DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

13. marts 2008 *

I de forenede sager C-383/06 — C-385/06,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Raad van State (Nederlandene) ved afgørelser af 30. august 2006, indgået til Domstolen den 18. september 2006, i sagerne

Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (sag C-383/06),

Gemeente Rotterdam (sag C-384/06)

mod

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

og

Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant (sag C-385/06)

* Processprog: nederlandsk.

mod

Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas, og dommerne J. Klučka, A. Ó Caoimh, P. Lindh (refererende dommer) og A. Arabadjiev,

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. juni 2007,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Gemeente Rotterdam ved advocaat J.M. Cartigny

— Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant ved advocaat G.A. van der Ween

— den nederlandske regering ved H.G. Sevenster og C. Ten Dam, som befuldmægtigede

— den tjekkiske regering ved T. Boček, som befuldmægtiget

— den tyske regering ved M. Lumma, som befuldmægtiget

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

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 23, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter

(EFT L 374, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 20, herefter »forordning nr. 4253/88«).

2 Anmodningerne er fremsat under tre retssager mellem to sammenslutninger og en nederlandsk kommune, på den ene side, og de nederlandske myndigheder, på den anden side. I to af sagerne er sagsøgerne henholdsvis Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening og Gemeente Rotterdam (Rotterdam kommune), mens sagsøgte er Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministeriet for Sociale Anliggender og Beskæftigelse, herefter »ministeriet«), og i den tredje sag er sagsøgeren Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant, mens sagsøgte er Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening (Generaldirektoratet for Beskæftigelse, herefter »generaldirektoratet«). Sagerne vedrører en række afgørelser, hvorved ministeriet eller generaldirektoratet har ophævet afgørelser om udbetaling af støtte til sagsøgerne i hovedsagen eller rejst krav om tilbagebetaling heraf.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

Forordning nr. 2052/88

3 Det bestemmes i artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2052/88 af 24. juni 1988 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 185, s. 9), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2081/93 af 20. juli 1993 (EFT L 193, s. 5, herefter

»forordning nr. 2052/88«), at den politik, som Fællesskabet fører navnlig gennem strukturfondene, har til formål at virkeliggøre de generelle målsætninger i EF-traktatens artikel 130 A (efter ændring nu artikel 158 EF) og EF-traktatens artikel 130 C (nu artikel 160 EF). Forordningens artikel 1 opregner en række højt prioriterede mål, som strukturfondene bidrager til virkeliggørelsen af. Blandt disse mål er mål nr. 3, som er at bekæmpe langtidsledighed og fremme den erhvervsmæssige integrering af unge og personer, der er udelukket fra arbejdsmarkedet.

4 Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2052/88 bestemmer:

»1. EF-indsatsen udformes som et supplement til de tilsvarende nationale aktioner eller som et bidrag til disse. Den fastlægges ved et snævert samråd mellem Kommissionen, den pågældende medlemsstat og de kompetente myndigheder og organer, herunder, inden for rammerne af bestemmelser, der følger af den enkelte medlemsstats institutionelle regler og gældende praksis, arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer, som medlemsstaten har udpeget på nationalt, regionalt, lokalt eller andet plan, idet disse alle er partnere med et fælles mål. […].«

5 Samme forordnings artikel 10 indeholder følgende bestemmelse vedrørende mål nr. 3:

»Medlemsstaterne forelægger Kommissionen planer for aktioner til bekæmpelse af langtidsledighed og til fremme af den erhvervsmæssige integrering af unge og af personer, der er udsat for udelukkelse fra arbejdsmarkedet (mål nr. 3).

Planerne skal omfatte:

— en beskrivelse af den aktuelle situation, de finansielle midler, der skal anvendes, og de vigtigste resultater af de aktioner, der i den foregående programmeringsperiode er iværksat med EF-strukturstøtte, idet der tages hensyn til de foreliggende evalueringsresultater

— en beskrivelse af en strategi, der er velegnet til at nå de i artikel 1 omhandlede mål, og af de hovedfelter, der er valgt for virkeliggørelsen af mål nr. 3, idet de påregnede fremskridt så vidt muligt udtrykkes i tal; en vurdering af den forventede virkning, også for beskæftigelsen, af de hertil knyttede aktioner for at sikre, at det socioøkonomiske udbytte på mellemlang sigt står i et rimeligt forhold til de finansielle midler, der anvendes

— oplysninger om, hvorledes støtten fra [Den Europæiske Socialfond (herefter »ESF«)], efter omstændighederne kombineret med interventioner fra andre af Fællesskabets eksisterende finansielle instrumenter, påtænkes anvendt ved gennemførelsen af planen.

[…]«

Forordning nr. 4253/88

6 Det udtales i sjette betragtning til forordning nr. 2082/93, som ændrer forordning nr. 4253/88:

»[…] med forbehold af Kommissionens beføjelser, bl.a. som ansvarlig for forvaltningen af Fællesskabets finansielle midler, og i medfør af nærhedsprincippet skal iværksættelsen af de interventionsformer, der indgår i EF-støtterammerne, hovedsagelig være medlemsstaternes ansvar og udøves af disse på det mest hensigtsmæssige decentraliserende plan henset til forholdene i den enkelte medlemsstat«.

7 Artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 bestemmer:

»1. For at sikre et godt resultat af de aktioner, der gennemføres af offentlige eller private initiativtagere, træffer medlemsstaterne i forbindelse med iværksættelsen af aktionerne de nødvendige foranstaltninger til:

— regelmæssigt at konstatere, om de af Fællesskabet finansierede aktioner er gennemført korrekt

— at forebygge og forfølge uregelmæssigheder

— at få tilbagebetalt midler, der er gået tabt som følge af misbrug eller forsømmelighed. Medmindre medlemsstaten og/eller formidleren og/eller initiativtageren kan godtgøre, at de ikke er skyld i misbruget eller forsømmeligheden, er medlemsstaten subsidiært ansvarlig for tilbagebetalingen af de uberettiget udbetalte beløb. I forbindelse med globaltilskud kan formidleren med medlemsstatens og Kommissionens godkendelse stille en bankgaranti eller enhver anden sikkerhed, der dækker denne risiko.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de foranstaltninger, der træffes i den forbindelse, og især sender de Kommissionen en beskrivelse af de kontrol- og forvaltningssystemer, de har indført for at sikre, at foranstaltningerne gennemføres effektivt. De underretter regelmæssigt Kommissionen om sagens forløb i tilfælde af administrativ og retlig forfølgning.

