ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

1 oktober 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Structuurfondsen – Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) – Verordening (EG) nr. 1083/2006 – Artikel 2, punt 7 – Begrip ‚onregelmatigheid' – Inbreuk op een bepaling van het Unierecht als gevolg van een handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer – Benadeling van de algemene begroting van de Europese Unie – Insolventie van de enige handelspartner van de begunstigde"

In zaak C-743/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Rēzeknes tiesa (rechter in eerste aanleg Rēzekne, Letland) bij beslissing van 20 november 2018, ingekomen bij het Hof op 28 november 2018, in de procedure

LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs"

tegen

Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

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

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: M. Aleksejev, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 december 2019,

gelet op de opmerkingen ingediend door:

– LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs", vertegenwoordigd door L. Rasnačs, advokāts, en E. Petrocka-Petrovska, juriste,

– Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra, vertegenwoordigd door A. Pavlovs, A. Šļakota en I. Šate,

– de Letse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door V. Kalniņa en I. Kucina, vervolgens door V. Kalniņa en V. Soņeca als gemachtigden,

* Procestaal: Lets.

– de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vláčil en J. Očková als gemachtigden,

– de Estse regering, vertegenwoordigd door N. Grünberg als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Pardo Quintillán en E. Kalniņš als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 april 2020,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, punt 7, van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB 2006, L 210, blz. 25), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 539/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 16 juni 2010 (PB 2010, L 158, blz. 1) (hierna: „verordening nr. 1083/2006").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs" (hierna: „EMM") en Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (investerings- en ontwikkelingsagentschap van de Republiek Letland; hierna: „agentschap") over de ontbinding door deze laatste van een met EMM gesloten overeenkomst inzake de toekenning van medefinanciering door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), wegens het begaan van ernstige onregelmatigheden door EMM.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 2988/95

3 In de vijfde overweging van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB 1995, L 312, blz. 1) staat te lezen dat „de gedragingen die als onregelmatigheden worden aangemerkt, evenals de administratieve maatregelen en sanctie die erop van toepassing zijn, overeenkomstig deze verordening in [sectorale] regelingen worden bepaald".

4 Artikel 1, lid 2, van die verordening bepaalt het volgende:

„Onder onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht verstaan die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave."

5 Artikel 4 van deze verordening luidt als volgt:

„1. Iedere onregelmatigheid leidt in de regel tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel:

– door de verplichting de verschuldigde bedragen te betalen of de wederrechtelijk geïnde bedragen terug te betalen;

[…]

2. De toepassing van de in lid 1 bedoelde maatregelen wordt beperkt tot de ontneming van het verkregen voordeel, vermeerderd met de rente […] in geval van een daartoe strekkende bepaling.

[…]

4. De in dit artikel bedoelde maatregelen worden niet als sancties beschouwd."

6 Artikel 5, lid 1, van diezelfde verordening bepaalt het volgende:

„Opzettelijk of uit nalatigheid begane onregelmatigheden kunnen tot de volgende administratieve sancties leiden […]."

Verordening nr. 1083/2006

7 De overwegingen 60, 65 en 66 van verordening nr. 1083/2006 zijn als volgt verwoord:

„(60) In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel moeten, behoudens in de uitzonderingen waarin is voorzien bij [verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende het EFRO en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1783/1999 (PB 2006, L 210, blz. 1)], [verordening (EG) nr. 1081/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1784/1999 (PB 2006, L 210, blz. 12] en [verordening (EG) nr. 1084/2006 van 11 juli 2006 tot oprichting van het Cohesiefonds en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1164/94 (PB 2006, L 210, blz. 79)], nationale regels over de subsidiabiliteit van de uitgaven worden toegepast.

[…]

(65) Overeenkomstig het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel zijn in de eerste plaats de lidstaten verantwoordelijk voor de uitvoering van en de controle op de bijstandsverlening.

(66) Om de efficiënte en correcte uitvoering van de operationele programma's te garanderen moet worden bepaald aan welke verplichtingen de lidstaten moeten voldoen wat betreft de beheers- en controlesystemen, de certificering van de uitgaven en de preventie, opsporing en correctie van onregelmatigheden of inbreuken op de communautaire wetgeving. […]"

8 Artikel 1 van deze verordening draagt het opschrift „Toepassingsgebied" en luidt als volgt:

„Bij deze verordening worden de algemene bepalingen vastgesteld met betrekking tot het [EFRO], het Europees Sociaal Fonds (ESF) (hierna de ‚structuurfondsen' genoemd) en het Cohesiefonds, onverminderd de specifieke bepalingen die in de verordeningen [nr. 1080/2006], [nr. 1081/2006] en [nr. 1084/2006] zijn vastgesteld.

Bij deze verordening worden de doelstellingen vastgesteld waartoe de structuurfondsen en het Cohesiefonds (hierna de ‚fondsen' genoemd) moeten bijdragen, de criteria waaraan de lidstaten en de regio's moeten voldoen om voor bijstand uit deze fondsen in aanmerking te komen, de beschikbare financiële middelen en de criteria voor de toewijzing daarvan.

