



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

1 oktober 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie – Artikel 325 VWEU – Strafprocedure betreffende fraude met gedeeltelijk uit de begroting van de Europese Unie gefinancierde subsidies – Nationale regeling die de overheidsinstanties niet de mogelijkheid biedt om in een strafprocedure subsidies terug te vorderen ter vergoeding van de door de fraude veroorzaakte schade”

In zaak C-603/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Špecializovaný trestný súd (bijzondere strafrechter, Slowakije) bij beslissing van 24 juli 2019, ingekomen bij het Hof op 9 augustus 2019, in de strafprocedure tegen

TG,

UF,

in tegenwoordigheid van:

Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky,

Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Košice,

Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Vranov nad Topľou,

Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Michalovce,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, kamerpresident, L. S. Rossi, J. Malenovský, F. Biltgen en N. Wahl (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Slowaaks.

gelet op de opmerkingen van:

- TG en UF, vertegenwoordigd door M. Král, advokát,
- de Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, vertegenwoordigd door J. Palkovič als gemachtigde,
- de Slowaakse regering, vertegenwoordigd door B. Ricziová en M. Kianička als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Pavliš en J. Vláčil als gemachtigden,
- de Roemeense regering, vertegenwoordigd door E. Gane als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Baquero Cruz, A. Bouchagiar en A. Tokár als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 325 VWEU, van de artikelen 17 en 47 van Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, van artikel 38, lid 1, onder h), van verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen (PB 1999, L 161, blz. 1), gelezen in samenhang met verordening (EG) nr. 1681/94 van de Commissie 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 1994, L 178, blz. 43), van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van kaderbesluit 2001/220/JBZ (PB 2012, L 315, blz. 57), van artikel 2 van verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen (PB 1998, L 142, blz. 1), gelezen in samenhang met artikel 2, lid 2, van verordening (EG) nr. 69/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 [EG] op de-minimissteun (PB 2001, L 10, blz. 30), van de op basis van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgestelde Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, ondertekend te Brussel op 26 juli 1995 (PB 1995, C 316, blz. 49; hierna: „PIF-overeenkomst”) en van richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PB 2017, L 198, blz. 29).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een strafprocedure die is ingeleid tegen TG en UF (hierna: „verdachten”) wegens feiten die fraude met gedeeltelijk uit de begroting van de Europese Unie gefinancierde subsidies kunnen vormen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Artikel 38, lid 1, onder h), van verordening nr. 1260/1999 luidt als volgt:

„Onverminderd de verantwoordelijkheid van de Commissie voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese [Unie] dragen de lidstaten in eerste instantie de verantwoordelijkheid voor de financiële controle van de bijstandspakketten. Te dien einde dragen de lidstaten met name zorg voor het volgende:

[...]

- h) zij vorderen de middelen terug die ten gevolge van geconstateerde onregelmatigheden verloren zijn gegaan, in voorkomend geval verhoogd met moratoire rente.”

- 4 Artikel 1, lid 1, van richtlijn 2012/29 bepaalt:

„Deze richtlijn heeft tot doel ervoor te zorgen dat slachtoffers van strafbare feiten passende informatie, ondersteuning en bescherming krijgen en aan de strafprocedure kunnen deelnemen.

[...]”

- 5 Artikel 2, lid 1, onder a), van deze richtlijn luidt als volgt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) „slachtoffer”:

- i) een natuurlijke persoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit schade, met inbegrip van lichamelijke, geestelijke of emotionele schade of economisch nadeel, heeft geleden;
- ii) familieleden van een persoon wiens overlijden rechtstreeks veroorzaakt is door een strafbaar feit en die schade hebben geleden als gevolg van het overlijden van die persoon”.

- 6 Artikel 2 van verordening nr. 994/98, met als opschrift „De minimis”, bepaalt in lid 1:

„De Commissie kan bij verordening, vastgesteld in overeenstemming met de in artikel 8 van de onderhavige verordening neergelegde procedures, vaststellen dat gezien de ontwikkeling en de werking van de gemeenschappelijke markt, bepaalde overheidssteun niet voldoet aan alle criteria van artikel 92, lid 1, en derhalve wordt vrijgesteld van de in artikel 93, lid 3, bedoelde aanmeldingsprocedure, op voorwaarde dat de aan eenzelfde onderneming over een zekere periode toegekende steun een bepaald vastgesteld bedrag niet overschrijdt.”

- 7 Artikel 2, lid 2, van verordening nr. 69/2001 luidde:

„Het totale bedrag van de-minimissteun die is verleend aan één onderneming, mag niet hoger zijn dan 100 000 EUR over een periode van drie jaar. Dit plafond is van toepassing ongeacht de vorm van de steun en ongeacht het daarmee beoogde doel.”

