DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

21. juni 2007 *

I sag C-158/06,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederlandene) ved afgørelse af 16. marts 2006, indgået til Domstolen den 23. marts 2006, i sagen:

Stichting ROM-projecten

mod

Staatssecretaris van Economische Zaken

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af formanden for Femte Afdeling, R. Schintgen, som fungerende formand for Første Afdeling, og dommerne A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič (refererende dommer) og E. Levits,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. februar 2007,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Stichting ROM-projecten ved advocaat J. Roeleveld

— den nederlandske regering ved C. ten Dam, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Flynn og A. Weimar, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. marts 2007,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om en præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6 i Kommissionens beslutning af 16. oktober 1995 om udbetaling af støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og fra Den Europæiske Socialfond (ESF) til et operationelt program inden for rammerne af fællesskabsinitiativet for SMV til fordel for regioner i Nederlandene, der kan komme i betragtning til mål nr. 1 og 2 (herefter »støttebeslutningen«), og artikel 249 EF.

2 Anmodningen er forelagt i en sag mellem Stichting ROM-projecten (herefter »ROM-projecten«), der er en stiftelse i henhold til nederlandsk ret, og Staatssecretaris van Economische Zaken (departementschefen i det nederlandske økonomiministerium, herefter »Staatssecretaris«) vedrørende ophævelse og krav om tilbagebetaling af økonomisk bistand ydet inden for fællesskabsinitiativerne til fordel for små og mellemstore virksomheder.

Retsforskrifter

3 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber offentliggjorde den 1. juli 1994 sin meddelelse til medlemsstaterne om retningslinjer for operationelle programmer eller globaltilskud, som medlemsstaterne opfordres til at udarbejde inden for rammerne af et EU-initiativ for tilpasning af små og mellemstore virksomheder til enhedsmarkedet (EFT C 180, s. 10).

4 I støttebeslutningen fastsættes følgende:

»*Artikel 1*

Det operationelle program for SMV i Nederlandene, som er fastsat for perioden 30. november 1994 — 31. december 1999 og beskrevet i bilagene, og som udgør en samlet helhed af flerårige foranstaltninger inden for rammerne af fællesskabsinitiativet for SMV til fordel for de regioner i Nederlandene, der kan komme i betragtning til mål nr. 1 og 2, godkendes.

[...]

Artikel 6

Fællesskabets støtte vedrører udgifter i forbindelse med virksomhed, som er omfattet af dette program, og for hvilke der senest den 31. december 1999 er truffet retlig bindende aftale og indgået de hertil nødvendige finansielle forpligtelser. Den seneste dato for afholdelse af udgifter til denne virksomhed for at udgifterne kan komme i betragtning til støtten, fastsættes til den 31. december 2001.

[...]

Artikel 9

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Nederlandene.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

5 Ved skrivelse af 31. august 1999 indgav ROM-projecten inden for rammerne af det operationelle program vedrørende SMV for Nederlandene en ansøgning til Staatssecretaris om tildeling af støtte til projektet »Kenniskaart Medische Technologie en Life Sciences« (»Datakort i medicinsk teknologi og Life Sciences«).

6 Ved afgørelse af 29. december 1999 tildelte Staatssecretaris ROM-projecten en støtte på højst 200 000 NLG som led i nævnte program. Som betingelse blev bl.a. stillet, at nævnte projekt skulle gennemføres inden den 31. december 2000, og at udgifter, som blev afholdt før den 1. januar 2000 og efter den 31. december samme år, ikke kunne komme i betragtning til støtten.

7 Staatssecretaris har efter ROM-projectens ansøgning foretaget forskudsudbetalinger på hver 80 000 NLG i såvel 2000 som 2001 til stiftelsen.

8 Ved afgørelse af 11. juli 2002 meddelte Staatssecretaris bl.a. ROM-projecten, at stiftelsen ikke havde opfyldt de i artikel 6 i støttebeslutningen fastsatte betingelser, hvorefter støttemodtagerens forpligtelser skulle være indgået inden den 31. december 1999 (herefter »fristkravet«). Staatssecretaris forelagde Kommissionen spørgsmålet, om støtten af denne grund måtte nulstilles, hvilket Kommissionens tjenester uformelt besvarede benægtende. Staatssecretaris fastsatte derefter under forbehold af Kommissionens formelle bekræftelse heraf støttebeløbet til 69 788 NLG. Staatssecretaris opfordrede endvidere ROM-projecten til at tilbagebetale 90 212 NLG.

