



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 23 april 2020¹

Zaak C-743/18

**Elme Messer Metalurgs
tegen
Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra**

[verzoek van de Rēzeknes tiesa (rechter in eerste aanleg Rēzekne, Letland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Structuurfondsen – Verordening (EG) nr. 1083/2006 – Artikelen 98 en 57 en artikel 2, punt 7 – Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) – Verplichting tot het verrichten van financiële correcties in verband met onregelmatigheden – Duurzaamheid van de concrete acties – Betekenis van ‚onregelmatigheid’ – Handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer – Insolventie van de enige handelspartner van de begunstigde”

1. Alle zakelijke ondernemingen houden een zeker risico in. Zelfs de betrouwbaarste ondernemingen kunnen op enig moment ten onder gaan, in een diep economisch dal terechtkomen of mislukken als gevolg van tegenslagen van een voor de onderneming van levensbelang zijnde handelspartner of afnemer. In het onderhavige geval wordt het Hof verzocht een situatie te onderzoeken waarin als gevolg van de insolventie van de enige handelspartner van de begunstigde niet is voldaan aan bepaalde doelstellingen van een door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (hierna: „EFRO”) medegefinancierd project. Dient van de begunstigde in een dergelijke situatie verlangd te worden dat deze, zelfs wanneer het feit dat hij niet aan die doelstellingen heeft voldaan het gevolg is van omstandigheden waarop hij geen invloed kon uitoefenen, alle uit het EFRO toegekende financiering terugbetaalt?

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

2. De prejudiciële vraag van de Rēzeknes tiesa (rechter in eerste aanleg Rēzekne, Letland) in de onderhavige zaak stelt het Hof met name in de gelegenheid om de draagwijdte van het begrip „onregelmatigheid” in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006² te verduidelijken. De verwijzende rechter wenst in essentie te vernemen of een situatie als die van het hoofdgeding een „onregelmatigheid” in de zin van die verordening inhoudt, op grond waarvan een lidstaat een financiële correctie dient toe te passen en de betrokken financiering geheel of gedeeltelijk dient terug te vorderen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 2988/95

3. Bij verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95³ worden algemene regels voor toezicht en sancties vastgesteld met het oog op het waarborgen van de financiële belangen van de Europese Unie. Artikel 1, lid 2, van die verordening luidt als volgt:

„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.”

² 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 (EG) nr. 1260/1999 (PB 2006, L 210, blz. 25, met rectificatie in PB 2008, L 301, blz. 40), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 539/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 16 juni 2010 (PB 2010, L 158, blz. 1). Verordening nr. 1083/2006 werd met ingang van 1 januari 2014 ingetrokken bij verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1083/2006 (PB 2013, L 347, blz. 320). Artikel 152 van verordening nr. 1303/2013, met als opschrift „Overgangsbepalingen”, bepaalt dat „[d]eze verordening [...] geen afbreuk [doet] aan de voortzetting of de wijziging, met inbegrip van de volledige of gedeeltelijke intrekking, van steunverlening die door de Commissie is goedgekeurd op grond van [verordening nr. 1083/2006] of andere wetgeving die op 31 december 2013 op die bijstandsverlening van toepassing is. Die verordening of zulke andere wetgeving blijft bijgevolg na 31 december 2013 op die steunverlening of de betrokken acties van toepassing totdat ze worden afgesloten.” Derhalve valt dit geding onder de bepalingen van verordening nr. 1083/2006.

³ Verordening van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB 1995, L 312, blz. 1).

Verordening nr. 1080/2006

4. Verordening (EG) nr. 1080/2006⁴, waarbij de taken van het EFRO en de reikwijdte van de bijstandsverlening uit het EFRO met betrekking tot de in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1083/2006 omschreven doelstellingen, alsmede de regels voor subsidiabiliteit van bijstand, worden vastgesteld, bepaalt in artikel 2 ervan het volgende:

„Ingevolge artikel 160 van het Verdrag en [verordening nr. 1083/2006] levert het EFRO een bijdrage aan de financiering van bijstand ten behoeve van de versterking van de economische en sociale cohesie door het ongedaan maken van de belangrijkste regionale onevenwichtigheden via steun aan de ontwikkeling en structurele aanpassing van regionale economieën, met inbegrip van de omschakeling van industriegebieden met afnemende economische activiteit en regio's met een achterstand, alsmede via steun aan grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking.

Daarbij geeft het EFRO uitvoering aan de prioriteiten van de Gemeenschap, met name de noodzaak van versterking van concurrentiekracht en innovatie, het creëren en in stand houden van duurzame werkgelegenheid en het zorgen voor duurzame ontwikkeling.”

Verordening nr. 1083/2006

5. Bij verordening nr. 1083/2006 zijn algemene bepalingen vastgesteld met betrekking tot het EFRO, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds (hierna tezamen: „fondsen”) voor de periode 2007-2013. Zij omschrijft onder meer de op een verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten en de Europese Commissie gebaseerde beginselen en bepalingen betreffende het financiële beheer, het toezicht en de controle.

6. In de overwegingen 22, 28, 60 en 61 van verordening nr. 1083/2006 wordt het volgende verklaard:

„(22) Het optreden van de fondsen en de concrete acties die zij helpen financieren, moeten coherent zijn met het Gemeenschapsbeleid op andere gebieden en moeten in overeenstemming zijn met de communautaire wetgeving.

[...]

(28) Overeenkomstig artikel 274 van het Verdrag moeten, in de context van gedeeld beheer, de voorwaarden worden vastgesteld die de Commissie in staat stellen haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie op te nemen, en moet de verantwoordelijkheid voor de samenwerking met de lidstaten worden verduidelijkt. Als deze voorwaarden worden toegepast, zal de Commissie zich ervan kunnen vergewissen dat de lidstaten de middelen van de fondsen aanwenden op een legale en regelmatige wijze en in overeenstemming met het beginsel van goed financieel beheer als omschreven in het financieel reglement.

[...]

⁴ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1783/1999 (PB 2006, L 210, blz. 1).

(60) In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel moeten, behoudens in de uitzonderingen waarin is voorzien bij [verordening nr. 1080/2006], verordening (EG) nr. 1081/2006^[5] en verordening (EG) nr. 1084/2006^[6], nationale regels over de subsidiabiliteit van de uitgaven worden toegepast.

(61) Om ervoor te kunnen zorgen dat het optreden van de fondsen doeltreffend en billijk is en een duurzaam effect sorteert, zijn bepalingen nodig die het duurzame karakter van investeringen in ondernemingen garanderen en voorkomen dat middelen uit de fondsen worden gebruikt voor het creëren van een onrechtmatig voordeel. Er moet worden gegarandeerd dat de investeringen waarvoor de bijstand uit de fondsen wordt verleend, over een voldoende lange periode kunnen worden afgeschreven.”

7. Artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 omschrijft een „onregelmatigheid” (in soortgelijke bewoordingen als die van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95) als „elke inbreuk op een bepaling van het [Unie]recht als gevolg van een handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer waarbij de algemene begroting van de Europese [Unie] door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld”.

8. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, moet het optreden van de Europese Unie op grond van het huidige artikel 174 VWEU erop gericht zijn de economische en sociale samenhang van de uitgebreide Unie te versterken om de harmonieuze, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de Unie te bevorderen. Doel van dit optreden is het hoofd te bieden aan uitdagingen die samenhangen met de economische, sociale en territoriale ongelijkheden die zich vooral in landen en regio's met een ontwikkelingsachterstand voordoen, en in verband met de economische en sociale herstructurering, aan de veroudering van de bevolking.⁷

9. Overeenkomstig artikel 9, lid 2, moeten de Commissie en de lidstaten ervoor zorgen dat de bijstand van de fondsen coherent is met de activiteiten, beleidstakken en prioriteiten van de Europese Unie. Overeenkomstig artikel 9, lid 5, dienen de uit de fondsen gefinancierde concrete acties in overeenstemming te zijn met het Verdrag en met alle krachtens het Verdrag vastgestelde besluiten.

10. In artikel 56 van verordening nr. 1083/2006, met als opschrift „Subsidiabiliteit van de uitgaven”, staat het volgende te lezen:

„1. Uitgaven, ook voor grote projecten, komen in aanmerking voor een bijdrage uit de fondsen als zij daadwerkelijk zijn betaald tussen de datum van indiening van de operationele programma's bij de Commissie of 1 januari 2007, waarbij de vroegste datum bepalend is, en 31 december 2015. De concrete acties mogen niet vóór de begindatum van de subsidiabiliteit zijn voltooid.