Slowaaks recht

- 8 De zákon č. 301/2005 Z. z., Trestný poriadok (wet nr. 301/2005 houdende het wetboek van strafvordering), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „wetboek van strafvordering”), bepaalt in § 46:

„(1) De benadeelde persoon is degene die als gevolg van het strafbare feit lichamelijk letsel heeft opgelopen, materiële, immateriële of andere schade heeft geleden, of van wie andere wettelijk beschermde rechten of vrijheden bedreigd of aangetast zijn. De benadeelde persoon heeft het recht om in de bij de onderhavige wet bepaalde gevallen zijn instemming tot uitdrukking te brengen met betrekking tot het instellen van de strafvordering, schadevergoeding te vorderen, te verzoeken om onderzoeksmaatregelen en aanvullende onderzoeksmaatregelen, bewijsmateriaal te verstrekken, het dossier in te zien en te bestuderen, deel te nemen aan de terechtzitting en de openbare zittingen van de appelpcedure en de procedure inzake schuldbekentenis in ruil voor strafvermindering, zich uit te spreken over de bewijsvoering, zijn conclusie in te dienen en gebruik te maken van rechtsmiddelen voor zover de onderhavige wet daarin voorziet. De benadeelde persoon heeft het recht om op elk moment van de strafprocedure informatie te krijgen over de stand van zaken van deze procedure. Deze informatie wordt verstrekt door de in de strafprocedure optredende autoriteit of door de aangezochte rechter; de daartoe benodigde contactgegevens worden aan de benadeelde persoon meegedeeld. De informatie over de stand van zaken van de strafprocedure wordt niet meegedeeld indien dit het doel van de strafprocedure dreigt te ondermijnen.

[...]

(3) De benadeelde partij, die op grond van de wet jegens de verdachte recht heeft op vergoeding van de schade die door het strafbare feit is berokkend, heeft eveneens het recht om de rechter te verzoeken de verdachte in het vonnis waarbij hij wordt veroordeeld, te verplichten de schade te vergoeden; de benadeelde moet dit verzoek indienen voordat het onderzoek of het versnelde onderzoek wordt afgesloten. Uit het verzoek moet duidelijk blijken om welke redenen het recht op schadevergoeding wordt uitgeoefend, en welk bedrag wordt gevorderd.

[...]”

- 9 § 287, lid 1, van dit wetboek bepaalt:

„Indien de rechter de verdachte veroordeelt voor een strafbaar feit waarmee hij een ander schade als bedoeld in § 46, lid 1, heeft berokkend, wordt de verdachte in het vonnis doorgaans gelast de benadeelde partij schadeloos te stellen, indien deze partij haar recht binnen de gestelde termijnen naar behoren heeft uitgeoefend. De rechter veroordeelt de verdachte altijd tot vergoeding van de niet betaalde schade, of het deel van de schade dat niet is betaald, indien het bedrag daarvan is opgenomen in de omschrijving van de handeling die is genoemd in het dictum van het vonnis waarbij de verdachte schuldig is bevonden, of indien de schadevergoeding immateriële schade dekt die het gevolg is van een opzettelijk gepleegd geweldsmisdrijf volgens een bijzondere wet, voor zover de schade nog niet werd vergoed.”

- 10 § 288, lid 1, van dat wetboek is als volgt geformuleerd:

„Indien de bewijsvoering niet rechtvaardigt dat een verplichting tot vergoeding van de schade wordt opgelegd of indien voor de beslissing over de verplichting tot vergoeding van de schade de bewijsvoering verder zou moeten gaan dan nodig is voor de strafprocedure en deze procedure daardoor zou worden verlengd, verwijst de rechter de benadeelde persoon naar de burgerlijke rechter of, in voorkomend geval, naar een andere bevoegde autoriteit.

[...]”

- 11 § 261 („Schade aan de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen”) van de zákon č. 300/2005 Z. z., Trestný zákon (wet nr. 300/2005 houdende het strafwetboek), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, bepaalt:

„(1) Degene die vervalste, onjuiste of onvolledige documenten gebruikt of overlegt, verplichte gegevens niet meedeelt of middelen uit de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen of uit door of namens de Europese Gemeenschappen beheerde begrotingen aanwendt voor andere dan de oorspronkelijk vastgelegde doeleinden en aldus misbruik of illegaal bezit van middelen uit die begroting mogelijk maakt, wordt gestraft met een vrijheidsstraf van zes maanden tot drie jaar.

(2) De dader wordt gestraft met een vrijheidsstraf van één tot vijf jaar indien hij het in lid 1 bedoelde strafbare feit pleegt

a) en daardoor aanmerkelijke schade toebrengt,

b) om een specifieke reden, of

c) daarbij bijzonder ernstige daden pleegt.

(3) De dader wordt gestraft met een vrijheidsstraf van drie tot acht jaar indien hij het in lid 1 bedoelde strafbare feit pleegt en daardoor grote schade toebrengt.

(4) De dader wordt gestraft met een vrijheidsstraf van zeven tot twaalf jaar indien hij het in lid 1 bedoelde strafbare feit pleegt

a) en daardoor ernstige schade toebrengt, of

b) als lid van een gevaarlijke groep.”

