkomstig dit beginsel moet bij het gebruik van EFRO-middelen, onverminderd de bevoegdheden van de Commissie, met name als verantwoordelijke instantie voor het beheer van de financiële middelen van de Gemeenschap, de tenuitvoerlegging van de vormen van bijstandsverlening hoofdzakelijk de verantwoordelijkheid van de lidstaten zijn en wel op het passende territoriale niveau naar gelang van de specifieke organisatie van elke lidstaat (in dezelfde zin, beschikking Gerecht van 15 maart 2004, *Institouto N. Avgerinopoulou e.a./Commissie*, T-66/02 en T-139/02, Jurispr. blz. II-855, punt 64).

In dat stelsel dienen volgens ’s Hof’s rechtspraak dus de lidstaten de communautaire regeling uit te voeren en ten aanzien van de betrokken marktdeelnemers de noodzakelijke individuele maatregelen te treffen. Bij die uitvoering gaan de lidstaten te werk volgens de voorschriften en op de wijze als voorzien in de nationale wetgeving, binnen de door het gemeenschapsrecht gestelde grenzen (arrest *Étoile commerciale en CNTA/Commissie*, punt 12, en beschikking *Coillte Teoranta/Commissie*, punt 42, beide reeds aangehaald).

(...)

Met betrekking tot financiële bijstand van het EFRO heeft het Gerecht al geoordeeld, dat niets de conclusie wettigt, dat de lidstaat geen enkele beoordelings- of beslissingsbevoegdheid ter zake van een dergelijke terugbetaling heeft (beschikking *SLIM Sicilia/Commissie*, reeds aangehaald, punt 52).

Overeenkomstig het in de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 2082/93 bedoelde subsidiariteitsbeginsel handelt de lidstaat bij maatregelen krachtens artikel 23, lid 1, van verordening

22. BPM staat voor Bijdrageregeling proefprojecten mestverwerking.

23. ABRvS 11 januari 2006, AB 2006, 208 (m.nt. Den Ouden). Zie over de genoemde discussie met verwijzingen naar jurisprudentie waarin het legaliteitsvraagstuk een rol speelt:

H.M. Griffioen, ‘Kinken in de bevoegdheidskabel: het legaliteitsbeginsel tussen “Europa” en de nationale rechtsorde’, *NTER* 2006, p. 290 e.v.

24. Klassiek op dit punt: HvJ EG 21 september 1983, zaken 205-215/82 (*Deutsche Milchkontor*).

25. GvEA 8 juli 2004, zaak T-341/02. Deze beschikking is in hoger beroep in stand gebleven: HvJ EG 2 mei 2006, zaak C-417/04 P. Zie over de rolverdeling tussen Gemeenschap en lidstaat op grond van Verordening 4253/88 ook GvEA 18 oktober 2005, zaak T-60/03.

nr. 4253/88 immers *uit eigen bevoegdheid*²⁶ (zie, in die zin, arrest COPPI, reeds aangehaald, punten 39-45 en 48, en conclusie van advocaat-generaal Alber bij dat arrest, punt 72).⁷

In deze jurisprudentie leken Europese rechters er dus vanuit te gaan dat de lidstaten er bij dit soort bepalingen zelf voor moeten zorgen dat zij, binnen hun nationale rechtsstelsels, voldoende zijn toegerust voor de uitvoering van hun communautaire taak. Of zij tot het nemen van de ter nakoming van communautaire verplichtingen vereiste maatregelen ook werkelijk bevoegd zijn, is vervolgens een beoordeling die moet plaatsvinden op basis van het nationale recht. Zoals de Duitse regering opmerkt (r.o. 33) kan het natuurlijk zo zijn dat binnen een nationaal rechtsstelsel ruimte is voor het ontlenen van bevoegdheden aan Europese bepalingen waarin verplichtingen voor de lidstaat zijn geformuleerd. Dat zal afhankelijk zijn van het nationale legaliteitsbeginsel. Daarbij leek het Hof tot op heden niet aan te nemen dat (bijvoorbeeld op grond van het loyaliteitsbeginsel van art. 10 EG of het effectiviteitsbeginsel) de communautaire voorrangregels ertoe zouden moeten leiden dat het nationale legaliteitsbeginsel moet wijken in het kader van rechtstreeks werkende bepalingen van verordeningen.²⁷

Daarom werd in Nederland de leer van de 'dubbele bevoegdheidsgrondslag' beleden. Kort gezegd houdt deze in dat wanneer een Europese verordening niet aangeeft welk nationaal bestuursorgaan bevoegd is, dit (alsnog) bij nationaal wettelijk voorschrift moet worden geregeld.²⁸ Meestal is dus een nationaal wettelijk voorschrift nodig, want in de regel wijzen verordeningen geen nationale bestuursorganen aan. Dat heeft ook een praktische achtergrond: als een verordening de bevoegde nationale organen zou willen aanwijzen, zou dat, gelet op de grote verschillen in bestuurlijke organisatie tussen de lidstaten, in de meeste gevallen slechts kunnen door 27 organen op te sommen. In de onderhavige zaken treedt dit probleem minder op de voorgrond, omdat de terugvorderingsbevoegdheid een afgeleide bevoegdheid is. Het ligt voor de hand dat de bevoegdheid tot terugvordering toekomt aan het bestuursorgaan dat de subsidie heeft verleend. Maar er was wel degelijk een Nederlands wettelijk voorschrift nodig om te bepalen welk bestuursorgaan de ESF-subsidies mocht verlenen.

