# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JÁN MAZÁK vom 29. März 2007 [1]

## I — Einleitung

1. Die vorliegende Rechtssache betrifft im Wesentlichen die Frage, ob das Gemeinschaftsrecht einen Mitgliedstaat daran hindert, unter Berufung auf den Grundsatz der Rechtssicherheit von der Rückforderung einer staatlichen Beihilfe abzusehen, wenn die Unregelmäßigkeit seitens des Beihilfeempfängers auf einer Gemeinschaftsvorschrift beruht, die weder dem Empfänger mitgeteilt noch veröffentlicht wurde.

## II — Rechtlicher Rahmen

2. Die Entscheidung C(95) 1753 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 16. Oktober 1995 über die Gewährung eines Zuschusses des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Europäischen Sozialfonds (ESF) für ein operationelles Programm im Rahmen der gemeinschaftlichen KMU-Initiative zugunsten von Gebieten, die für die Ziele Nrn. 1 und 2 in den Niederlanden in Betracht kommen (im Folgenden: Entscheidung C [95] 1753), bestimmt, soweit hier erheblich:

„Artikel 1

Das für die Zeit vom 30. November 1994 bis zum 31. Dezember 1999 festgelegte und in den Anhängen beschriebene operationelle Programm MKB Nederland, das ein kohärentes Paket mehrjähriger Maßnahmen im Rahmen der KMU-Initiative der Gemeinschaft zugunsten der Gebiete, die in den Niederlanden für die Ziele Nrn. 1 und 2 in Betracht kommen, umfasst, wird genehmigt.

...

1 — Originalsprache: Englisch.

Artikel 6

Die Gemeinschaftsbeihilfen beziehen sich auf die Ausgaben im Zusammenhang mit den unter dieses Programm fallenden Tätigkeiten, für die bis spätestens 31. Dezember 1999 in dem Mitgliedstaat rechtlich bindende Vereinbarungen getroffen und die benötigten finanziellen Mittel eigens gebunden werden. Der Zeitpunkt, zu dem die Ausgaben für diese Tätigkeiten spätestens getätigt worden sein müssen, um in Betracht kommen zu können, wird auf den 31. Dezember 2001 festgesetzt.

...

Artikel 9

Diese Entscheidung ist an das Königreich der Niederlande gerichtet."

3. In Bezug auf die in Art. 6 der Entscheidung C(95) 1753 verwendete Terminologie bestimmt Arbeitsblatt Nr. 3 im Anhang der Entscheidung 97/320/EG der Kommission vom 23. April 1997 zur Änderung der Entscheidungen betreffend die Genehmigung von Gemeinschaftlichen Förderkonzepten, Einheitlichen Programmplanungsdokumenten und Programmen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen, die im Hinblick auf die Niederlande getroffen worden sind [2]:

„Bei den ‚rechtlich bindenden Vereinbarungen' und den ‚erforderlichen Mittelbindungen' handelt es sich um die Entscheidungen der Endbegünstigten zur Durchführung der förderfähigen Maßnahmen und die Bereitstellung der entsprechenden öffentlichen Mittel ...

Die Verpflichtung auf Ebene des Mitgliedstaats muss die durch den Endbegünstigten eingegangene Verpflichtung beinhalten. Diese Verpflichtung muss rechtlich bindend sein und von einer finanziellen Verpflichtung begleitet werden, das heißt von der Bindung der notwendigen öffentlichen finanziellen Mittel. ..."

## III — Ausgangsverfahren und Vorlage an den Gerichtshof

### A — *Vorgeschichte des Rechtsstreits*

4. Im August 1999 beantragte die Stichting ROM-projecten (im Folgenden: ROM-pro-

2 — ABl. 1997, L 146, S. 7.

jecten) die Gewährung einer Beihilfe im Rahmen des operationellen Programms MKB-Initiatief Nederland für das Projekt „Kenniskart Medische Technologie en Life Sciences" (im Folgenden: Projekt).

5. Mit Bescheid vom 29. Dezember 1999 gewährte der Staatssecretaris ROM-projecten eine Beihilfe in Höhe von bis zu 200 000 NLG, also 45,45 % der gesamten beihilfefähigen Kosten von 440 000 NLG.

6. Bedingung war u. a., dass das Projekt bis 31. Dezember 2000 durchgeführt sein musste und dass Kosten, die vor dem 1. Januar 2000 und nach dem 31. Dezember 2000 entstanden, nicht beihilfefähig waren. Mit Bescheid vom 25. Februar 2000 stimmte der Staatssecretaris der Verlegung des Startzeitpunkts des Projekts vom 1. Januar 2000 auf den 1. November 1999 zu. Zudem verlängerte er mit Bescheid vom 12. Dezember 2000 auf Antrag von ROM-projecten die Frist, innerhalb deren die entstandenen Kosten angemeldet werden konnten, bis zum 30. Juni 2001.

