



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Annotation: HvJ EG 2007-06-21

Griffioen, H.M.; Ouden, W. den

Citation

Griffioen, H. M., & Ouden, W. den. (2007). Annotation: HvJ EG 2007-06-21. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*, 1241-1247. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/23647>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/23647>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

AB 2007, 239

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Instantie:	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen	Datum:	21 juni 2007
Magistraten:	R. Schintgen, A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilesic, E. Levits	Zaaknr:	C-158/06
Conclusie:	-	LJN:	BB1587
Noot:	H. Griffioen en W. den Ouden ^[1]	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:XX:2007:BB1587, Uitspraak, Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, 21-06-2007		

Wetgeving: EG-Verdrag art. 10, 249

Brondocument: HvJ EG, 21-06-2007, nr C-158/06

Essentie

Het rechtszekerheidsbeginsel bij terugvordering van communautaire steun; de begunstigde dient te goeder trouw te zijn geweest; financiële aansprakelijkheid lidstaat bij nalatigheid van nationale autoriteiten op grond van artikel 10 EG-Verdrag.

Samenvatting

Volgens de rechtspraak van het Hof moeten geschillen betreffende de terugvordering van ten onrechte uit hoofde van het gemeenschapsrecht betaalde bedragen bij ontbreken van communautaire voorschriften door de nationale rechter worden beslist overeenkomstig het nationale recht. Daarbij dienen evenwel de door het gemeenschapsrecht getrokken grenzen in acht te worden genomen, in die zin dat de in het nationale recht voorziene modaliteiten de terugvordering van de onverschuldigde steun niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken en bij de toepassing van nationaal recht niet mag worden gediscrimineerd in vergelijking met procedures ter beslechting van soortgelijke nationale geschillen (...)

Derhalve kan geen strijdigheid met het gemeenschapsrecht worden aangenomen, indien het nationale recht inzake de intrekking van bestuurshandelingen en de terugvordering van door de overheid ten onrechte betaalde financiële uitkeringen, naast het wettigheidsbeginsel rekening houdt met het rechtszekerheidsbeginsel, aangezien laatstgenoemd beginsel deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde (...)

Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een gemeenschapsregeling de belanghebbenden met name in staat stelt de omvang van de verplichtingen die zij hun oplegt, nauwkeurig te kennen (...)

Zoals de Stichting ROM-projecten, de Nederlandse regering en de Commissie hebben betoogd, verzet het rechtszekerheidsbeginsel zich in een dergelijke situatie, die wordt gekenmerkt door de onbekendheid van de eindbegunstigde met de voorwaarden van de verleningsbeschikking, ertegen dat deze voorwaarden aan de begunstigde worden tegengeworpen. (...)

In een situatie als die in het hoofdgeding, waarin het niet-terugbetalen van de steun door de begunstigde te wijten is aan nalatigheid van de nationale autoriteiten, vloeit uit het samenwerkingsbeginsel van artikel 10 EG voort, dat de betrokken lidstaat financieel aansprakelijk kan worden gesteld voor de niet-teruggevorderde bedragen, teneinde het recht van de Gemeenschap op terugbetaling van het steunbedrag te effectueren.

Partij(en)

Stichting ROM-projecten
tegen
Staatssecretaris van Economische Zaken

Bewerkte uitspraak

Uitspraak

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op de uitlegging van artikel 6 van beschikking C(95) 1753 van de Commissie van 16 oktober 1995 inzake de verlening van een bijdrage van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en van het Europees Sociaal Fonds (ESF) voor een operationeel programma in het kader van het communautair initiatief MKB, ten gunste van gebieden die in aanmerking komen voor doelstellingen nrs. 1 en 2 in Nederland (hierna: 'verleningsbeschikking') en van artikel 249 EG.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Stichting ROM-projecten en de Staatssecretaris van Economische Zaken (hierna: 'staatssecretaris') met betrekking tot de intrekking en het verzoek om terugbetaling van financiële steun die is toegekend in het kader van het communautair initiatief ten gunste van het midden- en kleinbedrijf.