4.3 *Het ESF-arrest: is een communautaire bevoegdheidsgrondslag voldoende?*

In het ESF-arrest kiest het Hof echter een heel andere benadering. Eerst wordt in herinnering geroepen dat verordeningen op grond van art. 249 EG rechtstreeks toepasselijk zijn in de lidstaten.²⁹ Daarna wordt art. 23 Verordening 4253/88 door het Hof uitgelegd als een resultaatsverplichting voor de lidstaten, die geen vrijheid laat bij de beoordeling van de noodzaak of wenselijkheid om tot terugvordering over te gaan. Met andere woorden, wanneer onregelmatigheden zijn geconstateerd, *moet* de lidstaat de Europese subsidie terugvorderen.³⁰ Tot zover past de uitspraak geheel in de Europese jurisprudentie over de effectieve tenuitvoerlegging van EG-recht, waarbinnen zeker als het gaat over handhaving een strenge koers wordt gevaren. Echter, de vraag of een communautaire *verplichting* ook leidt tot een *bevoegdheid* is daarmee nog niet beantwoord. Daarover is het Hof opvallend kort. In rechtsoverweging 40 stelt het Hof:

'Gelet op het voorgaande moet op de als eerste en de als zevende³¹ gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 23, lid 1, van verordening nr. 4253/88 voor de lidstaten, zonder dat een bevoegdheidsattributie naar nationaal recht noodzakelijk is, een verplichting schept om als gevolg van misbruik of nalatigheid verloren middelen terug te vorderen.'

Erg helder is dit antwoord niet. Immers, dat op *de lidstaten* een verplichting tot terugvordering rust, werd door niemand betwist. De Afdeling had echter ook gevraagd, of art. 23 van de verordening aan nationale *bestuursorganen* een bevoegdheid tot terugvordering toekende. Naar de letter geeft het Hof op laatstgenoemde vraag geen antwoord. Men zou hieruit kunnen afleiden dat het Hof met het tussenzinnetje 'zonder dat een bevoegdheidsattributie naar nationaal recht noodzakelijk is' bedoelt een bevestigend antwoord te geven.³² Dat zou gezien de hiervoor besproken jurisprudentie verrassend moeten worden genoemd. Dan zou immers sprake zijn van een breuk met de Milchkontorjurisprudentie.

Of dat werkelijk het geval is, moet echter worden afgewacht. Er zijn namelijk aanwijzingen dat dit arrest

26. Onze cursivering.

27. Vgl. R.J.G.M. Widdershoven & M.J.M. Verhoeven e.a., *De Europese agenda van de Awb*, Den Haag: Bju 2007, p. 26 e.v.

28. Zie onder meer Jans e.a. 2007, p. 23-29. A.J.C. de Moor van Vugt, 'Effectieve doorwerking van het gemeenschapsrecht in het kader van de rechtmatige besteding van EG gelden', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & E. Steyger (red.), *Europees recht effectueren*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2007, p. 156 en J.R. van Angeren en W. den Ouden, *Subsidierecht en staatssteun* (VAR geschriften 134), Den Haag: Bju 2005, p. 160 e.v. Overigens zijn er ook auteurs die minder problemen hebben met het afleiden van bevoegdheden voor nationale autoriteiten uit Europese verordeningen. Zo stelt P.C. Adriaanse

in zijn proefschrift *Handhaving van EG-recht in situaties van onrechtmatige staatssteun*, Deventer: Kluwer 2006, dat de bevoegdheid tot het intrekken en terugvorderen van onrechtmatig verleende steun, inclusief rente, zonedig ook rechtstreeks uit het gemeenschapsrecht kan worden afgeleid, zodat het ontbreken van een nationale bevoegdheid geen belemmering hoeft te vormen om aan communautaire verplichtingen op dit vlak te kunnen voldoen. Uitgaande van gedeeld bestuur in een geïntegreerde rechtsorde meent hij dat deze bevoegdheid van nationale autoriteiten moet worden bezien in nauwe samenhang met de bevoegdheid van de Commissie tot het nemen van beschikkingen waarin terugvordering wordt bevolen, welke haar grondslag vindt in Verordening (EG) 659/1999

(veelal de Procedureverordening genoemd). Zie over deze kwestie ook W. Voermans, *Toedeling van bevoegdheid*, (oratie UL 2003), Den Haag: Bju 2004, p. 31-33 e.v. met verwijzingen naar andere auteurs.

