

## INLEIDING

De heffing van omzetbelasting, in Europees verband meer algemeen als BTW-heffing aangeduid, beoogt het consumptief verbruik van goederen en diensten te belasten. De heffing haakt aan bij leveringen en diensten door belastingplichtigen tegen een vergoeding. De betaling van de marktprijs (consumentenprijs) is de besteding van de consument. In de EU-lidstaten is sprake van een economie gebaseerd op het marktmodel, waarin vraag en aanbod elkaar ontmoeten en transacties tot stand komen tegen een prijs die de marktprijs wordt genoemd. Daarbij is zowel aan de aanbodzijde (onder meer verankerd in artikel 90-93 EG) als aan de vraagzijde sprake van concurrentie.

In het economisch krachtenveld volgt de BTW-heffing de marktprijs die subjectief (door vraag en aanbod) wordt bepaald, doch die objectief kenbaar en meetbaar is. Het neutraliteitsbeginsel van de heffing, (in het binnenland) min of meer gegarandeerd door het systeem van vooraf trek voor belastingplichtigen, zorgt ervoor dat de heffing feitelijk alleen drukt op het verbruik door consumenten en wel op de marktprijzen die zij betalen. De BTW-heffing is evenredig aan de prijs; de prijs wordt met een vast percentage belast. Is deze prijs reeds met een andere heffing verhoogd, zoals een accijns, dan wordt de BTW ook over die belasting geheven. De BTW wordt evenwel niet over zichzelf geheven. Op de consumentenprijs drukt de BTW derhalve voor  $\frac{x}{100+x}$ , gegeven een BTW-percentage van  $x$ .

In de wetgeving, literatuur en jurisprudentie is in de afgelopen decennia, met name na de invoering van de Zesde Richtlijn (die dateert uit 1977 en die in de toenmalige EG-lidstaten op 1 januari 1978 c.q. 1 januari 1979 is geïmplementeerd), veel te doen geweest over de vraag hoe om te gaan met de BTW-heffing en -aftrek in relatie tot subsidies. De oorzaken hiervan zijn tweeledig. Enerzijds zijn er vele typen subsidies, variërend van marktprijsverlagend, verliescompenserend, stimulerend, afremmend, kapitaalverstrekkend, renteverlagend tot belastingverlagend. Dit maakt een eenduidige behandeling ervan met betrekking tot de BTW-heffing en -aftrek niet eenvoudig. Anderzijds is ook in de BTW-heffing zelf het fenomeen subsidies niet integraal beschouwd in het kader van de totstandkoming van wet- en regelgeving. In de Zesde Richtlijn wordt slechts bepaald dat subsidies die rechtstreeks verband houden met de prijs, in de maatstaf van heffing opgenomen worden. Het wordt aan de lidstaten overgelaten om voor het bepalen van de aftrek van voorbelasting al dan niet rekening te houden met de niet aan de BTW-heffing onderworpen subsidies.

Beide elementen, de diversiteit van subsidievormen en de verschillen tussen de nationale wetgevingen en de richtlijnregelgeving<sup>1</sup>, hebben tot een aantal geschillen aanleiding gegeven, zowel wat de BTW-heffing als wat de BTW-af trek betreft.

De vraagstelling in dit onderzoek is te bezien of en in hoeverre subsidies aan BTW-heffing onderworpen zijn dan wel zouden moeten zijn en of en in hoeverre het ontvangen van subsidies door belastingplichtigen een beperking in het recht op aftrek van voorbelasting tot gevolg heeft of zou moeten hebben.

In dit onderzoek wordt een overzicht gegeven van de theoretische achtergrond van de BTW-heffing over subsidies en de invloed van subsidies op het aftrekrecht. Daarbij wordt allereerst ingegaan op het subsidiebegrip, waarbij het Nederlandse subsidiebegrip als uitgangspunt wordt genomen (hoofdstuk 1). De economische aspecten van subsidies worden behandeld in hoofdstuk 2. Vervolgens wordt aandacht gegeven aan het al dan niet in de maatstaf van heffing opnemen van subsidies (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de theoretische en financiële invloed van subsidies op het BTW-af trekrecht. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op een aantal aspecten indien subsidies in de maatstaf van heffing zijn betrokken, zoals het berekenen van BTW over subsidies, het tijdstip van de belastbaarheid, de toepasselijkheid van vrijstellingen, subsidies in relatie tot de maatstaf van heffing bij interne leveringen en diensten, de invloed van subsidies op de fiscale eenheid in de BTW en de relatie tussen privatisering, BTW en subsidies.

De conclusies en aanbevelingen zijn verwoord in hoofdstuk 6.

In de Annex is een overzicht gegeven van de praktijk van de heffing en aftrek van BTW in de diverse EU-lidstaten, alsmede in Zwitserland. Na een samenvatting in het Engels, een overzicht van de relevante jurisprudentie van het HvJ en de literatuurlijst, is in de bijlagen een overzicht opgenomen van de belangrijkste jurisprudentie in de EU, onderverdeeld naar de diverse sectoren van subsidiëring.

Het onderzoek is afgesloten per 1 mei 2000.

In de tweede druk is een update gemaakt van de ontwikkelingen in de wet- en regelgeving en de jurisprudentie aangaande het onderwerp van deze monografie. De aanpassingen zijn afgesloten op 1 oktober 2016.

---

1 Bijl, D.B., 'De BTW: gecompliceerde eenvoud?', in: *Het verloren paradijs van de eenvoud*, De Moor-bundel 1996, p. 35, ziet als oorzaak de diversiteit van de subsidieregelingen, terwijl mijns inziens ook het gebrek aan uniforme BTW-regelgeving een oorzaak is van de voortdurende discussie over de heffing van BTW over subsidies.