9 Ved afgørelse af 27. februar 2003 nulstillede Staatssecretaris støtten og opfordrede endvidere ROM-projecten til at tilbagebetale 69 788 NLG, eftersom Kommissionen havde fundet, at støttemodtagerens forpligtelser skulle være indgået inden den 31. december 1999.

10 Ved afgørelse af 26. maj 2003 afslog Staatssecretaris klagen over afgørelserne af 11. juli 2002 og 27. februar 2003.

11 Ved dom af 23. januar 2004 annullerede Rechtbank te Roermond afgørelsen af 26. maj 2003. Staatssecretaris blev endvidere i dommen pålagt at træffe en ny afgørelse.

12 Ved afgørelse af 16. august 2004 nulstillede Staatssecretaris støtten og krævede tilbagebetaling af 72 604,84 EUR, eftersom ROM-projecten ikke havde overholdt fristkravet.

13 College van Beroep voor het bedrijfsleven har, efter at ROM-projecten har anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse, rejst tvivl om, hvorvidt Staatssecretaris kunne foreholde ROM-projecten den omstændighed, at denne ikke havde overholdt dette krav. College van Beroep voor het bedrijfsleven har herved bemærket, at en sådan omstændighed i henhold til nederlandsk ret kun kan foreholdes en støttemodtager, såfremt denne på forhånd er blevet oplyst herom. Dette følger af såvel retssikkerhedsprincippet som den nederlandske lovgivning. I denne sag fremgår det nævnte krav hverken af Staatssecretaris' afgørelse af 29. december 1999 eller af de dertil knyttede betingelser. Det fremgår heller ikke af støtteansøgningsformularen eller af de dertil bilagte instrukser.

14 Den forelæggende ret har heraf udledt, at ROM-projecten ikke i henhold til nederlandsk ret alene kan foreholdes ikke at have overholdt fristkravet. Den har imidlertid rejst spørgsmålet, om dette krav i henhold til fællesskabsretten kan foreholdes ROM-projecten.

15 College van Beroep voor het bedrijfsleven har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 6 i [støttebeslutningen] ubetinget og tilstrækkelig præcis til at have direkte virkning i den nationale retsorden?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

Skal artikel 249 EF fortolkes således, at artikel 6 i nævnte beslutning indebar en direkte forpligtelse for en borger, som er endelig støttemodtager, til inden den 31. december 1999 at træffe retligt bindende aftaler og indgå de nødvendige udgiftsforpligtelser?

3) Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende:

Giver [medlemsstaternes forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at tilbagesøge midler, der er gået tabt som følge af en uregelmæssighed,] medlemsstaterne mulighed for under hensyn til fællesskabsrettens principper at afstå fra en tilbagesøgning på grund af tilsidesættelse af en retsforskrift, såfremt den pågældende støttemodtager ikke havde kendskab til denne retsforskrift og ikke kan bebrejdes at være ukendt dermed?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

16 Som led i den samarbejdsprocedure, som er indført ved artikel 234 EF mellem de nationale retter og Domstolen, tilkommer det sidstnævnte at give den forelæggende

ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den (dom af 23.3.2006, sag C-210/04, FCE Bank, Sml. I, s. 2803, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

17 Den forelæggende ret har i denne sag stillet et subsidiært, tredje spørgsmål, dvs. i tilfælde af, at det første og andet spørgsmål blev behandlet først og besvaret bekræftende.

18 Det skal fastslås, at det tredje spørgsmål ligeledes kan undersøges selvstændigt, og at en bekræftende besvarelse heraf vil gøre det første og det andet spørgsmål irrelevante. Såfremt det nemlig forudsættes, at betingelserne for tildeling af støtten — herunder fristkravet — skal anses for under alle omstændigheder ikke at kunne foreholdes en endelig støttemodtager, fordi betingelserne ikke er blevet meddelt denne, er der ikke grundlag for at undersøge, om det nævnte fristkrav er ubetinget, tilstrækkeligt præcist, og om den nævnte støttemodtager kan pålægges direkte forpligtelser herved.