29. R.o. 35.

30. R.o. 37 tot en met 39.

31. De zevende vraag, gesteld in de Cedris-zaak, luidde, kort samengevat: als de terugvorderingsbevoegdheid niet uit art. 23 Coördinatieverordening voortvloeit, vloeit zij dan wellicht uit een andere verordening voort?

32. In zijn conclusie van 6 mei 2008 in zaak C-455/06 (*Heemskerk en Schaap*) lijkt de A-G Bot daar impliciet vanuit te gaan.

als minder principieel moet worden gezien: het arrest is gewezen zonder conclusie van een advocaat-generaal, door een kleine kamer die geen reden heeft gezien deze zaak wegens het belang ervan naar een grote kamer te verwijzen.³³ Bovendien is het arrest op dit belangrijke punt nauwelijks gemotiveerd. Men zou verwachten dat belangrijke koerswijzigingen op dergelijke dogmatische punten beter zouden worden onderbouwd. Bovendien lijkt het arrest niet goed doordacht. Immers, het praktische probleem dat verordeningen doorgaans niet aangeven en ook moeilijk kunnen aangeven welke nationale organen met de uitvoering zijn belast, wordt niet opgelost.

Maar als het arrest op dit punt wél een meer algemene betekenis zou hebben, dan heeft dat vérgaande gevolgen. Dan zijn er waarschijnlijk veel meer bepalingen in verordeningen die rechtstreeks bevoegdheden voor nationale bestuursorganen scheppen. Het onlangs ingediende wetsvoorstel terugvordering staatssteun,³⁴ dat beoogt een algemene bevoegdheid tot terugvordering (met rente) van staatssteun te scheppen, zou dan misschien wel overbodig zijn, omdat die bevoegdheid bij nader inzien misschien toch rechtstreeks uit Verordening 659/1999 (*PbEG* 199, L 83) voortvloeit. Maar nogmaals, wij vinden het te vroeg om die conclusie te trekken.

5 De rol van het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel bij terugvordering van Europese subsidies

5.1 Inleiding

Strikt genomen was de eerste prejudiciële vraag in de ESF-zaken – de bevoegdheidsvraag – naar ons oordeel overbodig. Er was in die zaken namelijk op zichzelf wel een bevoegdheid tot terugvordering. Die staat immers in art. 4:57 Awb. Het probleem was veeleer dat deze bevoegdheid naar maatstaven van nationaal recht in de drie concrete gevallen niet mocht worden gebruikt. Dat is een ander probleem. Ook wanneer de bevoegdheid tot het nemen van terugvorderingsbesluiten is vastgesteld, wil dat niet steeds zeggen dat tot terugvordering kan worden overgegaan. Immers, de eindontvanger kan zich daartegen met een beroep op het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel verzetten. Zowel het CBB als de Afdeling vragen in hun verwijzende uitspraken naar de ruimte die er is om bij geconstateerde onregelmatigheden bij Europese subsidies af te zien van terugvordering op grond van deze beginselen. Tot dusver heeft het Hof in vaste jurisprudentie benadrukt dat, wanneer het gemeenschapsrecht daarvoor

geen voorschriften geeft, terugvordering van onverschuldigd betaalde gelden op basis van een communautaire verplichting plaatsvindt op basis van het nationale recht. Daarbij kan rekening worden gehouden met het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen, nu deze beginselen ook deel uitmaken van de communautaire rechtsorde.³⁵ In deze gevallen past de nationale rechter dus 'gewoon' het nationale beginsel toe, zij het dat het Hof van Justitie in de loop der jaren wel uitgebreide aanwijzingen heeft gegeven voor de invulling van die beginselen binnen de kaders van het effectiviteitsvereiste.

Heel bekend is in dit verband de jurisprudentie rond de terugvordering van staatssteun. In zijn antwoorden op prejudiciële vragen over dat onderwerp heeft het Hof de ruimte voor een succesvol beroep op het rechtszekerheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel binnen een nationale procedure eigenlijk weggeschreven. In het kader van de effectieve uitvoering van het communautaire staatssteunrecht stelt het Hof hoge eisen aan het kennisniveau van de ontvanger van de steun als 'behoedzame ondernemer'. De nationale rechter mag een beroep op het vertrouwensbeginsel of het rechtszekerheidsbeginsel van de ondernemer slechts honoreren in 'uitzonderlijke omstandigheden' en die blijken zich in de praktijk zelden tot nooit voor te doen wanneer onrechtmatig verstrekte steun door de lidstaat op last van de Commissie wordt teruggevorderd.³⁶ Dergelijke omstandigheden doen zich zelfs niet voor wanneer de ontvanger door de nationale autoriteiten op het verkeerde been is gezet,³⁷ of wanneer de ontvanger op grond van een (nationale) officiële publicatie heeft aangenomen dat de Europese autoriteiten de betreffende steun hadden goedgekeurd.³⁸