[...]

3. Uitgaven komen slechts voor een bijdrage uit de fondsen in aanmerking als zij worden gedaan voor concrete acties waartoe door of onder verantwoordelijkheid van de beheersautoriteit van het betrokken operationele programma is besloten volgens de vooraf door het Comité van toezicht vastgestelde criteria.

[...]

5 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1784/1999 (PB 2006, L 210, blz. 12).

6 Verordening van de Raad van 11 juli 2006 tot oprichting van het Cohesiefonds en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1164/94 (PB 2006, L 210, blz. 79).

7 Zie ook overweging 1.

4. De regels inzake de subsidiabiliteit van de uitgaven worden op nationaal niveau vastgesteld onder voorbehoud van de uitzonderingen die bij de specifieke verordeningen voor elk fonds zijn vastgesteld. Zij hebben betrekking op alle uitgaven die in het kader van het operationele programma worden gedeclareerd.

[...]

11. In artikel 57 van verordening nr. 1083/2006, met als opschrift „Duurzaamheid van de concrete acties”, wordt het volgende bepaald:

„1. De lidstaat of de beheersautoriteit ziet erop toe dat de bijdrage uit de fondsen voor een concrete actie die een investering in infrastructuur of een productieve investering omvat alleen blijft gehandhaafd als die concrete actie gedurende vijf jaar na de voltooiing ervan geen substantiële wijziging ondergaat die het gevolg is van een verandering in de aard van de eigendom van een bestanddeel van infrastructuur of van de beëindiging van een productieactiviteit, en die aard of de uitvoeringsvoorwaarden van de concrete actie beïnvloedt of een onderneming of overheidsinstantie onrechtmatig voordeel oplevert.

[...]

12. Artikel 60 van verordening nr. 1083/2006 luidt als volgt:

„De beheersautoriteit is ervoor verantwoordelijk dat het operationele programma overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer wordt beheerd en uitgevoerd, en moet met name:

- a) erop toezien dat de concrete acties voor financiering worden geselecteerd met inachtneming van de voor het operationele programma geldende criteria en gedurende de hele uitvoeringsperiode in overeenstemming zijn met de geldende communautaire en nationale voorschriften;
- b) verifiëren of de medegefinancierde producten en diensten zijn geleverd en of de voor de concrete acties door de begunstigden gedeclareerde uitgaven daadwerkelijk zijn gedaan en met de communautaire en nationale voorschriften in overeenstemming zijn [...];

[...]

13. In artikel 70 van verordening nr. 1083/2006, met als opschrift „Beheer en controle”, staat het volgende te lezen:

„1. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het beheer en de controle van de operationele programma's, in het bijzonder door middel van de volgende maatregelen:

- a) zij zorgen ervoor dat beheers- en controlesystemen voor operationele programma's worden ingesteld overeenkomstig de artikelen 58 tot en met 62, en dat deze systemen doeltreffend functioneren;
- b) zij voorkomen onregelmatigheden, sporen ze op en corrigeren ze en vorderen onverschuldigd betaalde bedragen terug, in voorkomend geval verhoogd met rente wegens laattijdige betaling. Zij stellen de Commissie in kennis van onregelmatigheden en houden haar op de hoogte van het verloop van administratieve en gerechtelijke procedures.

2. Als bedragen die onverschuldigd aan een begunstigde zijn betaald, niet kunnen worden teruggevorderd, is de lidstaat verantwoordelijk voor de terugbetaling van die voor de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen verloren gegane bedragen, indien is aangetoond dat het verlies door zijn onregelmatigheid of nalatigheid is berokkend.

[...]”

14. Artikel 88, lid 1, van verordening nr. 1083/2006 bepaalt onder meer dat voor de toepassing van die verordening „een concrete actie wordt geacht voltooid te zijn wanneer alle activiteiten in het kader van die [actie] daadwerkelijk zijn uitgevoerd en alle uitgaven van de begunstigden en de overeenkomstige overheidsbijdragen voor die actie zijn betaald”.

15. Volgens artikel 98, lid 1, van die verordening is het in eerste instantie aan de lidstaten om onregelmatigheden te onderzoeken, op te treden wanneer een belangrijke wijziging wordt geconstateerd die de aard of de voorwaarden van de uitvoering of de controle van concrete acties of operationele programma's beïnvloedt, en de nodige financiële correcties te verrichten.⁸ Overeenkomstig artikel 98, lid 2, dient de lidstaat de financiële correcties toe te passen die noodzakelijk zijn in verband met eenmalige of systematische onregelmatigheden die bij concrete acties of operationele programma's zijn geconstateerd. Deze correcties bestaan in een volledige of gedeeltelijke intrekking van de overheidsbijdrage aan het operationele programma, waarbij rekening wordt gehouden met de aard en de ernst van de onregelmatigheden en met het financiële verlies voor de fondsen.

Verordening nr. 1828/2006

16. Bij verordening (EG) nr. 1828/2006⁹ worden uitvoeringsbepalingen vastgesteld voor verordening nr. 1083/2006 en verordening nr. 1080/2006 wat betreft onder meer beheers- en controlesystemen en onregelmatigheden.

17. In artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1828/2006, met als opschrift „Beheersautoriteit en controleurs” wordt het volgende bepaald:

„Voor de selectie en goedkeuring van concrete acties uit hoofde van artikel 60, onder a), van [verordening nr. 1083/2006] draagt de beheersautoriteit er zorg voor dat de begunstigden worden geïnformeerd over de specifieke voorwaarden betreffende de in het kader van de concrete actie te leveren producten of diensten, het financieringsplan, de uitvoeringstermijn en de financiële en andere informatie die moet worden bewaard en medegedeeld.

Zij vergewist zich ervan dat de begunstigde in staat is aan deze voorwaarden te voldoen, voordat de goedkeuringsbeschikking wordt vastgesteld.”

18. Artikel 27 van verordening nr. 1828/2006, dat is opgenomen in afdeling 4 ervan, met als opschrift „Onregelmatigheden”, omschrijft een „economisch subject” als „elke natuurlijke of rechtspersoon of andere instantie die betrokken is bij de uitvoering van de bijstandsmaatregelen van de fondsen, met uitzondering van de lidstaten in de uitoefening van hun prerogatieven van openbaar gezag”.

19. Artikel 28 van verordening nr. 1828/2006 bepaalt dat de lidstaten de Commissie een overzicht toezenden van de onregelmatigheden waarvoor een eerste administratieve of gerechtelijke vaststelling is gemaakt en in dat overzicht onder meer de bepaling waarop inbreuk werd gemaakt, de bij de onregelmatigheid toegepaste praktijken en, voor zover van toepassing, de aspecten van de praktijken die aanleiding geven tot een vermoeden van fraude specificeren.

⁸ Zie ook overweging 65.

⁹ Verordening van 8 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en van verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (PB 2006, L 371, blz. 1, met rectificatie in PB 2007, L 45, blz. 3).

Nationaal recht

20. Artikel 16.1 van Ministru kabineta noteikumi Nr. 200 „Noteikumi par darbības programmas „Uzņēmējdarbība un inovācijas” papildinājuma 2.1.2.4. aktivitātes „Augstas pievienotās vērtības investīcijas” projektu iesniegumu atlases pirmo kārtu” (besluit nr. 200 van de raad van ministers inzake de eerste fase van de selectie van projectaanvragen in het kader van de activiteit „Investerings met een hoge toegevoegde waarde,” van bijlage 2.1.2.4 bij het operationeel programma „Ondernemerschap en innovatie”) bepaal „Langetermijninvesteringen zijn subsidiabel op voorwaarde dat zij uitsluitend worden gebruikt op de plaats van uitvoering van het in de aanvraag genoemde project, en alleen voor de economische activiteit van de begunstigde van de financiering.”

21. In artikel 17.1 van dat besluit wordt bepaald „In het kader van de activiteit zijn de volgende kostenposten subsidiabel: de kosten van de aankoop van nieuwe productiemiddelen (en -installaties) die rechtstreeks bijdragen aan het productieproces of aan de verrichting van diensten in het kader van de uitvoering van het project [...]”

22. Artikel 2.1 van Ministru kabineta noteikumi Nr. 740 „Kārtība, kādā ziņo par Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fondu ieviešanā konstatētajām neatbilstībām, pieņem lēmumu par piešķirtā finansējuma izlietojumu un atgūt neatbilstošos izdevumus” (besluit nr. 740 van de raad van ministers tot vaststelling van de procedure voor het doen van aangifte van onregelmatigheden die zijn ontdekt bij het gebruik van de structuur- en cohesiefondsen van de Europese Unie, het nemen van besluiten over het gebruik van de verleende financiering en het terugvorderen van onterecht betaalde bedragen; hierna: „besluit nr. 740”) bepaalt „Voor de toepassing van dit besluit wordt onder onregelmatigheid elke inbreuk op een bepaling van het recht van de Republiek Letland of van de Europese Unie.”