Bij deze verordening wordt het kader voor het cohesiebeleid vastgesteld, met inbegrip van de methode voor de vaststelling van de strategische richtsnoeren van de Gemeenschap inzake cohesie, het nationale strategische referentiekader en het verloop van het onderzoek op communautair niveau.

Te dien einde worden bij deze verordening de op een verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten en de Commissie gebaseerde beginselen en bepalingen betreffende het partnerschap, de programmering, de evaluatie, het beheer, met inbegrip van het financiële beheer, het toezicht en de controle vastgesteld."

9 Artikel 2 van deze verordening bepaalt het volgende:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

1) ‚operationeel programma': het document dat door een lidstaat is ingediend en door de Commissie is goedgekeurd, waarin een ontwikkelingsstrategie wordt uiteengezet die gebaseerd is op een coherent geheel van prioriteiten, en voor de realisatie waarvan een beroep wordt gedaan op bijstand uit een fonds, of, in het geval van de convergentiedoelstelling, uit het Cohesiefonds en het EFRO;

2) ‚prioritaire as': een van de prioriteiten van de in een operationeel programma uiteengezette strategie, die bestaat uit een groep concrete acties die met elkaar verband houden en specifieke, meetbare doelstellingen hebben;

3) ‚concrete actie': een project dat, of een groep projecten die door de beheersautoriteit van het betrokken operationele programma of onder haar verantwoordelijkheid volgens de door het Comité van toezicht vastgestelde criteria is gekozen en dat/die door een of meer begunstigden ten uitvoer wordt gelegd ter verwezenlijking van de doelstellingen van het prioritaire as waaronder het project of de groep projecten valt;

4) ‚begunstigde': een actor, instantie of onderneming uit de overheids- of de privésector die belast is met het initiatief nemen tot of het initiatief nemen tot en de tenuitvoerlegging van concrete acties. […]

[…]

7) ‚onregelmatigheid': elke inbreuk op een bepaling van het gemeenschapsrecht als gevolg van een handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer waarbij de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld."

10 Artikel 56, lid 4, van dezelfde verordening luidt:

„De regels inzake de subsidiabiliteit van de uitgaven worden op nationaal niveau vastgesteld onder voorbehoud van de uitzonderingen die bij de specifieke verordeningen voor elk fonds zijn vastgesteld. Zij hebben betrekking op alle uitgaven die in het kader van het operationele programma worden gedeclareerd."

11 Artikel 58 van verordening nr. 1083/2006 bepaalt het volgende:

„De door de lidstaten opgezette beheers- en controlesystemen voor de operationele programma's voorzien in:

[…]

h) procedures voor de verslaglegging over en het toezicht op onregelmatigheden en voor de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen."

12 Artikel 60 van deze verordening luidt als volgt:

„De beheersautoriteit is ervoor verantwoordelijk dat het operationele programma overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer wordt beheerd en uitgevoerd, en moet met name:

a) erop toezien dat de concrete acties voor financiering worden geselecteerd met inachtneming van de voor het operationele programma geldende criteria en gedurende de hele uitvoeringsperiode in overeenstemming zijn met de geldende communautaire en nationale voorschriften;

b) verifiëren of de medegefinancierde producten en diensten zijn geleverd en of de voor de concrete acties door de begunstigden gedeclareerde uitgaven daadwerkelijk zijn gedaan en met de communautaire en nationale voorschriften in overeenstemming zijn; […]

[…]"

13 Artikel 70 van die verordening bepaalt het volgende:

„1. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het beheer en de controle van de operationele programma's, in het bijzonder door middel van de volgende maatregelen:

a) zij zorgen ervoor dat beheers- en controlesystemen voor operationele programma's worden ingesteld overeenkomstig de artikelen 58 tot en met 62, en dat deze systemen doeltreffend functioneren;

b) zij voorkomen onregelmatigheden, sporen ze op en corrigeren ze en vorderen onverschuldigd betaalde bedragen terug, in voorkomend geval verhoogd met rente wegens laattijdige betaling. Zij stellen de Commissie in kennis van onregelmatigheden en houden haar op de hoogte van het verloop van administratieve en gerechtelijke procedures.

2. Als bedragen die onverschuldigd aan een begunstigde zijn betaald, niet kunnen worden teruggevorderd, is de lidstaat verantwoordelijk voor de terugbetaling van die voor de algemene begroting van de Europese Unie verloren gegane bedragen, indien is aangetoond dat het verlies door zijn onregelmatigheid of nalatigheid is berokkend.

[…]"

14 Artikel 98, leden 1 en 2, van die verordening luidt als volgt:

„1. In eerste instantie is het aan de lidstaten om onregelmatigheden te onderzoeken, op te treden wanneer een belangrijke wijziging wordt geconstateerd die de aard of de voorwaarden van de uitvoering of de controle van concrete acties of operationele programma's beïnvloedt, en de nodige financiële correcties te verrichten.