[…]«

8 Samme forordnings artikel 24 bestemmer:

»Nedsættelse, suspension og ophævelse af støtten

1. Hvis gennemførelsen af en aktion eller foranstaltning hverken synes at berettige, at der ydes en del af eller hele den bevilgede finansielle støtte, foretager Kommissionen en passende undersøgelse af sagen inden for rammerne af partnerskabet og anmoder bl.a. medlemsstaten eller de myndigheder, som denne har udpeget til iværksættelsen af aktionen, om at fremsætte deres bemærkninger inden for en given frist.

2. Efter denne undersøgelse kan Kommissionen nedsætte eller suspendere støtten for aktionen eller den berørte foranstaltning, hvis undersøgelsen bekræfter en uregelmæssighed eller en betydelig ændring, der berører aktionens eller foranstaltningens art eller gennemførelsesvilkår, og som ikke har været forelagt Kommissionen til godkendelse.

3. Ethvert beløb, der giver anledning til tilbagesøgning som fejlagtigt udbetalt, skal tilbagebetales til Kommissionen. Ikke-tilbagebetalte beløb kan tillægges morarenter i overensstemmelse med finansforordningens bestemmelser og ifølge nærmere regler, som Kommissionen skal vedtage efter fremgangsmåderne i afsnit VIII.«

9 Forordning nr. 4253/88 blev ophævet med virkning fra den 1. januar 2000 ved artikel 54 i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21. juni 1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene (EFT L 161, s. 1). Artikel 52, stk. 1, i forordning nr. 1260/1999 bestemmer:

»Denne forordning er ikke til hinder for, at en intervention, som Rådet eller Kommissionen har godkendt på grundlag af forordning (EØF) nr. 2052/88 og (EØF) nr. 4253/88 og på grundlag af enhver anden retsforskrift, der gælder for denne intervention den 31. december 1999, videreføres eller ændres, herunder ophæves helt eller delvis.«

Forordning nr. 1681/94

10 Artikel 2 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1681/94 af 11. juli 1994 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af strukturpolitikkerne, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område (EFT L 178, s. 43) bestemmer:

»1. Medlemsstaterne meddeler inden tre måneder efter denne forordnings ikrafttræden Kommissionen følgende:

— deres love og administrative bestemmelser om gennemførelse af foranstaltningerne i artikel 23, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 4253/88

[…]

2. Medlemsstaterne underretter straks Kommissionen om ændringer, som vedrører oplysninger, der meddeles efter stk. 1.

[…]«

11 Samme forordnings artikel 5, stk. 2 og 3, bestemmer:

»2. Skønner en medlemsstat, at der ikke vil kunne opnås eller forventes tilbagebetaling, giver den i en særlig meddelelse Kommissionen underretning om det ikketilbagebetalte beløb og redegør for, hvorfor beløbet efter dens mening bør afholdes af Fællesskabet eller af medlemsstaten. Oplysningerne skal være så detaljerede, at Kommissionen i samarbejde med myndighederne i den berørte medlemsstat kan afgøre så hurtigt som muligt, om der skal ske tilbagebetaling efter artikel 23, stk. 1, tredje led, i forordning (EØF) nr. 4253/88.

3. Hvor der er tilfælde som nævnt i stk. 2, kan Kommissionen udtrykkeligt anmode den pågældende medlemsstat om at fortsætte tilbagebetalingsproceduren.«

Nationale retsforskrifter

12 I 1994 udstedte Det Nederlandske Centralkontor for Arbejdsformidling en bekendtgørelse om Den Europæiske Socialfond (ESF) (Regeling Europees Sociaal Fonds CBA 1994, Stcrt. 1994, nr. 239, herefter »ESF Regeling«), som indeholder regler om tildeling af tilskud erhvervet fra Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber inden for rammerne af ESF.

13 ESF Regeling indeholder en række bestemmelser vedrørende opfølgning af og kontrollen med projekterne. Artikel 2 i ESF Regeling bestemmer, at der kan ydes tilskud til ansøgere, som betales af ESF. Ifølge bekendtgørelsens artikel 3 udbetales tilskuddet kun, såfremt de europæiske og nationale retsforskrifter er overholdt. Bekendtgørelsens artikel 10 bestemmer dels, at den, som anmoder om tilskud, skal sørge for, at der føres et særskilt administrativt tilsyn med projektet, hvorved alle de data, som skal efterprøves, registreres rettidigt, dels at der skal føres tilsyn af myndighederne. Endelig bestemmer bekendtgørelsens artikel 14, at tilskudsbeløbet udbetales, når projektet er gennemført, mens artikel 15 bestemmer, at tilskuddet skal ophæves, såfremt betingelserne for dets udbetaling ikke er opfyldt.

14 Afsnit 4.2 i forvaltningsloven (Algemene wet bestuursrecht, Stb. 1995, nr. 315, herefter »Awb«) indeholder de almindelige bestemmelser om bevilling, udbetaling og tilbagesøgning af tilskud. Ifølge forvaltningsloven består tilskudsordningen af to faser, bevillingen og udbetalingen. Afgørelsen om bevillingen af tilskuddet skal træffes, inden den tilskudsberettigede aktivitet påbegyndes. Ved afgørelsen tildeles ansøgeren af tilskuddet ret til finansielle midler til udførelse af det støttede projekt i overensstemmelse med de forpligtelser, som måtte være knyttet hertil. Hvis projektet

gennemføres, og ansøgeren opfylder disse forpligtelser, kan forvaltningsmyndigheden ikke længere ændre afgørelsen om støttens bevilling. Den er altså finansielt bundet af sin afgørelse fra denne fase af proceduren.

15 Awb indeholder følgende bestemmelser om udbetaling og tilbagesøgning af støtte:

»Artikel 4:46

1. Såfremt der træffes afgørelse om at bevilge tilskud, fastsætter forvaltningsmyndigheden tilskuddet i overensstemmelse afgørelsen om bevillingen.

2. Tilskuddet kan nedsættes, såfremt:

a. de aktiviteter, hvortil tilskuddet er bevilget, ikke er blevet gennemført eller ikke gennemført i fuldt omfang

b. tilskudsmodtageren ikke har opfyldt de med tilskuddet forbundne forpligtelser

c. tilskudsmodtageren har givet urigtige eller ufuldstændige oplysninger, og der ville være truffet en anden afgørelse vedrørende ansøgningen om tilskud, hvis oplysningerne havde været korrekte eller fuldstændige, eller

d. tilskuddet på anden måde er fejlagtigt bevilget, og tilskudsmodtageren vidste eller burde have vidst det.