7. Mit Bescheid vom 11. Juli 2002 teilte der Staatssecretaris ROM-projecten u. a. mit, dass sie die von der Kommission aufgestellte Bedingung, dass die Verpflichtungen durch den Beihilfeempfänger vor dem 31. Dezember 1999 eingegangen worden sein müssten (im Folgenden: Fristerfordernis), nicht erfüllt habe. Er legte die Frage, ob die Beihilfen deshalb auf null festgesetzt werden müssten, der Kommission vor; die Dienste der Kommission verneinten dies formlos. Bis zu einer förmlichen Bestätigung setzte er die Beihilfe unter allgemeinem Vorbehalt auf 69 788 NLG fest.

8. Mit Bescheid vom 27. Februar 2003 setzte der Staatssecretaris die Beihilfen (nachträglich) auf null fest, da sich herausstellte, dass die Kommission weiterhin an dem Fristerfordernis festhielt. Er verlangte auch die Rückzahlung des Restbetrags von 69 788 NLG.

9. Mit Bescheid vom 26. Mai 2003 erklärte er die Widersprüche von ROM-projecten gegen beide Bescheide (vom 11. Juli 2002 und vom 27. Februar 2003) für unbegründet.

10. Die Rechtbank Roermond erklärte die folgende Klage für begründet und den Bescheid vom 26. Mai 2003 für nichtig. Dem Staatssecretaris wurde aufgegeben, erneut zu entscheiden.

11. Dieser Bescheid wurde am 16. August 2004 erlassen. In ihm wurde der frühere Bescheid, der die Beihilfen auf null festsetzte, bestätigt, da ROM-projecten das Fristerfordernis nicht erfüllt habe.

12. ROM-projecten focht den Bescheid vom 16. August 2004 an. Das College van Beroep voor het bedrijfsleven (Verwaltungsgericht für Handel und Gewerbe) (Niederlande) fragte sich, ob der Staatssecretaris ROM-projecten die Tatsache habe entgegenhalten können, dass sie das in Art. 6 der Entscheidung C(95) 1753 enthaltene Fristerfordernis nicht erfüllt habe. In diesem Zusammenhang hat das College van Beroep voor het bedrijfsleven dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

B — *Vorgelegte Fragen*

1. Ist Art. 6 der Entscheidung C(95) 1753 der Kommission vom 16. Oktober 1995 über die Gewährung eines Zuschusses des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Europäischen Sozialfonds (ESF) für ein operationelles Programm im Rahmen der gemeinschaftlichen KMU-Initiative zugunsten von Gebieten, die für die Ziele Nrn. 1 und 2 in den Niederlanden in Betracht kommen, unbedingt und hinreichend genau, um in der nationalen Rechtsordnung unmittelbar Anwendung finden zu können?

2. Falls die erste Frage zu bejahen ist:

Ist Art. 249 EG so auszulegen, dass Art. 6 der genannten Entscheidung einen Bürger unmittelbar dazu verpflichtet, als Endbegünstigter bis spätestens 31. Dezember 1999 rechtlich bindende Vereinbarungen zu schließen und die benötigten Mittel konkret zu binden?

3. Falls die zweite Frage zu bejahen ist:

Lässt Art. 38 Abs. 1 Buchst. h der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds im Licht der Grundsätze des Gemeinschaftsrechts den Mitgliedstaaten Raum, von der Rückforderung wegen Verstoßes gegen eine Vorschrift abzusehen, wenn dem betreffenden Beihilfeempfänger diese Vorschrift nicht bekannt war und ihm ihre mangelnde Kenntnis auch nicht zum Vorwurf gemacht werden kann?

C — *Verfahren vor dem Gerichtshof*

13. ROM-projecten und die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. In der Verhandlung vom 1. Februar 2007 haben die Niederlande und die Kommission mündliche Ausführungen gemacht.

## IV — Beurteilung

14. Die beiden ersten Fragen betreffen das Problem, ob eine Bestimmung einer Entscheidung der Kommission, die an einen Mitgliedstaat gerichtet ist, unter der Annahme, dass sie unbedingt und hinreichend genau ist (Frage 1), direkt auf den Endbegünstigten anwendbar sein kann (Frage 2). Mit anderen Worten: Kann ein Mitgliedstaat dem Begünstigten eine solche Vorschrift entgegenhalten (sogenannte „umgekehrte unmittelbare Wirkung"). Die Frage 3 befasst sich mit dem Konflikt zwischen der Pflicht, zu Unrecht gezahlte Beihilfe zurückzufordern, und dem Grundsatz der Rechtssicherheit.