- 12 Volgens § 31 van de zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy (wet nr. 523/2004 inzake begrotingsregels voor overheidsdiensten) dient de natuurlijke of rechtspersoon die de financiële regeling heeft geschonden, het bedrag van de financiële middelen terug te storten in de begroting waaruit zij zijn uitbetaald of verkregen, rekening gehouden met de omvang van de betrokken schending. Daarnaast moet hij een boete betalen.

- 13 § 420, lid 1, van de zákon č. 40/1964 Zb., Občiansky zákonník v relevantnom znení (wet nr. 40/1964 houdende het burgerlijk wetboek) bepaalt:

„Eenieder is aansprakelijk voor de schade die hij heeft veroorzaakt door zijn wettelijke verplichtingen niet na te komen.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 14 Het hoofdgeding heeft betrekking op een strafprocedure tegen de verdachten, twee natuurlijke personen, wegens feiten die fraude met gedeeltelijk uit de begroting van de Unie gefinancierde subsidies kunnen vormen. Het strafbare feit dat in het hoofdgeding aan de orde is, is gepleegd in het kader van twee aankondigingen die respectievelijk in 2005 en 2006 door de Ústredie práce sociálnych vecí a rodiny (centrale directie voor arbeid, sociale zaken en gezin, Slowakije) zijn bekendgemaakt voor het indienen van aanvragen voor subsidies om het scheppen van arbeidsplaatsen bij kleine ondernemers en van arbeidsplaatsen voor personen met een handicap in sociale werkplaatsen te steunen. De eerste aankondiging gaf recht op een subsidie in de vorm van een eenmalige bijdrage,

terwijl de tweede aankondiging recht gaf op een subsidie in de vorm van een vergoeding van met bewijsstukken gestaafde kosten. Deze laatste subsidie werd voor 75 % gefinancierd door het Europees Sociaal Fonds.

- 15 Tussen mei 2005 en maart 2006 hebben de verdachten 19 handelsvennootschappen opgericht waarin zij zich de rol van vennoot en bestuurder hebben toebedeeld. Negen van deze vennootschappen hebben geen subsidies ontvangen. De tien andere vennootschappen hadden daarentegen een totaalbedrag van 750 613,79 EUR aan subsidies moeten ontvangen, waarvan 654 588,34 EUR daadwerkelijk is uitgekeerd, waaronder 279 272,18 EUR uit de begroting van de Unie.
- 16 Na de betaling van de betrokken subsidies hebben de verdachten hun aandelen in de betrokken vennootschappen overgedragen aan een derde en vervolgens hebben die vennootschappen alle activiteiten stopgezet. Toen de strafprocedure tegen hen werd ingesteld, bevonden de vennootschapsgoederen zich niet meer in de ruimten van die vennootschappen, die ambtshalve uit het handelsregister werden geschrapt.
- 17 In de periode waarin de betrokken subsidies werden betaald, hadden de betreffende handelsvennootschappen in totaal 107 personen met een handicap in dienst, ten aanzien van wie zij hun verplichtingen inzake lonen en socialezekerheidsbijdragen naar behoren zijn nagekomen. De arbeid van deze werknemers had echter niet bijgedragen tot de in de subsidieaanvragen genoemde doelstellingen. Volgens een deskundigenrapport ging het om fictief werk.
- 18 De verdachten hebben de betrokken ondernemingen centraal geleid vanuit een van die ondernemingen die in Košice (Slowakije) op hetzelfde adres was gevestigd als dat van de vaste verblijfplaats van de verdachten. In elke vennootschap hadden de verdachten een van de werknemers als leidinggevende aangesteld.
- 19 De verwijzende rechter merkt op dat alleen de vennootschappen waaraan daadwerkelijk een subsidie is toegekend en betaald, namelijk in totaal tien vennootschappen, het voorwerp van de tenlastelegging zijn.
- 20 De strafvervolgingen zijn op basis van de tenlastelegging van de Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (bureau van de speciale aanklager bij het openbaar ministerie van de Slowaakse Republiek; hierna: „bureau van de speciale aanklager”) ingesteld tegen de verdachten in hun hoedanigheid van vennoot en bestuurder van deze vennootschappen. De úrady práce, sociálnych vecí a rodiny (bureaus van de directie voor arbeid, sociale zaken en gezin), die zich als benadeelde partij hebben gevoegd in het hoofdgeding, hebben tijdens het onderzoek een bedrag aan schadevergoeding van de verdachten gevorderd dat gelijk is aan de daadwerkelijk betaalde subsidie.
- 21 De verwijzende rechter is echter van oordeel dat, gelet op de rechtspraak van de Najvyšší súd Slovenskej republiky (hoogste rechterlijke instantie van de Slowaakse Republiek), § 46 van het wetboek van strafvordering hem niet toestaat om in een strafprocedure kennis te nemen van het recht van overheidsinstanties op schadevergoeding. Op 29 november 2017 heeft de kamer voor strafzaken van de Najvyšší súd Slovenskej republiky een advies uitgebracht waarin hij heeft verklaard dat „[d]e vermogensrechtelijke vorderingen van de staat overeenkomstig de voorschriften betreffende de verschillende soorten belastingen ten aanzien waarvan in de eerste plaats de bevoegde bestuurlijke autoriteit beslist volgens de in het belastingwetboek geregelde procedures, waaronder het recht dat voortvloeit uit een ongerechtvaardigd verzoek van de belastingplichtige om teruggaaf van voldane belasting over de toegevoegde waarde of accijnzen, van bestuursrechtelijke aard zijn en beslissingen dienaangaande worden beoordeeld door de bestuursrechter. Uit hoofde van deze rechten kan in een strafprocedure geen schadevergoeding worden gevorderd overeenkomstig § 46, lid 3, van het wetboek van strafvordering [...]. Daardoor kan er geen sprake zijn van overlapping, dat wil zeggen een bevoegdheidsconflict tussen de verschillende (bestuurlijke en rechterlijke) instanties, noch van twee

