

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. MAZÁK

van 29 maart 2007¹

I — Inleiding

1. De onderhavige zaak betreft in wezen de vraag of het gemeenschapsrecht eraan in de weg staat dat een lidstaat op grond van het rechtszekerheidsbeginsel afziet van terugvordering van financiële steun, wanneer de door de begunstigde begane onregelmatigheid berust op een communautair voorschrift dat niet ter kennis is gebracht van de begunstigde noch bekend is gemaakt.

nautair initiatief MKB, ten gunste van gebieden die in aanmerking komen voor doelstellingen nrs. 1 en 2 in Nederland [hierna: „beschikking C(95) 1753”], bepaalt, voor zover hier van belang:

„Artikel 1

II — Rechtskader

2. De beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 16 oktober 1995 inzake de verlening van een bijdrage van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en van het Europees Sociaal Fonds (ESF) voor een operationeel programma in het kader van het commu-

Het voor de periode 30 november 1994 tot en met 31 december 1999 vastgestelde en in de bijlagen omschreven operationeel programma MKB Nederland, dat een coherent geheel van meerjarige maatregelen omvat in het kader van het communautair initiatief MKB ten voordele van de gebieden die in aanmerking komen onder doelstellingen nrs. 1 en 2 in Nederland, wordt goedgekeurd.

¹ — Oorspronkelijke taal: Engels.

[...]

Artikel 6

behoefte van Nederland (hierna: „beschikking 97/320/EG”)², gepreciseerd:

De communautaire bijstand heeft betrekking op de uitgaven in verband met de onder dit programma vallende werkzaamheden waarvoor uiterlijk op 31 december 1999 in de lidstaat juridisch verbindende maatregelen zijn genomen en de benodigde financiële middelen specifiek zijn vastgelegd. De uiterste datum waarop de uitgaven voor deze acties moeten zijn gedaan om in aanmerking te kunnen worden genomen, wordt vastgesteld op 31 december 2001.

„Onder ‚juridisch verbindende maatregelen’ en ‚vastlegging van de nodige financiële middelen’ wordt verstaan de door de eindbegunstigden genomen besluiten om de in aanmerking komende werkzaamheden uit te voeren alsmede de toewijzing van de desbetreffende overheidsmiddelen [...]

[...]

Met de verplichting op het niveau van de lidstaat wordt de verplichting bedoeld die wordt aangegaan door de eindbegunstigde. Deze verplichting moet juridisch bindend zijn en begeleid zijn door de financiële vastlegging, dat wil zeggen vastlegging van de nodige publieke financiële middelen [...]”

Artikel 9

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.”

III — Hoofdgeding en verzoek aan het Hof om een prejudiciële beslissing

A — Voorgeschiedenis van het geding

3. Met betrekking tot de in artikel 6 van beschikking C(95) 1753 gebruikte begrippen wordt in notitie nr. 3 in bijlage bij de beschikking van de Commissie van 23 april 1997 tot wijziging van de beschikkingen houdende goedkeuring van communautaire bestekken, enige programmeringsdocumenten en communautaire initiatieven ten

4. In augustus 1999 heeft de Stichting ROM-projecten (hierna: „ROM-projecten”) een

² — PB L 146, blz. 7.

verzoek ingediend om subsidieverlening in het kader van het operationeel programma MKB Initiatief Nederland voor het project „Kenniskaart Medische Technologie en Life Sciences” (hierna: „project”).

daardoor op nihil moest worden vastgesteld is door de staatssecretaris aan de Commissie voorgelegd en door de diensten van de Commissie informeel ontkennend beantwoord. In afwachting van een formele bevestiging daarvan heeft de staatssecretaris de subsidie onder algemeen voorbehoud op 69 788 NLG vastgesteld.

5. Bij besluit van 29 december 1999 heeft de staatssecretaris ROM-projecten een subsidie verleend van maximaal 200 000 NLG, zijnde 45,45 % van de totale subsidiabele kosten ad 440 000 NLG.