15. Die Fragen stellen sich im Zusammenhang mit der rückwirkenden Festsetzung der gewährten Beihilfen auf null und der Anordnung der Rückzahlung. Der Grund für dieses Vorgehen besteht darin, dass der Begünstigte das Fristerfordernis nach Art. 6 der Entscheidung C(95) 1753 nicht erfüllte.

16. Wie sich aus der Vorlageentscheidung ergibt, steht fest, dass das in der Entscheidung C(95) 1753 enthaltene Fristerfordernis im vorliegenden Fall nicht in den nationalen Bescheid über die Gewährung der Beihilfe oder in die dazugehörenden Beihilfebedingungen, -verpflichtungen und -vorschriften übernommen worden ist. Auch im Antragsformblatt und in den dazugehörigen Dokumenten wird es nicht erwähnt.

17. Außerdem wurde die Entscheidung C (95) 1753 nicht im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht.

18. Daraus schließt das vorlegende Gericht, dass dem betreffenden Begünstigten die Vorschrift nicht bekannt gewesen sei und ihm die Unkenntnis auch nicht zum Vorwurf gemacht werden könne.

19. Unter Berücksichtigung des Zusammenhangs, in dem die Fragen gestellt werden, möchte ich mit Frage 3 beginnen. Zudem genügt es meiner Ansicht nach, ausschließlich diese Frage in einer leicht umformulierten Form zu behandeln.

20. Weiter möchte ich darauf hinweisen, dass die Bezugnahme auf Art. 38 Abs. 1 Buchst. h der Verordnung Nr. 1260/1999 [3] von zentraler Bedeutung für die Frage 3 ist, während die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen der Ansicht ist, dass die sogenannte Koordinierungsverordnung der relevante anwendbare rechtliche Rahmen sei [4]. In diesem Zusammenhang und unter Berücksichtigung von Art. 52 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1260/99 stimme ich der Kommission zu. Es macht jedoch im Zusammenhang mit der Vorlagefrage kaum einen Unterschied, da die Mitgliedstaaten, gleichviel, welche Vorschrift angewandt wird, bei Unregelmäßigkeiten so oder so Maßnahmen ergreifen müssen.

21. Wie das vorlegende Gericht darlegt, beinhaltet der Grundsatz der Rechtssicherheit nach niederländischem Recht, dass eine solche Beihilfebedingung, die belastenden Charakter hat, dem durch die Beihilfe Begünstigten nicht entgegengehalten werden kann, wenn sie ihm nicht vorab zur Kenntnis gebracht worden ist.

22. Dieses Bekanntheitserfordernis ergibt sich auch aus dem niederländischen Allgemeinen Verwaltungsgesetz (Algemene wet bestuursrecht, Awb). Wie das vorlegende Gericht vortrug, verlangt Art. 4:37 Awb in Verbindung mit Art. 4:38 Abs. 2 und 3 Awb, dass eine mit einer Beihilfe verbundene Verpflichtung entweder in einer gesetzlichen Vorschrift oder im Bescheid über die Gewährung der Beihilfe niedergelegt ist.

23. Nach diesem Gesetz kann eine Beihilfe auch unmittelbar aufgrund eines von der Kommission aufgestellten Programms gewährt werden. In diesem Fall ist eine besondere Rechtsgrundlage nicht erforderlich. Das Fristerfordernis ist jedoch für die Kategorie von Projekten, zu denen das Projekt von ROM-projecten gehört, nicht eingeschlossen.

24. Allein nach niederländischem Recht kann daher das Fristerfordernis der Begünstigten nicht entgegengehalten werden.

25. Es stellt sich deshalb die Frage, ob eine Pflicht zur Durchsetzung dieses Erfordernisses nach Gemeinschaftsrecht besteht oder — mit anderen Worten — ob der Grundsatz der Rechtssicherheit der Rückforderung der betreffenden Beihilfe entgegenstehen kann.

3 — Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds (ABl. 1999, L 161, S. 1). Sie hob die Verordnungen Nr. 2052/88 und Nr. 4253/88 mit Wirkung vom 1. Januar 2000 auf (vgl. Art. 54).

4 — Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits (ABl. 1988, L 374, S. 1) in der durch die Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates vom 20. Juli 1993 (ABl. 1993, L 193, S. 20) geänderten Fassung, insbesondere deren Art. 23 Abs. 1. Es wird auch auf Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1681/94 vom 11. Juli 1994 betreffend Unregelmäßigkeiten und die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge im Rahmen der Finanzierung der Strukturpolitiken sowie die Einrichtung eines einschlägigen Informationssystems (ABl. 1994, L 178, S. 43) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 2035/2005 (ABl. 2005, L 328, S. 8) geänderten Fassung Bezug genommen.