19 Som følge heraf findes det hensigtsmæssigt først at behandle det tredje spørgsmål og at omformulere dette således:

»Er fællesskabsretten til hinder for, at retssikkerhedsprincippet anvendes til at udelukke en endelig støttemodtagers tilbagebetaling af uberettiget udbetalte beløb, såfremt betingelserne for en økonomisk støtte, som Kommissionen har indrømmet en medlemsstat, fremgår af støttebeslutningen, men medlemsstaten ikke har offentliggjort disse eller underrettet den endelige støttemodtager herom?«

Det tredje spørgsmål

Indlæg for Domstolen

20 ROM-projecten har anført, at stiftelsen ikke var bekendt med artikel 6 i støttebeslutningen og ikke kan foreholdes dette manglende kendskab. Som følge heraf er princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet til hinder for en tilbagebetaling af den økonomiske støtte, som ROM-projecten har oppebåret. Fællesskabsretten er nemlig ikke til hinder for, at de nævnte principper anvendes til at udelukke en endelig støttemodtagers tilbagebetaling af uberettiget udbetalte beløb, når der tages hensyn til Fællesskabets interesser, og det godtgøres, at støttemodtageren var i god tro.

21 Den nederlandske regering har understreget, at borgerne skal kende fællesskabsretten, og at de skal kunne forudse dens anvendelse. Den har heraf udledt, at fristkravet ikke kan foreholdes ROM-projecten, eftersom sidstnævnte ikke var blevet underrettet.

22 Kommissionen har ligeledes anført, at fristkravet ikke kan foreholdes ROM-projecten. Retssikkerhedsprincippet er, eftersom den forelæggende ret har fastslået, at ROM-projecten ikke var blevet gjort bekendt med dette krav, og dets manglende kendskab hertil ikke kunne foreholdes denne, til hinder for, at det nævnte krav gøres gældende i forhold til ROM-projecten.

Domstolens besvarelse

23 Det fremgår af Domstolens praksis, at tvister vedrørende tilbagesøgning af beløb, der er udbetalt med urette i henhold til fællesskabsretten, i mangel af fællesskabs-

retlige forskrifter skal afgøres af de nationale retter under anvendelse af disses nationale ret, om end under hensyntagen til de i fællesskabsretten fastsatte grænser, hvilket vil sige, at de bestemmelser, der gælder i henhold til national ret, ikke i praksis må umuliggøre tilbagesøgningen af den uberettigede støtte eller gøre den uforholdsmæssigt vanskelig, og at anvendelse af den nationale lovgivning ikke må medføre forskelsbehandling i forhold til de regler, der gælder for nationale tvister af samme art (dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633, præmis 19, af 12.5.1998, sag C-366/95, Steff-Houlberg Export m.fl., Sml. I, s. 2661, præmis 15, og af 19.9.2002, sag C-336/00, Huber, Sml. I, s. 7699, præmis 55).

24 Det kan således ikke anses for stridende mod fællesskabsretten, at nationale retsregler vedrørende tilbagetrækning af administrative retsakter og tilbagesøgning af økonomiske ydelser, der er udbetalt med urette af den offentlige administration, samtidig med at legalitetsprincippet iagttages, også iagttager retssikkerhedsprincippet, da dette udgør en del af Fællesskabets retsorden (dommen i sagen Deutsche Milchkontor m.fl., præmis 30, og dom af 9.10.2001, forenede sager C-80/99 — C-82/99, Flemmer m.fl., Sml. I, s. 7211, præmis 60, samt Huber-dommen, præmis 56).

25 Det kræves i medfør af dette retssikkerhedsprincip særligt, at fællesskabslovgivningen giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der herved pålægges dem (dom af 1.10.1998, sag C-209/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 5655, præmis 35, af 20.5.2003, sag C-108/01, Consorzio del Prosciutto di Parma og Salumificio S. Rita, Sml. I, s. 5121, præmis 89, og af 21.2.2006, sag C-255/02, Halifax m.fl., Sml. I, s. 1609, præmis 72). Borgerne skal nemlig ikke være i tvivl om deres rettigheder og pligter og skal kunne handle derefter (dom af 13.2.1996, sag C-143/93, van Es Douane Agenten, Sml. I, s. 431, præmis 27, og af 26.10.2006, sag C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun, Sml. I, s. 10211, præmis 79).

26 Det er bydende nødvendigt, at retssikkerhedsprincippet gælder med særlig styrke, når der er tale om bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art (dom af 16.3.2006, sag C-94/05, Emsland-Stärke, Sml. I, s. 2619, præmis 43, og Koninklijke Coöperatie Cosun-dommen, præmis 79).