# INHOUDSOPGAVE

## **Inleiding / V**

## **Lijst van afkortingen / XIII**

### HOOFDSTUK 1

#### **Het begrip subsidie / 1**

- 1.1 Algemeen / 1
- 1.1.1 Definities van het begrip subsidie / 1
- 1.1.2 Kenmerkende elementen van subsidies / 4
- 1.1.3 Onderscheid tussen subsidie en schenking, prijs, vergoeding en schadevergoeding / 7
- 1.2 Motieven voor subsidiëring / 10
- 1.3 Subsidievormen en subsidieverhoudingen / 12
- 1.4 Subsidievormen en subsidiemethoden in Nederland / 13
- 1.5 Subsidieverhoudingen in Nederland / 17
- 1.5.1 Subsidieproces / 18
- 1.5.2 Rechtsvorm van de subsidie / 19
- 1.5.3 Wettelijk voorschrift / 20
- 1.5.4 Verplichtingen van de subsidieontvanger / 21
- 1.6 Conclusies en begripsbepaling voor dit onderzoek / 23

### HOOFDSTUK 2

#### **Economische aspecten van subsidies en de invloed van de BTW-heffing hierop / 25**

- 2.1 Inleiding / 25
- 2.2 Subsidies en de preferenties van consumenten / 25
- 2.3 Invloed van subsidies op het marktmechanisme / 34
- 2.3.1 Subsidie per eenheid product / 35
- 2.3.2 Kosten van een subsidie per eenheid product / 37
- 2.3.3 Invloed van de BTW-heffing / 39
- 2.3.4 Inelastische vraag / 45
- 2.4 Effect van een subsidie op de kosten op korte termijn / 46
- 2.5 Invloed van subsidies op lange termijn / 48
- 2.5.1 Subsidie per eenheid product / 48
- 2.5.2 Invloed van de BTW-heffing / 49
- 2.5.3 Lumpsumsubsidie / 49

- 2.6 Exploitatietekortsubsidie / 50
- 2.7 Minimumprijs en maximumprijs / 51
- 2.8 Conclusies / 54

### HOOFDSTUK 3

#### **Belastbaarheid van subsidies / 57**

- 3.1 Inleiding / 57
- 3.2 BTW-stelsel, werking en doelstelling / 57
  - 3.2.1 Werking van het BTW-stelsel / 57
  - 3.2.2 Kenmerken van het BTW-stelsel / 58
  - 3.2.3 Subject van heffing / 60
  - 3.2.4 Object van heffing / 62
  - 3.2.5 Doelstelling BTW-stelsel / 66
  - 3.2.6 Neutraliteit / 67
  - 3.2.7 Kernbegrippen en de interpretatie daarvan / 72
- 3.3 Economische activiteiten en belastingplichtige / 76
  - 3.3.1 Verhouding tussen belastingplichtige en economische activiteiten / 79
  - 3.3.2 Rechtstreeks verband tussen de prestatie en de vergoeding / 85
  - 3.3.3 Rechtsverhouding tussen belastingplichtige en afnemer; de marktprijs / 88
  - 3.3.4 Verbruik door een identificeerbare persoon / 94
  - 3.3.5 Conclusie / 101
- 3.4 Leveringen en subsidies / 104
  - 3.4.1 Levering tegen subsidie / 104
- 3.5 Diensten en subsidies / 109
  - 3.5.1 Algemeen / 109
- 3.6 Criteria voor de belastbaarheid van subsidies / 111
- 3.7 Vergoeding voor een prestatie / 112
  - 3.7.1 Belastbare subsidies / 113
  - 3.7.2 Subsidies die geen belastbare subsidie zijn / 119
  - 3.7.3 Verkapte subsidie / 130
- 3.8 Prijssubsidies / 131
  - 3.8.1 Subsidies die als prijssubsidie zijn aangemerkt / 134
  - 3.8.2 Subsidies die geen prijssubsidie zijn / 141
- 3.9 Exploitatie- en budgetsubsidies / 144
  - 3.9.1 Jurisprudentie met betrekking tot exploitatie- en budgetsubsidies / 146
  - 3.9.2 Beleid van de Nederlandse overheid met betrekking tot exploitatie- en budgetsubsidies / 151
- 3.10 Stimuleringsubsidies / 155
  - 3.10.1 Primair belang gesubsidieerde / 155
  - 3.10.2 Algemeen belang / 157
  - 3.10.3 Belang subsidieverstrekker / 159
  - 3.10.4 Subsidieverstrekker of derde direct gebaat / 161
  - 3.10.5 Gesubsidieerde heeft geen of gering belang / 162
  - 3.10.6 Verbruik door de subsidieverstrekker of derde / 163
- 3.11 Subsidieregelingen in de landbouw en visserij / 164

- 3.11.1 Regelingen in de landbouwsector / 164
- 3.11.2 Regelingen in de visserij / 167
- 3.12 Conclusies / 169

#### HOOFDSTUK 4

##### **Het recht op aftrek van voorbelasting en de invloed van subsidies hierop / 175**

- 4.1 Recht op aftrek / 175
  - 4.1.1 Inleiding / 175
  - 4.1.2 Aftrekrecht, algemeen / 175
  - 4.1.3 Verband met belaste handelingen / 177
  - 4.1.4 Aftrek van voorbelasting, niet-economische activiteiten en prestaties om niet / 184
  - 4.1.5 Samenhang tussen prestaties om niet en andere prestaties / 185
- 4.2 Gedeeltelijk recht op aftrek van voorbelasting / 193
  - 4.2.1 Pro rata of werkelijk gebruik / 194
  - 4.2.2 Herziening van de aftrek / 196
- 4.3 Subsidies en aftrek van voorbelasting / 197
  - 4.3.1 Subsidies die verband houden met belaste handelingen / 198
  - 4.3.2 Subsidies die verband houden met vrijgestelde handelingen / 198
  - 4.3.3 Subsidies die geen verband houden met belaste of vrijgestelde handelingen / 199
  - 4.3.4 Mogelijk verband tussen subsidies en de beperking van het aftrekrecht / 205
  - 4.3.5 Verkapte subsidies en het aftrekrecht / 210
  - 4.3.6 Beperking aftrekrecht bij gesubsidieerde giften en relatiegeschenken / 211
- 4.4 Financiële gevolgen van subsidies op het recht op aftrek van voorbelasting / 212
  - 4.4.1 Inleiding / 212
  - 4.4.2 Belastbare subsidie, direct berekenbaar aan belaste activiteiten / 214
  - 4.4.3 Belastbare subsidie, direct toerekenbaar aan vrijgestelde activiteiten / 215
  - 4.4.4 Belastbare subsidie, gedeeltelijke pro ratatoerekening / 215
  - 4.4.5 Belastbare subsidie, volledige pro ratatoerekening / 216
  - 4.4.6 Onbelastbare subsidie, direct toerekenbaar aan belaste activiteiten / 216
  - 4.4.7 Onbelastbare subsidie, direct toerekenbaar aan vrijgestelde activiteiten / 217
  - 4.4.8 Onbelaste subsidie, gedeeltelijke pro ratatoerekening / 218
  - 4.4.9 Onbelastbare subsidie, volledige pro ratatoerekening / 218
  - 4.4.10 Onbelastbare subsidie voor arbeidskosten / 219
  - 4.4.11 Onbelastbare investeringssubsidie / 220
  - 4.4.12 Overzicht / 221
  - 4.4.13 Pro rata, toepassing naar tijdsgelang / 222
- 4.5 Conclusies / 223

