



Datum van  
inontvangstneming

:

16/09/2022

**Zaak C-437/22**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

4 juli 2022

**Verwijzende rechter:**

Riigikohus (Estland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

1 juli 2022

**Verzoekende partijen tot cassatie:**

R.M.

E.M.

**Andere partij en benadeelde:**

Eesti Vabariik (vertegenwoordigd door de Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet)

---

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Cassatieberoep tegen het arrest van de Tartu Ringkonnakohus (rechter in tweede aanleg Tartu, Estland) van 15 september 2021 met betrekking tot de beslissing op de publiekrechtelijke vordering van de Republiek Estland [vertegenwoordigd door de Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (dienst voor landbouwkundige registratie en informatie, Estland; hierna: „PRIA”)] als benadeelde partij in de strafprocedure tegen R.M. en E.M. (hierna tezamen ook: „verzoekers”).

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Het krachtens artikel 267 VWEU ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing betreft, ten eerste, de uitlegging van artikel 7 van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad, gelezen in samenhang met artikel 56, lid 1, en

artikel 54, lid 1, van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad alsmede met artikel 35, lid 6, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie, met betrekking tot de vraag of dit artikel rechtstreekse werking heeft en, ten tweede, de uitlegging van het begrip „begunstigde” in de zin van artikel 54, lid 1, van verordening (EU) nr. 1306/2013 en artikel 35, lid 6, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 in verband met een vordering tot terugbetaling van door fraude verkregen landbouwsubsidie die door de Europese Unie wordt gefinancierd.

### **Prejudiciële vragen**

1) Biedt artikel 7 van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995, gelezen in samenhang met artikel 56, lid 1, en artikel 54, lid 1, van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013, en artikel 35, lid 6, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014, in omstandigheden als die van het hoofdgeding, een rechtsgrondslag met rechtstreekse werking voor de terugvordering van door fraude verkregen, uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) gefinancierde subsidie van de vertegenwoordigers van een begunstigde rechtspersoon die opzettelijk onjuiste gegevens hebben verstrekt om de subsidie op frauduleuze wijze te verkrijgen?

2) Kunnen in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin een uit het Elfpo te financieren subsidie ten gevolge van fraude is vastgesteld en uitbetaald aan een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (Osäuhing), ook de vertegenwoordigers van de begunstigde vennootschap die de fraude hebben gepleegd en die ten tijde van de frauduleuze verkrijging van de subsidie tevens economisch rechthebbende van deze vennootschap waren, als *begunstigde* in de zin van artikel 54, lid 1, van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 en artikel 35, lid 6, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 worden beschouwd?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB 1995, L 312, blz.1) (hierna: „verordening nr. 2988/95”), artikelen 1, 2, 4, 5 en 7

Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 549)

(hierna: „verordening nr. 1306/2013”), artikel 54, lid 1, artikel 56, lid 1, en artikel 58

Gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem en de voorwaarden voor weigering of intrekking van betalingen en voor administratieve sancties in het kader van rechtstreekse betalingen, plattelandsontwikkelingsbijstand en de randvoorwaarden (PB 2014, L 181, blz. 48) (hierna: „gedelegeerde verordening nr. 640/2014”), artikel 2, lid 1, punt 1, en artikel 35, lid 6

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Kriminaalmenetluse seadustik (wetboek van strafvordering), § 38<sup>1</sup>, lid 2, alsmede § 310, leden 1, 3 en 4

Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (wet ter uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie), in werking getreden op 1 januari 2010, § 57, lid 1, § 58, leden 1 en 5, § 59, leden 1 en 5, alsmede § 62, lid 2, punt 4, en lid 5

Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (wet ter uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie), in werking getreden op 1 januari 2015, § 65, leden 1 en 2, § 67, leden 1 en 2, § 79, lid 4, punt 3, § 81, leden 1-3, § 111, leden 1 en 4, alsmede § 131

Decreet nr. 89 van de minister van Landbouw van 8 september 2010 „Mikropõllumajandusettevõtte arendamise investeeringutoetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord” (decreet houdende voorwaarden voor de toekenning van investeringssteun voor de ontwikkeling van micro-landbouwbedrijven, nadere regels inzake de subsidieaanvraag en de behandeling van de aanvraag) in de versie van decreet nr. 65 van 17 juli 2012 (hierna: „decreet nr. 89”), § 1, § 10, lid 4, punten 1 en 2, § 16, lid 1, en § 17 leden 1-3

Decreet nr. 15 van de minister van Landbouw van 9 februari 2015 „Põllumajandusettevõtete tulemuslikkuse parandamise investeeringutoetuse andmise ja kasutamise tingimused ning kord” (decreet houdende voorwaarden en regels voor de procedure voor de toekenning en het gebruik van investeringssteun ter verbetering van de toekomst van landbouwbedrijven; hierna: „decreet nr. 15”), § 1, § 12, lid 1, punten 6-9, § 17, lid 1, en § 17, lid 2, punten 2 en 4, § 18, lid 1, punten 1-3, lid 2, punten 2-4, en lid 3

