

Ten onrechte weigering van een Europese subsidie: verplichting tot rechtsherstel op groen van EU-recht?

Citation for published version (APA):

van den Brink, J. E., & van Dam, J. C. A., (2015). *Ten onrechte weigering van een Europese subsidie: verplichting tot rechtsherstel op groen van EU-recht?*, No. AB 2015/116, No. ECLI:EU:C:2014:2134, Sep 03, 2014. AB Rechtspraak Bestuursrecht (AB) Vol. 15 No. 116

Document status and date:

Published: 01/01/2015

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 30 Jan. 2023

Ten onrechte weigering van een Europese subsidie: verplichting tot rechtsherstel op grond van EU-recht? Begrip onregelmatigheid en betekenis Europese...

HvJ EU 03-09-2014, ECLI:EU:C:2014:2134, m.nt. J.E. van den Brink en J.C.A. van Dam (Baltlanta)

Instantie

Hof van Justitie van de Europese Unie

Datum

3 september 2014

Magistraten

R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, J. L. da Cruz Vilaça, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev

Zaaknummer

C-410/13

Noot

J.E. van den Brink en J.C.A. van Dam

Roepnaam

Baltlanta

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

Vakgebied(en)

Onbekend (V)

EU-recht / Algemeen

Bestuursrecht algemeen / Algemeen

Brondocumenten

ECLI:EU:C:2014:2134, Uitspraak, Hof van Justitie van de Europese Unie, 03â€09â€2014

Wetingang

Art. 38 lid 1 onder e Vo 1260/1999

Essentie

Na een gerechtelijke procedure blijkt dat een Europese subsidie ten onrechte is geweigerd. Is de Litouwse Staat op grond van het EU-recht verplicht tot het bieden van rechtsherstel? Uitleg begrip onregelmatigheid en betekenis Europese soft law voor de nationale rechter.

Samenvatting

Bij gebreke van enige definitie van het begrip 'onregelmatigheid' in verordening nr. 1260/1999 moeten de betekenis en de draagwijdte van die term volgens vaste rechtspraak van het Hof derhalve worden bepaald in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan, met inachtneming van de context waarin hij wordt gebruikt en de door de regeling waarvan hij deel uitmaakt beoogde doelstellingen (zie arrest Diakité, Cä85/12, ECLI:EU:C:2014:39, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak). (...)

Gelet op de voorgaande overwegingen, moet het in artikel 38 lid 1 onder e, van verordening nr. 1260/1999 bedoelde begrip 'onregelmatigheid' aldus worden uitgelegd dat het betrekking heeft op elke schending van Unierecht die voortvloeit uit een handeling die of nalaten dat de algemene begroting van de Unie kan benadelen. (...)

Wat in de derde plaats de afdelingen 6 en 7 van de richtsnoeren van de Commissie betreft, moet worden opgemerkt dat deze richtsnoeren weliswaar geen bindende kracht hebben, maar dat de nationale rechterlijke instanties ze met het oog op de oplossing van de bij hen aanhangige geschillen wel in aanmerking moeten nemen, met name wanneer zij duidelijkheid verschaffen over de uitlegging van nationale bepalingen die ter uitvoering ervan zijn vastgesteld, of wanneer zij bedoeld zijn om dwingende bepalingen van Unierecht aan te vullen (zie naar analogie arresten Grimaldi, Cä22/88, ECLI:EU:C:1989:646, punt 18, en Altair Chimica, Cä207/01, ECLI:EU:C:2003:451, punt 41).

Partij(en)

Uitspraak

Arrest

1

Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 38 van verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen (*PB* L 161, blz. 1), artikel 19 van verordening (EG) nr. 2792/1999 van de Raad van 17 december 1999 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen en voorwaarden voor de structurele acties van de Gemeenschap in de visserijsector (*PB* L 337, blz. 10) en de afdelingen 6 en 7 van de richtsnoeren voor de afsluiting van bijstandspakketten (2000-2006) uit de Structuurfondsen, die door de Commissie zijn vastgesteld bij besluit COM(2006) 3424 definitief van 1 augustus 2006 (hierna: 'richtsnoeren van de Commissie').

2

Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen ' Baltlanta' UAB, een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid naar Litouws recht (hierna: ' Baltlanta'), en de Lietuvos valstybė (Litouwse Staat), betreffende een door die vennootschap ingestelde vordering tot vergoeding van de materiële en immateriële schade die zij stelt te hebben geleden doordat zij is uitgesloten van financiële bijstand in het kader van de Structuurfondsen van de Europese Unie.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 1260/1999

3

Punt 52 van de considerans van verordening nr. 1260/1999 luidde:

"Overwegende dat het noodzakelijk is, de verantwoordelijkheden van de lidstaten inzake vervolging van en corrigerend optreden naar aanleiding van onregelmatigheden en overtredingen af te bakenen, alsmede die van de Commissie wanneer de lidstaten in gebreke blijven".

4

Artikel 8, leden 3 en 4, van deze verordening bepaalde:

"3.

Krachtens het subsidiariteitsbeginsel valt de uitvoering van de bijstandspakketten onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten op het, naargelang van de specifieke situatie van elke lidstaat, passende territoriale niveau, onverminderd de bevoegdheden van de Commissie, met name op het gebied van het beheer van de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen.

4.

De lidstaten werken met de Commissie samen om ervoor te zorgen dat de gemeenschapsfondsen overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt."

5

Artikel 9 van deze verordening gaf de volgende definities van de begrippen 'ontwikkelingsplan' en 'verrichting':

"In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

- b. 'ontwikkelingsplan' (hierna 'plan' genoemd): de door een lidstaat opgestelde analyse van de situatie in het licht van de in artikel 1 bedoelde doelstellingen en van de prioritaire behoeften waarin voor het bereiken van deze doelstellingen moet worden voorzien, alsmede de overwogen strategie en actieprioriteiten, de specifieke doelstellingen daarvan en de bijbehorende indicatieve financiële middelen;

[...]

k. 'verrichting': elk project of elke actie uitgevoerd door de eindbegunstigden van de bijstandspakketten”.

6

Artikel 30, leden 1, 2 en 4, van deze verordening luidde:

“1.

De uitgaven voor verrichtingen komen slechts voor financiering uit de fondsen in aanmerking indien de verrichtingen een integrerend deel van het betrokken bijstandspakket uitmaken.

2.

Een uitgave komt niet voor financiering uit de fondsen in aanmerking indien zij daadwerkelijk door de eindbegunstigde is betaald vóór de datum waarop de Commissie de bijstandsaanvraag heeft ontvangen. Deze datum is de begindatum voor de subsidiabiliteit van de uitgaven.

De einddatum voor de subsidiabiliteit van de uitgaven wordt bepaald in de beschikking inzake de bijdrage van de fondsen. Deze datum heeft betrekking op de door de eindbegunstigden verrichte betalingen. De subsidiabele periode kan door de Commissie op naar behoren gemotiveerd verzoek van de lidstaten worden verlengd overeenkomstig het bepaalde in artikel 14 en artikel 15.

[...]

4.

De lidstaten zien erop toe dat de bijdrage van de fondsen slechts wordt gehandhaafd indien de verrichting waarop zij betrekking heeft binnen vijf jaar na het besluit van de bevoegde nationale autoriteit of de beheersautoriteit over de bijdrage van de fondsen, geen belangrijke verandering ondergaat:

- a. die strijdig is met de aard of de uitvoeringsvoorwaarden, of een onderneming of een publiekrechtelijk collectief lichaam een onrechtmatig voordeel oplevert, en
- b. die voortvloeit hetzij uit een wijziging in de aard van de eigendom van een infrastructuurvoorziening, hetzij uit de beëindiging of de overbrenging naar een andere plaats van een productieve activiteit.

De lidstaten stellen de Commissie op de hoogte van iedere wijziging van dien aard; in geval van zo'n wijziging is artikel 39 van toepassing.”

7

Artikel 38 van verordening nr. 1260/1999 luidde als volgt:

“1.

Onverminderd de verantwoordelijkheid van de Commissie voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen dragen de lidstaten in eerste instantie de verantwoordelijkheid voor de financiële controle van de bijstandspakketten. Te dien einde dragen de lidstaten met name zorg voor het volgende:

- a. zij gaan na of er beheers- en controlesystemen zijn opgezet om te zorgen voor een doeltreffend en regelmatig gebruik van het gemeenschapsgeld en of deze systemen goed functioneren;

[...]

- e. zij doen het nodige om onregelmatigheden te voorkomen, op te sporen en te herstellen; overeenkomstig de geldende wetgeving stellen zij de Commissie in kennis van onregelmatigheden, en zij houden haar op de hoogte van het verloop van de administratieve en gerechtelijke procedures;

[...]

- h. zij vorderen de middelen terug die ten gevolge van geconstateerde onregelmatigheden verloren zijn gegaan, in voorkomend geval verhoogd met moratoire rente.

[...]

3.

De Commissie en de lidstaten werken op basis van bilaterale bestuursrechtelijke regelingen samen om plannen, methoden en uitvoering van controles te coördineren om het nut daarvan zo groot mogelijk te maken. Zij wisselen de resultaten van de verrichte controles terstond uit.

Ten minste jaarlijks, en in elk geval vóór het jaarlijks onderzoek als bedoeld in artikel 34, lid 2, worden de volgende elementen onderzocht en geëvalueerd:

[...]

- c. de financiële effecten van de vastgestelde onregelmatigheden, de voor het herstel ervan reeds genomen of nog noodzakelijke maatregelen en, in voorkomend geval, de wijzigingen van de beheers- en controlesystemen.