5.2 Het vertrouwensbeginsel bij terugvordering van communautaire steun

Het Hof van Justitie heeft echter expliciet gesteld dat deze jurisprudentie over *staatssteun* niet onverkort kan worden toegepast bij de terugvordering van *communautaire steun*, nu bij communautaire steun het concurrentievoordeel dat kenmerkend is voor staatssteun (in beginsel) ontbreekt.³⁹ Dit wil niet zeggen dat op dit terrein in het kader van het effectiviteitsbeginsel geen grenzen aan de toepassing van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel zijn gesteld. Het Hof heeft steeds benadrukt dat de nationale rechter, bij zijn afweging tussen het belang van de correcte implementatie van het communautaire subsidiebeleid enerzijds en het belang van subsidieontvangers, c.q. de eerbiediging van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel anderzijds,

33. Vgl. art. 44 lid 4 Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie.

34. *Kamerstukken II* 2007/08, 31 418, nr. 1-4.

35. Zie onder meer Zaak 205-215/82, (*Deutsche Milchkontor*), Zaak C-298/96, (*Oelmühle*) en Zaak C-80-82/99, (*Flemmer*).

36. Zaak C-5/1989 (*BUG Alutechnik*).

37. HvJ EG 20 maart 1997, zaak C-24/95 (*Alcan*).

38. Vgl. GvEA EG 14 januari 2004, zaak T-109/01, AB 2004, 411 (m.nt. AdMvV) en

ABRvS 11 januari 2006, AB 2006, 208 (*BPM-subsidies*; m.nt. WdO).

39. HvJ EG 16 juli 1998, zaak C-298/96, punt 37 (*Oelmühle*).

ten volle rekening moet houden met het belang dat de Gemeenschap heeft bij de terugvordering van subsidies die in strijd met het communautaire recht zijn besteed.⁴⁰

Bovendien stelt het Hof als eis voor een succesvol beroep op genoemde beginselen in een nationale procedure dat de ontvanger van de Europese subsidie te goeder trouw moet zijn geweest.⁴¹ Hoewel men dit niet direct zou verwachten, nu het immers gaat om de toepassing van genoemde *nationale* beginselen in een *nationale* gerechtelijke procedure, heeft het Hof ook nader aangegeven in welke gevallen een ontvanger van communautaire gelden te goeder trouw mag worden geacht.

Dit geschiedde onder meer in de zaak Huber.⁴² Daarin stelde de ontvanger dat hij van bepaalde verplichtingen verbonden aan communautaire landbouwsteun niet op de hoogte was. Het nationale programma waaruit die verplichting volgde was niet aan de ontvanger bekendgemaakt en hij had er ook zelf niet voor gezorgd dat hij de inhoud van dat programma te weten kwam. In dergelijke gevallen moet de nationale rechter volgens het Hof bezien of de ontvanger daarmee wel de zorgvuldigheid aan de dag heeft gelegd die van een 'normaal zorgvuldige landbouwer' mag worden verwacht. In dat kader moet de nationale rechter ook nagaan of de manier waarop documenten kunnen worden geraadpleegd om de inhoud van de geldende verplichtingen te achterhalen aan de betrokken landbouwers geen 'buitensporige last' oplegt.

Het CBB heeft in haar verwijzingsuitspraak ook gewezen op deze jurisprudentielijn en wilde met de prejudiciële vraag naar de werking van het rechtszekerheidsbeginsel bij de terugvordering van de subsidie voor de Stichting ROM vooral vernemen of die lijn geldt bij de terugvordering van alle soorten van communautaire steun, dan wel beperkt is tot de terugvordering van landbouwsubsidies, waarop de eerdere zaken betrekking hadden. Het Hof beantwoordt die vraag, met verwijzing naar de eerdere zaken die hiervoor zijn genoemd, in eerstgenoemde zin.

In het arrest zien wij dat het onderscheid tussen het communautaire vertrouwensbeginsel⁴³ en de invulling van het nationale vertrouwensbeginsel binnen de communautaire grenzen vervaagt. Als we op het dictum afgaan komt het Hof slechts tot de conclusie dat het Gemeenschapsrecht in de omstandigheden van het geval niet in de weg staat aan de toepassing van het *nationale* rechtszekerheidsbeginsel, waardoor terugvordering van de communautaire gelden bij de eindontvanger in het geval van de Stichting ROM onmogelijk wordt, mits de laatste te goeder trouw is. Het antwoord van het Hof begint ook (r.o. 23) met de overweging dat de nationale rechter in dit soort zaken moet beslissen

overeenkomstig het nationale recht, zij het met inachtneming van de communautaire randvoorwaarden. Maar de overwegingen daartussenin staan toch vooral in het teken van een eigen toetsing, nu daar wordt gesteld dat: 'het rechtszekerheidsbeginsel zich in een dergelijke situatie [...] er tegen [verzet] dat deze voorwaarden aan de begunstigde worden tegengeworpen.' Het Hof komt daarbij tot een bijzonder algemene formulering voor dit soort situaties: een voorwaarde die iemand niet kende of behoorde te kennen, kan niet aan hem worden tegengeworpen. Voor een 'eigen invulling' van het nationale rechtszekerheidsbeginsel door de nationale rechter blijft zo nauwelijks ruimte over.