[…]

Artikel 4:49

1. Forvaltningsmyndigheden kan ophæve afgørelsen om fastsættelsen af tilskuddet eller ændre den til skade for modtageren:

a. på grund af faktiske forhold eller omstændigheder, som den ikke med rimelighed kunne være bekendt med på tidspunktet for tilskuddets fastsættelse, og som ville have medført, at tilskuddet var blevet fastsat til et lavere beløb end i afgørelsen om bevillingen

b. såfremt afgørelsen om fastsættelsen af tilskuddet var fejlagtig, og modtageren vidste eller burde have vidst det, eller

c. såfremt modtageren af tilskuddet ikke efter afgørelsen om fastsættelsen har opfyldt de forpligtelser, der er knyttet hertil.

2. Ophævelsen eller ændringen har tilbagevirkende gyldighed fra datoen for fastsættelsen af tilskuddet, medmindre andet bestemmes.

3. Afgørelsen om tilskuddets fastsættelse kan ikke ophæves eller ændres til skade for tilskudsmodtageren, når der er forløbet fem år fra datoen for meddelelsen heraf, eller, hvad angår det tilfælde, der er omhandlet i stk. 1, litra c), fra datoen for tilsidesættelsen af forpligtelserne, eller fra den dato, hvor forpligtelsen burde være opfyldt.

[…]

Artikel 4:57

Fejlagtigt udbetalte tilskudsbeløb og forskud kan tilbagesøges, såfremt der endnu ikke er forløbet fem år fra den dato, da tilskuddet blev fastsat, eller den dato, da de handlinger eller undladelser, som er omhandlet i artikel 4:49, stk. 1, litra c), fandt sted.

[…]«

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16 De faktiske omstændigheder i hovedsagen, som disse fremgår af afgørelserne om forelæggelse, er følgende:

Sag C-383/06

17 I 1998 ansøgte Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening om tilskud til et projekt om »uddannelse af medarbejdere i den sociale arbejdsformidling« som led i ESF's projekter for uddannelse og erhvervsuddannelse. Projektet henhørte under bilag 1 til ESF Regeling, som vedrører indslusning af langtidsledige på arbejdsmarkedet gennem uddannelse. Ved afgørelse af 8. december 1998 bevilgede generaldirektoratet et tilskud for 1998 på maksimalt 3 000 000 NLG og for 1999 på maksimalt 4 140 849 NLG. Ved afgørelse af 3. december 1999 ændredes tilskuddet for 1999 til 6 686 850 NLG. Ved afgørelse af 16. juni 2000 blev tilskuddet for 1999 dog endeligt fastsat til 2 900 000 NLG og for 2000 til 3 786 850 NLG med den begrundelse, at de støttede aktiviteter blev fortsat i 2000. Det var angivet i de tre afgørelser, at bevillingen af tilskuddene var betinget af en forpligtelse til at gennemføre det pågældende projekt og en overholdelse af bestemmelserne i ESF Regeling.

18 Ved afgørelse af 28. januar 2002, som blev truffet i medfør af Awb's artikel 4:46, stk. 2, ophævede ministeriet tilskuddene for 1998, 1999 og 2000 og krævede tilbagebetaling af beløbet på 6 434 469,80 NLG. Ministeriet var af den opfattelse, at der i strid med artikel 11, stk. 2, i ESF Regeling, ikke var afgivet en endelig erklæring, som var korrekt og samstemmende, og som indeholdt en sammenfattende rapport vedrørende 1998, 1999 og 2000. Endvidere var der ikke, som det kræves efter bestemmelserne i samme bekendtgørelse, afgivet nogen rapport vedrørende virkningerne af de iværksatte foranstaltninger. Endelig fandt ministeriet, at projektet ikke vedrørte overgangen fra den sociale arbejdsformidling til det almindelige arbejdsmarked i modsætning til,

hvad der var ansøgt om, og at det antal timer, som var tilbagelagt af deltagerne, var betydeligt lavere end fastsat i projektet.

19 Ministeriet afslog den klage, som Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening indgav over afgørelsen af 28. januar 2002. Ministeriet angav navnlig, at da forpligtelsen til at gennemføre projektet i overensstemmelse med ansøgningen var tilsidesat, var det ikke muligt efterfølgende at genoprette dette forhold som en formfejl. Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening anlagde derpå sag til prøvelse af ministeriets afgørelse ved Rechtbank te's-Gravenhagen, som imidlertid ikke gav sagsøgeren medhold, hvorefter denne iværksatte appel ved den forelæggende ret.

20 Raad van State har anført, at forvaltningsmyndigheden i medfør af Awb's artikel 4:46 normalt under den fase, hvor tilskuddet udbetales, kontrollerer, om det støttede projekt er blevet korrekt gennemført, og om de forpligtelser, som er knyttet hertil, er blevet overholdt. Hvad angår tilskud ydet inden for rammerne af ESF Regeling er det Raad van States opfattelse, at forvaltningsmyndigheden ikke har noget skøn efter Awb's artikel 4:46, stk. 2, og at støtten skal ophæves, hvis det fremgår, at bestemmelserne i ESF Regeling ikke er overholdt. Raad van State finder, at det er tilfældet i denne sag, da det i projektet beskrevne formål ikke er blevet opfyldt.

21 Efter den forelæggende rets opfattelse indeholder Awb's artikel 4:46 imidlertid kun grundlag for at ophæve tilskuddet og ikke for at kræve et allerede udbetalt beløb tilbagebetalt. Efter dens opfattelse indeholder endvidere kun Awb's artikel 4:57 grundlag for et sådant tilbagesøgningskrav, da denne bestemmelse indrømmer forvaltningsmyndigheden et skøn til iværksættelse heraf og til at foretage en interesseafvejning mellem myndighedernes og tilskudsmodtagerens interesser. Efter Raad van States opfattelse findes der imidlertid ikke nogen retsregel, som er til hinder for, at afgørelsen om at ophæve hele tilskuddet og kræve de allerede udbetalte beløb tilbage træffes ved en og samme afgørelse. Raad van State har angivet, at ministeriet har

erkendt, at det fra begyndelsen burde have vidst, at det tilstræbte formål ikke kunne opfyldes, hvorfor retten er af den opfattelse, at den tilsidesættelse af bestemmelserne i ESF Regeling, som er en følge af fællesskabsbestemmelserne, må tilregnes forvaltningsmyndigheden. Heraf konkluderer den forelæggende ret, at ministeriet ifølge det nationale princip om beskyttelse af den berettigede forventning burde have givet afkald på at kræve hele tilskudsbeløbet tilbage, og at national ret derfor ikke i denne sag indeholder grundlag for tilbagesøgningen.

