FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JÁN MAZÁK

fremsat den 29. marts 2007 [1]

I — Indledning

1. Hovedspørgsmålet i denne sag er, om en medlemsstat i medfør af fællesskabsretten ikke kan afstå fra at tilbagesøge økonomisk støtte under henvisning til retssikkerhedsprincippet, når støttemodtagerens materielle ulovlighed beror på en fællesskabsbestemmelse, der hverken er blevet meddelt modtageren eller offentliggjort.

II — Retsforskrifter

2. Beslutning K(95) 1753, truffet af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber den 16. oktober 1995 om tildeling af en støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Den Europæiske Socialfond (ESF) til et operationelt program inden for rammerne af fællesskabsinitiativet for SMV til fordel for de regioner i Nederlandene, der kan komme i betragtning til mål nr. 1 og 2 (herefter »beslutning K(95) 1753«), indeholder følgende bestemmelser af relevans for sagen:

»*Artikel 1*

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

[...]

1 — Originalsprog: engelsk.

Artikel 6

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

[...]

Artikel 9

Denne beslutning er rettet til Kongeriget Nederlandene.«

3. Med hensyn til den terminologi, der er anvendt i artikel 6 i beslutning K(95) 1753, bestemmes i faktablad nr. 3, der er bilag til Kommissionens beslutning af 23. april 1997 om ændring af beslutningerne om godkendelse af fællesskabsstøtterammerne, de samlede programmeringsdokumenter og fællesskabsinitiativerne til fordel for Nederlandene (herefter »beslutning 97/320/EF«) [2]:

De »retligt bindende bestemmelser« og »forpligtelserne for de fornødne finansielle midler« er de beslutninger, der vedtages af de endelige støttemodtagere om gennemførelsen af de støtteberettigede foranstaltninger og tildelingen af de pågældende offentlige midler [...].

Forpligtelsen må på nationalt niveau indeholde den forpligtelse, der indgås af den endelige støttemodtager. Forpligtelsen skal være retlig bindende og være ledsaget af den finansielle forpligtelse dvs. forpligtelsen vedrørende de nødvendige offentlige midler [...]«

III — Retsforhandlingerne i hovedsagen og forelæggelsen for Domstolen

A — *Sagens baggrund*

4. I august 1999 indgav Stichting ROM-projecten (herefter »ROM-projecten«) inden

2 — EFT L 146, s. 7.

for rammerne af det operationelle program vedrørende SMV-initiativet for Nederlandene ansøgning om tildeling af støtte til projektet »Kenniskaart Medische Technologie en Life Sciences« (herefter »projektet«).

5. Ved afgørelse af 29. december 1999 tildelte Staatssecretaris van Economische Zaken ROM-projecten en støtte på højst 200 000 NLG, som udgjorde 45,45% af de samlede støtteberettigede udgifter på 440 000 NLG.

6. Som betingelse blev bl.a. stillet, at projektet skulle gennemføres inden den 31. december 2000, og at udgifter, som blev afholdt før den 1. januar 2000 og efter den 31. december 2000, ikke kunne komme i betragtning til støtten. Ved afgørelse af 25. februar 2000 godkendte Staatssecretaris van Economische Zaken imidlertid, at startdatoen for projektet blev fremskudt fra den 1. januar 2000 til den 1. november 1999. Endvidere udsatte denne efter ROM-projectens anmodning ved afgørelse af 12. december 2000 fristen for anmeldelse af de afholdte udgifter til den 30. juni 2001.

7. Ved afgørelse af 11. juli 2002 meddelte Staatssecretaris van Economische Zaken bl.a. ROM-projecten, at dette ikke havde opfyldt de af Kommissionen fastsatte betingelser, hvorefter støttemodtagerens forpligtelser skulle være indgået inden den 31. december 1999 (herefter »fristkravet«). Staatssecretaris van Economische Zaken forelagde Kommissionen spørgsmålet om, hvorvidt støtten af denne grund måtte nulstilles, hvilket Kommissionen uformelt besvarede benægtende. Staatssecretaris van Economische Zaken fastsatte derefter under forbehold af Kommissionens formelle bekræftelse heraf støttebeløbet til 69 788 NLG.

8. Ved afgørelse af 27. februar 2003 nulstillede Staatssecretaris van Economische Zaken støtten (med tilbagevirkende kraft), da det viste sig, at Kommissionen uden modifikationer fastholdt fristkravet. Staatssecretaris van Economische Zaken rejste endvidere krav om tilbagebetaling af det resterende beløb på 69 788 NLG.

9. Ved afgørelse af 26. maj 2003 afslog Staatssecretaris van Economische Zaken klagen over begge afgørelser (afgørelserne af 11.7.2002 og 27.2.2003).

10. Rechtbank Roermond tiltrådte den efterfølgende anfægtelse af dette klageafslag og ophævede afgørelsen af 26. maj 2003. Staatssecretaris van Economische Zaken blev pålagt at træffe en ny afgørelse.

11. Denne afgørelse blev truffet den 16. august 2004. Herved bekræftedes nulstillingen af støtten, fordi ROM-projecten ikke havde opfyldt fristkravet.