5.3 *Het vertrouwensbeginsel in de ESF-zaken*

In de ESF-zaken heeft de Commissie gepleit voor een aanpak volgens de hiervoor geschetste lijn en *Milchkontor* en *Huber*. Dat betekent volgens de Commissie dat er in ieder geval moet worden teruggevorderd wanneer de begunstigde niet te goeder trouw is. Volgens de Commissie staat het gemeenschapsrecht er niet aan in de weg dat rekening wordt gehouden met vergissingen of nalatigheid van uitvoerende nationale instanties, op voorwaarde dat ten volle rekening wordt gehouden met de belangen van de gemeenschap.⁴⁴ Het Hof kiest echter een andere en naar ons oordeel weinig inzichtelijke aanpak. Nadat eerst de hiervoor beschreven jurisprudentielijnen uiteen zijn gezet, komt het Hof in r.o. 53 tot het oordeel dat uit de verplichting die art. 23 Coördinatieverordening bevat voor de lidstaten volgt dat aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel toepassing moet worden gegeven overeenkomstig de regels van het gemeenschapsrecht. Dit soort overwegingen vindt men doorgaans ten aanzien van terugvorderingsbepalingen die voorzien in specifieke handhabingsbepalingen waarin ook rekening is gehouden met situaties waarin een ontvanger zich op het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel zou kunnen beroepen. Dergelijke terugvorderingsbepalingen komen veel voor in het landbouwbeleid.⁴⁵ Probleem is nu dat art. 23 Coördinatieverordening juist niets regelt voor deze situaties. Het Hof doet dus of de materie uitputtend op communautair niveau is geregeld, terwijl de argeloze lezer van de Coördinatieverordening toch echt een andere indruk krijgt.

5.4 *Schuld van de lidstaat*

In de prejudiciële vragen over de terugvordering van ESF-subsidies bij Cedris vraagt de Afdeling onder punt

40. Zie onder meer zaak C-205-215/82 (*Deutsche Milchkontor*; r.o. 32), zaak C-298/96 (*Oelmühle*; r.o. 24), zaak C-80-82/99 (*Flemmer*; r.o. 61) en zaak C-336/00 (*Huber*; r.o. 57).

41. Zie zaak C-298/96 (*Oelmühle*; r.o. 29) en zaak C-336/00 (*Huber*; r.o. 58).

42. HvJ EG 19 september 2002, zaak C-336/00.

43. Waarmee wij doelen op de (eigen) invulling die het HvJ EG geeft aan dit beginsel in zaken tussen lidstaat en Commissie geldt het communautaire beginsel (bijv. HvJ EG 15 september 2005, zaak C-199/03 (*Ierland-Cie*, onder punt 62 e.v.), waarin de lidstaat zich verzet tegen terugvordering van communautaire steun door de

Commissie) en zaken waarin een eindontvanger zich jegens de Commissie op het vertrouwensbeginsel beroept (bijv. GvEA EG 29 september 1999, zaak T-126/97 (*Sonasa/Commissie*)).

44. R.o. 46.

45. Zie bijv. art. 73 Verordening 796/2004.

4 of een rol mag spelen dat het aan de subsidieverstrekende lidstaat zelf valt te wijten dat de subsidieontvanger subsidieverplichtingen die voortvloeien uit het gemeenschapsrecht niet heeft nageleefd. Dat schuld aan de kant van de uitvoerende nationale autoriteit relevant kan zijn is geen vreemde gedachte. Al in eerdere jurisprudentie benadrukte het GvEA dat een negatieve beschikking van de Commissie over met communautaire gelden gefinancierde nationale projecten niet per definitie betekent dat de uitvoerende nationale autoriteiten tot terugvordering van de gelden bij de eindontvanger moeten overgaan. De laatste kunnen er ook voor kiezen de projecten met nationale gelden te financieren.⁴⁶ Het is dus een logische gedachte dat de nationale rechter bij de beoordeling van het besluit tot terugvordering van de Europese subsidie van de Minister van SZW, dat berust op de discretionaire bevoegdheid van art. 4:57 Awb, rekening houdt met 'eigen schuld' van de minister.

In de uitspraak van het Hof van Justitie van de EG in de zaak van de Stichting ROM-projecten stelt het Hof ook uitdrukkelijk dat uit art. 10 EG voortvloeit dat de betrokken lidstaat financieel aansprakelijk kan worden gesteld voor de niet-teruggeschiede bedragen, teneinde het recht van de Gemeenschap op terugbetaling van het steunbedrag te effectueren, wanneer de onregelmatigheid valt te wijten aan een nalatigheid van de lidstaat.⁴⁷ Deze overweging lijkt te moeten worden geplaatst in het licht van de voorgaande overweging dat binnen nationale terugvorderingsprocedures rekening moet worden gehouden met het belang dat de Gemeenschap heeft bij de terugvordering van ten onrechte uitgekeerde communautaire steun. Nu de lidstaat kan worden aangesproken hoeven de belangen van de Gemeenschap niet te worden geschaad wanneer de nationale rechter besluit dat niet kan worden teruggevorderd bij de eindontvanger. Daarmee biedt het Hof ruimte aan de nationale rechter die een beroep op het rechtszekerheids- c.q. vertrouwensbeginsel in dit soort situaties wil honoreren.