2. De lidstaat past de financiële correcties toe die noodzakelijk zijn in verband met eenmalige of systematische onregelmatigheden die bij concrete acties of operationele programma's zijn geconstateerd. De door de lidstaat verrichte correcties bestaan in een volledige of gedeeltelijke intrekking van de overheidsbijdrage aan het operationele programma. De lidstaat houdt rekening met de aard en de ernst van de onregelmatigheden en met het financiële verlies voor de fondsen.

[…]"

Verordening nr. 1828/2006

15 Artikel 1 van verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1083/2006 en van verordening nr. 1080/2006 (PB 2006, L 371, blz. 1, met rectificatie in PB 2007, L 45, blz. 3) bepaalt het volgende:

„Bij deze verordening worden uitvoeringsbepalingen vastgesteld voor verordening [nr. 1083/2006] en verordening [nr. 1080/2006] wat betreft:

[…]

d) onregelmatigheden;

[…]"

16 Artikel 13, lid 1, van die verordening luidt:

„Voor de selectie en goedkeuring van concrete acties uit hoofde van artikel 60, onder a), van verordening [nr. 1083/2006] draagt de beheersautoriteit er zorg voor dat de begunstigden worden geïnformeerd over de specifieke voorwaarden betreffende de in het kader van de concrete actie te leveren producten of diensten, het financieringsplan, de uitvoeringstermijn en de financiële en andere informatie die moet worden bewaard en medegedeeld.

Zij vergewist zich ervan dat de begunstigde in staat is aan deze voorwaarden te voldoen, voordat de goedkeuringsbeschikking wordt vastgesteld."

17 Artikel 27 van die verordening, dat deel uitmaakt van afdeling 4 ervan met het opschrift „Onregelmatigheden", bepaalt het volgende:

„Voor de toepassing van deze afdeling wordt verstaan onder:

a) ‚economisch subject': elke natuurlijke of rechtspersoon of andere instantie die betrokken is bij de uitvoering van de bijstandsmaatregelen van de fondsen, met uitzondering van de lidstaten in de uitoefening van hun prerogatieven van openbaar gezag;

[…]

c) ‚vermoeden van fraude': onregelmatigheid die aanleiding geeft tot het inleiden van een administratieve en/of gerechtelijke procedure in de lidstaat om na te gaan of er sprake is van een opzettelijke handeling, in het bijzonder van fraude in de zin van artikel 1, lid 1, onder a), van de [overeenkomst, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, ondertekend te Brussel op 26 juli 1995 (PB 1995, C 316, blz. 48)];

[…]"

18 Artikel 28, lid 1, van diezelfde verordening luidt als volgt:

„Onverminderd de andere verplichtingen uit hoofde van artikel 70 van verordening [nr. 1083/2006], zenden de lidstaten de Commissie binnen twee maanden na afloop van elk kwartaal een overzicht toe van de onregelmatigheden waarvoor een eerste administratieve of gerechtelijke vaststelling is opgemaakt.

In dat overzicht verstrekken zij in elk geval nadere gegevens omtrent:

[…]

b) de bepaling waarop inbreuk werd gemaakt;

[…]

d) de bij de onregelmatigheid toegepaste praktijken;

e) voor zover van toepassing, de aspecten van de praktijken die aanleiding geven tot een vermoeden van fraude;

[…]”

Lets recht

19 Artikel 16.1 van Ministru kabineta noteikumi Nr. 200 „Noteikumi par darbības programmas , Uzņēmējdarbība un inovācijas’ papildinājuma 2.1.2.4. aktivitātes ‚Augstas pievienotās vērtības investīcijas’ projektu iesniegumu atlases pirmo kārtu” (besluit nr. 200 van de raad van ministers inzake de eerste fase van de selectie van projectaanvragen in het kader van de activiteit „Investeringen met een hoge toegevoegde waarde” van bijlage 2.1.2.4 bij het operationeel programma „Ondernemerschap en innovatie”) van 24 februari 2009 (*Latvijas Vēstnesis*, 2009, nr. 41) bepaalt dat langetermijninvesteringen subsidiabel zijn „op voorwaarde dat zij uitsluitend worden gebruikt op de plaats van uitvoering van het in de aanvraag genoemde project, en alleen voor de economische activiteit van de begunstigde van de financiering”.

20 Krachtens artikel 17.1 van dat besluit zijn onder meer de volgende kostenposten subsidiabel: „de kosten van de aankoop van nieuwe productiemiddelen (en -installaties) die rechtstreeks bijdragen aan het productieproces of aan de verrichting van diensten in het kader van de uitvoering van het project”.