Uitspraak

Toepasselijke bepalingen

- 3 Op 1 juli 1994 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen bekendgemaakt de mededeling aan de lidstaten houdende vaststelling van de richtsnoeren voor operationele programma's of globale subsidies die de lidstaten worden verzocht voor te stellen in het kader van een communautair initiatief betreffende de aanpassing van middelgrote en kleine bedrijven aan de interne markt (PB C 180, blz. 10).
- 4 De verleningsbeschikking bepaalt:

'Artikel 1

Het voor de periode 30 november 1994 tot en met 31 december 1999 vastgestelde en in de bijlagen omschreven operationeel programma MKB Nederland, dat een coherent geheel van meerjarige maatregelen omvat in het kader van het communautair initiatief MKB ten voordele van de gebieden die in aanmerking komen onder doelstellingen nr. 1 en 2 in Nederland, wordt goedgekeurd.
[...]

Artikel 6

De communautaire bijstand heeft betrekking op de uitgaven in verband met de onder dit programma vallende werkzaamheden waarvoor uiterlijk op 31 december 1999 in de lidstaat juridisch verbindende maatregelen zijn genomen en de benodigde financiële middelen specifiek zijn vastgelegd. De uiterste datum waarop de uitgaven voor deze acties moeten zijn gedaan om in aanmerking te kunnen worden genomen, wordt vastgesteld op 31 december 2001.
[...]

Artikel 9

Deze beschikking is gericht tot het Koninkrijk der Nederlanden.'

Uitspraak

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

- 5 Bij brief van 31 augustus 1999 heeft de Stichting ROM-projecten bij de staatssecretaris een verzoek ingediend tot subsidieverlening in het kader van het operationeel programma MKB Nederland, voor het project 'Kenniskaart Medische Technologie en Life Sciences' (hierna: 'project').
- 6 Bij besluit van 29 december 1999 heeft de staatssecretaris in het kader van voornoemd programma aan de Stichting ROM-projecten een subsidie verleend van maximaal 200 000 NLG. Als voorwaarde was onder meer gesteld dat het project diende te zijn gerealiseerd op 31 december 2000 en dat de vóór 1 januari 2000 en na 31 december 2000 gemaakte kosten niet voor subsidiëring in aanmerking kwamen.
- 7 Zowel in 2000 als in 2001 heeft de staatssecretaris op verzoek van de Stichting ROM-projecten een voorschot van 80 000 NLG betaald.
- 8 Bij besluit van 11 juli 2002 heeft de staatssecretaris de Stichting ROM-projecten te kennen gegeven, dat zij niet had voldaan aan de in artikel 6 van de verleningsbeschikking gestelde voorwaarde dat de verplichtingen door de subsidieontvanger vóór 31 december 1999 aangegaan moesten zijn (hierna: 'datumeis'). De vraag of de subsidie dientengevolge op nihil moest worden vastgesteld, is door de staatssecretaris aan de Commissie voorgelegd en zou door de diensten van de Commissie informeel ontkennend zijn beantwoord. In afwachting van een formele bevestiging van het standpunt van de Commissie heeft de staatssecretaris de subsidie onder algemeen voorbehoud vastgesteld op 69 788 NLG. Tevens heeft hij de Stichting ROM-projecten verzocht een bedrag van 90 212 NLG terug te betalen.
- 9 Bij besluit van 27 februari 2003 heeft de staatssecretaris de subsidie vastgesteld op nihil en de Stichting ROM-projecten verzocht ook het resterende bedrag van 69 788 NLG terug te betalen, omdat de Commissie van oordeel was dat de verplichtingen door de subsidieontvanger vóór 31 december 1999 moesten zijn aangegaan.
- 10 Bij besluit van 26 mei 2003 heeft de staatssecretaris het bezwaar tegen de besluiten van 11 juli 2002 en 27 februari 2003 afgewezen.
- 11 Bij uitspraak van 23 januari 2004 heeft de rechtbank Roermond het besluit van 26 mei 2003 vernietigd. Zij heeft de staatssecretaris opgedragen een nieuw besluit te nemen op het bezwaar.
- 12 Bij besluit van 16 augustus 2004 heeft de staatssecretaris het bedrag van de subsidie vastgesteld op nihil en verzocht om terugstorting van 72 604,84 EUR, op grond dat de Stichting ROM-projecten de datumeis niet in acht had genomen.
- 13 Het College van Beroep voor het bedrijfsleven, waarbij de Stichting ROM-projecten het beroep tegen dit besluit aanhangig heeft gemaakt, vraagt zich af of de staatssecretaris aan de Stichting ROM-projecten kon tegenwerpen dat zij niet aan de datumeis had voldaan. Het merkt in dit verband op, dat naar Nederlands recht een dergelijke voorwaarde niet kan worden tegengeworpen aan de subsidiebegunstigde, indien die voorwaarde niet vooraf aan deze kenbaar is gemaakt. Dit vloeit zowel voort uit het rechtszekerheidsbeginsel als uit de Nederlandse wetgeving. In casu is de betrokken eis niet opgenomen in het besluit van de staatssecretaris van 29 december 1999, noch in de bijbehorende voorwaarden. Evenmin is deze genoemd in het aanvraagformulier en de bijbehorende handleiding.
- 14 De verwijzende rechter leidt hieruit af dat de datumeis naar louter Nederlands recht niet aan de Stichting ROM-projecten kan worden tegengeworpen. Hij vraagt zich evenwel af, of deze eis aan de Stichting kan worden tegengeworpen krachtens het gemeenschapsrecht.
- 15 In deze omstandigheden heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
 - '1) Is artikel 6 van de [verlenings]beschikking onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig om rechtstreeks toepasselijk te zijn in de nationale rechtsorde?
 - 2) Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord:
Moet artikel 249 EG zo worden uitgelegd dat artikel 6 van genoemde beschikking een justitiabele rechtstreeks bindt om als eindbegunstigde uiterlijk op 31 december 1999 juridisch verbindende maatregelen te nemen en de benodigde financiële middelen specifiek vast te leggen?