4.

Onverminderd de met name overeenkomstig dit artikel en artikel 39 onverwijld door de lidstaat te nemen maatregelen, kan de Commissie na dit onderzoek en deze evaluatie opmerkingen maken, die met name betrekking hebben op het financiële effect van de eventueel geconstateerde onregelmatigheden. De opmerkingen worden toegezonden aan de lidstaat en aan de autoriteit die het betrokken bijstandspakket beheert. In voorkomend geval gaan de opmerkingen vergezeld van verzoeken om correctiemaatregelen die erop gericht zijn de tekortkomingen van het beheer te verhelpen en de ontdekte onregelmatigheden die nog niet zijn gecorrigeerd, alsnog te corrigeren. De lidstaat heeft de gelegenheid op deze opmerkingen te reageren.

[...]

5.

Onverminderd het bepaalde in dit artikel, kan de Commissie, na passende controle, een tussentijdse betaling geheel of gedeeltelijk opschorten indien zij vaststelt dat de betrokken uitgaven het voorwerp uitmaken van een belangrijke onregelmatigheid die niet is gecorrigeerd en oordeelt dat onmiddellijk optreden vereist is. Zij brengt de betrokken lidstaat op de hoogte van haar optreden en de motieven ervoor. Indien na vijf maanden de motieven voor de opschorting blijven bestaan of de betrokken lidstaat de Commissie niet in kennis heeft gesteld van de maatregelen die zijn genomen om de belangrijke onregelmatigheid te corrigeren, is het bepaalde in artikel 39 van toepassing.

[...]"

8

Artikel 39, lid 1, van deze verordening bepaald:

"De lidstaten zijn in eerste instantie belast met het onderzoek naar onregelmatigheden en laten zich daarbij leiden door de vaststelling van elke belangrijke wijziging die de aard of de voorwaarden van de uitvoering of de controle van een bijstandspakket beïnvloedt, en het verrichten van de nodige financiële correcties.

De lidstaat verricht de financiële correcties die in verband met de eenmalige of systematische onregelmatigheid geboden zijn. De door de lidstaat verrichte correcties behelzen een gehele of gedeeltelijke intrekking van de communautaire bijdrage. De aldus vrijgekomen communautaire middelen kunnen door de lidstaat ten behoeve van het betrokken bijstandspakket worden hergebruikt, met inachtneming van de overeenkomstig artikel 53, lid 2, vast te stellen voorwaarden."

9

Verordening nr. 1260/1999 is met ingang van 1 januari 2007 ingetrokken bij artikel 107 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 nr. 1260/1999 (*PB* L 210, blz. 25). Artikel 105, lid 1, van verordening nr. 1083/2006 bepaalt:

"Deze verordening doet geen afbreuk aan de voortzetting noch aan de wijziging, met inbegrip van de gehele of gedeeltelijke intrekking, van bijstand met medefinanciering uit de structuurfondsen of van projecten met medefinanciering uit het Cohesiefonds die de Commissie heeft goedgekeurd op grond van [verordening nr. 1260/1999] of van enige andere regelgeving die op 31 december 2006 op de betrokken bijstand van toepassing is; de betrokken regelgeving blijft derhalve van toepassing op de bijstand of de projecten totdat deze worden afgesloten."

Verordening (EG) nr. 438/2001

10

Artikel 4, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 438/2001 van de Commissie van 2 maart 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1260/1999 met betrekking tot de beheers- en controlesystemen voor uit de structuurfondsen toegekende bijstand (*PB* L 63, blz. 21), luidde:

"De beheers- en controlesystemen moeten procedures behelzen om na te gaan of de medegefinancierde goederen en diensten zijn geleverd en de opgevoerde uitgaven daadwerkelijk zijn gemaakt en om te verzekeren dat de voorwaarden van de toepasselijke beschikking van de Commissie zoals bedoeld in artikel 28 van verordening [...] nr. 1260/1999 en de geldende nationale en communautaire voorschriften betreffende, in het bijzonder, de subsidiabiliteit van de uitgaven uit de structuurfondsen in het kader van het betrokken bijstandspakket, de plaatsing van overheidsopdrachten, staatssteun (met inbegrip van de voorschriften inzake de cumulering van steun), milieubescherming en gelijke kansen zijn nageleefd."

11

Verordening nr. 438/2001 is met ingang van 16 januari 2007 ingetrokken bij de artikelen 54 en 55 van verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1083/2006 en verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds

voor Regionale Ontwikkeling (*PB* L 371, blz. 1). Artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1828/2006 preciseerd:

“[...]”

De bepalingen van [verordening nr. 438/2001] blijven van toepassing op krachtens verordening [...] nr. 1260/1999 goedgekeurde bijstand.”

Verordening nr. 2792/1999

12

Artikel 19 van verordening nr. 2792/1999, ‘Aanmelding van de steunregelingen’ , luidde in de oorspronkelijke versie:

“1.

De lidstaten melden de Commissie, overeenkomstig de artikelen 87 tot en met 89 van het Verdrag, de steunregelingen die in de in artikel 3, lid 3, bedoelde en in artikel 9, sub b, van verordening [...] nr. 1260/1999 omschreven plannen zijn opgenomen.

2.

Binnen de werkingssfeer van deze verordening kunnen de lidstaten aanvullende steunmaatregelen vaststellen waarvoor voorwaarden of regels gelden die niet in de onderhavige verordening zijn vastgesteld, of die betrekking hebben op hogere bedragen dan de in bijlage IV bepaalde maximumbedragen, voor zover deze maatregelen in overeenstemming zijn met de artikelen 87 tot en met 89 van het Verdrag.”

13

Verordening nr. 2792/1999 is met name gewijzigd bij verordening nr. 2369/2002 van de Raad van 20 december 2002 (*PB* L 358, blz. 49), die op 1 januari 2003 in werking is getreden.

14

Punt 11 van de considerans van verordening nr. 2369/2002 luidt:

“De artikelen 87, 88 en 89 van het Verdrag zouden van toepassing moeten zijn op door de lidstaten in de visserij- en aquacultuursector verleende steun. Om terugbetaling door de Commissie van door de lidstaten vooruitbetaalde middelen te versnellen zou evenwel een uitzondering op dat beginsel moeten worden toegestaan voor de verplichte financiële bijdragen van de lidstaten aan door de Gemeenschap gefinancierde maatregelen in het kader van de ontwikkelingsplannen als bedoeld in verordening [...] nr. 1260/1999 [...]”

15

Artikel 1, punt 3, sub b, van verordening nr. 2369/2002 bepaalde dat artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2792/1999 werd vervangen als volgt:

“De in artikel 9, sub b, van verordening [...] nr. 1260/1999 bepaalde ontwikkelingsplannen moeten het bewijs leveren dat overheidssteun noodzakelijk is om de beoogde doelstellingen te kunnen verwezenlijken, en met name dat modernisering van de betrokken vissersvaartuigen zonder overheidssteun onmogelijk zou zijn, en dat de overwogen maatregelen de duurzame exploitatie van de visbestanden niet in gevaar zullen brengen.
[...].”

16

Artikel 1, punt 15, van verordening nr. 2369/2002 bepaalde dat artikel 19 van verordening nr. 2792/1999 moest worden vervangen door de volgende tekst:

“Verplichte financiële bijdragen en staatssteun

1.

Onverminderd het bepaalde in lid 2, zijn de artikelen 87, 88 en 89 van het Verdrag van toepassing op steun die door de lidstaten wordt verleend in de visserij- en de aquacultuursector.

2.

De artikelen 87, 88 en 89 van het Verdrag zijn niet van toepassing op de verplichte financiële bijdragen van de lidstaten aan door de Gemeenschap gefinancierde maatregelen in het kader van ontwikkelingsplannen als bedoeld in artikel 3, lid 3, van deze verordening en als gedefinieerd in artikel 9, sub b, van verordening [...] nr. 1260/1999 of in artikel 5 van verordening (EG) nr. 2370/2002 van 20 december 2002 tot vaststelling van een communautaire noodmaatregel voor de sloop van vissersvaartuigen. [...]

3.

Maatregelen als bedoeld in lid 2 waarvoor een overheidsfinanciering wordt toegekend die verder gaat dan de bepalingen inzake verplichte financiële bijdragen als vastgesteld bij deze verordening of bij verordening [nr. 2370/2002] worden als geheel behandeld, overeenkomstig lid 1.”

17

Verordening nr. 2792/1999 is met ingang van 1 januari 2007 ingetrokken bij artikel 104, lid 1, van verordening (EG) nr. 1198/2006 van de Raad van 27 juli 2006 inzake het Europees Visserijfonds (*PB* L 223, blz. 1). Artikel 103, lid 1, van verordening nr. 1198/2006 preciseert:

“Deze verordening doet geen afbreuk aan de voortzetting noch aan de wijziging, met inbegrip van de gedeeltelijke of volledige intrekking, van bijstand die door de Commissie is goedgekeurd op grond van [verordening nr. 2792/1999] of van enige andere regelgeving die op 31 december 2006 op de betrokken bijstand van toepassing is; de betrokken regelgeving blijft derhalve van toepassing totdat deze bijstand wordt afgesloten.”

Richtsnoeren van de Commissie

18

De afdelingen 6 en 7 van de richtsnoeren van de Commissie luiden als volgt:

“6. Onvoltooide en niet-operationele projecten bij de afsluiting

De beheersautoriteit, de bemiddelende instantie, de betaalautoriteit en de lidstaat zijn verplicht ervoor te zorgen dat medegefinancierde producten en diensten worden geleverd en zich te vergewissen van de realiteit en de juistheid van de opgevoerde uitgaven overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer.