21 Volgens artikel 2.1 van Ministru kabineta noteikumi Nr. 740 „Kārtība, kādā ziņo par Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda ieviešanā konstatētajām neatbilstībām, pieņem lēmumu par piešķirtā finansējuma izlietojumu un atgūst neatbilstošos izdevumus” (besluit nr. 740 van de raad van ministers tot vaststelling van de procedure voor het doen van aangifte van onregelmatigheden die zijn ontdekt bij het gebruik van de structuur- en cohesiefondsen van de Europese Unie, het nemen van besluiten over het gebruik van de verleende financiering en het terugvorderen van onterecht betaalde bedragen) van 10 augustus 2010 (*Latvijas Vēstnesis*, 2010, nr. 128) wordt voor de toepassing van dit besluit onder „onregelmatigheid” verstaan „elke inbreuk op een bepaling van het recht van de Republiek Letland of van de Unie, overeenkomstig artikel 2, punt 7, van [verordening nr. 1083/2006].”

22 Artikel 1774 van het burgerlijk wetboek bepaalt:

„Een onopzettelijke schade hoeft door niemand te worden vergoed. Indien een onvoorziene gebeurtenis een persoon belet een verplichting na te komen, wordt die verplichting derhalve geacht te zijn vervuld, tenzij die persoon het risico van de onvoorziene gebeurtenis contractueel heeft aanvaard.”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

23 Op 7 april 2010 heeft EMM met het agentschap een overeenkomst gesloten op grond waarvan haar door het EFRO medefinanciering werd toegekend voor een project dat de bouw behelsde van een productie-eenheid voor met name in de metaalindustrie gebruikte industriële gassen, in het gebouwencomplex van de fabriek van AS „Liepājas Metalurgs” (hierna: „overeenkomst”). Op basis van die overeenkomst was EMM onder meer verplicht te zorgen voor de productie en levering van industriële gassen aan de door Liepājas Metalurgs geëxploiteerde fabriek. Die gassen waren onontbeerlijk voor de werking van deze fabriek.

24 De uitvoering van het voor financiering in aanmerking genomen project (hierna: „project”) begon nog diezelfde dag en had op 6 december 2012 voltooid moeten zijn.

25 Hiertoe werden door EMM de benodigde productiemiddelen aangeschaft en geïnstalleerd, experts aangeworven en opgeleid en werd de productie-eenheid in bedrijf gesteld. EMM heeft aldus 12 283 579,00 EUR uit haar eigen middelen geïnvesteerd evenals een bedrag van 2 212 511,14 EUR, dat overeenstemt met de op grond van de overeenkomst betaalde medefinanciering door het EFRO.

26 Op 3 januari 2013 heeft EMM bij het agentschap het eindverslag over het project ingediend, dat zij op 7 februari 2013 heeft verduidelijkt, waarbij zij verzocht om betaling van het laatste bedrag aan EFRO-steun, ten belope van 737 488,86 EUR, overeenkomstig de overeenkomst.

27 Gelet op de liquiditeitsproblemen die Liepājas Metalurgs sinds begin 2013 kende, en gelet op het feit dat de handelsactiviteit van EMM rechtstreeks afhing van de handelsactiviteit van Liepājas Metalurgs, uitte het agentschap zijn bezorgdheid over de mogelijkheid voor EMM om haar contractuele verplichtingen na te komen die erin bestonden een productievolume van niet minder dan circa 50,5 miljoen m^3 industriële gassen per jaar aan te houden en een gemiddelde omzetstijging met ten minste 20 % in de eerste twee jaren na de voltooiing van het project te garanderen. Derhalve schortte het agentschap de uitbetaling van de financiële steun op.

28 Op 12 november 2013 is er een insolventieprocedure tegen Liepājas Metalurgs ingeleid.

29 Bij schrijven van 28 juli 2014 verzocht het agentschap EMM om de toezending van documenten met aanwijzingen over de voortgang van het project en verwees het naar de mogelijkheid van ontbinding van de overeenkomst.

30 Nadat de handelsactiviteit van Liepājas Metalurgs was overgenomen door AS „KVV Liepājas Metalurgs”, kon EMM haar eigen handelsactiviteit hervatten. Zij bracht dit ter kennis van het agentschap.

31 Op 31 maart 2016 stuurde het agentschap EMM een brief waarin het, onder verwijzing naar de situatie van Liepajas Metalurgs, de overeenkomst eenzijdig ontbond op grond dat EMM bij de uitvoering van het project ernstige onregelmatigheden had begaan, met name door substantieel af te wijken van de door haar gedane toezeggingen aangezien zij de door haar toegezegde regelmatige productieactiviteit niet op peil had kunnen houden.

32 EMM heeft bij de verwijzende rechter, de Rēzeknes tiesa, een vordering tot ongeldigverklaring van de kennisgeving van de ontbinding van de overeenkomst ingesteld tegen het agentschap. EMM voert aan dat het agentschap, door de overeenkomst eenzijdig te ontbinden, het beginsel van goede trouw heeft geschonden daar zij geen contractbreuk had gepleegd en het vaststaat dat zij de aan haar verleende financiële steun voor het uitvoeren van de in het project voorziene activiteiten heeft aangewend.