22 Raad van State er imidlertid af den opfattelse, at der foreligger en forsømmelighed i den i artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 forudsatte betydning. Den forelæggende ret konstaterer herved, at Kongeriget Nederlandene ikke har truffet nogen foranstaltninger til at kræve de midler, der er gået tabt, tilbagebetalt i overensstemmelse med artikel 23, stk. 1, og rejser det spørgsmål, om denne fællesskabsretlige bestemmelse kan give medlemsstaten eller en forvaltningsmyndighed direkte beføjelse til at kræve midlerne tilbagebetalt. Endvidere rejser den forelæggende ret spørgsmålet, om det princip, der gælder i national ret for beskyttelse af den berettigede forventning, kan være mere vidtgående end det tilsvarende fællesskabsretlige princip.

Sag C-384/06

23 I 1998 ansøgte Gemeente Rotterdam (Rotterdam Kommune) om tilskud til et uddannelsesprojekt i henhold til ESF Regeling. Der blev ydet et tilskud på 483 108 NLG, som blev gjort betinget af, at projektet blev undergivet et særskilt administrativt tilsyn. Ved afgørelse af 28. maj 1999 blev tilskuddet for 1998 fastsat til 122 612,81 NLG, som var gjort betinget af, at tilsynet med projekterne blev gennemført i overensstemmelse med bestemmelserne i ESF Regeling. Gemeente Rotterdam indgav en klage til ministeriet, som ved afgørelse af 18. juli 2001, der blev truffet på grundlag

af Awb's artikel 4:49, stk. 1, litra a), og artikel 14 i ESF Regeling, ophævede afgørelsen af 28. maj 1999 tillige med tilskuddet og krævede de allerede udbetalte beløb tilbage. Ministeriet afslog den klage, som Gemeente Rotterdam indgav over afgørelsen af 28. maj 1999 og 18. juli 2001. Da Rechtbank te Rotterdam ikke gav Gemeente Rotterdam medhold i den af den anlagte sag, iværksatte kommunen appel ved den forelæggende ret.

24 Raad van State er for det første af den opfattelse, at afgørelsen om fastsættelse af tilskuddet ikke kunne gøres betinget, og at tilsidesættelsen af den pågældende betingelse ikke gav grundlag for den foretagne ophævelse. For det andet har den forelæggende ret konstateret, at Gemeente Rotterdam ikke har undergivet sit projekt et særskilt administrativt tilsyn, således som det kræves efter bestemmelserne i ESF Regeling.

25 Den forelæggende ret har endvidere konstateret, at myndighederne bevidst har undladt at foretage en tilbundsgående kontrol, og den er derfor af den opfattelse, at der ikke findes nogen faktiske forhold eller omstændigheder, som ministeriet ikke med rimelighed kunne have haft kendskab til, før den traf afgørelse om fastsættelse af tilskuddet som omhandlet i Awb's artikel 4:49, stk. 1, litra a). Efter Raad van States opfattelse havde afgørelsen om ophævelse af tilskuddet derfor ikke grundlag i Awb's artikel 4:49, stk. 1, litra a), og var heller ikke begrundet i nogen af de øvrige forhold, som er nævnt i denne artikels stk. 1.

Sag C-385/06

26 I 1998 ansøgte Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant om tilskud i medfør af ESF Regeling til et projekt for reintegrering af langtidsledige. Der blev bevilget et tilskud på 410 772 NLG, som var betinget af, at projektet blev undergivet

et særskilt administrativt tilsyn. Ved afgørelse af 22. juli 1999 blev tilskuddet fastsat til 185 892 NLG og dernæst ophævet ved generaldirektoratets afgørelse af 21. september 2000 i medfør af Awb's artikel 4:46, idet generaldirektoratet endvidere rejste krav om tilbagebetaling af de allerede udbetalte beløb. Ved afgørelse af 23. november 2001 afslog generaldirektoratet den klage, som blev indgivet af Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant, hvorved generaldirektoratet angav, at afgørelsen om at ophæve tilskuddet herefter var baseret på Awb's artikel 4:49 og ikke på denne lovs artikel 4:46. Afgørelsen af 23. november 2001 blev begrundet med, at generaldirektoratet ikke på det tidspunkt, da afgørelsen af 22. juli 1999 blev truffet, var bekendt med, at bestemmelserne i ESF Regeling var tilsidesat. Herefter anlagde Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant sag ved Rechtbank Breda til prøvelse af afgørelsen af 23. november 2001, som imidlertid ikke gav sammenslutningen medhold, hvorefter denne iværksatte appel ved den forelæggende ret.

27 Raad van State har konstateret, at Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant ikke har overholdt forpligtelsen til at undergive projektet et særskilt administrativt tilsyn, således som det kræves efter bestemmelserne i ESF Regeling. Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at generaldirektoratet ikke på tidspunktet for afgørelsen om tilskuddets fastsættelse kunne være uvidende om, at denne forpligtelse ikke var opfyldt. Generaldirektoratet fastsatte nemlig bevidst tilskuddet uden at kontrollere de bilag, som var fremlagt af Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant. Heraf konkluderer Raad van State, at generaldirektoratet ikke kunne basere ophævelsen af sin afgørelse på nogen af de forhold, som er nævnt i Awb's artikel 4:49, eller på artikel 15 i ESF Regeling. Efter Raad van States opfattelse fandtes der derfor ingen hjemmel i national ret til at ophæve tilskuddet efter fastsættelsen heraf. Disse begrænsninger i national ret i mulighederne for at kræve tilskuddet tilbagebetalt følger ifølge Raad van State af de nationale principper om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning.

28 Raad van State er imidlertid af den opfattelse, at tilsidesættelsen af bestemmelserne i ESF Regeling udgør en forsømmelighed ifølge artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88. Den fremhæver endvidere, at Kongeriget Nederlandene ikke har

truffet nogen foranstaltninger til tilbagesøgning af de allerede udbetalte midler i den i artikel 23, stk. 1, omhandlede forstand. Den rejser dels det spørgsmål, om medlemsstaten kan udlede en direkte beføjelse af denne fællesskabsforordning, dels, om medlemsstaten i bekræftende fald i medfør af en sådan beføjelse kan lade en af sine forvaltningsmyndigheder tilbagesøge de allerede udbetalte midler. Endelig er den nationale ret i tvivl om, hvorvidt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i national ret kan være mere vidtgående end det tilsvarende princip i fællesskabsretten.