beslissingen over hetzelfde recht”. De Najvyšší súd Slovenskej republiky heeft ook gepreciseerd dat deze rechtsoverwegingen mutatis mutandis eveneens gelden voor „elke andere vermogensrechtelijke vordering die, rekening houdend met de materiële grondslag daarvan (dat wil zeggen, de rechtsbepaling waarop die vordering is gebaseerd), niet de vorm heeft van een vordering tot vergoeding van schade of van zogenoemde immateriële schade”.

- 22 De Najvyšší súd Slovenskej republiky heeft deze rechtspraak daarna toegepast in strafprocedures betreffende strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden en betreffende subsidiefraude. De verwijzende rechter gaat derhalve ervan uit dat de Najvyšší súd Slovenskej republiky die rechtspraak ook zal toepassen indien hogere voorziening wordt ingesteld tegen zijn uitspraak in het hoofdgeding.
- 23 De verwijzende rechter merkt op dat de toepassing van deze rechtspraak in het hoofdgeding tot gevolg kan hebben dat de staat wordt verhinderd om vergoeding te vorderen voor de door de fraude veroorzaakte schade. Een in de rechtspraak van de Najvyšší súd Slovenskej republiky genoemde bestuurlijke procedure kan namelijk enkel gericht zijn tegen de begunstigde van de betrokken subsidie. In het hoofdgeding gaat het om handelsvennootschappen die geen activa meer bezitten en zelfs zijn uitgeschreven uit het handelsregister. Met een dergelijke procedure kunnen onverschuldigd betaalde subsidies dus niet worden teruggevorderd. De uitoefening van het recht op schadevergoeding in een strafprocedure tegen natuurlijke personen, in casu de vennoten en bestuurders van de handelsvennootschappen, zou echter kunnen leiden tot de door de staat gevorderde vergoedingen.
- 24 Daarenboven vraagt de verwijzende rechter zich af of de in de vorm van bijdragen toegekende de-minimissteun individueel voor iedere vennootschap moet worden beoordeeld, dan wel globaal moet worden beoordeeld vanwege de centrale leiding van de vennootschappen. Ten slotte vraagt de verwijzende rechter zich af of in casu het totaalbedrag van de ten onrechte ontvangen subsidie als schade moet worden aangemerkt, dan wel of dit bedrag moet worden verlaagd met de kosten die weliswaar volkomen wettig zijn gemaakt, maar uitsluitend om de fraude te verhullen en ervoor te zorgen dat zij zo laat mogelijk werd ontdekt en aldus het volledige toegekende bedrag op te strijken.
- 25 In die omstandigheden heeft de Špecializovaný trestný súd, aangezien hij een uitlegging van het Unierecht in het hoofdgeding nodig acht, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Is richtlijn 2012/29 [...] van toepassing ten aanzien van de rechten (hoofdzakelijk het recht van de benadeelde partij om actief aan de strafprocedure deel te nemen en het recht op schadevergoeding in de strafprocedure), die naar hun aard niet alleen aan natuurlijke personen als bewuste wezens toekomen, [maar] ook op rechtspersonen en de staat, dat wil zeggen nationale autoriteiten, indien het nationale recht erkent dat zij in de strafprocedure als benadeelde partij kunnen worden aangemerkt?
- 2) Verzetten de artikelen 17 en 47 van het Handvest van de grondrechten [...], artikel 325 [VWEU] en artikel 38, lid 1, onder h), van verordening [...] nr. 1260/1999 [...], gelezen in samenhang met verordening [...] nr. 1681/94 [...] zich tegen een regeling en een beslissingspraktijk volgens welke de staat zich niet in een strafprocedure kan voegen om vergoeding te vorderen voor de schade die hem door het frauduleuze gedrag van de verdachte de is berokkend, waardoor middelen uit de begroting van de [...] Unie zijn verduisterd, en evenmin overeenkomstig § 256, lid 3, van het wetboek van strafvordering beroep kan instellen tegen de beslissing van de rechter dat de staat, ofwel de overheidsinstantie die hem vertegenwoordigt, niet tot de terechtzitting wordt toegelaten om als benadeelde partij schadevergoeding te vorderen, en evenmin van andere soorten procedures gebruik kan maken om zijn recht op schadevergoeding op de verdachte uit te oefenen, met als gevolg dat ook de uitoefening van zijn recht op schadevergoeding op het vermogen en de vermogensrechten van de verdachte overeenkomstig § 50 van het wetboek van strafvordering niet kan worden gewaarborgd, waardoor dit recht feitelijk niet-opeisbaar wordt?

