FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT J. MAZÁK

föredraget den 29 mars 2007 [1]

I — Inledning

1. Huvudfrågan i det förevarande målet är huruvida gemenskapsrätten utgör hinder för att en medlemsstat avstår från att indriva statligt stöd på grund av rättssäkerhetsprincipen, när det materiella fel som stödmottagaren har gjort sig skyldig till består av ett åsidosättande av en gemenskapsbestämmelse som varken meddelades stödmottagaren eller publicerades.

II — Tillämpliga bestämmelser

2. Europeiska gemenskapernas kommissions beslut av den 16 oktober 1995 om beviljande av ett stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden och från Europeiska socialfonden för ett operationellt program inom ramen för gemenskapsinitiativet för små och medelstora företag till förmån för områden som kommer i fråga för målen 1 och 2 i Nederländerna (nedan kallat beslut K (95) 1753) har följande lydelse såvitt här är av betydelse:

"Artikel 1

Härmed godkänns det operativa program "MKB Nederland" som antogs för perioden 30 november 1994–31 december 1999, som beskrivs i bilagorna och som omfattar en sammanhängande helhet av fleråriga åtgärder inom ramen för gemenskapsinitiativet för små och medelstora företag till förmån för områden som kommer i fråga för målen 1 och 2 i Nederländerna.

...

1 — Originalspråk: engelska.

Artikel 6

Gemenskapsstödet avser de utgifter som är knutna till de verksamheter som omfattas av detta program och för vilka rättsligt bindande överenskommelser har ingåtts och de nödvändiga finansiella medlen särskilt har anslagits i medlemsstaten senast den 31 december 1999. Utgifterna för dessa åtgärder måste ha uppstått senast den 31 december 2001 för att beaktas.

...

Artikel 9

Detta beslut riktar sig till Konungariket Nederländerna."

3. Vad gäller den terminologi som används i artikel 6 i beslut K(95) 1753, föreskrivs följande i blad nr 3 som utgör en bilaga till kommissionens beslut av den 23 april 1997 om ändring av besluten om godkännande av ramar för gemenskapsstöd, samlade programplaneringsdokument och gemenskapsinitiativ gällande i Nederländerna (nedan kallat beslut 97/320/EG) [2]:

"'Rättsligt bindande överenskommelser' och 'användning av nödvändiga finansiella medel' är beslut som fattas av de slutliga stödmottagarna för att genomföra stödberättigade åtgärder och beslut att anslå motsvarande allmänna medel ...

Åtagandet på medlemsstatsnivå måste innefatta åtagande som gjorts av den slutlige stödmottagaren. Detta åtagande måste vara juridiskt bindande och vara åtföljt av ett finansiellt åtagande, dvs åtagande om användning av nödvändiga allmänna medel ..."

III — Målet vid den nationella domstolen och hänskjutandet till EG-domstolen

A — *Bakgrunden till tvisten*

4. I augusti 1999 ansökte Stichting ROM-projecten (nedan kallad ROM-projecten) om

2 — EGT L 146, s. 7.

stöd inom ramen för det operationella programmet MKB-Initiatief Nederland (nedan kallat programmet) för projektet Kenniskaart Medische Technologie en Life Science (nedan kallat projektet).

5. Genom beslut av den 29 december 1999 beviljade Staatssecretaris ROM-projecten ett stöd på högst 200 000 NLG, vilket motsvarade 45,45 procent av den totala stödberättigande kostnaden på 440 000 NLG.

6. Som villkor angavs bland annat att projektet skulle vara genomfört den 31 december 2000 och vidare att kostnader som uppstått före den 1 januari 2000 och efter den 31 december 2000 inte var stödberättigande. Genom beslut av den 25 februari 2000 samtyckte Staatssecretaris dock till att flytta fram startdatumet för projektet från den 1 januari 2000 till den 1 november 1999. Genom beslut av den 12 december 2000 förlängde Staatssecretaris dessutom på begäran av ROM-projecten den period för vilken kostnader kan göras gällande till den 30 juni 2001.