29 Dette er baggrunden for, at Raad van State har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

Fælles spørgsmål i de tre sager

»1) a) Kan en medlemsstat, henholdsvis en forvaltningsmyndighed i denne stat, udlede en direkte beføjelse af en forordning, dvs. en beføjelse, som ikke har hjemmel i national ret?

b) I bekræftende fald, indeholder artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 […] beføjelse for en medlemsstat til at ophæve en afgørelse om fastsættelse af tilskud og kræve det udbetalte tilskud tilbagebetalt, når det forudsættes, at […] artikel 23 forpligter medlemsstaterne hertil i tilfælde af misbrug eller forsømmelighed i denne bestemmelses forstand?«

Spørgsmål i sag C-383/06

»2) I benægtende fald, medfører artikel 10 EF, sammenholdt med artikel 249 EF, at en national retsforskrift som artikel 4:57 i [Awb] — i henhold til hvilken fejlagtigt udbetalte tilskud og forskud kan tilbagekræves — skal fortolkes i overensstemmelse med forordning [nr. 4253/88]?«

Fælles spørgsmål i sag C-384/06 og C-385/06

»2) I benægtende fald, medfører artikel 10 EF, sammenholdt med artikel 249 EF, at en national retsforskrift som artikel 4:49, stk. 1, i [Awb] — i henhold til hvilken forvaltningsmyndigheden kan ophæve afgørelsen om fastsættelse af tilskuddet eller ændre den til skade for modtageren [enten] på grund af faktiske omstændigheder eller forhold, som den ikke med rimelighed kunne have kendskab til på det tidspunkt, da tilskuddet blev fastsat, og som ville have medført, at det var blevet fastsat til et lavere beløb end i afgørelsen om tilskuddet, [eller] såfremt tilskuddet var urigtigt fastsat og tilskudsmodtageren vidste eller burde have vidst det, [eller] såfremt tilskudsmodtageren efter fastsættelsen af tilskuddet ikke har opfyldt de forpligtelser, der er knyttet hertil — skal fortolkes i overensstemmelse med forordning [nr. 4253/88]?«

Fælles spørgsmål i de tre sager

»3) I bekræftende fald, begrænses denne fortolkning af almindelige retsgrundsætninger, der udgør en del af fællesskabsretten, navnlig principperne om retssikkerhed og om beskyttelse af den berettigede forventning?«

Spørgsmål i sag C-383/06

»4) a) Såfremt spørgsmål 3 besvares bekræftende, opstår der med hensyn til denne begrænsning spørgsmålet om, hvorvidt de nationale principper om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning kan være mere vidtgående end de almindelige retsgrundsætninger i fællesskabsretten — navnlig retsgrundsætningerne om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning — som skal overholdes ved anvendelsen af forordning [nr. 4253/88]?

b) Endvidere spørges, om det har nogen betydning for anvendelsen af fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning, at det må tilregnes den medlemsstat selv, som yder tilskuddet, at tilskudsmodtageren ikke har overholdt de forpligtelser, der er knyttet til udbetalingen heraf, og som følger af de relevante bestemmelser i fællesskabsretten?«

Fælles spørgsmål i sag C-384/06 og C-385/06

»4) Såfremt spørgsmål 3 besvares bekræftende, opstår der med hensyn til denne begrænsning spørgsmålet om, hvorvidt de nationale principper om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning, der ligger til grund for artikel 4:49, stk. 1, i [Awb], kan være mere vidtgående end de almindelige retsgrundsætninger i fællesskabsretten — navnlig retsgrundsætningerne om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning — som skal overholdes ved anvendelsen af forordning [nr. 4253/88]?

5) Endvidere spørges, om det på baggrund af artikel 10 EF har nogen betydning ved anvendelsen af fællesskabsrettens retsgrundsætninger om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning, at tilskudsmodtageren er en offentligretlig juridisk person?«

Spørgsmål i sag C-385/06

»6) Medfører artikel 23, stk. 1, i forordning [nr. 4253/88] også, at afgørelsen om udbetalingen af tilskud skal ophæves, og de udbetalte beløb tilbagekræves, såfremt det er ubestridt, at medlemsstaten allerede har tilbagebetalt [ESF] det fejlagtigt udbetalte tilskud, eller der i hvert fald er truffet foranstaltning hertil, og såfremt ophævelsen og tilbagekrævningen skal ske enten i medfør af forordningens artikel 23, stk. 1, eller i medfør af artikel 4:49, stk. 1, i [Awb], fortolket i overensstemmelse med forordningen?

7) Såfremt der ikke består nogen forpligtelse efter artikel 23, stk. 1, i forordning [nr. 4253/88] til at ophæve afgørelsen og tilbagekræve tilskuddet, findes der da andre bestemmelser i fællesskabsretten, såsom artikel 4, stk. 1, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1), hvorefter der påhviler medlemsstaten en direkte forpligtelse eller en forpligtelse på grundlag af artikel 4:49, stk. 1, [Awb], fortolket i overensstemmelse med forordningen, til at ophæve og tilbagekræve tilskud af den art, som er udbetalt i denne sag i strid med fællesskabsretten?«

30 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 22. november 2006 er sagerne C-383/06 — C-385/06 blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt domsafsigelsen.

Om de præjudicielle spørgsmål

De præjudicielle spørgsmål vedrørende anvendelsen af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 samt artikel 10 EF og 249 EF

31 Med det første spørgsmål i hver af hovedsagerne ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en fællesskabsforordning, dvs. i denne sag artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, udgør et relevant retsgrundlag for de nationale myndigheder til at tilbagekræve beløb, som er fejlagtigt udbetalt inden for rammerne af de europæiske strukturfonde. Såfremt disse spørgsmål besvares benægtende, ønsker den forelæggende ret med det andet spørgsmål oplyst, om artikel 10 EF og 249 EF kan anvendes som retsgrundlag for at fortolke den nationale lovgivning i overensstemmelse med forordningen. Såfremt artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 ikke medfører nogen forpligtelse til at ophæve afgørelsen eller tilbagekræve de fejlagtigt udbetalte midler, spørger den forelæggende ret endvidere med det syvende spørgsmål, om forordning nr. 2988/95 udgør et relevant retsgrundlag for tilbagekrævningen af sådanne midler.

Indlæg for Domstolen

32 Ifølge Gemeente Rotterdam og Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant giver artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 ikke medlemsstaterne nogen beføjelse til at tilbagekræve fejlagtigt udbetalte midler. Bestemmelsen pålægger derimod medlemsstaterne at fastsætte procedurer herfor.