23. In artikel 1774 van het Latvijas Republikas Civillikums (burgerlijk wetboek van de Republiek Letland) wordt bepaald „Een onopzettelijke schade hoeft door niemand te worden vergoed. Indien een onvoorziene gebeurtenis een persoon belet een verplichting na te komen, wordt die verplichting derhalve geacht te zijn vervuld, tenzij die persoon het risico van de onvoorziene gebeurtenis contractueel heeft aanvaard.”

Feiten, procedure en prejudiciële vraag

24. Op 7 april 2010 sloot verzoekster in het hoofdgeding, de SIA „Elme Messer Metalurgs” (hierna: „EMM”), een overeenkomst met het Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (investerings- en ontwikkelingsagentschap van de Republiek Letland; hierna: „agentschap”), op grond waarvan EMM van het EFRO medefinanciering verkreeg voor een project dat de bouw behelsde van een productie-eenheid voor bepaalde industriële gassen (hierna: „overeenkomst”). Die productie-eenheid zou deel gaan uitmaken van de exploitatie van de metaalfabriek die eigendom was van de AS „Liepājas Metalurgs” (hierna: „LM”), een bedrijf dat eveneens partij was bij de overeenkomst.¹⁰

25. De uitvoering van het project begon nog diezelfde dag en zou tegen 6 december 2012 worden voltooid. De benodigde productiemiddelen werden aangeschaft en geïnstalleerd, experts werden aangeworven en opgeleid en de productie-eenheid werd in bedrijf gesteld. Om dit project tot stand te brengen heeft EMM 12 283 579,00 EUR uit haar eigen middelen geïnvesteerd, evenals de financiële steun van het EFRO die haar was toegekend in de vorm van tussentijdse betalingen, die in totaal 2 212 511,14 EUR bedroegen.

¹⁰ LM's verplichtingen uit hoofde van de overeenkomst hadden enkel betrekking op de huur van een gebouw.

26. Op 3 januari 2013 heeft EMM bij het agentschap het eindverslag over het project ingediend, dat zij op 7 februari 2013 aanvulde, waarbij zij verzocht om betaling, overeenkomstig de overeenkomst, van het laatste bedrag aan EFRO-steun, ten belope van 737 488,86 EUR.

27. Begin 2013 kreeg LM liquiditeitsproblemen. Aangezien de nakoming door EMM van de in het bedrijfsplan uiteengezette toezeggingen rechtstreeks afhing van LM's handelsactiviteit, uitte het agentschap zijn bezorgdheid over het feit dat EMM mogelijk niet in staat was te voldoen aan haar verplichtingen uit hoofde van de overeenkomst en die toezeggingen – te weten een productievolume te handhaven van ten minste circa 50,5 miljoen m³ per jaar en een gemiddelde omzetsijging te garanderen met ten minste 20 % gedurende de eerste twee jaar na de voltooiing van het project – na te komen. Derhalve schortte het agentschap de uitbetaling van de financiële steun op.

28. Op 12 november 2013 werd bekendgemaakt dat er een insolventieprocedure tegen LM was ingeleid.

29. Bij schrijven van 28 juli 2014 verzocht het agentschap EMM om de toezending van documenten met aanwijzingen over de voortgang van het project. Ook waarschuwde het agentschap dat het waarschijnlijk de procedure voor ontbinding van de overeenkomst zou initiëren.

30. Op een bepaald moment is LM's metaalfabriek overgenomen door de KVV „Liepājas Metalurgs”. Als gevolg daarvan kon EMM haar economische activiteit hervatten. Zij bracht dit ter kennis van het agentschap en gaf aan hoe het bedrijf volgens haar kon worden geherstructureerd.

31. Op 31 maart 2016 stuurde het agentschap EMM een brief. Onder verwijzing naar een aantal problemen bij de metaalfabriek Liepājas Metalurgs stelde het agentschap het EMM in kennis van de eenzijdige ontbinding van de overeenkomst. Ter rechtvaardiging voerde het agentschap aan dat EMM bij de uitvoering van het project ernstige onregelmatigheden had begaan, meer bepaald door substantieel af te wijken van de in EMM's bedrijfsplan gedane toezeggingen.

32. EMM heeft tegen het agentschap een vordering tot ongeldigverklaring van de kennisgeving van de ontbinding van de overeenkomst ingesteld bij de verwijzende rechter. Zij beweert dat het agentschap door de overeenkomst eenzijdig te ontbinden het beginsel van goede trouw heeft geschonden daar zij geen contractbreuk had gepleegd en het vaststaat dat zij de aan haar toegekende financiële steun voor het uitvoeren van de in het project voorziene activiteiten had aangewend.

33. Het agentschap voert aan dat LM's financiële problemen en de staking van haar economische activiteit niet kunnen worden beschouwd als onvoorziene gebeurtenissen in de zin van artikel 1774 van het Lets burgerlijk wetboek. De in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie dient veeleer te worden aangemerkt als een „onregelmatigheid” in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 en artikel 2.1 van besluit nr. 740. Dientengevolge was het agentschap bevoegd om de reeds toegekende financiering overeenkomstig de in besluit nr. 740 beschreven procedure terug te vorderen.

34. Het agentschap heeft dan ook een tegenvordering tegen EMM ingesteld strekkende tot terugbetaling van de volledige reeds aan EMM betaalde financiële steun, te weten 2 212 511,14 EUR, en tot betaling van de over de periode 18 april 2016-14 februari 2017 opgelopen vertragingsrente ten bedrage van 670 390,53 EUR.

35. EMM betoogt dat verordening nr. 1083/2006, die bepaalt dat een onregelmatigheid „elke inbreuk op een bepaling van het [Unie]recht als gevolg van een handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer” is, in het onderhavige geval niet kan worden toegepast. De situatie waarin EMM de productie-eenheid niet kon inzetten voor haar economische activiteit heeft zich niet voorgedaan als gevolg van een aan EMM toerekenbare handeling of nalatigheid, maar als gevolg van het feit dat de „Liepājas Metalurgs”-fabriek niet langer in bedrijf was.

36. De verwijzende rechter is van oordeel dat de beslechting van het hoofdgeding grotendeels afhangt van de vraag of er zich al dan niet een „onregelmatigheid” in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 heeft voorgedaan. Naar zijn mening heeft het agentschap enkel wanneer een onregelmatigheid wordt vastgesteld het recht om de voortzetting van de financiering te weigeren en de reeds toegekende financiering terug te vorderen.

37. In die omstandigheden heeft de Rêzeknes tiesa het geding geschorst en het Hof van Justitie verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet artikel 2, punt 7, van [verordening nr. 1083/2006] aldus worden uitgelegd dat wanneer de begunstigde van financiering de omzet die voor de relevante periode is bepaald niet kan realiseren omdat in die periode zijn enige handelspartner zijn activiteit heeft gestaakt of insolvent is verklaard, dit dient te worden aangemerkt als een handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer (de begunstigde van de financiering) waarbij de algemene begroting van de Europese Unie door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld?”

38. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door EMM, het agentschap, de Estse en Letse regering en de Europese Commissie. Ter terechtzitting van 11 december 2019 hebben die partijen, alsook de Tsjechische regering, mondelinge opmerkingen gemaakt en geantwoord op vragen van het Hof.

Ontvankelijkheid

39. Zowel de Commissie als de Estse regering voert aan dat bepaalde elementen van de feitelijke en juridische context van het hoofdgeding niet duidelijk uit de verwijzingsbeslissing naar voren komen. Derhalve rijst de vraag of het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is.