6. Als voorwaarde werd onder andere gesteld dat het project op 31 december 2000 diende te zijn gerealiseerd en voorts dat de vóór 1 januari 2000 en na 31 december 2000 gemaakte kosten niet voor subsidiëring in aanmerking kwamen. Bij besluit van 25 februari 2000 heeft de staatssecretaris evenwel ermee ingestemd de startdatum van het project te verschuiven van 1 januari 2000 naar 1 november 1999. Op verzoek van ROM-projecten heeft de staatssecretaris verder bij besluit van 12 december 2000 de termijn waarover gemaakte kosten konden worden gedeclareerd, verlengd tot 30 juni 2001.

7. Bij besluit van 11 juli 2002 heeft de staatssecretaris ROM-projecten onder andere te kennen gegeven dat zij niet had voldaan aan de door de Commissie gestelde voorwaarde dat de verplichtingen vóór 31 december 1999 moesten zijn aangegaan (hierna: „datumreis”). De vraag of de subsidie

8. Bij besluit van 27 februari 2003 heeft de staatssecretaris de subsidie (retroactief) op nihil vastgesteld, omdat was gebleken dat de Commissie onverkort vasthield aan de datumreis. De staatssecretaris heeft voorts verzocht het resterende bedrag van 69 788 NLG terug te betalen.

9. Bij besluit van 26 mei 2003 heeft de staatssecretaris het bezwaar van ROM-projecten tegen beide besluiten (besluiten van 11 juli 2002 en van 27 februari 2003) ongegrond verklaard.

10. De Rechtbank te Roermond heeft het daarop ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 26 mei 2003 vernietigd en de staatssecretaris gelast een nieuw besluit vast te stellen.

11. Dit nieuwe besluit is op 16 augustus 2004 vastgesteld. Hierbij is het eerdere besluit om de subsidie op nihil vast te stellen gehandhaafd op grond dat ROM-projecten niet aan de datumeis had voldaan.

komen voor doelstellingen nrs. 1 en 2 in Nederland, C(95) 1753, onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig om rechtstreeks toepasselijk te zijn in de nationale rechtsorde?

- 2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord:

12. ROM-projecten heeft tegen het besluit van 16 augustus 2004 bezwaar gemaakt. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven betwijfelde of de staatssecretaris ROM-projecten kon verwijten dat zij niet aan de in artikel 6 van beschikking C(95) 1753 neergelegde datumeis had voldaan. Daarop heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld.

Moet artikel 249 EG zo worden uitgelegd dat artikel 6 van genoemde beschikking een justitiabele rechtstreeks bindt om als eindbegunstigde uiterlijk op 31 december 1999 juridisch verbindende maatregelen te nemen en de benodigde financiële middelen specifiek vast te leggen?

- 3) Indien vraag 2 bevestigend wordt beantwoord:

B — *Prejudiciële vragen*

- „1) Is artikel 6 van de beschikking van de Commissie van 16 oktober 1995 inzake de verlening van een bijdrage van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en van het Europees Sociaal Fonds (ESF) voor een operationeel programma in het kader van het communautair initiatief MKB, ten gunste van gebieden die in aanmerking

Laat artikel 38, lid 1, aanhef en sub h, van verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen, bezien in het licht van de beginselen van het gemeenschapsrecht de lidstaten ruimte af te zien van terugvordering wegens inbreuk op een voorschrift indien de betrokken subsidiebegunstigde dit voorschrift niet kende en hem geen verwijt treft voor zijn gebrek aan kennis van dit voorschrift?”

C — Procesverloop voor het Hof

13. ROM-projecten en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Ter terechtzitting van 1 februari 2007 hebben het Koninkrijk der Nederlanden en de Commissie mondelinge opmerkingen gemaakt.

is gelast op grond dat de begunstigde niet aan de in artikel 6 van beschikking C(95) 1753 neergelegde datum eis heeft voldaan.

16. Zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, staat vast dat de datumeis, zoals deze in beschikking C(95) 1753 is neergelegd, in het onderhavige geval niet is opgenomen in het nationale besluit tot subsidieverlening noch in de bijbehorende subsidievoorwaarden, -verplichtingen en -voorschriften. In het aanvraagformulier en de bijbehorende documenten wordt deze eis evenmin genoemd.