33 Den tyske og tjekkiske regering har foreslået, at det første spørgsmål besvares bekræftende. Den nederlandske regering er af den opfattelse, at selv om en medlemsstat har en direkte beføjelse i medfør af en fællesskabsforordning, gælder dette ikke for artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, da denne bestemmelse ganske vist fastslår princippet om tilbagekrævning af midlerne, men overlader det til den nationale ret at fastsætte de nærmere bestemmelser for tilbagekrævningen. Den tyske regering er dog af den opfattelse, at anvendelsen af forordningens artikel 23, stk. 1, ikke er til hinder for, at de nationale myndigheder påberåber sig bestemmelsen med henblik på midlernes tilbagekrævning, såfremt dette er muligt efter national ret. Efter den tjekkiske regerings opfattelse er det ikke nødvendigt, at beføjelsen har særskilt hjemmel i national ret, men blot, at national ret fastsætter procedureregler for tilbagekrævningen.

34 Vedrørende det syvende spørgsmål har den nederlandske regering og Kommissionen anført, at forordning nr. 2988/95 ikke indeholder en selvstændig hjemmel for de nationale myndigheder til at træffe foranstaltninger over for uregelmæssigheder, men blot fastsætter generelle bestemmelser, idet forordning nr. 4253/88 specielt vedrører de europæiske strukturfonde.

Domstolens svar

35 Det skal indledningsvis fastslås, at det fremgår af selve ordlyden af artikel 249, stk. 2, EF, at fællesskabsforordninger gælder umiddelbart i medlemsstaterne.

36 Hvad angår anvendelsen af strukturfondene bemærkes, at det bestemmes i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2052/88, at fællesskabsaktionen fastlægges ved et snævert samråd mellem Kommissionen, den pågældende medlemsstat og de myndigheder på nationalt, regionalt, lokalt eller andet plan, som udpeges af medlemsstaten. I øvrigt fremgår det af sjette betragtning til forordning nr. 2082/93, at i medfør af

nærhedsprincippet skal iværksættelsen af interventionsformerne — med forbehold af Kommissionens beføjelser, bl.a. som ansvarlig for forvaltningen af Fællesskabets finansielle midler — hovedsageligt ske på medlemsstaternes ansvar og udøves af disse på det mest hensigtsmæssige decentraliserede plan, henset til forholdene i den enkelte medlemsstat.

37 Domstolen har fastslået, at dette princip fremgår af artikel 23, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 4253/88, hvorefter medlemsstaterne for at sikre et godt resultat af de aktioner, der gennemføres af offentlige eller private initiativtagere, i forbindelse med iværksættelsen af aktionerne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til regelmæssigt at konstatere, om de af Fællesskabet finansierede aktioner er gennemført korrekt, forebygge og forfølge uregelmæssigheder samt kræve tilbagebetalt midler, der er gået tabt som følge af misbrug eller forsømmelighed (jf. dom af 22.1.2004, sag C-271/01, COPPI, Sml. I, s. 1029, præmis 40).

38 Desuden ville det være uforeneligt med den pligt, som de nationale myndigheder har i henhold til artikel 23, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 4253/88 til at tilbagesøge beløb, der er udbetalt med urette eller på grund af uregelmæssigheder, at en medlemsstat kunne udøve et skøn med hensyn til, om det er hensigtsmæssigt at kræve tilbagebetaling af sådanne fællesskabsmidler, der er udbetalt med urette eller på grund af uregelmæssigheder (jf. analogt, hvad angår artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21.4.1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633, præmis 22).

39 Det skal herom endelig tilføjes, at forordning nr. 4253/88, og ikke forordning nr. 2988/95, udgør det relevante retsgrundlag for tilbagesøgningspligten, idet sidstnævnte forordning, som anført af Kommissionen, kun indeholder generelle

bestemmelser for udøvelse af kontrol og iværksættelse af sanktioner af hensyn til beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser. Tilbagesøgningen skal derfor ske på grundlag af den førstnævnte forordnings artikel 23, stk. 1.

40 Det følger af samtlige de anførte betragtninger, at det første og sjette spørgsmål skal besvares med, at artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 medfører en forpligtelse for medlemsstaterne til at kræve midler tilbagebetalt, som er gået tabt på grund af misbrug eller forsømmelighed, uden at det er nødvendigt, at national ret hjemler en beføjelse hertil.

41 Besvarelsen af dette spørgsmål gør det overflødigt at besvare det andet spørgsmål, som er stillet i de tre sager.

Spørgsmålene om anvendelsen af principperne om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet, om betydningen af, at tilskudsmodtageren er en offentligretlig person, og om tilbagebetalingen af tilskuddet til Fællesskabet

42 I det omfang, der efter ordlyden af de præjudicielle spørgsmål i forelæggelsesafgørelsen er tvivl om, hvorvidt det er nødvendigt at besvare det tredje og fjerde spørgsmål, bemærkes, at eftersom det med hensyn til disse spørgsmål påhviler Domstolen som led i den samarbejdsprocedure, der er indført ved artikel 234 EF, at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den, tilkommer det i givet fald Domstolen at omformulere de spørgsmål, der forelægges den (jf. dom af 28.11.2000, sag C-88/99, Roquette Frères, Sml. I, s. 10465, præmis 18, af 20.5.2003, sag C-469/00, Ravil, Sml. I, s. 5053, præmis 27, af 4.5.2006, sag C-286/05, Haug, Sml. I, s. 4121, præmis 17, og af 4.10.2007, sag C-429/05, Rampion og Godard, Sml. I, s. 8017, præmis 27).

43 Spørgsmålene fra den forelæggende ret må forstås således, at denne anser det for hensigtsmæssigt at få oplyst, om der ved anvendelsen af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 skal tages hensyn til retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som disse principper opfattes i fællesskabsretten. I bekræftende fald spørger den forelæggende ret, om disse principper kan forstås i videre betydning i national ret end i fællesskabsretten, og navnlig, om en tilskudsmodtager, som har gjort sig skyldig i forsømmelighed eller misbrug i den forstand, hvori disse udtryk er anvendt i artikel 23, stk. 1, kan påberåbe sig disse principper, når den forvaltningsmyndighed, som har behandlet sagen, har begået en fejl ved bevillingen af midlerne. I øvrigt ønsker den forelæggende ret med sit femte og sjette spørgsmål oplyst, om det kan have nogen betydning for anvendelsen af de principper, som ligger til grund for tilbagekrævningen af midlerne, at tilskudsmodtageren er en offentligretlig person, eller at den pågældende medlemsstat har tilbagebetalt Fællesskabet midlerne.