40. Het is vaste rechtspraak dat de nationale rechter in het kader van de in artikel 267 VWEU neergelegde samenwerking nauwgezet de vereisten dient na te leven met betrekking tot de inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing, welke vereisten uitdrukkelijk zijn vermeld in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, teneinde het Hof in staat te stellen een voor deze rechter nuttige uitlegging van het Unierecht te geven en de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbenden de mogelijkheid te bieden om overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie opmerkingen te maken.¹¹ Aangezien het verzoek om een prejudiciële beslissing de basis voor de procedure bij het Hof is, is het in dat verband onontbeerlijk dat de nationale rechter in dat verzoek onder meer het feitelijke en juridische kader van het hoofdgeding uiteenzet.¹²

41. Gelet op de geest van samenwerking waarop de betrekkingen tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof van Justitie in het kader van de prejudiciële procedure zijn gebaseerd, heeft de omstandigheid dat de verwijzende rechter op bepaalde punten niets heeft vastgesteld, echter niet noodzakelijkerwijs tot gevolg dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is, indien het Hof, gelet op de gegevens in het dossier, desondanks van oordeel is dat het de verwijzende rechter een nuttig antwoord kan geven.¹³

42. Het klopt dat de informatie in de verwijzingsbeslissing op bepaalde punten niet uitputtend is, met name met betrekking tot de precieze inhoud en aard van EMM's verplichtingen uit hoofde van de overeenkomst. Toch bevat de verwijzingsbeslissing mijns inziens voldoende elementen om het Hof in staat te stellen een voor de verwijzende rechter nuttig antwoord te geven ter beslechting van het bij

¹¹ Arrest van 27 oktober 2016, Audace e.a., C-114/15, EU:C:2016:813, punten 35 en 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹² Zie in die zin beschikking van 8 september 2016, Google Ireland en Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹³ Beschikking van 8 september 2016, Google Ireland en Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

die rechter aanhangige geding. Met name blijkt duidelijk uit de informatie waarover het Hof beschikt dat de beslechting van het hoofdgeding inderdaad neerkomt op de vraag of er zich al dan niet een „onregelmatigheid” heeft voorgedaan. De uitlegging van dat begrip als bedoeld in artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 is derhalve onontbeerlijk teneinde de verwijzende rechter in staat te stellen het bij hem aanhangige geding te beslechten.

Beoordeling

43. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of een situatie als in het hoofdgeding – waarin de begunstigde van financiering van het EFRO niet aan bepaalde doelstellingen van de betrokken actie kan voldoen omdat in die periode zijn enige handelspartner of afnemer zijn activiteit heeft gestaakt of insolvent is verklaard – een onregelmatigheid in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 inhoudt.

44. Een onregelmatigheid als omschreven in die bepaling omvat drie elementen. Het moet gaan om een inbreuk (i) op een bepaling van het Unierecht, (ii) als gevolg van een handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer, en (iii) waarbij de algemene begroting van de Europese Unie door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld.

45. Om het bestaan van een onregelmatigheid in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006, vast te stellen, dient derhalve te worden nagegaan of aan elk van die drie (cumulatieve) voorwaarden is voldaan.

Inbreuk op een bepaling van het Unierecht

46. Het Hof heeft geoordeeld dat „elke inbreuk op een bepaling van het [Unie]recht” aldus dient te worden uitgelegd dat niet alleen inbreuken op het Unierecht maar eveneens inbreuken op bepalingen van nationaal recht die van toepassing zijn op concrete acties die door de fondsen worden gesteund, onder dat begrip vallen.¹⁴

47. Voor die uitlegging kan steun gevonden worden in zowel de normatieve context als in de doelstellingen van verordening nr. 1083/2006. Artikel 60, onder a), van verordening nr. 1083/2006 vereist met name dat beheersautoriteiten erop toezien dat de concrete acties die voor financiering worden geselecteerd, „gedurende de hele uitvoeringsperiode in overeenstemming zijn met de geldende [Unierechtelijke] en *rationale* voorschriften” (cursivering van mij). Wanneer inbreuken op de bepalingen van nationaal recht die bijdragen tot het verzekeren van de juiste toepassing van het Unierecht inzake het beheer van de door de fondsen van de Unie gefinancierde projecten geen „onregelmatigheid” in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 zouden kunnen opleveren, dreigt een van de belangrijkste doelstellingen van de Uniewetgever op dat gebied, namelijk ter bescherming van de financiële belangen van de Unie ervoor zorgen dat de fondsen van de Unie op regelmatige en doeltreffende wijze worden gebruikt, in gevaar te komen.¹⁵

¹⁴ Arrest van 26 mei 2016, Județul Neamț, C-260/14 en C-261/14, EU:C:2016:360, punt 43, en conclusie van advocaat-generaal Bot in die zaken, EU:C:2016:7, punten 73 en 74.

¹⁵ Zie arrest van 26 mei 2016, Județul Neamț, C-260/14 en C-261/14, EU:C:2016:360, punten 38-43. De omschrijving van „onregelmatigheid” in artikel 2, punt 36, van verordening nr. 1303/2013 verwijst inmiddels wel uitdrukkelijk naar „elke inbreuk op het Unierecht, *of op het nationale recht betreffende de toepassing daarvan*” (cursivering van mij).

48. Het staat aan de nationale rechter om na te gaan of er in het onderhavige geval sprake is van een inbreuk op de bepalingen van Unierecht of van nationaal recht inzake de toepassing van financiering van het EFRO. Met name is het aan die rechter om vast te stellen of EMM, zoals het agentschap in zijn schriftelijke opmerkingen aanvoert, door geen economische activiteit met de in het kader van de betrokken actie verworven productiemiddelen uit te voeren en niet aan de doelstellingen van die actie te voldoen, zich niet aan de overeenkomst en aan verschillende bepalingen van nationaal recht¹⁶ heeft gehouden.

49. Dienaangaande mag niet uit het oog worden verloren dat het subsidiestelsel dat in de Unieregelgeving is uitgewerkt, met name erop berust dat de begunstigde uitvoering geeft aan een reeks verplichtingen die hem aanspraak geven op uitkering van de financiële steun waarin is voorzien. Als de begunstigde niet aan alle voorwaarden van de bijstandverlening heeft voldaan, kan hij zich om betaling van het saldo van de aanvankelijk toegekende steun te verkrijgen, niet op het vertrouwensbeginsel en het beginsel van verworven rechten beroepen.¹⁷

50. Dit gezegd zijnde, dient de nationale rechter te beoordelen (i) of de onderdelen van de overeenkomst die EMM beweerdelijk heeft geschonden, daadwerkelijk formele voorwaarden van de overeenkomst en geen intentieverklaringen betreffen, en (ii) (zo ja,) of die voorwaarden essentieel zijn in het licht van het doel om ter bescherming van de financiële belangen van de Unie ervoor te zorgen dat de fondsen van de Unie op regelmatige en doeltreffende wijze worden gebruikt. Enkel indien aan beide voorwaarden is voldaan, zou er sprake kunnen zijn van een onregelmatigheid.¹⁸

51. De nationale rechter dient eveneens na te gaan of de begunstigde door het agentschap in voldoende mate van zijn verplichtingen met betrekking tot de betrokken actie in kennis was gesteld. Overeenkomstig artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1828/2006 dient de beheersautoriteit er zorg voor te dragen dat de begunstigten worden geïnformeerd over onder meer de specifieke voorwaarden betreffende de in het kader van de concrete actie te leveren producten of diensten en de uitvoeringstermijn. Wanneer de begunstigde van financiële steun van de fondsen voorts niet in staat is zijn rechten en verplichtingen ondubbelzinnig te kennen en dienovereenkomstig zijn voorzieningen te treffen, dan verzet het rechtszekerheidsbeginsel zich ertegen dat deze verplichtingen aan de begunstigde worden tegengeworpen, mits de goede trouw van de begunstigde kan worden aangetoond.¹⁹

52. Het agentschap betoogt eveneens dat EMM niet aan de in artikel 57, lid 1, van verordening nr. 1083/2006 opgenomen duurzaamheidseis heeft voldaan en daardoor het Unierecht alsook het nationaal recht heeft geschonden. Op grond van de informatie waarover het Hof beschikt, meen ik dat die bepaling in casu niet kan worden ingeroepen.

53. Zoals overweging 61 van verordening nr. 1083/2006 duidelijk maakt, beoogt de in artikel 57, lid 1, van die verordening opgenomen duurzaamheidseis ervoor te zorgen dat investeringen van de fondsen een duurzaam effect sorteren voor de betrokken regio's en niet worden gebruikt voor het creëren van een onrechtmatig voordeel.

16 Dienaangaande verwijst het agentschap met name naar artikel 15, lid 2, punt 1, van de Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fondu vadības likums (Letse wet op het beheer van de structuurfondsen en het Cohesiefonds van de Europese Unie), op grond waarvan de begunstigde van financiële steun ervoor moet zorgen dat het door een fonds van de Unie gefinancierde project in overeenstemming met de voorwaarden van een civielrechtelijke overeenkomst wordt uitgevoerd. Volgens het agentschap heeft EMM die bepaling van nationaal recht dan ook automatisch geschonden door zich niet te houden aan de voorwaarden van de overeenkomst.