Äriseadustik (wetboek van koophandel), § 135

## Samenvatting van de feiten en van de procedure in het hoofdgeding

- 1 Bij vonnis van de Viru Maakohus (rechter in eerste aanleg Viru, Estland) van 15 maart 2021 is R.M. veroordeeld wegens drie gevallen van subsidiefraude. Hij had namelijk als vertegenwoordiger van de vennootschap X OÜ (hierna: „X”) opzettelijk onjuiste gegevens aan de PRIA verstrekt, waardoor de PRIA tussen 2013 en 2017 ten onrechte landbouwsubsidie aan X heeft uitbetaald ten bedrage van in totaal 143 737,38 EUR, welke subsidie door de Europese Unie moest worden gefinancierd. In twee van de drie genoemde gevallen van subsidiefraude werd naast R.M. ook E.M. als mededader veroordeeld.
- 2 De Viru Maakohus heeft hierbij tevens de publiekrechtelijke vordering van de benadeelde partij – de Republiek Estland (vertegenwoordigd door de PRIA) – toegewezen en de verdachten veroordeeld om de subsidie die als gevolg van de fraude onverschuldigd was uitbetaald als volgt aan de staat te restitueren: door R.M. een bedrag van 87 340 EUR en door beide verzoekers hoofdelijk het resterende bedrag van 56 397, 38 EUR.
- 3 De Viru Maakohus zette uiteen dat wanneer na uitbetaling van de subsidie blijkt dat deze op grond van onregelmatigheden of nalatigheden onverschuldigd is betaald, de middelen geheel of gedeeltelijk van de begunstigde als bedoeld in § 111, lid 1, van de wet ter uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie worden teruggevorderd overeenkomstig de in de verordeningen nr. 1303/2013 en nr. 1306/2013 alsmede in andere toepasselijke Unieverordeningen neergelegde gronden en termijnen. Volgens artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 vorderen de lidstaten onverschuldigde betalingen die verband houden met onregelmatigheden of nalatigheden terug van de begunstigde. Artikel 35, lid 6, van gedelegeerde verordening nr. 640/2014 bepaalt dat wanneer vast komt te staan dat de begunstigde valse informatie heeft verstrekt om bijstand te ontvangen, of verzuimd heeft de nodige informatie te verstrekken, de bijstand wordt geweigerd of volledig wordt ingetrokken. Volgens artikel 4, lid 1, van verordening nr. 2988/95 leidt iedere onregelmatigheid in de regel tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel door de verplichting de verschuldigde bedragen te betalen of de wederrechtelijk geïnde bedragen terug te betalen. Artikel 4, lid 3, van deze verordening bepaalt dat, wanneer vaststaat dat handelingen tot doel hebben om, door kunstmatig de voorwaarden te scheppen die voor het verkrijgen ervan nodig zijn, een voordeel te verkrijgen dat in strijd is met de doelstellingen van het ter zake toepasselijke gemeenschapsrecht, naargelang van het geval, dit voordeel niet wordt toegekend of het wordt ontnomen. Overeenkomstig artikel 7 van verordening nr. 2988/95 kunnen communautaire administratieve maatregelen en sancties ook worden opgelegd aan de personen die aan het begaan van de onregelmatigheid hebben deelgenomen, aan de personen die voor de onregelmatigheid aansprakelijk kunnen worden gesteld of die het begaan ervan hadden moeten voorkomen. Derhalve heeft de benadeelde partij het recht om de subsidie die ten onrechte aan X is betaald ook van verzoekers terug te vorderen.