Indlæg for Domstolen

44 Gemeente Rotterdam og Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant har anført, at der ikke i den foreliggende sag gælder noget fællesskabsretligt princip om beskyttelse af den berettigede forventning, som har forrang for det nationale princip herom. Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant finder i øvrigt, at Fællesskabets interesser ikke berøres af, at man på nationalt plan undlader at tilbagekræve midlerne af tilskudsmodtageren.

45 Den nederlandske regering har anført, at der ikke, når tilbagesøgningen sker på grundlag af national lovgivning, er noget til hinder for, at de nationale principper om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning er mere vidtgående end de tilsvarende generelle principper på fællesskabsplan. Ved anvendelsen af disse principper kan der tages hensyn til handlemåden hos den myndighed, som har bevilget midlerne. Under den mundtlige forhandling har den nederlandske regering præciseret, at de beløb fra strukturfondene, som er bevilget med urette, er blevet tilbagebetalt Fællesskabet.

46 Kommissionen har foreslået en omgruppering af spørgsmålene og en besvarelse af dem under hensyntagen til de principper, Domstolen har opstillet i dommen i sagen Deutsche Milchkontor m.fl. og i dommen af 19. september 2002, Huber (sag C-336/00, Sml. I, s. 7699). Efter Kommissionens opfattelse er det ifølge artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 udelukket at anvende de principper om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning, som er anerkendt i en medlemsstats nationale ret, hvis resultatet er, at kravet om tilbagesøgningen af de med urette udbetalte midler opgives, uanset at tilskudsmodtageren er i ond tro. I modsat fald er fællesskabsretten ikke til hinder for, at der tages hensyn til disse principper ved tilbagesøgningen af midler, der er udbetalt med urette, når de nationale myndigheder har begået fejl eller forsømmeligheder, dog forudsat, at Fællesskabets interesse tilgodeses fuldt ud.

47 Alle intervenienter ved Domstolen er af den opfattelse, at det er uden betydning for anvendelse af reglerne om tilbagesøgning, at tilskudsmodtageren er en offentligretlig person.

Domstolens bemærkninger

48 Det skal indledningsvis bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at tvister vedrørende tilbagesøgning af beløb, der er udbetalt med urette i henhold til fællesskabsretten, i mangel af fællesskabsretlige forskrifter skal afgøres af de nationale domstole under anvendelse af disses nationale ret, med de begrænsninger, der følger af fællesskabsretten (jf. dommen i sagen Deutsche Milchkontor m.fl., præmis 19, Huber-dommen, præmis 55, og dom af 21.6.2007, sag C-158/06, ROM-projecten, Sml. I, s. 5103, præmis 23). Domstolen har fastsat visse af disse begrænsninger.

49 For det første må anvendelsen af national ret ikke berøre fællesskabsrettens anvendelse og effektivitet. Dette vil navnlig være tilfældet, såfremt anvendelsen heraf i praksis umuliggør tilbagesøgningen af retsstridigt udbetalte midler (jf. dommen i sagen Deutsche Milchkontor m.fl., præmis 21 og 22). Det tilkommer derfor i

princippet den nationale domstol at anvende national ret samtidig med, at den sikrer fællesskabsrettens fulde virkning, hvilket kan indebære, at den nationale domstol må tilsidesætte en national bestemmelse, som er til hinder herfor, eller at den må fortolke en national bestemmelse, der udelukkende er vedtaget med interne situationer for øje (jf. bl.a. dom af 8.11.2005, sag C-443/03, Leffler, Sml. I, s. 9611, præmis 51).

50 Anvendelsen af national ret må endvidere ikke medføre forskelsbehandling i forhold til de procedurer, der gælder for nationale tvister af samme art, og de nationale myndigheder skal udvise den samme omhu og følge en fremgangsmåde, som ikke gør tilbagesøgningen af de pågældende beløb mere vanskelig end i lignende tilfælde om gennemførelsen af tilsvarende nationale bestemmelser (jf. dommen i sagen Deutsche Milchkontor m.fl., præmis 23).

51 Den nationale ret i hovedsagerne er således forpligtet til, når der er indbragt en sag for den med krav om tilbagesøgning af midler, der er gået tabt på grund af misbrug eller forsømmelighed, at påse overholdelsen af den forpligtelse, som fremgår af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, og om nødvendigt tilsidesætte eller fortolke en national retsregel, såsom bestemmelsen i Awb, der er udfærdiget til regulering af rent interne situationer, såfremt denne er til hinder for tilbagesøgningen.

52 Som det fremgår af Domstolens faste praksis, kan det således ikke anses for at være i strid med fællesskabsretten, at den nationale ret hvad angår ophævelsen af forvaltningsakter og tilbagesøgning af finansielle ydelser, som den offentlige forvaltning har udbetalt med urette, tager hensyn til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet samtidig med, at legalitetsprincippet iagttages, da disse principper udgør en del af Fællesskabets retsorden (jf. dommen i sagen Deutsche Milchkontor m.fl., præmis 30, dom af 9.10.2001, forenede sager C-80/99 — C-82/99, Flemmer m.fl., Sml. I, s. 7211, præmis 60, Huber-dommen, præmis 56, og dommen i sagen ROM-projecten, præmis 24). Disse principper må anvendes særligt strikte, hvor der er tale om regler, som kan have økonomiske virkninger (jf. dom af

16.3.2006, sag C-94/05, Emsland-Stärke, Sml. I, s. 2619, præmis 43, og af 26.10.2006, sag C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun, Sml. I, s. 10211, præmis 79, samt dommen i sagen ROM-projecten, præmis 26).

53 Som det er fastslået ovenfor i den foreliggende doms præmis 40, medfører artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 imidlertid en forpligtelse for medlemsstaterne til at kræve tilbagebetalt midler, der er gået tabt på grund af misbrug eller forsømmelighed, uden at det er nødvendigt, at national ret hjemler en beføjelse hertil. Følgelig skal anvendelsen af principperne om retssikkerhed og beskyttelse af den berettigede forventning ske i overensstemmelse med fællesskabsrettens regler.

54 Herved bemærkes, at det bestemmes i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2052/88 vedrørende strukturfondene, at fællesskabsaktionen fastlægges ved et snævert samråd mellem Kommissionen, medlemsstaterne og de kompetente myndigheder og organer i medlemsstaterne. Dette samråd er endvidere kendetegnet ved, at medlemsstaterne er subsidiært ansvarlige over for Fællesskabet for beløb fra strukturfondene, som er gået tabt på grund af misbrug eller forsømmelighed. Gennemførelsesbestemmelserne hertil er indeholdt i artikel 23 og 24 i forordning nr. 4253/88, som Domstolen har angivet må fortolkes under ét (jf. COPPI-dommen, præmis 27-29), og i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1681/94. Det er herved uden betydning for anvendelsen af de omhandlede principper, at tilskudsmodtageren er en offentligretlig person.