De lidstaat moet in het eindverslag per maatregel een lijst van acties opstellen die op het moment van de afsluiting nog niet voltooid of operationeel waren, rekening houdend met de vastgestelde doelstellingen van de actie, de beschikking waarbij de bijstand aan de actie is toegekend en eventuele andere voorwaarden in verband met de actie [...]. In deze lijst moet het volgende worden aangegeven:

- *welke acties in het kader van de volgende programmeringsperiode niet door de communautaire Fondsen worden medegefinancierd*: de lidstaat moet zich ertoe verbinden alle onvoltooide of nog niet operationele acties binnen twee jaar na de uiterste datum van de indiening van het eindverslag op eigen kosten te voltooien of operationeel te maken. De lidstaat moet de Commissie aan het einde van deze periode van twee jaar ten aanzien van elk project laten weten of het is voltooid of operationeel is gemaakt. Voor acties die tegen het einde van die periode nog steeds niet zijn voltooid of operationeel gemaakt, zal de Commissie de nodige stappen ondernemen om de communautaire middelen te recupereren.
- *welke acties in het kader van de volgende programmeringsperiode volgens plan wel door de communautaire Fondsen worden medegefinancierd*: de autoriteiten van de lidstaat moeten voor elke programmeringsperiode de actie apart en gedetailleerd in duidelijke bewoordingen beschrijven. De actie moet worden verdeeld in ten minste twee duidelijk te onderscheiden financiële en fysieke of ontwikkelingsstadia die overeenkomen met de twee betrokken bijstandsvormen. Dit moet worden gedaan om te zorgen voor transparante uitvoering en transparant toezicht en om controles te vergemakkelijken. Als het eerste deel van de actie niet in de eerste programmeringsperiode voltooid is of niet operationeel is, kunnen de uitgaven in verband met de voltooiing of het operationeel maken voor de tweede programmeringsperiode worden aanvaard, mits aan de voorwaarden voor medefinanciering en subsidiabiliteit is voldaan (opneming in het tweede programma, wettelijke en financiële verbintenis via een besluit door de verantwoordelijke autoriteit). In dergelijke gevallen moet de lidstaat ervoor zorgen dat dezelfde werkzaamheden niet tweemaal uit communautaire middelen worden gefinancierd.

7. Door juridische of administratieve procedures opgeschorte acties

Voor elke actie waarvoor een juridische procedure of administratief beroep met opschortende werking loopt, moet de lidstaat vóór de uiterste datum van indiening van de gecertificeerde verklaring inzake de definitieve uitgaven, met inbegrip van een verzoek om eindbetaling en het eindverslag inzake de uitvoering van het programma, besluiten of de actie:

- vóór de uiterste datum geheel of gedeeltelijk moet worden teruggetrokken uit het programma en/of vervangen door een andere actie (mogelijk uit de overprogrammering); nadat de Commissie in kennis is gesteld van de terugtrekking of vervanging, blijft de lidstaat verantwoordelijk voor mogelijke gevolgen van de teruggetrokken of vervangen acties, zoals de financiële consequenties of oninbare verschuldigde bedragen; of
- geheel of gedeeltelijk in het programma moet worden gehandhaafd. Na de indiening van de laatste gecertificeerde verklaring over de uitgaven voor een programma mag een actie waarvoor een juridische

procedure of administratief beroep met opschortende werking loopt, niet worden vervangen, zelfs niet door een andere actie uit de 'overprogramming' die wellicht vóór de einddatum voor de subsidiabiliteit van de uitgaven is voltooid.

Vervangingsacties moeten overeenkomstig artikel 9, lid 2, sub b-ii, van verordening [...] nr. 438/2001 worden geselecteerd. De lidstaten moeten erop toezien dat de vervangingsacties voldoen aan alle van toepassing zijnde Europese en nationale regelingen, met inbegrip van, maar niet beperkt tot de regels inzake beheers- en controlesystemen, subsidiabiliteit, informatie en publiciteit, alsook de aanbestedings-, concurrentie- en milieuregels.
[...]"

Litouws recht

19

Punt 16 van de richtsnoeren voor aanvragers die projecten voor financiële bijstand in 2007 indienen in het kader van de maatregel 'Activiteiten met betrekking tot de vloot van vissersvaartuigen', steunsector 'Definitieve stopzetting van de visserijactiviteiten van de vissersvaartuigen', behorend tot het prioritaire zwaartepunt 'Plattelandsontwikkeling en visserij' van het enkelvoudig programmeringsdocument (EPD) van Litouwen voor de periode 2004-2006 [GairÅs-pareiš kÅjams, teikiantiems projektus paramai gauti 2007 metais pagal Lietuvos 2004-2006 metų bendrojo programavimo dokumento (BPD) Kaimo plÅtires ir ūvininkystÅs-prioriteto priemonÅs- 'Veikla, susijusi su ūvejybos laivynu' veiklos sritÅs- 'LaivÅs ūvejybinÅs-veiklos nutraukimas visam laikui'], welke richtsnoeren zijn goedgekeurd bij besluit nr. 3D-96 van de minister van Landbouw van 28 februari 2007 (hierna: 'richtsnoeren van het ministerie van Landbouw'), bepaalt:

"[...] Aan deze oproep tot het indienen van kandidaturen in het kader van de maatregel 'Activiteiten met betrekking tot de vloot van vissersvaartuigen', steunsector 'Definitieve stopzetting van de visserijactiviteiten van de vissersvaartuigen', van het EPD, wordt 8 000 000 LTL (acht miljoen Litouwse litas) steun toegewezen."

20

Punt 23.4.5 van de richtsnoeren van het ministerie van Landbouw luidt:

"Een vaartuig heeft aan zeevisvangst gedaan (te weten zich op zee begeven om te vissen) gedurende ten minste 75 dagen in elk van de laatste twee periodes van 12 maanden vóór de dag waarop een aanvraag is ingediend (die periodes beginnen te lopen de dag vóór die waarop een aanvraag is geregistreerd bij het agentschap), of heeft zich op zee begeven om te vissen gedurende ten minste 80 % van het — volgens de nationale wetgeving — voor dat vaartuig toegestane aantal dagen."

21

Punt 114 van de regels inzake het beheer en de financiering van de maatregelen van het enkelvoudig programmeringsdocument van Litouwen voor de periode 2004-2006 en de projecten die in het kader van die maatregelen worden gefinancierd (Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento priemoniÅs projektÅs finansuojamÅs Ågyvendinant šias priemones, administravimo ir finansavimo taisyklÅs), welke regels zijn vastgesteld bij besluit nr. 1K-033 van de minister van Financiën van 28 januari 2004, bepaalt dat ' de bemiddelende en de uitvoerende instanties een steunovereenkomst sluiten met de aanvragers van projecten waaraan financiële bijstand zal worden verleend' .

Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

22

Naar aanleiding van de oproep tot het indienen van kandidaturen die van 9 tot 30 maart 2007 is gepubliceerd in het kader van de maatregel 'Activiteiten met betrekking tot de vloot van vissersvaartuigen', steunsector 'Definitieve stopzetting van de visserijactiviteiten van de vissersvaartuigen', behorend tot het prioritaire zwaartepunt 'Plattelandsontwikkeling en visserij' van het EPD, zijn drie aanvragen voor financiële bijstand ingediend, waaronder Baltlanta's aanvraag.

23

Op 15 maart 2007 heeft Baltlanta voor het project 'Definitieve stopzetting van de visserijactiviteiten van het vissersvaartuig *Kiras-1*' financiële bijstand aangevraagd ten bedrage van 8 000 000 LTL.

24

De aanvragen voor financiële bijstand moesten worden ingediend overeenkomstig de richtsnoeren van het ministerie van Landbouw.

25

Bij besluit van 3 augustus 2007 heeft het Nacionalinis mokėjimo agentūra (nationaal betaalorgaan binnen het ministerie van Landbouw; hierna: 'agentschap') Baltlanta's aanvraag afgewezen, op grond dat het voorgestelde project niet voldeed aan het subsidiabiliteitscriterium van punt 23.4.5 van de richtsnoeren van het ministerie van Landbouw, daar uit een strafrechtelijk vooronderzoek bleek dat de door Baltlanta verstrekte informatie over de visserijactiviteiten van het vissersvaartuig *Kiras-1* niet strookte met de werkelijkheid.

26

Aangezien de twee andere aanvragen die waren ingediend in het kader van de tussen 9 en 30 maart 2007 gepubliceerde oproep tot het indienen van kandidaturen evenmin aan dit subsidiabiliteitscriterium voldeden, werd het niet-toegewezen budget van 8 000 000 LTL tussen augustus 2007 en juni 2008 verdeeld over aanvragen die naar aanleiding van andere oproepen tot het indienen van kandidaturen waren ingediend.

27

Baltlanta is tegen het besluit van het agentschap van 3 augustus 2007 opgekomen bij de Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionale bestuursrechter te Vilnius), die heeft vastgesteld dat het vaartuig *Kiras-1* voldeed aan het in punt 23.4.5 van de richtsnoeren van het ministerie van Landbouw geformuleerde criterium en het beroep vervolgens heeft toegewezen. Derhalve heeft hij het voornoemde besluit van het agentschap bij vonnis van 27 december 2007 nietig verklaard.