33 Het agentschap voert aan dat Liepājas Metalurgs' financiële problemen en de staking van haar handelsactiviteit niet kunnen worden beschouwd als onvoorziene gebeurtenissen in de zin van artikel 1774 van het burgerlijk wetboek.

34 Het is van mening dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie moet worden aangemerkt als „onregelmatigheid" in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 en artikel 2.1 van besluit nr. 740 van de raad van ministers van 10 augustus 2010, zodat het de reeds toegekende financiering mocht terugvorderen overeenkomstig de in dat besluit beschreven procedures.

35 Het agentschap heeft bij de verwijzende rechter dan ook een tegenvordering tegen EMM ingesteld strekkende tot terugbetaling van de volledige reeds aan EMM betaalde financiële steun, te weten 2 212 511,14 EUR, en tot betaling van de over de periode 18 april 2016 tot en met 14 februari 2017 opgelopen vertragingsrente ten bedrage van 670 390,53 EUR.

36 EMM betoogt harerzijds dat in het onderhavige geval geen toepassing kan worden gegeven aan verordening nr. 1083/2006, waarin is bepaald dat een onregelmatigheid „elke inbreuk op een bepaling van het [Unie]recht als gevolg van een handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer" is. Zij stelt dat de situatie waardoor zij de productie-eenheid niet kon inzetten voor haar economische activiteit, zich niet heeft voorgedaan als gevolg van een aan haar toerekenbare handeling of nalatigheid, maar als gevolg van de staking van Liepājas Metalurgs' handelsactiviteit.

37 De verwijzende rechter is van oordeel dat er twijfel bestaat over de juiste strekking van het begrip „onregelmatigheid" in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006.

38 In die omstandigheden heeft de Rēzeknes tiesa het geding geschorst en het Hof van Justitie verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 aldus worden uitgelegd dat wanneer de begunstigde van financiering de omzet die voor de relevante periode is bepaald niet kan realiseren omdat in die periode zijn enige handelspartner zijn activiteit heeft gestaakt of insolvent is verklaard, dit dient te worden aangemerkt als een handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer (de begunstigde van de financiering) waarbij de algemene begroting van de Europese Unie wordt of zou kunnen worden benadeeld?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Ontvankelijkheid

39 Zonder zich formeel op de niet-ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing te beroepen, betogen de Estse regering en de Europese Commissie dat bepaalde elementen van de feitelijke en juridische context van het hoofdgeding onvoldoende nauwkeurig zijn omschreven door de verwijzende rechter. In het bijzonder blijkt uit de prejudiciële verwijzing niet voldoende duidelijk of EMM daadwerkelijk de in het kader van het project voorziene handelsactiviteit heeft uitgeoefend, noch aan welke voorwaarden moet zijn voldaan opdat dit project als voltooid kan worden beschouwd.

40 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de in artikel 267 VWEU neergelegde procedure 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 deze voor de beslechting van de hun voorgelegde geschillen nodig hebben (arrest van 5 juli 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 Volgens eveneens vaste rechtspraak, die thans tot uitdrukking komt in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, dient de nationale rechter wegens het vereiste om tot een voor hem nuttige uitlegging van het Unierecht te komen, een omschrijving te geven van het feitelijke en wettelijke kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of moet hij ten minste de feiten uiteenzetten waarop die vragen zijn gebaseerd. Voorts moet de verwijzingsbeslissing de precieze redenen vermelden waarom de nationale rechter twijfelt over de uitlegging van het Unierecht en het noodzakelijk acht om een prejudiciële vraag aan het Hof voor te leggen (arrest van 30 april 2020, Blue Air – Airline Management Solutions, C-584/18, EU:C:2020:324, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 Gelet op de geest van samenwerking waarop de betrekkingen tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof in het kader van de prejudiciële procedure zijn gebaseerd, heeft het ontbreken van bepaalde voorafgaande vaststellingen door de verwijzende rechter echter niet noodzakelijkerwijs tot gevolg dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is indien het Hof, niettegenstaande die tekortkomingen, gelet op de gegevens in het dossier, van oordeel is dat het de verwijzende rechter een nuttig antwoord kan geven (arrest van 27 oktober 2016, Audace e.a., C-114/15, EU:C:2016:813, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Hoewel het in de onderhavige zaak zeker nuttig zou zijn geweest als de verwijzende rechter een nauwkeurigere omschrijving had gegeven van de precieze wettelijke of contractuele bepaling die aan de basis ligt van de in zijn vraag bedoelde verplichting, die betrekking heeft op het behalen van een bepaalde omzet door EMM tijdens een relevante periode, vormt dit gebrek aan nauwkeurigheid, gelet op de aard en de strekking van de Unierechtelijke bepaling waarvan om uitlegging wordt verzocht, geen belemmering voor een voldoende begrip van de context van deze vraag. Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt immers dat de uitkomst van het hoofdgeding afhangt van de vraag of EMM een onregelmatigheid in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 kan worden verweten. Niettegenstaande de bovengenoemde onnauwkeurigheid, kan op grond van de door de verwijzende rechter gegeven omschrijving van het feitelijke en wettelijke kader de strekking van die vraag worden beoordeeld en aan die rechter een nuttig antwoord worden gegeven, zoals overigens wordt bevestigd in de schriftelijke opmerkingen die zijn ingediend door de Letse en de Estse regering en de Commissie.