#### HOOFDSTUK 5

##### **Subsidies en de gevolgen voor andere BTW-regelingen / 227**

- 5.1 Algemeen / 227
- 5.2 BTW factureren over subsidies / 227
  - 5.2.1 Compensatie van BTW / 228
  - 5.2.2 BTW over subsidie aftrekbaar / 229

- 5.3 Subsidies en het tijdstip van verschuldigdheid van de belasting / 232
- 5.3.1 Tijdstip van verschuldigdheid / 232
- 5.3.2 Overgang van niet-belastingplicht naar belastingplicht en vice versa / 234
- 5.3.3 Overgang bij toepassing van een bijzondere regeling / 236
- 5.4 Tarief / 239
- 5.5 Vermindering van de belasting / 240
- 5.6 Subsidies en de fiscale eenheid / 244
- 5.7 Integratielevering en interne dienst en subsidies / 247
- 5.7.1 Algemeen / 247
- 5.7.2 Neutraliteit in economische zin / 248
- 5.7.3 Subsidies bij integratielevering en -dienst / 249
- 5.8 Subsidies en winsttoogmerk / 250
- 5.9 Subsidies en privatisering / 252
- 5.9.1 Privatisering, algemeen / 252
- 5.9.2 Privatisering en omzetbelasting / 254
- 5.9.3 Subsidiëring van geprivatiseerde lichamen / 255
- 5.9.4 Conclusies / 258

## HOOFDSTUK 6

### **Samenvatting, conclusies en aanbevelingen / 263**

- 6.1 Subsidiebegrip / 263
- 6.2 Economische aspecten / 264
- 6.3 Belastbaarheid van subsidies / 265
- 6.3.1 Criteria / 265
- 6.3.2 Belastbare subsidies / 267
- 6.3.3 Niet-belastbare subsidies / 268
- 6.4 Aftrek van voorbelasting en subsidies / 269
- 6.5 Subsidies en de bedrijfskolom / 272
- 6.6 Subsidiëring en de fiscale eenheid / 272
- 6.7 Subsidiëring en privatisering / 273
- 6.8 Praktische toepassing in de EU-lidstaten en in Zwitserland / 274
- 6.9 Toekomstige ontwikkelingen / 275
- 6.9.1 Muddling-through-scenario / 275
- 6.9.2 Alles-scenario / 276
- 6.9.3 Niets-scenario / 277
- 6.9.4 Afweging / 278

**Summary / 279**

BIJLAGE 1

**VAT and subsidies in some EU countries, and Switzerland / 283**

BIJLAGE 2

**Jurisprudentieoverzicht / 293**

**Literatuurlijst / 311**

**Aangehaalde jurisprudentie van het Hof van Justitie / 317**

**Trefwoordenregister / 321**

**Curriculum Vitae / 331**

## HOOFDSTUK 1

# Het begrip subsidie

### 1.1 Algemeen

#### 1.1.1 Definities van het begrip subsidie

Voor een goede afbakening van het onderwerp van deze studie is het van belang een heldere definitie van het begrip subsidie te formuleren. In het spraakgebruik verstaat men onder subsidie: tegemoetkoming, ondersteuning van de overheid aan een particulier, instelling of onderneming. Subsidium was bij de Romeinen de aanduiding voor de achterste linie van hun slagorde (ook wel aangeduid met hulptroepen). Daaruit ontstond de term reserve of aanvulling. Hulp en steun<sup>1</sup> zijn termen die later worden gebruikt. In Nederland worden subsidies aangeduid als toelagen, ondersteuning, tegemoetkomingen, in de Franse literatuur aangeduid als subventions, in de Engelstalige literatuur als subsidies, bounties, premiums en grants, terwijl in de Duitse literatuur gesproken wordt over Subventionen, Beihilfe, Beiträge en Subsidien.

In de woordenboeken zijn de volgende omschrijvingen gegeven:

Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal (Dertiende uitgave, 1999, Utrecht-Antwerpen): 'ondersteuning, tegemoetkoming, toelage in geld om iemand tot iets in staat te stellen, om een instelling in stand te houden enz.' en 'financiële steun van de overheid aan particuliere activiteit' en 'steun aan producenten van goederen om hen in staat te stellen die beneden de kostprijs te verkopen'.

Koenen-Endepols, verklarend handwoordenboek der Nederlandse Taal (26e druk, 1966, Groningen): 'geldelijke ondersteuning, toelage inz. van een openbare kas om een particuliere instelling in stand te houden'.

In Wikipedia wordt voor subsidie aangegeven dat het gaat om: 'een tijdelijke bijdrage van de overheid of een non-commerciële organisatie ten behoeve van het starten, dan wel een permanente bijdrage voor het uitvoeren van een activiteit waarvan het economische belang niet direct voor de hand ligt. Als het economisch belang van een te starten activiteit wel voor de hand ligt, spreekt men meestal van investeringspremie. De term subsidie is een verzamelnaam voor het instrumentarium dat de overheid heeft om beleidspunten te stimuleren. Vormen van subsidie zijn onder meer: achtergesteld krediet, garanties en investeringspremies.'

---

<sup>1</sup> Hartog, F., en Poelje, S.O., *Bestuur door middel van subsidiëring pre-advies van de Belgisch-Nederlandse Administratieve Dag* 1952, Bestuurswetenschappen 1952, p. 117.

Opgemerkt zij dat zowel 'de' subsidie als 'het' subsidie<sup>2</sup> kan worden gebruikt. 'De' subsidie heeft de voorkeur (Van Dale) en wordt derhalve ook in dit onderzoek aangehouden.