17 Arrest van 13 maart 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e.a., C-383/06–C-385/06, EU:C:2008:165, punt 56.

18 Bijvoorbeeld de niet-nakoming van de verplichting om alle ontvangstruimten in het wit te schilderen door ze in plaats daarvan in het crēmewit te schilderen, voldoet dus mogelijkwijze niet aan voorwaarde (i) en zeker niet aan voorwaarde (ii).

19 Zie in die zin arrest van 21 juni 2007, ROM-projecten, C-158/06, EU:C:2007:370, punten 24-26 en 29-31.

54. Artikel 57, lid 1, van verordening nr. 1083/2006 bepaalt derhalve dat de lidstaat of de beheersautoriteit erop moet toezien dat de bijdrage uit de fondsen voor een concrete actie die een investering in infrastructuur of een productieve investering omvat alleen blijft gehandhaafd als die concrete actie gedurende vijf jaar na de voltooiing ervan geen substantiële wijziging ondergaat in de zin van die bepaling. Derhalve treedt artikel 57, lid 1, pas in werking wanneer een concrete actie officieel is „voltooid”.

55. Artikel 88, lid 1, van verordening nr. 1083/2006 bepaalt dat voor de toepassing van die verordening een concrete actie wordt geacht voltooid te zijn „wanneer alle activiteiten in het kader van die [actie] daadwerkelijk zijn uitgevoerd en alle uitgaven van de begunstigden en de overeenkomstige overheidsbijdragen voor die actie zijn betaald”.

56. Derhalve zal voor de toepassing van verordening nr. 1083/2006 een concrete actie *niet* worden geacht „voltooid” te zijn, wanneer er nog verdere activiteiten vereist zijn om de concrete actie te voltooien of er nog resterende bedragen moeten worden uitbetaald aan de begunstigde.²⁰

57. Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft aangegeven, blijkt uit de verwijzingsbeslissing niet of EMM de activiteiten in het kader van de betrokken actie daadwerkelijk heeft uitgevoerd. Het staat aan de nationale rechter om dat na te gaan en ik wil mij daarover op geen enkele manier uitspreken. Uit de stukken waarover het Hof beschikt, blijkt wel dat de overheidsbijdrage niet volledig was uitbetaald. Zoals het agentschap in zijn schriftelijke opmerkingen heeft aangegeven, was het in de overeenkomst opgenomen eindsaldo van 737 488,86 EUR *niet* uitbetaald aan EMM.

58. Aangezien de overheidsbijdrage niet volledig was uitbetaald, volgt daaruit dat de concrete actie niet was voltooid, in de zin van artikel 88, lid 1, van verordening nr. 1083/2006. Artikel 57, lid 1, van die verordening treedt dan ook niet in werking omdat de daarin opgenomen duurzaamheidseis geldt voor een periode van „vijf jaar na de voltooiing [van de concrete actie]”.²¹

59. Ik voeg daar nog aan toe dat het opleggen van een dergelijk vereiste aan een begunstigde die niet de volledige overheidsbijdrage overeenkomend met de door die begunstigde voor de betrokken actie gedane subsidiabele uitgaven heeft ontvangen, mijns inziens niet alleen in strijd met de toepasselijke bepalingen, maar ook onredelijk zou zijn. Zonder toegang tot het gehele bedrag van die financiële steun is het goed mogelijk dat de begunstigde niet de middelen heeft om de duurzaamheid van die concrete actie te verzekeren.

Handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer

60. De tweede cumulatieve voorwaarde die besloten ligt in de omschrijving van „onregelmatigheid” in artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 is dat de inbreuk het gevolg is van een handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer”.²²

61. Dient een situatie waarin de begunstigde van steun uit de fondsen een bepaling van het Unierecht of een toepasselijke bepaling van nationaal recht schendt doordat zijn enige handelspartner of afnemer zijn activiteit heeft gestaakt of insolvent is verklaard, te worden opgevat als een situatie waarin sprake is van een „handeling of nalatigheid van [die] marktdeelnemer”?

²⁰ Zie ook de leidraad van de Commissie van 21 april 2010 inzake gedeeltelijke sluiting (onder artikel 88 van verordening nr. 1083/2006) (COCOF 08/0043/03), blz. 3.

²¹ De samenhang tussen de duurzaamheidseis en de uitbetaling van de overheidsbijdrage wordt nog explicieter weergegeven in verordening nr. 1303/2013, waarvan artikel 71, lid 1, bepaalt dat de duurzaamheidseis met betrekking tot de concrete acties geldt voor de periode van „vijf jaar na de *eindbetaling* aan de begunstigde” (cursivering van mij).

²² Het begrip „marktdeelnemer”, als bedoeld in die bepaling, wordt in verordening nr. 1083/2006 niet omschreven. In artikel 27 van verordening nr. 1828/2006, dat uitvoeringsbepalingen voor verordening nr. 1083/2006 vaststelt, wordt „economisch subject” evenwel omschreven als „elke natuurlijke of rechtspersoon of andere instantie die betrokken is bij de uitvoering van de bijstandsmaatregelen van de fondsen, met uitzondering van de lidstaten in de uitoefening van hun prerogatieven van openbaar gezag”.

62. In tegenstelling tot hetgeen EMM in haar schriftelijke opmerkingen heeft gesteld, is het begrip „handeling of nalatigheid” in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 niet beperkt tot doelbewuste frauduleuze handelingen. De wettelijke regeling op dit gebied maakt een duidelijk onderscheid tussen de ruime categorie van *onregelmatigheden* die louter leiden tot een administratieve maatregel tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel, en de engere subcategorie van *opzettelijke* of uit *nalatigheid* begane *onregelmatigheden* waarvoor administratieve sancties kunnen worden opgelegd of die – in het geval van frauduleuze onregelmatigheden – aanleiding kunnen geven tot een strafprocedure.²³ Zoals het agentschap ter terechtzitting terecht heeft opgemerkt, dient de betrokken lidstaat met name op grond van de meldingsplicht van artikel 28 van verordening nr. 1828/2006 bij de Commissie aan te geven of een bepaalde onregelmatigheid een vermoeden van fraude inhoudt.²⁴ Dat is nodig wanneer fraude een essentieel onderdeel vormt van een onregelmatigheid. Derhalve kan een onregelmatigheid zelfs worden vastgesteld wanneer de betrokken handeling of nalatigheid geen frauduleuze bedoeling inhoudt.²⁵

63. Door de woorden „als gevolg van een handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer” in de omschrijving van „onregelmatigheid” op te nemen, heeft de wetgever evenwel als voorwaarde gesteld dat de betrokken onregelmatigheid kan worden toegeschreven aan een handeling of nalatigheid *van de marktdeelnemer zelf*. Tussen de inbreuk en een aan een marktdeelnemer toe te rekenen handeling of nalatigheid dient er met andere woorden een toereikend causaal verband te bestaan.²⁶ In de zaak Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank heeft het Hof geoordeeld dat een situatie waarin een restitutie bij uitvoer die wegens een vergissing van de nationale autoriteiten ten onrechte aan een exporteur was toegekend, geen „onregelmatigheid” in de zin van verordening nr. 2988/95 inhield omdat het per vergissing te veel uitbetaalde bedrag niet het gevolg was van een handeling of nalatigheid van die exporteur.²⁷

64. Derhalve kan de betrokken inbreuk mijns inziens dan ook niet geacht worden het gevolg te zijn van een aan die marktdeelnemer toerekenbare handeling of nalatigheid, wanneer de oorzaak daarvan uiteindelijk is gelegen in externe omstandigheden waarop de marktdeelnemer geen invloed kan uitoefenen, zoals de insolventie van zijn enige handelspartner. Dat zal slechts anders zijn wanneer de inbreuk ondanks het bestaan van die externe omstandigheden toch daadwerkelijk kan worden toegeschreven aan de handelwijze van de marktdeelnemer – doordat hij bijvoorbeeld niet de nodige zorgvuldigheid aan de dag heeft gelegd om de gevolgen van die omstandigheden te voorkomen. In een dergelijke situatie komt de inbreuk in feite voort uit het gedrag van de marktdeelnemer (zijn handeling of nalatigheid) en niet uit de externe omstandigheden als zodanig.