- 4 De raadslieden van de verzoekers hebben tegen het vonnis van de Viru Maakohus hoger beroep ingesteld dat zowel de strafrechtelijke veroordeling van de verdachten als de toewijzing van de publiekrechtelijke nevenvordering betrof. Bij arrest van de Tartu Ringkonnakohus van 15 september 2021 is het vonnis van de Viru Maakohus gehandhaafd. De Tartu Ringkonnakohus ging mee in het oordeel van de Viru Maakohus dat X de subsidie via fraude heeft verkregen door de verplichting tot betaling van een eigen bijdrage niet na te komen en valse documenten over te leggen. De Tartu Ringkonnakohus sloot zich eveneens aan bij het oordeel van de Viru Maakohus dat de benadeelde partij overeenkomstig artikel 7 van verordening nr. 2988/95 het recht heeft om de subsidie die ten onrechte aan X is betaald ook van verzoekers terug te vorderen.
- 5 Tegen het arrest van de Tartu Ringkonnakohus hebben de raadslieden van verzoekers cassatieberoep ingesteld dat zowel de strafrechtelijke veroordeling van de verdachten alsook de toewijzing van de publiekrechtelijke vordering betreft.
- 6 De strafkamer van de Riigikohus (hoogste rechterlijke instantie, Estland) heeft in de onderhavige strafzaak op 20 mei 2022 een deelarrest gewezen, waarbij het arrest van de Tartu Ringkonnakohus en het vonnis van de Viru Maakohus onder meer in zoverre zijn gehandhaafd dat verzoekers in meerdere gevallen schuldig zijn verklaard aan de hierboven genoemde subsidiefraude en aan hen een straf is opgelegd. Daardoor zijn de uitspraken omtrent de schuld van de verdachten en de straftoemeting onherroepelijk geworden. De Riigikohus heeft tevens beslist de cassatieprocedure voort te zetten en op een later moment bij afzonderlijk arrest over de strafzaak te oordelen, voor zover de rechters R.M. hadden veroordeeld tot betaling van 87 340 EUR en beide verzoekers als hoofdelijke schuldenaren hadden veroordeeld tot betaling van 56 397,38 EUR aan de staat als compensatie voor de ten onrechte aan X betaalde subsidie.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 7 Verzoekers zijn van mening dat de door de benadeelde partij ingestelde publiekrechtelijke vordering niet ontvankelijk is. Volgens artikel 54, lid 1, verordening nr. 1306/2013 vorderen de lidstaten de subsidie terug van de begunstigde. In casu is X de begunstigde van de subsidie. Zij is weliswaar uit het handelsregister geschrapt, maar haar verplichtingen zijn na een fusie van vennootschappen overgegaan op haar rechtsopvolgster Y OÜ. De benadeelde partij heeft de subsidie niet van Y OÜ teruggevorderd. De vordering tot terugbetaling kan niet uitsluitend jegens de natuurlijke persoon die de inbreuk heeft gemaakt worden ingesteld. Uit de bewoordingen van artikel 7 van verordening nr. 2988/95 blijkt niet duidelijk of administratieve maatregelen en sancties altijd kunnen worden opgelegd aan personen die voor een onregelmatigheid aansprakelijk kunnen worden gesteld of dat dit alleen mogelijk is wanneer het niet lukt om de subsidie van de begunstigde zelf terug te vorderen. Indien de vordering tot terugbetaling uitsluitend jegens de natuurlijke personen wordt ingesteld, leidt dit tot een ongegronde verrijking van de begunstigde.

- 8 In haar antwoord op het cassatieberoep stelt de benadeelde partij zich op het standpunt dat de grondslag voor de terugvordering van een onverschuldigd betaalde subsidie van een vertegenwoordiger van de begunstigde volgt uit artikel 7 van verordening nr. 2988/95, gelezen in samenhang met § 188, lid 1, van het wetboek van koophandel. Volgens deze voorschriften zijn verzoekers aansprakelijk voor de in naam van X begane onregelmatigheid en de terugbetaling van de onverschuldigd verkregen subsidie. Artikel 7 van verordening nr. 2988/95 kan niet aldus worden uitgelegd dat administratieve maatregelen en sancties alleen aan personen die aan het begaan van de onregelmatigheid hebben deelgenomen kunnen worden opgelegd wanneer deze ook aan de begunstigde of diens rechtsopvolger worden opgelegd.

### **Samenvatting van de motivering van de verwijzing**

- 9 Bij deelarrest van de Riigikohus van 20 mei 2022 is onherroepelijk vastgesteld dat verzoekers als vertegenwoordigers van X opzettelijk onjuiste gegevens aan de PRIA hebben verstrekt en X als gevolg van deze fraude tussen 2013 en 2017 ten onrechte door de Europese Unie te financieren landbouwsubsidie ten bedrage van 143 737, 38 EUR had ontvangen.
- 10 De Viru Maakohus en de Tartu Ringkonnakohus hebben R.M. en deels ook E.M. onder meer veroordeeld om het bedrag dat X ten onrechte als subsidie had verkregen aan de staat terug te betalen, ook al heeft noch R.M. noch E.M. als natuurlijke persoon zelf subsidie ontvangen. Zij waren vertegenwoordigers van X die in naam en in het belang van X onjuiste gegevens hebben verstrekt op basis waarvan ten onrechte subsidie is betaald aan X.
- 11 De rechtspersoon X bestaat niet meer, aangezien zij door de fusie met Y OÜ op 20 juni 2019 uit het handelsregister is geschrapt. Y OÜ, waarop de rechten en plichten van X zijn overgegaan, staat nog steeds in het handelsregister en heeft dus rechtsbevoegdheid, ook al is het jaarverslag van de vennootschap voor 2019 het laatste dat is ingediend bij de beheerder van het register. Daarin is vastgesteld dat de vennootschap geen activiteiten uitoefende. Blijkens het genoemde jaarverslag vermeldt de balans van de vennootschap slechts het maatschappelijk kapitaal van 2 500 EUR. Volgens de gegevens in de databank van het handelsregister is Y OÜ niet btw-plichtig en moet zij nog 164,47 EUR aan onroerendzaakbelasting betalen.
- 12 Derhalve wordt in het onderhavige geval de als gevolg van fraude uitbetaalde subsidie teruggevorderd van verzoekers, aangezien de begunstigde zelf niet meer bestaat en de informatie uit openbare bronnen over haar rechtsopvolger op het eerste gezicht duiden op een financiële situatie die niet toereikend is voor de terugbetaling van de subsidie.
- 13 De beslissing over de publiekrechtelijke nevenvordering hangt af van het antwoord op de vraag of er een materiële grondslag bestaat om de onverschuldigd

betaalde subsidiebedragen niet terug te vorderen van X of Y OÜ als haar rechtsopvolgster, maar van verzoekers.