26. Der Gerichtshof muss sich hier nicht zum ersten Mal mit Fragen über die Rückforderung von zu Unrecht aufgrund des Gemeinschaftsrechts geleisteten Zahlungen befassen.

27. Erstens ergibt sich aus ständiger Rechtsprechung, dass die nationalen Gerichte Rechtsstreitigkeiten über die Wiedereinziehung von zu Unrecht aufgrund des Gemeinschaftsrechts geleisteten Zahlungen in Ermangelung gemeinschaftlicher Vorschriften nach ihrem nationalen Recht entscheiden müssen, jedoch vorbehaltlich der durch das Gemeinschaftsrecht gezogenen Grenzen; danach dürfen die im nationalen Recht vorgesehenen Modalitäten nicht darauf hinauslaufen, dass die Rückforderung der nicht geschuldeten Beihilfe praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird, und das nationale Recht muss ohne Diskriminierung im Vergleich zu den Verfahren, in denen über gleichartige nationale Streitigkeiten entschieden wird, angewandt werden [5].

28. Zweitens ist der Grundsatz der Rechtssicherheit Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung. In diesem Zusammenhang verweise ich auf die Rechtssache Huber [6], die ein von der Gemeinschaft kofinanziertes nationales Beihilfeprogramm im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik betraf, in der der Gerichtshof feststellte, dass das Gemeinschaftsrecht die Anwendung des Grundsatzes der Rechtssicherheit, um die Rückforderung von zu Unrecht gewährten Geldleistungen zu verhindern, nicht ausschließe, da dieser Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung sei.

29. Drittens bedeutet der Grundsatz der Rechtssicherheit im Gemeinschaftsrecht, der ein wesentlicher Grundsatz ist, dass eine Regelung den Betroffenen ermöglichen muss, den Umfang der ihnen durch diese Regelung auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen [7].

30. Wie schon gesagt, darf die Anwendung des nationalen Rechts es nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren, die nicht geschuldete Beihilfe zurückzufordern. Weiter muss dieses Recht ohne Diskriminierung im Vergleich zu den Verfahren, in denen über gleichartige nationale Streitigkeiten entschieden wird, angewandt werden. Letzteres schließt ein, dass dem Interesse der Gemeinschaft Rechnung getragen wird [8].

31. Die Schlussfolgerungen des vorlegenden Gerichts, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit nach niederländischem Recht den Staatssecretaris daran hindert, sich gegenüber ROM-projecten auf das Fristerfordernis zu berufen, weil diese Bedingung der Be-

5 — Urteil vom 21. September 1983, Deutsche Milchkontor (205/82 bis 215/82, Slg. 1983, 2633, Randnr. 19).

6 — Urteil vom 19. September 2002, Huber (C-336/00, Slg. 2002, I-7699, Randnr. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).

7 — Vgl. z. B. Urteil vom 1. Oktober 1998, Vereinigtes Königreich/Kommission (C-209/96, Slg. 1998, I-5655, Randnr. 35).

8 — Vgl. Deutsche Milchkontor (angeführt in Fn. 5, Randnr. 32).

günstigten nicht zur Kenntnis gebracht worden war, und dass weiter von dieser vernünftigerweise nicht habe erwartet werden können, den Inhalt der Entscheidung C (95) 1753 auf andere Weise ermittelt zu haben, verletzen nach meiner Meinung weder den Grundsatz der Effektivität noch den Grundsatz der Gleichwertigkeit.

32. Da die Begünstigte die betreffende Vorschrift nicht kannte und ihr diese Unkenntnis nicht vorgeworfen werden kann, wird die Anwendung des Grundsatzes der Rechtssicherheit durch Gemeinschaftsrecht nicht ausgeschlossen.

33. Schließlich möchte ich darauf hinweisen, dass der Mitgliedstaat für die nicht zurückgeforderten Beträge finanziell haftbar gemacht werden könnte, wenn ihm die Unregelmäßigkeit zugerechnet werden kann.

## V — Ergebnis

34. Aus diesen Gründen bin ich der Ansicht, dass der Gerichtshof die ihm vom College van Beroep voor het bedrijfsleven vorgelegten Fragen wie folgt beantworten sollte:

Das Gemeinschaftsrecht hindert einen Mitgliedstaat nicht daran, den Grundsatz der Rechtssicherheit anzuwenden, um von der Rückforderung wegen Verstoßes gegen eine Vorschrift abzusehen, wenn dem betreffenden Beihilfeempfänger diese Vorschrift nicht bekannt war und ihm diese Unkenntnis nicht zum Vorwurf gemacht werden kann.