12. ROM-projecten anfægtede afgørelsen af 16. august 2004. College van Beroep voor het bedrijfsleven (administrativ appelret i handelssager) (Nederlandene) var i tvivl om, hvorvidt Staatssecretaris van Economische Zaken kunne foreholde ROM-projecten, at det ikke havde opfyldt fristkravet i artikel 6 i beslutning K(95) 1753. Derfor har College van Beroep voor het bedrijfsleven besluttet at forelægge Domstolen følgende spørgsmål med henblik på en præjudiciel afgørelse.

B — *De præjudicielle spørgsmål*

»1) Er artikel 6 i Kommissionens beslutning af 16. oktober 1995 om udbetaling af støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og fra Den Europæiske Socialfond (ESF) inden for rammerne af fællesskabsinitiativet for SMV til et operationelt program til fordel for regioner i Nederlandene, der kan komme i betragtning til mål nr. 1 og 2 (K(95) 1753), ubetinget og tilstrækkelig præcis til at have direkte virkning i den nationale retsorden?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

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

3) Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende:

Giver artikel 38, stk. 1, litra h), i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21. juni 1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene medlemsstaterne mulighed for under hensyn til fællesskabsrettens principper at afstå fra en tilbagesøgning på grund af tilsidesættelse af en retsforskrift, såfremt den pågældende støttemodtager ikke kendte denne retsforskrift og ikke kan bebrejdes at være ukendt dermed?«

C — *Retsforhandlingerne for Domstolen*

13. ROM-projecten og Kommissionen har indgivet skriftlige bemærkninger. Under retsmødet den 1. februar 2007 afgav Nederlandene og Kommissionen mundtlige indlæg.

IV — Bedømmelse

14. De to første spørgsmål drejer sig reelt om, hvorvidt en bestemmelse i en kommissionsbeslutning, der er rettet til en medlemsstat, såfremt den er ubetinget og tilstrækkeligt præcis (første spørgsmål), kan anvendes direkte i forhold til en endelig støttemodtager (andet spørgsmål), med andre ord om en medlemsstat kan gøre en sådan bestemmelse gældende i forhold til en støttemodtager, den såkaldte »omvendt direkte virkning«. Det tredje spørgsmål vedrører i det væsentlige forpligtelsen til at tilbagesøge uberettiget udbetalt støtte, hvis dette er i strid med retssikkerhedsprincippet.

15. Spørgsmålene er stillet, fordi den ydede støtte blev nulstillet med tilbagevirkende kraft, og der blev krævet tilbagebetaling heraf. Baggrunden herfor er, at støttemodtageren ikke opfyldte fristkravet, som er fastsat i artikel 6 i beslutning K(95) 1753.

16. Som det fremgår af forelæggelseskendelsen, er det i denne sag fastslået, at fristkravet i beslutning K(95) 1753 ikke indgik i den nationale afgørelse om tildeling af støtten eller de hertil hørende støttebetingelser, -forpligtelser og -bestemmelser. Der var heller ingen henvisning til dette krav i ansøgningsskemaet eller de tilknyttede dokumenter.

17. Beslutning K(95) 1753 blev endvidere ikke offentliggjort i EF-Tidende.

18. Den forelæggende ret har derfor fastslået, at den pågældende støttemodtager ikke havde kendskab til bestemmelsen, og at dette efter denne rets opfattelse ikke kan foreholdes den pågældende.

19. Under hensyn til den sammenhæng, hvorunder spørgsmålene er rejst, finder jeg det hensigtsmæssigt først at behandle det tredje spørgsmål. Endvidere er det min opfattelse, at det er tilstrækkeligt udelukkende at behandle dette spørgsmål i en lettere omformuleret udgave.

20. Dernæst skal jeg bemærke, at henvisningen til artikel 38, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1260/1999 [3] er væsentlig for det tredje spørgsmål, mens Kommissionen i sit skriftlige indlæg har anført, at det er den såkaldte samordningsforordning, der skal finde anvendelse [4]. Jeg er i den forbindelse under hensyntagen til artikel 52, stk. 1, i forordning nr. 1260/1999 enig med Kommissionen. Dette har dog kun ringe betydning for de præjudicielle spørgsmål, eftersom medlemsstaterne, uanset hvilken bestemmelse der anvendes, på den ene eller anden vis skal handle i tilfælde af uregelmæssigheder.

21. Som den forelæggende ret har forklaret, følger det efter nederlandsk ret af retssikkerhedsprincippet, at en sådan støttebetingelse, som er til skade for støttemodtageren, ikke kan gøres gældende over for denne, hvis betingelsen ikke på forhånd var bekendtgjort for den pågældende.

22. Dette krav om bekendtgørelse følger ligeledes af den nederlandske forvaltningslov (Algemene wet bestuursrecht). Som den forelæggende ret har angivet, følger det af denne lovs artikel 4:37, jf. artikel 4:38, stk. 2 og 3, at en betingelse, som er knyttet til en støtte, enten skal være indeholdt i en lovbestemmelse eller i afgørelsen om tildelingen heraf.