- 3) Moet het begrip ‘eenzelfde onderneming’ als bedoeld in artikel 2 van verordening [...] nr. 994/98 [...], gelezen in samenhang met artikel 2, lid 2, van verordening [...] nr. 69/2001 [...], uitsluitend in formele zin worden uitgelegd, te weten dat het noodzakelijk en toereikend is vast te stellen of de betrokken vennootschappen op grond van de nationale rechtsorde zelfstandige rechtspersoonlijkheid hebben, zodat aan elk van deze vennootschappen staatssteun ter waarde van 100 000 EUR kan worden toegekend, of geldt als beslissend criterium dat deze vennootschappen – die in handen van dezelfde personen zijn – feitelijk functioneren en worden bestuurd alsof het een reeks door een moederonderneming beheerde dochterondernemingen betreft, ondanks dat naar nationaal recht elk daarvan eigen rechtspersoonlijkheid heeft, zodat zij moeten worden aangemerkt als ‘eenzelfde onderneming’ en als zodanig slechts eenmaal staatssteun tot 100 000 EUR kunnen ontvangen?
- 4) Omvat het begrip ‘schade’ in [de PIF-overeenkomst of richtlijn 2017/1371] uitsluitend het deel van de door verduistering verkregen middelen dat rechtstreeks verband houdt met het frauduleuze gedrag, of ook de kosten die daadwerkelijk zijn gemaakt en naar waarheid met bewijs zijn gestaafd en het gebruik van de bijdrage, indien uit het bewijs blijkt dat deze kosten noodzakelijk waren om het frauduleuze gedrag te verhullen, te zorgen dat het frauduleuze gedrag zo laat mogelijk werd ontdekt en het volledige bedrag van de toegekende staatssteun te verkrijgen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid van de derde en de vierde vraag

- 26 Vooraf zij eraan herinnerd dat de procedure van artikel 267 VWEU volgens vaste rechtspraak van het Hof een instrument van samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties is, waarmee het Hof de nationale rechterlijke instanties de uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht verschaft die zij voor de beslechting van de hun voorgelegde geschillen nodig hebben (zie met name arrest van 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 27 In het kader van de in artikel 267 VWEU geregelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties is het uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid voor de te geven rechterlijke beslissing draagt om – rekening houdend met de bijzonderheden van de zaak – zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt te beoordelen. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden [arrest van 25 juli 2018, AY (Aanhoudingsbevel – Getuige), C-268/17, EU:C:2018:602, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 28 Hieruit vloeit voort dat er een vermoeden van relevantie rust op de vragen inzake de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste feitelijke en wettelijke kader, waarvan het Hof de juistheid niet hoeft na te gaan. Het Hof kan een verzoek van een nationale rechter enkel afwijzen wanneer de gevraagde uitlegging van het Unierecht kennelijk op generlei wijze verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is en voorts wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen [arrest van 25 juli 2018, AY (Aanhoudingsbevel – Getuige), C-268/17, EU:C:2018:602, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 29 Aangezien de verwijzingsbeslissing ten grondslag ligt aan de bij het Hof gevoerde procedure, is het dus onontbeerlijk dat de nationale rechter in die beslissing het feitelijke en juridische kader van het hoofdgeding uiteenzet en een minimum aan uitleg geeft over de redenen voor de keuze van de

bepalingen van het Unierecht waarvan hij om uitlegging verzoekt en over het verband tussen die bepalingen en de nationale regeling die van toepassing is op het bij hem aanhangige geding (zie in die zin met name arresten van 26 januari 1993, *Telemarsicabruzzo e.a.*, C-320/90–C-322/90, EU:C:1993:26, punt 6, en 9 maart 2017, *Milkova*, C-406/15, EU:C:2017:198, punt 73).

- 30 Deze cumulatieve vereisten voor de inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing staan uitdrukkelijk vermeld in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof en zijn met name hernomen in de aanbevelingen van het Hof van Justitie van de Europese Unie aan de nationale rechterlijke instanties over het aanhangig maken van prejudiciële procedures (PB 2018, C 257, blz. 1). Volgens punt 15, derde streepje, van deze aanbevelingen moet het verzoek om een prejudiciële beslissing „de uiteenzetting [bevatten] van de redenen die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht om zich over de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van het recht van de Unie vragen te stellen, alsook het verband tussen deze bepalingen en de nationale regelgeving die op het hoofdgeding toepasselijk is”.
- 31 In het licht van deze beginselen moet het Hof de ontvankelijkheid van de derde en de vierde vraag beoordelen.