7. Genom beslut av den 11 juli 2002 meddelade Staatssecretaris ROM-projecten bland annat att den senare inte hade uppfyllt det av kommissionen uppställda villkoret att stödmottagaren måste ha gjort åtagandena före den 31 december 1999 (nedan kallat tidsvillkoret). Frågan huruvida stödet därför skulle nedsättas till 0 NLG hänsköts till kommissionen av Staatssecretaris och besvarades informellt nekande av kommissionen. I avvaktan på en formell bekräftelse från kommissionen fastställde Staatssecretaris stödet till 69 788 NLG med ett allmänt förbehåll.

8. Genom beslut av den 27 februari 2003 fastställde Staatssecretaris (retroaktivt) stödet till 0 NLG, eftersom det visade sig att kommissionen helt och fullt stod fast vid tidsvillkoret. Staatssecretaris krävde även att det resterande beloppet på 69 788 NLG skulle återbetalas.

9. Genom beslut av den 26 maj 2003 fastslog Staatssecretaris att ROM-projectens begäran av omprövning inte föranledde någon ändring av något av de två ovannämnda besluten (besluten av den 11 juli 2002 respektive den 27 februari 2003).

10. Beslutet överklagades till Rechtbank Roermond, som biföll överklagandet och undanröjde beslutet av den 26 maj 2003. Staatssecretaris ålades att fatta ett nytt beslut.

11. Detta beslut fattades den 16 augusti 2004. Därigenom fastställdes beslutet att sätta ned stödet till 0 NLG, med motiveringen att ROM-projecten inte hade uppfyllt tidsvillkoret.

12. ROM-projecten överklagade beslutet av den 16 augusti 2004. College van Beroep voor het bedrijfsleven (förvaltningsdomstol för handel och industri) (Nederländerna) ställde sig frågan huruvida Staatssecretaris mot ROM-projecten med framgång kunde göra gällande att ROM-projecten hade underlåtit att uppfylla det tidsvillkor som anges i artikel 6 i beslut K(95) 1753. Mot denna bakgrund beslutade College van Beroep voor het bedrijfsleven att ansöka om att EG-domstolen genom ett förhandsavgörande skulle besvara nedan angivna tolkningsfrågor.

B — *Tolkningsfrågor*

"1) Är artikel 6 i kommissionens beslut K (95) 1753 av den 16 oktober 1995 om beviljande av ett stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden och från Europeiska socialfonden för ett operationellt program inom ramen för gemenskapsinitiativet för små och medelstora företag till förmån för områden som kommer i fråga för målen 1 och 2 i Nederländerna ovillkorlig och tillräckligt precist utformad för att vara direkt tillämplig i den nationella rättsordningen?

2) Om fråga 1 besvaras jakande, skall artikel 249 EG då tolkas så att artikel 6 i nämnda beslut innehåller en skyldighet för ett rättssubjekt att i egenskap av slutlig stödmottagare senast den 31 december 1999 ha ingått rättsligt bindande överenskommelser och specifikt ha anslagit nödvändiga finansiella medel?

3) Om fråga 2 skall besvaras jakande, skall då artikel 38.1 h i rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna, mot bakgrund av de gemenskapsrättsliga principerna, anses ge medlemsstaterna utrymme för att avstå från att återkräva stöd till följd av åsidosättande av en föreskrift om den berörde stödmottagaren inte kände till föreskriften och han inte kan lastas för att ha saknat kännedom om den?"

C — *Förfarandet vid domstolen*

13. ROM-projecten och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Vid förhandlingen den 1 februari 2007 har Nederländerna och kommissionen yttrat sig muntligen.

IV — Bedömning

14. De första två frågorna handlar om huruvida en bestämmelse i ett kommissionsbeslut som riktar sig till en medlemsstat, under förutsättning att den är ovillkorlig och tillräckligt precis (första frågan), kan vara direkt tillämplig på den slutliga stödmottagaren (den andra frågan), det vill säga huruvida en medlemsstat med framgång kan göra gällande en sådan bestämmelse mot stödmottagaren, vilket kallas "omvänd direkt effekt". Den tredje frågan rör i huvudsak skyldigheten att indriva stöd som har utbetalats felaktigt, betraktad i förhållande till rättssäkerhetsprincipen.