23 Zie de artikelen 4 en 5 van verordening nr. 2988/95, betreffende respectievelijk onregelmatigheden in het algemeen en opzettelijk of uit nalatigheid begane onregelmatigheden. Zoals het Hof in de zaak *Județul Neamț* heeft opgemerkt, „moet het begrip ‚onregelmatigheid’ in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 en artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 echter op uniforme wijze worden uitgelegd” „[a]angezien verordeningen nr. 2988/95 en nr. 1083/2006 deel uitmaken van dezelfde regeling ter verzekering van een goed beheer van de fondsen van de Unie en de bescherming van de financiële belangen van de Unie” (arrest van 26 mei 2016, *Județul Neamț*, C-260/14 en C-261/14, EU:C:2016:360, punt 34).

24 „Vermoeden van fraude” wordt in artikel 27 van verordening nr. 1828/2006 omschreven als een „onregelmatigheid die aanleiding geeft tot het inleiden van een administratieve en/of gerechtelijke procedure in de lidstaat om na te gaan of er sprake is van een opzettelijke handeling, in het bijzonder van fraude in de zin van artikel 1, lid 1, onder a), van de overeenkomst, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen”.

25 Zie Łacny, J., Paprzycki, L., en Zielińska, E., „The System of Vertical Cooperation in Administrative Investigations Cases”, *Toward a Prosecutor for the European Union, Volume 1: A Comparative Analysis*, Hart Publishing, 2013, 805-807.

26 In de diverse taalversies van verordening nr. 1083/2006 wordt „resulting from”, „résultant de”, „als Folge”, „derivante da”, en „correspondiente a” in respectievelijk de Engelse, Franse, Duitse, Italiaanse en Spaanse taalversie gebruikt, wat telkens bevestigt dat er tussen de inbreuk en de betrokken handeling of nalatigheid een causaal verband dient te bestaan.

27 Arrest van 15 januari 2009, C-281/07, EU:C:2009:6, punten 20 en 21. In mijn conclusie in die zaak heb ik onderzocht of de exporteur niettemin een onregelmatigheid door nalatigheid had kunnen begaan door na te laten het overgemaakte bedrag te controleren en de fout aan de nationale autoriteiten te melden (EU:C:2008:522, punten 35 en 36). Het gevolg van het oordeel dat *geen* onregelmatigheid was begaan, was dat de verjaringstermijn van vier jaar die van toepassing was op onregelmatigheden *niet* kon worden ingeroepen om de exporteur te beschermen tegen een te late terugvordering van de ten onrechte toegekende restitutie bij uitvoer.

65. Die uitlegging strookt met het overkoepelende doel van de fondsen, en van het EFRO in het bijzonder. In artikel 3 van verordening nr. 1083/2006 wordt aangegeven dat dit doel erin bestaat het hoofd te bieden aan uitdagingen die samenhangen met ongelijkheden die zich vooral in landen en regio's met een ontwikkelingsachterstand voordoen, door onder meer de groei en werkgelegenheid in die landen en regio's te bevorderen. Een van de manieren om dat doel te bereiken is het ondersteunen van ondernemerschap en innovatie in die gebieden. De benaming van het operationeel programma waaronder steun voor de betrokken actie is toegekend, luidde dan ook „Ondernemerschap en innovatie”.

66. Het zou indruisen tegen die doelstelling van het bevorderen van groei en werkgelegenheid, en met name het ondersteunen van ondernemerschap en innovatie, wanneer het begrip „handeling of nalatigheid” in artikel 2, lid 7, van verordening nr. 1083/2006 aldus wordt uitgelegd dat hieronder ook een situatie valt waarin een begunstigde van financiële steun uit de fondsen als gevolg van externe omstandigheden waarop hij geen invloed kan uitoefenen en ondanks dat hij de nodige zorgvuldigheid aan de dag heeft gelegd, niet aan alle doelstellingen van de concrete actie kan voldoen. Ondernemers zouden redelijkerwijze terughoudend kunnen zijn om steun uit de fondsen aan te vragen, indien van hen verlangd kan worden dat zij alle ontvangen steun terugbetalen, wanneer zij als gevolg van externe omstandigheden waarop zij geen invloed kunnen uitoefenen, ondanks dat zij de nodige zorgvuldigheid aan de dag hebben gelegd, niet aan hun doelstellingen kunnen voldoen. Wanneer „handeling of nalatigheid” op die manier zou worden uitgelegd, zou dat derhalve een remmend effect op de groei en tewerkstelling in de betrokken landen en regio's kunnen hebben.

67. Het doel van het bevorderen van regionale groei en tewerkstelling moet evenwel worden afgewogen tegen de doelstelling die erin bestaat ter bescherming van de financiële belangen van de Unie ervoor te zorgen dat de fondsen van de Unie op regelmatige en doeltreffende wijze worden gebruikt. Aan die laatste doelstelling zou afbreuk worden gedaan wanneer een marktdeelnemer door externe omstandigheden in te roepen inbreuken zou kunnen rechtvaardigen die in werkelijkheid het gevolg zijn van zijn nalatigheid of stilzitten.

68. Derhalve kan een inbreuk die het gevolg is van externe omstandigheden waarop de betrokken marktdeelnemer geen invloed kan uitoefenen, desondanks daadwerkelijk worden toegeschreven aan een handeling of nalatigheid van die marktdeelnemer die op onachtzame wijze de situatie mogelijk heeft gemaakt of heeft verzuimd passende en redelijke maatregelen te treffen om de situatie te verhelpen. Dit zal met name het geval zijn wanneer de marktdeelnemer heeft nagelaten de nodige zorgvuldigheid aan de dag te leggen, in die zin dat hij die situatie niet heeft voorzien en geen maatregelen heeft genomen om de gevolgen ervan te verzachten, of, na het ontstaan van de situatie, geen passende en redelijke maatregelen heeft getroffen om de situatie te verhelpen en aan zijn verplichtingen met betrekking tot de betrokken actie te voldoen.

69. Mogelijk kan een zinvolle vergelijking worden gemaakt met de situatie waarin luchtvaartmaatschappijen overeenkomstig artikel 5, lid 3, van verordening (EG) nr. 261/2004²⁸ worden vrijgesteld van hun verplichting om compensatie te betalen wanneer de annulering van een vlucht het gevolg is van buitengewone omstandigheden die ondanks het treffen van alle redelijke maatregelen niet voorkomen konden worden. In zijn arrest in de zaak Wallentin-Hermann heeft het Hof in essentie geoordeeld dat de betrokken buitengewone omstandigheden slechts tot een vrijstelling kunnen leiden wanneer zij niet voorkomen hadden kunnen worden door „het treffen van aan de situatie aangepaste maatregelen, dat wil zeggen maatregelen die op het tijdstip van de buitengewone omstandigheden met name voldoen aan voor de betrokken luchtvaartmaatschappij aanvaardbare technische en economische voorwaarden”.²⁹ Op dezelfde manier dient een begunstigde van steun uit de fondsen, ten overstaan van

²⁸ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 295/91 (PB 2004, L 46, blz. 1).

²⁹ Arrest van 22 december 2008, C-549/07, EU:C:2008:771, punten 26, 27 en 40.

externe omstandigheden waarop hij geen invloed kan uitoefenen en waardoor hij niet aan zijn verplichtingen met betrekking tot de betrokken actie dreigt te kunnen voldoen, mijns inziens alle redelijke op het tijdstip van die omstandigheden aan de situatie aangepaste maatregelen te treffen teneinde aan die verplichtingen te voldoen en een inbreuk te voorkomen. Als de begunstigde die maatregelen niet treft, zal hij geacht worden een nalatigheid te hebben begaan en zal een inbreuk in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 vaststaan.

70. Het agentschap betoogt in zijn schriftelijke opmerkingen dat EMM in dit geval niet vanwege LM's insolventie maar wel vanwege een doelbewuste handeling en een daaropvolgende nalatigheid van haarzelf niet aan de doelstellingen van het betrokken project heeft voldaan. Het voert ten eerste aan dat EMM er vrijelijk voor heeft gekozen haar bedrijfsmodel te baseren op het fabriceren van eenvormige en op een enkele afnemer (LM) afgestemde producten, zonder de commerciële risico's van eventuele financiële moeilijkheden van die afnemer in te schatten. Het agentschap beweert voorts te zijn misleid door EMM's verklaring dat zij in de toekomst door de aankoop van een extra installatie producten van vloeibaar gas zou kunnen produceren en haar producten aan een andere afnemer zou kunnen verkopen voor het geval dat de vraag van LM daarnaar zou afnemen. Ten tweede voert het agentschap aan dat EMM heeft nagelaten haar activiteiten te herstructureren, een actieplan op te stellen en te starten met de verkoop van producten aan andere afnemers, ondanks daartoe herhaaldelijk door het agentschap te zijn opgeroepen.