55 I øvrigt kræver princippet om, at anvendelsen af den nationale lovgivning ikke må skade fællesskabsrettens anvendelse og effektivitet, at Fællesskabets interesser tilgodeses fuldt ud ved anvendelsen af en retsforskrift som Awb's artikel 4:49 og 4:57, som ifølge den forelæggende ret giver de nationale forvaltningsmyndigheder et skøn til at tilbagekræve midler, der er udbetalt med urette, og hvorefter modtageren af midlerne kan påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. i denne

retning dommen i sagen Deutsche Milchkontor m.fl., præmis 32, og dommen i sagen Flemmer m.fl., præmis 61, samt Huber-dommen, præmis 57).

56 Det bemærkes herved, at Domstolen tidligere har fastslået, at den ordning for ydelse af tilskud, som er fastlagt i Fællesskabets lovgivning, navnlig er baseret på, at tilskudsmodtageren skal opfylde en række forpligtelser, som giver den pågældende ret til udbetaling af det fastsatte finansielle tilskud. Det fremgår af artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 4253/88, at hvis tilskudsmodtageren ikke opfylder alle disse forpligtelser, er Kommissionen berettiget til at revurdere omfanget af sine forpligtelser. Hvad angår anvendelsen af samme forordnings artikel 23, stk. 1, kan en tilskudsmodtager i en situation, hvor denne ikke har gennemført uddannelsesforanstaltninger i overensstemmelse med vilkårene for ydelse af tilskuddet, ikke under henvisning til principperne om beskyttelse af den berettigede forventning og af velerhvervede rettigheder kræve udbetalt saldoen for det samlede oprindeligt bevilgede tilskud (jf. i denne retning Rettens dom af 15.9.1998, sag T-142/97, Branco mod Kommissionen, Sml. II, s. 3567, præmis 97 og 105 (appel forkastet ved Domstolens kendelse af 12.11.1999, sag C-453/98 P, Branco mod Kommissionen, Sml. I, s. 8037) og af 16.9.1999, sag T-182/96, Partex mod Kommissionen Sml. II, s. 2673, præmis 190 (appel forkastet ved Domstolens kendelse af 8.3.2001, sag C-465/99 P, Partex mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser)). Endelig kan en tilskudsmodtager, der har gjort sig skyldig i en åbenbar overtrædelse af gældende regler, ikke påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. Domstolens dom af 12.12.1985, sag 67/84, Sideradria mod Kommissionen Sml. s. 3983, præmis 21).

57 Det fremgår af den forelæggende rets præciseringer i hovedsagerne, dels at afgørelserne om bevilling af midler var betinget af, at tilskudsmodtagerne overholdt bestemmelserne i ESF Regeling, navnlig forpligtelsen til at undergive projekterne et særskilt administrativt tilsyn, dels at disse regler mere eller mindre bevidst ikke er blevet overholdt. Det tilkommer derfor den nationale ret at vurdere, om tilskudsmodtagerne under hensyn såvel til deres egen som forvaltningens handlemåde lovligt kan påberåbe sig fællesskabsrettens retssikkerhedsprincip og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning over for tilbagesøgningskravet.

58 I øvrigt fremgår det af den nederlandske regerings og Kommissionens indlæg under den mundtlige forhandling, at de midler, som er udbetalt med urette, er blevet tilbagebetalt Fællesskabet. Da artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 imidlertid medfører en forpligtelse for medlemsstaterne til at kræve de midler tilbagebetalt, som er gået tabt på grund af misbrug eller forsømmelighed, fritager den omstændighed, at medlemsstaten har tilbagebetalt Fællesskabet midlerne, ikke i sig selv denne fra at kræve dem tilbagebetalt.

59 Det følger af samtlige de anførte betragtninger, at de forelagte spørgsmål må besvares med, at tilbagesøgningen af midler, der er gået tabt på grund af misbrug eller forsømmelighed, skal ske på grundlag af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 og i overensstemmelse med reglerne i national ret, dog forudsat, at anvendelsen af national ret ikke begrænser fællesskabsrettens anvendelse og effektivitet og ikke i praksis umuliggør tilbagesøgningen af de beløb, som er udbetalt med urette. Det tilkommer den nationale ret at sikre, at fællesskabsretten overholdes fuldt ud, ved om nødvendigt at tilsidesætte eller fortolke nationale retsforskrifter, såsom Awb, der måtte være til hinder herfor. Den nationale ret kan anvende fællesskabsrettens retssikkerhedsprincip og princip om beskyttelse af den berettigede forventning ved vurderingen af den handlemåde, der er blevet fulgt såvel af modtagerne af de midler, som er gået tabt, som af forvaltningen, forudsat at Fællesskabets interesser fuldt ud tilgodeses. Det er herved uden betydning, at tilskudsmodtageren er en offentligretlig person.

Sagsomkostningerne

60 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i de sager, 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 afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

1) Artikel 23, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2082/93 af 20. juli 1993, medfører en forpligtelse for medlemsstaterne til at kræve midler tilbagebetalt, som er gået tabt på grund af misbrug eller forsømmelighed, uden at det er nødvendigt, at national ret hjemler en beføjelse hertil.

2) Tilbagesøgningen af midler, der er gået tabt på grund af misbrug eller forsømmelighed, skal ske på grundlag af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, som ændret ved forordning nr. 2082/93, og i overensstemmelse med reglerne i national ret, dog forudsat, at anvendelsen af national ret ikke begrænser fællesskabsrettens anvendelse og effektivitet og ikke i praksis umuliggør tilbagesøgningen af de beløb, som er udbetalt med urette. Det tilkommer den nationale ret at sikre, at fællesskabsretten overholdes fuldt ud, ved om nødvendigt at tilsidesætte eller fortolke nationale retsforskrifter såsom forvaltningsloven (Algemene wet bestuursrecht), der måtte være til hinder herfor. Den nationale ret kan anvende fællesskabsrettens retssikkerhedsprincip og princip om beskyttelse af den berettigede forventning ved vurderingen af den handlemåde, der er blevet fulgt såvel af modtagerne af de midler, som er gået tabt, som af forvaltningen, forudsat at Fællesskabets interesser fuldt ud tilgodeses. Det er herved uden betydning, at tilskudsmodtageren er en offentligretlig person.

Underskrifter