IV — Beoordeling

14. De eerste twee vragen betreffen in feite het probleem of een voorschrift in een tot een lidstaat gerichte beschikking van de Commissie, gesteld dat het onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is (eerste vraag), de eindbegunstigde rechtstreeks kan binden (tweede vraag), met andere woorden of een lidstaat de begunstigde een dergelijk voorschrift kan tegenwerpen (zogenoemde „omgekeerde rechtstreekse werking”). De derde vraag betreft in wezen het conflict tussen de verplichting om onverschuldigd betaalde steun terug te vorderen en het rechtszekerheidsbeginsel.

17. Voorts is beschikking C(95) 1753 niet in het Publicatieblad bekendgemaakt.

18. De verwijzende rechter verbindt daaraan de conclusie dat de betrokken begunstigde dat voorschrift niet kende en dat zulks hem niet kan worden tegengeworpen.

15. De vragen zijn gerezen in een context waarin het verleende subsidiebedrag retroactief op nihil is vastgesteld en terugbetaling

19. Gelet op de context waarin de vragen worden gesteld, moet mijns inziens eerst op de derde vraag worden ingegaan. Bovendien kan naar mijn mening worden volstaan met de analyse van deze ene vraag, in een enigszins andere formulering.

20. Verder vestig ik de aandacht erop dat in de derde vraag de referentie aan artikel 38, lid 1, sub h, van verordening nr. 1260/1999³ centraal staat, terwijl de Commissie zich in haar schriftelijke opmerkingen op het standpunt stelt dat de zogeheten coördinatieverordening het relevante toepasselijke rechtskader is.⁴ In dit verband deel ik, gelet op artikel 52, lid 1, van verordening nr. 1260/1999, de zienswijze van de Commissie. In de context van de gestelde vraag maakt dit evenwel weinig uit, daar de lidstaten hoe dan ook maatregelen moeten nemen, wanneer zich onregelmatigheden voordoen, ongeacht welke bepaling wordt toegepast.

21. Zoals door de verwijzende rechter is uiteengezet, brengt het rechtszekerheidsbeginsel naar Nederlands recht mee dat een dergelijke subsidievoorwaarde, die belastend van aard is, niet aan de subsidiebegunstigde kan worden tegengeworpen, tenzij zij hem vooraf kenbaar is gemaakt.

22. Dit vereiste van kenbaarheid vloeit verder voort uit de Algemene wet bestuursrecht. Zoals de verwijzende rechter stelt, verlangt artikel 4:37, juncto artikel 4:38, leden 2 en 3, van deze wet dat een aan een subsidie verbonden verplichting wordt neergelegd hetzij in een wettelijk voorschrift, hetzij in het besluit tot subsidieverlening.

23. Overeenkomstig deze wet kan een subsidie op grond van een door de Commissie vastgesteld programma ook rechtstreeks worden verleend. In dat geval is een afzonderlijke rechtsgrondslag niet nodig. In bedoeld programma is, met betrekking tot de categorie van projecten waartoe dat van ROM-projecten behoort, de datum eis evenwel niet opgenomen.

24. Louter naar Nederlands recht kan de datum eis dus niet aan de begunstigde worden tegengeworpen.

25. De vraag rijst bijgevolg of krachtens het gemeenschapsrecht deze eis moet worden tegengeworpen, met andere woorden of het rechtszekerheidsbeginsel eraan in de weg kan staan dat de betrokken financiële steun wordt teruggevorderd.

3 — Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen (PB L 121, blz. 1). Bij deze verordening zijn de verordeningen nr. 2052/88 en nr. 4253/88 met ingang van 1 januari 2000 ingetrokken (zie artikel 54 daarvan).

4 — Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden Structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds (PB L 374, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993 (PB L 193, blz. 20), met name artikel 23, lid 1, daarvan. Verder wordt melding gemaakt van artikel 5 van verordening (EG) nr. 1681/94 van 11 juli 1994 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het structuurbeleid en terugvordering van in dat kader onverschuldigd betaalde bedragen, alsmede betreffende de inrichting van een informatiesysteem op dit gebied (PB L 178, blz. 43), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2035/2005 (PB L 328, blz. 8).

26. Het is niet de eerste keer dat het Hof te maken krijgt met vragen over de terugvordering van ten onrechte uit hoofde van het gemeenschapsrecht betaalde bedragen.

toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel teneinde terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen uit te sluiten, daar dit beginsel deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde.

27. Ten eerste is het vaste rechtspraak dat geschillen betreffende de invordering van ten onrechte uit hoofde van het gemeenschapsrecht betaalde bedragen bij ontbreken van communautaire voorschriften door de nationale rechter dienen te worden beslist overeenkomstig het nationale recht, evenwel met inachtneming van de door het gemeenschapsrecht getrokken grenzen, in dier voege dat de in het nationale recht voorziene modaliteiten de terugvordering van de onverschuldigde steun niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken en bij de toepassing van nationaal recht niet mag worden gediscrimineerd in vergelijking met procedures ter beslissing van soortgelijke nationale geschillen.⁵

29. Ten derde houdt het rechtszekerheidsbeginsel als grondbeginsel naar gemeenschapsrecht in dat een regeling de belanghebbenden in staat moet stellen exact de omvang van de verplichtingen te kennen die hun daarbij worden opgelegd.⁷

30. Zoals gezegd, mag de toepassing van het nationale recht de terugvordering van de onverschuldigde steun niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken. Verder mag bij de toepassing van nationaal recht niet worden gediscrimineerd in vergelijking met procedures ter beslechting van soortgelijke nationale geschillen. Dit laatste betekent dat ook rekening wordt gehouden met het gemeenschapsbelang.⁸

28. Ten tweede maakt het rechtszekerheidsbeginsel deel uit van de communautaire rechtsorde. In dit verband verwijs ik naar de zaak Huber.⁶ In die zaak, die een nationaal steunprogramma betrof dat de Gemeenschap in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid medefinancierde, heeft het Hof geoordeeld dat het gemeenschapsrecht zich niet verzet tegen de

31. Mijns inziens is de vaststelling van de verwijzende rechter dat het rechtszekerheidsbeginsel naar Nederlands recht eraan in de weg staat dat de staatssecretaris zich tegenover ROM-projecten op de datum eis beroept, omdat deze voorwaarde niet ken-

5 — Arrest van 21 september 1983, *Deutsche Milchkontor e.a.* (205/82–215/82, Jurispr. blz. 2633, punt 19).

6 — Arrest van 19 september 2002 (C-336/00, Jurispr. blz. I-7699, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

7 — Zie bijvoorbeeld arrest van 1 oktober 1998, *Verenigd Koninkrijk/Commissie* (C-209/96, Jurispr. blz. I-5655, punt 35).

8 — Zie arrest *Deutsche Milchkontor e.a.*, aangehaald in voetnoot 5, punt 32.

baar is gemaakt aan de begunstigde en deze voorts niet redelijkerwijs kon worden geacht de inhoud van beschikking C(95) 1753 op een andere wijze te kennen, niet in strijd met het doeltreffendheids- noch met het gelijkwaardigheidsbeginsel.

kan worden verweten, verzet het gemeenschapsrecht zich niet tegen de toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel.

32. Daar de begunstigde het betrokken voorschrift niet kende en zulks hem niet

33. Tot slot wijs ik op de mogelijkheid om de betrokken lidstaat financieel aansprakelijk te stellen voor de niet-teruggevorderde bedragen, wanneer de onregelmatigheid aan hem is toe te rekenen.

V — Conclusie

34. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging om de vragen van het College van Beroep voor het bedrijfsleven te beantwoorden als volgt:

„Het gemeenschapsrecht staat niet eraan in de weg dat een lidstaat op grond van het rechtszekerheidsbeginsel afziet van terugvordering van steun wegens inbreuk op een voorschrift, wanneer de betrokken subsidiebegunstigde dit voorschrift niet kende en zulks hem niet kan worden verweten.”