23. Det følger af samme lov, at en støtte ligeledes kan tilkendes direkte på grundlag af et program fastsat af Kommissionen. Der kræves ikke særlig lovhjemmel hertil. For den kategori af projekter, hvorunder ROM-projectens projekt henhører, gælder der imidlertid ikke noget fristkrav.

24. I henhold til nederlandsk ret alene kan fristkravet således ikke håndhæves til skade for støttemodtageren.

25. Spørgsmålet er derfor, om der i henhold til fællesskabsretten foreligger en forpligtelse til at håndhæve dette krav, eller rettere sagt, om retssikkerhedsprincippet kan udelukke tilbagesøgning af den pågældende økonomiske støtte.

3 — Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21.6.1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene, EFT L 121, s. 1. Herved ophævedes forordning nr. 2052/88 og nr. 4253/88 med virkning fra den 1.1.2000 (jf. forordningens artikel 54).

4 — Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 af 19.12.1988 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 (EFT L 374, s. 1), som ændret ved forordning nr. 2082/93 af 20.7.1993 (EFT L 193, s. 20), særligt dens artikel 23, stk. 1. Der er ligeledes henvist til artikel 5 i forordning (EF) nr. 1681/94 af 11.7.1994 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), som ændret ved forordning (EF) nr. 2035/2005 (EUT L 328, s. 8).

26. Det er ikke første gang, Domstolen behandler et spørgsmål om tilbagesøgning af beløb, der i henhold til fællesskabsretten er udbetalt uberettiget.

27. For det første er det fast retspraksis, at tvister vedrørende tilbagesøgning af beløb, der er uberettiget udbetalt i henhold til fællesskabsretten, i mangel af fællesskabsretlige forskrifter skal afgøres af de nationale retter under anvendelse af disses nationale ret, om end under hensyntagen til de i fællesskabsretten fastsatte grænser, hvilket indebærer, at de bestemmelser, der gælder i henhold til national ret, ikke i praksis må umuliggøre eller gøre det uforholdsmæssigt vanskeligt at tilbagesøge ikke-skyldig støtte, og at anvendelse af den nationale lovgivning ikke må medføre forskelsbehandling i forhold til de regler, der gælder for nationale tvister af samme art [5].

28. For det andet er retssikkerhedsprincippet en del af fællesskabsretten. Jeg skal herved henvise til Huber-dommen [6]. I denne sag, som vedrørte et nationalt støtteprogram, der var delvist finansieret af Fællesskabet, som led i den fælles landbrugspolitik, fastslog Domstolen, at fællesskabsretten ikke udelukker anvendelsen af retssikkerhedsprincippet for at hindre tilbagesøgning af økonomiske ydelser, der er uberettiget udbetalt, da dette princip udgør en del af Fællesskabets retsorden.

29. For det tredje indebærer princippet om en klar retstilstand, der er et grundlæggende princip, at bestemmelserne skal gøre det muligt for de berørte at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, bestemmelserne pålægger dem [7].

30. Som nævnt må anvendelsen af national ret ikke i praksis umuliggøre tilbagesøgningen af den uberettigede støtte eller gøre den uforholdsmæssigt vanskelig. Endvidere må dens anvendelse ikke medføre forskelsbehandling i forhold til de regler, der gælder for nationale tvister af samme art. Dette kræver, at Fællesskabets interesse ligeledes inddrages i overvejelserne [8].

31. Efter min opfattelse er den forelæggende rets konklusion, nemlig at retssikkerhedsprincippet i henhold til hollandsk ret udelukker Staatssecretaris van Economische Zaken fra at hævde fristkravet over for ROM-projecten, fordi denne betingelse ikke

5 — Domstolens dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633, præmis 19.

6 — Domstolens dom af 19.9.2002, sag C-336/00, Huber, Sml. I, s. 7699, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis.

7 — Jf. f.eks. Domstolens dom af 1.10.1998, sag C-209/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 5655, præmis 35.

8 — Jf. Deutsche Milchkontor-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 32.

blev bekendtgjort for støttemodtageren, og man endvidere ikke med rimelighed kunne have forventet, at støttemodtageren havde gjort sig bekendt med indholdet af beslutning K(95) 1753 på nogen anden måde, hverken i strid med effektivitets- eller ækvivalensprincippet.

32. Eftersom støttemodtageren ikke havde kendskab til den pågældende bestemmelse og ikke kan foreholdes dette manglende kendskab, er anvendelsen af retssikkerhedsprincippet ikke udelukket i henhold til fællesskabsretten.

33. Endelig skal jeg bemærke, at der er mulighed for at holde medlemsstaten ansvarlig for ikke tilbagesøgte beløb, såfremt denne uregelmæssighed kan tilskrives den pågældende medlemsstat.

V — Forslag til afgørelse

34. Af nævnte grunde er jeg af den opfattelse, at Domstolen bør besvare de af College van Beroep voor het bedrijfsleven forelagte spørgsmål som følger:

»Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at en medlemsstat kan anvende retssikkerhedsprincippet for at afstå fra en tilbagesøgning på grund af tilsidesættelse af en retsforskrift, såfremt den pågældende støttemodtager ikke kendte denne retsforskrift og ikke kan foreholdes denne.«