44 Bijgevolg is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Ten gronde

45 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 aldus moet worden uitgelegd dat wanneer de begunstigde van EFRO-financiering voor de relevante periode niet de omzet realiseert die is vooropgesteld in het kader van het voor financiering in aanmerking genomen project omdat zijn enige handelspartner insolvent is verklaard of zijn activiteit heeft gestaakt, dit als „onregelmatigheid” in de zin van die bepaling moet worden aangemerkt.

46 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat verordening nr. 1083/2006, volgens artikel 1 ervan, met name de op een verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten en de Commissie gebaseerde beginselen betreffende het beheer van, het toezicht op en de controle van de door het EFRO financieel gesteunde acties vaststelt (arrest van 26 mei 2016, Județul Neamț en Județul Bacău, C-260/14 en C-261/14, EU:C:2016:360, punt 39).

47 Bovendien is in overweging 65 van verordening nr. 1083/2006 verduidelijkt dat, overeenkomstig het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, in de eerste plaats de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van en de controle op de in deze verordening bepaalde bijstandsverlening door de fondsen.

48 Door deze controle op zich te nemen, zijn de lidstaten de eerste verantwoordelijken voor het doeltreffend en rechtmatig gebruik van het geld van de Unie, waardoor zij bijdragen tot de goede uitvoering van de algemene begroting van de Unie (zie naar analogie arrest van 3 september 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, punt 44).

49 Daartoe zijn de lidstaten overeenkomstig artikel 70, lid 1, van verordening nr. 1083/2006 met name verantwoordelijk voor het beheer en de controle van de operationele programma's, en sporen zij onregelmatigheden op.

50 Het begrip „onregelmatigheid" wordt in artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 gedefinieerd als elke inbreuk op een bepaling van het Unierecht als gevolg van een handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer waarbij de algemene begroting van de Unie door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld.

51 Het bestaan van een dergelijke onregelmatigheid vooronderstelt derhalve de combinatie van drie elementen, namelijk ten eerste het bestaan van een inbreuk op het Unierecht, ten tweede het feit dat deze inbreuk het gevolg is van een handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer, en ten derde het bestaan van een daadwerkelijke of mogelijke benadeling van de begroting van de Unie.

52 Wat ten eerste het bestaan van een inbreuk op het Unierecht betreft, moet om te beginnen worden verduidelijkt dat artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 niet alleen betrekking heeft op elke inbreuk op het Unierecht, maar ook op inbreuken op de bepalingen van nationaal recht die van toepassing zijn op acties die door de structuurfondsen worden gesteund en aldus bijdragen tot het verzekeren van de juiste toepassing van het Unierecht inzake het beheer van de door die fondsen gefinancierde projecten (zie in die zin arrest van 26 mei 2016, Județul Neamț en Județul Bacău, C-260/14 en C-261/14, EU:C:2016:360, punten 37 en 43).

53 In artikel 56, lid 4, van verordening nr. 1083/2006 is immers bepaald dat de regels inzake de subsidiabiliteit van de uitgaven op nationaal niveau worden vastgesteld onder voorbehoud van de uitzonderingen die bij de specifieke verordeningen voor elk fonds zijn vastgesteld. Daarnaast wordt in artikel 60, onder a), van deze verordening bepaald dat de bevoegde beheersautoriteit erop moet toezien dat de voor financiering geselecteerde acties gedurende de hele uitvoeringsperiode in overeenstemming zijn met zowel de geldende Unieregels als met de geldende nationale regels (arrest van 6 december 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, punt 55).

54 Bovendien moet eraan worden herinnerd dat het stelsel van subsidies dat in het Unierecht is uitgewerkt, er met name op berust dat de begunstigde een reeks verplichtingen vervult die hem aanspraak geven op uitkering van de in het vooruitzicht gestelde financiële bijstand. In het kader van de procedures waarin de nationale beheers- en controlesystemen voorzien, moeten de bevoegde nationale autoriteiten zich er dus van vergewissen dat de betrokken begunstigde zich ertoe verbindt deze verplichtingen na te komen. Daartoe mogen die nationale autoriteiten vereisen dat deze begunstigde met het oog op de uitvoering van zijn project een dergelijke verbintenis aangaat vooraleer dit project in het betrokken bijstandspakket wordt opgenomen (zie in die zin arrest van 3 september 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, punten 56-58 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Uit artikel 60, onder b), van verordening nr. 1083/2006 blijkt voorts dat de beheersautoriteit verifieert of de medegefinancierde producten en diensten zijn geleverd.