Derde vraag

- 32 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen welke uitlegging moet worden gegeven aan het begrip „eenzelfde onderneming” in artikel 2 van verordening nr. 994/98, gelezen in samenhang met artikel 2, lid 2, van verordening nr. 69/2001, om te beoordelen of in het hoofdgeding eventueel sprake is van omzeiling van het recht dat van toepassing is op staatssteun.
- 33 De Slowaakse regering meent dat de derde vraag niet-ontvankelijk is, daar zij kennelijk op generlei wijze verband houdt met het voorwerp van het hoofdgeding. Het bureau van de speciale aanklager stelt dat deze vraag niet-ontvankelijk is, omdat zij hypothetisch en ongegrond is.
- 34 In casu moet in het hoofdgeding uitspraak worden gedaan over de eventuele strafrechtelijke aansprakelijkheid van de verdachten voor de gepleegde feiten en, in voorkomend geval, over hun verplichting om de aan de staat berokkende schade te vergoeden indien zij aansprakelijk worden bevonden.
- 35 De verwijzingsbeslissing geeft echter niet aan waarom de verwijzende rechter een uitlegging van het begrip „eenzelfde onderneming” in artikel 2 van verordening nr. 994/98, gelezen in samenhang met artikel 2, lid 2, van verordening nr. 69/2001, noodzakelijk acht voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding.
- 36 Bijgevolg is de derde vraag niet-ontvankelijk.

Vierde vraag

- 37 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het begrip „schade” in de zin van de PIF-overeenkomst en richtlijn 2017/1371 de daadwerkelijk gemaakte en naar behoren gerechtvaardigde kosten alsmede het gebruik van de financiële bijdrage moet omvatten, indien uit het bewijs blijkt dat deze kosten noodzakelijk waren om het frauduleuze gedrag te verhullen, te zorgen dat het frauduleuze gedrag zo laat mogelijk werd ontdekt en het volledige bedrag van de betrokken staatssteun te verkrijgen.
- 38 De Slowaakse regering betoogt dat deze vraag niet-ontvankelijk is, aangezien de verwijzingsbeslissing niet de feitelijke en juridische gegevens bevat die het Hof in staat moeten stellen om een zinvol antwoord op die vraag te geven.

- 39 Zonder uitdrukkelijk een exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen, benadrukt zowel het bureau van de speciale aanklager als de Commissie dat de verwijzingsbeslissing niet verwijst naar enige specifieke bepaling van de PIF-overeenkomst of van richtlijn 2017/1371.
- 40 Dienaangaande zij opgemerkt dat de verwijzingsbeslissing niet preciseert welke nationale bepalingen van toepassing zijn op het hoofdgeding en evenmin aanwijzingen verstrekt over de redenen voor de keuze van de bepalingen van het Unierecht waarvan de verwijzende rechter om uitlegging verzoekt of over de reden waarom een antwoord op de vierde vraag van invloed zou kunnen zijn op de uitkomst van dat geding.
- 41 Door het Hof in wezen te verzoeken om het begrip „schade” te omschrijven in het licht van de PIF-overeenkomst, die deze term niet vermeldt, of in het licht van richtlijn 2017/1371, die niet van toepassing is op het hoofdgeding daar zij dateert van na de betrokken feiten, zonder evenwel naar enige nationale bepaling te verwijzen of aan te geven hoe hij dit antwoord wil gebruiken, heeft de verwijzende rechter dus niet de nodige feitelijke en juridische gegevens aan het Hof verstrekt die hem in staat moeten stellen om een zinvol antwoord op de voorgelegde vragen te geven.
- 42 De vierde vraag is derhalve niet-ontvankelijk.

Ten gronde

Eerste vraag

- 43 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, lid 1, van richtlijn 2012/29 aldus moet worden uitgelegd dat deze richtlijn ook van toepassing is op rechtspersonen en de staat, voor zover het nationale recht hun de hoedanigheid van „benadeelde persoon” in het kader van de strafprocedure verleent.
- 44 In dit verband moet worden opgemerkt dat richtlijn 2012/29 volgens artikel 1, lid 1, ervan tot doel heeft bepaalde waarborgen te bieden aan slachtoffers van strafbare feiten. Artikel 2, lid 1, van deze richtlijn omschrijft „slachtoffer” in de zin van dat artikel 1 als een natuurlijke persoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit schade, met inbegrip van lichamelijke, geestelijke of emotionele schade of economisch nadeel, heeft geleden, alsmede de familieleden van een persoon wiens overlijden rechtstreeks veroorzaakt is door een strafbaar feit en die schade hebben geleden als gevolg van het overlijden van die persoon.
- 45 Op basis van dergelijke bewoordingen kunnen rechtspersonen kennelijk niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen.
- 46 Derhalve dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 2, lid 1, van richtlijn 2012/29 aldus moet worden uitgelegd dat deze richtlijn niet van toepassing is op rechtspersonen, noch op de staat, ook al verleent het nationale recht hun de hoedanigheid van benadeelde persoon in het kader van de strafprocedure.