- 3) Indien vraag 2 bevestigend wordt beantwoord:
Laat [de verplichting van de lidstaten om de nodige maatregelen te treffen om middelen die door een onregelmatigheid verloren zijn gegaan terug te vorderen], bezien in het licht van de beginselen van het gemeenschapsrecht de lidstaten ruimte af te zien van terugvordering wegens inbreuk op een voorschrift indien de betrokken subsidiebegunstigde dit voorschrift niet kende en hem geen verwijt treft voor zijn gebrek aan kennis van dit voorschrift?’

Uitspraak

De prejudiciële vragen

Inleidende overwegingen

- 16 In het kader van de bij artikel 234 EG ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof is het de taak van het Hof om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan oplossen. Met het oog hierop moet het Hof eventueel de hem voorgelegde vraag herformuleren (arrest van 23 maart 2006, FCE Bank, C-210/04, Jurispr. blz. I-2803, punt 21, en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 17 In casu heeft de verwijzende rechter zijn derde vraag subsidiair gesteld, namelijk voor zover de eerste en de tweede vraag reeds zijn onderzocht en bevestigend beantwoord.
- 18 De derde vraag kan evenwel ook afzonderlijk worden onderzocht, en een bevestigend antwoord daarop zou de eerste en de tweede vraag overbodig maken. Gesteld namelijk dat de voorwaarden voor toekenning van de financiële steun, waaronder de datumeis, hoe dan ook niet aan de subsidieontvanger kunnen worden tegengeworpen omdat zij niet aan hem zijn meegedeeld, dan hoeft niet te worden onderzocht of deze datumeis onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om rechtstreeks verplichtingen aan de subsidieontvanger te kunnen opleggen.
- 19 Derhalve moet de derde vraag als eerste worden onderzocht en moet zij worden geherformuleerd als volgt:
- ‘Wanneer de voorwaarden voor toekenning van een door de Gemeenschap aan een lidstaat verleende financiële steun wél staan vermeld in de verleningsbeschikking, maar niet zijn gepubliceerd en door deze lidstaat niet aan de eindbegunstigde van de steun zijn meegedeeld, verzet het gemeenschapsrecht zich dan ertegen dat het rechtszekerheidsbeginsel wordt toegepast teneinde terugbetaling door deze begunstigde van de ten onrechte uitbetaalde bedragen uit te sluiten?’

