



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland. Juridische knelpunten en uitdagingen

Brink, J.E. van den

Citation

Brink, J. E. van den. (2012, December 13). *De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland. Juridische knelpunten en uitdagingen*. Kluwer, Deventer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/20290>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/20290>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/20290> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Brink, Jacobine Elisabeth van den

Title: De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland : juridische knelpunten en uitdagingen

Issue Date: 2012-12-13

2 | De Europese subsidie(regeling): definitie, afbakening en gemeenschappelijke algemene kenmerken

2.1 INLEIDING

Gelet op de in het vorige hoofdstuk geformuleerde onderzoeksvraag zijn alleen die Europese subsidieregelingen relevant waarvoor geldt dat de lidstaat Nederland bij de uitvoering ervan is betrokken. Ten aanzien van deze regelingen wordt Nederland geconfronteerd met de juridische problemen en uitdagingen die zich voordoen bij de doorwerking van het EU-recht in de nationale rechtsorde.

Om de voor dit onderzoek relevante Europese subsidieregelingen te extraheren is een aantal stappen noodzakelijk. Zo worden in paragraaf 2.2 allereerst de begrippen 'Europese subsidie', 'Europese subsidieregeling' en 'Europese subsidieregeling' gedefinieerd. Vervolgens wordt ingegaan op de daaraan gerelateerde begrippen 'eindbegunstigde' en 'eindontvanger' van de Europese subsidie. In paragraaf 2.3 vindt een verdere afbakening plaats om te komen tot de Europese subsidieregelingen die door nationale uitvoeringsorganen worden uitgevoerd. Na een definiëring van het begrip 'nationaal uitvoeringsorgaan' wordt ingegaan op de Europese subsidieregelingen waarvan heel duidelijk is dat nationale uitvoeringsorganen bij de uitvoering ervan zijn betrokken, namelijk wanneer op hen de verantwoordelijkheid rust om de Europese subsidie te verstrekken. Het betreft de Europese subsidies die in gedeeld beheer (paragraaf 2.3.3.1) en sommige Europese subsidies die op indirect gecentraliseerde wijze (paragraaf 2.3.3.2) worden verstrekt. Er is echter meer: ook wanneer de Europese Commissie een Europese subsidie verstrekt, kunnen uitvoeringstaken, zoals het verschaffen van informatie en het uitvoeren van controles, aan nationale uitvoeringsorganen worden toevertrouwd. Hierop wordt in paragraaf 2.3.4 ingegaan. Vervolgens wordt gekomen tot een definiëring van het begrip 'uitvoering' dat in het vervolg van dit onderzoek zal worden gehanteerd (paragraaf 2.3.5). Steeds indien een nationaal uitvoeringsorgaan op grond van de Europese subsidieregeling is gehouden maatregelen te treffen die onder het aldus gedefinieerde begrip uitvoering zijn te vatten, valt de desbetreffende Europese subsidieregeling binnen de reikwijdte van dit onderzoek.

Voordat in paragraaf 2.5 wordt ingegaan op de belangrijkste Europese subsidieregelingen die binnen de reikwijdte van de voormelde afbakening vallen en in Nederland worden uitgevoerd, wordt in paragraaf 2.4 aandacht besteed aan de relatie tussen het Europese subsidiebegrip en het begrip 'staats-

steun'. Omdat in het vervolg van dit onderzoek het begrip staatssteun nog meerdere keren aan de orde komt, is het relevant om reeds in het kader van de definiëring en afbakening op de relatie tussen beide begrippen in te gaan.

In paragraaf 2.5 bespreek ik als gezegd de belangrijkste Europese subsidieregelingen die in Nederland door nationale uitvoeringsorganen worden uitgevoerd. Omdat het te ver voert alle Europese subsidieregelingen te bespreken waarvoor geldt dat nationale uitvoeringsorganen bij de uitvoering ervan zijn betrokken, heb ik mij beperkt tot de regelingen op grond waarvan de subsidieverstrekking zelf tot de verantwoordelijkheden van de nationale uitvoeringsorganen behoort en derhalve een subsidierelatie bestaat tussen het nationaal uitvoeringsorgaan en de eindontvanger van de Europese subsidie. De uitvoering van deze Europese subsidieregelingen heeft immers met name geleid tot de in hoofdstuk 1 geschetste problemen. Het voorgaande betekent dat de Europese subsidieregelingen zoals LIFE+ en Erasmus Mundus buiten beschouwing zijn gebleven; de lidstaat heeft weliswaar een adviserende taak, maar uiteindelijk gaat de Europese Commissie de subsidierelatie aan met de eindontvangers van de Europese subsidies.

Voordat in paragraaf 2.7 de gemeenschappelijke kenmerken van de Europese subsidieregelingen die door nationale uitvoeringsorganen worden uitgevoerd zullen worden besproken, wordt in paragraaf 2.6 ingegaan op de begrippen gedeeld en gemengd bestuur.¹ De betrokkenheid van nationale uitvoeringsorganen bij de uitvoering van Europese subsidieregelingen staat namelijk niet op zichzelf. Voor heel veel EU-beleidsterreinen geldt dat nationale uitvoeringsorganen bij de uitvoering daarvan zijn betrokken. In het kader daarvan zijn in de literatuur de concepten gedeeld en gemengd bestuur ontwikkeld. De uitvoering van de Europese subsidieregelingen wordt in de literatuur als een van de vele voorbeelden van gedeeld en gemengd bestuur gezien. Door in dit hoofdstuk voormelde concepten te bespreken, wordt het mogelijk de uitvoering van Europese subsidieregelingen in het vervolg van dit onderzoek in een breder kader te plaatsen.

Paragraaf 2.7 ten slotte is gewijd aan de gemeenschappelijke kenmerken van de Europese subsidieregelingen die in Nederland door nationale uitvoeringsorganen worden uitgevoerd en die in het kader van dit onderzoek relevant zijn. Het gaat dus alleen om die algemene kenmerken die consequenties hebben voor de uitvoering door nationale uitvoeringsorganen. Ingegaan wordt op de beginselen van cofinanciering, partnerschap, programmering, coherentie, complementariteit, coördinatie, conformiteit, subsidiariteit, evenredigheid en concentratie. Voorts wordt ingegaan op decommiteringsregels, comitévorming en de relevantie van de bescherming van de financiële belangen van de EU.

1 Deze begrippen zijn reeds in hoofdstuk 1 geïntroduceerd. Zie hoofdstuk 1, paragraaf 1.1.4.

2.2 DE BEGRIPPEN EUROPESE SUBSIDIE, EUROPESE SUBSIDIEREGELING EN AAN- VERWANTE BEGRIPPEN

2.2.1 Algemeen

De EU verstrekt jaarlijks voor miljarden aan subsidies die zijn gericht op het realiseren van de in artikel 3 van het VEU genoemde doelstellingen. Een overzicht van al de Europese subsidies per beleidsterrein die kunnen worden verstrekt, is te vinden op de speciale 'subsidiewebsite' van de Europese Commissie.² De Europese Commissie duidt deze subsidies aan met het begrip 'grant' ofwel 'subsidie'. In de Nederlandse juridische literatuur is een verscheidenheid aan termen te vinden die de door de EU betaalde subsidies moeten onderscheiden van de nationale subsidies: Europese subsidie,³ communautaire (steun)regeling,⁴ EG/EU-subsidie⁵ en een subsidie uit Europese fondsen.⁶ In de meeste gevallen wordt volstaan met voorbeelden van door de EU bekostigde en door Nederlandse bestuursorganen verstrekte subsidies, maar wordt niet gekomen tot een Europees subsidiebegrip. In de Nederlandse wetgeving is echter wel een tweetal definities te vinden van het begrip 'Europese subsidie'. Allereerst spreekt artikel 4:23, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb van een subsidie die rechtstreeks op grond van een door de Raad van de EU, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of de Commissie van de Europese Gemeenschappen vastgesteld programma wordt verstrekt. Blijkens de memorie van toelichting gaat het hierbij alleen om Europese programma's die niet het karakter van een bindende regeling hebben en dus niet als wettelijk voorschrift in de zin van artikel 4:23, eerste lid, van de Awb kunnen dienen. Onder deze definitie vallen dus niet de Europese subsidies die hun grondslag in een Europese verordening en een Europees besluit hebben. De voor dit onderzoek relevante Europese subsidies zijn juist wel in Europese verordeningen en Europese besluiten geregeld. Gelet hierop, is deze definitie niet bruikbaar in dit onderzoek.

Ten tweede is ook in de Wet Toezicht Europese subsidies (Wet TES) een definitie van het begrip 'Europese subsidie' neergelegd. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder b, van deze wet wordt onder EG-subsidie verstaan: een subsidie die door de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of de Commissie van de Europese Gemeenschappen op grond van een vastgesteld programma rechtstreeks of middellijk wordt verstrekt, voor zover uit deze subsidie verplichtingen voortvloeien welke bij of

2 <http://ec.europa.eu/contracts_grants/grants_en.htm>.

3 Den Ouden 2008; Jacobs 2007; Polak & Den Ouden 2004; Den Ouden 2003A en 2003B; Van der Burg 2002.

4 Jans e.a. 2002. In Jans e.a. 2011 wordt van 'Europese steun' gesproken.

5 Jacobs 2007; Widdershoven/Verhoeven e.a. 2007.

6 Adriaanse 2006.

krachtens de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschappen op de Staat rusten. Deze definitie sluit nauw aan bij de definitie uit artikel 4:23, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb, behalve dat het woordje 'middellijk' is toegevoegd. Dit betekent volgens de memorie van toelichting dat het ook de Europese subsidies betreft die via nationale bestuursorganen worden verstrekt.⁷ Uit de definitie wordt echter niet duidelijk wat precies onder het begrip 'programma' moet worden verstaan. Aangezien de Wet TES ook ziet op de structuurfondsen subsidies die uiteindelijk zijn gebaseerd op Europese verordeningen, lijkt het begrip 'programma' in dit geval ook te zien op bindende Europese regelingen. Door het vage begrip 'programma' waarvan het op het eerste gezicht lijkt dat het daarbij gaat om dezelfde programma's als genoemd in artikel 4:23, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb, maar het blijkens de memorie van toelichting ook gaat om Europese subsidies die op grond van Europese verordeningen worden verstrekt, is deze definitie ambivalent en daarom niet bruikbaar in dit onderzoek. Inmiddels is de wet TES vervangen door de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (NERpe). In artikel 1, onder f, van deze wet is een definitie van het begrip Europese subsidie neergelegd, namelijk een aanspraak op financiële middelen van de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of door de Commissie van de Europese Gemeenschappen die rechtstreeks of middellijk bestaat op grond van een vastgesteld programma, een verordening of een beschikking, voor zover uit deze aanspraak verplichtingen voortvloeien welke bij of krachtens de Europese verdragen op Nederland rusten. Deze definitie ziet derhalve uitdrukkelijk op Europese subsidies die op grond van een Europese verordening of een Europees besluit worden verstrekt. De definitie is door de zinsnede 'voor zover uit deze aanspraak verplichtingen voortvloeien welke bij of krachtens de Europese verdragen op Nederland rusten' toegesneden op Nederland, zodat deze definitie niet bruikbaar is om tot een definitie van een Europese subsidie te komen voor de gehele EU.

Hoewel het niet gaat om wetgeving is ook in de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking een definitie van het begrip 'Europese subsidie' neergelegd.⁸ In aanwijzing 4, aanhef en onder a, wordt gesproken van een subsidie op basis van of in nauwe samenhang met een bindend besluit van de Raad van de EU, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Deze definitie is duidelijker nu het vage begrip 'programma' is vervangen door 'bindend besluit'. Duidelijk is derhalve dat hieronder ook de Europese subsidies vallen die hun grondslag vinden in Europese verordeningen en besluiten. Onder deze definitie lijken echter niet de Europese subsidies te vallen waarop artikel 4:23, derde lid, aanhef en onder

7 *Kamerstukken II 2000/01, 27 572, nr. 3, p. 15 (MvT).*

8 Zie het Besluit tot vaststelling van de Aanwijzingen voor de subsidieverstrekking, *Stcrt.* 2009, 20306.

b, van de Awb blijkt de toelichting doelt, namelijk de Europese subsidies die op grond van niet-bindende Europese regelingen worden verstrekt.

Uit het voorgaande volgt dat de bestaande Nederlandse definities in veel gevallen onduidelijk zijn, elkaar tegenspreken en erg zijn toegesneden op de Nederlandse situatie. Vandaar dat ik deze definities in dit onderzoek niet zal hanteren. In de paragrafen 2.2.2 en 2.2.3 wordt onderzocht wat een bruikbare definitie van een Europese subsidie is. Bezien wordt in hoeverre op Europees niveau een subsidiedefinitie bestaat en in hoeverre deze definitie in het kader van dit onderzoek bruikbaar is. In paragraaf 2.2.4 wordt ingegaan op de afgeleide begrippen 'Europese subsidieregeling' en de 'Europese subsidieregeling'. Vervolgens wordt ingegaan op de begrippen 'eindbegunstigde' en de 'eindontvanger van de Europese subsidie'. Al deze begrippen zijn nodig om het onderhavige onderzoek af te bakenen en te bewerkstelligen dat in de volgende hoofdstukken niet steeds hoeft te worden uitgelegd wat bijvoorbeeld onder een Europese subsidieregeling moet worden verstaan.

2.2.2 Het Europees subsidiebegrip

Hoewel de EU al sinds jaar en dag subsidies verstrekt, bestonden hieromtrent lange tijd geen algemene Europese regels. De verstrekking van subsidies die met Europees geld worden bekostigd, werd enkel geregeld in de desbetreffende specifieke Europese regeling. In 1998 besloot de Europese Commissie tot het opstellen van een Vademecum inzake het beheer van subsidies, bedoeld als leidraad voor iedereen die zich bezighoudt met subsidieverstrekking in de EU.⁹ Het Vademecum definieert het begrip subsidie als een rechtstreekse betaling van niet-commerciële aard door de Europese Commissie om een EU-beleidsdoelstelling te stimuleren. Het gaat hierbij derhalve enkel om subsidies die rechtstreeks door de Europese Commissie aan eindontvangers worden verstrekt.

Sinds de inwerkingtreding van het Financieel Reglement – de Europese verordening die ziet op de implementatie van de EU-begroting – in 2002, bestaan ook algemene Europese regels met het oog op de verstrekking van Europese subsidies.¹⁰ Ingevolge artikel 108, eerste lid, van het Financieel Reglement zijn subsidies rechtstreekse financiële bijdragen ten laste van de begroting, bij wijze van schenking verleend voor de financiering van: a) een actie die moet bijdragen tot de verwezenlijking van een in het kader van het beleid van de EU passende doelstelling; of b) de werking van een orgaan dat

⁹ Vademecum inzake het beheer van subsidies, 14 juli 1998, niet gepubliceerd.

¹⁰ De Verordening nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen. Het daarvoor geldende Financieel Reglement (van 21 december 1977, *Pb* 1977, L 356/1) bevatte geen regels over subsidieverstrekking.

een doelstelling van algemeen Europees belang of een in het kader van het beleid van de EU passende doelstelling nastreeft. In het tweede lid van artikel 108 worden uitgaven als deel van gedeeld, gedecentraliseerd, of gezamenlijk beheer in de zin van de artikelen 53 tot en met 53 quinquies van deze definitie uitgezonderd. Europese subsidies die weliswaar ten laste komen van de Europese begroting, maar door tussenkomst van de lidstaten,¹¹ derde landen¹² en internationale organisaties¹³ worden verstrekt, zijn derhalve geen subsidie in de zin van Titel VI van het Financieel Reglement. Verder zijn ook van de subsidie-definitie uitgezonderd de betalingen aan organen waaraan uitvoeringstaken zijn gedelegeerd overeenkomstig artikel 54, tweede lid (de zogenoemde indirect gecentraliseerde uitvoering). Het gaat hier om de betaling van de operationele kosten van deze organen. Dit betekent dat de Europese subsidies die worden verstrekt door Europese uitvoerende agentschappen¹⁴ en nationale of internationale publiekrechtelijke organen of privaatrechtelijke organen,¹⁵ als bijvoorbeeld door het nationaal agentschap Een Leven Lang Leren, wel een subsidie zijn in de zin van artikel 108, eerste lid, van het Financieel Reglement.¹⁶ Omdat de Europese gelden niet eerst in de begroting van de lidstaat vloeien, is sprake van een *rechtstreekse* financiële bijdrage ten laste van de Europese begroting.

Inmiddels ligt er een voorstel van de Europese Commissie tot herziening van het Financieel Reglement.¹⁷ De subsidie-definitie blijft in het voorstel ongewijzigd. Nieuw is dat de methoden die worden gebruikt voor de uitvoe-

11 Zie artikel 53 ter van het Financieel Reglement.

12 Zie artikel 53 quater van het Financieel Reglement.

13 Zie artikel 53 quinquies van het Financieel Reglement.

14 Bij Europese uitvoerende agentschappen gaat het om rechtspersonen naar EU-recht waaraan, voor rekening en onder verantwoordelijkheid van de Europese Commissie, de uitvoering van een Europees programma of project geheel of gedeeltelijk kan worden gedelegeerd, overeenkomstig de Verordening nr. 58/2003. Zie artikel 55 van het Financieel Reglement. Zie ook de Verordening nr. 58/2003 van de Raad van 19 december 2002 tot vaststelling van het statuut van de uitvoerende agentschappen waaraan bepaalde taken voor het beheer van communautaire programma's worden gedelegeerd, *Pb* 2003, L 11/1. Zie hieromtrent Craig 2012B, p. 140 e.v.; Hofmann, Rowe & Türk 2011, p. 292 e.v. en p. 339 e.v.; Comte 2010; Schenk 2006, p. 183 e.v.; Craig 2006, p. 143 e.v.; Frank 2004; Craig 2003.

15 Zie artikel 54, tweede lid, van het Financieel Reglement. Zie ook de Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, beheer van de communautaire programma's door netwerken van nationale agentschappen, COM (2001) 648 (def.). Zie ook Hofmann, Rowe & Türk 2011, p. 344 e.v.; Craig 2003 en Schenk 2006, p. 207 e.v.

16 Het verdient opmerking dat artikel 108, tweede lid, aanhef en onder f, van het Financieel Reglement niet erg duidelijk is. Uit de Europese regels die op de indirect gecentraliseerde subsidies als Een Leven Lang Leren en Jeugd in Actie van toepassing zijn, blijkt echter dat artikel 108 e.v. van het Financieel Reglement van toepassing is. Daarmee moet ook sprake zijn van een Europese subsidie in de zin van artikel 108, eerste lid, van het Financieel Reglement.

17 Zie het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de jaarlijkse begroting van de Unie van 22 december 2010, COM (2010) 815 def.

ring van de Europese begroting sterk worden vereenvoudigd. Zoals de Europese Commissie zelf in een eerdere versie van het voorstel voor een nieuw Financieel Reglement aangeeft, zijn de bepalingen van het huidige Financieel Reglement inzake indirect, gedecentraliseerd, gedeeld en gezamenlijk beheer zo complex, dat niemand nog weet wat het oorspronkelijke doel ervan is.¹⁸ Hoewel de verschillende bestaande wijzen van de uitvoering van de EU-begroting blijven bestaan – ook in het nieuwe voorstel wordt bijvoorbeeld van ‘gedeeld beheer met de lidstaten’ gesproken –, worden in het voorstel twee hoofdcategorieën gecreëerd. Dit heeft tot gevolg dat Europese subsidies in de toekomst ofwel volgens de methode van direct beheer dan wel volgens de methode van indirect beheer worden verstrekt.¹⁹ De Europese subsidies die via de diensten van de Europese Commissie en door tussenkomst van uitvoerende Europese agentschappen worden verstrekt, worden volgens de methode van direct beheer verstrekt.²⁰ Alleen op deze categorie Europese subsidies is volgens het voorgestelde Financieel Reglement de subsidietitel van dat reglement van toepassing.

Europese subsidies die worden verstrekt in gedeeld beheer met de lidstaten en door nationale of internationale publiekrechtelijke organen of privaatrechtelijke organen – onder meer de huidige nationale agentschappen – worden in de toekomst onder de gezamenlijke noemer van indirect beheer verstrekt. Onder indirect beheer valt derhalve de huidige verstrekking van Europese subsidies door de lidstaten in gedeeld beheer²¹ en de uitvoering van de EU-begroting door nationale publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organen van een lidstaat, waaraan de uitvoering van een publiek-privaat partnerschap is toevertrouwd en die voldoende financiële garanties bieden.²² Dit heeft tot gevolg dat de subsidietitel van het Financieel Reglement niet meer op de subsidieverstrekking door nationale agentschappen van toepassing zal zijn.²³

In het vervolg van dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen Europese subsidies die door tussenkomst van nationale uitvoeringsorganen worden verstrekt en Europese subsidies die direct door diensten van de Europese Commissie en de uitvoerende Europese agentschappen worden verstrekt. In dat kader wordt dus aangehaakt bij het onderscheid tussen direct en indirect beheer van de Europese begroting, dat wordt voorgesteld in het

18 Zie paragraaf 5.2.1 van het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de EU van 28 mei 2010, COM (2010) 260 def. Dit betreft een andere versie dan het voorstel van 22 december 2010.

19 Zie het voorgestelde artikel 115, jo. artikel 53 van het Financieel Reglement.

20 Dit volgt uit het voorgestelde artikel 108, jo. artikel 53, eerste lid, onder a, van het Financieel Reglement. Zie omtrent deze variant paragraaf 2.3.4.

21 Zie hieromtrent het gedeeld beheer uitgebreid paragraaf 2.3.3.1.

22 Zie het voorgestelde artikel 53, eerste lid, onder b, van het Financieel Reglement. Deze categorie Europese subsidies wordt thans op (indirect) gecentraliseerde wijze uitgevoerd. Zie omtrent deze variant paragraaf 2.3.3.2.

23 Zie het voorgestelde artikel 115, tweede lid, onder e, van het Financieel Reglement.

nieuwe Financieel Reglement. Hierbij zij aangetekend dat in dit onderzoek er nog wel van wordt uitgegaan dat de subsidietitel van het Financieel Reglement van toepassing is op de Europese subsidies die door nationale agentschappen worden verstrekt.

2.2.3 Definitie van het begrip ‘Europese subsidie’

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag zijn vooral relevant de subsidies die door de EU worden betaald, maar worden verstrekt door tussenkomst van de lidstaten of van (privaatrechtelijke) organen van de lidstaten. De definitie van het begrip subsidie die is neergelegd in artikel 108, eerste lid, van het Financieel Reglement is in het kader van het onderhavige onderzoek dan ook te beperkt.

Voor dit onderzoek wordt daarom voor een andere definitie gekozen, zij het dat deze definitie zoveel mogelijk aansluit bij het Europees subsidiebegrip dat is neergelegd in het Financieel Reglement, te weten:

Een Europese subsidie is een financiële bijdrage die op directe of indirecte wijze ten laste komt van de EU-begroting, bij wijze van schenking voor de financiering van een actie die moet bijdragen tot de verwezenlijking van een in het kader van het beleid van de EU passende doelstelling.

Het begrip financiële bijdrage geeft aan dat het bij subsidies om meer gaat dan de betaling in een geldbedrag; het omvat ook bijdragen die op geld kunnen worden gewaardeerd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verstrekken van een lening tegen een gunstig rentetarief of een garantie. Uit deze definitie komt verder naar voren dat de bijdrage ten laste komt van de EU-begroting; het gaat derhalve niet om subsidies die worden bekostigd vanuit de Nederlandse staatskas. Blijkens voormelde definitie kan deze financiële bijdrage bovendien zowel op directe wijze, dat wil zeggen door de Europese Commissie en uitvoerende Europese agentschappen, dan wel op indirecte wijze, dat wil zeggen door de lidstaten via gedeeld beheer en door nationale publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organen worden verstrekt. Een Europese subsidie betreft een schenking; hiermee wordt de Europese subsidie onderscheiden van de overheidsopdracht waarbij het gaat om een betaling van de levering van roerende of onroerende zaken, de uitvoering van werken of de verrichting van diensten. Dergelijke tegenprestaties zijn bij een Europese subsidie nu juist afwezig. Ten slotte gaat het om de financiering van een actie die moet bijdragen tot de verwezenlijking van een in het kader van het beleid van de EU passende doelstelling. Deze EU-doelstellingen zijn te vinden in artikel 3 van het VEU.

Let wel, het begrip ‘Europese subsidie’ is als zodanig niet terug te vinden in het EU-recht dat op de verstrekking van Europese subsidies ziet. Daarin

wordt onder meer gesproken van ‘communautaire steun’ – ter onderscheiding van nationale steun –,²⁴ ‘premie’,²⁵ ‘subsidie’,²⁶ ‘steun’²⁷ en ‘bijstand’.²⁸ Voor zover aan de zojuist geformuleerde definitie is voldaan, is in het kader van dit onderzoek sprake van een Europese subsidie.

2.2.4 De begrippen Europese subsidieregeling en Europese subsidierегeling

Voor alle uitgaven die ten laste van de EU-begroting komen, dus ook voor de verstrekking van Europese subsidies, geldt dat een basisbesluit is vereist. Dit is een besluit dat een rechtsgrond geeft aan de actie en aan de uitvoering van de desbetreffende in de begroting opgenomen uitgave.²⁹ Blijkens artikel 49, tweede lid, van het Financieel Reglement – hetwelk nog niet is aangepast aan het Verdrag van Lissabon – gaat het wat betreft het oude EG-verdrag en het Euratom-verdrag om een door de wetgevende autoriteit vastgesteld besluit in de vorm van een verordening, een richtlijn, een beschikking of een besluit.³⁰ In de leden 3 en 4 worden besluiten uit het oude EU-verdrag aangewezen als basisbesluit. Nu het Verdrag van Lissabon in werking is getreden, geldt op dit moment dat nieuwe basisbesluiten moeten worden neergelegd in Europese verordeningen, richtlijnen of besluiten die in de vorm van een wetgevende handeling zijn neergelegd.³¹ Dit betekent dat de rechtsgrondslag voor het verstrekken van Europese subsidies niet kan worden gevonden in gedelegeerde en uitvoeringshandelingen,³² die worden geregeld in de artikelen 290 en 291 VWEU. Daarbij gaat het immers om niet-wetgevingshandelingen. Het is ook mogelijk dat een basisbesluit wordt vastgesteld op grond van artikel 26, tweede lid, artikel 28, eerste lid, artikel 29, artikel 31, tweede lid, artikel 33 en artikel 37 VEU.³³

Aanbevelingen, adviezen, resoluties, conclusies, verklaringen en andere besluiten die geen rechtswerking hebben, kunnen ingevolge artikel 49, vijfde lid, van het Financieel Reglement niet als basisbesluit dienen.

24 Zie artikel 1, aanhef en onder 1, van de Verordening nr. 1698/2005 (ELFPO).

25 Zie de Verordening nr. 1782/2003 (ELGF).

26 Zie artikel 14, eerste lid, van de Beschikking nr. 573/2006 (EVF).

27 Zie artikel 5 van het Besluit nr. 1720/2006 (Een Leven Lang Leren).

28 Zie de Verordening nr. 1038/2006 (structuurfondsen).

29 Artikel 49, eerste lid, van het Financieel Reglement.

30 Zie omtrent het begrip ‘beschikking’ en ‘besluit’ uitgebreid hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.1.

31 Dit volgt reeds uit de artikelen 288 en 289 VWEU en wordt bevestigd door artikel 51, tweede lid, van het voorgestelde Financieel Reglement (COM (2010) 815 def.).

32 Op de begrippen gedelegeerde en uitvoeringshandeling wordt in paragraaf 2.7.7 dieper ingegaan.

33 Het betreft besluiten die worden genomen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

In het zesde lid van voormeld artikel 49 zijn enkele uitzonderingen op het vereiste van een basisbesluit neergelegd. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om zonder basisbesluit gedurende een maximale periode van twee begrotingsjaren Europese subsidies voor proefprojecten van experimentele aard te verstrekken, om zo de haalbaarheid en het nut van een actie te bepalen.³⁴ Een tweede voorbeeld biedt de uitzondering voor incidentele acties of zelfs voor acties van onbepaalde duur op grond van taken van de Europese Commissie op terreinen waarvoor zij niet het initiatiefrecht voor wetgeving heeft, alsmede op grond van bijzondere bevoegdheden die rechtstreeks in de Verdragen aan de Europese Commissie zijn toegekend.³⁵

Het voorgaande betekent dat de verstrekking van Europese subsidies doorgaans dient te berusten op een wetgevingshandeling in de vorm van een Europese verordening, richtlijn of besluit. Hieruit volgt dat de Europese Commissie niet zelf een basisbesluit kan nemen.³⁶ Europese subsidies kunnen in beginsel geen grondslag vinden in Europese soft law, tenzij sprake is van de besproken uitzonderingen neergelegd in artikel 49, zesde lid, van het Financieel Reglement.³⁷ Voormelde basisbesluiten en Europese soft law – voor zover soft law als basis dient voor het verstrekken van Europese subsidies – worden in het onderhavige onderzoek geduid als Europese subsidieregelingen. Voorbeelden hiervan bieden de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen) en de Beschikking nr. 573/2006 (EVF).

Europese subsidieregelingen worden in de meeste gevallen verder uitgewerkt in allerlei juridisch bindende regelingen die op de Europese subsidie-regelingen zijn gebaseerd. In veel gevallen gaat het om verordeningen en besluiten (voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon: beschikkingen) van de Europese Commissie. Deze worden in dit onderzoek aangeduid als Commissieverordeningen, Commissiebesluiten en waar nog relevant, Commissiebeschikkingen.³⁸ Als in dit onderzoek wordt bedoeld op de Europese subsidieregelingen en de daarop gebaseerde verordeningen en besluiten van de Europese Commissie wordt van Europese subsidieregeling gesproken. In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid op deze Europese subsidieregeling ingegaan.

34 Zie artikel 49, zesde lid, aanhef en onder a, van het Financieel Reglement.

35 Zie artikel 49, zesde lid, aanhef en onder d, van het Financieel Reglement, jo. artikel 33, eerste lid, van de Commissieverordening bij het Financieel Reglement.

36 Zie hieromtrent ook punt 2 van de noot van FHvdB bij HvJEG 12 mei 1998, C-106/96 (*Verenigd Koninkrijk/Commissie*), *Jur.* 1998, p. I-2729, *AB* 1998, 225.

37 Op dit begrip wordt in hoofdstuk 4, paragraaf 4.4 uitgebreid ingegaan.

38 Nu het Verdrag van Lissabon in werking is getreden, zullen deze Commissieverordeningen en –besluiten in de toekomst als gedelegeerde of uitvoeringshandeling worden vastgesteld. Omdat ten tijde van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon de subsidieregeling voor de programmaperiode 2007-2013 reeds was vastgesteld, heeft het onderscheid tussen gedelegeerde en uitvoeringshandelingen pas betekenis met ingang van de volgende programmaperiode.