***Eerste prejudiciële vraag***

- 14 Aan X is eenmaal op grond van decreet nr. 89 en vervolgens tweemaal op grond van decreet nr. 15 ten onrechte subsidie verleend. Het aandeel van de Europese Unie aan deze programma's voor plattelandontwikkeling werd uit het Elfpo gefinancierd.

De financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie werden tot eind 2021 door verordening nr. 1306/2013 geregeld. Deze verordening vormt ook in gevallen waarin de subsidie werd vastgesteld en uitbetaald vóór de inwerkingtreding van deze verordening, de grondslag van de terugvordering (arrest van 8 mei 2019, ██████████ C-580/17, EU:C:2019:391, punten 39-42, en arrest van 3 oktober 2019 van de kamer voor bestuursrechtelijke zaken van de Riigikohus, nr. 3-15-1188/30, punt 19). Verordening nr. 1306/2013 is aangevuld bij gedelegeerde verordening nr. 640/2014.

- 15 Volgens de verwijzende rechter blijkt de rechtsgrondslag voor de terugvordering van als gevolg van onregelmatigheden verleende subsidies uit artikel 56 („Specifieke bepalingen voor het Elfpo”), lid 1, van verordening 1306/2013, gelezen in samenhang met artikel 54 („Gemeenschappelijke bepalingen”), lid 1, en met artikel 35, lid 6, eerste volzin, van gedelegeerde verordening nr. 640/2014. De verwijzing van de benadeelde partij naar artikel 58 van verordening nr. 1306/2013 is echter onjuist, omdat dit voorschrift aan de lidstaten is gericht en daarom niet rechtstreeks van toepassing is.
- 16 Volgens artikel 56, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 verrichten de lidstaten financiële correcties indien onregelmatigheden en nalatigheden worden geconstateerd in de concrete acties of de programma's voor plattelandontwikkeling, door de betrokken Uniefinanciering volledig of gedeeltelijk in te trekken. De lidstaten houden rekening met de aard en de ernst van de geconstateerde onregelmatigheden en met de omvang van het financiële verlies voor het Elfpo. Ingevolge artikel 54, lid 1, van deze verordening worden onverschuldigde betalingen teruggevorderd van de *begunstigde*. In artikel 35, lid 6, van gedelegeerde verordening nr. 640/2014 wordt nader bepaald dat wanneer vast komt te staan dat de *begunstigde* valse informatie heeft verstrekt om bijstand te ontvangen, of verzuimd heeft de nodige informatie te verstrekken, de bijstand wordt geweigerd of volledig wordt ingetrokken. Het begrip „begunstigde” wordt in artikel 2, lid 1, punt 1, van gedelegeerde verordening 640/2014 gedefinieerd. In het onderhavige geval kan X zonder enige twijfel als begunstigde worden beschouwd
- 17 De aangehaalde voorschriften voorzien niet uitdrukkelijk in een grondslag voor de terugvordering van de subsidie van een andere persoon dan de begunstigde, ook



niet van de vertegenwoordigers van de begunstigde die de fraude in diens naam en belang hebben begaan.