Artikel 4:21.1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)<sup>3</sup> geeft als definitie van het begrip subsidie: 'de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten'. De subsidie heeft altijd een wettelijke basis (artikel 4:23, eerste lid, van de Awb). Per subsidietijdvak wordt er een 'subsidieplafond' (maximaal te ontvangen subsidie) vastgesteld (artikel 4:22 van de Awb). Het subsidieplafond wordt vóór het begin van elk subsidietijdvak vastgesteld (artikel 4:27, eerste lid, van de Awb). Bij subsidies zijn er twee soorten beschikkingen mogelijk: Beschikking omtrent subsidieverlening (artikel 4:29 e.v. van de Awb). Deze kan worden ingetrokken (artikel 4:48 van de Awb). Beschikking omtrent subsidievaststelling (artikel 4:42 e.v. van de Awb): het bedrag van de subsidie wordt vastgesteld en geeft aanspraak op betaling (artikel 4:42 van de Awb), binnen vier weken na de vaststelling van de subsidie (artikel 4:52, tweede lid, van de Awb), waarbij betaling in gedeelten mogelijk is. Intrekking van zo'n beschikking is eveneens mogelijk (artikel 4:49 van de Awb). Door het subsidie verstrekkende bestuursorgaan kunnen verplichtingen worden opgelegd aan het ontvangende bestuursorgaan (artikel 4:37 e.v. van de Awb). Bij een subsidie aan een rechtspersoon (bijvoorbeeld een stichting) worden toezichthouders aangewezen door het bestuursorgaan (artikel 4:59 van de Awb). De aanvraag moet uiterlijk drie maanden vóór de aanvang van het boekjaar geschieden (artikel 4:60 van de Awb). Hierbij moet een activiteitenplan worden vastgesteld (artikel 4:61, eerste lid, onderdeel a en artikel 4:62 van de Awb). Vervolgens wordt de subsidie verleend (artikel 4:66 e.v. van de Awb): de subsidie wordt slechts verleend aan een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid (artikel van de 4:66 Awb). Ze kan voor één boekjaar of meerdere boekjaren worden verleend (artikel 4:67, eerste lid, van de Awb). Het boekjaar staat gelijk aan het kalenderjaar (artikel 4:68 van de Awb). De subsidieontvanger is verplicht de administratie bij te houden (artikel 4:69 van de Awb) en moet verschillen tussen werkelijke en begrote uitgaven meteen melden aan het subsidieverstrekkende bestuursorgaan (artikel van de 4:70 Awb). De subsidie wordt per boekjaar vastgesteld (artikel 4:73 van de Awb) en binnen zes maanden na afloop van het boekjaar moet een aanvraag worden gedaan tot subsidievaststelling (artikel 4:74 van de Awb). De aanvraag moet een financieel verslag (balans + exploitatierekening) en een activiteitenverslag bevatten. De subsidieontvanger moet het financiële verslag door een accountant laten onderzoeken.

Een ruime definitie van subsidie is: iedere bestedingsgebonden overdracht van geld van de overheid aan een huishouding in de private sector, waaronder begrepen de gebonden geldoverdrachten aan instellingen van gezondheidszorg, sociale en culturele dienstverlening, openbaar vervoer en dergelijke. Hieronder vallen ook WIR-premies (gebonden kapitaaloverdrachten) en individuele huursubsidies (gebonden inkomensoverdrachten), maar bijstandsuitkeringen als voorbeeld van ongebonden inkomensoverdrachten vallen

2 Wordenlijst der Nederlandse taal (groene boekje), Sdu Uitgevers, Den Haag 1995. 'Het subsidie' komt men veelal tegen in wat oudere subsidiebeschikkingen.

3 Wetsvoorstel 23 700 Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Derde Tranche).

erbuiten.<sup>4</sup> Subsidie wordt in het COBA-rapport<sup>5</sup> getypeerd als 'een uitgave van de overheid die rechtstreeks samenhangt met bepaalde activiteiten van de gesubsidieerde en waarmee wordt beoogd de hoeveelheid en de kwaliteit van deze activiteit te beïnvloeden'. Winter<sup>6</sup> is van mening dat het subsidiebegrif niet mag worden beperkt tot directe uitgaven ten laste van de overheidsbegroting, maar dat ook gevallen van vermindering van financiële verplichtingen van de particuliere sector jegens de overheid (verlichting van fiscale en sociale lasten) tot de subsidies gerekend moeten worden.<sup>7</sup> Winter gaat uit van de volgende definitie: 'een instrument waarmee de overheid (subsidiënt) aan of ten behoeve van een derde (gesubsidieerde) om niet een bijzonder geldswaardig voordeel toekent ter bevordering van de gedragingen van de gesubsidieerde waarmee een openbaar belang is gediend'.

Subsidies zijn directe uitgaven en zij maken samen met de inkomensoverdrachten deel uit van de overdrachtsuitgaven die ten laste van de overheidsbegroting komen. Dat wil zeggen dat het gaat om door de overheid verstrekte gelden die de uitgavenzijde van het overheidsbudget belasten. Dit is anders bij belastingverminderingen ofwel belastinguitgaven die de overheidsinkomsten verminderen. De overdrachtsuitgaven van de overheid worden onderscheiden van de directe of reële overheidsbestedingen (de overheidsconsumptie en overheidsinvesteringen), waarmee de overheid beslag legt op de beschikbare productenfactors. Met deze bestedingen treedt de overheid op als vrager op de markt waarop ook de consumenten en ondernemers als vragers optreden van producten en diensten die door (andere) ondernemers worden aangeboden.

Subsidies dienen naar mijn mening te worden onderscheiden van inkomensoverdrachten door de overheid, waarmee een vrij besteedbaar bedrag aan particulieren ter beschikking wordt gesteld. Daarbij valt te denken aan bijstandsuitkeringen, kinderbijslag en dergelijke. Individuele huursubsidie echter, is een bijdrage van de overheid die direct met een bepaalde besteding verbonden is en die rechtstreeks ingrijpt op de vraag- en aanbodverhoudingen op de woningmarkt.

De Awb merkt alleen het verstrekken van financiële middelen aan als subsidie. Het komt voor dat de overheid maatschappelijk gewenste activiteiten stimuleert door goederen of – meestal – diensten om niet of onder de markt- of kostprijs te leveren. Zo dekt de toegangsprijs voor een rijks- of stedelijk museum zelden de kosten. Economisch gezien kan men dan spreken van 'subsidies in natura' aan de museumbezoeker. Er worden in zo'n geval echter geen financiële middelen verstrekt, noch aanspraken daarop, zodat van een subsidie in de zin van de Awb geen sprake is.

In de praktijk komt het ook wel voor dat een gemeente, in plaats van de huisvestingskosten van een vereniging of stichting te subsidiëren, zelf om niet een pand ter beschikking stelt. Ook dan kan men vanuit een economische invalshoek van een 'subsidie in natura' spreken. Toch is het subsidiebegrif van de Awb niet uitgebreid tot alle 'op geld waardeerbare' verstrekkingen. Voorschriften met betrekking tot de verstrekking van financiële middelen kunnen niet zonder meer worden toegepast op verstrekkingen in

4 Maanen, G.H.O. van, 'Subsidies: Ook minder en beter?', in: *Subsidies in revisie*, p. 20.

5 Rapport Subsidie-onderzoek in Beleidsanalyse van de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse 1976, nr. 1, Den Haag.