In het kader van de uitvoering van de Europese subsidieregelgeving wordt door de Europese Commissie ook veel Europese soft law vastgesteld. Daarin worden bijvoorbeeld onduidelijke begrippen die in een Europese subsidieverordening zijn neergelegd, nader uitgewerkt. In hoofdstuk 4 komt aan de orde dat nationale uitvoeringsorganen in sommige gevallen zijn gebonden aan de door de Europese Commissie vastgestelde soft law.³⁹ In zoverre kan ook Europese soft law onder het begrip Europese subsidieregelgeving worden geschaard.

2.2.5 De eindbegunstigde en de eindontvanger van de Europese subsidie

De Europese subsidies die worden verstrekt op grond van een Europese subsidieregeling zijn uiteindelijk bestemd voor de eindbegunstigden in de lidstaten. De eindbegunstigde hoeft niet altijd degene te zijn aan wie de Europese subsidie door de Europese Commissie, dan wel het nationale uitvoeringsorgaan, wordt verstrekt. Degene aan wie de Europese subsidie wordt verstrekt, wordt in dit onderzoek de eindontvanger van de Europese subsidie genoemd. In het kader van de landbouwsubsidies zal het daarbij vaak gaan om een landbouwer, terwijl het bij EFRO-subsidies in veel gevallen om ondernemingen zal gaan. De eindbegunstigde is degene aan wie de Europese subsidie uiteindelijk ten goede komt. Voor de Europese schoolfruit-subsidieregeling geldt bijvoorbeeld dat de Europese subsidie wordt verstrekt aan producenten van fruit, maar uiteindelijk is bedoeld voor de schoolkinderen in de lidstaten.⁴⁰ Zij zijn dus eindbegunstigde.

2.3 EUROPESE SUBSIDIEREGELGEVING UITGEVOERD DOOR NATIONALE UITVOERINGSORGANEN

2.3.1 Algemeen

De betrokkenheid van nationale uitvoeringsorganen bij de uitvoering van Europese subsidieregelingen is noodzakelijk, omdat de Europese Commissie eenvoudigweg niet de middelen heeft om alle Europese subsidieregelgeving zelf uit te voeren.⁴¹ Bovendien is de afstand tussen de Europese Commissie en de eindontvangers van de Europese subsidie dusdanig groot, dat het voor de Europese Commissie lastig is om te bepalen of een project voor een Europese subsidie in aanmerking zou moeten komen en om te controleren of de Europese subsidieregelgeving in acht wordt genomen. De ambitie van een

39 Zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.

40 Zie de Commissieverordening nr. 288/2009.

41 Craig 2012B, p. 108.

gelijke behandeling van marktdeelnemers binnen de EU vergt echter wel dat de uitvoering van de Europese subsidieregelingen door de verschillende lidstaten niet zodanig van elkaar mag verschillen dat dit tot gevolg heeft dat de concurrentieverhoudingen worden verstoord.⁴² Onder meer door middel van Europese subsidieregeling wordt getracht de uitvoering door nationale uitvoeringsorganen niet al te ver uiteen te laten lopen. In deze paragraaf wordt de uitvoering van de Europese subsidieregelingen door nationale uitvoeringsorganen nader bezien.

In paragraaf 2.3.2 wordt allereerst het begrip 'nationaal uitvoeringsorgaan' besproken. Ingegaan wordt op de vraag waarom in dit onderzoek voor dit begrip is gekozen en wat eronder moet worden verstaan. In paragraaf 2.3.3 bespreek ik de Europese subsidies waarbij de betrokkenheid van nationale uitvoeringsorganen heel duidelijk is, namelijk wanneer zij de Europese subsidie verstrekken. Aan de orde komen de Europese subsidies die in het kader van het gedeeld beheer worden verstrekt (paragraaf 2.3.3.1) en Europese subsidies die door nationale publiekrechtelijke organen of privaatrechtelijke organen worden verstrekt (paragraaf 2.3.3.2). Paragraaf 2.3.4 ziet op de Europese subsidies die weliswaar door de Europese Commissie en uitvoerende Europese agentschappen worden verstrekt, maar waarbij aan de lidstaten toch bepaalde uitvoeringstaken zijn toegekend. Paragraaf 2.3.5 is ten slotte gewijd aan de maatregelen die in het kader van de uitvoering van de Europese subsidieregeling moeten worden getroffen en wordt gekomen tot een definiëring van het begrip uitvoering dat in dit onderzoek zal worden gehanteerd.

2.3.2 Het begrip nationaal uitvoeringsorgaan

Wanneer de uitvoering van de Europese subsidieregeling (deels) in handen van de lidstaten ligt, zal de uitvoering in de praktijk plaatsvinden door organen van die lidstaat. Al deze organen worden in het kader van dit onderzoek aangemerkt als 'nationaal uitvoeringsorgaan'. Met deze term wordt ten eerste benadrukt dat het gaat om *nationale* organen die zijn belast met de uitvoering van de Europese subsidieregeling. Deze organen transformeren dienaangaande derhalve niet tot EU-organen. Ten tweede is het begrip niet beperkt tot nationale *overheidsorganen*, maar omvat het ook nationale *privaatrechtelijke organen*. In het vervolg van dit onderzoek komt uitgebreid aan de orde dat de uitvoering door nationale privaatrechtelijke organen in Nederland nog niet betekent dat de nationale regels voor overheidsorganen niet op hen van toepassing zijn.

Bij nationale uitvoeringsorganen die Europese subsidieregelingen uitvoeren kan in de eerste plaats worden gedacht aan de organen van de lidstaten die

42 Vergelijk Schöndorf-Haubold 2005A, p. 28.

zijn belast met de verstrekking van Europese subsidies. In het kader daarvan stellen zij algemene regels op en nemen zij subsidiebesluiten in het individuele en concrete geval. In de tweede plaats zijn nationale controle-instanties aan te merken als nationale uitvoeringsorganen, namelijk voor zover zij controleren of de verplichtingen neergelegd in Europese subsidieregelgeving, de daarop gebaseerde nationale wet- en regelgeving en besluiten in het individuele en concrete geval worden nageleefd.

Uiteraard is ook de nationale wetgever bij de uitvoering van de Europese subsidieregelgeving betrokken, in die zin dat voor de uitvoering daarvan nationale wetgeving of aanpassing van de bestaande nationale wetgeving nodig zal zijn. De wetgever is wat dat betreft ook onder het begrip nationaal uitvoeringsorgaan te scharen. In dit onderzoek wordt echter ervoor gekozen de wetgever buiten het nationaal uitvoeringsorgaanbegrip te laten. Zo wordt in de hierop volgende hoofdstukken voorkomen dat de indruk wordt gewekt dat ook de wetgever verplicht is tot conforme toepassing en er een subsidierelatie tussen de nationale wetgever en de ontvanger van de Europese subsidies ontstaat.

Ook de nationale rechter is bij de uitvoering van Europese subsidieregelgeving van groot belang, namelijk voor zover nationale uitvoeringsorganen handelingen verrichten die vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing.⁴³ In dat kader zal de nationale rechter de Europese subsidieregelgeving en/of de nationale wet- en regelgeving die daaraan uitvoering geeft toepassen en uitleggen.⁴⁴ De verplichtingen uit de Europese subsidieregelgeving zijn echter naar hun aard in eerste instantie gericht tot de nationale uitvoeringsorganen die besluiten of handelingen verrichten in het kader van de verstrekking van de Europese subsidies. De nationale rechter zal in een eventuele nationale procedure zoveel mogelijk recht moeten doen aan deze verplichtingen. In het kader van de bespreking van het beginsel van loyale samenwerking in hoofdstuk 3 zal nader op de rol van de nationale rechter worden ingegaan. Waar in dit onderzoek het begrip nationaal uitvoeringsorgaan wordt gehanteerd, wordt in eerste instantie bedoeld op alle nationale organen die bij de uitvoering van de Europese subsidieregelgeving zijn betrokken, niet zijnde de nationale wetgever en rechter.

43 Op grond van artikel 19, eerste lid, VEU zijn de lidstaten verplicht te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.

44 Zie hieromtrent ook de Handleiding wetgeving en Europa, p. 80.

2.3.3 Europese subsidies verstrekt door nationale uitvoeringsorganen (indirect beheer)

In deze paragraaf wordt ingegaan op de Europese subsidies die door nationale uitvoeringsorganen worden verstrekt. Onder het voorgestelde Financieel Reglement betreft het Europese subsidies die onder de gezamenlijke noemer van indirect beheer worden verstrekt. Onder deze nieuwe noemer vallen de voor dit onderzoek relevante Europese subsidies die in gedeeld beheer (paragraaf 2.3.3.1) en die door publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organen van de lidstaten worden verstrekt (paragraaf 2.3.3.2).

2.3.3.1 *Subsidieverstrekking in gedeeld beheer*

Wanneer Europese subsidies in gedeeld beheer worden verstrekt, betekent dit dat de Europese subsidies door tussenkomst van nationale uitvoeringsorganen die daartoe door de lidstaten zijn aangewezen, worden verstrekt aan de eindontvangers van die subsidies.⁴⁵ De methode van gedeeld beheer gold oorspronkelijk voor de structuurfondsen, het Europees Visserijfonds, het ELGF en het ELFPO,⁴⁶ maar inmiddels wordt het gedeeld beheer op ruimere schaal toegepast, zoals ten aanzien van de migratiefondsen en het EGF.⁴⁷ In sommige Europese subsidieregelingen is expliciet het beginsel van gedeeld beheer neergelegd.⁴⁸ In dat kader wordt verwezen naar de relevante bepalingen uit het Financieel Reglement.

Gedeeld beheer houdt in dat de Europese Commissie en de lidstaten verschillende administratieve taken hebben die onderling van elkaar afhankelijk zijn en wettelijk zijn vastgesteld, en waar zowel de Europese Commissie als de lidstaten hun respectievelijke taken ten uitvoer moet leggen om te komen

45 Zie het Tweede verslag van het Comité van onafhankelijke deskundigen over de hervorming van de Commissie, Analyse van huidige praktijken en voorstellen voor het aanpakken van wanbeheer, onregelmatigheden en fraude Deel I (10 september 1999), p. 70 en ook artikel 53bis van het voorstel voor een nieuw Financieel Reglement. In voormeld verslag wordt van gezamenlijk beheer gesproken, maar dit is slechts een vertaalkwestie; in het Engels gaat het om 'shared management'. Met de term gezamenlijk beheer wordt dus hetzelfde bedoeld als gedeeld beheer. Craig stelt 'shared management' gelijk aan 'shared administration'. Zie Craig 2009B, p. 34. Zoals uit dit hoofdstuk blijkt, maak ik een onderscheid tussen beide begrippen. 'Shared management' ziet op de door de lidstaten en de EU gezamenlijke uitvoering van de begroting, terwijl 'shared administration' ook op andere vormen van samenwerking ziet. Zie omtrent het gedeeld beheer ook Hofmann, Rowe & Türk 2011, p. 347 e.v., Schenk 2011, p. 389 en p. 401 e.v.

46 Zie artikel 53 ter, eerste lid, jo. deel II, titels I en II, van het huidige Financieel Reglement.

47 Zie 6.3, onder a van de Commission Staff Working Document on the Review of the Financial Regulation. Dit document is te vinden onder <http://www.europa.eu/compar1/cont/site/topics/regulation/5dec05_en.htm>.

48 Zie bijvoorbeeld artikel 14 van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen).

tot een succesvolle tenuitvoerlegging van het Europese beleid.⁴⁹ De verhouding tussen de Europese Commissie en de lidstaten is neergelegd in de Europese subsidieregelgeving. Uit deze regelgeving volgt dat de lidstaten in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor de verstrekking van de Europese subsidies.⁵⁰ De spelregels voor deze verstrekking zijn echter in hoge mate terug te vinden in de Europese subsidieregelgeving. De eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten is derhalve sterk Europees genormeerd.

Kort gezegd komt het systeem wat betreft de meeste Europese subsidies die in gedeeld beheer worden verstrekt erop neer dat de lidstaten meerjarenprogramma's opstellen waarin zij aangeven – uiteraard binnen de grenzen van de Europese subsidieregelgeving – welke soort projecten zij voor Europese subsidie in aanmerking willen laten komen en hoe zij de uitvoering van de Europese subsidieregelgeving op nationaal niveau denken te realiseren. Deze programma's worden afhankelijk van de desbetreffende Europese subsidieregeling operationeel programma, plattelandsontwikkelingsprogramma of meerjaarlijks programma genoemd.⁵¹ In het vervolg van dit onderzoek zal gemakshalve (ook) van OP worden gesproken. De goedkeuring door de Europese Commissie gaat doorgaans gepaard met de vaststelling van het maximumbedrag aan Europese gelden dat voor het desbetreffende OP beschikbaar is.⁵² Op basis van de goedgekeurde OP's verstrekken door de lidstaat aangewezen nationale uitvoeringsorganen Europese subsidies aan de eindontvangers. De aan de eindontvangers gedane betalingen in het kader van een verstrekte Europese subsidie worden door nationale uitvoeringsorganen gedeclareerd bij de Europese Commissie door middel van zogenoemde betalingsaanvragen op grond waarvan tussentijdse betalingen worden verricht.⁵³ Zowel gedurende de periode van subsidieverstrekking als bij de eindafrekening verrichten nationale uitvoeringsorganen controles. Indien onregelmatigheden worden geconstateerd, dient de Europese subsidie te worden ingetrokken en teruggevorderd. De lidstaat mag Europese subsidies die van de eindontvanger van

49 Zie het Tweede verslag van het Comité van onafhankelijke deskundigen over de hervorming van de Commissie, Analyse van huidige praktijken en voorstellen voor het aanpakken van wanbeheer, onregelmatigheden en fraude Deel I (10 september 1999), p. 70. Zie ook het voorstel voor een Verordening (EG, EGKS, Euratom) van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, 17 oktober 2000, COM (2000) 462 definitief. Zie voorts Craig 2012B, p. 80; Craig 2006, p. 57.

50 Zie bijvoorbeeld artikel 70, eerste lid, van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen).

51 Op deze programma's wordt dieper ingegaan in paragraaf 2.7.3.

52 Zie bijvoorbeeld artikel 70, eerste lid, van de Verordening nr. 1975/2006 (ELFPO) en artikel 53, zesde lid, van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen).

53 De Europese Commissie verstrekt wel voordat de eerste betalingsaanvragen worden ingediend voorschotten aan de lidstaten. Zie bijvoorbeeld artikel 82 van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen). Verder kan de Europese Commissie besluiten betalingen uit te stellen of te schorsen. Zie artikel 91 en 92 van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen).

de Europese subsidie wegens onregelmatigheden zijn teruggevorderd, opnieuw inzetten voor het betrokken programma.⁵⁴ Let wel, dit geldt niet indien de Europese Commissie reeds is overgegaan tot financiële correcties. In dat geval wordt de Europese bijdrage aan het OP van de lidstaat definitief verminderd. De lidstaten kunnen tot een in de Europese subsidieregeling neergelegde datum de aanvraag tot betaling van het eindsaldo indienen.⁵⁵ Na controles door de Europese Commissie wordt het desbetreffende programma afgesloten.

Voor ELGF-subsidies geldt dat direct uit de Europese subsidieregeling voortvloeit voor welke activiteiten nationale uitvoeringsorganen een Europese subsidie kunnen verstrekken. De lidstaten stellen dan ook geen meerjarenprogramma's op en er is derhalve ook geen beschikking van de Europese Commissie waarin staat hoeveel geld in een bepaalde programmaperiode beschikbaar is. Nationale uitvoeringsorganen – betaalorganen genoemd – verstrekken ELGF-subsidies aan eindontvangers van Europese subsidies en declareren deze betalingen maandelijks bij de Europese Commissie.⁵⁶ Jaarlijks keurt de Europese Commissie de rekening van het ELGF goed; betalingen die de Europese Commissie weigert te vergoeden, raakt de lidstaat definitief kwijt.⁵⁷

Voormeld systeem heeft een aantal consequenties. In de eerste plaats gaat de Europese Commissie geen subsidierelatie aan met de eindontvanger van de Europese subsidie. Dit heeft als consequentie dat de Europese Commissie de Europese subsidies niet kan terugvorderen van de eindontvangers, wanneer blijkt dat zij daarop geen recht hebben of wanneer zich onregelmatigheden hebben voorgedaan. Daarvoor is de Europese Commissie afhankelijk van de nationale uitvoeringsorganen die de Europese subsidies hebben verstrekt. De Europese Commissie heeft wel controlebevoegdheden ten aanzien van de eindontvangers van de Europese subsidies, maar deze kan zij enkel inzetten in het kader van de controle van de uitvoering van de Europese subsidieregeling door de lidstaten. Indien deze uitvoering gebreken vertoont, kan de Europese Commissie besluiten de aan de lidstaat toegekende Europese gelden terug te vorderen.⁵⁸ De Europese Commissie heeft immers enkel een subsidierelatie met de lidstaat.

In de tweede plaats heeft de subsidieverstrekking in gedeeld beheer tot gevolg dat de verplichtingen van de lidstaten/nationale uitvoeringsorganen

54 Zie bijvoorbeeld artikel 98, tweede lid, van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen).

55 In artikel 89, eerste lid, van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen) is deze datum bepaald op 31 maart 2017.

56 Zie artikel 14 e.v. van de Verordening nr. 1290/2005.

57 Zie de artikelen 30-32 van de Verordening nr. 1290/2005. Ook voor het ELFPO geldt dat de rekeningen jaarlijks worden goedgekeurd. ELFPO-middelen die de lidstaten hebben teruggevorderd, mogen binnen de programmaperiode wel door de lidstaten voor hetzelfde plattelandsontwikkelingsprogramma opnieuw worden ingezet, zie artikel 33, derde lid, van de Verordening nr. 1290/2005. Zie ook artikel 10 van de Commissieverordening nr. 885/2006.

58 Zie bijvoorbeeld artikel 45 van de Beschikking nr. 573/2007 (EVF).

die zijn neergelegd in de Europese subsidieregelgeving niet alleen zien op de verhouding tussen de Europese Commissie en de lidstaat, maar in veel gevallen ook moeten doorwerken in de subsidieverhouding tussen het nationale uitvoeringsorgaan en de eindontvangers. Bij verplichtingen die louter betekenis hebben in de relatie tussen de Europese Commissie en de lidstaten gaat het bijvoorbeeld om de verplichting om evaluaties uit te voeren en om allerlei informatieverplichtingen die ten opzichte van de Europese Commissie in acht moeten worden genomen. De verplichtingen die moeten doorwerken in de subsidieverhouding tussen het nationale uitvoeringsorgaan en de eindontvanger hebben betrekking op bijvoorbeeld de procedure van subsidieverstrekking, de subsidiabiliteit van de uitgaven en de bepalingen inzake toe te passen financiële correcties en de op te leggen sancties door nationale uitvoeringsorganen in geval van onregelmatigheden. Niet-naleving van deze verplichtingen in het kader van de nationale subsidieverhouding tussen het nationaal uitvoeringsorgaan en de eindontvanger voor de Europese subsidie, heeft consequenties voor de EU-bijdrage die vanuit de EU aan de lidstaten is toegezegd.

In de derde plaats heeft voormeld systeem als consequentie dat voor de subsidierelatie tussen het nationaal uitvoeringsorgaan en de eindontvanger doorgaans zowel de Europese subsidieregelgeving als het nationale recht relevant is. De Europese subsidieregelgeving is in veel gevallen niet toereikend voor nationale uitvoeringsorganen om de uitvoering goed te laten verlopen; zij richt zich in veel gevallen uitsluitend tot de Europese Commissie en de lidstaten.⁵⁹ In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid ingegaan op het verschijnsel dat veel Europese subsidieregelgeving zich niet leent voor rechtstreekse toepassing in de nationale subsidieverhouding. Nationale uitvoeringsorganen zijn daarom gehouden de Europese verplichtingen te operationaliseren,⁶⁰ dan wel om te zetten⁶¹ in nationale wet- en regelgeving.

Als een Europese subsidie in gedeeld beheer wordt verstrekt, betekent dit derhalve dat twee subsidierelaties ontstaan: een subsidierelatie tussen de Europese Commissie en de lidstaat, doorgaans op basis van een door de Europese Commissie goedgekeurd OP, en een subsidierelatie tussen het nationale uitvoeringsorgaan en de eindontvanger van de Europese subsidie.⁶² Deze laatste subsidierelatie wordt, voor zover er geen Europese regels zijn, beheerst door het nationale recht (procedurele autonomie).⁶³ Dit nationale recht moet

59 Zie ook Schöndorf-Haubold 2005A, p. 112.

60 Het begrip operationaliseren wordt in dit onderzoek gereserveerd voor de uitvoering van Europese subsidieverordeningen. Zie hieromtrent uitgebreid hoofdstuk 4.

61 Het begrip omzetting heeft in het kader van dit onderzoek betrekking op de uitvoering van Europese besluiten en beschikkingen. Hierop wordt in hoofdstuk 4 nog uitgebreid ingegaan.

62 Zie hieromtrent ook Nehl 2002, p. 75 e.v. Hij spreekt van een 'Mehrstufige Verwaltungsvorfahren'.

63 Zie over het beginsel van procedurele autonomie hoofdstuk 3, paragraaf 3.7.1.

voldoen aan de Europese beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.⁶⁴

2.3.3.2 *Subsidieverstrekking door publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organen van de lidstaten*

De verstrekking van Europese subsidies door nationale uitvoeringsorganen vindt niet alleen plaats in de context van gedeeld beheer. Op grond van artikel 54, tweede lid, onder c, van het huidige Financieel Reglement is het voor de Europese Commissie ook mogelijk om Europese subsidies te laten verstrekken door nationale publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organen belast met een openbare dienstverleningstaak, die voldoende financiële garanties bieden en de in de uitvoeringsvoorschriften vastgestelde voorwaarden in acht nemen.⁶⁵ Ondanks het feit dat voor de uitvoering van dergelijke Europese subsidies nationale uitvoeringsorganen worden ingeschakeld, gaat het om Europese subsidies die op (indirect) gecentraliseerde wijze worden verstrekt. Zoals besproken in paragraaf 2.2.2 is op deze Europese subsidies de subsidietitel van het Financieel Reglement van toepassing. In deze subsidietitel is bijvoorbeeld bepaald dat het transparantiebeginsel en het beginsel van gelijke behandeling van toepassing zijn.⁶⁶ Hierop wordt in hoofdstuk 5 nog verder ingegaan.⁶⁷ Na de inwerkingtreding van het nieuwe Financieel Reglement valt de verstrekking van Europese subsidies door nationale agentschappen onder het zogenoemde indirect beheer, net als de Europese subsidies die in gedeeld beheer worden verstrekt. Dit betekent dat de subsidietitel van het Financieel Reglement niet meer op de subsidieverstrekking door nationale agentschappen van toepassing zal zijn.⁶⁸ Ingevolge het nieuwe voorgestelde artikel 53, eerste lid, onder 2, onder g, van het Financieel Reglement wordt het bovendien straks expliciet mogelijk dat Europese subsidies door privaatrechtelijke organen van een lidstaat worden verstrekt, waaraan de uitvoering van een publiek-privaat partnerschap is toevertrouwd.

In dit onderzoek bespreek ik drie Europese subsidieregelingen waarvan de uitvoering is ingericht overeenkomstig voormeld artikel 54, tweede lid, onder c, van het Financieel Reglement, namelijk het Europees Jaar van de armoede 2010,⁶⁹ Een Leven Lang Leren⁷⁰ en Jeugd in Actie.⁷¹ Deze drie Europese subsidieregelingen worden ook in Nederland uitgevoerd. Andere Europese subsidieregelingen waarin de uitvoering is toevertrouwd aan natio-

64 Zie over de beginselen van gelijkwaardigheid en effectiviteit hoofdstuk 3, paragraaf 3.7.2.

65 Zie hieromtrent ook Hofmann, Rowe & Türk 2011, p. 344 e.v.

66 Zie artikel 109, eerste lid, van het Financieel Reglement.

67 Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.4.3.

68 Zie paragraaf 2.2.2.

69 Zie het Besluit nr. 1098/2008.

70 Zie het Besluit nr. 1720/2006.

71 Zie het Besluit nr. 1719/2006.

nale publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organen in de zin van artikel 54, tweede lid, onder c, van het Financieel Reglement zijn mij niet bekend.

De uitvoering van de Europese subsidieregelingen Een Leven Lang Leren en Jeugd in Actie geschiedt op grond van de Europese subsidieregeling deels door het uitvoerend Europees agentschap EACEA⁷² en deels door nationale agentschappen. Een nationaal agentschap dient door de lidstaat te worden aangewezen of opgericht. Een agentschap moet rechtspersoonlijkheid hebben of deel uitmaken van een instantie die rechtspersoonlijkheid heeft en dient te vallen onder de wetgeving van de betrokken lidstaat.⁷³ Volgens de toepasselijke Europese subsidieregeling mag een ministerie niet als nationaal agentschap worden aangewezen.⁷⁴ Gelet op deze voorschriften heeft Nederland ervoor gekozen privaatrechtelijke stichtingen als nationaal agentschappen aan te wijzen.

Uit de beschikkingen van de Europese Commissie waarin de verantwoordelijkheden van respectievelijk de lidstaten, de Commissie en de nationale agentschappen bij de uitvoering van de actieprogramma's Een Leven Lang Leren en Jeugd in Actie zijn neergelegd, volgt dat de nationale agentschappen zijn belast met de verstrekking van Europese subsidies.⁷⁵ Ook hier ontstaan dus twee subsidierelaties, namelijk tussen de Europese Commissie en de nationale agentschappen enerzijds en tussen de nationale agentschappen en de eindontvangers van de Europese subsidies anderzijds. Er komt geen subsidierelatie tot stand tussen de Europese Commissie en de eindontvanger. Europese regels die zien op de subsidierelatie tussen de nationale agentschappen en de eindontvangers zijn neergelegd in de door de Europese Commissie jaarlijks vast te stellen programmagidsen en in de door de Europese Commissie met de nationale agentschappen te sluiten overeenkomsten.⁷⁶ Voor zover er omtrent een bepaald aspect van de uitvoering geen Europese regels voorhan-

72 Het Education, Audiovisual & Culture Executive Agency. Zie het Besluit van de Europese Commissie van 20 april 2009 tot oprichting van het Uitvoerend Agentschap Onderwijs, audiovisuele media en cultuur voor het beheer van de communautaire maatregelen op het gebied van onderwijs, audiovisuele media en cultuur, overeenkomstig de Verordening nr. 58/2003 van de Raad, *Pb.* 2009, L 101/26.

73 Zie artikel 6, tweede lid, onder b, onder i, van het Besluit nr. 1720/2006 (Een Leven Lang Leren); zie artikel 8, zesde lid, onder b, onder i, van het Besluit nr. 1719/2006 (Jeugd in Actie).

74 Zie artikel 6, tweede lid, onder b, onder i, van het Besluit nr. 1720/2006 (Een Leven Lang Leren); zie artikel 8, zesde lid, onder b, onder i, van het Besluit nr. 1719/2006 (Jeugd in Actie).

75 Zie artikel 4, eerste lid, en bijlage 2 bij de Beschikking van de Europese Commissie van 26 april 2007, C(2007) 1807 def (Een Leven Lang Leren) en artikel 4, eerste lid, en bijlage 2 bij de Beschikking van de Europese Commissie van 30 april 2007, C(2007) 2828 def (Jeugd in Actie).

76 Zie de artikelen 4 en 5 van de Beschikking van de Europese Commissie van 26 april 2007, C(2007) 1807 def (Een Leven Lang Leren). Zie de Gids voor Nationale Agentschappen Een Leven Lang Leren (niet-gepubliceerd) en bijvoorbeeld de programmagids Een Leven Lang Leren 2012, deel I, II a en II b: <http://ec.europa.eu/education/llp/doc848_en.htm>.

den zijn, geldt het nationale (subsidie)recht.⁷⁷ Anders dan bij gedeeld beheer zijn op Europees niveau veel meer regels vastgesteld omtrent de verstrekking van Europese subsidies door nationale agentschappen. Zo wordt de mogelijkheid om aanvragen in te dienen om voor een Europese subsidie in aanmerking te komen, gepubliceerd in het Europese publicatieblad, ook voor de aanvragen die bij nationale agentschappen moeten worden ingediend.⁷⁸ Voorts is in de jaarlijks door de Europese Commissie uit te geven programmagidsen precies neergelegd voor welke projecten een Europese subsidie kan worden verkregen.⁷⁹ Anders dan gebruikelijk is bij Europese subsidies verstrekt in gedeeld beheer, stellen de lidstaten dan ook geen programma's op die door de Europese Commissie worden goedgekeurd. Uit de Europese subsidieregeling blijkt echter wel dat de nationale agentschappen op eigen verantwoordelijkheid subsidieaanvragen selecteren en een subsidierelatie aangaan met de eindontvangers van de Europese subsidie. Geschillen die zich in het kader van deze relatie voordoen worden uiteindelijk beslecht door een nationale rechter.⁸⁰ Beslissingen van nationale agentschappen worden dan ook niet aan de Europese Commissie toegerekend.⁸¹

Ook voor de door de lidstaat aangewezen nationale autoriteiten is een rol weggelegd. Deze autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Europese subsidieregelingen door de nationale agentschappen en dienen hun relatie met de nationale agentschappen te formaliseren.⁸² De lidstaat is uiteindelijk aansprakelijk voor de uitvoering door de nationale agentschappen.⁸³ Gelet hierop, dient de lidstaat de relatie met de nationale agentschappen overeenkomstig de nationale wetgeving en de rechtspersoonlijkheid van de nationale agentschappen te formaliseren.⁸⁴

Voor het Europees Jaar van de armoede 2010 gold dat de lidstaten voor de uitvoering van een deel van het programma een nationaal uitvoeringsorgaan

77 Zie bijvoorbeeld artikel VII van de standaard Grant Agreement for a Erasmus Intensive Programme under the Lifelong Learning Programme, versie 2010, die door de Europese Commissie ter beschikking is gesteld.

78 Zie bijvoorbeeld de oproep tot het indienen van voorstellen 2012, Programma Een Leven Lang Leren, *Pb.* 2011, C 233/15.

79 Zie bijvoorbeeld de Programmagids Een Leven Lang Leren 2012, deel I, II a en II b: <http://ec.europa.eu/education/llp/doc848_en.htm>.

80 Zie artikel VII van de standaard Grant Agreement for a Erasmus Intensive Programme under the Lifelong Learning Programme, versie 2010, die door de Europese Commissie ter beschikking is gesteld.

81 Schenk 2006, p. 214.

82 Zie artikel 6 van de Beschikking van de Europese Commissie van 26 april 2007, C(2007) 1807 def (Een Leven Lang Leren).

83 Zie artikel 6, tweede lid, onder e, van het Besluit nr. 1720/2006 en artikel 7, tweede lid, van de Beschikking C(2007) 1807 def (Een Leven Lang Leren) en artikel 8, zesde lid, onder d, onder iii, van het Besluit nr. 1719/2006 en artikel 7, zesde lid, van Beschikking van de Europese Commissie van 30 april 2007, C(2007) 2828 def (Jeugd in Actie).