- 18 Tegelijk bepaalt artikel 7 van verordening nr. 2988/95 dat communautaire administratieve maatregelen en sancties ook kunnen worden opgelegd aan de personen die aan het begaan van de onregelmatigheid hebben deelgenomen, aan de personen die voor de onregelmatigheid aansprakelijk kunnen worden gesteld of die het begaan ervan hadden moeten voorkomen. Het begrip „onregelmatigheid” (artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95) omvat ook het verstrekken van onjuiste gegevens om de subsidie te ontvangen. Als communautaire administratieve maatregel komt overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die verordening onder meer de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel, dat wil zeggen de verplichting de wederrechtelijk geïnde bedragen terug te betalen, in aanmerking.
- 19 Derhalve hangt het antwoord op de vraag of de terugbetaling van de ten onrechte aan X uitbetaalde subsidie ook van verzoekers kan worden gevorderd met name af van het feit of artikel 56, lid 1, en artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 alsmede artikel 35, lid 6, eerste volzin, van gedelegeerde verordening 640/2014 in overeenstemming met artikel 7 van verordening nr. 2988/95 zodanig kunnen worden toegepast dat de in de aangehaalde bepalingen van verordening nr. 1306/2014 en gedelegeerde verordening nr. 640/2014 bedoelde administratieve maatregel – de verplichting de onverschuldigd ontvangen subsidie terug te betalen – in de omstandigheden van de onderhavige zaak, ook kan worden opgelegd aan personen die niet zelf als begunstigde worden aangemerkt, maar die hebben deelgenomen aan de onregelmatigheid die heeft geleid tot de onverschuldigde betaling. Dit hangt wederom af van het antwoord op de vraag of artikel 7 van verordening nr. 2988/95 in dit verband rechtstreekse werking heeft.
- 20 Noch uit de bewoordingen van de betrokken bepalingen noch uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) over de uitlegging van artikel 7 van verordening nr. 2988/95 tot nu toe kunnen duidelijke conclusies worden getrokken voor de onderhavige zaak. Evenmin zijn bij het Hof verzoeken om een prejudiciële beslissing over vergelijkbare kwesties aanhangig. Het gaat hier dus niet om een acte clair of een acte éclairé.
- 21 Overeenkomstig artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2988/95 worden de aard en de draagwijdte van de administratieve maatregelen en sancties die voor een juiste toepassing van de betrokken regeling nodig zijn rekening houdend met de aard en de ernst van de onregelmatigheid, het toegekende of ontvangen voordeel evenals de mate van schuld, bepaald. Volgens de overwegingen van verordening nr. 2988/95 worden de gedragingen die als onregelmatigheden worden aangemerkt, evenals de administratieve maatregelen en sanctie die erop van toepassing zijn, overeenkomstig deze verordening in sectoriële regelingen bepaald.

- 22 De gemeenschapswetgever heeft met de vaststelling van verordening nr. 2988/95 een aantal algemene beginselen ingesteld en geëist dat alle sectoriële regelingen in de regel die beginselen eerbiedigen (arrest van 11 maart 2008, ██████ C-420/06, EU:C:2008:152, punt 61).
- 23 Het Hof heeft verklaard dat verordening nr. 2988/95 met betrekking tot de in artikel 5 daarvan bepaalde administratieve sancties geen rechtstreekse werking heeft en het volgende overwogen: „Met betrekking tot opzettelijk of uit nalatigheid begane onregelmatigheden bepaalt artikel 5 van die verordening immers enkel dat deze tot bepaalde in dat artikel opgesomde administratieve sancties ‚kunnen’ leiden, terwijl, wat de categorieën actoren aan wie dergelijke sancties kunnen worden opgelegd betreft, in artikel 7 van die verordening is bepaald dat deze sancties ‚kunnen’ worden opgelegd aan niet alleen de marktdeelnemers die de onregelmatigheid hebben begaan, maar ook aan de personen die aan het begaan van de onregelmatigheid hebben deelgenomen en aan de personen die voor de onregelmatigheid aansprakelijk kunnen worden gesteld of die het begaan ervan hadden moeten voorkomen” (arrest van 28 oktober 2010, SGS Belgium e.a., C-367/09, EU:C:2010:648, punt 35). Die bepalingen stellen in het bijzonder niet precies vast welke van de in artikel 5 van verordening nr. 2988/95 genoemde sancties geldt bij een onregelmatigheid die de financiële belangen van de Unie schaadt, en evenmin aan welke categorie actoren in dat geval die sanctie moet worden opgelegd (arrest SGS Belgium e.a., C-367/09, punt 36).
- 24 Om die reden heeft het Hof het standpunt ingenomen dat de artikelen 5 en 7 van verordening nr. 2988/95 niet aldus toepassing dienen te vinden dat een administratieve sanctie kan worden opgelegd op grond van die bepalingen alleen, aangezien het opleggen van een administratieve sanctie aan een categorie personen in het kader van de bescherming van de financiële belangen van de Unie vereist dat vóór het begaan van de betrokken onregelmatigheid door de Uniewetgever een sectoriële regeling is vastgesteld waarin die sanctie en de voorwaarden voor het opleggen ervan aan die categorie personen worden gedefinieerd, of, in voorkomend geval, wanneer nog geen dergelijke regeling van de Unie is vastgesteld, in het recht van de lidstaat waar die onregelmatigheid is begaan, is bepaald dat een administratieve sanctie aan die categorie personen kan worden opgelegd (zie arrest SGS Belgium e.a., C-367/09, punt 43).
- 25 Bovendien blijkt uit de punten 44-62 van arrest SGS Belgium e.a., C-367/09, dat aan de in artikel 7 van verordening nr. 2988/95 bedoelde personen *sancties* wegens het schaden van de financiële belangen van de Unie slechts kunnen worden opgelegd indien daarvoor een duidelijke en eenduidige rechtsgrondslag op Unieniveau of in het recht van een lidstaat bestaat. De oplegging van een dergelijke sanctie vereist dat in een sectoriële regeling van de Unie of – wanneer een dergelijke regeling ontbreekt – in een nationale regeling is bepaald dat een administratieve sanctie aan die categorie personen kan worden opgelegd.