28

Bij arrest van 14 mei 2012 heeft de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (hoogste bestuursrechter van Litouwen) het vonnis van 27 december 2007 bevestigd. Dit vonnis is thans in kracht van gewijsde getreden.

29

Ingevolge die rechterlijke uitspraken heeft het agentschap Baltlanta's aanvraag opnieuw onderzocht en heeft het vastgesteld dat haar project op grond van de EPD-maatregel in aanmerking kwam voor steun ten bedrage van 8 000 000 LTL.

30

Bij brief van 17 januari 2013 heeft het ministerie van Landbouw Baltlanta evenwel meegedeeld dat haar aanvraag niet meer kon worden behandeld. Als redenen daarvoor haalde het ten eerste aan dat de steunovereenkomsten op grond van de EPD-maatregel vóór 1 juli 2008 moesten worden gesloten, ten tweede dat op 30 juni 2009 de periode was verstreken waarin de uitgaven die krachtens het EPD konden worden gefinancierd subsidiabel waren, en ten derde dat vóór die datum op grond van het EPD geen enkele betaling had plaatsgevonden voor de verrichtingen van het project 'Definitieve stopzetting van de visserijactiviteiten van het vissersvaartuig *Kiras-1*' en dat deze verrichtingen vóór die datum niet waren erkend als bij de Commissie aan te geven verrichtingen.

31

Op 20 februari 2013 heeft Baltlanta bij de Vilniaus apygardos administracinis teismas een aansprakelijkheidsvordering ingesteld tegen de Litouwse Staat, in het kader waarvan zij verzoekt om vergoeding van haar materiële schade (8 000 000 LTL) en haar immateriële schade (2 000 000 LTL). Zij betoogt dat het ministerie van Landbouw haar op onrechtmatige wijze heeft belet om financiële bijstand te genieten, doordat het heeft nagelaten te handelen. Volgens Baltlanta heeft het ministerie van Landbouw nagelaten om te gelegener tijd de nodige maatregelen te treffen, heeft het de Commissie niet meegedeeld dat bij de rechterlijke instanties een zaak aanhangig was over de subsidiabiliteit van het in verzoeksters steunaanvraag bedoelde project, heeft het geen steunregeling ingesteld en heeft het geen kredieten uitgetrokken voor wanneer de kwestie van de steuntoekenning zou zijn uitgeklaard. Verzoekster stelt schade te hebben geleden door dit nalaten.

32

Het ministerie van Landbouw, dat de Litouwse Staat vertegenwoordigt in het hoofdgeding, betoogt in de eerste plaats dat artikel 19 van verordening nr. 2792/1999 de lidstaten er niet toe verplicht om voor EPD-maatregelen te voorzien in een ruimere financiering dan die waarin deze verordening reeds voorziet. In de tweede plaats is het feit dat Baltlanta geen financiële steun heeft kunnen genieten volgens het ministerie niet te wijten aan zijn beweerdelijk onrechtmatig nalaten, maar wel aan de omstandigheid dat de tenuitvoerleggingsperiode van het EPD een einde had genomen toen de gerechtelijke procedures in verband met het besluit van het agentschap van 3 augustus 2007 nog aan de gang waren. In de derde plaats beklemt toont dit ministerie dat de loutere indiening van een aanvraag niet betekent dat het steunbedrag dat voor de verwezenlijking van het project wordt aangevraagd, zomaar wordt uitbetaald aan de aanvrager, zonder dat deze ook aan

bepaalde voorwaarden moet voldoen. Het brengt in herinnering dat de begunstigde slechts bij wijze van betaling in één keer wordt vergoed indien hij binnen de in de steunovereenkomst bepaalde termijn heeft voldaan aan de verplichtingen die krachtens de richtsnoeren van het ministerie van Landbouw en de steunovereenkomst op hem rusten.

33

Het ministerie van Financiën, dat heeft geïntervenieerd aan de zijde van de Litouwse Staat, preciseert dat geen steunovereenkomst is gesloten met Baltlanta en dat de Republiek Litouwen dus overeenkomstig artikel 38, lid 1, sub e, van verordening nr. 1260/1999 niet verplicht was om de Commissie in te lichten over de gerechtelijke procedure in verband met haar aanvraag. Bovendien betoogt het dat het ministerie van Landbouw juridisch gezien geen reserves kon aanleggen voor projecten met betrekking waartoe gerechtelijke procedures liepen.

34

Daarop heeft de Vilniaus apygardos administracinis teismas de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- “1. Moet artikel 38 van verordening nr. 1260/1999, waarin een verplichting voor de lidstaat is neergelegd om de Europese Commissie op de hoogte te houden van het verloop van de administratieve en gerechtelijke procedures en met de Commissie samen te werken, aldus worden uitgelegd dat de lidstaat de Europese Commissie op de hoogte moet houden van alle rechtsgedingen betreffende het handelen of niet-handelen van uitvoerende, bemiddelende, beheers- of betalingsinstanties in verband met de beoordeling van een aanvraag, de selectie, de vaststelling van het besluit tot bijstandsverlening of de uitvoering van het project?
2. Moet artikel 19 van verordening nr. 2792/1999 aldus worden uitgelegd dat het de lidstaat verplicht om in overleg met de Commissie steunregelingen vast te stellen en in middelen te voorzien voor die gevallen waarin bij rechterlijke instanties procedures lopen over het handelen of niet-handelen van uitvoerende, bemiddelende, beheers- of betalingsinstanties in verband met de beoordeling van een aanvraag, de selectie, de vaststelling van het besluit tot bijstandsverlening of de uitvoering van het project?
3. Moeten de afdelingen 6 en 7 van [de richtsnoeren van de Commissie] aldus worden uitgelegd dat zij een lidstaat verplichten om de Europese Commissie op de hoogte te houden van alle rechtsgedingen betreffende het handelen of niet-handelen van uitvoerende, bemiddelende, beheers- of betalingsinstanties in verband met de beoordeling van een aanvraag, de selectie, de vaststelling van het besluit tot bijstandsverlening of de uitvoering van het project, en om te beslissen of de actie geheel of gedeeltelijk moet worden teruggetrokken uit het programma en/of vervangen door een andere actie etc., of in het programma moet worden gehandhaafd, dan wel dat anderszins moet worden gehandeld om na afloop van de gerechtelijke procedure te zorgen voor een correcte uitvoering van het besluit tot bijstandsverlening?
4. Is het feit dat de nationale wetgeving die van toepassing is op de onderhavige zaak geen specifieke regeling bevat die preciseert wat de taken zijn van de betrokken instanties in geval van rechtsgedingen over het handelen of niet-handelen van uitvoerende, bemiddelende, beheers- of betalingsinstanties in verband met de beoordeling van een aanvraag, de selectie, de vaststelling van het besluit tot bijstandsverlening of de uitvoering van het project, dat wil zeggen, het feit dat er geen bepaling is die de betrokken overheidsinstanties verplicht om de Europese Commissie op de hoogte te houden van gerechtelijke procedures die zijn ingesteld en om zodanige maatregelen te treffen dat de toegewezen middelen voor de bijstand waarover geschil bestaat, worden gereserveerd totdat de kwestie van de steuntoekenning definitief is beslecht, in overeenstemming met de uit artikel 38 van verordening nr. 1260/1999 voortvloeiende verplichting voor de lidstaat om de Commissie op de hoogte te houden van het verloop van de administratieve en gerechtelijke procedures en om samen te werken met de Commissie, met artikel 19 van verordening nr. 2792/1999, en met de vereisten van de afdelingen 6 en 7 van [de richtsnoeren van de Commissie]?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

35

Om te beginnen moet worden opgemerkt dat artikel 19 van verordening nr. 2792/1999, waarvan de verwijzende rechter om uitlegging verzoekt, in zijn oorspronkelijke versie *ratione temporis* niet van toepassing is op het hoofdgeding, aangezien Baltlanta — zoals uit de aan het Hof overgelegde stukken blijkt — haar aanvraag voor financiële bijstand heeft ingediend in het kader van een bijstandspakket dat is goedgekeurd na de inwerkingtreding van verordening nr. 2369/2002, dus na 1 januari 2003. Artikel 1, punt 15, van laatstgenoemde verordening heeft artikel 19 van verordening nr. 2792/1999 gewijzigd.

36

Bij het onderzoek van de prejudiciële vragen inzake de uitlegging van artikel 19 van verordening nr. 2792/1999 moet dus worden uitgegaan van de versie zoals gewijzigd bij verordening nr. 2369/2002.

37

Derhalve moet worden aangenomen dat de verwijzende rechter met zijn prejudiciële vragen, die samen moeten worden onderzocht, in wezen wenst te vernemen of artikel 38, lid 1, sub e, van verordening nr. 1260/1999, artikel 19 van verordening nr. 2792/1999, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2369/2002, en de afdelingen 6 en 7 van de richtsnoeren van de Commissie aldus moeten worden uitgelegd dat zij de betrokken overheidsinstanties ertoe verplichten om aan de Commissie mee te delen dat een rechtsgeding aanhangig is in verband met een administratief besluit over de subsidiabiliteit van een project waarvoor financiële bijstand was aangevraagd, zoals het in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluit, en om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om de voor die bijstand bedoelde middelen, waarvan de toekenning in het geding is, te reserveren tot de kwestie van die toekenning definitief is beslecht.

38

In de eerste plaats moet met betrekking tot artikel 38, lid 1, van verordening nr. 1260/1999 worden opgemerkt dat deze bepaling voorschrijft dat de lidstaten, onverminderd de verantwoordelijkheid van de Commissie voor de uitvoering van de algemene begroting van de Unie, in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de financiële controle van de bijstandspakketten. Dit artikel bevat een niet-exhaustieve lijst van maatregelen die de lidstaten daartoe moeten nemen.