84 Zie artikel 6, tweede lid, van Beschikking van de Europese Commissie van 26 april 2007, C(2007) 1807 def (Een Leven Lang Leren).

dienden aan te wijzen. Aan dit nationale uitvoeringsorgaan werd niet de eis gesteld dat het rechtspersoonlijkheid moest hebben, dan wel dat het geen onderdeel mocht zijn van een nationaal ministerie. In Nederland was dan ook het Agentschap SZW aangewezen als nationaal uitvoeringsorgaan. Het Agentschap verstrekke in naam van de minister van SZW Europese subsidies op grond van de Tijdelijke subsidieregeling Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen. Hoewel de Europese Commissie ook hier een subsidiërelatie met het nationaal uitvoeringsorgaan aanging, voorzag de Europese subsidiëregeling niet in een afzonderlijke overeenkomst tussen het nationaal uitvoeringsorgaan en een nationale autoriteit. In de Nederlandse situatie was dat ook niet zo relevant; het Agentschap SZW valt immers onder directe verantwoordelijkheid van de minister van SZW. Gelet hierop verschilde de uitvoering van het Europees Jaar van de armoede 2010 niet van de uitvoering in gedeeld beheer.

Ook voor Een Leven Lang Leren en Jeugd in Actie geldt dat de uitvoering niet veel verschilt van de subsidieverstrekking in gedeeld beheer. Op het eerste gezicht lijkt het een groot verschil dat de Europese Commissie geen subsidiërelatie aangaat met de lidstaat, maar met het desbetreffende nationale uitvoeringsorgaan. De lidstaat wordt als het ware meer op afstand gezet. In de praktijk gaat het echter om een nuanceverschil. Zoals hiervoor besproken spelen nationale autoriteiten in het kader van Een Leven Lang Leren en Jeugd in Actie wel degelijk een rol. Ook in het kader van het gedeeld beheer dragen de lidstaten de uitvoering van de desbetreffende Europese subsidiëregeling in de praktijk over aan allerlei (gedecentraliseerde en ook particuliere) nationale uitvoeringsorganen. De lidstaten blijven aansprakelijk voor het handelen van deze autoriteiten. Daarbij komt dat de Europese Commissie ook in het kader van het gedeeld beheer steeds meer eisen stelt aan nationale uitvoeringsorganen die de desbetreffende Europese subsidiëregeling uitvoeren.

Een tweede verschil zou zijn dat de lidstaten in gedeeld beheer meer vrijheid zouden hebben om te bepalen welke projecten voor een Europese subsidie in aanmerking komen dan nationale uitvoeringsorganen in het kader van Een Leven Lang Leren, Jeugd in Actie en het Europees Jaar van de Armoede 2010. Ook hier gaat het om een nuanceverschil. Weliswaar bestaat ten aanzien van laatstgenoemde Europese subsidiëregelingen een Europese oproep tot het indienen van subsidieaanvragen en programmagidsen waarin precies staat vermeld welke projecten voor subsidie in aanmerking komen, ook in het kader van de Europese subsidies in gedeeld beheer is de ruimte voor de lidstaten in de praktijk beperkt. Vooral voor de landbouwsubsidies geldt dat op Europees niveau exact is voorgeschreven voor welke activiteiten een Europese subsidie kan worden verstrekt en welke procedures daarvoor gelden.

Gelet op het vorenstaande, zie ik niet in waarom de programma's als Een Leven Lang Leren en Jeugd in Actie niet in gedeeld beheer zouden kunnen worden uitgevoerd. Dezelfde conclusie geldt, als hiervoor besproken, voor het Europees Jaar van de armoede 2010. Het verschil tussen beide 'soorten'

Europese subsidies lijkt dan ook een theoretisch verschil dat in de praktijk weinig om het lijf heeft. Dat de Europese Commissie dit ook heeft ingezien, blijkt uit het voorstel voor een nieuw Financieel Reglement waarin zowel het gedeeld beheer als de uitvoering door publiekrechtelijke en privaatrechtelijke nationale organen onder de gezamenlijke noemer van het indirect beheer worden geschaard.

2.3.4 Europese subsidies verstrekt door de Europese Commissie en uitvoerende Europese agentschappen (direct beheer)

In de EU bestaan ook veel Europese subsidies die rechtstreeks door de Europese Commissie worden verstrekt. Voorbeelden hiervan zijn 'het Zevende Kaderprogramma',⁸⁵ 'LIFE+',⁸⁶ 'Marco Polo II',⁸⁷ 'Progress',⁸⁸ het financieringsinstrument voor civiele bescherming⁸⁹ en enkele subsidieregelingen op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken.⁹⁰ De Europese Commissie kan echter ook besluiten tot het delegeren van uitvoeringstaken aan uitvoerende Europese agentschappen.⁹¹ Een voorbeeld van delegatie aan een uitvoerend agentschap is het programma 'Europa voor de burger', dat door het EACEA wordt uitgevoerd.⁹² In voormelde gevallen ontstaat één subsidieverhouding

85 Zie Besluit nr. 1982/2006, *Pb.* 2006, L 412/1. De procedure van subsidieverstrekking is te vinden in de Verordening nr. 1906/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 tot vaststelling van de regels voor de deelname van ondernemingen, onderzoekscentra en universiteiten aan acties op grond van het zevende kaderprogramma en voor de verspreiding van onderzoeksresultaten (2007-2013), *Pb.* 2006, L 391/1.

86 Zie de Verordening nr. 614/2007, *Pb.* 2007, L 149/1.

87 Zie de Verordening nr. 1692/2006, *Pb.* 2006, L 328/1.

88 Zie Besluit nr. 1672/2006, *Pb.* 2006, L 315/1.

89 Zie de Beschikking van de Raad van 5 maart 2007, *Pb.* 2007, L 71/9. In artikel 6, zesde lid, van deze beschikking is uitdrukkelijk vermeld dat de begroting van het instrument door de Europese Commissie op gecentraliseerde wijze wordt uitgevoerd en dat de uitvoeringstaken direct door haar diensten worden verricht overeenkomstig artikel 53, tweede lid, van het Financieel Reglement.

90 Het gaat daarbij om het algemene programma 'Veiligheid en bescherming van de vrijheden' dat bestaat uit een aantal deelprogramma's, namelijk 'Terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen', *Pb.* 2007, L 58/1; 'Preventie en de bestrijding van criminaliteit', *Pb.* 2007, L 58/7; 'Strafrecht', *Pb.* 2007, L 58/13 en het algemeen programma 'Grondrechten en justitie' dat bestaat uit 'Grondrechten en burgerschap' *Pb.* 2007, L 110/33; het Daphne III-programma, *Pb.* 2007, L 173/19; 'Civiel recht' *Pb.* 2007, L 257/16 en 'Drugspreventie en -voorlichting', *Pb.* 2007, L 257/23.

91 Zie artikel 55 van het Financieel Reglement.

92 Dit is geschied bij het Commissiebesluit van 26 april 2007 om bevoegdheden over te dragen aan het Uitvoerend Agentschap voor onderwijs, audiovisuele media en cultuur (EACEA), met als doel taken uit te voeren die samenhangen met de implementatie van communautaire programma's op het gebied van onderwijs, audiovisuele middelen en cultuur, met inbegrip van met name de implementatie van subsidietoewijzingen zoals vastgelegd in de begroting van de Gemeenschap onder nr. C(2007) 1842, overeenkomstig de wijzigingen van 26 mei 2008. Het agentschap is opgericht bij Besluit van de Europese Commissie van 14 januari

tussen respectievelijk de Europese Commissie dan wel het uitvoerende Europese agentschap enerzijds en de eindontvanger van de Europese subsidie anderzijds.⁹³ Beide categorieën Europese subsidies vallen met de inwerkingtreding van het nieuwe Financieel Reglement onder de noemer 'direct beheer'.⁹⁴

Ook wanneer de Europese subsidie wordt verstrekt door de Europese Commissie of uitvoerende Europese agentschappen, kunnen nationale uitvoeringsorganen betrokken zijn bij de uitvoering van de desbetreffende Europese subsidieregeling. Alleen deze Europese subsidieregelingen zijn voor dit onderzoek relevant. Het is echter ondoenlijk om deze Europese subsidieregelingen uitputtend te bespreken. Volstaan wordt met een aantal voorbeelden. De gekozen voorbeelden laten zien dat de betrokkenheid van nationale uitvoeringsorganen varieert van het geven van voorlichting, tot het fungeren als bevoegde nationale instantie waar de subsidieaanvraag in eerste instantie moet worden ingediend.

Zo is in de Europese subsidieregeling MEDIA 2007 bepaald dat het Europese netwerk van in de lidstaten gevestigde MEDIA-desks als uitvoerend orgaan fungeert voor de verspreiding van informatie over het programma op nationaal niveau.⁹⁵ Een tweede voorbeeld biedt het Erasmus Mundus programma waarvan de uitvoering is gedelegeerd aan het al genoemde uitvoerend agentschap EACEA.⁹⁶ Hoewel dit niet uit de Europese subsidieregeling valt af te leiden, adviseert de door de lidstaat aangewezen passende instantie, die nauw met de Europese Commissie samenwerkt, in de praktijk over de bij de Europese Commissie ingediende aanvragen van instellingen uit die lidstaat. In geval van een negatief advies vanuit de lidstaat, is de kans klein dat de Europese Commissie de subsidieaanvraag honoreert. Met betrekking tot het programma LIFE+ is ten derde expliciet bepaald dat subsidieaanvragen bij de bevoegde nationale autoriteiten worden ingediend, die ze vervolgens doorzenden naar

2005 tot oprichting van het Uitvoerend Agentschap Onderwijs, audiovisuele media en cultuur, voor het beheer van de communautaire maatregelen op het gebied van onderwijs, audiovisuele media en cultuur – overeenkomstig Verordening nr. 58/2003 van de Raad, *Pb.* 2005, L 24/35.

93 Dat uitvoerende Europese agentschappen een subsidieverhouding aangaan met eindontvangers van Europese subsidies, leidde tot de vraag in hoeverre rechtsbescherming openstaat bij de Europese rechter. In artikel 22 van de Verordening nr. 58/2003 is thans geregeld dat tegen handelingen van een uitvoerend agentschap administratief beroep openstaat bij de Europese Commissie. Als de Europese Commissie het beroep afwijst, staat vervolgens overeenkomstig artikel 263 VWEU beroepen open bij het Gerecht (zie artikel 22, vijfde lid, van de Verordening nr. 58/2003).

94 Op grond van het huidige Financieel Reglement gaat het om Europese subsidies die op direct gecentraliseerde wijze worden verstrekt. Zie hieromtrent Schenk 2011, p. 386 e.v. en p. 393 e.v.

95 Zie artikel 12, eerste lid, van het Besluit nr. 1718/2006.

96 Zie het Besluit nr. 1298/2008, *Pb.* 2008, L 340/83.

de Europese Commissie.⁹⁷ Bij de selectie van de projecten houdt de Europese Commissie rekening met de door de lidstaat ingediende nationale prioriteiten en de door de lidstaten gemaakte opmerkingen over individuele projectvoorstellen.⁹⁸ Een vierde voorbeeld is te vinden in de Europese subsidieregeling voor de Transeuropese netwerken voor transport en energie. Hoewel de Europese Commissie op de bij haar ingediende subsidieaanvragen beslist,⁹⁹ zijn de lidstaten belast met allerlei controleverplichtingen.¹⁰⁰

Europese subsidies die rechtstreeks door de Europese Commissie ofwel uitvoerende Europese agentschappen worden verstrekt, vallen onder de definitie van artikel 108, eerste lid, van het Financieel Reglement.¹⁰¹ Zij worden doorgaans verstrekt bij overeenkomst.¹⁰²

2.3.5 Het begrip uitvoering

Op grond van hetgeen in de vorige paragrafen is besproken aangaande de verschillende categorieën Europese subsidies waarbij nationale uitvoeringsorganen zijn betrokken, wordt in deze paragraaf tot een definitie gekomen van het begrip 'uitvoering' van de Europese subsidieregeling. Deze uitvoering vindt plaats door de nationale wetgever en nationale uitvoeringsorganen. Onder uitvoering wordt in dit onderzoek verstaan: het treffen van elke algemene of bijzondere maatregel die geschikt is om de naleving van de uit de Europese subsidieregeling voortvloeiende juridisch bindende verplichtingen of aanbevelingen te verzekeren en/of erop is gericht de taakvervulling van de EU in het kader van de desbetreffende Europese subsidieregeling te vergemakkelijken. Deze definitie is afgeleid uit artikel 4, derde lid, VEU, waarin het beginsel van loyale samenwerking is neergelegd wat betreft de uitvoering van het EU-recht in het algemeen.¹⁰³

97 Zie artikel 6, zesde lid, van de Verordening nr. 614/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 betreffende het Financieringsinstrument voor het Milieu (LIFE+), *Pb.* 2007, L 149/1 en de Uitnodiging tot het indienen van voorstellen 2011, *Pb.* 2011, C 62/07.

98 Zie artikel 6, zevende lid, van de Verordening nr. 614/2007, *Pb.* 2007, L 149/1.

99 Zie artikel 9 van de Verordening nr. 680/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 tot vaststelling van de algemene regels voor het verlenen van financiële bijstand van de Gemeenschap op het gebied van de trans-Europese netwerken voor vervoer en energie, *Pb.* 2007, L 162/1.

100 Zie artikel 11 van de Verordening nr. 680/2007.

101 Onder het huidige Financieel Reglement is niet helemaal duidelijk of Europese subsidies die worden verstrekt door uitvoerende Europese agentschappen onder de subsidiedefinitie van artikel 108, eerste lid, van het Financieel Reglement vallen, gelet op de uitzondering neergelegd in artikel 108, tweede lid, aanhef en onder f. Het voorstel voor een nieuw Financieel Reglement laat er geen misverstand over bestaan dat deze Europese subsidies wel onder deze subsidiedefinitie vallen.

102 Zie artikel 108, eerste lid, tweede lid, van het Financieel Reglement jo. artikel 164 van de Commissieverordening behorend bij het Financieel Reglement.

103 Op dat begrip wordt verder ingegaan in hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.

Bij algemene maatregelen moet worden gedacht aan de nationale wet- en regelgeving die bij de uitvoering van de Europese subsidieregeling wordt gebruikt. Daarbij hoeft het niet te gaan om nationaal recht dat speciaal met het oog op die uitvoering is vastgesteld. Voor zover een Europese subsidieregeling wordt uitgevoerd met behulp van de Awb, is de Awb in zoverre aan te merken als een algemene maatregel. In de Europese subsidieregeling is soms expliciet voorgeschreven dat een nationaal uitvoeringsorgaan algemene maatregelen moet treffen. Zo dienen de lidstaten op grond van artikel 53 ter, tweede lid, en artikel 54, derde lid, van het Financieel Reglement alle nodige wetgevende en regelgevende maatregelen te nemen ter bescherming van de financiële belangen van de EU. Een noodzaak is dat echter niet; de lidstaten zijn reeds op grond van het beginsel van loyale samenwerking gehouden om elke algemene maatregel vast te stellen die voor de uitvoering van de Europese subsidieregeling noodzakelijk is.

Bij bijzondere maatregelen gaat het om beslissingen en feitelijke handelingen voor het concrete en individuele geval. Hieronder valt bijvoorbeeld het besluit tot het verstrekken van de Europese subsidie zelf, maar ook het uitvoeren van controles en de intrekking en terugvordering van de ten onrechte betaalde, onjuist gebruikte of als gevolg van onregelmatigheden of fouten verloren gegane Europese middelen. Controle en handhaving vormen evenzeer een belangrijk onderdeel van de uitvoering van Europese subsidieregeling, ook in het kader van Europese subsidies die door de Europese Commissie worden verstrekt.

Met de definitie wordt verder benadrukt dat het niet alleen om de uitvoering van juridisch verbindende regelingen gaat, maar ook om de uitvoering van aanbevelingen. Hiermee wordt gedoeld op de Europese soft law die in het kader van de uitvoering van Europese subsidieregeling door de Europese Commissie overvloedig wordt opgesteld. In de praktijk geven nationale uitvoeringsorganen ook daaraan uitvoering.¹⁰⁴

In de literatuur wordt in het kader van de uitvoering van het EU-recht ook wel van implementatie gesproken.¹⁰⁵ Dit begrip ziet op de omzetting van richtlijnen, het operationaliseren van de verordening of de richtlijn, de toepassing en operationalisering van de verordening of van de richtlijn in concrete gevallen en de handhaving van het EU-recht.¹⁰⁶ Deze fasen van de implementatie gelden in beginsel ook voor het Europees besluit.¹⁰⁷ Zoals verderop in dit hoofdstuk nog uitgebreid aan de orde komt, is de Europese subsidieregeling

104 Hierop wordt in hoofdstuk 4, paragraaf 4.4 verder ingegaan.

105 Zie Jans e.a. 2011, p. 10 e.v.; A. van den Brink 2004, p. 9 e.v.; Jans e.a. 2002, p. 32 e.v.; Van de Gronden 1998, p. 3 en 4; Mortelmans & Van Rijn 1992, p. 78 e.v. Zie ook de Handleiding Wetgeving en Europa, p. 79 e.v.

106 Zie Jans e.a. 2011, p. 10-14.

107 Jans e.a. wijzen er echter terecht op dat omzetting van een Europees besluit niet altijd noodzakelijk zal zijn. Zie Jans e.a. 2011, p. 15.

geving die moet worden uitgevoerd niet neergelegd in Europese richtlijnen, maar met name in Europese verordeningen, besluiten en beschikkingen.

2.4 RELATIE MET HET BEGRIP STAATSSTEUN

Subsidies die door organen van de lidstaten worden verstrekt moeten al snel als staatssteun worden aangemerkt.¹⁰⁸ Het verstrekken van staatssteun door de lidstaten is op grond van artikel 107 VWEU in beginsel verboden. De vraag rijst of Europese subsidies die door nationale uitvoeringsorganen worden verstrekt – ondanks dat zij worden gefinancierd met Europees geld –, binnen de reikwijdte van de staatssteunregels vallen. Dezelfde vraag rijst voor de nationale bijdragen die de lidstaten moeten verstrekken ter cofinanciering van de Europese subsidies. Vandaar dat in deze paragraaf wordt ingegaan op de relatie tussen het in paragraaf 2.2.3 gedefinieerde begrip ‘Europese subsidie’ en het begrip ‘staatssteun’.

Ingevolge artikel 107 VWEU zijn, behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, steunmaatregelen van de Staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Het begrip steunmaatregel is door het Hof van Justitie ruim uitgelegd. Het gaat om ‘besluiten van de lidstaten waardoor deze met het oog op de verwezenlijking van eigen economische en sociale doeleinden eenzijdig en autonoom geldmiddelen of voordelen ter beschikking van ondernemingen of andere rechtssubjecten stellen of hun voordelen verschaffen om de verwezenlijking van de nagestreefde economische en sociale doelstellingen te bevorderen’.¹⁰⁹ Onder staatssteun vallen niet alleen toegekende geldmiddelen en voordelen, maar ook alle maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor – zonder nog subsidies in de strikte zin van het woord te zijn – van gelijke aard zijn en tot identieke gevolgen leiden.¹¹⁰ Uit deze formulering blijkt dat de subsidie door het Hof van Justitie wordt gerekend tot de meest klassieke vormen van staatssteun.¹¹¹

108 Zie omtrent het Europese staatssteunrecht bijvoorbeeld Wyatt & Dashwood’s 2011, p. 847 e.v.; Heidenhain 2010; Bacon 2009; Hancher, Ottervanger & Slot 2006; Adriaanse 2006.

109 HvJEG 27 maart 1980, 61/79 (*Denkavit Italiana*), *Jur.* 1980, p. 1205, r.o. 31.

110 HvJEG 23 maart 2006, C-237/04 (*Enirisorse/Sotacarbo*), *Jur.* 2006, p. I-2843, r.o. 42; HvJEG 3 maart 2005, C-172/03 (*Heiser*), *Jur.* 2005, p. I-1627, r.o. 36; HvJEG 23 februari 1961, 30/59 (*Steenkolennijnen/Hoge Autoriteit EGKS*), *Jur.* 1961, p. 19. Zie ook Bacon 2009, p. 26 en Adriaanse 2006, p. 23.

111 Vergelijk Bacon 2009, p.26.

Wil een subsidie worden aangemerkt als staatssteun, dan moet ingevolge de voormelde definitie van artikel 107 VWEU zijn voldaan aan vijf criteria.¹¹² Allereerst dient de subsidie door de staat te zijn verleend, of in welke vorm dan ook met staatsmiddelen te zijn bekostigd. Elke subsidie die door de overheid is gefinancierd valt eronder. Ten tweede moet de subsidie ten goede komen aan bepaalde ondernemingen of producties. Het is dus van belang vast te stellen wie de eindbegunstigde is van de Europese subsidie. Uit het arrest *Höfner* blijkt dat het begrip onderneming ruim moet worden uitgelegd: het gaat om 'elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij worden gefinancierd'.¹¹³ Het uitoefenen van een economische activiteit ziet op het aanbieden van goederen of diensten op de markt.¹¹⁴ De subsidie moet ten goede komen aan *bepaalde* ondernemingen of producties. Dit betekent dat er een bepaalde mate van selectiviteit moet zijn voor wat betreft de begunstigde ondernemingen of producties.¹¹⁵ Een subsidie is dus geen staatssteun indien alle ondernemingen op het hele grondgebied van de lidstaat daarvoor in aanmerking kunnen komen.¹¹⁶ Ten derde dient de subsidie een voordeel te verschaffen dat niet langs normale weg (via de markt) zou zijn verkregen.¹¹⁷ Hier is bij een subsidie per definitie sprake van.¹¹⁸ Ten vierde moet de subsidie de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen. Voldoende is dat de Europese Commissie vaststelt dat een maatregel de mededinging *kan* vervalsen.¹¹⁹ Zij hoeft niet te onderzoeken of bepaalde ondernemingen op de gemeenschappelijke markt door de subsidie daadwerkelijk schade zullen lijden of hebben geleden.¹²⁰ Het Hof van Justitie heeft verder bepaald dat steun die is bedoeld om een onderneming te bevrijden van de kosten die zij normaliter in het kader van haar lopend beheer of van haar normale activiteiten had moeten dragen, in beginsel de mededingings-

112 Zie omtrent deze criteria Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 260 e.v.; Wyatt & Dashwood's 2011, p. 850 e.v.; Craig & De Burca 2011, p. 1087 e.v.; Bacon 2009; Kapteyn, VerLoren van Themaat 2008, p. 850 e.v.; Adriaanse 2006, p. 16 e.v.; Hancher, Ottervanger & Slot 2006, p. 30 e.v.; Hessel 2005A, p. 27 e.v. en Van Angeren & Den Ouden 2005, p. 90 e.v.

113 HvJEG 23 april 1991, C-41/90 (*Höfner*), *Jur.* 1991, p. I-1979, r.o. 21. Zie ook HvJEG 23 maart 2006, C-237/04 (*Enirisorse/Sotacarbo*), *Jur.* 2006, p. I-2843, r.o. 28; HvJEG 3 maart 2005, C-172/03 (*Heiser*), *Jur.* 2005, p. I-1627, r.o. 28. Zie hieromtrent ook Bacon 2009, p. 35 e.v.; Van Angeren & Den Ouden 2005, p. 96.

114 HvJEG 23 maart 2006, C-237/04 (*Enirisorse/Sotacarbo*), *Jur.* 2006, p. I-2843, r.o. 29; HvJEG 16 juni 1987, 118/85 (*Commissie/Italië*) *Jur.* 1987, p. 2599, r.o. 7.

115 Zie Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 262; Adriaanse 2006, p. 26.

116 Zie HvJEG 8 november 2001, C-143/99 (*Adria-Wien Pipelin*), *Jur.* 2001, p. I-8365, r.o. 35; HvJEG 19 september 2000, C-156/98 (*Duitsland/Commissie*), *Jur.* 2000, p. I-6857, r.o. 22. Zie verder omtrent het begrip selectiviteit Bartosch 2010, Bacon 2009, p. 80 e.v. en Kurcz & Vallindas 2008.

117 Bacon 2009, p. 29; Adriaanse 2006, p. 23. Zie bijvoorbeeld HvJEG 29 juni 1999, C-256/97 (*DMT*), *Jur.* 1999, p. I-3913, r.o. 22.

118 Zie Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 263.

119 Adriaanse 2006, p. 28.

120 Adriaanse 2006, p. 28.

voorwaarden vervalst.¹²¹ Ten slotte dient het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig te worden beïnvloed.¹²² Op grond van vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie moet het handelsverkeer geacht ongunstig te worden beïnvloed, indien een overheidsmaatregel de positie van een onderneming ten opzichte van haar concurrenten in het tussenstaatse handelsverkeer versterkt.¹²³

Reeds op grond van het eerste besproken criterium lijken Europese subsidies die aan bepaalde ondernemingen worden verstrekt lastig als staatssteun te kunnen worden gekwalificeerd. Bij Europese subsidies gaat het immers om subsidies die vanuit de EU-begroting worden bekostigd. Gelet hierop, lijkt een fundamenteel verschil te bestaan tussen Europese subsidies en staatssteun. Voor de cofinanciering geldt dat weliswaar wel aan het eerste criterium is voldaan, omdat het om nationaal geld gaat. Betoogd zou kunnen worden dat reeds omdat de cofinanciering verplicht is voorgeschreven ter aanvulling van de Europese subsidie, geen sprake kan zijn van verboden staatssteun. Met het scheppen van de mogelijkheid dat Europese subsidies worden verstrekt, heeft de Europese Commissie als het ware aanvaard dat ook nationale cofinanciering wordt verstrekt. Niets is echter zo simpel als het lijkt. Nationale uitvoeringsorganen die Europese subsidies verstrekken aan eindontvangers hebben immers zeggenschap over de Europese subsidies gekregen en zijn vrij om deze subsidies – binnen de grenzen van de doelstellingen van de desbetreffende Europese subsidieregeling – te gebruiken om onder meer nationale ondernemingen te ondersteunen.¹²⁴ De doelstellingen van een Europese subsidieregeling en ook de daarop gebaseerde door de Europese Commissie goedgekeurde programma's van de lidstaten zijn in veel gevallen dusdanig vaag geformuleerd, dat geen garanties bestaan dat de uiteindelijk door nationale uitvoeringsorganen verstrekte Europese subsidies en de daarbij behorende cofinanciering aan ondernemingen niet als staatssteun zouden kunnen worden gekwalificeerd. Het feit dat de 'staatssteun' deels wordt gefinancierd vanuit de Europese begroting is niet relevant; economisch heeft de subsidieverstrekking dezelfde gevolgen voor de concurrentieverhoudingen als een subsidie die uit staatsmiddelen wordt bekostigd. Op deze plaats wordt volstaan met de constatering dat de begrippen Europese subsidie en staatssteun elkaar dus kunnen overlappen. In hoofdstuk 5 wordt uitgebreider besproken op welke wijze de Europese staatssteunregels van betekenis zijn voor de verstrekking van Europese subsi-

121 HvJEG 3 maart 2005, C-172/03 (*Heiser*), *Jur.* 2005, p. I-1627, r.o. 55; HvJEG 19 september 2000, C-156/98 (*Duitsland/Commissie*), *Jur.* 2000, p. I-6857, r.o. 30. Zie hieromtrent ook Bacon 2009, p. 96; Adriaanse 2006, p. 28.

122 Vaak worden de vierde en vijfde eis samen genomen. Zie Bacon 2009, p. 25.

123 Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 264; Adriaanse 2006, p. 30. Zie omtrent dit criterium verder Bacon 2009, p. 97 e.v.

124 Zie hieromtrent ook Zuleger 2008, p. 372.

dies door nationale uitvoeringsorganen en de daarbij behorende nationale cofinanciering.¹²⁵

2.5 RELEVANTE EUROPESE SUBSIDIEREGELINGEN VOOR DE LIDSTAAT NEDERLAND

2.5.1 Algemeen

In dit onderzoek gaat het om de Europese subsidieregelingen die worden uitgevoerd door nationale uitvoeringsorganen in de lidstaat Nederland. Dit betekent dat Europese subsidieregelingen die niet in Nederland ten uitvoer worden gelegd omdat Nederland als lidstaat niet aan de subsidievoorwaarden voldoet om aan deze regelingen deel te nemen, geen voorwerp van onderzoek zijn.¹²⁶ Hetzelfde geldt voor Europese subsidieregelingen op grond waarvan de subsidieverstrekking aan de Europese Commissie of uitvoerende Europese agentschappen is overgelaten en Nederlandse uitvoeringsorganen geen enkele rol spelen bij de uitvoering daarvan.¹²⁷

De Europese subsidieregelingen die na voormelde afbakening binnen het kader van dit onderzoek vallen, zijn te verdelen in twee hoofdcategorieën. Allereerst gaat het om de Europese subsidies die worden verstrekt door Nederlandse uitvoeringsorganen aan de eindontvangers. Het gaat hier om subsidieverstrekking in gedeeld beheer met de lidstaten (structuurfondsen, ELFPO, ELGF, Europees Visserijfonds, de migratiefondsen, het Europees Jaar van de armoede 2010 en het Europees Globaliseringsfonds) en door nationale privaatrechtelijke organisaties van de lidstaat Nederland (Een Leven Lang Leren en Jeugd in Actie). De tweede hoofdcategorie ziet op de Europese subsidies die weliswaar rechtstreeks door de Europese Commissie of uitvoerende Europese agentschappen worden verstrekt, maar waarbij aan Nederlandse uitvoeringsorganen wel bepaalde taken zijn toegekend, zoals het maken van een voorselectie ten behoeve van de aanvragen die bij de Europese Commissie worden ingediend en de controle en handhaving (Life+,¹²⁸ Erasmus Mundus¹²⁹ en de Transeuropese netwerken¹³⁰).

125 Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.5.6.

126 Een voorbeeld hiervan is het instrument voor pre-toetredingssteun (IPA). Dit programma ziet louter op landen die nog geen lid zijn van de EU. Zie de Verordening nr. 1085/2006, *Pb* 2006, L 210, 82. Het IPA ziet op de landen Kroatië, Turkije en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

127 Voorbeelden hiervan zijn de Europese subsidieregelingen Marco Polo II (Verordening nr. 1692/2006, *Pb* 2006, L 328/1) en Progress (Besluit nr. 1672/2006, *Pb* 2006, L 315/1).

128 Zie de Verordening nr. 614/2007, *Pb* 2007, L 149/1.

129 Zie het Besluit nr. 1298/2008, *Pb* 2008, L 340/83.

130 Zie de Verordening nr. 680/2007, *Pb* 2007, L 162/1

In het vervolg van deze paragraaf worden de belangrijkste Europese subsidieregelingen besproken op grond waarvan Nederlandse uitvoeringsorganen Europese subsidies verstrekken en derhalve een subsidieverhouding ontstaat tussen het Nederlandse uitvoeringsorgaan en de eindontvanger van de Europese subsidie. In paragraaf 2.5.2 wordt eerst een beknopte beschouwing gegeven over de geschiedenis van de Europese subsidies. In de daarop volgende paragrafen worden achtereenvolgens besproken: de structuurfondsen, de Landbouwfondsen, het Europees Visserijfonds, de migratiefondsen, het Europees Globaliseringsfonds, het Europees Jaar van de Armoede, Een Leven Lang Leren en Jeugd in Actie. Opgemerkt zij dat daarbij wordt uitgegaan van de Europese subsidieregelingen zoals deze gelden in de programmaperiode 2007-2013. Waar relevant voor dit onderzoek wordt ingegaan op Europese subsidieregelingen uit voorgaande programmaperioden. Dit heeft er mee te maken dat de Europese en nationale jurisprudentie die in de vervolghoofdstukken zal worden besproken in veel gevallen betrekking heeft op vorige programmaperioden. Europese en nationale jurisprudentie over de programmaperiode 2007-2013 bestaat mondjesmaat, nu de definitieve afrekening met de Europese Commissie over die periode nog niet heeft plaatsgevonden. De ervaring leert dat de meeste geschillen ontstaan naar aanleiding van Commissiebesluiten tot terugvordering van Europese subsidies die zijn gericht tot de lidstaat. Op basis daarvan zullen nationale uitvoeringsorganen op hun beurt de Europese subsidies terugvorderen van de eindontvangers van de Europese subsidies.