27 I denne sag er Kongeriget Nederlandene, som det fremgår af støttebeslutningens artikel 9, eneste adressat for denne beslutning. De nederlandske myndigheder har, skønt den nævnte beslutning ikke er blevet offentliggjort og således alene var kendt af disse, afholdt sig fra underrette ROM-projecten om de i beslutningen indeholdte støttebetingelser.

28 Endvidere har Staatssecretaris ved inden for rammerne af støttebeslutningen at indrømme ROM-projecten et tilskud den 29. december 1999, dvs. to dage inden udløbet af den i denne beslutnings artikel 6 fastsatte frist, uden at ROM-projecten blev underrettet om denne frist, skabt en situation, hvor det nærmest var nødvendigt at handle i strid med støttebetingelserne.

29 Det skal fastslås, at den endelige modtager af en økonomisk fællesskabsstøtte under disse omstændigheder ikke havde mulighed for klart og utvetydigt at have kendskab til sine rettigheder og pligter, således at han kunne handle derefter.

30 Den nederlandske regering og Kommissionen har ligesom ROM-projecten anført, at retssikkerhedsprincippet i en sådan situation, der er kendetegnet ved den endelige modtagers manglende kendskab til de af støttebeslutningen følgende krav, er til hinder for, at disse krav kan gøres gældende i forhold til modtageren.

31 Nævnte støttemodtager skal dog have været i god tro for så vidt angår tildelingen af den økonomiske støtte for at kunne anfægte ophævelsen og tilbagebetalingen heraf. Det tilkommer den nationale ret at vurdere, om denne betingelse er opfyldt (jf. i denne retning dom af 16.7.1998, sag C-298/96, Oelmühle og Schmidt Söhne, Sml. I, s. 4767, præmis 29, og Huber-dommen, præmis 58).

32 Endelig bemærkes, at Fællesskabets interesse i, at en støtte tilbagebetales, ikke desto mindre skal tages i betragtning, selv når retssikkerhedsprincippet er til hinder for, at en modtager af en økonomisk fællesskabsstøtte skal tilbagebetale denne (Huber-dommen, præmis 57).

33 Det følger af samarbejdsprincippet i artikel 10 EF, at den pågældende medlemsstat i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor støttemodtagerens manglende tilbagebetaling af støtten beror på de nationale myndigheders forsømmelse, kan holdes økonomisk ansvarlig for støtte, der ikke er tilbagebetalt, hvorved Fællesskabets ret til at få tilbagebetalt støttebeløbet gøres effektiv.

34 Under disse omstændigheder skal det tredje spørgsmål besvares med, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at retssikkerhedsprincippet anvendes til at udelukke en endelig støttemodtagers tilbagebetaling af uberettiget udbetalte beløb, når betingelserne for en økonomisk støtte, som Kommissionen har indrømmet en medlemsstat, fremgår af støttebeslutningen, men medlemsstaten hverken har offentliggjort disse eller underrettet den endelige støttemodtager herom, såfremt det godtgøres, at modtageren var i god tro. I et sådant tilfælde kan den pågældende medlemsstat holdes økonomisk ansvarlig for støtte, der ikke er tilbagebetalt, hvorved Fællesskabets ret til tilbagebetaling af støttebeløbet gøres effektiv.

Det andet og det tredje spørgsmål

35 Under hensyn til besvarelsen af det tredje spørgsmål er det ufornødent at besvare spørgsmålet, om fristkravet er ubetinget og tilstrækkeligt præcist til at have direkte virkning i den nationale retsorden, eller om det nævnte krav direkte kan indebære forpligtelser for den endelige støttemodtager.

Sagens omkostninger

36 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelser af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at retssikkerhedsprincippet anvendes til at udelukke en endelig støttemodtagers tilbagebetaling af uberettiget udbetalte beløb, når betingelserne for en økonomisk støtte, som Kommissionen har indrømmet en medlemsstat, fremgår af støttebeslutningen, men medlemsstaten hverken har offentliggjort disse eller underrettet den endelige støttemodtager herom, såfremt det godtgøres, at modtageren var i god tro. I et sådant tilfælde kan den pågældende medlemsstat holdes økonomisk ansvarlig for støtte, der ikke er tilbagebetalt, hvorved Fællesskabets ret til tilbagebetaling af støttebeløbet gøres effektiv.

Underskrifter