71. Het staat aan de nationale rechter om die argumenten uitvoerig te onderzoeken en na te gaan of de gestelde inbreuken in het hoofdgeding uiteindelijk kunnen worden toegeschreven aan een handeling of een nalatigheid van EMM. Die nationale rechter dient met name na te gaan of EMM, door haar keuze om zich te verlaten op LM als haar enige afnemer, of door LM's insolventie niet te voorzien, niet de nodige zorgvuldigheid aan de dag heeft gelegd, dan wel of EMM, nadat LM's financiële moeilijkheden duidelijk waren geworden, al dan niet alle redelijke aan de situatie aangepaste maatregelen heeft getroffen teneinde aan haar verplichtingen te voldoen en een inbreuk te voorkomen.

72. Dit gezegd zijnde, kan mijns inziens niet principieel worden gesteld dat EMM per definitie te weinig zorgvuldigheid aan de dag heeft gelegd door haar bedrijfsmodel te baseren op de levering van gasproducten aan LM als haar enige afnemer, waardoor de gestelde inbreuken aan die keuze zouden kunnen worden toegeschreven. Rekenen op één enkele afnemer houdt ongetwijfeld bepaalde commerciële risico's in. Dat duidt niet noodzakelijkerwijs op een gebrek aan zorgvuldigheid, met name in bedrijfstakken waar het aantal potentiële afnemers beperkt is of de productiemethode en de distributiewijze een sterke band met één enkele afnemer vereisen. Dienaangaande heeft EMM ter terechtzitting verklaard dat gasproducten als die welke zij aan LM leverde, niet kunnen worden opgeslagen, noch getransporteerd. Om die reden worden productie-eenheden meestal in de nabijheid van grote afnemers geïnstalleerd. Zoals in de verwijzingsbeslissing wordt opgemerkt, heeft de Letse Staat zich voorts in 2008, na een grondige beoordeling door het Letse ministerie van Financiën en Thesaurie, garant gesteld voor een lening van bijna 160 000 000 EUR aan LM. Tegen die achtergrond lijkt het mij niet vanzelfsprekend te zijn – hoewel de nationale rechter dat dient na te gaan – dat EMM niet de nodige zorgvuldigheid aan de dag heeft gelegd door op LM te rekenen als haar enige afnemer, noch dat zij op het tijdstip dat de overeenkomst is gesloten redelijkerwijze kon hebben voorzien dat LM's financiële toestand dusdanig zou verslechteren dat zij insolvent zou worden verklaard.

73. Ik wens eveneens in herinnering te brengen dat artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1828/2006 vereist dat de beheersautoriteit, alvorens een voorgelegde concrete actie goed te keuren, zich ervan vergewist dat de begunstigde in staat is aan de specifieke voorwaarden betreffende onder meer de in het kader van de concrete actie te leveren producten of diensten en de uitvoeringstermijn te voldoen. Mij lijkt dat het feit dat EMM's bedrijfsmodel in hoge mate afhankelijk was van de levering van eenvormige gasproducten aan één enkele afnemer, duidelijk uit het door haar bij het agentschap ingediende voorstel naar voren moet zijn gekomen. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt duidelijk dat de beoogde productie-eenheid zou worden ingezet voor de metaalfabriek Liepājas Metalurgs en het voor

het functioneren van die fabriek noodzakelijke gas zou leveren. In die omstandigheden zie ik niet in op welke manier het agentschap bij de goedkeuring van de concrete actie eraan kan hebben getwijfeld dat het welslagen van EMM's concrete actie onlosmakelijk met het blijvend functioneren van de fabriek Liepājas Metalurgs was verbonden. Door de voorgestelde concrete actie goed te keuren moet het agentschap zich dan ook ervan vergewist hebben dat EMM door middel van dat bedrijfsmodel in staat was aan de doelstellingen van de concrete actie te voldoen.

74. Het agentschap kan vervolgens niet beweren dat EMM heeft verzuimd de commerciële risico's in te schatten door te kiezen voor dat bedrijfsmodel, zonder te impliceren dat het agentschap, door de concrete actie goed te keuren, heeft verzuimd de commerciële risico's in te schatten.

75. Dienaangaande is het door het agentschap aangevoerde feit dat EMM haar oorspronkelijke voorstel heeft gewijzigd om te verduidelijken dat zij met de aan te kopen productiemiddelen niet langer vloeibaar gas zou kunnen produceren, niet ter zake dienend. Aangezien het agentschap het gewijzigde voorstel heeft goedgekeurd, moet het zich ervan vergewist hebben dat EMM zelfs rekening houdend met die wijzingen nog steeds in staat zou zijn aan de doelstellingen van de concrete actie te voldoen.

76. Ik zal mij nu buigen over het door het agentschap aangevoerde argument dat de gestelde inbreuken aan een nalatigheid van EMM kunnen worden toegeschreven doordat EMM, toen zij werd geconfronteerd met LM's financiële moeilijkheden, heeft nagelaten de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat zij aan de doelstellingen van de concrete actie zou kunnen blijven voldoen.

77. In een situatie waarin de enige handelspartner of afnemer van een marktdeelnemer insolvent wordt verklaard, of diens insolventie redelijkerwijze kan worden voorzien, kan het feit dat die marktdeelnemer niet alle passende en redelijke maatregelen treft om die situatie ter verhelpen en een inbreuk te voorkomen, inderdaad een „nalatigheid” in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 inhouden. Het staat uiteindelijk aan de nationale rechter om na te gaan of er passende en redelijke maatregelen waren die EMM had kunnen nemen om de situatie te verhelpen.

78. Op basis van de informatie waarover het Hof beschikt, is het voor mij niet vanzelfsprekend dat de maatregelen die EMM volgens het agentschap had moeten treffen, te weten haar activiteiten herstructureren met het oog op de productie van vloeibaar gas voor de verkoop aan andere potentiële afnemers, passende en redelijke maatregelen waren die het voor EMM mogelijk zouden hebben gemaakt aan de doelstellingen van de concrete actie te voldoen. EMM's productie-eenheid lag naast de fabriek Liepājas Metalurgs en vormde onderdeel van de exploitatie daarvan. EMM heeft verklaard, zonder op dit punt door het agentschap te zijn tegengesproken, dat haar productiefaciliteit met de fabriek in verbinding stond via een vast netwerk van pijpleidingen. Indien EMM redelijkerwijze had kunnen verwachten dat de activiteiten van die fabriek zouden worden hervat, is het niet evident dat het op gang brengen van een drastische en dure herstructurering van haar activiteiten redelijk of passend zou zijn geweest.

79. In het licht van het voorgaande kom ik tot de slotsom dat een situatie waarin een begunstigde van financiële steun uit het EFRO de omzet die voor de relevante periode is bepaald niet kan realiseren omdat in die periode diens enige handelspartner zijn activiteit heeft gestaakt of insolvent is verklaard, geen handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 inhoudt, mits

- die situatie op het tijdstip waarop de financieringsovereenkomst werd gesloten niet redelijkerwijze door de begunstigde was te voorzien;
- de begunstigde niet nalatig heeft gehandeld door de situatie te laten ontstaan, en

- de begunstigde de situatie niet heeft kunnen verhelpen en niet aan zijn doelstellingen in verband met die steun heeft kunnen voldoen, zelfs niet door alle passende en redelijke maatregelen te treffen.

Nadeel of mogelijk nadeel voor de algemene begroting van de Europese Unie

80. Het derde aspect van een onregelmatigheid in de zin van artikel 2, punt 7, van verordening nr. 1083/2006 houdt in dat de betrokken inbreuk van dien aard moet zijn dat door die inbreuk „de algemene begroting van de Europese [Unie] door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld”.

81. Dienaangaande is het bewijs van het bestaan van een specifieke financiële weerslag niet vereist; de inbreuk dient als zodanig louter een weerslag te kunnen hebben op de begroting.³⁰

82. Zoals ik reeds heb aangegeven, betwijfel ik of de gestelde inbreuken in het hoofdgeding kunnen worden toegeschreven aan een handeling of nalatigheid van EMM. Indien de verwijzende rechter desondanks tot de slotsom komt dat de betrokken inbreuken vaststaan en dat de betrokken inbreuken aan een handeling of nalatigheid van EMM kunnen worden toegeschreven, staat het aan die rechter om vast te stellen of die inbreuken een weerslag kunnen hebben op de begroting van de Europese Unie.