- 26 Het hierboven weergegeven standpunt komt overeen met de rechtspraak van het Hof, volgens welke een dergelijke, al dan niet strafrechtelijke, sanctie evenwel slechts kan worden opgelegd indien daarvoor een duidelijke en eenduidige rechtsgrondslag bestaat (arrest van 13 december 2012, *FranceAgriMer*, C-670/11, EU:C:2012:807, punt 50).
- 27 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dus duidelijk dat artikel 7 van de verordening wat de oplegging van (administratieve) sancties betreft geen rechtstreekse werking heeft.
- 28 Niet zo duidelijk is echter of de rechtstreekse werking van artikel 7 van verordening nr. 2988/95 ook uitgesloten is wanneer het gaat om de terugvordering van een als gevolg van een onregelmatigheid onverschuldigd betaalde subsidie.
- 29 Het mag immers niet uit het oog worden verloren dat de verplichting om de wederrechtelijk geïnde bedragen terug te betalen wel een administratieve maatregel is in de zin van artikel 4 van verordening nr. 2988/95, maar geen administratieve sanctie in de zin van artikel 5 van die verordening. Artikel 4, lid 4, bepaalt uitdrukkelijk dat de in dat artikel bedoelde maatregelen niet als sancties worden beschouwd. Derhalve geldt voor deze maatregelen noch het in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 2988/95 neergelegde legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen, noch het vereiste van een duidelijke en eenduidige rechtsgrondslag van een sanctie die geen strafrechtelijk karakter heeft, waaraan het Hof bij de bepaling van zijn standpunt in het arrest *SGS Belgium e.a* C-367/09, bijzonder belang heeft gehecht (*SGS Belgium e.a* C-367/09, punten 39 en 61).
- 30 Het Hof heeft geoordeeld dat in het geval dat de relevante sectoriële regelgeving niet voorziet in een sanctie voor onregelmatigheden, artikel 5 van verordening nr. 2988/95 geen toereikende rechtsgrondslag voor de toepassing voor een administratieve sanctie vormt, maar ook dat in een dergelijk geval een administratieve maatregel in de zin van artikel 4, lid 1, eerste streepje, van verordening nr. 2988/95 moet worden opgelegd, die bestaat in terugvordering van alle ten onrechte ontvangen steun. De verplichting een door een onregelmatigheid ten onrechte verkregen voordeel terug te betalen is immers geen sanctie, maar het loutere gevolg van de vaststelling dat niet is voldaan aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het uit de Unieregeling voortvloeiende voordeel, zodat het ontvangen voordeel niet verschuldigd was. De vaststelling dat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het uit de Unieregeling voortvloeiende voordeel kunstmatig zijn geschapen hebben in ieder geval tot gevolg dat het ontvangen voordeel onverschuldigd is toegekend en rechtvaardigt dus de verplichting om dit terug te betalen. De verplichting tot terugbetaling van een via een onregelmatige praktijk ten onrechte ontvangen voordeel is bijgevolg niet in strijd met het legaliteitsbeginsel (zie arresten *FranceAgriMer*, C-670/11, punten 60-67 en 72, en 26 mei 2016, *Județul Neamț*, C-260/14 en C-261/14, EU:C:2016:360, punt 50).

- 31 Het Hof heeft tevens uitdrukkelijk geoordeeld dat een deel van de bepalingen van verordening nr. 2988/95 rechtstreekse werking heeft (zie arresten van 24 juni 2004, ██████████ C-278/02, EU:C:2004:388, punten 24-35, en 7 april 2022, IFAP, C-447/20 en C-448/20, EU:C:2022:265, punten 87-93).
- 32 Het Hof heeft evenwel ook vastgesteld dat aangezien in verordening nr. 2988/95 enkel algemene bepalingen inzake controle en sancties zijn opgenomen met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Unie, op basis van andere bepalingen, te weten in voorkomend geval sectoriële regelingen, tot terugvordering van slecht bestede gelden moet worden overgegaan (arrest van 18 december 2014, ██████████ C-599/13, EU:C:2014:2462, punt 37).
- 33 Volgens de verwijzende rechter kunnen zeker argumenten worden aangevoerd voor de uitlegging dat artikel 7 van verordening nr. 2988/95, gelezen in samenhang met de sectoriële voorschriften die terugbetaling van de subsidie regelen, in de omstandigheden van de onderhavige zaak een grondslag biedt om de als gevolg van een onregelmatigheid betaalde subsidie niet van de begunstigde terug te vorderen, maar van de persoon die aan de onregelmatigheid heeft deelgenomen. In casu gaat het om een geval waarin de onregelmatigheid die heeft geleid tot de ontvangst van subsidie bestond uit het opzettelijk overleggen van onjuiste gegevens (fraude), waaraan de personen tegen wie de vordering tot terugbetaling van de subsidie is ingesteld opzettelijk hebben deelgenomen, en de subsidie niet meer kan worden teruggevorderd van de begunstigde omdat zij niet meer bestaat, met dien verstande dat het vooruitzicht dat de subsidie van de rechtsoptvolgster van de begunstigde kan worden teruggevorderd prima facie onzeker is.
- 34 Hierbij moet worden opgemerkt dat, anders dan bij de vraag of een persoon voor een (door een andere persoon begane) onregelmatigheid *aansprakelijk is* of het begaan ervan (door een andere persoon) *had moeten voorkomen*, de vaststelling dat *aan het begaan van een onregelmatigheid is deelgenomen*, doorgaans niet vereist dat een extra rechtsgrondslag bestaat (waardoor de aansprakelijkheid wordt uitgebreid). Of een persoon aan het begaan van een onregelmatigheid heeft deelgenomen is een feitelijke vraag (iets anders kan gelden wanneer de onregelmatigheid door nalatigheid is begaan, omdat dan tevens moet worden vastgesteld dat de betrokken persoon juridisch verplicht was om te handelen). De beschuldiging betreffende de deelneming aan een onregelmatigheid wordt in gevallen waarin de onregelmatigheid een handeling betreft, meestal juist beperkt door de bepalingen die zijn overtreden. Ook uit punt 45 van het arrest SGS Belgium e.a., C-367/09, kan indirect worden opgemaakt dat het waarschijnlijk niet altijd noodzakelijk is zich mede te beroepen op een norm die voortvloeit uit het Unierecht of het recht van een lidstaat om iemand te beschouwen als een in artikel 7 van verordening nr. 2988/2004 bedoelde persoon.
- 35 Volgens de verwijzende rechter zijn verzoekers in de omstandigheden van de onderhavige zaak te beschouwen als in artikel 7 van verordening nr. 2988/2004