De derde vraag

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 20 De Stichting ROM-projecten stelt dat zij artikel 6 van de verleningsbeschikking niet kende en dat haar geen verwijt treft voor dit gebrek aan kennis. Derhalve staan het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel eraan in de weg dat de door haar genoten financiële steun wordt teruggevorderd. Het gemeenschapsrecht verzet zich er namelijk niet tegen, dat deze beginselen worden toegepast om een dergelijke terugvordering uit te sluiten, mits het gemeenschapsbelang in aanmerking wordt genomen en de goede trouw van de begunstigde van de steun is aangetoond.
- 21 De Nederlandse regering onderstreept dat de justitiabelen het gemeenschapsrecht moeten kennen en dat de toepassing daarvan voor hen voorzienbaar moet zijn. Zij leidt hieruit af dat de datumeis niet kan worden tegengeworpen aan de Stichting ROM-projecten, omdat deze stichting daarvan niet in kennis was gesteld.
- 22 Ook de Commissie meent dat de datumeis niet kan worden tegengeworpen aan de Stichting ROM-projecten. Aangezien de verwijzende rechter heeft geconstateerd dat de datumeis niet aan

de Stichting ROM-projecten kenbaar is gemaakt en deze onwetendheid haar niet kan worden verweten, verzet het rechtszekerheidsbeginsel zich ertegen dat deze eis jegens haar wordt ingeroepen.

Antwoord van het Hof

- 23** Volgens de rechtspraak van het Hof moeten geschillen betreffende de terugvordering van ten onrechte uit hoofde van het gemeenschapsrecht betaalde bedragen bij ontbreken van communautaire voorschriften door de nationale rechter worden beslist overeenkomstig het nationale recht. Daarbij dienen evenwel de door het gemeenschapsrecht getrokken grenzen in acht te worden genomen, in die zin dat de in het nationale recht voorziene modaliteiten de terugvordering van de onverschuldigde steun niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken en bij de toepassing van nationaal recht niet mag worden gediscrimineerd in vergelijking met procedures ter beslechting van soortgelijke nationale geschillen (arresten van 21 september 1983, *Deutsche Milchkontor e.a.*, 205/82–215/82, Jurispr. blz. 2633, punt 19; 12 mei 1998, *Steff-Houlberg Export e.a.*, C-366/95, Jurispr. blz. I-2661, punt 15, en 19 september 2002, *Huber*, C-336/00, Jurispr. blz. I-7699, punt 55).
- 24** Derhalve kan geen strijdigheid met het gemeenschapsrecht worden aangenomen, indien het nationale recht inzake de intrekking van bestuurshandelingen en de terugvordering van door de overheid ten onrechte betaalde financiële uitkeringen, naast het wettigheidsbeginsel rekening houdt met het rechtszekerheidsbeginsel, aangezien laatstgenoemd beginsel deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde (arrest *Deutsche Milchkontor e.a.*, reeds aangehaald, punt 30; arrest van 9 oktober 2001, *Flemmer e.a.*, C-80/99–C-82/99, Jurispr. blz. I-7211, punt 60, en arrest *Huber*, reeds aangehaald, punt 56).
- 25** Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een gemeenschapsregeling de belanghebbenden met name in staat stelt de omvang van de verplichtingen die zij hun oplegt, nauwkeurig te kennen (arresten van 1 oktober 1998, *Verenigd Koninkrijk/Commissie*, C-209/96, Jurispr. blz. I-5655, punt 35; 20 mei 2003, *Consorzio del Prosciutto di Parma en Salumificio S. Rita*, C-108/01, Jurispr. blz. I-5121, punt 89, en 21 februari 2006, *Halifax e.a.*, C-255/02, Jurispr. blz. I-1609, punt 72). De justitiabelen moeten immers ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (arresten van 13 februari 1996, *Van Es Douane Agenten*, C-143/93, Jurispr. blz. I-431, punt 27, en 26 oktober 2006, *Koninklijke Coöperatie Cosun*, C-248/04, Jurispr. blz. I-10211, punt 79).
- 26** Die rechtszekerheid is in het bijzonder een dwingend vereiste in het geval van een regeling die financiële consequenties kan hebben (arrest van 16 maart 2006, *Emsland-Stärke*, C-94/05, Jurispr. blz. I-2619, punt 43, en arrest *Koninklijke Coöperatie Cosun*, reeds aangehaald, punt 79).
- 27** In casu is, om te beginnen, het Koninkrijk der Nederlanden blijkens artikel 9 van de verleningsbeschikking de enige adreessaat van deze beschikking. Ondanks het feit dat deze beschikking niet is gepubliceerd en zij dus enkel bij deze lidstaat bekend was, hebben de Nederlandse autoriteiten de daarin vermelde subsidievoorwaarden niet aan de Stichting ROM-projecten meegedeeld.
- 28** Bovendien heeft de staatssecretaris, door in het kader van de verleningsbeschikking subsidie aan de Stichting ROM-projecten toe te kennen op 29 december 1999, dat wil zeggen slechts twee dagen vóór het verstrijken van de in artikel 6 van deze beschikking gestelde termijn, een situatie gecreëerd die bijna noodzakelijkerwijs tot niet-inachtneming van de steunvoorwaarden moest leiden.
- 29** In dergelijke omstandigheden is de eindbegunstigde van financiële steun van de Gemeenschap niet in staat zijn rechten en verplichtingen ondubbelzinnig te kennen en dienovereenkomstig zijn voorzieningen te treffen.
- 30** Zoals de Stichting ROM-projecten, de Nederlandse regering en de Commissie hebben betoogd, verzet het rechtszekerheidsbeginsel zich in een dergelijke situatie, die wordt gekenmerkt door de onbekendheid van de eindbegunstigde met de voorwaarden van de verleningsbeschikking, ertegen dat deze voorwaarden aan de begunstigde worden tegengeworpen.

- 31 Deze begunstigde kan de intrekking en de terugvordering van de financiële steun echter alleen aanvechten, indien hij met betrekking tot de rechtmatigheid van het gebruik ervan te goeder trouw was. Het staat aan de nationale rechterlijke instantie om te onderzoeken of aan deze voorwaarde is voldaan (zie, in die zin, arrest van 16 juli 1998, Oelmühle en Schmidt Söhne, C-298/96, Jurispr. blz. I-4767, punt 29, en arrest Huber, reeds aangehaald, punt 58).
- 32 Tot slot moet in herinnering worden geroepen dat in omstandigheden waar het rechtszekerheidsbeginsel zich ertegen verzet dat de begunstigde van financiële steun van de Gemeenschap de steun dient terug te betalen, niettemin rekening moet worden gehouden met het belang dat de Gemeenschap heeft bij de terugvordering van deze steun (arrest Huber, reeds aangehaald, punt 57).
- 33 In een situatie als die in het hoofdgeding, waarin het niet-terugbetalen van de steun door de begunstigde te wijten is aan nalatigheid van de nationale autoriteiten, vloeit uit het samenwerkingsbeginsel van artikel 10 EG voort, dat de betrokken lidstaat financieel aansprakelijk kan worden gesteld voor de niet-teruggevorderde bedragen, teneinde het recht van de Gemeenschap op terugbetaling van het steunbedrag te effectueren.
- 34 Gelet op het voorgaande moet de derde vraag aldus worden beantwoord dat, wanneer de voorwaarden voor toekenning van een door de Gemeenschap aan een lidstaat verleende financiële steun wél staan vermeld in de verleningsbeschikking, maar niet zijn gepubliceerd en door deze lidstaat niet aan de eindbegunstigde van de steun zijn meegedeeld, het gemeenschapsrecht zich niet ertegen verzet dat het rechtszekerheidsbeginsel wordt toegepast teneinde terugbetaling door deze begunstigde van de ten onrechte betaalde bedragen uit te sluiten, mits de goede trouw van de begunstigde is aangetoond. In een dergelijk geval kan de betrokken lidstaat financieel aansprakelijk worden gesteld voor de niet-teruggevorderde bedragen, teneinde het recht van de Gemeenschap op terugbetaling van het steunbedrag te effectueren.

De eerste en de tweede vraag

- 35 Gelet op het antwoord op de derde vraag kan beantwoording van de vraag of de datumeis onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om rechtstreeks toepasselijk te zijn in de nationale rechtsorde, en van de vraag of deze eis rechtstreeks verplichtingen aan de eindbegunstigde van de financiële steun kan opleggen, achterwege blijven.

Uitspraak

Kosten

- 36 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 van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Wanneer de voorwaarden voor toekenning van een door de Gemeenschap aan een lidstaat verleende financiële steun wél staan vermeld in de verleningsbeschikking, maar niet zijn gepubliceerd en door deze lidstaat niet aan de eindbegunstigde van de financiële steun zijn meegedeeld, verzet het gemeenschapsrecht zich niet ertegen dat het rechtszekerheidsbeginsel wordt toegepast teneinde terugbetaling door deze begunstigde van de ten onrechte betaalde bedragen uit te sluiten, mits de goede trouw van de begunstigde is aangetoond. In een dergelijk geval kan de betrokken lidstaat financieel aansprakelijk worden gesteld voor de niet-teruggevorderde bedragen, teneinde het recht van de Gemeenschap op terugbetaling van het steunbedrag te effectueren.

Auteur: H. Griffioen en W. den Ouden^[1]

- 1 Het ziet er naar uit dat de Stichting ROM-projecten, als ontvanger van een vanuit de Europese structuurfondsen gefinancierde subsidie, niet de nadelige consequenties zal hoeven dragen van de fouten die de staatssecretaris van EZ bij de verstrekking daarvan heeft gemaakt. Wij zetten de feiten van het onderhavige geschil al uitvoerig uiteen in onze noot bij de verwijzingsuitspraak van het CBB (AB 2007, 22). Kort samengevat draait de zaak om een niet bekend gemaakte datumeis. Toen aan de Stichting ROM-projecten op 29 december 1999 een Europese subsidie werd verleend, stond eigenlijk al vast dat het gesubsidieerde project nooit binnen de communautaire randvoorwaarden zou kunnen worden uitgevoerd, omdat de Commissie ten aanzien van deze categorie subsidies had bepaald dat de gefinancierde projecten voor 31 december 1999 – dus twee dagen na de verlening – voor een belangrijk deel moesten zijn uitgevoerd. Deze eis, die de Commissie in een beschikking uit 1995 aan de lidstaat Nederland had gecommuniceerd, was de staatssecretaris (kennelijk) ontschoten, hij was in ieder geval niet aan de eindontvanger bekend gemaakt en viel voor de laatste ook nergens uit af te leiden. Toch besloot de staatssecretaris, geconfronteerd met het standpunt van de Commissie dat voor het betreffende project niet zou kunnen worden gedeclareerd, dat de subsidie voor de Stichting op nihil werd vastgesteld en dat reeds uitgekeerde gelden zouden worden teruggevorderd. Het CBB kwam in de bovengenoemde uitspraak tot de conclusie dat de bevoegdheid daartoe naar nationaal recht ontbrak, omdat de begunstigde wist noch behoorde te weten van de datumeis. Op grond van het (Nederlandse) rechtszekerheidsbeginsel mag in zo'n geval een subsidieverplichting niet aan een subsidieontvanger worden tegengeworpen. De vraag of het Gemeenschapsrecht aan een dergelijke uitkomst van de nationale procedure in de weg staat heeft het Hof van Justitie EG in de onderhavige zaak negatief beantwoord.
- 2 Het CBB had zijn prejudiciële verwijzing fundamenteel ingestoken door de vraag voorop te stellen of de aan de lidstaat gerichte Commissiebeschikking van 1995 jegens particulieren rechtstreeks een bindende werking kan hebben. Pas daarna volgde de vraag of, bij het bestaan van een verplichting op grond van een commissiebeschikking, er ruimte was om in casu van terugvordering af te zien op grond van het rechtszekerheidsbeginsel. Het Hof kiest in zijn beantwoording echter de door A-G Mazák (Conclusie van 29 maart 2007) gewezen weg van de minste weerstand door alleen in te gaan op de werking van het rechtszekerheidsbeginsel bij terugvordering van communautaire steun verstrekt door nationale autoriteiten. Het doctrinaire punt wordt gelaten voor wat het is. Dit viel te verwachten op grond van de genoemde conclusie van de AG en de ervaring dat het Hof lang niet altijd inzet op abstracte rechtvorming. In dat kader wijst het Hof er vaak op dat het binnen de prejudiciële procedure (slechts) zijn taak is 'om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan oplossen.' Desalniettemin is de uitkomst niet erg bevredigend; de samenhang van de vragen van het CBB drukt immers de logische gedachte uit dat er eerst sprake moet zijn van een verplichting, wil het rechtszekerheidsbeginsel in de weg kunnen staan aan terugvordering van communautaire gelden op grond van het niet nakomen van die verplichting. Bovendien doen zich in de uit communautaire stimuleringsmaatregelen volgende Nederlandse uitvoeringspraktijk veel (fundamentele) vragen voor rond de rechtswerking van commissiebeschikkingen binnen de nationale rechtsorde (vgl. bijv. ABRvS 11 januari 2006, AB 2006, 208, m.nt. W. den Ouden (BPM-subsidies)), dus een antwoord van het Hof op dit punt was voor velen welkom geweest.
- 3 Als het Hof zich wel had gewaagd aan beantwoording van de vraag of een Commissiebeschikking gericht tot de lidstaat Nederland in dit geval (rechtstreeks) kan leiden tot een verplichting voor de eindontvanger, zou het antwoord o.i. negatief hebben moeten luiden. In dat verband wezen wij eerder al op het arrest Huber (zaak C-336/00), waarin het Hof, toen een Oostenrijkse rechter vroeg of eindontvangers van communautaire landbouwsteun adressaten zijn van de beschikking waarmee de Commissie het nationale uitvoeringsprogramma goedkeurt en onder welke voorwaarden zij daaraan zijn gebonden (punt 27), antwoordde dat de goedkeuringsbeschikking uitsluitend tot de betrokken lidstaat is gericht (punt 42), om vervolgens nog slechts in te gaan op de binding van eindontvangers aan de nationale uitvoeringsmaatregelen. Verder kan worden gewezen op de overbekende rechtspraak van het Hof waaruit blijkt dat een belastende