39

Een van die maatregelen staat vermeld in artikel 38, lid 1, sub e, van verordening nr. 1260/1999, waarin is bepaald dat de lidstaten het nodige doen om onregelmatigheden te voorkomen, op te sporen en te herstellen. Overeenkomstig de geldende wettelijke regeling stellen de lidstaten de Commissie in kennis van deze onregelmatigheden en houden zij haar op de hoogte van het verloop van de administratieve en gerechtelijke procedures.

40

Ter verheldering van de in artikel 38, lid 1, sub e, van verordening nr. 1260/1999 bedoelde situaties moet erop worden gewezen dat deze verordening het in dat artikel vermelde begrip 'onregelmatigheid' niet definieert.

41

Bij gebreke van enige definitie van het begrip 'onregelmatigheid' in verordening nr. 1260/1999 moeten de betekenis en de draagwijdte van die term volgens vaste rechtspraak van het Hof derhalve worden bepaald in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan, met inachtneming van de context waarin hij wordt gebruikt en de door de regeling waarvan hij deel uitmaakt beoogde doelstellingen (zie arrest *Diakité*, C-285/12, EU:C:2014:39, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42

In de betekenis die in de omgangstaal gebruikelijk is, verwijst het begrip onregelmatigheid naar een situatie waarin een rechtsregel, in casu een regel van Unierecht, is geschonden.

43

Wat de doelstelling van verordening nr. 1260/1999 betreft, moet worden opgemerkt dat deze verordening in artikel 8, lid 3, bepaalt dat de uitvoering van de bijstandspakketten krachtens het subsidiariteitsbeginsel hoofdzakelijk moet vallen onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten op het, naargelang van de specifieke situatie van elke lidstaat, passende territoriale niveau, en dit onverminderd de bevoegdheden die de Commissie met name heeft als verantwoordelijke voor de uitvoering van de algemene begroting van de Unie. Dit beginsel is tevens verankerd in artikel 38, lid 1, van deze verordening.

44

Door deze financiële controle op zich te nemen, wordt de betrokken lidstaat de eerste verantwoordelijke voor het doeltreffend gebruik van het geld van de Unie, wat — onverminderd de bevoegdheden van de Commissie — bijdraagt tot de goede uitvoering van de algemene begroting van de Unie.

45

Artikel 38, lid 1, sub e, van verordening nr. 1260/1999 heeft aldus ten doel om de algemene begroting van de Unie te beschermen tegen elke handeling die en elk nalaten dat deze begroting zou kunnen schaden.

46

Wat het wetgevend kader van artikel 38, lid 1, sub e, van verordening nr. 1260/1999 betreft, moet worden opgemerkt dat de leden 3 en 4 van artikel 38 van deze verordening bepalen dat de betrokken lidstaat de financiële effecten van de vastgestelde onregelmatigheden meedeelt aan de Commissie, die daarover opmerkingen kan maken. Daarnaast bepaalt artikel 38, lid 5, van deze verordening dat de Commissie een tussentijdse betaling geheel of gedeeltelijk kan opschorten indien zij vaststelt dat de betrokken uitgaven het voorwerp uitmaken van een belangrijke onregelmatigheid die niet is gecorrigeerd en oordeelt dat onmiddellijk optreden vereist is.

47

Voorts moet eraan worden herinnerd dat het Hof in punt 44 van het arrest *Comune di Ancona* (C-388/12, EU:C:2013:734) heeft geoordeeld dat de betrokken lidstaat overeenkomstig de krachtens artikel 38, lid 1, sub e en h, van verordening nr. 1260/1999 op hem rustende verplichtingen moet onderzoeken of een verandering die buiten de werkingssfeer van artikel 30, lid 4, van deze verordening valt, een onregelmatigheid in de zin van de artikelen 38 en 39 van die verordening vormt waarvoor dan de nodige financiële correcties moeten gebeuren en de overeenkomstige verloren gegane bedragen, in voorkomend geval met vertragingsrente, moeten worden teruggevorderd.

48

Uit de algemene opzet van artikel 38 van verordening nr. 1260/1999 vloeit voort dat het begrip 'onregelmatigheid' betrekking heeft op het onrechtmatige gebruik van Uniegelden.

49

Gelet op de voorgaande overwegingen, moet het in artikel 38, lid 1, sub e, van verordening nr. 1260/1999 bedoelde begrip 'onregelmatigheid' aldus worden uitgelegd dat het betrekking heeft op elke schending van Unierecht die voortvloeit uit een handeling die of nalaten dat de algemene begroting van de Unie kan benadelen.

50

Gelet op deze definitie van het begrip 'onregelmatigheid' moet artikel 38, lid 1, sub e, van verordening nr. 1260/1999 aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten ertoe verplicht om schendingen van Unierecht die voortvloeien uit een optreden of nalaten dat de algemene begroting van de Unie kan benadelen te voorkomen, op te sporen en te herstellen, om de Commissie in kennis te stellen van dergelijke onregelmatigheden en om haar op de hoogte te houden van het verloop van de administratieve en gerechtelijke procedures in verband met die onregelmatigheden.

51

Daarenboven moet worden opgemerkt dat het begrip 'verrichting' in artikel 9, sub k, van verordening nr. 1260/1999 wordt gedefinieerd als 'elk project of elke actie uitgevoerd door de eindbegunstigden van de bijstandspakketten'. Het feit dat het project of de actie in het betrokken bijstandspakket is opgenomen, vormt dus een bestanddeel van dat begrip.

52

Overeenkomstig artikel 30, lid 1, van verordening nr. 1260/1999 '[komen de] uitgaven voor verrichtingen [...] slechts voor financiering uit de fondsen in aanmerking indien de verrichtingen een integrerend deel van het betrokken bijstandspakket uitmaken'. Uit de tekst van die bepaling vloeit voort dat enkel de 'verrichtingen' in de zin van artikel 9, sub k, van deze verordening in aanmerking komen voor financiering uit deze fondsen.

53

Bijgevolg kunnen enkel onregelmatigheden in verband met 'verrichtingen' in de zin van artikel 9, sub k, van verordening nr. 1260/1999 de algemene begroting van de Unie benadelen.

54

Derhalve moet worden onderzocht of een project als het door Baltlanta ingediende project dat in het hoofdgeding aan de orde is, valt onder het begrip 'verrichting' in de zin van artikel 9, sub k, van verordening nr. 1260/1999.

55

Volgens artikel 38, lid 1, sub a, van verordening nr. 1260/1999 gaan de lidstaten na of er beheers- en controlesystemen zijn opgezet om te zorgen voor een doeltreffend en regelmatig gebruik van het geld van de Unie en of deze systemen goed functioneren. Artikel 4 van verordening nr. 438/2001 preciseert dat deze systemen procedures behelzen om te verzekeren dat de geldende nationale en Unierechtelijke regels betreffende in het bijzonder de subsidiabiliteit van de uitgaven uit de structuurfondsen in het kader van het betrokken bijstandspakket zijn nageleefd.

56

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 (zie arrest *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e.a.*, C-383/06-C-385/06, EU:C:2008:165, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57

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 begunstigde zich ertoe verbindt de verplichtingen na te komen die hem aanspraak geven op uitkering van de in het vooruitzicht gestelde financiële bijstand.

58

Daartoe mogen de bevoegde nationale autoriteiten vereisen dat de aanvrager die financiële bijstand ontvangt voor de uitvoering van zijn project een dergelijke verbintenis aangaat vooraleer dit project in het betrokken bijstandspakket wordt opgenomen.

59

Dit is het geval bij de in het hoofdgeding aan de orde zijnde procedure, die door de Litouwse wetgever is ingevoerd en die bepaalt dat een steunovereenkomst moet worden gesloten met de aanvragers aan wie financiële bijstand wordt verleend.

60

Hieruit volgt dat een project als het door Baltlanta ingediende project bij gebreke van een dergelijke overeenkomst geen deel kan uitmaken van het betrokken bijstandspakket en dus niet kan worden aangemerkt als een 'verrichting' in de zin van artikel 9, sub k, van verordening nr. 1260/1999.

61

Aangezien dus geen 'onregelmatigheid' is begaan in verband met 'verrichtingen' in de zin van artikel 9, sub k, van verordening nr. 1260/2009, is artikel 38, lid 1, sub e, van deze verordening niet van toepassing op het hoofdgeding.

62

In de tweede plaats moet met betrekking tot artikel 19 van verordening nr. 2792/1999, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2369/2002, worden opgemerkt dat deze bepaling een afwijking van de in artikel 108 VWEU neergelegde aanmeldingsplicht inhoudt, volgens welke de lidstaten bij de Commissie niet de steunregelingen hoeven aan te melden waarin is voorzien in de ontwikkelingsplannen als bedoeld in artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2792/1999, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2369/2002, en als gedefinieerd in artikel 9, sub b, van verordening nr. 1260/1999. Daarentegen moeten de andere steunmaatregelen die de lidstaten in de visserijsector toekennen, wel bij de Commissie worden aangemeld.

63

Bijgevolg verplicht artikel 19 van verordening nr. 2792/1999, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2369/2002, de betrokken lidstaat er niet toe een steunregeling in te voeren die tot doel heeft om een project te financieren dat ten onrechte geen financiële bijstand heeft kunnen ontvangen.