In hoofdstuk 1 is besproken dat met ingang van 2014 een nieuwe programmaperiode van start gaat. Dit betekent dat de Europese subsidieregelgeving zal worden gewijzigd. Hiertoe heeft de Europese Commissie reeds voorstellen gedaan.¹³¹ Bij de bestudering van de Europese subsidieregelgeving door de verschillende programmaperioden heen, valt op dat de rode draad in deze regelgeving gelijk blijft. Bestudering van de nieuw aangekondigde regelgeving wijst uit dat dat ook voor deze regelgeving opgaat. Waar relevant zullen belangrijke aangekondigde wijzigingen worden meegenomen.

2.5.2 Geschiedenis van de Europese subsidies in vogelvlucht

De Europese subsidies die worden verstrekt uit het ESF hebben de oudste papieren. Op grond van de Verordening nr. 9/60¹³² was het vanaf 1960 voor de lidstaten mogelijk om bij de Europese Commissie Europese subsidies aan

131 Zie bijvoorbeeld het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het EFRO, het ESF, het Cohesiefonds, het ELFPO en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en algemene bepalingen inzake het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds, COM (2011) 615 def.

132 Verordening nr. 9/60 betreffende het Europees Sociaal Fonds, *Pb* 1960, L 56/1189.

te vragen voor onder andere de herscholing en verplaatsing van werkloze werknemers. Een paar jaar later zagen de Europese landbouwsubsidies het licht.¹³³ Deze subsidies hadden ten doel om Europese landbouwers een inkomen te garanderen door middel van het subsidiëren van de productie, verwerking en export van landbouwproducten en ook het opkopen daarvan. Daarom werd ook wel van Garantiebeleid gesproken.¹³⁴ Naast dit Garantiebeleid werd ook een Oriëntatiebeleid gevoerd. Dit beleid had ten doel om de structuur van de Europese landbouw te verbeteren.¹³⁵

Met name op instigatie van Groot-Brittannië dat in 1973 lid was geworden van de EEG werd in 1975 het EFRO opgericht.¹³⁶ Groot-Brittannië was bang dat zij onvoldoende zou profiteren van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en dientengevolge nettobetaler zou worden.¹³⁷ Eind jaren '80 van de vorige eeuw zijn het ESF en het EFRO onder het zogenoemde structuurbeleid gebracht. Er bestond namelijk twijfel over, of de fondsen optimaal werden gebruikt.¹³⁸ Zo waren er slechts weinig middelen beschikbaar om tot uitbetaling over te gaan en de beginselen die ten grondslag lagen aan het structuurfondsenbeleid, zoals het additionaliteitsbeginsel, werden vaak genegeerd. Daarbij kwam dat de nieuwe arme lidstaten, zoals Italië, Spanje en Griekenland, belang hadden bij een krachtiger structuurfondsenbeleid. De hervorming van de structuurfondsen was voorts een gevolg van de wens om de interne markt te completeren, waartoe was besloten bij de Eerste Europese Akte van 1986. Men was bang dat alleen de rijkere regio's zouden profiteren van de completering van de interne markt, omdat slechts zij de daardoor ontstane concurrentie het hoofd zouden kunnen bieden. De consequentie hiervan zou zijn dat de verschillen tussen arme en rijke regio's zouden toenemen en regionale en sociale spanningen zouden ontstaan.¹³⁹ Om deze reden werd met ingang van 1 juli 1987 in het EG-verdrag een nieuwe titel 'Economische en sociale samenhang' opgenomen. Op basis van deze titel konden structuurfondsen worden ingezet om de verschillen tussen de verschillende Europese regio's te verkleinen. Naast het ESF en het EFRO werd ook het EOGFL-O –hiermee werd het voormelde Oriëntatiebeleid gefinancierd – als een structuurfonds aange-merkt. De hervorming betekende onder meer dat niet langer de Europese Commissie de Europese subsidies verstrekke, maar de uitvoering voor een groot

133 Zie omtrent de geschiedenis van de Europese landbouwsubsidies Craig 2012, p. 81-81; Hofmann, Rowe & Türk 2011, p. 348 e.v.; Kapteyn, VerLoren van Themaat 2008, p. 1146 e.v.; McMahon 2007; Craig 2006, p. 62-68; Cardwell 2004; Kapteyn, VerLoren van Themaat 2003, p. 968 e.v.; Barents 1994.

134 Dit komt ook heden ten dage tot uitdrukking in de benaming Europees Landbouw Garantie Fonds.

135 Evans 1999, p. 117; Barents 1994, p. 173-185.

136 Verordening nr. 724/75 houdende de oprichting van een Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, *Pb.* 1975, L 73/1.

137 Marks 1992, p. 198 en Bollen, Hartwig & Nicolaidis, 2000, p. 14

138 Comijs 1998, p. 20.

139 Craig 2012B, p. 92; Bollen, Hartwig & Nicolaidis 2000, p. 16; Comijs 1998, p. 21.

deel werd gedelegeerd aan de lidstaten. In 1994 werden ook het Cohesiefonds¹⁴⁰ en een Financieringsinstrument voor de Visserij (FIOV) ingesteld.¹⁴¹

Zowel de structuurfondsen als de Landbouwfondsen zijn meer dan eens hervormd. Eén van de belangrijkste hervormingen vormde de 'Agenda 2000'.¹⁴² Deze hervorming was nodig gelet op de aanstaande uitbreiding van de EU; de Europese subsidies moesten wel betaalbaar blijven. In het kader van de structuurfondsen betekende de toepassing van het bestaande regime op de nieuwe lidstaten een enorme toename van de kosten van het structuurfondsenbeleid.¹⁴³ Daarom is steeds meer de nadruk komen te liggen op een concentratie van de beschikbare Europese middelen in de Europese regio's waar de Europese subsidies het hardst nodig zijn. Politiek is het echter niet haalbaar dat rijke Europese regio's helemaal geen Europese subsidies meer ontvangen. Voor de Landbouwfondsen geldt dat een verschuiving heeft plaatsgevonden van productiesteun naar inkomenssteun.¹⁴⁴ Dit betekent dat een landbouwer niet langer wordt betaald voor hetgeen hij produceert – met alle wijn- en melkplassen van dien –, maar een toeslag ontvangt op grond van bedrijfstoelagen die hem op basis van zijn productie in het verleden zijn toegekend. Sinds 2007 is het Oriëntatiebeleid weer in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid geïntegreerd. De percentages waarmee de traditionele landbouwsubsidies worden verminderd, worden gebruikt ter financiering van ELFPO-subsidies.¹⁴⁵ Het FIOV is inmiddels getransformeerd tot het Europees Visserijfonds.

Naast de Europese subsidies die uit de structuurfondsen, de Landbouwfondsen en het Europees Visserijfonds worden gefinancierd, zijn in de loop van de jaren ook op andere beleidsterreinen Europese subsidieprogramma's ontstaan. Deze programma's vallen qua budget in het niet bij de landbouw-

140 Het Cohesiefonds is bedoeld voor de allerarmste EU-lidstaten. Zie de Verordening nr. 1164/94 van de Raad van 16 mei 1994 tot oprichting van het Cohesiefonds, *Pb* 1994, L 130/1. Zie omtrent het Cohesiefonds Kapteyn, VerLoren van Themaat 2003, p. 862-863.

141 Zie de Verordening nr. 2080/93 van de Raad van 20 juli 1993 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van Verordening nr. 2052/88 met betrekking tot het financieringsinstrument voor de oriëntatie van de visserij, *Pb*. 1993, L 193/1. Het FIOV kan mijns inziens niet als structuurfonds worden aangemerkt, nu in artikel 159 van het EG-verdrag een limitatieve opsomming van de structuurfondsen leek te zijn opgenomen. Hoewel het strikt genomen niet ging om een structuurfonds, waren wel dezelfde Europese regels van toepassing.

142 Aan dit pakket hervormingsmaatregelen lag een mededeling van de Commissie ten grondslag, namelijk 'Agenda 2000 voor een sterkere en grotere Unie', COM (97) 2000 def. Zie omtrent de Agenda 2000 Bollen, Hartwig & Nicolaidis 2000 en Olsthoorn 1998, p. 302.

143 Geheel Centraal- en Oost-Europa zou immers in aanmerking komen voor doelstelling 1 en het Cohesiefonds.

144 Deze verschuiving is gestart tussen 1991 en 1993 waarin de zogenoemde MacSharry-hervormingen werden doorgevoerd in het kader waarvan de onbepaalde interventieaankopen werden beëindigd en een begin werd gemaakt met de invoering van directe inkomensstoelagen. Zie omtrent deze hervormingen uitgebreid Craig 2006, p. 59; Cardwell 2004, p. 40-53. Zie ook Kapteyn, VerLoren van Themaat 2003, p. 987.

145 Zie artikel 9 van de Verordening nr. 73/2009.

en structuurfondsen subsidies.¹⁴⁶ Voor een deel betreft het subsidieprogramma's die direct door de Europese Commissie of uitvoerende Europese agentenschappen worden verstrekt.¹⁴⁷ Voor een ander deel, zoals de migratiefondsen, Een Leven Lang Leren en Jeugd in Actie, geldt dat de Europese subsidies door nationale autoriteiten worden verstrekt. Vrijwel voor elk Unierechtelijk beleids-terrein bestaat een subsidieprogramma om dat beleid kracht bij te zetten. Zo zijn de migratiefondsen ingesteld om te komen tot een eerlijke verdeling van de lasten tussen de lidstaten die voortvloeien uit de invoering van een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de EU en uit het gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid.¹⁴⁸

De voorstellen voor de nieuwe programmaperiode 2014-2020 laten zien dat het niet te verwachten is dat de Europese subsidies aan betekenis zullen inboeten; sterker nog, er staan nieuwe subsidieprogramma's op stapel zoals het subprogramma Sport dat deel uit gaat maken van het Education Europe Programme – de opvolger van Een Leven Lang Leren.¹⁴⁹

2.5.3 Structuurfondsen: ESF en EFRO

De Europese subsidies uit de structuurfondsen worden verstrekt om de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de verschillende regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's te verkleinen.¹⁵⁰ In de huidige programmaperiode 2007-2013 zijn alleen het ESF en het EFRO als structuurfonds

146 Dit is ook terug te zien in de voorstellen voor de programmaperiode 2014-2010. Zie de Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2011) 500 final, Part II. In de huidige programmaperiode geldt dat bijna 80% van het budget van de EU wordt besteed aan landbouw- en structuurfondsen subsidies.

147 Het betreft bijvoorbeeld de kaderprogramma's voor onderzoek & ontwikkeling (sinds 1984) en het programma LIFE op het gebied van milieubeleid (sinds 1992).

148 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement tot vaststelling van een kaderprogramma voor solidariteit en beheer van de migratiestromen voor de periode 2007-2013, COM (2005) 123, def. p. 3.

149 Zie de Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2011) 500 final, Part II, p. 29-30.

150 Zie artikel 174 VWEU. Zie hieromtrent Evans 2003, p. 202 en Jestaedt 2010, p. 185. Zie ook het eerste rapport over de economische en sociale cohesie van 1996, p. 13. Dit rapport is te vinden via <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/repor_en.htm>. Zie over de structuurfondsen en de geschiedenis daarvan: Hofmann, Rowe & Türk 2011, p. 351 e.v.; Kapteyn, VerLoren van Themaat 2008, p. 998-1024; Baun & Marek 2008; Craig 2006, p. 69-78; Allen 2005; Schöndorf-Haubold 2005A (met name de periode 2000-2006); Polak & Den Ouden 2004 (met name de periode 2000-2006); Kapteyn, VerLoren van Themaat 2003, p. 851 e.v.; Pollack 2003; Evans 2003; Sutcliffe 2000; Bollen, Hartwig & Nicolaidis 2000; Evans 1999 (met name periode 1994-1999); Smith 1998; Comijs 1998; Hessel & Mortelmans 1997, p. 327-342; Kapteyn, VerLoren van Themaat 1995, p. 591-609; Scott 1995; Armstrong 1995; Armstrong 1993; Marks 1992.

gekwaliceerd.¹⁵¹ De rechtsgrondslag voor deze fondsen is te vinden in de artikelen 162 en 175 VWEU.¹⁵² Het ESF ondersteunt beleidsmaatregelen die erop zijn gericht de kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren.¹⁵³ Het EFRO is gericht op de ontwikkeling en structurele aanpassing van regionale economieën door investeringen in bijvoorbeeld innovatie en de kenniseconomie en duurzame stedelijke ontwikkeling.¹⁵⁴ In vorige programmaperioden behoorden ook het EOGFL-O en het FIOV tot de structuurfondsen. Inmiddels zijn deze fondsen omgezet in respectievelijk het ELFPO en het Europees Visserijfonds en geïntegreerd in het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid.¹⁵⁵

Subsidiëring vanuit de structuurfondsen geschiedt op basis van door de EU vastgestelde doelstellingen. In vorige programmaperioden waren dat er maximaal zes, tegen drie in de huidige programmaperiode. Subsidiëring uit hoofde van deze doelstellingen is doorgaans niet voor alle regio's mogelijk. In de programmaperiode 1988-1993 kwam een regio bijvoorbeeld alleen voor doelstelling 1 in aanmerking indien het BBP per inwoner gedurende de laatste drie jaren lager was dan 75% van het communautaire gemiddelde.¹⁵⁶ Zo bestonden er lijsten voor regio's die vielen onder doelstelling 1, doelstelling 2 en doelstelling 5b. De totstandkoming van dergelijke lijsten gaat gepaard met stevige onderhandelingen. De lidstaten – ook de minder arme – proberen doorgaans voor zoveel mogelijk doelstellingen in aanmerking te komen; dit levert immers de meeste Europese subsidies op. Vandaar dat bijvoorbeeld de provincie Flevoland na onderhandelingen tussen de Europese Commissie en Nederland in de programmaperiode 1994-1999 als achterstandsregio werd aangemerkt.¹⁵⁷

In vorige programmaperioden werden ook door de Europese Commissie voorgestelde communautaire initiatieven uit de structuurfondsen gefinancierd. Deze initiatieven ondersteunden acties die volgens de Europese Commissie van bijzonder belang waren voor de Gemeenschap en dienden de acties uit hoofde van de doelstellingen te completeren.¹⁵⁸ Zij werden door de lidstaten ten uitvoer gelegd, zodat ook in dat kader een nationale subsidieverhouding bestond tussen nationale uitvoeringsorganen en de eindontvanger van de

151 Zie artikel 175, eerste lid, VWEU en de Verordening nr. 1083/2006.

152 Voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon was de rechtsgrondslag te vinden in de artikelen 146 en 159 EG-verdrag.

153 De grondslag voor het EFS in het VWEU is neergelegd in artikel 162 e.v. Voor het ESF bestaat ook een afzonderlijke verordening namelijk de Verordening nr. 1081/2006. Zie omtrent de uitvoering van het ESF in Nederland in de programmaperiode 1994-1999 Schouten 1997, p. 181 e.v.

154 Het EFRO is verder geregeld in de Verordening nr. 1080/2006.

155 Dat het EOGFL-O ook na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in artikel 175 VWEU nog steeds wordt genoemd als structuurfonds wekt daarom bevreemding.

156 Zie artikel 8, eerste lid, van de Verordening nr. 2052/88.

157 Zie hieromtrent Schouten 1997, p. 227-228.

158 Zie Europese Commissie, 'Hervorming van de structuurfondsen 2000-2006, vergelijkende analyse', juni 1999 en r.o. 37 van de considerans van de Verordening nr. 1260/1999.

Europese subsidie. In de programmaperiode 1994-1999 bestonden maar liefst vijftien communautaire initiatieven.¹⁵⁹ Om de vrijheid van de Europese Commissie te beknotten, werd in de Verordening nr. 1260/1999 expliciet bepaald dat er in de programmaperiode 2000-2006 slechts vier communautaire initiatieven zouden zijn, namelijk INTERREG,¹⁶⁰ gericht op grensoverschrijdende samenwerking, LEADER,¹⁶¹ gericht op plattelandsontwikkeling, URBAN,¹⁶² gericht op de steden, en EQUAL,¹⁶³ gericht op de gelijkheid van mannen en vrouwen.¹⁶⁴ Vanaf de programmaperiode 2007-2013 zijn de communautaire initiatieven ter vereenvoudiging geïntegreerd in de structuurfondsen (EQUAL, INTERREG en URBAN) en het ELFPO (LEADER).

In vorige programmaperioden ontving Nederland subsidies uit het ESF en het EFRO en nam ook deel aan communautaire initiatieven. Met name de uitvoering van het ESF, doelstelling 3, door de Arbeidsvoorziening heeft in de jaren negentig tot veel problemen geleid.¹⁶⁵ De administraties van de ESF-projecten waren niet in orde, ESF-subsidies werden verstrekt aan niet-bestaande projecten en de Arbeidsvoorziening was de regie over de controles totaal kwijt. Gerechtelijke procedures ten gevolge van terugvorderingen van de eindontvangers van de ESF-subsidies zijn anno 2012 nog steeds niet allemaal afgerond. Ook de EFRO-subsidies hebben in de programmaperiode 2000-2006 voor problemen gezorgd. De Europese Commissie heeft van de lidstaat Nederland EFRO-gelden teruggevorderd wegens het niet-naleven van de Europese aanbestedingsregels en wegens het niet-voldoen van de beheers- en controlesyste-

159 Zie het eerste rapport over de economische en sociale cohesie van 1996, p. 109 e.v. Zie hieromtrent ook Hessel & Mortelmans 1997, p. 328-330 en Schouten 1997, p. 217 e.v.

160 Mededeling van de Europese Commissie aan de lidstaten van 28 april 2000 tot vaststelling van de richtsnoeren voor een communautair initiatief op het gebied van trans-Europese samenwerking ter stimulering van een harmonische en evenwichtige ontwikkeling van de Europese ruimte – Interreg III, *Pb* 2000, C 143/6.

161 Mededeling van de Europese Commissie aan de lidstaten van 14 april 2000 tot vaststelling van de richtsnoeren voor het communautaire initiatief voor plattelandsontwikkeling (Leader +), *Pb* 2000, C 139/5.

162 Mededeling van de Europese Commissie aan de lidstaten van 28 april 2000 tot vaststelling van de richtsnoeren voor een communautair initiatief voor economische en sociale rehabilitatie van in crisis verkerende steden en buurten met het oog op een duurzame ontwikkeling (Urban II), *Pb* 2000, C 141/8.

163 Mededeling van de Europese Commissie aan de lidstaten tot vaststelling van de richtsnoeren voor het communautaire initiatief Equal betreffende transnationale samenwerking voor de bevordering van nieuwe praktijken voor de bestrijding van discriminaties en ongelijkheden van welke aard ook wat de arbeidsmarkt betreft (Equal), *Pb* 2000, C 127/2.

164 Zie hieromtrent Schöndorf-Haubold 2005A, p. 237 e.v.

165 Zie hieromtrent het Rapport De Koning (Rapport onderzoek subsidies Europees Sociaal Fonds, programmaperiode 1994-1999) van 27 augustus 2001. Zie ook de rapporten van de Algemene Rekenkamer 'Controle en toezicht op ESF-subsidies', *Kamerstukken II*, 1999/00, 26 995, nrs. 1-2 en 'Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en ESF-gelden', *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 382, nrs. 1- 2.

men.¹⁶⁶ Of deze terugvordering door de Europese Commissie ook zal leiden tot terugvorderingen bij de eindontvangers van de Europese subsidies is nog niet bekend.¹⁶⁷

In de programmaperiode 2007-2013 is het verstrekken van Europese subsidies mogelijk in het kader van drie doelstellingen: de convergentiedoelstelling, gefinancierd uit het ESF, EFRO en het Cohesiefonds;¹⁶⁸ de doelstelling Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid, gefinancierd uit het ESF en EFRO en de doelstelling Europese territoriale samenwerking, gefinancierd uit het EFRO.¹⁶⁹ Voor Nederland zijn alleen de laatste twee doelstellingen relevant, nu alleen de armste regio's van Europa in aanmerking komen voor de convergentiedoelstelling. Gelet hierop ontvangt Nederland geen gelden uit het Cohesiefonds, maar alleen uit het EFRO en het ESF.¹⁷⁰

In de huidige programmaperiode is de uitvoering van het ESF in handen van het Agentschap SZW, onder verantwoordelijkheid van de minister van SZW. Subsidieverstrekking vindt plaats op grond van de Subsidieregeling ESF 2007-2013. Een voorbeeld van een Nederlands ESF-project is de scholing van werknemers van Ballast Nedam.¹⁷¹ De EFRO-subsidies die Nederland ontvangt uit hoofde van de doelstelling Regionaal concurrentievermogen en werkgelegenheid worden gecoördineerd door de minister van EL&I. Er zijn op nationaal niveau vier programma's die worden uitgevoerd door het dagelijks bestuur van SNN,¹⁷² GS van de provincie Noord-Brabant,¹⁷³ GS van de provincie Gelderland¹⁷⁴ en B&W van de gemeente Rotterdam.¹⁷⁵ Zij verstrekken EFRO-subsidies op grond van de zelfstandige amvb, het Besluit EFRO, en de ministeriële regeling EFRO doelstelling 2. Europese subsidies uit het EFRO zijn bijvoorbeeld verstrekt aan het project Kustbatterij Diemerdam; het gaat daarbij om de creatie van een recreatieplek bij het IJmeer voor Amsterdammers.¹⁷⁶

166 Deze affaire heeft geleid tot het arrest GEU 14 april 2011, T-70/09 (*Nederland/Commissie*), *n.n.g.*, AB 2011, 368, m.nt. J.E. van den Brink en C. de Kruijff.

167 Het lastige is dat de teruggevorderde EFRO-gelden werden beheerd door de provincies Groningen en Drenthe. De verwachting is dat zij alleen tot terugvordering zullen overgaan, indien het Rijk besluit de aan de EU terugbetaalde gelden op de provincies te verhalen.

168 Het Cohesiefonds is geen structuurfonds maar levert wel een bijdrage aan het regionaal beleid. Het fonds levert financiële bijdragen aan projecten op het gebied van het milieu en trans-Europese netwerken in de sfeer van de vervoersinfrastructuur. Zie artikel 177 VWEU.

169 Zie de Verordening nr. 1083/2006.

170 Zie artikel 4, eerste lid, van de Verordening nr. 1083/2006.

171 <http://www.europaomdehoek.nl/projecten/locatie/scholing_werknemers_ballast_nedam_2009_2010>.

172 OP Noord-Nederland 2007-2013.

173 OP Zuid-Nederland 2007-2013.

174 OP Oost-Nederland 2007-2013.

175 OP West-Nederland 2007-2013. Dit programma wordt mede uitgevoerd door Den Haag, Utrecht en Amsterdam.

176 <http://www.europaomdehoek.nl/projecten/locatie/pleisterplaats_recreatie_knooppunt_kustbatterij_fort_diemerdam>

Uit hoofde van de doelstelling Europese territoriale samenwerking – het oude communautaire initiatief INTERREG – zijn EFRO-subsidies beschikbaar voor duurzame, grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking tussen de lidstaten. De EFRO-subsidies die worden ontvangen voor grensoverschrijdende samenwerking (INTERREG IVA) worden gecoördineerd door de minister van EL&I. Het gaat om de programma's Duitsland-Nederland,¹⁷⁷ Vlaanderen-Nederland,¹⁷⁸ Twee zeeën¹⁷⁹ en Euregio Maas-Rijn. Op grond van het Duits-Nederlands programma is bijvoorbeeld een EFRO-subsidie verstrekt voor de ontwikkeling van de internationale buslijn 55 tussen Groesbeek, Kranenburg en Kleve.¹⁸⁰ Alleen voor het programma Euregio Maas-Rijn is een Nederlands bestuursorgaan aangewezen als subsidieverstreker, namelijk het bestuur van de Stichting Euregio Maas-Rijn. De overige INTERREG IVA-programma's en de programma's voor INTERREG IVB (transnationale samenwerking) en IVC (grensoverschrijdende samenwerking) waarbij Nederland is betrokken worden uitgevoerd door autoriteiten van andere lidstaten.¹⁸¹ Nederland verstrekt wel cofinanciering, namelijk op grond van de Subsidieregeling EFRO doelstelling 3 (INTERREG IVA) en de Rijkscofinancieringsregeling INTERREG IV (B en C). Programma's uit hoofde van INTERREG IVB en IVC worden gecoördineerd door de minister van Infrastructuur en Milieu.

2.5.4 Landbouwfondsen: ELGF en ELFPO

De bevoegdheid om Europese landbouwfondsen op te richten is thans neergelegd in artikel 40, derde lid, VWEU.¹⁸² De traditionele landbouwsubsidies worden betaald uit het ELGF¹⁸³ en zijn gericht op het verschaffen van een

177 <<http://www.deutschland-nederland.eu/seiten/index.cfm>>.

178 <<http://www.grensregio.eu/>>.

179 Een programma van Engeland, Frankrijk, Vlaanderen en Nederland. Zie <<http://www.interreg4a-2mers.eu/nl>>.

180 <http://www.europaomdehoek.nl/projecten/locatie/buslijn_55>.

181 INTERREG IVA: Twee Zeeën, Région Nord-Pas de Calais; het OP voor Duits-Nederland: deelstaat Nord-Rhein Westfalen; het OP voor Vlaanderen-Nederland: provincie Vlaanderen. INTERREG IVB: Noord-West Europa, Région Nord-Pas de Calais (<<http://www.nweurope.eu/>>) en Noordzee, de Danish Enterprise and Construction Authority (<<http://www.northsearegion.eu/ivb/home/>>). INTERREG IVC (<<http://www.interreg4c.eu/>>) wordt ook uitgevoerd door Région Nord-Pas de Calais.

182 In artikel 43 VWEU is neergelegd dat het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten instellen en de overige bepalingen vaststellen die nodig zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid na te streven. Voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon was de rechtsgrondslag voor de landbouwfondsen te vinden in artikel 34, derde lid, EG-verdrag.

183 Zie de Verordening nr. 1290/2005. Daarvoor werden de landbouwsubsidies gefinancierd uit het EOGFL. Er bestond een afdeling Oriëntatie voor de Europese subsidies voor de plattelandontwikkeling; deze afdeling behoorde tot de structuurfondsen. De afdeling

inkomen aan landbouwers. De meeste ELGF-subsidies worden verstrekt in de vorm van een bedrijfstoelage.¹⁸⁴ In deze bedrijfstoelage zijn vrijwel alle rechtstreekse betalingen die een landbouwer in het verleden voor zijn productie ontving, zoals premies voor akkerbouw en slachtpremies, geleidelijk geïntegreerd.¹⁸⁵ Aan landbouwers zijn in 2003 bedrijfstoelagerechten toegekend op basis van de productie in de jaren 2000, 2001 en 2002.¹⁸⁶ Doorgaans gaat het om een toelagerecht per hectare. Jaarlijkse uitbetaling van de bedrijfstoelage vindt plaats op grond van door de landbouwer opgegeven subsidiabele hectaren waarop een toelagerecht rust, de zogenaamde verzamelaanvraag.¹⁸⁷

Nu de bedrijfstoelage geheel is losgekoppeld van de activiteiten die de landbouwer verricht, rijst de vraag of de bedrijfstoelage wel aan de in paragraaf 2.2.3 geformuleerde definitie van Europese subsidie voldoet. Er lijkt moeilijk te kunnen worden gesproken van de financiering van een *actie*, het enkele bezit van toelagerechten geeft immers recht op uitbetaling van de bedrijfstoelage. In dit onderzoek reken ik de bedrijfstoelage desondanks tot de Europese subsidies. In de eerste plaats is het weinig zinvol de bedrijfstoelage die uit het ELGF wordt gefinancierd af te zonderen van andere betalingen uit het ELGF, die wel duidelijk als Europese subsidie kunnen worden gekwalificeerd. In de tweede plaats moet de aanvrager van de bedrijfstoelage wel beschikken over subsidiabele hectaren. Subsidiabele hectaren zijn landbouwgronden of gronden die overwegend voor landbouwactiviteiten worden gebruikt. De landbouwer zal doorgaans gewoon landbouwactiviteiten verrichten. In de derde plaats is de landbouwer gehouden de zogenoemde randvoorwaarden in acht te nemen; bij niet-naleving daarvan dient de bedrijfstoelage te worden terugbetaald en moeten administratieve maatregelen en sancties worden opgelegd. Deze randvoorwaarden bestaan uit beheerseisen – milieuvorschriften, eisen inzake de identificatie en registratie van dieren – en eisen inzake de goede landbouw- en milieueconditie. Van de landbouwer is dus wel degelijk enige actie vereist.

Sinds 2009 is het voor de lidstaten mogelijk om tot 10% van het Europese geld dat maximaal voor de bedrijfstoelage beschikbaar is, te gebruiken voor

Garantie zag op de overige landbouwsubsidies.

184 Zie de Verordening nr. 73/2009.

185 Voor Nederland bestond lange tijd nog een uitzondering voor het zaaizaad van vezelvlas (artikel 87 e.v. van de Verordening nr. 73/2009) uitgevoerd door het HPA op grond van de Verordening HPA Zaaizaad 2010 van 31 mei 2010 en de steun voor zetmeelaardappel-telers (artikel 77 e.v. van de Verordening nr. 73/2009) eveneens uitgevoerd door het HPA op grond van de Verordening HPA Aardappelzetmeelcontingent, aardappelzetmeelpremie en steun voor zetmeelaardappelen 2009 van het Hoofdproductschap Akkerbouw

186 Zie omtrent de invoering van de bedrijfstoelage: Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Tussenbalans van het gemeenschappelijk landbouwbeleid*, Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, 10 juli 2002, COM (2002) 394 def.

187 Zie artikel 34, eerste lid, van de Verordening nr. 73/2009 en artikel 2, aanhef en onder 11 van de Commissieverordening nr. 1122/2009.

de verlening van specifieke steun aan landbouwers.¹⁸⁸ Het gaat om steun in het kader van de bescherming of de verbetering van het milieu, de verbetering van de kwaliteit van landbouwproducten, de verbetering van de afzet van landbouwproducten en de toepassing van aangescherpte dierenwelzijnsnormen dan wel specifieke landbouwactiviteiten die meerwaarde voor het landbouwmilieu opleveren.¹⁸⁹ In Nederland wordt op basis van deze regeling onder meer specifieke steun verleend voor premiesteun voor een brede weersverzekering, investeringen in integraal duurzame stallen en houderijsystemen en voor het elektronisch merken van schapen en geiten. De regelingen inzake de bedrijfstoeslag en de specifieke steun worden in Nederland uitgevoerd door de Dienst Regelingen, in mandaat van de minister van EL&I, op grond van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006.