15. Bakgrunden till dessa frågor är att det stöd, som hade beviljats, retroaktivt nedsattes till 0 NGL och att ett krav om återbetalning riktades mot stödmottagaren. Anledningen till denna åtgärd var att stödmottagaren inte hade uppfyllt tidsvillkoret enligt artikel 6 i beslut K(95) 1753.

16. Det framgår av beslutet om hänskjutande att det i det förevarande fallet är utrett att tidsvillkoret enligt beslut K(95) 1753 inte angavs i det nationella beslutet om att bevilja stödet eller i de därtill hörande villkoren, skyldigheterna och föreskrifterna. Inte heller innehöll ansökningsformuläret eller därtill hörande handlingar någon hänvisning till detta villkor.

17. Dessutom publicerades beslut K (95) 1753 inte i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

18. Den hänskjutande domstolen har slutit sig till att stödmottagaren i fråga saknade kännedom om bestämmelsen och att han enligt domstolens uppfattning inte kan lastas för sin bristande kännedom.

19. Med hänsyn till bakgrunden till dessa frågor anser jag att det är lämpligast att först behandla den tredje frågan. Enligt min uppfattning kommer det dessutom att räcka med att uteslutande behandla denna fråga, i viss mån omformulerad.

20. Härefter vill jag påpeka att hänvisningen till artikel 38.1 h i förordning nr 1260/1999 [3] är central i den tredje frågan. Kommissionen har dock i sitt skriftliga yttrande uppgett att det är den så kallade samordningsförordningen [4] som innehåller de relevanta tillämpliga bestämmelserna. Med beaktande av artikel 52.1 i förordning nr 1260/1999 instämmer jag härvid med kommissionen. Det gör emellertid föga skillnad för svaret på tolkningsfrågan eftersom medlemsstaterna är skyldiga att på ett eller annat sätt vidta åtgärder om det förekommer oegentligheter, oavsett vilken bestämmelse som tillämpas.

21. Såsom den hänskjutande domstolen har förklarat innebär rättssäkerhetsprincipen enligt nederländsk rätt att ett sådant stödvillkor, som är av betungande art, inte med framgång kan göras gällande mot mottagaren av stödet om villkoret inte i förväg har tillkännagetts för denne.

22. Kravet på tillkännagivande följer också av den nederländska förvaltningslagen (Algemene wet bestuursrecht). Såsom den hänskjutande domstolen har angett krävs det enligt artikel 4:37 i lagen jämförd med artikel 4:38 punkterna 2 och 3 i samma lag att en skyldighet som är knuten till ett stöd skall anges antingen i en lagbestämmelse eller i beslutet om beviljande av stödet.

23. Enligt samma lag kan ett stöd också beviljas direkt på grundval av ett program som inrättats av kommissionen. Det behövs i så fall inte någon separat rättslig grund. Tidsvillkoret uppställdes dock inte för den projektkategori som ROM-projecten tillhör.

24. Om endast nederländsk rätt tillämpas kan tidsvillkoret således inte göras gällande mot stödmottagaren.

25. Frågan är således huruvida det finns en skyldighet enligt gemenskapsrätten att tillämpa detta villkor eller, annorlunda uttryckt, huruvida rättssäkerhetsprincipen kan utgöra ett hinder för att indriva det ekonomiska stödet i fråga.

3 — Rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna (EGT L 121, s. 1). Härigenom upphävdes förordningarna nr 2052/88 och nr 4253/88 från och med den 1 januari 2000 (se artikel 54).

4 — Rådets förordning (EEG) nr 4253/88 av den 19 december 1988 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 2052/88 om strukturfondernas uppgifter och effektivitet och om samordningen av deras verksamhet dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamhet (EGT L 374, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning nr 2082/93 av den 20 juli 1993 (EGT L 193, s. 20; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 30), särskilt artikel 23.1. Det hänvisas också till artikel 5 i kommissionens förordning (EG) nr 1681/94 av den 11 juli 1994 om oriktigheter och återvinning av belopp som felaktigt har utbetalats i samband med finansieringen av strukturpolitiken och om organisationen av ett informationssystem på detta område (EGT L 178, s. 43; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 205), i dess lydelse enligt förordning (EG) nr 2035/2005 (EUT L 328, s. 8).