64

Wat in de derde plaats de afdelingen 6 en 7 van de richtsnoeren van de Commissie betreft, moet worden opgemerkt dat deze richtsnoeren weliswaar geen bindende kracht hebben, maar dat de nationale rechterlijke instanties ze met het oog op de oplossing van de bij hen aanhangige geschillen wel in aanmerking moeten nemen, met name wanneer zij duidelijkheid verschaffen over de uitlegging van nationale bepalingen die ter uitvoering ervan zijn vastgesteld, of wanneer zij bedoeld zijn om dwingende bepalingen van Unierecht aan te vullen (zie naar analogie arresten *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, punt 18, en *Altair Chimica*, C-207/01, EU:C:2003:451, punt 41).

65

Voorts moet worden opgemerkt dat deze richtsnoeren dienen te worden uitgelegd overeenkomstig de bindende bepalingen van Unierecht die zij beogen aan te vullen, te weten overeenkomstig verordening nr. 1260/1999.

66

In dit verband verwijzen de afdelingen 6 en 7 van deze richtsnoeren respectievelijk naar 'onvoltooide en niet-operationele

projecten bij de afsluiting' en 'door juridische of administratieve procedures opgeschorte acties'. Derhalve moet het begrip 'actie' in de zin van de richtsnoeren van de Commissie worden uitgelegd in overeenstemming met het begrip 'verrichting' in artikel 9, sub k, van verordening nr. 1260/1999.

67

Aangezien de richtsnoeren van de Commissie enkel 'acties' betreffen die deel uitmaken van het betrokken bijstandspakket, dient te worden geconstateerd dat deze richtsnoeren evenmin van toepassing zijn op het hoofdgeding.

68

Een steunaanvrager als Baltlanta kan zich ter ondersteuning van een aansprakelijkheidsvordering tegen de overheid, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, dus niet beroepen op artikel 38, lid 1, sub e, van verordening nr. 1260/1999, noch op artikel 19 van verordening nr. 2792/1999, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2369/2002, noch op de afdelingen 6 en 7 van de richtsnoeren van de Commissie.

69

Niettemin moet erop worden gewezen dat deze voorschriften van Unierecht niet afdoen aan de mogelijkheid om tegen de overheid een aansprakelijkheidsvordering in te stellen op grond van schending van het nationale recht.

70

Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 38, lid 1, sub e, van verordening nr. 1260/1999, artikel 19 van verordening nr. 2792/1999, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2369/2002, en de afdelingen 6 en 7 van de richtsnoeren van de Commissie aldus moeten worden uitgelegd dat zij de betrokken overheidsinstanties er niet toe verplichten om aan de Commissie mee te delen dat een rechtsgeding aanhangig is in verband met een administratief besluit over de subsidiabiliteit van een project waarvoor financiële bijstand is aangevraagd, zoals het in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluit, noch om de maatregelen te nemen die nodig zijn om de voor die bijstand bedoelde middelen, waarvan de toekenning in het geding is, te reserveren tot de kwestie van die toekenning definitief is beslecht.

Kosten

71

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 (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 38, lid 1, sub e, van verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de Structuurfondsen, artikel 19 van verordening (EG) nr. 2792/1999 van de Raad van 17 december 1999 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen en voorwaarden voor de structurele acties van de Gemeenschap in de visserijsector, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2369/2002 van de Raad van 20 december 2002, en de afdelingen 6 en 7 van de richtsnoeren voor de afsluiting van bijstandspakketten (2000-2006) uit de Structuurfondsen, die door de Commissie bij besluit COM(2006) 3424 definitief van 1 augustus 2006 zijn vastgesteld, moeten aldus worden uitgelegd dat zij de betrokken overheidsinstanties er niet toe verplichten om aan de Europese Commissie mee te delen dat een rechtsgeding aanhangig is in verband met een administratief besluit over de subsidiabiliteit van een project waarvoor financiële bijstand is aangevraagd, zoals het in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluit, noch om de maatregelen te nemen die nodig zijn om de voor die bijstand bedoelde middelen, waarvan de toekenning in het geding is, te reserveren tot de kwestie van die toekenning definitief is beslecht.

Noot

Auteur: J.E. van den Brink en J.C.A. van Dam

1.

Het bovenstaande arrest biedt een mooie illustratie van de problemen die kunnen ontstaan in gevallen waarin de rechter een besluit tot afwijzing van een subsidieaanvraag vernietigt omdat het aangevraagde project — anders dan het subsidieverstrekkende bestuursorgaan meende — toch aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden voldoet. Vaak is op dat moment

— vaak vele jaren nadat de desbetreffende subsidieregeling was opengesteld — het beschikbare geld al lang uitgegeven. In Nederland biedt artikel 4:25, derde lid, van de Awb voor deze situatie een oplossing om dan toch rechtsherstel te kunnen bieden. Ingevolge deze bepaling kan de aanvraag in zo'n geval alleen alsnog worden afgewezen, voor zover dat ook mogelijk was geweest op het tijdstip waarop de oorspronkelijke (rechtmatige) beslissing had moeten worden genomen (zie omtrent deze bepaling verder Annemarie Drahmman, 'Kan het subsidierecht transparanter?', *Gst.* 2011, p. 672-684, p. 682). Het is immers mogelijk dat het subsidieverstrekken bestuursorgaan ten tijde van het beslissen op de subsidieaanvraag ook op andere gronden had kunnen weigeren. Alleen wanneer dat niet mogelijk was, moet de subsidie alsnog worden verleend. In de praktijk zorgen Nederlandse bestuursorganen vaak voor een reservering, zodat voldoende financiële middelen aanwezig zijn om in dat geval alsnog een subsidie te kunnen verlenen (zie Drahmman 2011, p. 682-683). Voormelde problematiek speelt uiteraard niet alleen bij de verdeling van schaarse subsidies, maar ook bij de verdeling van andere schaarse publieke rechten, zoals radio-frequenties (zie hieromtrent J.M.J. van Rijn van Alkemade, 'Rechtsbescherming bij de verdeling van schaarse publieke rechten. Lessen uit de zero base-casus', *NTB* 2012/2).

2.

Uit het onderhavige arrest blijkt dat het bieden van rechtsherstel in bovengenoemde situaties in Litouwen minder goed is geregeld dan in Nederland. Wat wil het geval? De Litouwse visonderneming Baltlanta heeft in 2007 een subsidie aangevraagd in het kader van de maatregel 'Activiteiten met betrekking tot de vloot van vissersvaartuigen', steunsector 'Definitieve stopzetting van de visserijactiviteiten van de vissersvaartuigen' voor het project 'Definitieve stopzetting van de visserijactiviteiten van het vissersvaartuig Kiras-1'. Deze maatregel maakte deel uit van het enkelvoudig programmeringsdocument (EPD) van Litouwen 2004-2006 en werd deels gesubsidieerd met Europees geld afkomstig uit het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV) (ten overvloede: in de huidige programmaperiode 2014-2020 gaat het om het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV)). Voor voormelde maatregel was 8.000.000 Litouwse litas beschikbaar gesteld (zo'n 7 miljoen euro). De aanvraag van Baltlanta wordt afgewezen door het bevoegde Litouwse bestuursorgaan, omdat niet zou zijn voldaan aan de voorwaarden om voor subsidie in aanmerking te komen. Omdat de twee andere aanvragen — er waren in totaal dus slechts drie aanvragen — ook niet aan deze voorwaarden voldoen, wordt het niet-toegewezen budget van 8.000.000 Litouwse litas verdeeld over aanvragen die waren ingediend in het kader van andere subsidieregelingen. Baltlanta kan zich niet vinden in de afwijzing en besluit daartegen te procederen. Uiteindelijk stelt de hoogste Litouwse bestuursrechter Baltlanta op 14 mei 2012 in het gelijk; het afwijzingsbesluit wordt nietig verklaard omdat het project volgens de rechter wel degelijk aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden voldeed. Naar aanleiding hiervan heeft het bevoegde Litouwse bestuursorgaan de aanvraag van Baltlanta opnieuw onderzocht en vastgesteld dat haar aanvraag in aanmerking kwam voor een subsidie van 8.000.000 Litouwse litas. Begin januari 2013 deelt het ministerie van Landbouw Baltlanta echter mee dat haar aanvraag desondanks niet meer verder kan worden behandeld. De Europese subsidie kon niet meer bij de Europese Commissie worden gedeclareerd onder meer omdat de termijnen waarbinnen een subsidieovereenkomst had moeten worden gesloten en de subsidiabele uitgaven hadden moeten worden gedaan inmiddels waren verstreken. Hieruit blijkt dat het Litouwse bestuursorgaan de aanvraag ex nunc beoordeelt en niet kijkt naar het tijdstip waarop de oorspronkelijk (rechtmatige) beslissing had moeten worden genomen. Kennelijk bestaat in het Litouwse recht niet een met artikel 4:25, derde lid, van de Awb vergelijkbare regel. Dit heeft tot gevolg dat wanneer na een gerechtelijke procedure blijkt dat een Europese subsidie niet had mogen worden geweigerd omdat wel degelijk aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden was voldaan, zelden rechtsherstel kan worden geboden.