Ook de exportrestituties worden gefinancierd uit het ELGF. Het gaat om subsidies aan exporteurs van landbouwgoederen opdat zij deze goederen buiten de EU tegen een lagere prijs kunnen verkopen. De EU-landbouwgoederen zijn doorgaans hoger geprijsd dan de goederen buiten de EU. Door middel van uitvoerrestituties kunnen verschillen tussen de EU-prijzen en de prijzen op de wereldmarkten worden overbrugd. De restituties worden betaald op basis van de hoeveelheden uitgevoerde goederen. De tarieven verschillen naargelang de kwaliteit en de kenmerken van die goederen.¹⁹⁰ In het verleden waren de exportrestituties per soort product geregeld in zogenoemde gemeenschappelijke marktordeningen. Inmiddels zijn deze marktordeningen verenigd in de Integrale GMO-verordening.¹⁹¹ Deze verordening bevat onder meer de basisregels voor de exportrestituties.¹⁹² Met de Europese exportrestituties hebben zich altijd veel onregelmatigheden voorgedaan, ten gevolge waarvan in de Europese subsidieregelgeving zeer strenge bepalingen inzake controle en handhaving zijn vastgesteld.¹⁹³ Veel van de voor dit onderzoek relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie heeft dan ook betrekking op de terugvordering van exportrestituties.¹⁹⁴ In Nederland worden de exportrestituties uitgevoerd door de diverse productschappen op grond van de artikelen 3:18 en verder van de Algemene Douaneregeling.¹⁹⁵

188 Zie artikel 69, eerste lid, van de Verordening nr. 73/2009.

189 Zie artikel 68, eerste lid, van de Verordening nr. 73/2009.

190 Rapport Europese Rekenkamer: Speciaal verslag nr. 4/2007 over fysieke en substitutiecontroles van zendingen waarvoor uitvoerrestituties zijn aangevraagd, vergezeld van de antwoorden van de Commissie, *Pb.* 2007, C 252/1, p. 4.

191 Zie de Verordening nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten (Integrale-GMO-verordening), *Pb.* 2007, L 299/1.

192 Zie artikel 16 e.v. van de Verordening nr. 1234/2007.

193 Zie de Commissieverordening nr. 612/2009.

194 Bijvoorbeeld HvJEU 28 oktober 2010, C-367/09 (*SGS Belgium*), *Jur.* 2010, p. I-10761.

195 Deze regeling is vastgesteld door de minister van LNV (thans: de minister van EL&I) op grond van de Algemene Douanewet en het Algemeen Douanebesluit.

De Integrale GMO-verordening bevat ook de grondslag voor de zogenoemde interventie maatregelen. Dit zijn maatregelen op grond waarvan de EU ingrijpt in de landbouwmarkten om de gemeenschappelijke prijzen te ondersteunen. De EU zet daartoe niet alleen het instrument van subsidiëring in, maar voorziet ook in quotastelsels en invoerheffingen. Daarop wordt hier niet verder ingegaan. De eerste belangrijke categorie Europese subsidies in het kader van de interventie maatregelen zijn de steunmaatregelen neergelegd in hoofdstuk IV van de Integrale GMO-verordening. Op grond van dit hoofdstuk wordt ook in Nederland een aantal steunregelingen ten uitvoer gelegd. Het gaat om de premie voor aardappelzetmeel,¹⁹⁶ steun voor ondermelk en magere melkpoeder in mengvoeder,¹⁹⁷ steun voor ondermelk die tot caseïne en caseïnaten wordt verwerkt,¹⁹⁸ verwerkingssteun voor gedroogde voedergewassen,¹⁹⁹ de verwerkingssteun voor vezelvlas en hennep,²⁰⁰ de schoolfruitregeling,²⁰¹ de schoolmelkregeling²⁰² en de steun voor telersverenigingen.²⁰³ Deze steunregelingen staan los van de bedrijfstoelag. In Nederland worden ze uitgevoerd door de productschappen op grond van de Regeling medebewind Gemeenschappelijk landbouwbeleid.

De tweede categorie Europese subsidies zijn de betalingen in het kader van de openbare interventie en de steun voor particuliere opslag neergelegd in Deel II, Titel I, hoofdstuk I van de Integrale GMO-verordening.²⁰⁴ Deze Europese subsidies worden steeds minder ingezet. De openbare interventie houdt in dat interventiebureaus landbouwproducten opkopen zodra de markt-

196 Zie artikel 96 van de GMO-verordening, de Commissieverordening nr. 571/2009 (Europees) en de Verordening HPA Aardappelzetmeelcontingent, aardappelzetmeelpremie en steun voor zetmeelaardappelen 2009 van het Hoofdproductschap Akkerbouw (nationaal).

197 Zie artikel 99 van de GMO-verordening en de Commissieverordening nr. 2799/1999 (Europees) en de Regeling Interventie (nationaal).

198 Zie artikel 100 van de GMO-verordening en de Commissieverordening nr. 2921/1990 (Europees) en de Zuivelverordening 2000, Steunverlening voor ondermelk die tot caseïne en caseïnaten wordt verwerkt (nationaal).

199 Zie artikel 86 e.v. van de GMO-verordening en de Commissieverordening nr. 382/2005 (Europees) en de Verordening HPA gedroogde voedergewassen van 9 juni 2005 van het Hoofdproductschap Akkerbouw (nationaal).

200 Zie artikel 91 van de GMO-verordening en de Commissieverordening nr. 507/2008 (Europees) en de Verordening HPA vezelvlas en vezelhennep 2008 van 13 november 2008 van het Hoofdproductschap Akkerbouw (nationaal).

201 Zie artikel 103 octies bis van de GMO-verordening en de Commissieverordening nr. 288/2009 (Europees) en de Verordening PT schoolfruit van 30 maart 2010 van het Productschap Tuinbouw (nationaal).

202 Zie artikel 102 van de GMO-verordening en de Commissieverordening nr. 657/2008 (Europees) en de Zuivelverordening 2008, Schoolmelk van 29 oktober 2008, houdende uitvoeringsbepalingen ten behoeve van de EG-schoolmelkregeling.

203 Zie artikel 103 bis van de GMO-verordening en de Commissieverordening nr. 1580/2007 (Europees) en Verordening PT GMO groenten en fruit 2009 van het Productschap Tuinbouw (nationaal).

204 Deze Europese subsidies zijn verder geregeld in de Commissieverordening nr. 884/2006 (openbare interventie) en de Commissieverordening nr. 826/1008 (particuliere opslag).

prijs beneden de door de Europese Commissie vastgestelde interventieprijs komt. Vaak wordt in eerste instantie een maximale hoeveelheid tegen een bepaalde prijs opgekocht.²⁰⁵ Indien deze maximale hoeveelheid is bereikt, wordt overgegaan op een inschrijvingsstelsel. Aanbieders bieden dan landbouwproducten aan tegen een bepaalde prijs en de Europese Commissie beslist per inschrijving afhankelijk van de marktomstandigheden wat de maximale prijs is waarvoor aanbiedingen worden geaccepteerd. Door dit stelsel wordt er een bodem in de marktprijs gelegd. Mijns inziens is in ieder geval een gedeelte van de prijs die landbouwers ontvangen te beschouwen als een Europese subsidie; namelijk dat deel dat uitstijgt boven de marktprijs op de wereldmarkt. De landbouwproducten worden opgeslagen bij opslaghouders, waarvoor zij een vergoeding ontvangen. Dit is geen subsidie, maar louter een betaling van de opslagkosten. Naast interventieaankopen door de interventiebureaus, de zogenaamde openbare opslag, wordt ook steun verleend voor particuliere opslag. In dat geval slaat de landbouwer zijn landbouwproducten gedurende een bepaalde tijd, onder door de EU vastgestelde voorwaarden, zelf op bij een door hem gekozen opslaghouder. Daarvoor ontvangt hij een subsidie.²⁰⁶ Het belangrijkste verschil met openbare opslag is dat bij particuliere opslag de eigendom en verantwoordelijkheid voor de producten in handen blijft van de producent.²⁰⁷ Zowel de regeling voor de openbare interventie als de particuliere opslag wordt uitgevoerd door de Dienst Regelingen op grond van de Regeling Interventie.²⁰⁸ De Integrale GMO-verordening biedt voorts grondslag aan de specifieke marktondersteunende maatregel in de zuivelsector.²⁰⁹ Deze maatregel is een reactie op de instorting van de wereldmarktprijzen voor zuivelproducten en is te beschouwen als louter inkomenssteun. De enkele hoedanigheid van melkveehouder is voldoende om voor de steun in aanmerking te komen. Gelet hierop, kan deze steunregeling niet als een Europese subsidie worden aangemerkt.

De laatste hier te bespreken ELGF-subsidieregeling die in Nederland ten uitvoer wordt gelegd is de regeling op grond waarvan Europese subsidies worden verstrekt aan voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor landbouw-

205 Dit stelsel geldt bijvoorbeeld voor de aankoop van magere melkpoeder bestemd voor openbare opslag.

206 Het kan daarbij gaan om een inschrijvingsprocedure, maar de steun kan ook bij verordening worden vastgesteld.

207 Kapteyn, VerLoren van Themaat 2003, p. 983. Zie over particuliere opslag voorts Barents 1994, p. 131-132.

208 Zie artikel 2, eerste lid, van de Regeling Interventie.

209 Zie artikel 186 van de GMO-verordening en de Verordening nr. 1233/2009.

producten op de binnenmarkt en in derde landen.²¹⁰ Op grond van deze regeling worden bijvoorbeeld reclames gesubsidieerd waarin producten van de EU worden aangeprezen.²¹¹ Deze subsidieregeling wordt in mandaat van de minister van EL&I uitgevoerd door de Dienst Regelingen.²¹²

De plattelandsontwikkelingssubsidies worden gefinancierd uit het ELFPO.²¹³ Voor Europese subsidies uit dit fonds komen niet alleen landbouwers, maar ook anderen die zich bezig houden met plattelandsontwikkeling in aanmerking. De te verstrekken Europese subsidies moeten passen binnen drie doelstellingen, die in de ELFPO-verordening assen worden genoemd. As 1 ziet op de verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouw door Europese subsidies te verlenen voor herstructurering, ontwikkeling en innovatie. Deze as wordt in Nederland uitgevoerd door de minister van LNV (thans de minister van EL&I) op grond van de Regeling LNV-subsidies. De verbetering van het milieu en het platteland wordt gesubsidieerd uit hoofde van as 2 en uitgevoerd door GS van de provincies op grond van de provinciale natuur- en landschapsbeheerregelingen. Onder deze as vallen de zogenoemde agromilieumaatregelen.²¹⁴ As 3 is gericht op de verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en bevordering van diversificatie van de economische bedrijvigheid. Deze as wordt ook uitgevoerd door de provincies, namelijk op grond van de provinciale subsidieregelingen inrichting landelijk gebied. Op grond van deze as worden bijvoorbeeld landgoederen in ere hersteld²¹⁵ en de kwaliteit van fietspaden verbeterd.²¹⁶ In as 4 is het oude communautaire initiatief LEADER opgenomen. Op grond van deze as kunnen plaatselijke groepen in de vorm van publiek-private partnerschappen ontwikkelingsstrategieën opstellen op grond waarvan Europese subsidies kunnen worden aangevraagd. De in het kader van as 4 gefinancierde projecten dienen te passen binnen één van de andere drie assen.²¹⁷ Vanuit de ontwikkelingsstrategie die is opgesteld door de plaatselijke groep 'Leidse Ommelanden' is een documentaire van de

210 Zie de Verordening nr. 3/2008 en de Commissieverordening nr. 501/2008.

211 Denk in dit verband aan de reclamecampagne 'Kip, het meest veelzijdige stukje vlees: KIP'. Deze campagne werd mede mogelijk gemaakt door de Europese Unie.

212 Zie de artikelen 15 en 19 van de Landbouwwet, artikel 4a en 24a van de Regeling medebewind Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en artikel 19, jj, van het Mandaatbesluit EL&I Dienst Regelingen.

213 Het ELFPO is geregeld in de Verordening nr. 1290/2005 en in de Verordening nr. 1698/2005.

214 Zie artikel 39 van de Verordening nr. 1698/2005.

215 Een voorbeeld biedt het project Hooge Boekel; herstel van park en tuin. Zie <www.hogeboekel.nl>.

216 Een voorbeeld biedt de kwaliteitsverbetering fietspad Nieuwe Prinsenweg Putten. Zie <<http://www.veluwecommissie.nl/projectdb/index.php?id=570>>.

217 Zie de artikelen 63 en 64 van de Verordening nr. 1698/2005.

NCRV gesubsidieerd over het herstel van stad-land relaties.²¹⁸ In Nederland zijn inmiddels 31 plaatselijke groepen geselecteerd.²¹⁹

2.5.5 Europees Visserijfonds

Het Europees Visserijfonds is de opvolger van het FIOV.²²⁰ De rechtsgrondslag van dit fonds is te vinden in de artikelen 42 en 43 VWEU.²²¹ Vanuit dit fonds worden Europese subsidies verstrekt ten behoeve van de duurzame ontwikkeling van de visserijsector, visserijgebieden en de binnenvisserij. De acties die voor een Europese subsidie in aanmerking kunnen komen, zijn onderverdeeld in prioritaire zwaartepunten. De eerste drie prioritaire zwaartepunten worden uitgevoerd door de minister van LNV (thans de minister van EL&I) op grond van de Regeling LNV-subsidies. Prioritair zwaartepunt 4 ziet op de duurzame ontwikkeling van visserijgebieden en wordt uitgevoerd door zogenoemde lokale visserijgroepen.²²² Deze groepen zijn net als de plaatselijke groepen in het kader van het ELFPO te kwalificeren als publiek-private partnerschappen. De lokale groepen selecteren projecten op basis van door hen vastgestelde ontwikkelingsstrategieën.²²³ In Nederland bestaan momenteel vijf lokale visserijgroepen.²²⁴ Op grond van de ontwikkelingsstrategie van de lokale visserijgroep Zuid-Hollandse Delta is bijvoorbeeld een subsidie uit het Europees Visserijfonds toegekend aan het Goerese visserijbedrijf De Visser – Van Lith voor het ontwikkelen van een nieuw type vangtuig waarmee duurzaam op tong kan worden gevist.²²⁵

2.5.6 Migratiefondsen

In de programmaperiode 2007-2013 worden voorts Europese subsidies verstrekt uit een viertal migratiefondsen: het Europees Vluchtelingenfonds (EVF), het

218 <<http://natuurindestad.ncrv.nl/ncrvgemist/12-12-2010/natuur-in-stad-band-tussen-stad-en-platteland>>.

219 Door de minister van LNV (thans de minister van EL&I) op grond van artikel 27b van de Regeling inrichting landelijk gebied. Zie voor de Nederlandse leaergebieden <www.netwerkplatteland.nl>.

220 Het Europees Visserijfonds wordt geregeld in de Verordening nr. 1198/2006. Het FIOV werd achtereenvolgens geregeld in de Verordening nr. 2080/93, (1994-1999) en de Verordening nr. 1263/1999, (2000-2006).

221 Voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon ging het om de artikelen 36 en 37 van het EG-verdrag.

222 Zie artikel 43 e.v. van de Verordening nr. 1198/2006.

223 Zie artikel 45 van de Verordening nr. 1198/2006.

224 Zie artikel 4:33b, jo. bijlage 5, onderdeel B, van de Regeling LNV-subsidies.

225 <<http://www.lvg-zuidhollandsedelta.nl/nieuws/18-toekenning-tweede-tender-januari-2011.html>>.

Europees Buitengrenzenfonds (EBF), het Europees Integratiefonds (EIF) en het Europees Terugkeerfonds (ETF).²²⁶ Deze fondsen vinden hun grondslag in de artikelen 78 en 79 vWEU.²²⁷ Alleen het EVF bestond ook al in de periode 2000-2007.²²⁸ De vier fondsen maken deel uit van het Kaderprogramma voor solidariteit en beheer van de migratiestromen.²²⁹ Dit kaderprogramma is gericht op een eerlijke verdeling van met name de financiële lasten die voortvloeien uit de invoering van een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de Unie en uit het gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid.²³⁰ De vier fondsen worden in gedeeld beheer uitgevoerd, omdat de Europese Commissie van mening is dat de lidstaten beter zijn geëquipeerd om de acties te selecteren die noodzakelijk zijn op grond van een aan de lokale situatie aangepaste strategie.²³¹

Het EVF richt zich op de opvang van vluchtelingen en ontheemden en op het dragen van de gevolgen van die opvang. Vanuit dit fonds wordt in Nederland bijvoorbeeld de zorg voor asielzoekers met psychische problemen gefinancierd.²³² De Europese subsidies vanuit het ETF zijn erop gericht de organisatie van het terugkeerproces van asielzoekers te verbeteren. Uit dit fonds heeft bijvoorbeeld de Stichting Wereldwijd een subsidie ontvangen voor het project 'Dreams'.²³³ Dit project is gericht op vakgerichte scholing van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en hun mogelijke (vrijwillige) terugkeer naar het herkomstland en re-integratie aldaar. Het EBF ziet onder meer op de efficiënte organisatie van controle en bewaking van de buitengrenzen en het uniformeren van opleidingen en trainingen voor grenswachten, zodat zij op een gelijke manier uitvoering geven aan het EU-recht dat op de overschrijding van de buitengrenzen van toepassing is. Uit dit fonds heeft de Zeehavenpolitie Rotterdam-Rijnmond een Europese subsidie gekregen voor de inrichting van een regiekamer in het kader van de bewaking van de maritieme buitengrens.²³⁴ Vanuit het EIF worden projecten gesubsidieerd die zijn gericht op de integratie

226 Zie de Beschikking nr. 573/2007 (EVF); Beschikking nr. 574/2007 (EBF); Beschikking nr. 435/2007 (EIF); Beschikking nr. 575/2007 (ETF).

227 Voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon betrof het artikel 63 EG-verdrag

228 De Beschikking nr. 596/2000 van de Raad, *Pb.* 2000, L 252/12, zag op de periode 2000-2004. De Beschikking nr. 904/2004 van de Raad, *Pb.* 2004, L 381/52, zag oorspronkelijk op de periode 2005-2010, maar inmiddels is het derde programma al actief.

229 Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement tot vaststelling van een kaderprogramma voor solidariteit en beheer van de migratiestromen voor de periode 2007-2013, COM/2005/123. Deze mededeling is niet gepubliceerd in het Publicatieblad, maar wel te raadplegen via het register van documenten van de Europese Commissie.

230 Zie voormelde mededeling, p. 3.

231 Zie voormelde mededeling, p. 9.

232 Dit is een project van de Stichting Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen (<<http://www.askv.dds.nl/index.html>>).

233 Durable Reintegration by Education And Material Support. Zie <<http://www.stichtingwereldwijd.nl/project.htm#dreams>>.

234 <<http://www.politie-rotterdam-rijnmond.nl/over-ons/zeehavenpolitie.aspx>>.

van nieuwkomers uit derde landen. De Stichting WHAA heeft uit dit fonds een Europese subsidie ontvangen voor de 'Shake It Academy'. Deze Academy heeft onder meer een intensief stage- en trainingstraject ontwikkeld voor jongeren uit derde landen, waarbij onder meer aandacht wordt besteed aan interculturele competenties.²³⁵

De vier migratiefondsen hangen nauw met elkaar samen; bepalingen omtrent de uitvoering en beheer stemmen dan ook grotendeels met elkaar overeen. In het vervolg van dit onderzoek zal het EVF ter illustratie worden behandeld. De andere fondsen komen slechts aan de orde, indien er een relevant verschil bestaat met het EVF.

De vier fondsen worden in Nederland uitgevoerd door het Programma-secretariaat Europese fondsen van het ministerie van BZK, de directeur van de directie migratiebeleid van BZK en de directeur van de directie Inburgering en integratie van BZK. Ter uitvoering van de Europese subsidiereggeving zijn zogenoemde uitvoeringskaders vastgesteld.²³⁶ Deze zijn gepubliceerd op de website van het met de dagelijkse uitvoering van de programma's belaste programmasecretariaat.²³⁷

2.5.7 Europees Globaliseringsfonds

Het Europees Globaliseringsfonds (EGF) is op grond van artikel 159, derde lid, EG-verdrag²³⁸ in 2007 opgericht om de EU in staat te stellen steun te verlenen aan werknemers die worden ontslagen als gevolg van door de globalisering veroorzaakte grote structurele veranderingen in de wereldhandelspatronen, in gevallen waarin deze collectieve ontslagen een zeer negatieve impact hebben op de regionale of plaatselijke economie.²³⁹ Een Europese subsidie uit het EGF kan doorgaans worden verstrekt, indien sprake is van ten minste 500 gedwongen ontslagen binnen een periode van vier maanden in een onderneming dan wel binnen een periode van negen maanden in kleine of middelgrote ondernemingen. De Europese subsidies kunnen worden verstrekt voor maatregelen om ontslagen werknemers weer aan het werk te helpen, zoals een subsidie voor het opzetten van een eigen bedrijf. Het EGF wordt in gedeeld beheer tussen de Europese Commissie en de lidstaten uitgevoerd.²⁴⁰ Een verschil met de structuurfondsen, de landbouwfondsen en de migratiefondsen is dat de aanvraag niet in de vorm van een programma wordt ingediend. Aan

235 <<http://www.shakeit-academy.nl/projecten/eu-stage-a-training-isk.html>>.

236 Zie bijvoorbeeld het Uitvoeringskader 2008-2013 EVF Nederland. Regels, procedures en uitleg, maart 2009.

237 <<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-subsidies/europese-migratiefondsen/subsidie-aanvragen>>.

238 Thans gaat het om artikel 175 VWEU.

239 Zie artikel 1 van de Verordening nr. 1927/2006.

240 Zie artikel 4 van de Verordening nr. 1927/2006.

de aanvraag van een lidstaat op grond van artikel 5 van de Verordening nr. 1927/2006 worden dan ook veel minder eisen gesteld. De aanvraag van een lidstaat dient niet alleen door de Europese Commissie te worden goedgekeurd, maar ook door de begrotingsautoriteit, namelijk de Raad en het Europees Parlement. Pas als de Europese gelden door de begrotingsautoriteit ter beschikking zijn gesteld, stelt de Europese Commissie een besluit over een financiële bijdrage vast. Op basis van dit Commissiebesluit, gaat het door de lidstaat aangewezen nationaal uitvoeringsorgaan vervolgens een nationale subsidieverhouding aan met de eindontvanger van de Europese subsidie.

Nederland heeft al een aantal aanvragen bij de Europese Commissie ingediend. In 2010 heeft de Europese Commissie bijvoorbeeld een Europese bijdrage uit het EGF verstrekt ten behoeve van ontslagen werknemers van het bouwbedrijf Heijmans. In Nederland wordt het EGF uitgevoerd door de minister van SZW op grond van de Regeling tot openstelling van de mogelijkheid projectvoorstellen in te dienen in het kader van het EGF.

2.5.8 Het Europees Jaar van de Armoede (2010)

Vanaf deze paragraaf gaat het niet langer om Europese subsidies die in gedeeld beheer worden verstrekt, maar om Europese subsidies die worden verstrekt in indirect gecentraliseerd beheer op grond van artikel 54, tweede lid, van het Financieel Reglement. In paragraaf 2.3.3.2 is uitgebreid besproken dat de uitvoering van deze subsidieregelingen in wezen niet verschilt van de uitvoering in gedeeld beheer.

In deze paragraaf komt allereerst de Europese subsidieregeling Het Europees Jaar van de Armoede 2010 aan de orde.²⁴¹ Deze subsidieregeling was gebaseerd op artikel 153 VWEU.²⁴² Het betrof niet de eerste jaarlijkse Europese subsidieregeling; de EU verstrekt ieder jaar Europese subsidies op grond van een jaarlijks gekozen thema. Zo werd het jaar 2007 uitgeroepen tot het 'Europees jaar van gelijke kansen voor iedereen!';²⁴³ het jaar 2011 tot het Europees Jaar van het vrijwilligerswerk ter bevordering van actief burgerschap²⁴⁴ en het jaar 2012 tot het Europees Jaar van actief ouder worden en solidariteit tussen generaties.²⁴⁵ Deze Europese subsidieregelingen voorzien doorgaans

241 Zie het Besluit nr. 1098/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008, *Pb.* 2008, L 298/20.

242 Voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon was de regeling gebaseerd op artikel 137, tweede lid, EG-verdrag.

243 Zie het Besluit nr. 771/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende het Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen (2007) – naar een rechtvaardige samenleving, *Pb.* 2006, L 146/1.

244 Zie de Beschikking nr. 37/2010 van de Raad van 27 november 2009, *Pb.* 2010, L 17/43.

245 Zie het Besluit nr. 940/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2011, *Pb.* 2011, L 246/5.

in subsidiëring door de Europese Commissie, maar in het jaar 2010 voorzag de Europese subsidieregeling ook in de verstrekking van Europese subsidies via nationale publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organen als bedoeld in artikel 54, tweede lid, onder c, van het Financieel Reglement.

De op grond van de Europese subsidieregeling Het Europees Jaar van de Armoede 2010 te subsidiëren projecten zien onder meer op het via seminars en scholing verdiepen van de kennis over verschijnselen van armoede en sociale uitsluiting. In Nederland is een zevental projecten gesubsidieerd, waaronder het project 'Onbekend en onbemind' van de Stichting House of Hope. In drie Rotterdamse wijken schakelde deze stichting vrijwilligers in om wijkbewoners persoonlijke aandacht en steun te geven.²⁴⁶ De subsidieregeling werd in Nederland uitgevoerd door het Agentschap SZW, in naam van de minister van SZW, op grond van de Tijdelijke subsidieregeling Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

2.5.9 Een Leven Lang Leren

De allerbekendste Europese subsidies die onder het programma Een Leven Lang Leren worden verstrekt zijn de subsidies voor de Erasmus-beurzen die worden verstrekt aan studenten voor studieactiviteiten in het buitenland. Het Leven Lang Leren-programma omvat echter veel meer.²⁴⁷ Er worden Europese subsidies verstrekt aan degenen die onderwijs geven of volgen, van peuteronderwijs tot aan het einde van het voortgezet onderwijs (Comenius-programma), degenen die wo- of hbo-onderwijs geven of volgen (Erasmus-programma), degenen die beroepsonderwijs of -opleidingen volgen die niet onder het hbo vallen (Leonardo da Vinci-programma) en degenen die enige vorm van volwasseneneducatie geven of volgen (Grundtvig-programma).²⁴⁸ Daaronder vallen niet alleen beurzen voor studenten voor studiedoelinden, maar ook het subsidiëren van stages in andere Europese landen van toekomstige docenten,²⁴⁹ bezoeken ter voorbereiding van bijvoorbeeld een multilateraal partnerschap met andere Europese onderwijsinstellingen,²⁵⁰ intensieve studieprogramma's tot maximaal 6 weken voor studenten en onderwijzend personeel uit ten minste drie deelnemende landen²⁵¹ en uitwisselingen van senior vrijwilligers tussen lokale organisaties uit twee landen die deelnemen aan het programma Een Leven Lang Leren.²⁵² De Europese subsidies zijn

246 Zie <<http://www.agentschapszw.nl/subsidies/bestrijding-armoede-en-sociale-uitsluiting/projecten-bestrijding-armoede-en-sociale-uitsluiting>>.

247 Zie het Besluit nr. 1720/2006.

248 Zie artikel 3 van het Besluit nr. 1720/2006.

249 Comenius-assistentschappen.

250 Leonardo da Vinci voorbereidende bezoeken.

251 Erasmus Intensieve programma's.

252 Grundtvig Senior Vrijwilligers Projecten.

voorts ook beschikbaar voor de organisaties die deze vormen van onderwijs en opleidingen verzorgen of faciliteren. De voormelde programma's bestonden ook in eerdere programmaperioden, maar zijn sinds 2007 geïntegreerd in het Leven Lang Leren-programma.²⁵³ Het programma kent een Europees deel dat door het uitvoerende agentschap EACEA wordt uitgevoerd en een deel dat door de in paragraaf 2.3.3.2 al besproken nationale agentschappen wordt uitgevoerd. Het Leven Lang Leren programma is gebaseerd op artikel 165, vierde lid, en artikel 166, vierde lid, VWEU.²⁵⁴

Het Nederlandse Een Leven Lang Leren-programma wordt uitgevoerd door het nationaal agentschap Een Leven Lang Leren dat is aangewezen door de minister van OC&W, de verantwoordelijke nationale autoriteit. Dit Agentschap bestaat uit drie stichtingen, namelijk de NUFFIC,²⁵⁵ het CINOP²⁵⁶ en het Europees Platform. De Europese Commissie verstrekt de voor Nederland beschikbare Europese gelden aan het nationaal agentschap, op basis van een tussen hen gesloten overeenkomst.²⁵⁷ Het nationaal agentschap verstrekt de Europese subsidies vervolgens aan de eindontvangers. Op Europees niveau wordt ieder jaar een programmagids uitgegeven waarin precies is voorgeschreven aan welke projecten de nationale agentschappen Europese subsidies kunnen verstrekken en welke procedures moeten worden gevolgd.²⁵⁸ De oproep voor het indienen van voorstellen wordt voorts in het Europese publicatieblad gepubliceerd.²⁵⁹ De regelingen van het Nederlands agentschap zijn beperkt tot een bezwaarregeling²⁶⁰ en handboeken waarin een toelichting wordt gegeven op de oproep tot het indienen van voorstellen en de wijze van uitvoering van de projecten.²⁶¹

253 Zo bestond bijvoorbeeld het Socrates programma bestaande uit de acties Comenius, Erasmus, Grundtvig, Lingua en Minerva (Besluit nr. 2000/253 van het Europees Parlement en de Raad van 24 januari 2000 tot vaststelling van de tweede fase van het communautaire actieprogramma op onderwijsgebied 'Socrates', *Pb.* 2000, L 28/1) en het actieprogramma Leonardo da Vinci (Besluit van de Raad van 26 april 1999 tot vaststelling van de tweede fase van het communautaire actieprogramma inzake beroepsopleiding 'Leonardo da Vinci', *Pb.* 1999, L 146/33).

254 Voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon betrof het de artikelen 149, vierde lid, en 150, vierde lid, EG-verdrag.

255 De Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs.

256 CINOP Expertisecentrum is een door het ministerie van OCW erkend landelijk expertisecentrum voor het middelbaar beroepsonderwijs in Nederland.

257 Zie artikel 5 van het Besluit van de Europese Commissie van 26 april 2007, C(2007) 1807 def (Een Leven Lang Leren)

258 Zie bijvoorbeeld de Een Leven Lang Leren Gids 2012, deel I, II a en II b: <http://ec.europa.eu/education/llp/doc848_en.htm>.

259 Zie bijvoorbeeld de oproep van de Europese Commissie tot het indienen van voorstellen in het kader van het programma 'Een Leven Lang Leren' 2011, *Pb.* 2011, C 290/13. In de bijbehorende programmagids is neergelegd waar de aanvraag moet worden ingediend: bij het nationaal agentschap of bij het uitvoerende agentschap EACEA.