Nu de lidstaat kan worden aangesproken hoeven de belangen van de Gemeenschap niet te worden geschaad wanneer de nationale rechter besluit dat niet kan worden teruggevorderd bij de eindontvanger.

Op het eerste gezicht impliceerde deze rechtspraak al een antwoord op de zesde vraag van de Afdeling in de verwijzingsuitspraak over de subsidies voor het Sa-

menwerkingsverband West Brabant. Uit deze vraag blijkt dat tussen de Europese Commissie en de lidstaat Nederland een schikking is getroffen, op grond waarvan Nederland een deel van de ESF gelden heeft terugbetaald. De Afdeling vraagt – in onze woorden – of deze schikking ruimte gaf om te oordelen dat in dit geval van terugvordering bij de eindontvanger kon worden afgezien. De achterliggende gedachte zal zijn geweest dat de financiële belangen van de Gemeenschap daardoor in dit geval niet zouden worden geschaad.

Anders dan Bok in zijn annotatie⁴⁸ stelt, is dit geen 'rare vraag'. Integendeel: wanneer onregelmatigheden rond communautaire gelden worden geconstateerd, nemen communautaire rechters onder omstandigheden, zoals nalatigheid van de lidstaat, genoegen met terugbetaling door de lidstaat. En dat lijkt in sommige gevallen ook niet meer dan redelijk: in een casus als die van de Stichting ROM-projecten lijkt het onrechtvaardig de fouten die de Staatssecretaris van EZ maakte financieel af te wentelen op de eindontvanger, die van dat alles niets wist en ook niets kon weten.

Tegen deze achtergrond is het op zijn zachtst gezegd opmerkelijk, dat het Hof in het ESF-arrest geheel voorbij gaat aan de mogelijke medeschuld van de lidstaat. In r.o. 54 refereert het Hof wel aan de 'restverantwoordelijkheid' van de lidstaten ten opzichte van de Gemeenschap, maar in r.o. 58 stelt het – zonder nadere motivering – dat het feit dat Nederland al gelden heeft terugbetaald, ons niet ontslaat van de verplichting tot terugvordering, omdat art. 23 Coördinatieverordening verplicht tot terugvorderen. Met andere woorden: Nederland moet terugvorderen omdat het moet terugvorderen. Wij vinden dat weinig overtuigend.

6 Gemeenschapsrechtconforme uitleg van Nederlands subsidierecht?

6.1 Gemeenschapsrechtconforme uitleg

In de ESF-zaken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak het Hof ook gevraagd of art. 4:57 Awb (in de Cedriszaak) respectievelijk 4:49 Awb (in de andere twee zaken) gemeenschapsrechtconform moeten worden uitgelegd om het door art. 23 Coördinatieverordening beoogde resultaat te bereiken.

Het Hof zegt in punt 2 van zijn dictum en in r.o. 59 dat de nationale rechter terugvordering mogelijk moet maken door nationale bepalingen, zoals die van de Awb, die daaraan in de weg staan 'buiten toepassing te laten of uit te leggen'. Deze laatste woorden verwijzen naar de algemene plicht van de nationale rechter om zijn nationale recht waar mogelijk gemeenschapsrechtconform uit te leggen.⁴⁹ Als een bepaling op verschil-

46. Vgl. GvEA 8 juli 2004, zaak T-341/02, punt 73, met de nodige verwijzingen.
47. R.o. 33.

48. JB 2006/303.

49. HvJ EG 10 april 1984, zaak 14/83 (*Von Colson en Kamann*), Jur. 1984, 1891. HvJ EG

13 november 1990, zaak C-106/89, (*Marleasing*), Jur. 1990, p. I-4135.

lende manieren kan worden uitgelegd, moet de rechter kiezen voor de uitleg die het door het gemeenschapsrecht beoogde resultaat bereikt. Dit is, naast het leerstuk van de rechtstreekse werking en voorrang van het gemeenschapsrecht en het leerstuk van staatsaansprakelijkheid bij schending van het gemeenschapsrecht, een van de drie instrumenten die het Hof heeft ontwikkeld om de doorwerking van het gemeenschapsrecht in de nationale rechtsorden van de lidstaten te verzekeren.⁵⁰