83. In haar schriftelijke opmerkingen betoogt EMM dat de uitgave ten laste van de begroting van de Unie als gevolg van de toekenning van de betrokken financiering enkel aan de voorwaarde dat de algemene begroting van de Europese Unie wordt of zou kunnen worden benadeeld kan voldoen, wanneer zij van begin af aan (dat wil zeggen vanaf het tijdstip waarop de financiering werd toegekend) onverschuldigd was. Aangezien de aan EMM toegekende financiering in 2010 op regelmatige wijze is toegekend en daadwerkelijk tot 2013, het tijdstip waarop LM haar economische activiteit heeft gestaakt, op regelmatige wijze is aangewend, kan er geen sprake zijn van een onverschuldigde uitgave ten laste van de begroting van de Unie.

84. Ik deel dat standpunt niet.

85. Mijns inziens zou er zelfs wanneer financiering op regelmatige wijze is toegekend en aanvankelijk op regelmatige wijze is aangewend, toch sprake kunnen zijn van een onverschuldigde uitgave ten laste van de begroting van de Unie. De begroting van de Unie zal met name worden benadeeld wanneer uitgaven van een project dat niet volledig wordt uitgevoerd of dat, wanneer het wel is voltooid, niet aan de duurzaamheidseis van artikel 57, lid 1, van verordening nr. 1083/2006 voldoet, ten laste van die begroting komen.³¹

86. Het staat aan de nationale rechter om gelet op een en ander na te gaan of in de zaak in het hoofdgeding de drie elementen van een onregelmatigheid zijn vastgesteld. Aangezien die elementen cumulatief zijn, kan een financiële correctie op grond van artikel 98, lid 2, van verordening nr. 1083/2006 slechts worden toegepast indien zij alle drie zijn vastgesteld.

30 Arrest van 6 december 2017, *Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere*, C-408/16, EU:C:2017:940, punt 60.

31 Zo zal de begroting van de Europese Unie worden benadeeld wanneer financiering zou worden toegekend voor de bouw van een school die nooit is voltooid, hoewel de fundering wel was aangelegd en het geraamte van het gebouw reeds was opgericht.

Factoren waarmee bij de berekening van het bedrag van de financiële correctie rekening moet worden gehouden

87. De verwijzende rechter verwijst in zijn vraag niet uitdrukkelijk naar de kwestie hoe, in geval van vaststelling van een onregelmatigheid, een eventueel toe te passen financiële correctie dient te worden berekend. In de onderhavige zaak wil het agentschap een 100 %-correctie toepassen door alle voor de betrokken actie aan EMM toegekende financiering terug te vorderen. De kwestie dient dan ook te worden onderzocht.

88. Overeenkomstig artikel 98, lid 2, van verordening nr. 1083/2006 dienen de lidstaten de financiële correcties toe te passen die noodzakelijk zijn in verband met onregelmatigheden die bij concrete acties zijn geconstateerd.³² Bij de berekening van een dergelijke financiële correctie dienen zij drie criteria in aanmerking te nemen, namelijk (i) de aard van de onregelmatigheden, (ii) de ernst ervan en (iii) het financiële verlies voor de fondsen. Gaat het om een incidentele en niet om een systematische onregelmatigheid, dan houdt dit vereiste noodzakelijkerwijze een onderzoek per geval in, waarbij „rekening [moet] worden gehouden met alle concrete omstandigheden die relevant zijn in het licht van [die] criteria”.³³

89. Bovendien dienen financiële correcties in overeenstemming te zijn met het evenredigheidsbeginsel. Dat wordt uitdrukkelijk vastgesteld in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 2988/95, op grond waarvan controles en administratieve maatregelen en sancties moeten worden ingesteld „voor zover deze voor een juiste toepassing van het [Unierecht] nodig zijn” en „doeltreffend, evenredig en afschrikkend [moeten] zijn, teneinde een adequate bescherming van de financiële belangen van de [Europese Unie] te verzekeren”. Financiële correcties mogen daarom niet verder gaan dan daadwerkelijk nodig is op grond van de aard en de ernst van de inbreuken.^{34 35}

90. Ten slotte hoeft de toegepaste correctie niet precies overeen te komen met de financiële weerslag op de begroting, maar dient met die weerslag met name rekening te worden gehouden wanneer er louter een gering risico van weerslag op die begroting is.³⁶

91. Indien een onregelmatigheid wordt vastgesteld en een financiële correctie is vereist, dient bij de berekening van die correctie dan ook rekening te worden gehouden met alle concrete omstandigheden van de zaak die relevant zijn in het licht van de criteria inzake de aard en de ernst van de onregelmatigheden en het financiële verlies voor de fondsen, alsook met het evenredigheidsbeginsel. De bij een dergelijke beoordeling relevante factoren zijn onder meer de omvang van de verantwoordelijkheid van de begunstigde voor de onregelmatigheid, en de eventuele

32 Artikel 98 van verordening nr. 1083/2006 vormt op zich een voldoende wettelijke basis voor de lidstaten om in geval van onregelmatigheden de vereiste financiële correcties toe te passen, zonder dat een afzonderlijke bevoegdheidsattributie naar nationaal recht noodzakelijk is (zie naar analogie arrest van 13 maart 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e.a., C-383/06–C-385/06, EU:C:2008:165, punten 35-40).

33 Arrest van 14 juli 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, punten 48 en 51.

34 Zie mijn conclusie in de zaak Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2015:761, punt 60. Die uitlegging van artikel 98 van verordening nr. 1083/2006 stemt overeen met de verduidelijkingen die de Uniewetgever heeft ingevoerd in verordening nr. 1303/2013, die uitdrukkelijk vereist dat de door lidstaten toe te passen financiële correcties „evenredig” zijn.

35 De richtsnoeren betreffende de principes, de criteria en de indicatieve schalen die de diensten van de Commissie toepassen bij de vaststelling van financiële correcties op grond van de artikelen 99 en 100 van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006, vastgesteld bij besluit C(2011) 7321 definitief van de Commissie van 19 oktober 2011, benadrukken eveneens de noodzaak om rekening te houden met het evenredigheidsbeginsel. Zij bevelen de lidstaten aan de in die richtsnoeren vastgestelde criteria en percentages ook toe te passen bij de correctie van onregelmatigheden die door hun eigen diensten zijn vastgesteld bij controles en audits overeenkomstig verordening (EG) nr. 1083/2006, „tenzij zij meer gedetailleerde regels wensen toe te passen, met inachtneming van deze richtsnoeren en het evenredigheidsbeginsel”. In deze richtsnoeren wordt een forfaitaire correctie van 100% aanbevolen in geval van een onregelmatigheid die zo ernstig is dat zij een volledige niet-naleving van de regels inhoudt, waardoor alle betrokken betalingen onregelmatig zijn (zie punt 2.3 van deze richtsnoeren). Wat de juridische waarde van dergelijke richtsnoeren betreft, zie het arrest van 3 september 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, punt 64 en aldaar aangehaalde jurisprudentie.

36 Arrest van 14 juli 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, punt 50.

verantwoordelijkheid van de beheersautoriteit, de financiële weerslag op de begroting van de Europese Unie (feitelijk of potentieel), en de mate waarin de onregelmatigheid de concrete actie ongeldig heeft gemaakt (bijvoorbeeld de vraag of de concrete actie correct werd uitgevoerd en aanvankelijk succesvol was en de vraag of sommige of alle doelstellingen ervan werden bereikt).

92. Het staat aan de nationale rechter om zo nodig te beoordelen of de financiële correctie die in het hoofdgeding aan de orde is, te weten een 100 %-correctie, in het licht van die overwegingen passend is.

Conclusie

93. Ik geef het Hof derhalve in overweging de prejudiciële vraag van de Rēzeknes tiesa als volgt te beantwoorden:

„Een situatie waarin een begunstigde van financiële steun uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling de omzet die voor de relevante periode is bepaald niet kan realiseren omdat in die periode diens enige handelspartner zijn activiteit heeft gestaakt of insolvent is verklaard, houdt geen handeling of nalatigheid van een marktdeelnemer in waarbij de algemene begroting van de Europese Unie door een onverschuldigde uitgave wordt of zou kunnen worden benadeeld in de zin van artikel 2, punt 7, 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 (EG) nr. 1260/1999, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 539/2010 van 16 juni 2010, mits

- die situatie op het tijdstip waarop de financieringsovereenkomst werd gesloten niet redelijkerwijze door de begunstigde was te voorzien;
- de begunstigde niet nalatig heeft gehandeld door de situatie te laten ontstaan, en
- de begunstigde alle passende en redelijke maatregelen heeft getroffen om de situatie te verhelpen en aan zijn doelstellingen in verband met die steun te voldoen.”