260 <<http://www.na-lll.nl/documenten/contact/Bezwaarregeling.pdf/view>>.

261 Zie bijvoorbeeld het Handboek Mobiliteit Call 2011, inzake Leonardo da Vinci.

2.5.10 Jeugd in Actie

In de Europese subsidieregeling Jeugd in Actie voor de programmaperiode 2007-2013²⁶² zijn het programma 'Jeugd'²⁶³ en het actieprogramma ter ondersteuning van organisaties die op Europees niveau actief zijn op het gebied van jeugdzaken²⁶⁴ die in de periode 2000-2006 werden uitgevoerd geïntegreerd. Jeugd in Actie is gebaseerd op artikel 165, vierde lid, VWEU.²⁶⁵ Het programma is gericht op jongeren tussen de 15 en 28 jaar. Een van de algemene doelstellingen is bijvoorbeeld de bevordering van het actieve burgerschap van jongeren in het algemeen en het Europese burgerschap in het bijzonder.²⁶⁶ Ook wil het programma het wederzijdse begrip tussen de jongeren in verschillende landen stimuleren.²⁶⁷

Aan Jeugd in Actie wordt niet alleen deelgenomen door de Europese lidstaten, maar ook door bijvoorbeeld de Balkanlanden en Zwitserland.²⁶⁸ Ook voor Jeugd in Actie geldt dat een deel van het programma wordt uitgevoerd door het uitvoerend agentschap EACEA. Het andere deel wordt uitgevoerd door de nationale agentschappen.

Als Nederlands nationaal agentschap is aangewezen het Nederlands Jeugdinstituut (NJI).²⁶⁹ Dit is een privaatrechtelijke stichting. Ook hier geldt dat de Europese Commissie met het NJI een overeenkomst sluit op grond waarvan Europese gelden worden verstrekt.²⁷⁰ Het NJI verstrekt de Europese subsidies vervolgens aan de eindontvangers. In 2010 heeft het NJI bijvoorbeeld een Europese subsidie toegekend aan een uitwisselingsproject tussen jongeren in Meppel en Sevilla.²⁷¹ Ook voor Jeugd in Actie geldt dat ieder jaar door de Europese Commissie een programmagids wordt uitgegeven waarin precies is voorgeschreven voor welke acties het NJI een Europese subsidie kan verstrekken.²⁷² De oproep voor het indienen van aanvragen voor Jeugd in Actie wordt in het Europese publicatieblad gepubliceerd.²⁷³ Ten behoeve van de

262 Zie het Besluit nr. 1719/2006.

263 Besluit nr. 2000/1031 van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 2000 tot vaststelling van het communautaire actieprogramma 'Jeugd', *Pb.* 2000, L 117/1.

264 Besluit nr. 2004/790 van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter ondersteuning van organisaties die op Europees niveau actief zijn op het terrein van jeugdzaken, *Pb.* 2004, L 138/24.

265 Voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon ging het om artikel 149, vierde lid, EG-verdrag.

266 Zie artikel 2, eerste lid, onder a, van het Besluit nr. 1719/2006.

267 Zie artikel 2, eerste lid, onder c, van het Besluit nr. 1719/2006.

268 Zie artikel 5 van het Besluit nr. 1719/2006.

269 <<http://www.nji.nl>> en <<http://www.youthinaction.nl>>.

270 Zie artikel 5 van het Besluit van de Europese Commissie van 30 april 2007, C(2007) 2828 def (Jeugd in Actie).

271 <<http://www.youthinaction.nl/eCache/DEF/1/17/501.html>>.

272 Zie bijvoorbeeld de Youth in Action Programmagids 2012.

273 Zie bijvoorbeeld de oproep van de Europese Commissie tot het indienen van voorstellen Programma Jeugd in Actie 2007-2013, *Pb.* 2010, C 333/12.

uitvoering is door het NJI slechts een aantal handleidingen opgesteld die zijn downloaden via <<http://www.youthinaction.nl>>.

2.6 DE CONCEPTEN GEDEELD EN GEMENGD BESTUUR

2.6.1 Gedeeld bestuur

In de inleiding op dit hoofdstuk heb ik reeds gerefereerd aan het feit dat de betrokkenheid van nationale uitvoeringsorganen bij de uitvoering van de in de vorige paragraaf besproken Europese subsidieregelingen niet op zichzelf staat. Ook voor andere beleidsterreinen, zoals het mededingingsrecht en het milieurecht, geldt dat de Europese Commissie niet in staat is om de uitvoering daarvan geheel zelf op zich te nemen.²⁷⁴ Daarvoor heeft zij onvoldoende mankracht en middelen.²⁷⁵ Daarbij komt dat de Europese Commissie graag gebruik maakt van de expertise van de lidstaten in het kader van de uitvoering van een EU-beleidsterrein.²⁷⁶ Vaak zijn de lidstaten het best in staat te beoordelen hoe deze uitvoering in de desbetreffende lidstaat optimaal kan worden vormgegeven. In de betrokkenheid van de lidstaten bij de uitvoering van het EU-recht komt het beginsel van subsidiariteit dan ook tot uitdrukking.²⁷⁷

Vrijwel de gehele uitvoering van het EU-recht is afhankelijk van de uitvoering door nationale uitvoeringsorganen in de lidstaten.²⁷⁸ Dit heeft tot gevolg dat de meeste verordeningen, richtlijnen en besluiten van de Raad en het Europees Parlement voorzien in een gezamenlijke uitvoering door de Europese Commissie en de lidstaten. De uitvoering door de Europese Commissie bestaat niet alleen uit het vaststellen van verordeningen, richtlijnen en besluiten ter uitvoering van voormelde handelingen van de Raad en het Europees Parlement op grond van de artikelen 290 en 291 VWEU, maar ook uit feitelijke uitvoeringshandelingen zoals controles ter plaatse. De uitvoering door de nationale uitvoeringsorganen in de lidstaten bestaat uit de implementatie, operationalisering, het nemen van individuele en concrete besluiten richting de marktdeelnemers en handhaving van voormelde verordeningen, richtlijnen en besluiten van de Europese instellingen op nationaal niveau.²⁷⁹ De gezamenlijke uitvoering van het EU-recht door de Europese Commissie en de nationale uitvoerings-

274 Zie hieromtrent ook Craig 2009B, p. 35.

275 Zie hieromtrent specifiek in het kader van de handhaving Gil Ibáñez 1999, p. 149.

276 Craig 2009B, p. 35.

277 Craig 2009B, p. 35.

278 Zie hieromtrent ook Hofmann, Rowe & Türk 2011, p. 260; Schmidt-Aßmann 2002, p. 1379.

279 Zie Jans e.a. 2011, p. 10 e.v. In artikel 291 VWEU is in algemene zin bepaald dat de lidstaten alle maatregelen van intern recht nemen die nodig zijn ter uitvoering van de juridisch bindende handelingen van de Unie.

organen in de lidstaten wordt in de Nederlandse juridische literatuur ook wel gedeeld bestuur genoemd.²⁸⁰

Bij de uitvoering van het EU-recht door nationale uitvoeringsorganen wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van de bestaande nationale bestuurlijke organisatie.²⁸¹ Dit betekent bijvoorbeeld dat het in de Wet milieubeheer geïmplementeerde Europese milieurecht door dezelfde nationale uitvoeringsorganen wordt uitgevoerd als de uitvoeringsorganen die zijn belast met de uitvoering van het nationale milieurecht. Voorts zijn nationale uitvoeringsorganen, voor zover op Europees niveau geen gemeenschappelijke regels bestaan die zij rechtstreeks kunnen toepassen, op grond van het beginsel van loyale samenwerking gehouden het EU-recht met toepassing van het nationale recht uit te voeren. Dit volgt onder meer uit het arrest *Deutsche Milkkontor* waarop in hoofdstuk 4 uitgebreid zal worden ingegaan.²⁸² Dit heeft tot gevolg dat nationale uitvoeringsorganen in veel gevallen het Unierecht (in ieder geval deels) uitvoeren met behulp van het nationale recht.²⁸³ In het gedeeld bestuur zijn het Unierecht en het nationale recht derhalve zodanig nauw met elkaar verbonden, dat ook wel van een geïntegreerde rechtsorde wordt gesproken.²⁸⁴

2.6.2 De relatie tussen de Europese Commissie en nationale uitvoeringsorganen: samenwerking en hiërarchie

Het gedeeld bestuur heeft tot gevolg dat de Europese Commissie en nationale uitvoeringsorganen nauw met elkaar moeten samenwerken. Zonder samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen kan het EU-recht niet effectief ten uitvoer worden gelegd en kunnen de bestuurlijke randvoorwaarden voor de interne markt niet worden gewaarborgd.²⁸⁵ De grondslag voor deze samenwerking is te vinden in het beginsel van loyale samenwerking.²⁸⁶ Een interessante vraag is welke vormen voormelde samenwerking kan aannemen. Hiervoor bestaat met name in de Duitse juridische literatuur, waarin het concept gedeeld bestuur wordt aangeduid als 'Europäische Verwaltung',²⁸⁷ veel aandacht.

280 Jans e.a. 2011, p. 4; Widdershoven 1996, p. 100; Vervaele 1994, p. 26; Meij 1993, p. 75-76.

281 Jans e.a. 2011, p. 4.

282 HvJEG 21 september 1983, gevoegde zaken 205/82-215/82 (*Deutsche Milkkontor*), *Jur.* 1983, p. 2633.

283 Jans e.a. 2011, p. 4; Widdershoven/Verhoeven e.a. 2007, p. 2.

284 Jans e.a. 2011, p. 4; Widdershoven 1996, p. 100.

285 Schmidt-Aßmann 2004, p. 402.

286 Schmidt-Aßmann 1999, p. 19. Zie omtrent het beginsel van loyale samenwerking verder hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.

287 Schmidt-Aßmann 2005, p. 2; Schmidt-Aßmann 2002, p. 1376. Zie voorts Schmidt-Aßmann 2006, p. 251 e.v. en Schmidt-Aßmann 2011, p. 2, waarin hij spreekt van 'der Europäische Verwaltungsverbund'.

Uit de Duitse literatuur komt naar voren dat het gedeeld bestuur ten eerste tot uitdrukking kan komen in informatie-uitwisseling tussen de Europese Commissie en de nationale uitvoeringsorganen.²⁸⁸ Daarbij gaat het niet alleen om informele contacten met een 'desk officer'²⁸⁹ van de Europese Commissie, maar ook om in de Europese regelgeving neergelegde verplichtingen tot informatie-uitwisseling, zoals met betrekking tot de onregelmatigheden die zich bij uitvoering van met Europese subsidie gefinancierde projecten hebben voorgedaan.²⁹⁰

De samenwerking tussen de Europese Commissie en de nationale uitvoeringsorganen neemt ten tweede verdergaande vormen aan, indien de lidstaten nieuwe organisatorische structuren moeten aanwijzen of oprichten die worden belast met de uitvoering van het EU-recht.²⁹¹ Een voorbeeld bieden de nationale agentschappen die in het kader van de uitvoering van een Leven Lang Leren en Jeugd in Actie moeten worden aangewezen. Buiten het Europese subsidierecht kan worden gewezen op de 'aangemelde instanties' die in het kader van de productveiligheid moeten worden aangewezen.²⁹²

Ten derde komt het voor dat gemeenschappelijke comités worden gecreëerd.²⁹³ Hierbij kan worden gedacht aan de praktijk dat comités, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door de Europese Commissie, nauw betrokken zijn bij de vaststelling van maatregelen door de Europese Commissie ter uitvoering van Europese wetgevingsverordeningen. Dit wordt comitologie genoemd. Verder wordt in het kader van uitvoering van programmeoriënteerde Europese subsidieregelingen gewerkt met zogenaamde Comités van Toezicht, bestaande uit zowel vertegenwoordigers van de lidstaten als een vertegenwoordiger van de Europese Commissie.²⁹⁴ Op voormelde comités wordt in paragraaf 2.7.6 verder ingegaan.

Ten vierde is sprake van gedeeld bestuur wanneer zowel de Europese Commissie als nationale uitvoeringsorganen zijn betrokken bij de besluitvorming ten opzichte van een marktdeelnemer.²⁹⁵ Het meest bekende voorbeeld is uiteraard te vinden in het staatssteunrecht.²⁹⁶ De terugvorderingsbeschik-

288 Zie over informatie-uitwisseling in het algemeen Schmidt-Aßmann 2011, p. 15 e.v.; Schmidt-Aßmann 2005, p. 15 e.v.; Schöndorf-Haubold 2005A, p. 29; Schmidt-Aßmann 2002, p. 1391 e.v.; Schmidt-Aßmann 1999, p. 19-20.

289 Het betreft een ambtenaar die voor nationale uitvoeringsorganen als contactpersoon dient.

290 Zie bijvoorbeeld artikel 70, eerste lid, onder b, van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen).

291 Zie hieromtrent Schöndorf-Haubold 2005A, p. 42-43.

292 Zie artikel 16 van de richtlijn 93/42 betreffende de medische hulpmiddelen. Zie hieromtrent Röhl 2011, p. 210 e.v.

293 Zie hieromtrent Schmidt-Aßmann 2011, p. 17 e.v.; Schmidt-Aßmann 2005, p. 17-18; Schöndorf-Haubold 2005A, p. 427 e.v.; Schmidt-Aßmann 2002, p. 1392 e.v.; Schmidt-Aßmann 1999, p. 20.

294 Zie Schöndorf-Haubold 2005A, p. 451 e.v.

295 Zie Schmidt-Aßmann 1996, p. 292. Zie ook Schmidt-Aßmann 2006, p. 257.

296 Zie Schmidt-Aßmann 1996, p. 292.

king van de Europese Commissie die is gericht tot de lidstaat dient te worden geëffectueerd door het nationale uitvoeringsorgaan dat de staatssteun heeft verstrekt. Dit geschiedt door het terugvorderen van de staatssteun van de onderneming. Het komt ook voor dat nationale uitvoeringsorganen beslissingen nemen ter voorbereiding van een besluit van de Europese Commissie, bijvoorbeeld ter verstrekking van een Europese subsidie.²⁹⁷ Voor de al besproken Europese subsidieregeling LIFE+ geldt bijvoorbeeld dat de aangewezen nationale uitvoeringsorganen een selectie maken van de ingediende aanvragen. De Europese Commissie beslist slechts op de aanvragen die door de nationale uitvoeringsorganen zijn geselecteerd. Het komt ook voor dat alle aanvragen naar de Europese Commissie worden doorgestuurd, maar het verantwoordelijke nationale uitvoeringsorgaan wel een advies geeft.

Ten slotte komt het gedeeld bestuur tot uitdrukking in de controle en handhaving van het EU-recht, waarvoor de Europese Commissie en de nationale uitvoeringsorganen gezamenlijk verantwoordelijk zijn.²⁹⁸ Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het feit dat de controleurs van de Europese Commissie en van de nationale uitvoeringsorganen niet alleen onafhankelijk van elkaar controles ter plaatse uitvoeren. Er is ook voorzien in de mogelijkheid dat de Europese Commissie de lidstaat verzoekt om controles ter plaatse uit te oefenen²⁹⁹ dan wel dat de Europese Commissie de lidstaat om bijstand verzoekt in het kader van onder haar verantwoordelijkheid uit te voeren controles.³⁰⁰ In de praktijk worden de controles dan ook regelmatig door controleurs van de Europese Commissie en de nationale uitvoeringsorganen gezamenlijk uitgevoerd.

Samenwerking is echter niet het enige kenmerk van gedeeld bestuur. Het gedeeld bestuur tussen de Europese Commissie en de lidstaten kent ook hiërarchische elementen.³⁰¹ Zo zijn de lidstaten bij de uitvoering van de Europese subsidieregeling altijd gebonden aan de regels die op Europees niveau zijn vastgesteld. Met name op het gebied van controle en handhaving stelt de EU strenge eisen. Voor zover de lidstaten discretionaire ruimte dan wel beoordelingsruimte toekomt, wordt deze ruimte door de Europese Commissie in veel gevallen ingevuld door Europese soft law. Hoewel het daarbij in theorie gaat om juridisch niet-bindende instrumenten, zijn nationale uitvoe-

297 Zie hieromtrent Schmidt-Aßmann 1996, p. 292.

298 Zie hieromtrent David 2011, p. 357-381; Schmidt-Aßmann 2005, p. 20 e.v.; Schmidt-Aßmann 2002, p. 1396 e.v.; Schmidt-Aßmann 1996, p. 290 e.v.

299 Zie bijvoorbeeld artikel 72, derde lid, van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen).

300 Dit is het geval in het mededingingsrecht (zie artikel 20, vijfde lid, van de Verordening 1/2003), in het kader van de bescherming van de financiële belangen van de EU (zie artikel 4 van de Verordening nr. 2185/96) en ook in het kader van de structuurfondsen (zie artikel 72, tweede lid, van de Verordening nr. 1083/2006).

301 Schmidt- Aßmann 2011, p. 13. Zie over het spanningsveld tussen hiërarchie en samenwerking ook Gil Ibáñez 1999, p. 281 e.v.

ringsorganen sterk geneigd zich daaraan te houden.³⁰² Voor zover de discretionaire ruimte dan wel beoordelingsruimte door de lidstaten zelf wordt ingevuld door nationale wet- en regelgeving, geldt dat nationale uitvoeringsorganen op grond van de Europese subsidieregelgeving daaraan zijn gebonden en niet de mogelijkheid hebben om daarvan af te wijken.³⁰³ De Europese Commissie controleert derhalve niet alleen of de lidstaten de Europese (subsidie)regelgeving in acht nemen, maar ook of zij zich aan de door henzelf opgestelde nationale wet- en regelgeving houden. In dat kader kan de Europese Commissie besluiten om door nationale uitvoeringsorganen verstrekte Europese subsidies niet te vergoeden dan wel Europese gelden van de lidstaat terug te vorderen. Omdat de Europese Commissie degene is die betaalt, is zij veelal ook degene die bepaalt. Door voormelde hiërarchische elementen is van gelijkwaardige samenwerking en daarmee samenhangende autonomie voor de lidstaten dan ook geen sprake. De EU lijkt de lidstaten daarvoor onvoldoende te vertrouwen.³⁰⁴

2.6.3 Gemengd bestuur

De praktijk dat het bestuur door nationale uitvoeringsorganen en de Europese Commissie zo nauw met elkaar samenhangt dat het bijna niet mogelijk is om een duidelijke grens aan te brengen in hun respectievelijke taken, wordt in de Nederlandse literatuur geduid met de term gemengd bestuur³⁰⁵ en in de Duitse literatuur met de termen 'Gemeinsame europäische Verwaltung' of 'Mischverwaltung'.³⁰⁶ Het gaat daarbij om een species van het gedeeld

302 Schöndorf-Haubold merkt hieromtrent terecht op dat de Europese subsidieregelgeving alleen in theorie flexibiliteit biedt. Van flexibiliteit is in werkelijkheid geen sprake. Zie Schöndorf-Haubold 2011, p. 46. Zie omtrent het gebruik van Europese soft law uitgebreid hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.

303 Zie verder hoofdstuk 5, paragraaf 5.7.6.

304 Zie hieromtrent ook Schöndorf-Haubold 2005B, p. 46, voetnoot 74; Gil Ibáñez 1999, p. 305.

305 Jans e.a. 2011, p. 26 e.v.; Jacobs, Den Ouden & Verheij 2008, p. 155; Jans e.a. 2007, p. 29. Zie hieromtrent ook Schöndorf-Haubold 2005A, p. 38, voetnoot 160.

306 Kahl 1996, p. 373; Schmidt-Aßmann 1996, p. 292; Kadelbach 1999, p. 19; Priebe 1999, p. 97; Galetta 2001, p. 69 e.v.; Schöndorf-Haubold 2005A, p. 38 e.v.; Schöndorf-Haubold 2005B, p. 26; Aangetekend zij dat Schöndorf-Haubold in de laatstgenoemde publicatie aan de term Gemeinsame Verwaltung een andere betekenis geeft dan gebruikelijk in de Duitse literatuur. Op pagina 39 schrijft zij: 'Diese definition (van Gemeinsame Verwaltung, JÉvdB) orientiert sich weiter am Trennungsgrundsatz und der Unterscheidung der beiden Ebenen der gemeinschaftlichen sowie der nationalen Verwaltung. Dies ist jedoch nicht der richtige Bezugspunkt für eine Typisierung Gemeinsamer Verwaltung.' Op pagina 41 komt zij tot een eigen definitie. Het gaat om een 'verwaltungsorganisatorischer Begriff für eine bestimmte Erscheinungsform von Verwaltung (...), bei der sachliche Entscheidungen im Zusammenwirken von europäischen und mitgliedstaatlichen Verwaltungen getroffen werden, so daß sich die Kooperationsbeziehungen nicht mehr eindeutig einer der Schichten des direkten oder indirekten Vollzugs zuordnen lassen.' Met het onderscheid tussen 'direkten' en 'indirekten Vollzug' wordt geduid op het verschil tussen uitvoering door de

bestuur. De in de vorige paragraaf genoemde verdergaande vormen van gedeeld bestuur zijn al snel te kwalificeren als gemengd bestuur. Volgens Schöndorf-Haubold biedt het gemengd bestuur een oplossing voor de tegen- gestelde belangen van de Europese Commissie en de lidstaten.³⁰⁷ Enerzijds is de Europese Commissie afhankelijk van de lidstaten om het EU-recht uit te voeren, doch wenst de Europese Commissie dat het EU-recht in alle lidstaten op dezelfde manier wordt uitgevoerd. Anderzijds zijn de lidstaten niet gene- gen om hun autonomie bij de uitvoering van het EU-recht zomaar uit handen te geven. Samenwerking in de vorm van gemengd bestuur is het middel om deze tegenstellingen met elkaar te verbinden. Dit betekent echter niet dat deze samenwerking geen juridische knelpunten kent. Gemengd bestuur heeft een complex systeem van besluitvorming op zowel Europees niveau als nationaal niveau tot gevolg.³⁰⁸ Zo is het lastig na te gaan wie de initiatiefnemer van een bepaald besluit is, omdat het besluit is samengesteld uit componenten die zijn te herleiden tot verschillende Europese en nationale bestuurslagen.³⁰⁹ Denk bijvoorbeeld aan het geval waarin een nationaal uitvoeringsorgaan een Europese subsidie terugvordert onder meer op basis van door de Europese Commissie uitgevoerde controles. Het gevolg hiervan is dat niet altijd duidelijk is bij welk orgaan de verantwoordelijkheid ligt, hetgeen complexe vraagstukken tot gevolg heeft, bijvoorbeeld op welk niveau rechtsbescherming openstaat.³¹⁰ De uitvoering van de structuurfondsen wordt zowel in de Nederlandse als Duitse juridische literatuur als een voorbeeld van gemengd bestuur be- schouwd.³¹¹ Zoals in de volgende hoofdstukken zal blijken vertonen de overige Europese subsidieregelingen die in dit onderzoek centraal staan sterke overeenkomsten met de structuurfondsen. Gelet hierop, kan de uitvoering daarvan eveneens als een vorm van gemengd bestuur worden aangemerkt.

2.6.4 Betekenis van de concepten gedeeld en gemengd bestuur

Uit de Duitse noch Nederlandse juridische literatuur wordt precies duidelijk wanneer gedeeld bestuur overgaat in gemengd bestuur. Een min of meer intensieve samenwerking wordt al snel als gemengd bestuur bestempeld.³¹²

Europese Commissie en uitvoering door nationale uitvoeringsorganen. Volgens Schöndorf-Haubold is dit onderscheid bij de structuurfondsen niet langer te maken. Zie voorts ook Schöndorf-Haubold 2011, p. 25-26, waarin zij spreekt van 'Common European administration'. Zie hieromtrent ook Schmidt-Aßmann 2006, p. 252.

307 Schöndorf-Haubold 2005A, p. 43-44.

308 Jans e.a. 2007, p. 29.

309 Schöndorf-Haubold 2005A, p. 29 en 40. Zie ook Schmidt-Aßmann 2004, p. 404.

310 Jans e.a. 2011, p. 28; Jans e.a. 2007, p. 29-30.

311 Jans e.a. 2011, p. 27-28; Schöndorf-Haubold 2005A, p. 38-39 e.v.; Schmidt-Aßmann 2002, p. 1378.

312 Zie Schöndorf-Haubold 2005A, p. 40.

In het oog moet echter worden gehouden, dat het onderscheid tussen gedeeld en gemengd bestuur juridisch gezien weinig betekenis heeft. Voor de een of andere soort bestuur gelden immers geen afzonderlijke Europese regels.

De concepten van gedeeld en gemengd bestuur zijn op deze plaats beschreven om te laten zien dat de uitvoering van het EU-recht door nationale uitvoeringsorganen een gecompliceerde aangelegenheid is. Dit geldt zeker voor de uitvoering van Europese subsidieregelingen, nu daarbij grote financiële belangen in het geding zijn hetgeen een extra dimensie betekent ten opzichte van andere EU-beleidsterreinen.³¹³ Indien een lidstaat bijvoorbeeld de verplichtingen uit de Europese subsidieregeling niet nakomt, heeft de Europese Commissie niet alleen de mogelijkheid om een niet-nakomingsprocedure te starten op grond van artikel 258 VWEU, maar ook de bevoegdheid om de Europese bijdragen op te schorten dan wel in te trekken. In het vervolg van dit onderzoek zal blijken dat de problemen die optreden bij de uitvoering van Europese subsidieregelingen in veel gevallen uiteindelijk hun grond vinden in het feit dat sprake is van gemengd bestuur en in het door Schöndorf-Haubold omschreven daarachter liggende spanningsveld tussen de belangen van de Europese Commissie en de lidstaten.³¹⁴ Het gedeeld/gemengd bestuur heeft tot gevolg dat de Europese en nationale rechtsorde zodanig met elkaar raken vervlochten dat zich snel problemen voordoen indien deze rechtsordes niet met elkaar in overeenstemming zijn. In dat kader is relevant dat de uitvoering van het EU-recht door nationale uitvoeringsorganen in het algemeen wordt beheerst door Europeesrechtelijke leerstukken zoals het beginsel van voorrang, het beginsel van loyale samenwerking, de institutionele en procedurele autonomie, als ook de Unierechtelijke rechtsbeginselen. Deze leerstukken hebben tot gevolg dat nationale uitvoeringsorganen ter uitvoering van het EU-recht niet altijd en zonder meer hun nationale (bestuurs)recht en nationale uitvoeringspraktijk kunnen toepassen. Dit doet zich met name gevoelen op terreinen waarop sprake is van gemengd bestuur. Op voormelde leerstukken wordt in het volgende hoofdstuk uitgebreid ingegaan.

2.6.5 Relatie met de begrippen gedeeld en indirect beheer

De begrippen gedeeld en gemengd bestuur moeten niet moeten worden vereenzelvigd met de reeds besproken begrippen gedeeld en indirect beheer die in het (nieuw voorgestelde) Financieel Reglement zijn neergelegd.³¹⁵ De concepten gedeeld en gemengd bestuur zeggen iets over de mate waarin het *EU-recht* gezamenlijk door de Europese Commissie en de nationale uitvoerings-

313 Zie ook Craig 2009B, p. 35 en 36.

314 Schöndorf-Haubold 2005A, p. 43 e.v. Zie ook Craig 2009B, p. 36.

315 Craig stelt 'shared administration' overigens wel gelijk aan 'shared management'. Zie Craig 2009B, p. 34.

organen wordt uitgevoerd, terwijl de termen gedeeld en indirect beheer iets zeggen over de wijze waarop de uitvoering van de *EU-begroting* door de Europese Commissie is gedelegeerd aan de lidstaten.³¹⁶ Gedeeld en indirect beheer hebben uitsluitend betrekking op de uitvoering van de *EU-begroting*, terwijl de concepten gedeeld en gemengd bestuur ook van toepassing zijn op *EU-beleidsterreinen* waarvoor dit niet geldt. Voormelde begrippen hangen wel met elkaar samen. Indien Europese subsidies in gedeeld beheer door nationale uitvoeringsorganen worden verstrekt, zal immers altijd sprake zijn van gedeeld of gemengd bestuur. Het gedeeld of gemengd bestuur heeft echter een ruimer bereik. Ook indien de Europese subsidies rechtstreeks door de Europese Commissie worden verstrekt of indien het helemaal niet om het uitgeven van *EU-geld* gaat, kan sprake zijn van gedeeld of gemengd bestuur.

2.6.6 Gemengd bestuur, wet- en regelgeven en rechtspreken

Zoals uit het vervolg van dit onderzoek zal blijken staat het samenspel tussen de Europese Commissie en nationale uitvoeringsorganen in het kader van de uitvoering van de Europese subsidieregelgeving niet op zichzelf. Voor zover op nationaal niveau regels moeten worden vastgesteld³¹⁷ opdat de Europese verplichtingen die uit de Europese subsidieregelgeving voortvloeien door nationale uitvoeringsorganen kunnen worden nagekomen, is ook sprake van gemengd wet- en regelgeven. In dat geval wordt immers zowel op Europees als nationaal niveau wet- en regelgeving vastgesteld.³¹⁸

De omstandigheid dat sprake is van gemengd bestuur tussen nationale uitvoeringsorganen en de Europese Commissie heeft voorts ook tot gevolg dat sprake is van gemengd rechtspreken. Zowel de nationale rechter als het Hof van Justitie wordt namelijk geconfronteerd met geschillen inzake de uitvoering van de Europese subsidieregelgeving in de lidstaten. Voor zover geschillen ontstaan in het kader van de subsidieverhouding tussen de Europese Commissie en de lidstaten, kunnen de lidstaten beroep instellen bij het Gerecht. Wanneer geschillen rijzen in de subsidieverhouding tussen nationale uitvoeringsorganen en de eindontvangers van de Europese subsidies, staat rechts-

316 Zoals in de paragrafen 2.2.2 en 2.3.3 uiteengezet blijft het begrip 'gedeeld beheer met de lidstaten' uit het huidige Financieel Reglement wel bestaan, maar valt het met andere bestaande wijzen van de uitvoering van de *EU-begroting* onder de paraplu 'indirect beheer'. De basis voor de gezamenlijke uitvoering van de *begroting* door de Europese Commissie en de lidstaten is neergelegd in artikel 317 VWEU.

317 In welke gevallen nationaal recht moet worden vastgesteld ter uitvoering van de Europese subsidieregelgeving wordt besproken in hoofdstuk 4.

318 Van Europese wetgeving is sprake voor zover de Europese subsidieregelgeving uit wetgevingshandelingen in de zin van artikel 289 VWEU bestaat. Voor het overige gaat het veelal om regelgeving van de Europese Commissie. Van nationale wetgeving is in de Nederlandse context sprake wanneer de Staten-Generaal is betrokken bij de totstandkoming daarvan. In overige gevallen is sprake van nationale regelgeving.

bescherming open bij de nationale rechter. In voorkomende gevallen moet de nationale rechter aan het Hof van Justitie prejudiciële vragen stellen omtrent de geldigheid en uitlegging van de Europese subsidieregelgeving.³¹⁹

2.7 GEMEENSCHAPPELIJKE ALGEMENE KENMERKEN VAN EUROPESE SUBSIDIE-REGELINGEN

2.7.1 Europees geld, maar ook nationale cofinanciering

In deze paragraaf bespreek ik de meest relevante algemene kenmerken van de Europese subsidieregelingen die worden uitgevoerd door nationale uitvoeringsorganen. Een aantal kenmerken geldt niet voor alle Europese subsidieregelingen; dit zal dan worden vermeld.