Het Hof heeft zich nooit met zoveel woorden uitgelaten over de volgorde waarin deze instrumenten moeten worden toegepast. Logischerwijs moet de rechter echter eerst proberen om zijn nationale recht gemeenschapsrechtconform uit te leggen. Pas als dat niet lukt, moet hij dit nationale recht buiten toepassing laten. Aldus ook de Afdeling bestuursrechtspraak.⁵¹ Derhalve vraagt de Afdeling een beetje naar de bekende weg als zij vraagt of art. 4:49 en 4:57 Awb gemeenschapsrechtconform moeten worden uitgelegd. Dat moet, mits het kan. Het Hof heeft namelijk ook geoordeeld, dat de plicht tot conforme uitleg niet zo ver gaat dat zij dwingt tot een 'contra legem' uitleg in strijd met de duidelijke bewoordingen van een bepaling.⁵²

Daarbij passen echter twee kanttekeningen. In de eerste plaats betekent de onmogelijkheid van gemeenschapsrechtconforme uitleg geenszins dat het gemeenschapsrecht dan wijkt voor het nationale recht. Het betekent alleen maar dat de nationale rechter zijn nationale recht dan buiten toepassing moet laten. In de tweede plaats heeft het Hof in het verleden het begrip 'uitleg' zeer ruim opgevat. In het standaardarrest Von Colson & Kamann moest het Duitse Burgerlijk Wetboek zo worden 'uitgelegd' dat een nieuwe aanspraak op schadevergoeding werd gecreëerd. In Marleasing moest het Spaanse vennootschapsrecht zo worden 'uitgelegd' dat een grond voor ontbinding van een vennootschap niet mocht worden toegepast.

Of gemeenschapsrechtconforme uitleg in een concreet geval mogelijk is, is geen vraag van gemeenschapsrecht, maar van nationaal recht. Daar zegt het Hof dan ook terecht niets over. De Afdeling zal deze vraag alsnog moeten beantwoorden, niet zozeer omdat zij van belang is voor de uitkomst van de ESF-zaken, maar omdat zij van belang is voor de redenering die aan deze uitkomst ten grondslag wordt gelegd. Daarom willen wij er ook iets over zeggen.

6.2 Art. 4:49 Awb

In de zaken C-384/06 en C-385/06 was de subsidie al vastgesteld en is vervolgens deze vaststelling weer ingetrokken. Zoals de Afdeling in haar verwijzingsuitspraak terecht heeft vastgesteld, is het evident niet de bedoeling van de nationale wetgever geweest dat dit

zou moeten kunnen in een geval waarin de subsidiegever bewust de subsidie heeft vastgesteld zonder te controleren of de subsidieverplichtingen zijn nageleefd. Maar naar de bewoordingen van art. 4:49 lid 1 onderdeel c Awb kan een subsidievaststelling worden ingetrokken als deze onjuist is en de subsidieontvanger dit wist of behoorde te weten. Aangezien de ontvangers in de hier besproken zaken wisten dat de Europese voorschriften niet strikt waren nageleefd, laten deze bewoordingen de gemeenschapsrechtconforme uitleg toe, dat de subsidievaststellingen inderdaad kunnen worden ingetrokken. In dat geval moet de rechter deze uitleg volgen, desnoods tegen een andersluidende wetsgeschiedenis in.⁵³ Naar positief recht moet de conclusie dus zijn dat de subsidievaststellingen in deze gevallen inderdaad mochten en zelfs moesten worden ingetrokken – hoe maatschappelijk onwenselijk wij dit ook vinden.

6.3 Art. 4:57 Awb

In de derde zaak (C-383/06) is de subsidie op nihil vastgesteld en gaat het dus niet om toepassing van art. 4:49, maar van art. 4:46. Vaststelling op nihil is naar de bewoordingen van art. 4:46 lid 2 onderdeel b onder meer mogelijk als de aan de subsidie verbonden verplichtingen niet zijn nageleefd. Vast staat dat deze verplichtingen in dit geval niet zijn nageleefd. Zoals hiervoor uiteengezet, is deze vaststelling op nihil weliswaar in strijd met het nationale vertrouwensbeginsel, maar niet met het strengere Europese vertrouwensbeginsel, dat volgens onze uitspraak in dit geval moet worden toegepast. Derhalve is de conclusie onontkoombaar, dat de subsidie op nihil mocht en zelfs moest worden vastgesteld.

Als de subsidie op nihil is vastgesteld, moeten reeds verstrekte bedragen vervolgens nog worden teruggevorderd. Ook dat is volgens art. 4:57 een discretionaire bevoegdheid. Maar het gemeenschapsrecht brengt mee, dat deze bevoegdheid in deze gevallen moet worden gebruikt, tenzij het communautaire vertrouwensbeginsel zich daartegen verzet, hetgeen, zoals wij hebben gezien, niet het geval is. Of men dat gemeenschapsrechtconforme uitleg wil noemen, of gewoon gemeenschapsrechtconforme toepassing, is minder van belang.