6 Winter, J.A., *Nationale steunmaatregelen en het gemeenschapsrecht* (diss.), Deventer: Kluwer 1981, p. 11.

7 Arendonk, H.P.A.M. van, 'Fiscale sponsoring van het bedrijfsleven en omgekeerd', in: *Het verloren paradijs van de eenvoud*, de Moor-Bundel 1995, p. 15.

natura. Dat geldt bijvoorbeeld voor de regels met betrekking tot het subsidieplafond en de subsidievaststelling. Indien daarbij telkens rekening zou moeten worden gehouden met verstrekkingen in natura, zou dat de regeling onevenredig compliceren in verhouding tot het belang van dergelijke verstrekkingen. Ook de verkrijging van aandelen (in bedrijven door de overheid) valt niet onder het subsidiebeprij.<sup>8</sup>

Er kan niet alleen van een subsidie worden gesproken indien daadwerkelijk financiële middelen worden verstrekt. Voldoende is dat een aanspraak op financiële middelen wordt gegeven. Met het woord 'aanspraak' wordt beklemtoond dat de beslissing om subsidie te verstrekken niet vrijblijvend is. Ook de verlening van een subsidie, voorafgaand aan de gesubsidieerde activiteit, vestigt een rechtens afdwingbare, zij het voorwaardelijke, aanspraak op financiële middelen.

Van Kreveld<sup>9</sup> noemt als voorbeelden de door de overheid gegeven bijdragen aan innovatieve activiteiten van ondernemers en subsidies voor particulieren ten behoeve van sociaal-culturele en sportactiviteiten. Daarnaast kan de overheid ook goedkoop gas of elektriciteit aan ondernemers ter beschikking stellen ter bevordering van industriële of tuinderactiviteiten. Dit noemt Van Kreveld een voorbeeld van versluierde subsidies: subsidies verstrekt door goederen of diensten aan te bieden beneden de normale of juiste prijs. Deze versluierde subsidies krijgen veelal geen aandacht in het subsidierecht, vanwege de onduidelijkheid ervan, zodat ook de toetsbaarheid aan subsidieregels moeizaam, zo niet onmogelijk is. Dit geldt ook voor subsidies in de vorm van verlaagde tarieven of (gedeeltelijke) vrijstellingen van belastingen en sociale premies. Voor de BTW-heffing zijn deze versluierde subsidies wel interessant. Hieraan zal in dit onderzoek dan ook aandacht worden geschonken.

Van der Kar<sup>10</sup> onderscheidt bij subsidies (net als bij heffingen) de subsidiegrondslag (het beoogde beleidseffect), de subsidiemaatstaf (de prestaties of activiteiten die tot het beoogde beleidseffect moeten leiden) en het subsidietarief (de hoogte van de subsidie in relatie tot de kosten van de prestatie).

### 1.1.2 Kenmerkende elementen van subsidies

Uit de definities van subsidie zijn naar mijn mening de volgende kenmerkende elementen<sup>11</sup> te destilleren: de overdracht van een hoeveelheid koopkracht (1) door de overheid (2) zonder gelijkwaardige tegenprestatie door de begunstigde (3) om bepaalde activiteiten

8 Rolph, R., *The theory of fiscal economics*, p. 59: 'subsidies refer to payments for which the government receives no product, service or asset'.

9 Hirsch Ballin E.M.H., en Kreveld, J.H. van, *Rechtstatelijke subsidieverhoudingen*, p. 109-121.

10 Kar, H.M. van der, 'Subsidies en begrotingsbeheer', in: *Subsidies in revisie*.

11 Zie ook Hecke, M.P. van, *Subsidies als instrument van de economische politiek*.

van particulieren of ondernemers in een bepaalde richting te beïnvloeden (4). Deze vier elementen worden nader toegelicht.

1. De overdracht van een hoeveelheid koopkracht;
  - het dient te gaan om een betaling of toekenning in geld<sup>12</sup>, die uitgaven van de overheid<sup>13</sup> vormen ofwel de vorm hebben van negatieve belastingen<sup>14</sup>.
2. Door de overheid;
  - vele definities gaan uit van de overheid als degene die de subsidie verstrekt, alhoewel ook een private instelling subsidie kan verstrekken.<sup>15</sup> Voorbeelden van krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen zijn het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. De organen van deze publiekrechtelijke rechtspersonen zijn bestuursorganen. In deze gevallen is het evident dat sprake is van een bestuursorgaan en zullen zich geen problemen voordoen in samenhang met de subsidietitel<sup>16, 17</sup>; # \$
  - in de literatuur over het subsidiebegrip<sup>18</sup> gaan de meeste schrijvers ervan uit dat alleen sprake is van een subsidie, als deze ten laste komt van het overheidsbudget. Wordt een bijdrage verleend door private organisaties, dan wordt een dergelijke bijdrage uitgesloten van het subsidiebegrip. Dit is begrijpelijk, zowel uit oogpunt van de economische theorieën als uit oogpunt van de rechtsgronden voor subsidies en de toetsing aan de beginselen van nationaal en Europees recht. Bijdragen van private organisaties aan andere private organisaties of ondernemingen kunnen immers niet als overdrachtsuitgaven of steunmaatregelen worden getoetst aan rechtsregels noch is sprake van overheidsingrijpen in het marktmechanisme;
  - de Awb wordt in de toepassing beperkt tot de door een bestuursorgaan verstrekte bijdragen. Niet alleen de overheid, maar ook vele particuliere instellingen en fondsen stimuleren activiteiten die zij wenselijk achten, door daarvoor financiële middelen ter beschikking te stellen. Hoewel deze vormen van particulier initiatief in het spraakgebruik ook wel als subsidiëring worden aangeduid, is de Awb hierop niet van toepassing.
  - Het komt echter ook geregeld voor dat financiële middelen worden verstrekt door particuliere instellingen ter bevordering van activiteiten die zij wenselijk achten. Hoewel dergelijke particuliere initiatieven in het spraakgebruik vaak worden aangeduid als subsidiëring, vallen deze buiten de reikwijdte van het subsidiebegrip uit artikel 4:21, eerste lid, van de Awb. Desondanks is het begrip bestuursorgaan tamelijk breed doordat, naast publiekrechtelijke bestuursorganen ook 'andere personen of colleges met enig openbaar gezag bekleed' krachtens artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b, van de Awb, worden aangemerkt als bestuursorgaan. Onder deze bepaling vallen ook andere instanties dan de reguliere bestuursorganen. Deze instanties zijn veelal rechtspersonen uit het privaatrecht die een deel van de overheidstaak uitoefenen

12 Encyclopedia Britanica: more usually a premium paid by a government to encourage some branch of production or industry.

13 Tauscher, A., *Wirtschaftliche Entwicklung und Soziale Ordnung*, p. 318.

14 Boulding, K.E., *Economic Analysis*, p. 144: 'a subsidy is merely a negative tax'.

15 Quinot, J.P., *Subventions in Dictionnaire de Sciences Economiques*, p. 1072: 'une aide que l'État, une association de droit public ou de droit privé, voire un simple particulier accordé à un groupement ou à une autre personne'.