Tweede vraag

- 47 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 325 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen bepalingen van nationaal recht, zoals uitgelegd in de nationale rechtspraak, op grond waarvan het de staat niet is toegestaan om in een strafprocedure vergoeding te vorderen voor de schade die hem door het frauduleuze gedrag van de verdachte is

berokkend, waardoor middelen uit de begroting van de Unie werden verduisterd, en hij in het kader van deze procedure niet beschikt over enige andere vordering die hem in staat stelt een recht tegen de verdachte te doen gelden.

- 48 Vooraf zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof de lidstaten volgens artikel 325, leden 1 en 2, VWEU onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, moeten bestrijden met maatregelen die afschrikkend werken en doeltreffend zijn, en in het bijzonder ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad dezelfde maatregelen moeten treffen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad (arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Dienaangaande heeft het Hof reeds geoordeeld dat de lidstaten vrij zijn in hun keuze van de op te leggen sancties, zodat het kan gaan om bestuurlijke sancties, strafrechtelijke sancties of een combinatie van beide, met de precisering dat voor bepaalde gevallen van ernstige fraude strafsancities niettemin absoluut noodzakelijk kunnen zijn (zie in die zin arrest van 8 september 2015, Taricco e.a., C-105/14, EU:C:2015:555, punt 39).
- 50 Op de lidstaten rust dus een nauwkeurige resultaatverplichting waaraan geen voorwaarde is verbonden met betrekking tot de toepassing van de in artikel 325, leden 1 en 2, VWEU vervatte regel. Deze bepalingen hebben derhalve krachtens het beginsel van de voorrang van het Unierecht in hun verhouding tot het nationale recht van de lidstaten tot gevolg dat zij louter door het feit van hun inwerkingtreding elke strijdige bepaling van de nationale wetgeving van rechtswege buiten toepassing doen treden (zie in die zin arrest van 8 september 2015, Taricco e.a., C-105/14, EU:C:2015:555, punten 51 en 52).
- 51 In de onderhavige zaak vraagt de verwijzende rechter zich met name af of nationale strafprocesregels, zoals uitgelegd in de nationale rechtspraak, op grond waarvan in een zaak als die van het hoofdgeding geen recht op schadevergoeding kan worden toegekend aan de staat als benadeelde persoon in de strafprocedure, verenigbaar zijn met de uit artikel 325 VWEU voortvloeiende verplichtingen.
- 52 De verwijzende rechter wijst er echter op dat de staat de onverschuldigd betaalde middelen zou kunnen terugvorderen door inleiding van een bestuurlijke procedure wegens schending van de financiële regeling in de zin van § 31 van wet nr. 523/2004 inzake begrotingsregels voor overheidsdiensten. De verwijzende rechter zet uiteen dat overeenkomstig deze bepaling de toekenning of het gebruik van overheidsmiddelen voor andere doeleinden dan die welke voor deze middelen zijn vastgelegd, schending van de financiële regeling vormt. Volgens de verwijzende rechter kan de ten onrechte betaalde financiële bijdrage volgens de bestuurlijke procedure echter enkel worden teruggevorderd van de formele begunstigde van de subsidie, namelijk in casu van rechtspersonen.
- 53 De Slowaakse regering voert in haar schriftelijke opmerkingen aan dat volgens het nationale recht de staat daarenboven de mogelijkheid heeft om een civiele vordering in te stellen, die hem niet alleen in staat stelt om de rechtspersoon die de bijdragen ten onrechte heeft ontvangen civielrechtelijk aansprakelijk te stellen, maar ook om, na een strafrechtelijke veroordeling, vergoeding voor de geleden schade te verkrijgen van de aldus veroordeelde natuurlijke persoon.
- 54 In deze context moet in herinnering worden gebracht dat artikel 325, lid 1, VWEU bepaalt dat de lidstaten ter bestrijding van onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, afschrikkende en doeltreffende maatregelen moeten nemen die gelijkwaardig zijn aan de maatregelen die op nationaal niveau worden getroffen ter bestrijding van fraude waardoor de belangen van de betrokken lidstaat worden geschaad.