26. Detta är inte första gången som domstolen prövar frågor beträffande indrivning av belopp som har utbetalats felaktigt enligt gemenskapsrätten.

27. Det framgår av fast rättspraxis att rättstvister om indrivning av belopp som utbetalats felaktigt enligt gemenskapsrätten i avsaknad av gemenskapsbestämmelser skall avgöras av de nationella domstolarna med tillämpning av nationell rätt men inom de gränser som sätts av gemenskapsrätten, med utgångspunkten att de nationella bestämmelserna och förfarandena inte i praktiken får göra det omöjligt eller orimligt svårt att återfå de stöd som har utbetalats felaktigt, och att den nationella lagstiftningen inte får tillämpas på ett i förhållande till liknande, nationella tvister diskriminerande sätt. [5]

28. Vidare utgör rättssäkerhetsprincipen en del av gemenskapens rättsordning. I detta avseende hänvisar jag till domen i målet Huber. [6] I det målet, vilket handlade om ett nationellt stödprogram som delvis finansierades av gemenskapen inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, slog domstolen fast att gemenskapsrätten inte hindrar att rättssäkerhetsprincipen tillämpas för att förhindra indrivning av stödbelopp som har utbetalats felaktigt eftersom denna princip ingår i gemenskapens rättsordning.

29. Enligt gemenskaprätten kräver rättssäkerhetsprincipen att en reglering möjliggör för dem som berörs därav att få kännedom om den exakta omfattningen av de skyldigheter de har enligt regleringen. [7]

30. Såsom angetts ovan får tillämpningen av nationell rätt inte göra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att indriva stöd som har utbetalats felaktigt. Vidare får den nationella lagstiftningen inte tillämpas på ett i förhållande till liknande nationella tvister diskriminerande sätt. Det senare innebär att gemenskapens intressen också beaktas. [8]

31. Enligt min uppfattning kan den hänskjutande domstolens slutsats att rättssäkerhetsprincipen enligt nederländsk rätt hindrar Staatssecretaris från att göra gällande tidsvillkoret mot ROM-projecten, eftersom detta villkor inte hade tillkännagetts för stödmott-

5 — Dom av den 21 september 1983 i de förenade målen 205/82–215/82, Deutsche Milchkontor m.fl. (REG 1983, s. 2633; svensk specialutgåva, volym 7, s. 233), punkt 19.

6 — Domstolens dom av den 19 september 2002 i mål C-336/00, Huber (REG 2002, s. I-7699), punkt 56 och där angiven rättspraxis.

7 — Se exempelvis domstolens dom av den 1 oktober 1998 i mål C-209/96, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1998, s. I-5655), punkt 35.

8 — Se domen i målet Deutsche Milchkontor m.fl. (ovan fotnot 5), punkt 32.

agaren och det inte heller rimligen kunde krävas att denne skulle ha förvissat sig om innehållet i beslut K(95) 1753 på något annat sätt, inte anses strida mot vare sig effektivitetsprincipen eller likvärdighetsprincipen.

32. Eftersom stödmottagaren var ovetande om den aktuella bestämmelsen och inte kan lastas för sin bristande kännedom hindrar gemenskapsrätten inte att rättssäkerhetsprincipen tillämpas.

33. Slutligen vill jag påpeka att om skulden för oegentligheten kan tillskrivas en medlemsstat är det möjligt att denna medlemsstat kan hållas ekonomiskt ansvarig för det belopp som inte har indrivits.

V — Förslag till avgörande

34. Av de ovan angivna skälen anser jag att domstolen skall lämna följande svar på de frågor som har hänskjutits av College van Beroep voor het bedrijfsleven:

Gemenskapsrätten hindrar inte att en medlemsstat, på grundval av rättssäkerhetsprincipen, avstår från att indriva stöd till följd av åsidosättande av en bestämmelse om den berörde stödmottagaren inte kände till bestämmelsen och han inte kan lastas för att ha saknat kännedom om den.