Een eerste belangrijk kenmerk van Europese subsidieregelingen is dat zij worden gefinancierd vanuit de Europese begroting. In de meeste Europese subsidieregelingen is bepaald dat een Europese subsidie alleen mag worden verstrekt, indien sprake is van nationale cofinanciering.³²⁰ Het te subsidiëren project mag doorgaans niet voor meer dan 50% met Europees geld worden gefinancierd.³²¹ De ratio hiervan is dat de EU geen Europese subsidies aan projecten wenst te besteden waarvoor nationale uitvoeringsorganen geen nationale subsidie over hebben.

Het principe van cofinanciering is gebaseerd op de beginselen van complementariteit en additionaliteit die zijn neergelegd in de Europese subsidieregeling aangaande de structuurfondsen, het ELFPO,³²² het EGF, het Europees Visserijfonds en de migratiefondsen. Het beginsel van complementariteit houdt in dat de actie van de EU moet worden opgevat als aanvulling op nationale, regionale en plaatselijke acties die bijdragen tot de verwezenlijking van de

319 Hierop wordt nog uitgebreid ingegaan in hoofdstuk 5, paragraaf 5.8.3.4.

320 Dit geldt niet voor alle ELGF-subsidies. De bedrijfstoelage wordt bijvoorbeeld geheel uit EU-middelen gefinancierd. Ook voor Europese subsidies die door de Europese Commissie of uitvoerende Europese agentschappen geldt het principe van cofinanciering. In artikel 109, eerste lid, van het Financieel Reglement wordt gesproken van het beginsel van medefinanciering. In artikel 5, derde lid, van de Verordening nr. 614/2007 (LIFE+) is bijvoorbeeld bepaald dat het maximumpercentage van de medefinanciering van subsidies voor het uitvoeren van acties 50% bedraagt van de in aanmerking komende kosten.

321 Zie bijvoorbeeld bijlage III bij de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen). Voor de armere lidstaten geldt dat 85% van het project door de EU mag worden gefinancierd. Zie ook artikel 70, derde lid, van de Verordening nr. 1698/2005 (ELFPO). Voor Een Leven Lang Leren en Jeugd in Actie geldt dat in de jaarlijkse programmagidsen is neergelegd per soort project of en zo ja hoeveel cofinanciering is vereist.

322 Voor het ELFPO geldt alleen het principe van complementariteit.

prioriteiten van de EU.³²³ Het additionaliteitsbeginsel houdt in dat Europese subsidies niet in de plaats mogen komen van structurele overheidsuitgaven.³²⁴

Voor Europese subsidies die door nationale uitvoeringsorganen worden verstrekt, dient voordat de Europese subsidie wordt verstrekt vast komen te staan dat daar een toereikende nationale cofinanciering tegenover staat. Deze cofinanciering kan worden verstrekt door het nationale uitvoeringsorgaan zelf, maar kan ook afkomstig zijn van andere nationale autoriteiten, van de eindontvanger van de Europese subsidie zelf dan wel van private partijen. In veel gevallen is het nationale uitvoeringsorgaan bevoegd te beslissen over de Europese subsidie, de door hemzelf verstrekte cofinanciering, maar ook over de te verstrekken cofinanciering van andere nationale overheden.³²⁵

2.7.2 Beginsel van partnerschap

Gemeenschappelijk kenmerk van de Europese subsidieregelingen is dat zij – in meer of mindere mate – gezamenlijk door Europese Commissie en nationale uitvoeringsorganen worden uitgevoerd. Er is sprake van een nauwe samenwerking tussen de Europese Commissie en de lidstaat. In een aantal Europese subsidieregelingen wordt deze nauwe samenwerking geduid met de term ‘partnerschap’.³²⁶ Naast het partnerschap met de Europese Commissie dient de lidstaat in veel gevallen zelf overeenkomstig de nationale voorschriften en gebruiken, een partnerschap te organiseren met de bevoegde regionale,

323 Zie artikel 5, eerste lid, van de Verordening nr. 1698/2005 (ELFPO); artikel 9, eerste lid, van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen); artikel 6, eerste lid, van de Verordening nr. 1198/2006 (Europees Visserijfonds); artikel 7, eerste lid, van de Beschikking nr. 573/2007 (EVF); artikel 6, tweede lid, de Verordening nr. 1927/2006 (EGF).

324 Zie artikel 15, eerste lid, van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen); zie artikel 6, eerste lid, van de Verordening nr. 1927/2006 (EGF). In de literatuur bestaat geen eenduidigheid met betrekking tot het onderscheid tussen het beginsel van complementariteit en het additionaliteitsbeginsel. Comijs maakt geen onderscheid tussen beide begrippen (Comijs 1998, p. 28). Volgens haar houdt complementariteit of additionaliteit in dat de EG-subsidies niet in de plaats dienen te komen van reguliere publieke uitgaven. Sutcliffe (2000) en Craig (2006, p. 73) noemen het beginsel van complementariteit niet eens; ik neem aan dat zij ervan uitgaan dat het beginsel opgaat in het beginsel van additionaliteit. Ik sluit evenwel aan bij Evans (Evans 1999, p. 5-6) en Geelhoed (Kapteyn, VerLoren van Themaat 2003, p. 868 en 869) die de beide beginselen wel onderscheiden. De hoofdreden daarvoor is dat ook in de Europese subsidieregeling de beginselen worden onderscheiden. Wel bestaat een nauwe samenhang tussen beide beginselen.

325 Dit geldt bijvoorbeeld voor de Europese EFRO-subsidies die in Nederland worden verstrekt door decentrale overheden. Zij zijn ook bevoegd de rijkscofinanciering te verstrekken. Zie hieromtrent de Regeling van de Minister van EZ van 12 november 2007, houdende de Rijkscofinanciering voor EFRO-programma's 2007-2013 voor doelstelling 2.

326 Zie artikel 11 van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen); zie ook artikel 6, eerste lid, van de Verordening nr. 1698/2005 (ELFPO); artikel 8, eerste lid, van de Verordening nr. 1198/2006 (Europees Visserijfonds). Zie omtrent partnerschap in algemene zin Gil Ibáñez 1998, onder 6.

plaatselijke, stedelijke en andere overheden, de economische en sociale partners en andere geschikte instanties die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen.³²⁷ In het kader van de migratiefondsen ziet het beginsel van partnerschap niet op de samenwerking tussen de Europese Commissie en de lidstaten, maar op het partnerschap dat de lidstaat moet organiseren met de autoriteiten en instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van het meerjarenprogramma of die, volgens de lidstaat in kwestie, een nuttige bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling ervan.³²⁸

Het beginsel van partnerschap heeft betrekking op de voorbereiding en de uitvoering van, het toezicht op en de evaluatie van de door de Europese Commissie goedgekeurde programma's.³²⁹ Door het betrekken van regionale en lokale autoriteiten, economische en sociale partners bij de voorbereiding van de programma's die door de Europese Commissie moeten worden goedgekeurd, wordt bewerkstelligd dat er draagvlak bestaat voor de uitvoering van deze programma's. Wat betreft de uitvoering van de programma's geldt dat de Europese Commissie steeds meer in contact treedt met de regionale of lokale autoriteiten die zijn aangewezen als nationaal uitvoeringsorgaan.³³⁰ Voormeld partnerschap komt echter met name tot uitdrukking in het Comité van Toezicht dat in het kader van de structuurfondsen, het ELFPO en het Europees Visserijfonds per programma dient te worden opgericht. In deze comités is niet alleen de Europese Commissie vertegenwoordigd; ook de lidstaten, de regionale en lokale autoriteiten en de economische en sociale partners maken deel uit van de comités.³³¹ Het Comité van Toezicht heeft tot taak het toezicht houden op de uitvoering van het door de Europese Commissie goedgekeurde programma. Door middel van deze comités ontstaan directe contacten tussen de Europese Commissie en de regionale autoriteiten die voor de uitvoering van het programma verantwoordelijk zijn, zonder dat tussenkomst van een centrale autoriteit noodzakelijk is.³³² Enerzijds geraken de regionale autoriteiten direct op de hoogte van de Europese prioriteiten, anderzijds verkrijgt de Europese Commissie beter inzicht in de uitvoering van de Europese subsidieregelgeving door diezelfde regionale autoriteiten.³³³ De evaluatie- en controletaken van de Europese Commissie worden op deze wijze vergemakkelijkt.³³⁴

327 Zie artikel 11 van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen); zie ook artikel 6, eerste lid, van de Verordening nr. 1698/05 (ELFPO).

328 Artikel 11, eerste lid, eerste alinea, van de Beschikking nr. 573/2007 (EVF). Zie hieromtrent verder hoofdstuk 5.

329 Zie artikel 8, tweede lid, van de Verordening nr. 1083/2006 (Structuurfondsen).

330 Zie hieromtrent Schöndorf-Haubold 2005A, p. 449 e.v.

331 Zie omtrent de Comités van Toezicht verder hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.1 en 5.2.2.

332 Zie Schöndorf-Haubold 2011, p. 51-52; Schöndorf-Haubold 2005A, p. 452.

333 Zie Schöndorf-Haubold 2011, p. 51-52; Schöndorf-Haubold 2005A, p. 452.

334 Zie Schöndorf-Haubold 2011, p. 52; Schöndorf-Haubold 2005A, p. 452.

Hoewel het beginsel van partnerschap gelet op het voorgaande in de Europese subsidieregeling nadere invulling heeft gekregen, wordt uit de formulering van het beginsel in de diverse Europese subsidieregelingen niet duidelijk welke overige concrete verplichtingen uit het beginsel kunnen voortvloeien. Een interessante vraag is dan ook in hoeverre het beginsel van partnerschap verplichtingen voor nationale uitvoeringsorganen in het leven kan roepen, die niet met zoveel woorden in de Europese subsidieregeling zijn terug te vinden. Uit het arrest *COPPI* kan worden afgeleid dat het partnerschap niet inhoudt dat uit de bepalingen met betrekking tot dit partnerschap generlei bevoegdheid voor de Europese Commissie voortvloeit om controlemechanismen vast te stellen die aan de lidstaten verplichtingen zouden opleggen, naast die waarin is voorzien in de desbetreffende Europese subsidieregeling.³³⁵ Hieruit kan worden afgeleid dat het beginsel van partnerschap in ieder geval geen belemmering is voor het opleggen van extra verplichtingen. Blijkens het *ESF-arrest* kan het beginsel van partnerschap in ieder geval dienen om bestaande verplichtingen van de lidstaat te benadrukken. Het Hof legt in dat arrest onder meer het beginsel van partnerschap ten grondslag aan de conclusie dat artikel 23, eerste lid, van de Coördinatieverordening (structuurfondsen) voor de lidstaten de verplichting schept om – zonder dat een bevoegdheidsattributie naar nationaal recht noodzakelijk is – als gevolg van misbruik of nalatigheid verloren middelen terug te vorderen.³³⁶ In het arrest *Nederland/Commissie* legt het Gerecht een verband tussen het beginsel van partnerschap en de verplichting voor de lidstaat voor het houden van toezicht op de verstrekte Europese subsidies.³³⁷

Kortom, uit voormelde jurisprudentie volgt dat het beginsel van partnerschap door de Europese rechter wordt gebruikt om de verplichtingen van de lidstaten kracht bij te zetten. Ik sluit echter niet uit dat de Europese rechter in de toekomst mede uit het beginsel van partnerschap verplichtingen zal afleiden die niet met zoveel woorden in de Europese subsidieregeling zijn terug te vinden. Dit baseer ik op het feit dat in de jurisprudentie van het Hof van Justitie naar voren is gekomen dat het beginsel van partnerschap nauw samenhangt met het beginsel van loyale samenwerking.³³⁸ Zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken heeft het Hof van Justitie het laatste beginsel veelvuldig gebruikt als vehikel voor het zodanig interpreteren van bestaande

335 HvJEG 22 januari 2004, C-271/01 (*COPPI*), *Jur.* 2004, p. I-1029, r.o. 45.

336 HvJEG 13 maart 2008, gevoegde zaken C-383/06-C-385/06 (*ESF-arrest*), *Jur.* 2008, p. I-1561, *AB* 2008, 207, m.nt. W. den Ouden, *JB* 2008/104, m.nt. A.J.B., *NJ* 2008, m.nt. Mok, *SEW* 2010, p. 163-167, m.nt. M.J.M. Verhoeven en R.J.G.M. Widdershoven r.o. 36-40.

337 GEU 14 april 2011, T-70/09 (*Nederland/Commissie*), *n.n.g.*, r.o. 47 en 55, *AB* 2011, 368, m.nt. J.E. van den Brink en C. de Kruijff.

338 HvJEG 5 oktober 1999, C-84/96 (*Nederland/Commissie*), *Jur.* 1999, p. I-6547, r.o. 47. Dit is ook de opvatting van de Europese Commissie. Zie HvJEG 5 oktober 2006, C-84/04 (*Commissie/Portugal*), *Jur.* 2006, p. I-9843.

verplichtingen voor de lidstaten, dat in de praktijk sprake is van een uitbreiding van deze verplichtingen.

Blijkens een discussiepaper over partnerschap van DG Regio van de Europese Commissie van november 2005 heeft het partnerschap een toegevoegde waarde, omdat het heeft geleid tot vergroting van de legitimiteit, betere coördinatie, gegarandeerde transparantie en een beter gebruik van de EU-fondsen door verbeterde selectie van projecten en informatieverstrekking aan potentiële projectaanvragers.³³⁹ Uit de hiervoor beschreven jurisprudentie volgt echter dat het beginsel van partnerschap ook wordt gebruikt om de verplichtingen van nationale uitvoeringsorganen wat betreft toezicht en controle te benadrukken. Niet valt uit te sluiten dat het beginsel van partnerschap, gelet op de erkende samenhang met het beginsel van loyale samenwerking, door het Hof van Justitie in de toekomst zal worden gebruikt om bestaande verplichtingen voor nationale uitvoeringsorganen dusdanig ruim uit te leggen, dat zij eigenlijk verder gaan dan is voorzien in de Europese subsidieregeling.³⁴⁰

2.7.3 Beginsel van programmering

Het beginsel van programmering betekent dat de verstrekking van Europese subsidies plaatsvindt op basis van door de lidstaten opgestelde OP's.³⁴¹ Hiermee wordt beoogd de subsidiëring door middel van Europese subsidies goed te kunnen coördineren en overlappingsen en inefficiënties te voorkomen.³⁴² In OP's is vastgelegd op welke wijze de desbetreffende Europese subsidieregeling door de lidstaten of andere organen zal worden uitgevoerd.³⁴³ Zo is onder meer bepaald waarvoor subsidie kan worden verstrekt en door welke nationale uitvoeringsorganen het programma wordt uitgevoerd. Het OP bevat verder een beschrijving van de toezicht- en evaluatiesystemen. Het vaststellen van OP's is vereist in het kader van de structuurfondsen,³⁴⁴ het ELFPO,³⁴⁵

339 DG Regio, 'Partnership in the 2000-2006 programming period, analysis of the implementation of the partnership principle', Discussion Paper, november 2005, p. 3.

340 Schöndorf-Haubold spreekt van een 'kooperationsfreundliche Auslegung'. Zie Schöndorf-Haubold 2005A, p. 462.

341 Zie bijvoorbeeld artikel 10 van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen).

342 Zie wat betreft de structuurfondsen Pollack 2003, p. 341; Bollen, Hartwig & Nicolaidis 2000, p. 18. Zie ook Schöndorf-Haubold 2005A, p. 115.

343 Zie wat betreft de inhoud van de OP's artikel 37 (doelstelling 1 en 2) en 38 (doelstelling 3) van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen). Zie wat betreft de inhoud van de plattelandsontwikkelingsprogramma's artikel 16 van de Verordening nr. 1698/2005 (ELFPO).

344 Zie artikel 32 van de Verordening nr. 1083/2006. In de periode 2007-2013 worden deze programma's OP's genoemd. In de periode 1993-1993, 1994-1999 en 2000-2006 werd van enkelvoudig programmeringsdocument of enig programmeringsdocument gesproken.

345 Zie artikel 18 van de Verordening nr. 1698/2005. Het gaat om de zogenaamde plattelandsontwikkelingsprogramma's, kortweg POP. In de periode 2007-2013 wordt het POP-2 uitgevoerd: het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 voor Nederland.

het Europees Visserijfonds³⁴⁶ en de migratiefondsen.³⁴⁷ Als besproken worden deze programma's afhankelijk van de Europese subsidieregeling waarop het programma ziet 'operationeel programma',³⁴⁸ 'plattelandsontwikkelingsprogramma',³⁴⁹ of 'meerjarenprogramma'³⁵⁰ genoemd. De programma's worden door de lidstaten vastgesteld.³⁵¹ Alvorens het meerjarenprogramma door nationale uitvoeringsorganen kan worden uitgevoerd, dient goedkeuring van de Europese Commissie te worden verkregen.³⁵² De Europese subsidieregelgeving schrijft exact voor welke gegevens het programma dient te bevatten³⁵³ en doorgaans ook wanneer het bij de Europese Commissie moet worden ingediend.³⁵⁴ Op basis van de door de Europese Commissie goedgekeurde programma's mogen nationale uitvoeringsorganen Europese subsidies verstrekken. Projecten die niet binnen het kader van een dergelijk programma vallen, komen niet voor een Europese subsidie in aanmerking.³⁵⁵

Een OP ziet doorgaans op een periode van zeven jaar – de programmaperiode – en loopt gelijk met het meerjarig financieel kader waarin is voorzien in artikel 312 VWEU. In dit kader wordt neergelegd hoeveel middelen de EU gedurende zeven jaar ter beschikking heeft om onder meer Europese subsidies te bekostigen. De totstandkoming van het meerjarig financieel kader gaat gepaard met veel getouwtrek tussen de lidstaten en het Europees Parlement. Het meerjarig financieel kader voor de programmaperiode 2007-2013 is neer-

346 Artikel 17, eerste lid, van de Verordening nr. 1198/2006.

347 Bij de migratiefondsen wordt gesproken van Meerjarenprogramma's. Daarnaast worden ook jaarprogramma's opgesteld. Beide programma's worden door de Europese Commissie goedgekeurd. Zie bijvoorbeeld de beschikking van de Europese Commissie van 17 december 2008 waarbij voor het EVF zowel het meerjarenprogramma als het jaarprogramma is goedgekeurd.

348 Zie artikel 17 van de Verordening nr. 1198/2006 (Europees Visserijfonds) en artikel 32 van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen).

349 Zie artikel 15 van de Verordening nr. 1698/2005 (ELFPO).

350 Zie artikel 8, tweede lid, van de Beschikking nr. 573/2007 (EVF).

351 Een vreemde eend in de bijt is het programma dat wordt opgesteld in het kader van steun aan telersverenigingen. Op grond van de Verordeningen nrs. 1234/2007 en 1580/2007 kan steun worden verleend aan producentenorganisaties in de sector groenten en fruit. Ook hier wordt gewerkt met operationele programma's. Bijzonder is dat ontwerpen van operationele programma's niet door de lidstaten maar door de producentenorganisaties zelf worden opgesteld. Ontwerpen van operationele programma's worden voorts niet door de Europese Commissie beoordeeld maar door de bevoegde nationale autoriteiten. De operationele programma's worden gefinancierd uit Actiefondsen die deels met eigen geld en deels met Europees geld worden gefinancierd.

352 Zie wat betreft de structuurfondsen artikel 32, vierde en vijfde lid, van de Verordening nr. 1083/2006. Zie wat betreft het ELFPO artikel 18, vierde lid, van de Verordening nr. 1698/2005.

353 Zie bijvoorbeeld artikel 16 van de Verordening nr. 1698/2005 (ELFPO).

354 Zie bijvoorbeeld artikel 32, derde lid, van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen) en artikel 18, tweede lid, van de Beschikking nr. 573/2007 (EVF).

355 Voor de structuurfondsen geldt dat de operationele programma's ook moeten passen binnen het door de lidstaat opgestelde nationaal strategisch referentiekader. Zie artikel 32, eerste lid, van de Verordening nr. 1083/2006.

gelegd in het interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 17 mei 2006.³⁵⁶ De Europese subsidies die door nationale uitvoeringsorganen worden verstrekt worden gefinancierd uit hoofde van de rubrieken 'Duurzame groei' (structuurfondsen en een Leven Lang Leren), 'Natuurlijke hulpbronnen' (ELGF, ELFPO en het Europees Visserijfonds) en 'Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' (migratiefondsen en Jeugd in Actie). Het meerjarig financieel kader heeft tot gevolg dat de meeste Europese subsidieregeling in een nieuwe programmaperiode volledig op de schop gaat. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg gehad dat het EOGFL-O gedurende meerdere programmaperioden tot de structuurfondsen werd gerekend en met ingang van de huidige programmaperiode is omgezet tot het ELFPO en behoort tot de landbouwfondsen. De uitvoering van de Europese subsidieregelingen blijft echter op hoofdlijnen gelijk. Het meerjarig financieel kader heeft tot gevolg dat ook de Europese subsidieregelingen op grond waarvan de Europese subsidies niet worden verstrekt binnen het kader van een door de lidstaat vastgesteld en door de Europese Commissie goedgekeurd programma, dezelfde looptijd kennen als het meerjarig financieel kader.³⁵⁷ Momenteel zijn de onderhandelingen over het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020 in volle gang.

2.7.4 Overige relevante beginselen: coherentie, complementariteit, coördinatie, conformiteit, subsidiariteit, evenredigheid en concentratie

In sommige Europese subsidieregelingen zijn nog meer beginselen te vinden die ten grondslag liggen aan de verstrekking van de Europese subsidies. Zo nemen de beginselen van coherentie en complementariteit een belangrijke plaats in.³⁵⁸ Deze beginselen houden in dat de Europese Commissie en de lidstaten ervoor zorgen dat de Europese subsidies in overeenstemming zijn met de activiteiten, beleidstakken en prioriteiten van de EU en een aanvulling vormen op de andere financiële instrumenten van de EU. Het coördinatiebeginsel betekent dat de Europese Commissie en de lidstaten zorg dragen voor de coördinatie tussen de structuurfondsen, het Europees Visserijfonds, het ELFPO en de bijdragen uit de EIB en andere bestaande financiële financieringsinstru-

356 *Pb.* 2006, C 139/1. Het interinstitutioneel akkoord met betrekking tot de programmaperiode 2000-2006 dateert van 6 mei 1999 (*Pb.* 1999, C 172/1).

357 Zie bijvoorbeeld artikel 1, zesde lid, van het Besluit nr. 1720/2006 (Een Leven Lang Leren).

358 Zie artikel 9, tweede lid, van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen); artikel 5, tweede, derde en vijfde lid, van de Verordening nr. 1698/2005 (ELFPO); artikel 6, tweede lid, van de Verordening nr. 1198/2006 (Europees Visserijfonds); artikel 7, tweede lid, van de Beschikking nr. 573 (EVF).

menten.³⁵⁹ Een andere belangrijk beginsel is het beginsel van conformiteit, hetgeen inhoudt dat de projecten of acties die met Europese subsidies worden gefinancierd in overeenstemming moeten zijn met de Europese verdragen en alle krachtens deze verdragen vastgestelde besluiten.³⁶⁰ Voor de structuurfondsen, het ELFPO, de migratiefondsen en het Europees Visserijfonds geldt voorts het beginsel van subsidiariteit: de lidstaten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de meerjarenprogramma's en wel op het passende territoriale niveau en in overeenstemming met het institutionele stelsel dat specifiek is voor elke lidstaat.³⁶¹ In deze bepaling ligt het nog te bespreken beginsel van institutionele autonomie besloten. Ook het evenredigheidsbeginsel is relevant: de uitvoeringskosten van een Europese subsidieregeling, waaronder de controlekosten, dienen evenredig te zijn aan de Europese subsidies die op grond van een meerjarenprogramma kunnen worden toegekend.³⁶²

Een beginsel dat niet met zoveel woorden is terug te vinden in de Europese subsidieregelgeving die ziet op de huidige programmaperiode 2007-2013 is het beginsel van concentratie. Dit beginsel houdt in dat de armste regio's van Europa de meeste Europese subsidies dienen te ontvangen.³⁶³ Uit de Europese subsidieregelgeving blijkt dat aan dit beginsel wel degelijk wordt vastgehouden. De regio's die onder de convergentiedoelstelling vallen, dat wil zeggen de regio's die in alle opzichten 'onderaan bungelen', ontvangen meer dan 4/5 van de totale middelen.³⁶⁴ Ook voor het ELFPO en het Europees Visserijfonds geldt dat de meeste Europese subsidies moeten worden verstrekt aan regio's die onder de convergentiedoelstelling vallen.³⁶⁵ Daarnaast wordt op Europees niveau bepaald welke doelstellingen met de desbetreffende Europese subsidies moeten worden bereikt. Ook dit heeft een concentratie van middelen tot gevolg.³⁶⁶

359 Zie artikel 9, vierde lid, van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen); artikel 5, vierde lid, van de Verordening nr. 1698/2005 (ELFPO); artikel 6, vierde lid, van de Verordening nr. 1198/2006 (Europees Visserijfonds).

360 Zie artikel 9, vijfde lid, van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen); artikel 5, zevende lid, van de Verordening nr. 1698/2005 (ELFPO); artikel 6, derde lid, van de Verordening nr. 1198/2006 (Europees Visserijfonds); artikel 7, derde lid, van de Beschikking nr. 573/2007 (EVF).

361 Zie artikel 12 van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen); artikel 7 van de Verordening nr. 1698/2005 (ELFPO); artikel 9, eerste lid, van de Verordening nr. 1198/2006 (Europees Visserijfonds); artikel 9, eerste lid, van de Beschikking nr. 573/2007 (EVF).

362 Zie bijvoorbeeld artikel 13 van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen).

363 Zie hieromtrent wat betreft de structuurfondsen Schöndorf-Haubold 2005A, p. 115-117.

364 Zie artikel 19 van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen).

365 Zie artikel 69 van de Verordening nr. 1698/2005 (ELFPO) en artikel 12, vierde lid, van de Verordening nr. 1198/2006 (Europees Visserijfonds).

366 Zie hieromtrent wat betreft de structuurfondsen Schöndorf-Haubold 2005A, p. 116.

2.7.5 Decommittering

Voor de Europese subsidies die uit de structuurfondsen, het Europees Visserijfonds en het ELFPO worden verstrekt, geldt het principe van decommittering. Dit principe is voor het eerst geïntroduceerd in de programmaperiode 2000-2006³⁶⁷ en houdt kort gezegd in dat indien de door de Europese Commissie in een bepaald jaar vastgelegde Europese subsidies niet binnen twee jaar door de nationale uitvoeringsorganen zijn besteed, zij ambtshalve komen te vervallen.³⁶⁸ Voor een vastlegging in jaar n , moeten in het jaar $n + 2$ betalingsaanvragen bij de Europese Commissie zijn ingediend. Dit betekent dat de Europese subsidies al aan de eindontvangers van de Europese subsidie moeten zijn verstrekt en er in dat kader ook al subsidiabele uitgaven moeten zijn gedaan. Zo niet, dan vloeien de niet-vastgelegde Europese subsidies terug naar de Europese begroting. De ratio van deze regel is dat de lidstaten zo snel mogelijk beginnen met het realiseren van het programma.³⁶⁹ Gelet op de periode van twee jaar, wordt het principe van decommittering in de praktijk de 'n+2-regel' genoemd. Er bestaan wel enkele uitzonderingen op de 'n+2-regel', bijvoorbeeld indien sprake is van overmacht aan de zijde van de lidstaat.³⁷⁰ De Europese Commissie dient de lidstaat er wel tijdig van op de hoogte te stellen dat het gevaar bestaat dat vastleggingen ambtshalve worden doorgehaald. De lidstaat heeft vervolgens twee maanden de tijd om akkoord te gaan met het betrokken bedrag of om zijn opmerkingen kenbaar te maken. De Europese Commissie kan haar oordeel dus nog bijstellen. Tegen een beschikking waarin de Europese Commissie besluit vastleggingen ambtshalve door te halen, staat beroep open bij het Gerecht.

2.7.6 Comitévorming

In het kader van de uitvoering van de Europese subsidieregelgeving zijn veel comités opgericht die bestaan uit zowel vertegenwoordigers van de lidstaten en van de Europese Commissie. Gedacht kan worden aan de al genoemde comités van toezicht die in het kader van elk OP worden ingesteld. In deze comités komt het beginsel van partnerschap tot uitdrukking, nu daarin zowel de Europese Commissie, de lidstaat en regionale en lokale autoriteiten zijn vertegenwoordigd. Het is ook mogelijk om vertegenwoordigers van economi-

367 Zie artikel 31 van de Verordening nr. 1260/1999. Deze verordening zag op het FIOV (de voorloper van het Europees Visserijfonds), het EOGFL-O (de voorloper van het ELFPO), het ESF en het EFRO.

368 Zie artikel 93 van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen); artikel 29 van de Verordening nr. 1290/2005 (ELFPO); artikel 90 van de Verordening nr. 1198/2006 (Europees Visserijfonds).

369 Zie r.o. 73 van de considerans bij de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen).

370 Zie bijvoorbeeld artikel 96 van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen).

sche en sociale partners in het comité op te nemen.³⁷¹ Daarnaast voorzien de Europese subsidieregelingen in het bestaan van comités die zijn betrokken bij de uitvoering van de desbetreffende Europese subsidieregeling in de gehele EU. Deze comités bestaan uit ambtenaren uit de lidstaten, voorgezeten door een ambtenaar van de Europese Commissie.³⁷² De comités worden beheerst door het EU-recht. In die zin verschillen zij van de voormelde Comités van Toezicht die zijn onderworpen aan het nationale recht.³⁷³ Zo opereren in het kader van de structuurfondsen het COCOF³⁷⁴ en het ESF-comité.³⁷⁵ Voor het ELFPO bestaat een Comité voor plattelandontwikkeling³⁷⁶ en voor het Europees Visserijfonds het Comité van het Europees Visserijfonds.³⁷⁷ Voor het ELGF bestaan het Comité van beheer voor rechtstreekse betalingen,³⁷⁸ het Beheerscomité voor de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten³⁷⁹ en het Comité inzake de wederzijdse bijstand met betrekking tot douane en landbouw.³⁸⁰ Voor het ELFPO en ELGF gezamenlijk bestaat het Comité voor de landbouwfondsen.³⁸¹ Voor de migratiefondsen is het gemeenschappelijk comité Solidariteit en beheer van de migratiestromen opgericht.³⁸² Ook in het kader van de programma's Jeugd in Actie, Een Leven Lang Leren en met betrekking tot Europese subsidies die direct door de Europese Commissie worden verstrekt, wordt de Europese Commissie bijgestaan door comités.³⁸³

In het kader van de Europese subsidieregelingen zijn de comités betrokken bij de goedkeuring van de door de lidstaten ingediende programma's³⁸⁴ en

371 Zie hieromtrent Schöndorf-Haubold 2011, p. 51.

372 Zie hieromtrent in het algemeen Chamon 2011, p. 127; Voermans 2010, p. 166.

373 Dit volgt uit artikel 11, eerste lid, van de Verordening nr. 1083/2006 (structuurfondsen). Op de status van het Comité van Toezicht wordt in hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.1 en 5.2.2 uitgebreid teruggekomen.