Naar aanleiding van dit bericht stelt Baltlanta een aansprakelijkheidsvordering in tegen de Litouwse Staat waarbij zij verzoekt om vergoeding van haar materiële schade (8.000.000 Litouwse litas) en haar immateriële schade (2.000.000 Litouwse litas). Baltlanta stelt deze schade te hebben geleden doordat het ministerie van Landbouw nalatig is geweest. Volgens Baltlanta had het bevoegde Litouwse bestuursorgaan in de eerste plaats aan de Europese Commissie moeten meedelen dat een rechtsgeding aanhangig was naar aanleiding van een besluit over de subsidiabiliteit van een project waarvoor financiële bijstand was aangevraagd. In de tweede plaats had het bestuursorgaan alle maatregelen moeten nemen die nodig zijn om de voor die bijstand bedoelde middelen, waarvoor geldt dat over de toekenning daarvan wordt geprocedeerd, te reserveren tot het geschil over de toekenning definitief is beslecht. De Litouwse rechter besluit aan het Hof van Justitie de vraag voor te leggen of deze beide verplichtingen voortvloeien uit het toepasselijke EU-recht. Wanneer deze vraag door het Hof bevestigend wordt beantwoord, zou op grond van het EU-recht een verplichting tot rechtsherstel bestaan in gevallen waarin de rechter oordeelt dat een aanvraag om een Europese subsidie ten onrechte niet subsidiabel is geacht. Daarom is dit arrest ook voor Nederland relevant. Om voormelde vraag te kunnen beantwoorden legt het Hof van Justitie het in het Europese subsidierecht zeer belangrijke begrip 'onregelmatigheid' verder uit (dat deel van het arrest bespreken wij onder de punten 3 en 4). In de tweede plaats gaat het Hof in op de betekenis die de nationale rechter dient te hechten aan richtsnoeren (soft law) van de Europese Commissie (zie hierna onder punt 5).

3.

In de Verordening nr. 1260/99 die niet alleen van toepassing was op projecten die in de periode 2000-2006 met subsidies

uit het FIOV werden gefinancierd, maar ook op subsidies die werden betaald uit het Europees Sociaal Fonds en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, werd aan de lidstaten onder meer de verplichting opgelegd om de Europese Commissie in kennis te stellen van onregelmatigheden en haar op de hoogte te houden van het verloop van de administratieve en gerechtelijke procedures (artikel 38, eerste lid, aanhef en onder e). In de rechtsoverwegingen 38 e.v. onderzoekt het Hof van Justitie of het Ministerie van Landbouw van Litouwen op grond van deze bepaling verplicht was om de gerechtelijke procedure volgend op de afwijzing van de subsidieaanvraag van Baltlanta aan de Europese Commissie te melden. Deze verplichting bestaat alleen voor zover het gaat om gerechtelijke procedures waarin onregelmatigheden aan de orde zijn. Gelet hierop, onderzoekt het Hof van Justitie in r.o. 40 e.v. of in casu van een dergelijke onregelmatigheid sprake was. Het Hof concludeert dat de Verordening nr. 1260/99 geen definitie van het begrip onregelmatigheid bevat en dat daarom de betekenis en de draagwijdte van dit begrip moeten worden bepaald in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan, met inachtneming van de context waarin het wordt gebruikt en de door de regeling waarvan het deel uitmaakt beoogde doelstellingen (r.o. 41). Uiteindelijk komt het Hof tot de conclusie dat het begrip onregelmatigheid aldus moet worden uitgelegd dat het betrekking heeft op elke schending van Unierecht die voortvloeit uit een handeling of nalaten dat de algemene begroting van de Unie kan benadelen.

4.

Opvallend is dat het Hof van Justitie voor de uitleg van het begrip onregelmatigheid niet verwijst naar de Verordening nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen. In deze verordening is namelijk in artikel 1, tweede lid, een definitie van dat begrip neergelegd: "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." De verordening nr. 2988/95 heeft onder meer betrekking op alle Europese subsidies die vanuit de EU-begroting worden gefinancierd; hieronder vallen derhalve ook EU-subsidies die vanuit het FIOV worden bekostigd. Waarom het Hof in dit arrest niet verder lijkt te kijken dan de Verordening 1260/99 en tot een afwijkende definitie van het begrip 'onregelmatigheid' komt, blijft onduidelijk. Dat is onbevredigend nu het Hof van Justitie in andere arresten waarin het gaat over onregelmatigheden met EU-subsidies wel de in Verordening nr. 2988/95 neergelegde definitie toepast. Een voorbeeld biedt het in de AB besproken arrest *Chambre de Commerce* (HvJEU 21 december 2011, AB 2013/86, m.nt. J.E. van den Brink). Dit is niet slechts een theoretische kwestie, nu de in dit arrest geformuleerde definitie van het begrip 'onregelmatigheid' op belangrijke punten verschilt van de definitie die is neergelegd in artikel 1, tweede lid, van de Verordening nr. 2988/95. Zo is in de definitie die het Hof in het onderhavige arrest formuleert niet relevant wie de onregelmatigheid pleegt. Ingevolge de Verordening nr. 2988/95 is dat wel relevant; het moet gaan om een handelen of nalaten van de marktdeelnemer. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat handelingen van subsidieverstrekkingen die in strijd zijn met het EU-recht niet als onregelmatigheid worden aangemerkt en daarop de Verordening nr. 2988/95 niet van toepassing is (zie HvJEG 15 januari 2009, C-281/07 (*Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank*), AB 2009/45, m.nt. R. Ortlev, r.o. 21). In het onderhavige arrest komt het Hof tot de conclusie dat in het geheel geen sprake is van een onregelmatigheid om de reden dat — kort gezegd — in dit geval uiteindelijk geen Europese subsidie is verstrekt en dus ook geen sprake kan zijn van benadeling van de EU-begroting. De door het Hof van Justitie gehanteerde definitie van het begrip onregelmatigheid leidt in zoverre niet tot een ander resultaat. In andere zaken kan dit element echter wel een belangrijke rol spelen.

De afwijkende definitie die het Hof in dit arrest geeft van het begrip onregelmatigheid is van belang voor de uitvoeringspraktijk in de lidstaten. Zo gaat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State er thans van uit dat de definitie van het begrip 'onregelmatigheid' uit de Verordening nr. 2988/95 van toepassing is, wanneer in de desbetreffende specifieke Europese subsidieverordening geen definitie van het begrip 'onregelmatigheid' is neergelegd (dit volgt bijvoorbeeld uit ABRvS 20 november 2013, AB 2014/279, m.nt. J.E. van den Brink en W. den Ouden (SOMVAO) en ABRvS 14 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN1146). Ook in de Nederlandse en buitenlandse juridische literatuur wordt deze opvatting gehuldigd (zie bijvoorbeeld A.J.C. de Moor-van Vugt, 'Effectieve doorwerking van het gemeenschapsrecht in het kader van de rechtmatige besteding van EG-gelden', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en E. Steyger (red.), *Europees recht effectueren. Algemeen bestuursrecht als instrument voor de effectieve uitvoering van EG-recht*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2007, p. 143-168, p. 154 en B. Schöndorf-Haubold, *Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft, Rechtsformen und Verfahren Europäischer Verbundverwaltung*, München: Verlag C.H. Beck 2005, p. 332). Als het onderhavige arrest duidelijk wil maken dat nationale rechters daar niet zomaar van mogen uitgaan, had dit punt wel wat duidelijker mogen worden geformuleerd. Voor de huidige programmaperiode 2014-2020 geldt overigens dat in de toepasselijke Verordening (nr. 1303/2013) die voorziet in gemeenschappelijke bepalingen voor de zogenoemde Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI), zoals het ESF en EFRO, wel een afzonderlijke definitie van het begrip 'onregelmatigheid' is neergelegd. In artikel 2, onder 36 is bepaald dat onder onregelmatigheid wordt verstaan: 'elke inbreuk op het Unierecht of op het nationale recht betreffende de toepassing daarvan, als gevolg van een handeling of nalatigheid van een bij de uitvoering van de ESI-fondsen betrokken economisch subject waarbij de begroting van de Unie door een onverschuldigde

uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld.' In dat geval is duidelijk dat de definitie die is neergelegd in de Verordening nr. 2988/95 — die overigens niet veel verschilt van voormelde definitie — toepassing mist.

5.

Het derde onderdeel van de prejudiciële vraag van de hoogste Litouwse rechter betreft de uitleg van afdelingen 6 en 7 van Richtsnoeren voor de afsluiting van bijstandspakketten (2000-2006) uit de Structuurfondsen COM(2006)3424 (hierna: de Richtsnoeren). Volgens deze Richtsnoeren dient de lidstaat tijdens een gerechtelijke procedure die te maken heeft met de (afwijzing van de) subsidieverlening een beslissing te nemen tot terugtrekking van de actie uit het programma, tot vervanging van de actie door een andere actie of tot handhaving van de actie. In het geval van terugtrekking of vervanging dient de Commissie van de beslissing op de hoogte te worden gesteld, en blijft de lidstaat ook na de subsidieverlening verantwoordelijk voor mogelijke gevolgen, bijvoorbeeld financiële consequenties, van de teruggetrokken of vervangen acties (p. 16 en 17 van de Richtsnoeren). Had het ministerie van Landbouw op grond van het bepaalde in de Richtsnoeren de Commissie op de hoogte moeten houden van het verloop van de gerechtelijke procedure, ofwel had het ministerie op een andere manier ervoor moeten zorgen dat na afloop van de procedure, mocht Baltlanta in het gelijk worden gesteld, rechtsherstel kon worden geboden?