bepaling van een niet omgezette *richtlijn* niet door de Staat aan een particulier kan worden tegengeworpen (HvJ EG 26 februari 1986, zaak 152/84, (Marshall)): voor neerwaartse (of: omgekeerde) verticale rechtstreekse werking van richtlijnbevestigingen is geen plaats. Het Hof heeft deze lijn onlangs expliciet doorgetrokken naar de werking tussen particulieren van een beschikking genomen op grond van een richtlijn en gericht tot de lidstaten (HvJ EG 7 juni 2007, *Carp*, zaak C-80/06). De beschikking in kwestie is volgens het Hof *'een handeling met een algemene strekking die het soort procedure preciseert voor de conformiteitsverklaring die respectievelijk geldt voor deuren, ramen, luiken, blinden, poorten en bijbehorend hang en sluitwerk en belast het CEN/Cenelec met het specificeren van de inhoud ervan in de relevante geharmoniseerde normen die vervolgens moeten worden omgezet door de normalisatie-instellingen van elke lidstaat. Overeenkomstig artikel 249 EG-Verdrag is beschikking 1999/93 dus alleen verbindend voor de lidstaten, die op grond van artikel 4 van die beschikking de enige adressaten ervan zijn. Onder deze omstandigheden zijn de overwegingen die ten grondslag liggen aan de rechtspraak die in het voorgaande punt met betrekking tot richtlijnen in herinnering is gebracht, mutatis mutandis van toepassing op de mogelijkheid om tegenover een particulier een beroep op die beschikking te doen.'*

Ook de gewraakte termijnbepaling in de commissiebeschikking heeft naar ons idee een algemene strekking, ook al is zij slechts gericht aan de lidstaat Nederland. Zij geeft een algemene regel voor alle projecten die Nederland met de Europese gelden wil financieren; de bevoegde Nederlandse uitvoeringsautoriteiten moeten zorgen dat deze termijn wordt gehaald door in de verschillende te nemen subsidiebesluiten de juiste verplichtingen voor de eindontvangers op te nemen. Dat het in casu niet gaat om een geschil tussen particulieren (oftewel horizontale rechtstreekse werking zoals in de zaak *Carp*), maar om rechten van de staat jegens de eindontvanger (door de AG in de zaak *Carp* neerwaartse verticale rechtstreekse werking genoemd), lijkt ons gezien de hierboven weergegeven algemene bewoordingen die het Hof kiest in de zaak *Carp*, niet van doorslaggevend belang.