7 Enige conclusies

Onze eerste en belangrijkste conclusie moet helaas zijn dat het ESF-arrest meer vragen oproept dan het beantwoordt. Daarom menen wij dat bij het trekken van verdere conclusies uit het arrest grote voorzichtigheid geboden is. Niettemin maken wij ter afsluiting enkele concluderende opmerkingen:

50. Zie voor een overzicht J. M. Prinszen, *Doorwerking van Europees recht*, (diss. UvA), Deventer: Kluwer 2004.

51. Zie recent ABRvS 5 december 2007, AB 2008, 18, (*Ingensche Waarden*; m.nt. RW).
52. HvJ EG 16 juni 2005, zaak C-105/03 (*Pupino*), AB 2006, 108 (m.nt. De Moor-van Vugt).

53. HR 10 augustus 2007, AB 2007, 291 (m.nt. RW).

1. In de drie hier besproken ESF-zaken heeft de Afdeling o.i. geen andere keus dan de beroepen ongegrond te verklaren. Het Hof heeft immers geoordeeld dat de Minister van SZW bevoegd en zelfs verplicht was om de subsidies terug te vorderen, tenzij het gemeenschapsrechtelijke vertrouwensbeginsel zich daartegen verzet. Dat laatste is, zoals wij hebben gezien, waarschijnlijk niet het geval.

Dit resultaat kan worden bereikt langs de weg van gemeenschapsrechtconforme uitleg van art. 4:46, 4:49 en 4:57 Awb. Volgens de eigen rechtspraak van de Afdeling is dat dan ook de aangewezen weg.

Een en ander geldt vanzelfsprekend ook voor de overige nog aanhangige beroepen in ESF-zaken. Naar verluidt zijn die overigens naar aanleiding van het arrest van het Hof deels al ingetrokken.

2. Er zijn echter veel meer (mede) ten laste van het ESF verstrekte subsidies waarbij de aan de subsidie verbonden verplichtingen niet (strikt) zijn nageleefd. In een deel van die gevallen heeft de Minister van SZW de subsidies teruggevorderd en zijn deze ook terugbetaald. In andere gevallen heeft de minister echter van terugvordering afgezien, omdat hij deze zelf ook niet (meer) verdedigbaar vond. Als wij het onderhavige arrest van het Hof letterlijk nemen, zou de minister ook in laatstgenoemde gevallen alsnog moeten terugvorderen. Niettemin zouden wij de minister niet durven aanbevelen om dat ook echt te doen. Het arrest is te summier gemotiveerd en, met alle respect, te ondoordacht om een zo vergaande inbreuk op de rechtszekerheid te rechtvaardigen. Wat ons betreft is zo'n inbreuk maatschappelijk ook zeer ongewenst. Laten wij eerst maar eens afwachten of de Europese Commissie gevolgen aan dit arrest gaat verbinden en zo ja, welke.

3. Het leerstuk van de dubbele bevoegdheidsgrondslag staat wat ons betreft nog overeind. Wij weten nu dat in sommige gevallen een nationaal bestuursorgaan een bevoegdheid rechtstreeks aan een verordening kan ontlenen, maar het arrest leert ons niet welke gevallen dat dan zijn. Voorlopig houden wij staande dat in de meeste gevallen als vanouds een nationaal wettelijk voorschrift nodig zal zijn om het bevoegde orgaan aan te wijzen.

4. De betekenis van het vertrouwensbeginsel bij terugvordering van structuurfondssubsidies lijkt dezelfde te zijn geworden als bij terugvordering van staatssteun, namelijk: in de praktijk geen.

5. Dat brengt ons terug bij de titel van onze bijdrage. Want dit betekent natuurlijk, dat je je als ondernemer of decentrale overheid wel drie keer moet bedenken voor je een ESF-subsidie aanvraagt. Niet alleen krijg je als ESF-aanvrager te maken met soms absurd gedetailleerde en ook nog onduidelijke voorschriften, met alle administratieve lasten van dien, maar bovendien is het

met de rechtszekerheid van een ESF-aanvrager slecht gesteld. De aanvrager kan in feite op geen enkele mededeling van de rijksoverheid vertrouwen, zelfs niet op een uitdrukkelijke subsidievaststelling. In feite bevindt het Europese subsidierecht zich daarmee in het primitieve stadium waarin het Nederlandse subsidierecht zich tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw bevond.⁵⁴

Want dit betekent natuurlijk, dat je je als ondernemer of decentrale overheid wel drie keer moet bedenken voor je een ESF-subsidie aanvraagt

De beleidsmatige conclusie is natuurlijk dat dit anders moet. Het is begrijpelijk dat de gemeenschap de besteding van ESF-gelden streng wil controleren. Uiteraard moet worden voorkomen dat de lidstaten ten laste van de gemeenschap douceurtjes uitdelen aan hun eigen ondernemingen of decentrale overheden. Maar als de regels zo draconisch worden dat niemand meer een subsidie aanvraagt, worden de doelstellingen van de structuurfondsen ook niet bereikt. Dat kan ook niet de bedoeling zijn.

54. Zie daarover L.J.A. Damen, *Ongeregeld en ondoorzichtig bestuur* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1987.