55 Zoals vermeld in de prejudiciële vraag, is in het hoofdgeding de begunstigde van EFRO-financiering er niet in geslaagd om voor de relevante periode de omzet te realiseren die nochtans was vooropgesteld in het kader van het voor medefinanciering in aanmerking genomen project.

56 In tegenstelling tot wat artikel 60, onder b), van verordening nr. 1083/2006 vereist, zijn de medegefinancierde producten of diensten dus niet volledig geleverd en heeft de begunstigde bijgevolg niet voldaan aan de verplichting op grond waarvan hij aanspraak kan maken op uitkering van de overeenkomstig het Unierecht en het toepasselijke nationale recht in het vooruitzicht gestelde financiële bijstand.

57 Ten tweede dient met betrekking tot het feit dat een dergelijke inbreuk op het Unierecht of het toepasselijke nationale recht het gevolg moet zijn van een „handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer", te worden opgemerkt dat uit de bewoordingen van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 niet blijkt of het subjectieve bestanddeel van opzet of nalatigheid dat aan de betrokken marktdeelnemer kan worden verweten, een dergelijke handeling of nalatigheid uitmaakt, en uiteindelijk een „onregelmatigheid" in de zin van die bepaling vormt.

58 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt [arrest van 2 juli 2020, Magistrat der Stadt Wien (Veldhamster), C-477/19, EU:C:2020:517, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

59 Met betrekking tot de context van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006, dient in aanmerking te worden genomen dat de bewoordingen van die bepaling erg vergelijkbaar zijn met die van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95. Aangezien die twee verordeningen deel uitmaken van dezelfde regeling die strekt tot verzekering van een goed beheer van de fondsen van de Unie en de bescherming van de financiële belangen van deze laatste, heeft het Hof tegen die achtergrond geoordeeld dat het begrip „onregelmatigheid" in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 en artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 op uniforme wijze moet worden uitgelegd (arrest van 26 mei 2016, Județul Neamț en Județul Bacău, C-260/14 en C-261/14, EU:C:2016:360, punt 34).

60 In de artikelen 4 en 5 van verordening nr. 2988/95 wordt evenwel een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het algemene begrip van „onregelmatigheid" en anderzijds dat van „opzettelijke of uit nalatigheid begane onregelmatigheid", te weten een gekwalificeerde onregelmatigheid waarvoor een administratieve sanctie kan worden opgelegd (zie in die zin arrest van 5 maart 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punt 122 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 Ook artikel 28, lid 1, onder e), van verordening nr. 1828/2006, gelezen in samenhang met artikel 27, onder c), van die verordening, waarbij de uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1083/2006 worden vastgesteld en die daarmee dus een geheel vormt, legt de nadruk op de „opzettelijke" aard van het gedrag dat de oorsprong vormt van de onregelmatigheid die bestaat in een vermoeden van fraude, zodat ook dit begrip, net als het in het vorige punt genoemde, een voorbeeld vormt van een gekwalificeerde onregelmatigheid.

62 Gelet op het onderscheid op wetgevend niveau en op het feit dat de in artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 neergelegde definitie van het begrip „onregelmatigheid" geen enkele verduidelijking bevat betreffende de opzettelijke of nalatige aard van het gedrag van de betrokken begunstigde, kan een dergelijke aard niet worden beschouwd als een bestanddeel dat noodzakelijk is om een onregelmatigheid in de zin van deze bepaling te kunnen vaststellen.

63 Deze uitlegging wordt bevestigd door het doel van verordening nr. 1083/2006, zoals in herinnering gebracht in punt 48 van dit arrest, dat erin bestaat om ter bescherming van de financiële belangen van de Unie ervoor te zorgen dat de structuurfondsen op regelmatige en doeltreffende wijze worden gebruikt. In het licht van een dergelijk doel moet het in artikel 2, punt 7, van verordening nr.1083/2006 neergelegde begrip „onregelmatigheid" dus ruim worden uitgelegd.

64 In dat verband zij tevens eraan herinnerd dat het Hof reeds meermaals heeft gepreciseerd dat de verplichting om een door een onregelmatige praktijk ten onrechte verkregen voordeel terug te betalen geen sanctie vormt, maar het loutere gevolg is van de vaststelling dat niet is voldaan aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het uit de Unieregeling voortvloeiende voordeel, zodat het ontvangen voordeel niet verschuldigd was (arrest van 26 mei 2016, Județul Neamț en Județul Bacău, C-260/14 en C-261/14, EU:C:2016:360, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

65 Uit het voorgaande volgt dat zelfs wanneer een marktdeelnemer als in het hoofdgeding wegens de insolvabiliteit of staking van de activiteit van zijn enige handelspartner niet heeft voldaan aan de verplichting op grond waarvan hij aanspraak kan maken op bijstand uit de fondsen, deze omstandigheid op zichzelf er niet aan in de weg staat dat een dergelijke inbreuk kan worden beschouwd als een „onregelmatigheid" in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006, aangezien het bewijs van enige opzet of nalatigheid bij de begunstigde niet noodzakelijk is voor het bestaan van een dergelijke onregelmatigheid.