16 Bok, A.J., *Subsidies. Monografiën Awb*, Deventer: Kluwer 2002, p. 15-16.

17 Heijden, K. van der, *Subsidieverstrekking: Een praktische handleiding*, Deventer: Kluwer 2006, p. 37.

18 Winter, J.A., *Nationale steunmaatregelen en het gemeenschapsrecht* (diss.), Deventer: Kluwer 1981, p. 86.

en in die zin met openbaar gezag zijn bekleed. Voor zover een privaatrechtelijke instelling belast is met het verlenen van subsidies ten laste van de openbare middelen, dient deze derhalve ook te worden beschouwd als bestuursorgaan, zodat de Subsidietitel hierop wel van toepassing is. Subsidieverstrekking door bedoelde lichamen komt in de praktijk geregeld voor. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat deze instellingen dicht op de doelgroep staan, waardoor zij geacht worden meer adequaat te kunnen oordelen over de subsidieverstrekking;<sup>19, 20</sup>

- de geldelijke overdracht dient steeds ten laste van de openbare middelen te komen, hetzij rechtstreeks door een tot een openbaar lichaam behorend bestuursorgaan, hetzij indirect door een daartoe aangewezen andere instantie. Dit kan ook een particuliere instantie zijn die van de overheid – naast de financiële middelen – ook de taak krijgt om de overheidsmiddelen uit te keren conform de opgelegde subsidieregeling. De ruimte voor eigen bevoegdheden van een dergelijke organisatie verschilt van geval tot geval;
  - in de literatuur<sup>21</sup> pleegt men verenigingen en instellingen gelijk te stellen aan consumenten, voor zover ze geen economische prestaties leveren.
3. Zonder gelijkwaardige tegenprestatie van de begunstigde;
- geen directe, in economische zin gelijkwaardige, tegenprestatie jegens de overheid, hetgeen voor de BTW-heffing over subsidies een essentieel element is (zie hoofdstuk 3);
  - het ontbreken van een gelijkwaardige tegenprestatie onderscheidt de subsidie van de vergoeding voor de aankoop van goederen en diensten;<sup>22</sup>
  - het algemene belang staat bij het verstrekken van subsidies voorop.<sup>23</sup> In veel gevallen wordt van de begunstigde wel gevraagd een bepaalde gedragslijn te volgen.<sup>24</sup> De rechtvaardiging van de subsidiëring ligt in de noodzaak een als openbaar belang te kwalificeren doelstelling te verwezenlijken. Schelting<sup>25</sup> spreekt over Die Seele der Subventionierung: 'Im konkreten Subventionsverhältnis selbst nicht greifbar, aber spürbar, richten sich doch alle Rechtsbeziehungen nach diesen (öffentlichen) Zwecke aus und erlangen sie durch ihn erst ihre Rechtfertigung'. Er ontstaat een zekere gelijkgerichtheid tussen subsidiënt en gesubsidieerde. Niemand is verplicht subsidie aan te vragen of te aanvaarden, de gesubsidieerde zal een zeker belang hebben bij het ontvangen van de subsidie, terwijl de overheid met de toekenning ervan aangeeft een zeker overheidsbelang te dienen;
  - marktconforme transacties die de overheid aangaat, zijn van het subsidiebegrip uitgesloten. Voorbeelden zijn de overheidsaanschaffingen van auto's, gebouwen en dergelijke alsook ingekochte diensten tegen normale marktprijzen of de wijze waarop de overheid op marktconforme wijze optreedt als investeerder of belegger.

19 Bok, A.J., *Subsidies. Monografiën Awb*, Deventer: Kluwer 2002, p. 17.

20 Van der Heijden, K., *Subsidieverstrekking: Een praktische handleiding*, Deventer: Kluwer 2006, p. 37.

21 Van Hecke, M.P. van, *Subsidies als instrument van de economische politiek*, p. 19-20.

22 Masoin, M., *Théorie économique des finances publiques*, p. 152.

23 Sloan, H.S., Zucker, A.J., *Dictionary of Economics*, p. 370: 'subsidy: a financial assistance or its equivalent given for a service which though uneconomic from profitmaking standpoint is considered essential to the public welfare'.

24 Terhalle, F., *Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden*, p. 316: 'Subventionierung mit der stillschweigenden oder ausdrücklichen Anfrage eines bestimmten erwerbswirtschaftlichen Verhaltens'.

25 Schelting, G., *Rechtpraxis der Subventionierung*, p. 8.

4. Teneinde activiteiten van producenten of consumenten in een bepaalde richting te beïnvloeden;
  - bij subsidiëring gaat het niet om vergroting van de algemene bestedingsvrijheid. De subsidiëring is gericht op het verrichten of nalaten van bepaalde activiteiten, om specifieke beleidsdoeleinden van de overheid te bereiken. Daarbij kan zowel sprake zijn van exploitatiesubsidies (gehele of gedeeltelijke financiering van de exploitatiekosten vanwege het totaal van activiteiten dat de subsidieontvanger verricht) als van projectsubsidies (financiering van een bepaald project).<sup>26</sup>

### 1.1.3 Onderscheid tussen subsidie en schenking, prijs, vergoeding en schadevergoeding

Subsidie houdt het midden tussen (verleende) prijzen en giften.<sup>27</sup> Bij prijzen gaat het om een (vrijwillige) betaling in relatie met een door de ander gegeven en ook duidelijk omschreven tegenprestatie. Bij giften wordt geen enkele tegenprestatie verlangd. Bij subsidiëren gaat het om een overdracht van geld waaraan de subsidiegever voorwaarden heeft verbonden.

Subsidie moet worden onderscheiden van een schenking, aangezien er bij een subsidie geen sprake is van vrijgevigheid. Overigens is de overheid hiertoe ook niet bevoegd, daar zij niet naar willekeur mag geven.

Prijzen, bijvoorbeeld op het terrein van kunst of wetenschap, zullen veelal geen subsidies zijn, vooral niet indien zij worden uitgereikt als eerbetoon aan een persoon. Niet uitgesloten is echter, dat iets dat als 'prijs' wordt aangeduid, toch als subsidie moet worden aangemerkt. Te denken valt aan een prijs, waaraan een inschrijving is voorafgegaan en waarbij de te verrichten activiteiten zijn omschreven.