De Richtsnoeren betreffen soft law documenten van de Europese Commissie die beogen sturing te geven aan de interpretatie en implementatie van het Unierecht (zie J. Luijendijk en L.A.J. Senden, 'De gelaagde doorwerking van Europese administratieve soft law in de nationale rechtsorde', *SEW* 2011, p. 316). Soft law instrumenten zijn niet juridisch verbindend en missen een uitdrukkelijke juridische basis in de Verdragen (zie Luijendijk en Senden 2011, p. 319). Ondanks het ontbreken van juridische verbindendheid, kunnen soft law documenten indirect juridische effecten genereren, bijvoorbeeld doordat een soft law document dient als 'interpretatiehulpmiddel' voor de nationale rechter (zie bijvoorbeeld O. Árfan, *Soft law in Court. Competition Law, State Aid and the Court of Justice of the European Union*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2013, p. 17).

In r.o. 64 van het onderhavige arrest merkt het Hof op dat de richtsnoeren 'weliswaar geen bindende kracht hebben, maar dat de nationale rechterlijke instanties ze met het oog op de oplossing van de bij hen aanhangige geschillen wel in aanmerking moeten nemen, met name wanneer zij duidelijkheid verschaffen over de uitlegging van nationale bepalingen die ter uitvoering ervan zijn vastgesteld, of wanneer zij bedoeld zijn om dwingende bepalingen van Unierecht aan te vullen'. Het Hof verwijst daarbij 'naar analogie' naar de *Grimaldi* rechtspraak waarin het Hof deze redenering voor het eerst volgde ten aanzien van een aanbeveling van de Europese Commissie (HvJEG 13 december 1989, C-322/88, r.o. 18). De *Grimaldi* formule werd door het Hof in latere rechtspraak herhaald (zoals HvJEG 24 april 2008, C-55/06 (*Arcor*), *Jur.* 2008, p. I-2931, r.o. 94 en HvJEG 11 september 2003, C-207/01 (*Altair Chimica*), *Jur.* 2003, p. I-8874, r.o. 41). Het bleef lange tijd de vraag of de *Grimaldi* rechtspraak alleen betrekking heeft op aanbevelingen, of ook op andersoortige soft law documenten van de Europese Commissie. Door de *Grimaldi* formule in dit arrest ook toe te passen op richtsnoeren van de Europese Commissie, lijkt het antwoord op die vraag te zijn dat de nationale rechter ook rekening moet houden met andersoortige soft law documenten dan aanbevelingen.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State achtte de *Grimaldi* formule al voor het verschijnen van het onderhavige arrest ook van toepassing op andere soft law documenten dan aanbevelingen. In een staatssteunzaak van 13 oktober 2010 overweegt de Afdeling dat 'nationale rechterlijke instanties gehouden zijn niet bindende rechtsinstrumenten, zoals aanbevelingen en mededelingen in aanmerking te nemen (...)'. (ABRvS 13 oktober 2010, *JB* 2010/256). Het komt ook voor dat de Afdeling richtsnoeren van de Europese Commissie als interpretatiehulpmiddel hanteert zonder naar de *Grimaldi* rechtspraak te verwijzen. Zo hanteert de Afdeling de richtsnoeren behorende bij de Burgerschapsrichtlijn 2004/38/EG als 'handvat' bij de interpretatie van deze richtlijn (bijvoorbeeld ABRvS 13 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BV3584). Bij de interpretatie van de artikelen 12 en 16 van de Habitatrichtlijn 92/43/EEG neemt de Afdeling het daarbij behorende Guidance document in aanmerking (bijvoorbeeld ABRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2464).

Toch zijn met de analoge toepassing van de *Grimaldi* formule op andersoortige soft law documenten dan aanbevelingen niet alle vragen beantwoord. Onduidelijk blijft wat precies wordt bedoeld met de zinsnede dat 'de nationale rechterlijke instanties [de richtsnoeren] met het oog op de oplossing van de bij hen aanhangige geschillen wel in aanmerking moeten nemen'. Betekent dit dat de nationale rechter de richtsnoeren van de Commissie moet volgen? Of kan de nationale rechter ook gemotiveerd een andere interpretatie aanhouden, en zo ja onder welke voorwaarden?

In het onderhavige geval is de Litouwse rechter in ieder geval niet verplicht om de richtsnoeren in aanmerking te nemen. De verordening die de richtsnoeren beogen aan te vullen, Verordening 1260/1999, is namelijk niet op het onderhavige rechtsgeding van toepassing. Om onder het toepassingsbereik van deze Verordening te vallen moet het door Baltlanta ingediende project worden aangemerkt als een 'verrichting' zoals gedefinieerd in artikel 9 van verordening 1260/1999 (zie r.o. 60). Bij een verrichting gaat het om elk project of elke actie uitgevoerd door de eindbegunstigden van bijstandspakketten. Nu Baltlanta's aanvraag was afgewezen maakte zijn project geen onderdeel uit van het betrokken bijstandspakket. De conclusie dat het door Baltlanta ingediende project buiten het toepassingsbereik van Verordening 1260/1999 valt, betekent dan ook dat de richtsnoeren niet van toepassing zijn op het hoofdgeding. Baltlanta kan zich ter ondersteuning van de aansprakelijkheidsvordering tegen de Litouwse overheid dus niet beroepen op de richtsnoeren van de

6.

Het Hof van Justitie komt uiteindelijk tot de conclusie dat het Litouwse ministerie van Landbouw op grond van het EU-recht niet verplicht was om de Europese Commissie mee te delen dat een rechtsgeding aanhangig was, en de voor de bijstand bedoelde middelen te reserveren tot het geschil definitief zou zijn beslecht. Dat is slecht nieuws voor Baltlanta. Het Hof van Justitie wijst er nog wel op dat het feit dat het EU-recht niet is geschonden niet afdoet aan de mogelijkheid om tegen de overheid een aansprakelijkheidsvordering in te stellen op grond van schending van het Litouwse recht. Deze overweging zou een aanwijzing kunnen zijn dat het Hof niet erg gelukkig is met de Litouwse gang van zaken. Zolang op EU-niveau geen gemeenschappelijke regels worden vastgesteld over de rechtsbescherming bij de verdeling van schaarse Europese subsidies, heeft het Hof echter weinig mogelijkheden om daar wat aan te doen.

Naar onze mening zou de uitkomst van dit arrest wel een startpunt kunnen zijn om verder na te denken hoe meer recht kan worden gedaan aan aanvragers van (EU-)subsidies die na een gerechtelijke procedure ten onrechte buiten de boot blijken te zijn gevallen. Ook in Nederland kan dit, ondanks artikel 4:25, derde lid, van de Awb, tot problemen leiden. Een recent voorbeeld van een nationale subsidiezaak biedt een uitspraak van 19 december 2014 van de Rechtbank Midden-Nederland (ECLI:NL:RBMNE:2014:7306). In deze zaak was vast komen te staan dat een in 2012 doorlopen procedure met betrekking tot de beoordeling van een Veni-subsidieaanvraag gebreken vertoonde. Volgens het subsidieverstrekende bestuursorgaan NWO was het echter in het kader van een nieuw te nemen beslissing op bezwaar, na toepassing van een bestuurlijke lus in mei 2014, niet mogelijk om op grond van de aanvraag voor een Veni-subsidie in de subsidieronde 2012 ex tunc te beoordelen of appelland in aanmerking had moeten komen voor een subsidie, in hoofdzaak omdat de daarvoor benodigde stukken ontbraken en een nieuwe vergelijking van de aanvraag van appelland met de destijds wel gehonoreerde aanvragen teveel werk zou opleveren. Volgens NWO kon de aanvrager wel een nieuwe kans worden geboden om een onderzoeksvoorstel in te dienen in de Veni-ronde 2015. De rechtbank komt tot het oordeel dat het onredelijk is dat de subsidieaanvrager de gevolgen moet dragen voor de door NWO zelf vastgestelde onregelmatigheden in de besluitvorming in de primaire fase en het gegeven dat NWO het primaire besluit in bezwaar niet ex tunc wil of kan heroverwegen. Daarom wordt NWO opgedragen alsnog de gevraagde Veni-subsidie toe te kennen. Hoewel wij sympathie hebben voor dit oordeel van de rechtbank, betekent dit feitelijk wel dat NWO minder geld beschikbaar zou kunnen krijgen voor andere subsidieaanvragen (tegen de uitspraak is hoger beroep aangetekend, zie leerde navraag). De uitspraak van de rechtbank heeft immers niet tot gevolg dat in 2012 ten onrechte gehonoreerde aanvragen alsnog worden afgewezen en het ten onrechte uitgekeerde subsidiegeld wordt teruggevorderd. De subsidiebeslissingen op deze aanvragen stonden in deze zaak niet ter discussie, zijn in rechte onaantastbaar geworden en kunnen dus niet zomaar worden teruggedraaid. Zie verder over deze problematiek bijvoorbeeld B.J. Schueler, 'Bestuursrechtelijke beslechting van geschillen over de verdeling van schaarse publieke rechten', in: F.J. van Ommeren, W. den Ouden en C.J. Wolswinkel (red.), *Schaarse publieke rechten*, 's-Gravenhage: BJU, 2011 p. 363-378; J.M.J. van Rijn van Alkemade, 'Rechtsbescherming bij de verdeling van schaarse subsidies: motivering en (processuele) openbaarheid', in dezelfde bundel p. 379-409 en J.M.J. van Rijn van Alkemade, 'Overheidsaansprakelijkheid voor onrechtmatige verdeling van schaarse publieke rechten', O&A 2011/37). Rechtsherstel voor ten onrechte afgewezen aanvragers van schaarse subsidies is een complexe materie. Wij kijken daarom met spanning uit naar de manier waarop de Afdeling bestuursrechtspraak de NWO zaak gaat afhandelen.

Voetnoten

[1]

J.C.A. van Dam is Phd-fellow bij de Afdeling staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden.