

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

21 juni 2007*

In zaak C-158/06,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) bij uitspraak van 16 maart 2006, ingekomen bij het Hof op 23 maart 2006, in de procedure

Stichting ROM-projecten

tegen

Staatssecretaris van Economische Zaken,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Schintgen, president van de Vijfde kamer, waarnemend voor de president van de Eerste kamer, A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič (rapporteur) en E. Levits, rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: J. Mazák,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 1 februari 2007,

gelet op de opmerkingen van:

- Stichting ROM-projecten, vertegenwoordigd door J. Roeleveld, advocaat,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. ten Dam als gemachtigde,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Flynn en A. Weimar als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 maart 2007,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op de uitlegging van artikel 6 van beschikking C(95) 1753 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 komen voor doelstellingen nrs. 1 en 2 in Nederland (hierna: „verleningsbeschikking”) en van artikel 249 EG.

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Stichting ROM-projecten en de Staatssecretaris van Economische Zaken (hierna: „staatssecretaris”) met betrekking tot de intrekking en het verzoek om terugbetaling van financiële steun die is toegekend in het kader van het communautair initiatief ten gunste van het midden- en kleinbedrijf.

Toepasselijke bepalingen

- 3 Op 1 juli 1994 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen bekendgemaakt de mededeling aan de lidstaten houdende vaststelling van de richtsnoeren voor operationele programma's of globale subsidies die de lidstaten worden verzocht voor te stellen in het kader van een communautair initiatief betreffende de aanpassing van middelgrote en kleine bedrijven aan de interne markt (PB C 180, blz. 10).
- 4 De verleningsbeschikking bepaalt:

„Artikel 1

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 nr. 1 en 2 in Nederland, wordt goedgekeurd.

[...]

Artikel 6

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.

[...]

Artikel 9

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.”

Het hoofdeding en de prejudiciële vragen

- 5 Bij brief van 31 augustus 1999 heeft de Stichting ROM-projecten bij de staatssecretaris een verzoek ingediend tot subsidieverlening in het kader van het operationeel programma MKB Nederland, voor het project „Kenniskaart Medische Technologie en Life Sciences” (hierna: „project”).

- 6 Bij besluit van 29 december 1999 heeft de staatssecretaris in het kader van voornoemd programma aan de Stichting ROM-projecten een subsidie verleend van maximaal 200 000 NLG. Als voorwaarde was onder meer gesteld dat het project diende te zijn gerealiseerd op 31 december 2000 en dat de vóór 1 januari 2000 en na 31 december 2000 gemaakte kosten niet voor subsidiëring in aanmerking kwamen.

- 7 Zowel in 2000 als in 2001 heeft de staatssecretaris op verzoek van de Stichting ROM-projecten een voorschot van 80 000 NLG betaald.

- 8 Bij besluit van 11 juli 2002 heeft de staatssecretaris de Stichting ROM-projecten te kennen gegeven, dat zij niet had voldaan aan de in artikel 6 van de verleningsbeschikking gestelde voorwaarde dat de verplichtingen door de subsidieontvanger vóór 31 december 1999 aangegaan moesten zijn (hierna: „datumeis”). De vraag of de subsidie dientengevolge op nihil moest worden vastgesteld, is door de staatssecretaris aan de Commissie voorgelegd en zou door de diensten van de Commissie informeel ontkennend zijn beantwoord. In afwachting van een formele bevestiging van het standpunt van de Commissie heeft de staatssecretaris de subsidie onder algemeen voorbehoud vastgesteld op 69 788 NLG. Tevens heeft hij de Stichting ROM-projecten verzocht een bedrag van 90 212 NLG terug te betalen.

- 9 Bij besluit van 27 februari 2003 heeft de staatssecretaris de subsidie vastgesteld op nihil en de Stichting ROM-projecten verzocht ook het resterende bedrag van 69 788 NLG terug te betalen, omdat de Commissie van oordeel was dat de verplichtingen door de subsidieontvanger vóór 31 december 1999 moesten zijn aangegaan.

- 10 Bij besluit van 26 mei 2003 heeft de staatssecretaris het bezwaar tegen de besluiten van 11 juli 2002 en 27 februari 2003 afgewezen.

- 11 Bij uitspraak van 23 januari 2004 heeft de rechtbank Roermond het besluit van 26 mei 2003 vernietigd. Zij heeft de staatssecretaris opgedragen een nieuw besluit te nemen op het bezwaar.

- 12 Bij besluit van 16 augustus 2004 heeft de staatssecretaris het bedrag van de subsidie vastgesteld op nihil en verzocht om terugstorting van 72 604,84 EUR, op grond dat de Stichting ROM-projecten de datumeis niet in acht had genomen.

- 13 Het College van Beroep voor het bedrijfsleven, waarbij de Stichting ROM-projecten het beroep tegen dit besluit aanhangig heeft gemaakt, vraagt zich af of de staatssecretaris aan de Stichting ROM-projecten kon tegenwerpen dat zij niet aan de datumeis had voldaan. Het merkt in dit verband op, dat naar Nederlands recht een dergelijke voorwaarde niet kan worden tegengeworpen aan de subsidiebegunstigde, indien die voorwaarde niet vooraf aan deze kenbaar is gemaakt. Dit vloeit zowel voort uit het rechtszekerheidsbeginsel als uit de Nederlandse wetgeving. In casu is de betrokken eis niet opgenomen in het besluit van de staatssecretaris van 29 december 1999, noch in de bijbehorende voorwaarden. Evenmin is deze genoemd in het aanvraagformulier en de bijbehorende handleiding.

- 14 De verwijzende rechter leidt hieruit af dat de datumeis naar louter Nederlands recht niet aan de Stichting ROM-projecten kan worden tegengeworpen. Hij vraagt zich evenwel af, of deze eis aan de Stichting kan worden tegengeworpen krachtens het gemeenschapsrecht.

- 15 In deze omstandigheden heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is artikel 6 van de [verlenings]beschikking onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig om rechtstreeks toepasselijk te zijn in de nationale rechtsorde?

2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord:

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:

Laat [de verplichting van de lidstaten om de nodige maatregelen te treffen om middelen die door een onregelmatigheid verloren zijn gegaan terug te vorderen], 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?”

De prejudiciële vragen

Inleidende overwegingen

¹⁶ In het kader van de bij artikel 234 EG ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof is het de taak van het Hof om

de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan oplossen. Met het oog hierop moet het Hof eventueel de hem voorgelegde vraag herformuleren (arrest van 23 maart 2006, FCE Bank, C-210/04, Jurispr. blz. I-2803, punt 21, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 17 In casu heeft de verwijzende rechter zijn derde vraag subsidiair gesteld, namelijk voor zover de eerste en de tweede vraag reeds zijn onderzocht en bevestigend beantwoord.
- 18 De derde vraag kan evenwel ook afzonderlijk worden onderzocht, en een bevestigend antwoord daarop zou de eerste en de tweede vraag overbodig maken. Gesteld namelijk dat de voorwaarden voor toekenning van de financiële steun, waaronder de datumeis, hoe dan ook niet aan de subsidieontvanger kunnen worden tegengeworpen omdat zij niet aan hem zijn meegedeeld, dan hoeft niet te worden onderzocht of deze datumeis onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om rechtstreeks verplichtingen aan de subsidieontvanger te kunnen opleggen.
- 19 Derhalve moet de derde vraag als eerste worden onderzocht en moet zij worden geherformuleerd als volgt:

„Wanneer de voorwaarden voor toekenning van een door de Gemeenschap aan een lidstaat verleende financiële steun wél staan vermeld in de verleningsbeschikking, maar niet zijn gepubliceerd en door deze lidstaat niet aan de eindbegunstigde van de steun zijn meegedeeld, verzet het gemeenschapsrecht zich dan ertegen dat het rechtszekerheidsbeginsel wordt toegepast teneinde terugbetaling door deze begunstigde van de ten onrechte uitbetaalde bedragen uit te sluiten?”

De derde vraag

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 20 De Stichting ROM-projecten stelt dat zij artikel 6 van de verleningsbeschikking niet kende en dat haar geen verwijt treft voor dit gebrek aan kennis. Derhalve staan het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel eraan in de weg dat de door haar genoten financiële steun wordt teruggevorderd. Het gemeenschapsrecht verzet zich er namelijk niet tegen, dat deze beginselen worden toegepast om een dergelijke terugvordering uit te sluiten, mits het gemeenschapsbelang in aanmerking wordt genomen en de goede trouw van de begunstigde van de steun is aangetoond.
- 21 De Nederlandse regering onderstreept dat de justitiabelen het gemeenschapsrecht moeten kennen en dat de toepassing daarvan voor hen voorzienbaar moet zijn. Zij leidt hieruit af dat de datum eis niet kan worden tegengeworpen aan de Stichting ROM-projecten, omdat deze stichting daarvan niet in kennis was gesteld.
- 22 Ook de Commissie meent dat de datum eis niet kan worden tegengeworpen aan de Stichting ROM-projecten. Aangezien de verwijzende rechter heeft geconstateerd dat de datum eis niet aan de Stichting ROM-projecten kenbaar is gemaakt en deze onwetendheid haar niet kan worden verweten, verzet het rechtszekerheidsbeginsel zich ertegen dat deze eis jegens haar wordt ingeroepen.

Antwoord van het Hof

- 23 Volgens de rechtspraak van het Hof moeten geschillen betreffende de terugvordering van ten onrechte uit hoofde van het gemeenschapsrecht betaalde bedragen bij

ontbreken van communautaire voorschriften door de nationale rechter worden beslist overeenkomstig het nationale recht. Daarbij dienen evenwel de door het gemeenschapsrecht getrokken grenzen in acht te worden genomen, in die zin 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 beslechting van soortgelijke nationale geschillen (arresten van 21 september 1983, *Deutsche Milchkontor e.a.*, 205/82–215/82, Jurispr. blz. 2633, punt 19; 12 mei 1998, *Steff-Houlberg Export e.a.*, C-366/95, Jurispr. blz. I-2661, punt 15, en 19 september 2002, *Huber*, C-336/00, Jurispr. blz. I-7699, punt 55).

24 Derhalve kan geen strijdigheid met het gemeenschapsrecht worden aangenomen, indien het nationale recht inzake de intrekking van bestuurshandelingen en de terugvordering van door de overheid ten onrechte betaalde financiële uitkeringen, naast het wettigheidsbeginsel rekening houdt met het rechtszekerheidsbeginsel, aangezien laatstgenoemd beginsel deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde (arrest *Deutsche Milchkontor e.a.*, reeds aangehaald, punt 30; arrest van 9 oktober 2001, *Flemmer e.a.*, C-80/99–C-82/99, Jurispr. blz. I-7211, punt 60, en arrest *Huber*, reeds aangehaald, punt 56).

25 Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een gemeenschapsregeling de belanghebbenden met name in staat stelt de omvang van de verplichtingen die zij hun oplegt, nauwkeurig te kennen (arresten van 1 oktober 1998, *Verenigd Koninkrijk/Commissie*, C-209/96, Jurispr. blz. I-5655, punt 35; 20 mei 2003, *Consorzio del Prosciutto di Parma en Salumificio S. Rita*, C-108/01, Jurispr. blz. I-5121, punt 89, en 21 februari 2006, *Halifax e.a.*, C-255/02, Jurispr. blz. I-1609, punt 72). De justitiabelen moeten immers ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (arresten van 13 februari 1996, *Van Es Douane Agenten*, C-143/93, Jurispr. blz. I-431, punt 27, en 26 oktober 2006, *Koninklijke Coöperatie Cosun*, C-248/04, Jurispr. blz. I-10211, punt 79).

- 26 Die rechtszekerheid is in het bijzonder een dwingend vereiste in het geval van een regeling die financiële consequenties kan hebben (arrest van 16 maart 2006, Emsland-Stärke, C-94/05, Jurispr. blz. I-2619, punt 43, en arrest Koninklijke Coöperatie Cosun, reeds aangehaald, punt 79).
- 27 In casu is, om te beginnen, het Koninkrijk der Nederlanden blijkens artikel 9 van de verleningsbeschikking de enige adressaat van deze beschikking. Ondanks het feit dat deze beschikking niet is gepubliceerd en zij dus enkel bij deze lidstaat bekend was, hebben de Nederlandse autoriteiten de daarin vermelde subsidievoorwaarden niet aan de Stichting ROM-projecten meegedeeld.
- 28 Bovendien heeft de staatssecretaris, door in het kader van de verleningsbeschikking subsidie aan de Stichting ROM-projecten toe te kennen op 29 december 1999, dat wil zeggen slechts twee dagen vóór het verstrijken van de in artikel 6 van deze beschikking gestelde termijn, een situatie gecreëerd die bijna noodzakelijkerwijs tot niet-inachtneming van de steunvoorwaarden moest leiden.
- 29 In dergelijke omstandigheden is de eindbegunstigde van financiële steun van de Gemeenschap niet in staat zijn rechten en verplichtingen ondubbelzinnig te kennen en dienovereenkomstig zijn voorzieningen te treffen.
- 30 Zoals de Stichting ROM-projecten, de Nederlandse regering en de Commissie hebben betoogd, verzet het rechtszekerheidsbeginsel zich in een dergelijke situatie, die wordt gekenmerkt door de onbekendheid van de eindbegunstigde met de voorwaarden van de verleningsbeschikking, ertegen dat deze voorwaarden aan de begunstigde worden tegengeworpen.

- 31 Deze begunstigde kan de intrekking en de terugvordering van de financiële steun echter alleen aanvechten, indien hij met betrekking tot de rechtmatigheid van het gebruik ervan te goeder trouw was. Het staat aan de nationale rechterlijke instantie om te onderzoeken of aan deze voorwaarde is voldaan (zie, in die zin, arrest van 16 juli 1998, Oelmühle en Schmidt Söhne, C-298/96, Jurispr. blz. I-4767, punt 29, en arrest Huber, reeds aangehaald, punt 58).
- 32 Tot slot moet in herinnering worden geroepen dat in omstandigheden waar het rechtszekerheidsbeginsel zich ertegen verzet dat de begunstigde van financiële steun van de Gemeenschap de steun dient terug te betalen, niettemin rekening moet worden gehouden met het belang dat de Gemeenschap heeft bij de terugvordering van deze steun (arrest Huber, reeds aangehaald, punt 57).
- 33 In een situatie als die in het hoofdgeding, waarin het niet-terugbetalen van de steun door de begunstigde te wijten is aan nalatigheid van de nationale autoriteiten, vloeit uit het samenwerkingsbeginsel van artikel 10 EG voort, dat de betrokken lidstaat financieel aansprakelijk kan worden gesteld voor de niet-teruggevorderde bedragen, teneinde het recht van de Gemeenschap op terugbetaling van het steunbedrag te effectueren.
- 34 Gelet op het voorgaande moet de derde vraag aldus worden beantwoord dat, wanneer de voorwaarden voor toekenning van een door de Gemeenschap aan een lidstaat verleende financiële steun wél staan vermeld in de verleningsbeschikking, maar niet zijn gepubliceerd en door deze lidstaat niet aan de eindbegunstigde van de steun zijn meegedeeld, het gemeenschapsrecht zich niet ertegen verzet dat het rechtszekerheidsbeginsel wordt toegepast teneinde terugbetaling door deze begunstigde van de ten onrechte betaalde bedragen uit te sluiten, mits de goede trouw van de begunstigde is aangetoond. In een dergelijk geval kan de betrokken lidstaat financieel aansprakelijk worden gesteld voor de niet-teruggevorderde bedragen, teneinde het recht van de Gemeenschap op terugbetaling van het steunbedrag te effectueren.

De eerste en de tweede vraag

- 35 Gelet op het antwoord op de derde vraag kan beantwoording van de vraag of de datumeis onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om rechtstreeks toepasselijk te zijn in de nationale rechtsorde, en van de vraag of deze eis rechtstreeks verplichtingen aan de eindbegunstigde van de financiële steun kan opleggen, achterwege blijven.

Kosten

- 36 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Wanneer de voorwaarden voor toekenning van een door de Gemeenschap aan een lidstaat verleende financiële steun wél staan vermeld in de verleningsbeschikking, maar niet zijn gepubliceerd en door deze lidstaat niet aan de eindbegunstigde van de financiële steun zijn meegedeeld, verzet het gemeenschapsrecht zich niet ertegen dat het rechtszekerheidsbeginsel wordt toegepast teneinde terugbetaling door deze begunstigde van de ten onrechte betaalde bedragen uit te sluiten, mits de goede trouw van de begunstigde is aangetoond. In een dergelijk geval kan de betrokken lidstaat financieel aansprakelijk worden gesteld voor de niet-teruggevorderde bedragen, teneinde het recht van de Gemeenschap op terugbetaling van het steunbedrag te effectueren.

ondertekeningen