De overheid verricht bij de subsidieverlening ook geen betaling voor de aan haar geleverde goederen en/of diensten. Bij subsidieverlening gaat het om het verwezenlijken van doelstellingen waarvoor het nodig is dat de begunstigde zich bepaalde inspanningen getroost, zonder dat er sprake is van een ruilovereenkomst. De begunstigde mag de economische vruchten van deze inspanningen voor zich behouden.<sup>28</sup>

In de literatuur wordt voorts een onderscheid gemaakt tussen onvoorwaardelijke en voorwaardelijke incentives.<sup>29</sup> Eerstgenoemde incentives zijn financiële voordelen die marktdeelnemers automatisch kunnen verkrijgen door vervulling van a priori gestelde voorwaarden. Met de prealabele vervulling van voorwaarden kan het door de overheid te bevorderen gedrag worden gerealiseerd. Voorbeelden hiervan zijn financiële premies of belastingvoordelen bij vestiging van bedrijven in een bepaalde achterstandsregio.

Niemand is verplicht een subsidie aan te vragen, laat staan een subsidie te aanvaarden. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat de subsidiërende overheid geacht wordt het

26 Kreveld, J.H. van, *Rechtstatelijke subsidieverhoudingen*, p. 118, m.nt. Andriessen, J.E.; *Economie in theorie en praktijk*, 6e druk, p. 48.

27 Heij, P.R., en Vrancken, P.H.J., *Subsidies in revisie*, p. 11.

28 Winter, J.A., *Nationale steunmaatregelen en het gemeenschapsrecht* (diss.), Deventer: Kluwer 1981, p. 76.

29 Zie Zijlstra, J., (m.m.v. Goudzwaard, B.) *Economische politiek en concurrentiepolitiek*, p. 33 en Verloren van Themaat, P., *De wettelijke basis van de Nederlandse economische politiek op korte en middellange termijn in een economische en monetaire unie*, SEW 1971 p. 381-403 en Verloren van Themaat, P., *Rechtsgrondslagen van een nieuwe economische orde, Studies over internationaal recht*, Deel II, p. 167.

overheidsbelang te dienen en de gesubsidieerde zijn eigen belang.<sup>30</sup> Er is sprake van een positieve sanctie,<sup>31</sup> waarbij de overheid bepaalde gedragingen beloont door er bepaalde (geldelijke) voordelen aan te verbinden. De overheid maakt gebruik van de door private (rechts)personen in eigen belang verrichte werkzaamheden, door deze in dienst te stellen van het openbaar belang. Er ontstaat een zekere mate van gelijkgerichtheid van belangen van coöperatieve aard.

Afgrenzingsproblemen tussen subsidiëring en vergoedingen wegens aan de overheid geleverde diensten zijn evident.<sup>32</sup> Wat is het onderscheid tussen een subsidie voor wetenschappelijk onderzoek en in opdracht verricht onderzoek ten behoeve van de overheid? In sommige landen wordt innovatief onderzoek gesubsidieerd voor meer dan 100% van de kosten, waarbij geen sprake is van een prestatie jegens de overheid, omdat de verworven knowhow niet aan de subsidiërende overheid behoeft te worden overgedragen. Wanneer echter de resultaten van het verrichte onderzoek in beginsel slechts ter beschikking staan van de overheid, is aldus Van Kreveld geen sprake van een subsidieverhouding maar van een overeenkomst tot het verrichten van enkele diensten.

Ook noemt Van Kreveld het afgrenzingsprobleem bij dienstverlening in het kader van maatschappelijke en culturele diensten, onderwijs en gezondheidszorg. Daarbij gaat het om dienstverlening jegens een cliënt, leerling of patiënt. Deze betaalt niets of slechts een gering deel van de feitelijke kosten van de dienst of de zorg. Van Kreveld meent evenwel dat de bijdrage van de overheid in die sectoren een subsidie is. Bij uitbesteding van (duidelijke) overheidstaken zoals defensie, politie, brandweer en dergelijke aan particuliere organisaties, is het onwaarschijnlijk dat het om subsidiëring gaat.

In de Awb (artikel 4:21.1) is de clausule opgenomen 'anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten'. De memorie van toelichting bij de Awb vermeldt dat geen sprake is van een subsidie, wanneer de overheid de marktprijs betaalt voor aangeschafte goederen of aan haar geleverde diensten. De beperking tot aan het bestuursorgaan geleverde goederen en diensten is aangebracht, omdat er subsidies zijn die kunnen worden opgevat als een betaling voor door de subsidieontvanger aan derden geleverde diensten. Te denken valt aan de gefinancierde rechtsbijstand.

Onder betaling dient te worden verstaan het leveren van een tegenprestatie die is afgestemd op de waarde van de verkregen goederen of diensten in het economisch verkeer. Dat wil vanzelfsprekend niet zeggen dat iedere betaling die, gelet op de geldende marktprijs, wellicht aan de hoge kant is, nu ineens als een subsidie moet worden aangemerkt. De waarde in het economisch verkeer is immers lang niet altijd exact vast te stellen, zodat ook de overheid een zekere vrijheid bij het bepalen van de prijs die zij wil betalen, niet kan worden ontzegd. Slechts wanneer die prijs onmiskenbaar zo zeer boven de marktprijs ligt, dat redelijkerwijs niet meer van betaling kan worden gesproken, is – indien aan de overige elementen van de definitie is voldaan – sprake van een subsidie.

Subsidieverlening en betaling voor goederen of diensten kunnen in de praktijk soms dicht bij elkaar liggen. Wanneer een bestuursorgaan aan een universiteit gelden verstrekt

30 Winter, J.A., *Nationale steunmaatregelen en het gemeenschapsrecht* (diss.), Deventer: Kluwer 1981, p. 75.

31 Burg, F.H. van der, Is het mogelijk dat de overheid maatregelen neemt tot ordening en publicatie van bestaande subsidievoorwaarden? Nederlandse Juristen Vereniging 1977, Handelingen 1977 NJV, deel 1, p. 11.

32 Kreveld, J.H. van, *Rechtstatelijke subsidieverhoudingen*, p. 116.

ten behoeve van het verrichten van een bepaald onderzoek, zal soms sprake zijn van subsidiëring, soms van een commerciële transactie waarbij de overheid een noodzakelijk geacht onderzoek 'uitbesteedt'. De aard van de rechtsverhouding moet dan aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval worden vastgesteld. Verschillende factoren zijn daarbij van belang. Bij subsidiëring kunnen veelal één of meer markttransacties tussen de ontvanger en derden worden aangewezen, die (mede) uit de subsidie worden bekostigd. De activiteit waarvoor subsidie wordt verstrekt, bestaat immers vrijwel steeds uit het door de ontvanger aan een derde leveren of juist van een derde verkrijgen van een voorziening, product of dienst. Bij levering van goederen en diensten aan het bestuursorgaan daarentegen, is de verstrekking van financiële middelen niet gericht op het bekostigen van een transactie tussen het bestuursorgaan en een derde, maar maakt zij deel uit van een transactie tussen het bestuursorgaan en de leverancier. Indien geen transactie tussen de ontvanger en een derde valt aan te wijzen, met het oog waarop de financiële middelen worden verstrekt, is dat derhalve een belangrijke aanwijzing dat geen sprake is van een subsidie.