bedoelde personen die aan de door X begane onregelmatigheid hebben deelgenomen.

- 36 De Uniewetgever lijkt ervan te zijn uitgegaan dat de terugbetaling van subsidie die uit door de Elfpo (mede)gefinancierde programma's is uitgekeerd als gevolg van een onregelmatigheid, in bepaalde gevallen ook kan worden gevorderd van personen die zelf geen begunstigde zijn. Hierop duidt artikel 54, lid 3, onder b), van verordening nr. 1306/2013, die het lidstaten toestaat te besluiten om de terugvordering niet voort te zetten indien de terugvordering onmogelijk blijkt als gevolg van de overeenkomstig het nationale recht van de betrokken lidstaat geconstateerde en erkende insolventie van de debiteur *of van de personen die juridisch aansprakelijk zijn voor de onregelmatigheid*. Het tweede alternatief heeft alleen zin, wanneer het mogelijk is om de door een onregelmatigheid verkregen subsidie niet alleen van de schuldenaar (de begunstigde) zelf terug te vorderen, maar ook van andere personen die juridisch aansprakelijk zijn voor de onregelmatigheid. Volgens de verwijzende rechter zou als ontstaansgrond van de in de bedoelde bepaling aangeduide *juridische aansprakelijkheid* ook het alternatief van artikel 7 van verordening nr. 2988/95 in aanmerking kunnen komen, waarin wordt gesproken van personen die aan de onregelmatigheid hebben deelgenomen.
- 37 Indien het door de opheffing of insolventie van de rechtspersoon die begunstigde is in wezen steeds onmogelijk zou worden om subsidie terug te vorderen die als gevolg van een opzettelijk begane onregelmatigheid onverschuldigd is betaald, zou hierdoor de weg worden vrijgemaakt voor verregaand misbruik en zouden de financiële belangen van de Unie in aanzienlijk mate worden geschaad. In gevallen als het onderhavige waarin de grondslagen voor de terugvordering van subsidie die als gevolg van een onregelmatigheid is betaald met name door het Unierecht moeten worden geregeld, is het vertrouwen dat de lidstaten ter nakoming van artikel 58 van verordening nr. 1306/2013 alle lacunes in het Unierecht met nationale voorschriften dichten, waarschijnlijk niet de efficiëntste oplossing om de financiële belangen van de Unie te beschermen. Veeleer zou, voor zover mogelijk, de voorkeur moeten worden gegeven aan een uitlegging van Unierechtelijke voorschriften die het toestaat om rechtstreeks krachtens deze voorschriften subsidiebedragen die als gevolg van onregelmatigheden – met name fraude – onverschuldigd zijn betaald, ook terug te vorderen van personen die deze onregelmatigheden hebben begaan, maar zelf geen begunstigde zijn.
- 38 Toch is het volgens de verwijzende rechter zonder aanvullend oordeel van het Hof niet duidelijk of artikel 7 van de verordening nr. 2988/95, gelezen in samenhang met de sectoriële voorschriften – hier artikel 56, lid 1, en artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 alsmede artikel 35, lid 6, van gedelegeerde verordening nr. 640/2014 – een rechtsgrondslag met rechtstreekse werking biedt om onverschuldigd betaalde subsidie terug te vorderen van een persoon die aan de onregelmatigheid heeft deelgenomen en niet van de begunstigde.