- 55 Zoals de Commissie heeft beklemtoond, zijn de lidstaten met name gehouden om doeltreffende maatregelen te nemen die het mogelijk maken de bedragen terug te vorderen die ten onrechte zijn betaald aan de begunstigde van een gedeeltelijk uit de begroting van de Unie gefinancierde subsidie. Artikel 325 VWEU legt de lidstaten ten aanzien van de procedure waarmee een dergelijk resultaat bereikt moet kunnen worden echter geen enkele andere verplichting op dan dat de maatregelen doeltreffend moeten zijn, zodat zij dienaangaande over een zekere speelruimte beschikken, mits het gelijkwaardigheidsbeginsel in acht wordt genomen.
- 56 In dit verband moet meteen worden opgemerkt dat het naast elkaar bestaan van verscheidene rechtsmiddelen die verschillende doelstellingen nastreven die eigen zijn aan het bestuursrecht, het civiele recht of het strafrecht, op zich geen afbreuk doet aan de doeltreffendheid van de bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, voor zover de nationale wetgeving, als geheel, de terugvordering van onverschuldigd betaalde bijdragen uit de begroting van de Unie mogelijk maakt.
- 57 In casu vraagt de verwijzende rechter zich meer bepaald af of de in artikel 325 VWEU gestelde verplichting van doeltreffendheid wordt nagekomen in het geval dat er geen recht op schadevergoeding wordt toegekend aan de staat als benadeelde persoon in de strafprocedure en dat volgens de bestuurlijke procedure een ten onrechte betaalde financiële bijdrage enkel kan worden teruggevorderd van de rechtspersoon die deze bijdrage heeft ontvangen.
- 58 In dat opzicht moet er ten eerste op worden gewezen dat de niet-toekenning van een recht op schadevergoeding aan de staat als benadeelde persoon in de strafprocedure op zich niet indruist tegen de uit artikel 325 VWEU voortvloeiende verplichtingen, zoals blijkt uit punt 56 van het onderhavige arrest.
- 59 Hoewel strafsancities onontbeerlijk kunnen zijn om de staten in staat te stellen bepaalde gevallen van ernstige fraude op een doeltreffende en afschrikkende wijze te bestrijden (arresten van 8 september 2015, *Taricco e.a.*, C-105/14, EU:C:2015:555, punt 39, en 5 december 2017, *M.A.S. en M.B.*, C-42/17, EU:C:2017:936, punt 34), zijn zij immers nodig om de afschrikkende werking van het nationale recht te verzekeren en hebben zij niet tot doel de terugbetaling mogelijk te maken van hetgeen onverschuldigd is betaald.
- 60 Ten tweede volgt uit punt 56 van het onderhavige arrest dat het, om te voldoen aan de in artikel 325 VWEU gestelde verplichting van doeltreffendheid, volstaat dat er in de rechtsorde van de betrokken lidstaat een effectief rechtsmiddel bestaat waarmee vergoeding kan worden verkregen voor de schade die is toegebracht aan de financiële belangen van de Unie, ongeacht of dit geschiedt in het kader van een strafprocedure, een bestuurlijke procedure of een civiele procedure, voor zover dat rechtsmiddel de terugvordering van ten onrechte ontvangen bijdragen mogelijk maakt en gevallen van ernstige fraude met strafsancities kunnen worden bestreden.
- 61 Dit is in casu het geval, aangezien de staat volgens het toepasselijke nationale recht zowel een bestuurlijke procedure kan inleiden die hem in staat stelt de onverschuldigd betaalde bijdragen terug te vorderen van de rechtspersoon die deze bijdragen heeft ontvangen, als een civiele procedure kan instellen die niet alleen ertoe strekt om de rechtspersoon die de ten onrechte betaalde bijdragen heeft ontvangen civielrechtelijk aansprakelijk te stellen, maar ook om, na een strafrechtelijke veroordeling, vergoeding voor de geleden schade te verkrijgen van de veroordeelde natuurlijke persoon. Het staat aan de verwijzende rechter om dit te verifiëren.
- 62 Bijgevolg moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 325 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen bepalingen van nationaal recht, zoals uitgelegd in de nationale rechtspraak, die inhouden dat de staat in een strafprocedure geen vergoeding kan vorderen voor de schade die hem is berokkend door het frauduleuze gedrag van de verdachte, waardoor middelen uit de begroting van de Unie zijn verduisterd, en in het kader van deze procedure niet beschikt over

enige andere vordering die hem in staat stelt een recht tegen de verdachte te doen gelden, voor zover de nationale wetgeving in doeltreffende procedures voorziet die de terugvordering van ten onrechte ontvangen bijdragen uit de begroting van de Unie mogelijk maken, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan.

Kosten

- ⁶³ Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van kaderbesluit 2001/220/JBZ moet aldus worden uitgelegd dat deze richtlijn niet van toepassing is op rechtspersonen, noch op de staat, ook al verleent het nationale recht hun de hoedanigheid van benadeelde persoon in het kader van de strafprocedure.
- 2) Artikel 325 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen bepalingen van nationaal recht, zoals uitgelegd in de nationale rechtspraak, op grond waarvan het de staat niet is toegestaan om in een strafprocedure vergoeding te vorderen voor de schade die hem door het frauduleuze gedrag van de verdachte is berokkend, waardoor middelen uit de begroting van de Europese Unie zijn verduisterd, en de staat in deze procedure niet beschikt over enige andere vordering die hem in staat stelt een recht tegen de verdachte te doen gelden, voor zover de nationale wetgeving in doeltreffende procedures voorziet die de terugvordering van ten onrechte ontvangen bijdragen uit de begroting van de Europese Unie mogelijk maken, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan.

ondertekeningen