Ook de hoogte van het door de overheid verstrekte bedrag, in relatie tot de kosten van de gesubsidieerde activiteit, kan hierbij een relevante factor vormen. Bij een commerciële transactie zal dat bedrag veelal de kosten van de activiteit (bijvoorbeeld een onderzoek) plus een zekere winstmarge dekken, bij een subsidie ten hoogste de kosten. Ook kan van belang zijn van welke partij het initiatief voor het verrichten van het onderzoek is uitgegaan: bij een subsidie zal dat veelal degene zijn die het onderzoek verricht, bij een opdracht is dat de opdrachtgever. Ten slotte zullen bijkomende omstandigheden, zoals de afspraken over de publicatie van het onderzoek, soms aanwijzingen kunnen opleveren.

In de begripsomschrijving in de Awb is het gebonden karakter van de subsidie uitgedrukt door de woorden 'met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager'. Van een subsidie is pas sprake, indien aanspraak op financiële middelen wordt verstrekt met het oog op bepaalde, min of meer welomschreven activiteiten van de ontvanger. Het moet derhalve gaan om een *gebonden* inkomens- of vermogensoverdracht, in die zin dat bij verstrekking voorafgaand aan de te verrichten activiteiten, de bestedingsrichting van de verstrekte middelen is vastgelegd.

Zoals hiervoor al opgemerkt, is er een verschil tussen de overheidsbestedingen die in economische zin gelijkwaardig zijn aan bestedingen van particulieren en overdrachtsuitgaven waarbij de overheid geen direct beslag legt op goederen en diensten.

Door een overheidsorgaan betaalde schadevergoedingen of schadeloosstellingen vallen, ongeacht hun rechtsgrond, eveneens buiten het subsidiebegrip. Zij worden niet verleend met het oog op activiteiten van de ontvanger, maar veeleer met het oog op de schade-toebrengeende activiteiten van het bestuursorgaan. In de praktijk is het a prima vista niet altijd duidelijk of een bijdrage van overheidswege als subsidie of als schadevergoeding aangemerkt moet worden. In het algemeen kan worden gesteld dat vergoeding van geleden schade als gevolg van onrechtmatig of rechtmatig overheidshandelen naar haar aard gericht is op het herstel van deze schade of compensatie van het geleden nadeel. Dit is wezenlijk anders dan een subsidie die gericht is op het sturen van het handelen van de gesubsidieerde.<sup>33</sup> De mogelijkheid voor de overheid om bij de toekenning van een schadevergoeding voorwaarden te stellen, is voorts veel beperkter dan bij de toekenning

33 Van Kreveld, J.H. van, *Rechtstatelijke subsidieverhoudingen*, p. 119.

van een subsidie. Bij subsidiëring gaat het immers om door de overheid zelf bepaalde regels of regelingen, terwijl bij schadevergoeding de overheid zelf in veel gevallen onrechtmatig handelt en op grond van algemeen geldende rechtsregels (onrechtmatige daad, wanprestatie, onbehoorlijk bestuur) verplicht is (of door de rechter veroordeeld wordt) tot betaling van een schadevergoeding.

Op de vraag of er sprake is van een schadevergoeding, ingeval de overheid een ondernemer een bijdrage in de kosten geeft wanneer deze om milieutechnische of planologische redenen zijn bedrijf verplaatst van de binnenstad naar een aan de rand van de stad gelegen industrieterrein, zal ik nader ingaan in hoofdstuk 3.

## 1.2 Motieven voor subsidiëring

Hoofdmotieven voor subsidiëring, gezien vanuit algemene economische politiek, kunnen als volgt worden onderscheiden:

- a) Allocatie: verdeling van de productiefactoren over de verschillende aanwendingsmogelijkheden. Subsidiëring kan bedoeld zijn om marktimperfecties te corrigeren, of de overheid beschouwt een bepaald goed of dienst als een merit good<sup>34</sup>, waarvan de consumptie moet worden bevorderd (bijvoorbeeld kunstsubsidies).
- b) Conjunctuurstabilisatie: sinds Keynes (jaren dertig) wordt algemeen aanvaard dat de overheid met haar uitgaven- en belastingpolitiek het algemene peil van de bestedingen kan beïnvloeden, teneinde een stabiel prijspeil, een hoge graad van werkgelegenheid en evenwicht op de betalingsbalans te realiseren. Subsidies kunnen daarbij een hulpmiddel zijn.
- c) Inkomensverdeling: subsidiëring kan worden gebruikt om het inkomen van bepaalde groepen te verbeteren. In dit verband wordt ook wel gesproken van sociale subsidies, te realiseren door middel van algemene inkomensoverdrachten of door subsidiëring van het verbruik van bepaalde goederen of diensten bestemd voor deze groepen (bijvoorbeeld subjectieve huursubsidies).
- d) Prijspolitiek: de overheid kan, wanneer de omstandigheden daarom vragen, besluiten om subsidie te verlenen teneinde de marktprijs van producten te verlagen. De eerste reden hiervoor is het belang voor de consumenten of groepen consumenten die zonder deze subsidie het product of de producten niet meer zouden kunnen betalen. Een voorbeeld hiervan vormt het Food Stamp Program in de Verenigde Staten van Amerika in 1939 en in het midden van de jaren zestig, teneinde te bevorderen dat behoeftigen voedsel konden kopen voor ongeveer de helft van de prijs. Sommige Europese landen subsidieerden de bakkers om het brood betaalbaar te houden. In Nederland was er het zogenaamde 'Regeringswit' dat wil zeggen witbrood, dat goedkoper was dan ander brood, omdat het vanwege de regering werd gesubsidieerd. Ook in Nederland werd subsidie gegeven op aardappelen, omdat de oogst grotendeels mislukt was, de prijs van de aardappels ongekend hoog werd en dit nationale volksvoedsel voor iedereen betaalbaar moest blijven. Een dergelijke subsidie heeft het omgekeerde effect van een accijns op goederen. De prijssubsidie bevordert de verkoop ervan, en wel in hogere mate dan wanneer de subsidie in de vorm van inkomenssteun zou worden gegeven,

34 Goederen waarvan het gebruik door de overheid wordt bevorderd, vgl. Goudzwaard, F.H., *Subsidies en inkomensverdeling*, ESB 1971, p. 1028-1030.