- 39 Om de hierboven gespecificeerde redenen verzoekt de verwijzende rechter het Hof om een prejudiciële beslissing over de vraag of in omstandigheden als die van het hoofdgeding uit artikel 7 van verordening nr. 2988/95, gelezen in samenhang met artikel 56, lid 1, en artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 alsmede met artikel 35, lid 6, van gedelegeerde verordening nr. 640/2014, een rechtsgrondslag met rechtstreekse werking voortvloeit op basis waarvan door fraude verkregen subsidie die uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) is gefinancierd, kan worden teruggevorderd van de vertegenwoordigers van de begunstigde rechtspersoon, die opzettelijk onjuiste gegevens hebben verstrekt om de subsidie op frauduleuze wijze te verkrijgen.

***Tweede prejudiciële vraag***

- 40 Los van de hierboven vermelde overwegingen kan in omstandigheden als die van het hoofdgeding ook de uitlegging dat, hoewel X als rechtspersoon de subsidie heeft aangevraagd en ontvangen, ook de verzoekers zelf als begunstigde in de zin van artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 en artikel 35, lid 6, van gedelegeerde verordening nr. 640/2014 moet worden beschouwd, niet volledig worden uitgesloten.
- 41 Verzoekers waren niet alleen vertegenwoordigers van X die de subsidie op frauduleuze wijze verkregen, maar bovendien ten tijde van de frauduleuze verkrijging van de subsidie tevens afwisselend enig aandeelhouder van X. Van 10 november 2005 tot en met 18 december 2015 was R.M. enig aandeelhouder en enig bestuurder van X. Op de laatstgenoemde dag werd E.M. enig aandeelhoudster en enig bestuurster van X en behield zij deze functie totdat de vennootschap uit het handelsregister werd geschrapt. R.M. heeft zijn activiteit in naam van de vennootschap echter ook na de overdracht van de aandelen van X en de uittreding uit het bestuur met volmacht van E.M. voortgezet. In dezelfde periode waren de verzoekers met elkaar getrouwd. Deze feiten maken aannemelijk dat verzoekers in de periode waarin X door fraude subsidie heeft verkregen allebei economisch rechthebbende van deze vennootschap waren en X onder hun leiding en controle actief was. Dit geldt ongeacht wie van hen op een bepaald moment aandeelhouder en bestuurder van X was.
- 42 Indien de vermelde omstandigheden voldoende worden geacht om naast X ook verzoekers als begunstigde te beschouwen, zou het mogelijk kunnen zijn om de ten onrechte aan X betaalde subsidie uitsluitend op grond van de hierboven aangevoerde bepalingen van de verordeningen nr. 1306/2013 en nr. 640/2014 van verzoekers terug te vorderen. In dit geval zou het niet noodzakelijk zijn om de terugvordering van de subsidiebedragen ook op artikel 7 van verordening nr. 2988/95 te baseren.
- 43 In aanmerking moet echter worden genomen dat de Osühing (besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid) X juridisch gezien een van verzoekers gescheiden rechtssubject is. Volgens Ests recht is een aandeelhouder niet persoonlijk aansprakelijk voor de verplichtingen van een dergelijke

vennootschap. Derhalve is het waarschijnlijk niet volledig verenigbaar met het beginsel van juridische duidelijkheid en het rechtszekerheidsbeginsel om verzoekers als begunstigde van de aan X betaalde subsidie te beschouwen. Het Hof heeft gepreciseerd dat bij de terugvordering van ten onrechte betaalde middelen aan het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel toepassing moet worden gegeven en dat een Unieregeling de belanghebbenden in staat stelt de omvang van de verplichtingen die zij hun oplegt, nauwkeurig te kennen (zie arrest ██████████ C-599/13, punten 50 en 51).

- 44 Niettemin kan ook worden aangevoerd dat verzoekers in de omstandigheden van de onderhavige zaak de verplichting om de voor X op frauduleuze wijze verkregen subsidie zelf terug te betalen redelijkerwijs hadden kunnen voorzien. Zij hebben de onregelmatigheid niet door nalatigheid begaan, maar herhaaldelijk opzettelijke onrechtmatige handelingen verricht met het doel om op frauduleuze wijze subsidie te verkrijgen.
- 45 Om de hierboven uiteengezette redenen verzoekt de verwijzende rechter het Hof tevens om een prejudiciële beslissing over de vraag of in omstandigheden als die van de onderhavige zaak, waarin een als gevolg van fraude uit het Elfpo te financieren subsidie is vastgesteld en is uitbetaald aan een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (Osühing), ook de vertegenwoordigers van de begunstigde vennootschap, die de fraude hebben gepleegd en die ten tijde van de frauduleuze verkrijging van de subsidie tevens economisch rechthebbende van deze vennootschap waren, als begunstigde in de zin van artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 en artikel 35, lid 6 van gedelegeerde verordening nr. 640/2014 kunnen worden beschouwd.