66 Wat ten derde het bestaan van een benadeling van de begroting van de Unie door een dergelijke nalatigheid betreft, volgt uit artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 dat een inbreuk op het Unierecht of op het nationale recht dat toepasselijk is op door de fondsen ondersteunde concrete acties, slechts een „onregelmatigheid" in de zin van die bepaling uitmaakt indien de algemene begroting van de Unie daarbij door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld.

67 In dat verband heeft het Hof geoordeeld dat bewijs van het bestaan van een specifieke financiële weerslag niet vereist is. Het volstaat immers dat de mogelijkheid van een weerslag op de begroting van het betrokken fonds niet is uitgesloten (zie in die zin arrest van 6 december 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, punten 60 en 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

68 In casu impliceert het feit dat de begunstigde heeft nagelaten het hem opgelegde minimum aan handelsvolume te leveren, waarnaar wordt verwezen in de prejudiciële vraag, dat de door de Unie toegekende medefinanciering in ruil voor de levering van een dergelijk minimumvolume noodzakelijkerwijze ten minste gedeeltelijk onverschuldigd werd betaald. Een dergelijke inbreuk op het recht van de Unie of op het toepasselijke nationaal recht, die het gevolg is van een aan de begunstigde verwijtbare nalatigheid, kan nadeel berokkenen aan de algemene begroting van de Unie.

69 Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, volgt uit het voorgaande dat EMM in casu een onregelmatigheid in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 heeft begaan. Wanneer een onregelmatigheid wordt vastgesteld, leidt dit in de regel tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel, overeenkomstig artikel 4, lid 1, van verordening nr. 2988/95.

70 Blijkens punt 33 van het onderhavige arrest wordt in het hoofdgeding een onvoorziene gebeurtenis aangevoerd waarvan de erkenning, ingevolge het nationale recht, tot gevolg kan hebben dat de door het EFRO aan de begunstigde onverschuldigd betaalde bedragen niet kunnen worden teruggevorderd.

71 Zonder dat hierover uitspraak hoeft te worden gedaan, dient te worden opgemerkt dat het volgens artikel 70, lid 1, onder b), van verordening nr. 1083/2006 aan de lidstaten staat om onverschuldigd betaalde bedragen terug te vorderen, in voorkomend geval verhoogd met rente wegens te late betaling, en voorts dat overeenkomstig artikel 70, lid 2, van deze verordening, de betrokken lidstaat verantwoordelijk is voor de terugbetaling aan de algemene begroting van de Unie van de bedragen die onverschuldigd aan een begunstigde zijn betaald als deze niet kunnen worden teruggevorderd, indien is aangetoond dat deze onmogelijkheid het gevolg is van een onregelmatigheid of nalatigheid van die lidstaat.

72 Wanneer een onregelmatigheid de aard of de voorwaarden van de uitvoering van een concrete actie aanzienlijk beïnvloedt, zijn de lidstaten krachtens artikel 98, lid 1, van verordening nr. 1083/2006 bovendien verplicht een financiële correctie te verrichten. Zoals de advocaat-generaal in punt 88 van haar conclusie heeft opgemerkt, bestaat deze correctie overeenkomstig lid 2 van dat artikel in een volledige of gedeeltelijke intrekking van de overheidsbijdrage aan het operationele programma, en moeten de lidstaten met het oog op de bepaling van de omvang van die correctie rekening houden met de aard en de ernst van de onregelmatigheid, evenals met het financiële verlies voor het betrokken fonds.

73 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 aldus moet worden uitgelegd dat wanneer de begunstigde van EFRO-financiering voor de relevante periode er niet in slaagt de omzet te realiseren die is vooropgesteld in het kader van de voor financiering in aanmerking genomen concrete actie omdat zijn enige handelspartner insolvent is verklaard of zijn activiteit heeft gestaakt, dit als „onregelmatigheid" in de zin van die bepaling kan worden aangemerkt.

Kosten

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

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 2, punt 7, van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1260/1999, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 539/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 16 juni 2010, moet aldus worden uitgelegd dat wanneer de begunstigde van financiering door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling voor de relevante periode er niet in slaagt de omzet te realiseren die is vooropgesteld in het kader van de voor financiering in aanmerking genomen concrete actie omdat zijn enige handelspartner insolvent is verklaard of zijn activiteit heeft gestaakt, dit als „onregelmatigheid" in de zin van die bepaling kan worden aangemerkt.

ondertekeningen