- 4 Het antwoord dat het Hof in dit arrest geeft met betrekking tot de invulling van het rechtszekerheidsbeginsel is in lijn met constante jurisprudentie van het Hof. Daarin wordt steeds benadrukt dat wanneer het gemeenschapsrecht daarvoor geen voorschriften geeft terugvordering van onverschuldigd betaalde communautaire steun plaatsvindt op basis van het nationale recht, waarbij rekening kan worden gehouden met het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen, nu deze beginselen deel uitmaken van de communautaire rechtsorde (zaak 205-215/82, *Deutsche Milchkontor*, zaak C-298/96, *Oelmühle*, zaak C-80-82/99, *Flemmer*). Wel moet bij de door de nationale rechter te maken belangenafweging ten volle rekening worden gehouden met het belang dat de Gemeenschap heeft bij de terugvordering van subsidies die in strijd met het communautaire recht zijn besteed en moet de ontvanger van de subsidie te goeder trouw zijn geweest (*Oelmühle*, punt 29). In de zaak *Huber* (zaak C-336/00) stelde het Hof dat de nationale rechter in dat kader onder meer moet toetsen of de eindontvanger zich heeft gedragen zoals van een 'normaal zorgvuldige landbouwer' mag worden verwacht. Uit dit arrest van het Hof lijkt te mogen worden afgeleid dat deze jurisprudentie gelding kan hebben bij alle soorten van communautaire steun en de terugvordering daarvan en dus niet is beperkt tot de terugvordering van landbouwsubsidies, waarop de eerdere zaken betrekking hadden.
- 5 Het Hof komt – als we op het dictum afgaan – tot de conclusie dat het Gemeenschapsrecht in de omstandigheden van het geval niet in de weg staat aan de toepassing van het *nationale* rechtszekerheidsbeginsel, waardoor terugvordering van de communautaire gelden bij de eindontvanger onmogelijk wordt, mits de laatste ter goeder trouw is. Het antwoord van het Hof begint ook (r.o. 23) met de overweging dat de nationale rechter in dit soort zaken moet beslissen overeenkomstig het nationale recht, zij het met inachtneming van de communautaire randvoorwaarden. Maar de overwegingen daartussenin staan toch vooral in het teken van een eigen toetsing aan het rechtszekerheidsbeginsel. Als het Hof oordeelt dat "het rechtszekerheidsbeginsel zich in een dergelijke situatie [...] ertegen [verzet] dat deze voorwaarden aan de begunstigde worden tegengeworpen" vervaagt het onderscheid tussen het communautaire vertrouwensbeginsel en de invulling van het nationale vertrouwensbeginsel binnen de communautaire grenzen. Het Hof komt daarbij tot een bijzonder algemene formulering voor dit soort situaties: een voorwaarde die iemand niet kende of behoorde te kennen, kan niet aan hem worden tegengeworpen.
- 6 Tot slot moet aandacht worden besteed aan de overweging die het Hof geeft onder punt 33 waar het stelt dat uit artikel 10 EG-Verdrag voortvloeit dat de betrokken lidstaat financieel aansprakelijk kan worden

gesteld voor de niet-teruggevorderde bedragen, teneinde het recht van de Gemeenschap op terugbetaling van het steunbedrag te effectueren, wanneer e.e.a. valt te wijten aan een nalatigheid van de lidstaat. Deze overweging lijkt te moeten worden geplaatst in het licht van de voorgaande overweging dat binnen nationale terugvorderingsprocedures rekening moet worden gehouden met het belang dat de Gemeenschap heeft bij de terugvordering van ten onrechte uitgekeerde communautaire steun; nu de lidstaat kan worden aangesproken hoeven de belangen van de Gemeenschap niet te worden geschaad wanneer de nationale rechter besluit dat niet kan worden teruggevorderd bij de eindontvanger. Daarmee biedt het Hof ruimte aan de nationale rechter die een beroep op het rechtszekerheids- c.q. vertrouwensbeginsel wil honoreren. Niet helemaal duidelijk is waarom het Hof zich daarbij op het samenwerkingsbeginsel van artikel 10 baseert, nu in de op de deze structuurfondssubsidie van toepassing zijnde Europese coördinatieverordening letterlijk is bepaald dat de betrokken Lid-Staat subsidiair aansprakelijk is voor de terugbetaling van de ten onrechte betaalde bedragen (art. 23 van Vo 4253/88). Misschien wil het Hof tot uitdrukking brengen dat deze regel (op basis van het samenwerkingsbeginsel) ook geldt wanneer dat niet zo uitdrukkelijk in de toepasselijke Europese subsidieregelgeving is bepaald?

H. Griffioen en W. den Ouden

Voetnoten

Voetnoten

- [1] Mr. H. Griffioen is promovendus bij de afdeling Staats- en bestuursrecht, Faculteit Rechtsgeleerdheid Leiden.