374 Het Coördinatiecomité van de Fondsen. Dit comité ziet op EFRO, ESF en het Cohesiefonds. Zie artikel 103 van de Verordening nr. 1083/2006.

375 Artikel 104 van de Verordening nr. 1083/2006.

376 Zie artikel 90 van de Verordening nr. 1698/2005. Het betreft het vroegere Comité voor de landbouwstructuur en de plattelandontwikkeling (STAR-comité) dat bestond op grond van artikel 47, eerste lid, van de Verordening nr. 1260/1999.

377 Zie artikel 101 van de Verordening nr. 1198/2006. Het betreft het vroegere Comité voor de structuur van de visserij en de aquacultuur dat bestond op grond van artikel 47, eerste lid, van de Verordening nr. 1260/1999.

378 Zie artikel 141 van de Verordening nr. 73/2009.

379 Zie artikel 195, eerste lid, van de GMO-verordening. Op grond van het derde lid van dat artikel bestaat ook een regelgevend comité.

380 Zie artikel 43 van de Verordening nr. 515/97.

381 Zie artikel 41 van de Verordening nr. 1290/2005.

382 Zie artikel 52, eerste lid, van de Beschikking 573/2007 (EVF). Dit Comité is opgericht bij Beschikking nr. 574/2007.

383 Zie artikel 9 van het Besluit 1719/2006 (Jeugd in Actie); artikel 10 van het Besluit 1720/2006 (Een Leven Lang Leren); artikel 13 van de Verordening nr. 614/2007 (LIFE+); artikel 13 van het Besluit nr. 1672/2006 (Progress).

384 Zie artikel 18, vierde lid, van de Verordening nr. 1698/2005 (ELFPO).

de verdeling van de financiële middelen over de lidstaten.³⁸⁵ Voorts geldt voor het COCOF-comité dat het nauw is betrokken bij de totstandkoming van soft law in het kader van ESF en EFRO die uiteindelijk door DG Regio van de Europese Commissie wordt uitgegeven.³⁸⁶ De voormelde comités worden ook betrokken bij de vaststelling van verordeningen en andere besluiten door de Europese Commissie. De betrokkenheid van comités bij de uitvoering van het EU-recht door de Europese Commissie wordt comitologie genoemd.³⁸⁷ Het comitologiesysteem is in het leven geroepen om ervoor zorg te dragen dat de lidstaten door middel van vertegenwoordiging in de comités controle kunnen houden over de uitvoeringsmaatregelen die de Europese Commissie neemt. Comitologie doet zich voor op vrijwel alle EU-beleidsterreinen – zo bestonden in 2009 in totaal 266 comités –,³⁸⁸ maar komt in het kader van de verstrekking van Europese subsidies waarin sprake is van een nauwe samenwerking tussen de EU en de lidstaten een bijzondere betekenis toe.

Tot 2011 werd de comitologie geregeld in het Besluit 1999/468 van de Raad.³⁸⁹ Het besluit kwam kort gezegd op het volgende neer. In de eerste plaats was voorzien in comités die, al naar gelang wat in de Verordeningen van de Raad hieromtrent was bepaald, over voorstellen van uitvoeringsverordeningen en –besluiten van de Europese Commissie adviezen verstrekten, waarmee de Europese Commissie zoveel mogelijk rekening diende te houden (raadplegingsprocedure).³⁹⁰ In de tweede plaats bestonden ook comités die zich met een meerderheid van stemmen dienden uit te spreken over het voorstel van de Europese Commissie. Indien de Europese Commissie maatregelen vaststelde die in strijd waren met het advies van het comité, diende zij daarvan de Raad in kennis te stellen opdat deze binnen een bepaalde termijn met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een andersluidend besluit kon nemen (beheersprocedure).³⁹¹ De derde variant zag eveneens op comités die zich met een meerderheid van stemmen dienden uit te spreken over het voorstel van de Europese Commissie. Verschil met de beheersprocedure was

385 Zie bijvoorbeeld artikel 9, eerste lid, onder g, van het Besluit 1720/2006 (Een Leven Lang Leren).

386 Op de richtsnoeren voor het vaststellen van financiële correcties voor door de structuurfondsen en het cohesiefonds medegefinancierde uitgaven, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten staat bijvoorbeeld COCOF-nummer 07/0037/03. De betrokkenheid van het COCOF bij de totstandkoming van Europese soft law is in interviews bevestigd.

387 Zie hieromtrent Chamon 2011, p. 127 en p. 386 e.v.; Hofmann, Rowe & Türk 2011, p. 264 e.v.; Voermans 2010, p. 166. Zie over de geschiedenis van het comitologiesysteem Craig 2012B, p. 111 e.v.; Craig 2006, p. 104 e.v.

388 Zie het Verslag van de Europese Commissie over de werking van de Comités in 2009 van 2 juli 2010, COM (2010) 354 def., p. 4.

389 Besluit 1999/468 van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, *Pb.* 1999, L 184/23.

390 Zie artikel 3 van het Besluit 1999/468.

391 Zie artikel 4 van het Besluit 1999/468.

dat in gevallen waarin de Europese Commissie het advies van de comités niet wilde opvolgen, zij het voorstel bij de Raad moest indienen en het Europees Parlement op de hoogte moest brengen (regelgevingsprocedure).³⁹² Ten slotte was voorzien in de ingewikkelde regelgevingsprocedure met toetsing (de zogenaamde PRAC-procedure).³⁹³ In de Europese subsidieregelgeving is meestal de raadplegings- en beheersprocedure van toepassing verklaard.

Inmiddels is tijdens de huidige programmaperiode het Verdrag van Lissabon in werking getreden en ook een nieuwe Comitologieverordening tot stand gekomen.³⁹⁴ Dit was nodig omdat de Europese Commissie ingevolge het artikel 290 en 291 VWEU zowel gedelegeerde als uitvoeringshandelingen vaststelt.³⁹⁵ Gedelegeerde handelingen zijn niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling.³⁹⁶ Bij de totstandkoming dient het Europees Parlement te worden betrokken. Het vaststellen van uitvoeringshandelingen geschiedt in beginsel door de lidstaten.³⁹⁷ In gevallen waarin het nodig is dat het EU-recht volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd, kan worden voorzien in een bevoegdheid voor de Europese Commissie tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen.³⁹⁸ Er ontstond grote discussie over de vraag of bij de totstandkoming van gedelegeerde handelingen ook nog ruimte bestaat voor de comités, of dat deze enkel moesten worden betrokken bij de totstandkoming van uitvoeringshandelingen op grond van artikel 291, derde lid, VWEU.³⁹⁹ Uit de vastgestelde Verordening nr. 182/2011 volgt dat het comitologiesysteem is gereserveerd voor door de Europese

392 Zie artikel 5 van het Besluit 1999/468.

393 Zie artikel 5 bis van het Besluit 1999/468. Zie hieromtrent uitgebreid Chamon 2011, p. 128;

394 De Verordening nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren, *Pb.* 2011, L 55/1. Zie hieromtrent Craig 2011.

395 Zie omtrent de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen en het onderscheid daartussen Gellermann 2011, p. 2465; Craig 2011; Hofmann, Rowe & Türk 2011, p. 236 e.v. en p. 525 e.v.; Craig & De Burca 2011, p. 117; Keading & Hardacre 2010, p. 7; Craig 2008, p. 121; Barents 2008, p. 460.

396 Dit impliceert dat essentiële onderdelen van een bepaald beleidsterrein uitsluitend bij wetgevingshandeling kunnen worden geregeld en derhalve niet het voorwerp kunnen zijn van bevoegdheidsdelegatie. Zie omtrent het onderscheid tussen essentiële en niet-essentiële onderdelen Voermans 2010, p. 174; Barents 2008, p. 461. De Europese Commissie houdt zich in een mededeling uit 2009 op de vlakte. Zie p. 4 van de Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, tenuitvoerlegging van artikel 290 van het VWEU, COM (2009) 673 def.

397 Artikel 291, eerste lid, VWEU.

398 Artikel 291, tweede lid, VWEU.

399 Zie hieromtrent Voermans 2010.

Commissie vast te stellen uitvoeringshandelingen.⁴⁰⁰ De Europese Commissie heeft echter aangekondigd dat zij ook in het kader van de vaststelling van gedelegeerde handelingen een beroep zou blijven doen op comités van deskundigen uit de lidstaten.⁴⁰¹

Voor de Europese subsidies betekent dit dat nog niet duidelijk is of er de komende programmaperiode 2014-2020 veel voor de bestaande comités zal veranderen. In de voorstellen van de Europese Commissie voor de nieuwe Europese subsidieregelingen is weliswaar voorgesteld dat ter uitvoering daarvan gedelegeerde handelingen zullen worden vastgesteld,⁴⁰² maar is niet duidelijk in hoeverre de Europese Commissie overeenkomstig de voormelde mededeling de bestaande comités zal raadplegen. De keuze voor gedelegeerde handelingen heeft wel tot gevolg dat de adviezen van deze comités geen rechtsgevolgen hebben.

2.7.7 Bescherming van de financiële belangen van de EU

Zolang er Europese subsidies worden verstrekt, is sprake geweest van onregelmatigheden en fraude bij de eindontvangers van de Europese subsidies.⁴⁰³

400 Zie Verordening nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Europese Commissie controleren, *Pb.* 2011, L 55/13. Zie omtrent comitologie na het Verdrag van Lissabon ook Craig 2008, p. 123.

401 Zie paragraaf 4.2 van de Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, tenuitvoerlegging van artikel 290 van het VWEU, COM (2009) 673 def. Chamon merkt op dat in wetgevingshandelingen die sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn vastgesteld en waarin de Europese Commissie de bevoegdheid wordt verleend om gedelegeerde handelingen vast te stellen conform artikel 290 VWEU, een standaardzinnetje is terug te vinden in de overwegingen waarin de Europese Commissie wordt aangemaand om bij het uitoefenen van haar bevoegdheid ook advies in te winnen, in het bijzonder van deskundigen. In de onderhavige voorstellen van de Europese Commissie ontbreekt een dergelijk zinnetje vooralsnog. Zie Chamon 2011, p. 135. Het voorgaande betekent dat toch een soort comités zullen worden ingeschakeld, zij het dat het standpunt van deze comités geen formele juridische gevolgen heeft. Een negatief advies heeft – anders dan bij de onderzoeksprocedure op grond van artikel 5 van de Verordening nr. 182/2011 die geldt bij ontwerpuitvoeringshandelingen – derhalve niet tot gevolg dat de gedelegeerde handeling niet wordt aangenomen. Vergelijk ook Voermans 2010, p. 176 en Ponzano 2008, p. 136.

402 Zie bijvoorbeeld artikel 142 van het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het EFRO, het ESF, het Cohesiefonds, het ELFPO en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en algemene bepalingen inzake het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds, COM (2011) 615 def.

403 Voorbeelden van krantenkoppen in de afgelopen decennia: *De Volkskrant* 25 november 2008: 'Bulgarije verliest EU-subsidie door fraude'; *De Volkskrant* 23 april 2007: 'Grote fraude met EU-landbouwgeld'; *Trouw* 25 januari 2001: 'Vermeend: Commissie onderzoekt fraude ESF'; *Trouw* 19 maart 1999: 'Nederland fraudeert er lustig op los met Europees geld.' Zie ook

Een onregelmatigheid is een inbreuk op het EU-recht die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer, waardoor de algemene begroting van de EU wordt of zou kunnen worden benadeeld door een onverschuldigde uitgave.⁴⁰⁴ Bij onregelmatigheden hoeft geen sprake te zijn van opzet of verwijtbaar handelen. Een definitie van fraude waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad is te vinden in de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen.⁴⁰⁵ elke opzettelijke handeling of elke opzettelijk nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, of in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden met als gevolg dat EU-middelen wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden of de EU-middelen worden misbruikt, door ze voor andere doelen aan te wenden dan die waarvoor zij oorspronkelijk zijn toegekend.

De onregelmatigheden en fraude die in het kader van de uitvoering van Europese subsidieregelingen plaatsvinden, hebben tot gevolg dat de Europese Rekenkamer nog nooit heeft geoordeeld dat de onderliggende betalingen aan eindontvangers van Europese subsidies in het kader van de EU-subsidies wettig en regelmatig waren.⁴⁰⁶ Deze problemen spelen niet alleen bij Europese subsidies die door nationale uitvoeringsorganen worden verstrekt, maar ook bij subsidies die door de Europese Commissie of uitvoerende Europese agent-schappen worden verstrekt. Het lastige bij de eerste categorie Europese subsidies is wel dat de Europese Commissie voor de bestrijding van de onregelmatigheden en fraude in grote mate afhankelijk is van de lidstaten. Effectieve handhaving van de Europese subsidieregelgeving staat in de praktijk echter niet hoog op de agenda van de lidstaten.⁴⁰⁷ Het resultaat van effectieve handhaving is immers dat meer fouten worden ontdekt en meer Europese subsidies van eindontvangers moeten worden teruggevorderd. Dit verzwakt hun concurrentiepositie ten opzichte van eindontvangers in andere lidstaten die de handhaving van de Europese subsidieregelgeving mogelijkwijs minder serieus nemen. Daarbij moet worden bedacht dat de Europese Commissie onmogelijk in staat is om alle lidstaten en alle projecten te controleren, zodat de kans dat de Europese gelden door een lidstaat moeten worden terugbetaald wegens een gebrekkige handhaving relatief klein is.

de jaarverslagen van de Europese Rekenkamer met betrekking tot de begroting van de EU en het Tweede verslag van het Comité van onafhankelijke deskundigen over de hervorming van de Commissie, Analyse van huidige praktijken en voorstellen voor het aanpakken van wanbeheer, onregelmatigheden en fraude Deel I (10 september 1999). Zie ook Van den Brink & Den Ouden 2012.

404 Zie artikel 1, tweede lid, van de Verordening nr. 2988/95.

405 Zie artikel 1, eerste lid, *Pb.* 1995, C 316.

406 Zie het rapport van de Europese Rekenkamer over het begrotingsjaar 2009, p.12. Zie hieromtrent ook Van den Brink & Den Ouden 2012. Zie omtrent de Europese Rekenkamer in het algemeen Kapteyn & VerLoren van Themaat 2008, p. 252-253.

407 Zie hieromtrent Warner 2002.

Op EU-niveau is de laatste decennia veel aandacht ontstaan voor de financiële belangen van de EU. Europa is het imago dat met Europese subsidies wordt gefraudeerd meer dan zat. Om te beginnen is in de Europese verdragen sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam een bepaling neergelegd waarin de bescherming van de financiële belangen van de EU centraal staat.⁴⁰⁸ Voorts is voor de strafrechtelijke handhaving in gevallen van fraude in 1995 door de lidstaten de voormelde overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen vastgesteld.⁴⁰⁹ Met betrekking tot de onregelmatigheden is de Verordening nr. 2988/95 vastgesteld.⁴¹⁰ Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is wat betreft de bescherming van de financiële belangen van de EU nog meer te verwachten. Inmiddels heeft de Europese Commissie op 11 juli 2012 een voorstel ingediend voor een Richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt.⁴¹¹ In dat voorstel is niet alleen bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat fraude strafbaar wordt gesteld, maar het bevat ook een regeling omtrent minimumgevangenisstraffen.⁴¹² Als dit voorstel wordt aangenomen, betekent dit dat de inzet van het strafrecht voor de bescherming van de financiële belangen van de EU Unierechtelijk zal worden genormeerd. Verder kan de Raad ingevolge artikel 86, eerste lid, VWEU op de grondslag van Eurojust volgens een bijzondere wetgevingsprocedure bij verordeningen een Europees OM instellen.⁴¹³ Daartoe strekkende voorstellen dienen nog te worden afgewacht. Uit het voorgaande blijkt dat de bescherming van de financiële belangen van de EU de volle aandacht heeft.

De relevantie van de bescherming van de financiële belangen van de EU blijkt ook uit de Europese subsidieregelingen zelf. Vrijwel iedere Europese subsidieregeling bevat bepalingen waarin wordt uitgewerkt hoe tegen onregelmatigheden en fraude zal worden opgetreden. Daarin kan het gaan om verplichtingen van de Europese Commissie,⁴¹⁴ maar vooral ook om verplichtingen van de lidstaten.⁴¹⁵ Ook het Hof van Justitie en het Gerecht laten in hun arresten doorklinken dat de bescherming van de financiële belangen van de EU hoge prioriteit heeft. Allereerst kan worden gewezen op het *ESF-arrest* van

408 Zie artikel 325 VWEU. Voorheen ging het om artikel 280 EG-verdrag. Zie hieromtrent Kapteyn & VerLoren van Themaat 2008, p. 400 e.v.

409 Omdat het om handhaving door middel van het strafrecht gaat, was de EU destijds niet bevoegd om harmoniserende bepalingen vast te stellen. De overeenkomst was gebaseerd op artikel K3 van het EU-verdrag. Zie *Pb.* 1995, C 316/49. Zie over deze overeenkomst onder meer Kapteyn & VerLoren van Themaat 2008, p. 404 e.v.

410 Zie hieromtrent bijvoorbeeld Kapteyn & VerLoren van Themaat 2008, p. 402 e.v.; Michiels 1996.

411 COM (2012) 363 def.

412 Zie de artikelen 8 en 9 van het voorstel.

413 Zie hieromtrent Kapteyn & VerLoren van Themaat 2008, p. 406-407.

414 Zie bijvoorbeeld artikel 12 van de Verordening nr. 614/2007 (LIFE+).

415 Zie bijvoorbeeld artikel 98 van de Verordening nr. 1083/2007 (structuurfondsen).

13 maart 2008.⁴¹⁶ Hoewel de bescherming van de financiële belangen van de EU niet als zodanig wordt genoemd, valt uit het arrest op te maken dat deze belangen een rol hebben gespeeld bij de beantwoording van het Hof van Justitie van de door de ABRvS gestelde prejudiciële vragen. In het arrest *Luigi Pontini* accordeert het Hof van Justitie in de tweede plaats, onder meer onder verwijzing naar de Europese regels inzake de bescherming van de financiële belangen van de EU, het vaststellen van strengere nationale regels die met name tot doel hebben te verhinderen dat de Europese subsidieregelgeving wordt omzeild.⁴¹⁷ Voorts heeft het Hof van Justitie in het arrest *SGS Belgium* bepaald dat op grond van de bescherming van de financiële belangen van de EU geen beperkingen mogen worden gesteld aan het optreden van de lidstaten tegen fraude en onregelmatigheden, ook als specifieke sectorale Europese regelingen op dat gebied ontbreken.⁴¹⁸ In dat geval kan de lidstaat administratieve sancties op grond van het nationale recht opleggen. Uit het arrest *Marija Omejc* vloeit voort dat indien de verwezenlijking van de doelstellingen van controlebepalingen uit de Europese subsidieregelgeving, zoals de bescherming van de financiële belangen van de EU, wordt verhinderd, dit belangrijke rechtsgevolgen moet hebben (zoals de afwijzing van de betrokken steunaanvragen), tenzij de landbouwer alle maatregelen heeft genomen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd om te waarborgen dat de controle volledig wordt uitgevoerd.⁴¹⁹ Het Gerecht heeft ten slotte in het arrest *Italië/Commissie* geoordeeld dat het in strijd zou zijn met de bescherming van de financiële belangen, indien de lidstaten geen rente zouden zijn verschuldigd over de aan de EU terug te betalen gelden uit het ELGF.⁴²⁰

2.8 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is een aantal begrippen gedefinieerd, waaronder het begrip 'Europese subsidie'. In artikel 108, eerste lid, van het Financieel Reglement

416 Zie HvJEG 13 maart 2008, gevoegde zaken C-383/06-C-385/06 (*ESF-arrest*), *Jur.* 2008, p. I-1561, *AB* 2008, 207, m.nt. W. den Ouden, *JB* 2008/104, m.nt. A.J.B., *NJ* 2008, m.nt. Mok, *SEW* 2010, p. 163-167, m.nt. M.J.M. Verhoeven en R.J.G.M. Widdershoven.

417 HvJEU 24 juni 2010, C-375/08 (*Luigi Pontini*), *Jur.* 2010, p. I-5767, r.o. 75 e.v. Zie ook HvJEU 29 maart 2012, C-564/10 (*Pfeifer & Langen*), *n.n.g.*, *AB* 2012, 203, m.nt. C.A. Geleijnse en W. den Ouden waarin het Hof van Justitie onder verwijzing naar artikel 325 VWEU oordeelt dat de lidstaat bovendien verplicht is om, wanneer een regeling van de Unie ontbreekt en zijn nationale recht voorziet in de invordering van rente in het kader van de terugvordering soortgelijke wederrechtelijk uit de nationale begroting verkregen voordelen, op overeenkomstige wijze rente in te vorderen bij de terugvordering van wederrechtelijk uit de begroting van de Unie verkregen voordelen.

418 HvJEU 28 oktober 2010, C-367/09 (*SGS Belgium*), *Jur.* 2010, p. I-10761, r.o. 40 e.v.

419 Zie ook HvJEU 16 juni 2011, C-536/09 (*Marija Omejc*), *n.n.g.*, r.o. 26-28.

420 GEU 22 april 2010, gevoegde zaken T-274/08 en T-275/08 (*Italië/Commissie*), *Jur.* 2010, p. II-1233, r.o. 44.

– de Europese verordening die ziet op de implementatie van de begroting – is weliswaar een definitie van het begrip ‘Europese subsidie’ neergelegd, maar dit begrip is te beperkt nu daaronder niet de Europese subsidies vallen die door tussenkomst van de lidstaten worden verstrekt. Voor dit onderzoek is dan ook voor een andere definitie gekozen, die zoveel mogelijk aansluit bij het Europees subsidiebegrip in het Financieel Reglement, te weten:

Een Europese subsidie is een financiële bijdrage die op directe of indirecte wijze ten laste komt van de EU-begroting, bij wijze van schenking voor de financiering van een actie die moet bijdragen tot de verwezenlijking van een in het kader van het beleid van de EU passende doelstelling.

Wetgevingsverordeningen, -richtlijnen en -besluiten waarop de verstrekking van Europese subsidies is gebaseerd worden aangeduid als Europese subsidie-regelingen. In uitzonderingsgevallen kan de verstrekking van een Europese subsidie ook zijn gebaseerd op Europese soft law. Ook deze documenten worden in zoverre aangeduid als Europese subsidieregelingen.

Waar in dit onderzoek het begrip Europese subsidieregeling wordt gehanteerd, wordt bedoeld op de Europese subsidieregelingen en de daarop gebaseerde regelingen van de Europese Commissie. Degene aan wie de Europese subsidie wordt verstrekt wordt in dit onderzoek de ‘eindontvanger van de Europese subsidie’ genoemd. De ‘eindbegunstigde’ is degene aan wie de Europese subsidie uiteindelijk ten goede komt. Dit hoeft niet altijd dezelfde te zijn als de voornoemde eindontvanger.

De Europese subsidieregeling wordt in de lidstaten uitgevoerd door nationale uitvoeringsorganen. Dit zijn alle organen die zich met de uitvoering bezighouden, van subsidieverstrekker tot controleautoriteit. Het kan daarbij ook om privaatrechtelijke entiteiten gaan. De nationale wetgever en de nationale rechter worden in dit onderzoek niet als nationale uitvoeringsorganen aangemerkt. Nationale uitvoeringsorganen kunnen op verschillende manieren bij de uitvoering van Europese subsidieregelingen zijn betrokken. In de eerste plaats is het mogelijk dat nationale uitvoeringsorganen zijn belast met de verstrekking van Europese subsidies. Het betreft de Europese subsidies die in gedeeld beheer met de lidstaten en door nationale agentschappen worden verstrekt. In die gevallen is sprake van twee subsidiërelaties, namelijk tussen de Europese Commissie en de lidstaat/het nationaal agentschap enerzijds en tussen het nationaal uitvoeringsorgaan en de eindontvanger van de Europese subsidie anderzijds. Op de laatste subsidiërelatie is doorgaans zowel Europees als nationaal recht van toepassing. Indien nationale uitvoeringsorganen Europese subsidies verstrekken, rusten op hen in de tweede plaats andere taken, zoals controle en de terugvordering in geval van onregelmatigheden. Ook wanneer de Europese subsidies worden verstrekt door de diensten van de Europese Commissie of uitvoerende Europese agentschappen, kunnen nationale uitvoeringsorganen zijn betrokken bij de uitvoering van de desbetreffende

Europese subsidieregeling. Zo kan een nationaal uitvoeringsorgaan als adviseur zijn betrokken bij de selectie van projecten, belast zijn met het geven van voorlichting aan het publiek en verplicht zijn om controleactiviteiten te verrichten. In paragraaf 2.3.5 is het begrip uitvoering gedefinieerd, namelijk het treffen van elke algemene of bijzondere maatregel die geschikt is om de naleving van de uit de Europese subsidieregeling voortvloeiende juridisch bindende verplichtingen te verzekeren en/of erop is gericht de taakvervulling van de EU in het kader van de desbetreffende Europese subsidieregeling te vergemakkelijken.

In dit hoofdstuk is ook de relatie tussen het begrip ‘Europese subsidie’ en het begrip ‘staatssteun’ behandeld. Geconcludeerd is dat de begrippen staatssteun en Europese subsidies weliswaar niet samenvallen, maar de Europese staatssteunregels wel degelijk van betekenis zijn voor de verstrekking van Europese subsidies en de daarbij behorende cofinanciering door nationale uitvoeringsorganen.

De voor Nederland relevante Europese subsidieregelingen zijn besproken in paragraaf 2.5. Het gaat om de structuurfondsen ESF en EFRO, de Landbouwfondsen ELGF en ELFPO, het Europees Visserijfonds, de migratiefondsen, het Europees Globaliseringsfonds, het Europees Jaar van de Armoede (2010), Een Leven Lang Leren en Jeugd in Actie. Voor al de in deze regelingen geregelde Europese subsidies geldt dat zij worden verstrekt door nationale uitvoeringsorganen. In dat kader wordt ook wel gesproken van gedeeld en gemengd bestuur. Met gedeeld bestuur wordt bedoeld op de gezamenlijke uitvoering van het EU-recht door de Europese Commissie en de nationale uitvoeringsorganen in de lidstaten. Omdat de samenwerking in het kader van de Europese subsidies tussen de EU en de lidstaten zo nauw is, wordt ook wel van gemengd bestuur gesproken. Dit gedeeld/gemengd bestuur heeft tot gevolg dat de Europese en de nationale rechtsorde zodanig met elkaar raken vervlochten, dat zich snel problemen voordoen zodra deze rechtsordes niet met elkaar in de pas lopen. Het samenspel tussen de Europese Commissie en nationale uitvoeringsorganen in het kader van de uitvoering van de Europese subsidieregeling staat niet op zichzelf. Voor zover op nationaal niveau regels moeten worden vastgesteld opdat de Europese verplichtingen die uit de Europese subsidieregeling voortvloeien door nationale uitvoeringsorganen kunnen worden nagekomen, is ook sprake van gemengd wet- en regelgeven. In dat geval wordt immers zowel op Europees als nationaal niveau wet- en regelgeving vastgesteld. De omstandigheid dat sprake is van gemengd bestuur tussen nationale uitvoeringsorganen en de Europese Commissie heeft voorts ook tot gevolg dat sprake is van gemengd rechtspreken. Zowel de nationale rechter als het Hof van Justitie wordt namelijk geconfronteerd met geschillen inzake de uitvoering van de Europese subsidieregeling in de lidstaten.

Ten slotte is in dit hoofdstuk ingegaan op de meest relevante gemeenschappelijke algemene kenmerken van de Europese subsidieregelingen, waarvoor geldt dat de Europese subsidies door nationale uitvoeringsorganen worden

verstrekt. Allereerst geldt in veel gevallen de verplichting om de Europese subsidie aan te vullen met nationale cofinanciering. De ratio hiervan is dat de EU geen Europese subsidies aan projecten wenst te besteden waarvoor nationale uitvoeringsorganen geen nationale subsidie over hebben. Ten tweede speelt het beginsel van partnerschap een grote rol. Hierbij wordt doorgaans bedoeld op de nauwe samenwerking tussen de Europese Commissie en de nationale uitvoeringsorganen. Hoewel de jurisprudentie omtrent dit beginsel nog niet is uitgekristalliseerd, is geconcludeerd dat het beginsel van partnerschap kan leiden tot verdergaande verplichtingen voor nationale uitvoeringsorganen dan voorzien in de Europese subsidieregeling. Ten derde worden de meeste Europese subsidies verstrekt op basis van door de lidstaten opgestelde operationele programma's (OP's). In OP's is vastgelegd op welke wijze de desbetreffende Europese subsidieregeling door de lidstaten of andere organen zal worden uitgevoerd. Een OP ziet doorgaans op een periode van zeven jaar – de programmaperiode – en loopt gelijk met het meerjarig financieel kader waarin is voorzien in artikel 312 VWEU. In dit kader wordt neergelegd hoeveel middelen de EU gedurende zeven jaar ter beschikking heeft om onder meer Europese subsidies te bekostigen. De totstandkoming van het meerjarig financieel kader gaat doorgaans gepaard met veel getouwtrek tussen de lidstaten en het Europees Parlement. Momenteel zijn de onderhandelingen over het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020 in volle gang.

Andere relevante beginselen voor de uitvoering van Europese subsidieregelingen zijn de beginselen van gedeeld beheer, coherentie, complementariteit, coördinatie, conformiteit, subsidiariteit, evenredigheid en concentratie. Een ander belangrijk principe is het beginsel van decommitting. Dit beginsel, de zogenoemde n+2-regel, houdt in dat indien nationale uitvoeringsorganen de aan de lidstaat toegekende Europese subsidies binnen een bepaalde periode niet hebben verstrekt aan eindontvangers, de niet uitgegeven subsidies terugvloeien naar de EU. Verder is het belangrijk te constateren dat de comitévorming in het kader van de uitvoering van de Europese subsidieregeling van groot belang is. Zij bestaan niet alleen op nationaal niveau per (deel)programma (de zogenoemde Comités van Toezicht), maar ook op Europees niveau (comitologie). Laatstgenoemde comités zijn nauw betrokken bij de goedkeuring van de door de lidstaten ingediende programma's, de verdeling van de Europese gelden over de lidstaten en de totstandkoming van soft law van de Europese Commissie.

Waar Europese subsidies worden verstrekt, vinden helaas ook vaak onregelmatigheden en/of fraude plaats. De laatste jaren komt dan ook steeds meer nadruk te liggen op de bescherming van de financiële belangen van de EU. Dit doet zich niet alleen gevoelen in de Europese subsidieregeling zelf, maar ook in horizontale instrumenten en in de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Zo wordt geprobeerd de fraude met EU-gelden minder aantrekkelijk te maken.