



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. JÄÄSKINEN
van 14 maart 2013¹

Zaak C-3/12

**Syndicat OP 84
tegen**

**Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), rechtsopvolger
van Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture
(VINIFLHOR), zelf rechtsopvolger van Office national interprofessionnel des fruits et légumes et
de l'horticulture (ONIFLHOR)**

[verzoek van de Conseil d'État (Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Landbouw — Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL), afdeling Garantie —
Verordening nr. 4045/89/EEG — Begrip ‚controleperiode‘ in zin van artikel 2, lid 4 — ‚Van 1 juli tot en
met 30 juni van het volgende jaar‘ door met controle belaste functionarissen te verrichten
handelingen — Mogelijke voortzetting van controleverrichtingen in volgende controleperiode wanneer
door gedrag van steunontvanger materieel niet kon worden gecontroleerd — Terugbetaling van
ontvangen steun, die achteraf niet wordt gerechtvaardigd — Begrip sanctie in zin van artikel 6, lid 2”

I – Inleiding

1. De onderhavige zaak betreft de uitlegging van de artikelen 2, lid 4, en 6 van verordening (EEG) nr. 4045/89 van de Raad van 21 december 1989 inzake de door de lidstaten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw en houdende intrekking van richtlijn 77/435/EEG.²

2. Deze verordening is bedoeld als leidraad en hulpmiddel voor de lidstaten bij hun taken tot beheersing van de door de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (hierna: „EOGFL-Garantie”) gefinancierde verrichtingen, namelijk nagaan of deze verrichtingen regelmatig zijn, eventuele onregelmatigheden voorkomen en vervolgen en de als gevolg van onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terugvorderen. De erin vervatte bepalingen strekken hoofdzakelijk tot zowel afbakening als versterking van de controles door de bevoegde nationale autoriteiten op basis van de handelsdocumenten van ondernemingen die dergelijke bedragen hebben ontvangen.³

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 388, blz. 18. Deze verordening, die meermaals is gewijzigd, is gecodificeerd en ingetrokken op 22 juni 2008 bij verordening (EG) nr. 485/2008 van de Raad van 26 mei 2008 inzake de door de lidstaten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van het Europees Landbouwgarantiefonds (PB L 143, blz. 1, in het bijzonder punt 1 van de considerans en bijlage I).

3 — Zie met name de eerste, derde en vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 4045/89.

3. In de eerste plaats wordt het Hof in het verzoek om een prejudiciële beslissing van de Conseil d'État (Frankrijk) gevraagd om voor het eerst het begrip „controleperiode” in de zin van artikel 2, lid 4, van verordening nr. 4045/89 af te bakenen; deze periode, aldus deze bepaling, „loopt van 1 juli [van een jaar] tot en met 30 juni van het volgende jaar”, waarin de controleverrichtingen worden geacht plaats te vinden.⁴

4. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding inzake een controle waarmee in mei 2000 is aangevangen, gedurende een eerste „controleperiode”, maar die door toedoen van de gecontroleerde marktdeelnemer eerst verschillende maanden later, namelijk in januari 2001, dus in de volgende „controleperiode” ter plaatse kon worden verricht.⁵

5. In die context wenst de verwijzende rechter enerzijds te vernemen welke handelingen of maatregelen noodzakelijkerwijze gedurende de controleperiode in de zin van verordening nr. 4045/89 waren vereist⁶ en anderzijds of het gedrag en/of de nalatigheid van de gecontroleerde marktdeelnemer daarbij een invloed kunnen hebben.

6. In de tweede plaats wordt het Hof gevraagd in te gaan op de mogelijke invloed van het gedrag van de gecontroleerde marktdeelnemer op de uitkomst van de controle. Uitgemaakt moet worden of de bevoegde autoriteiten, wanneer de controle door toedoen van de betrokkene niet kon plaatsvinden, de terugvordering van dus blijkbaar onverschuldigde bedragen kunnen gelasten en, zo ja, of deze eis van terugbetaling onder de sancties van artikel 6, lid 2, van deze verordening valt.

7. Economisch staat in feite heel wat op het spel voor de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen op het betrokken gebied, zoals blijkt uit cijfergegevens uit de periode van het hoofdeding.⁷

II – Toepasselijke bepalingen

A – Verordening nr. 729/70

8. Volgens de zevende overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid⁸ moeten maatregelen „worden genomen om elke onregelmatigheid te voorkomen en te vervolgen, en om ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen [, en] moet worden vastgesteld wie de financiële gevolgen van onregelmatigheden of nalatigheden draagt”.

9. Artikel 8, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„De lidstaten treffen overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen maatregelen om

4 — Deze problematiek is weliswaar verwant met, maar verschilt van die in de gevoegde zaken Viniflor (C-671/11–C-676/11), thans voor het Hof aanhangig, waarin dezelfde verwijzende rechter het Hof heeft gevraagd hoe een lidstaat de mogelijkheid van artikel 2, lid 4, van verordening nr. 4045/89 kan toepassen om de gecontroleerde periode – dat wil zeggen die waarover wordt gecontroleerd – „van twaalf maanden [...] aan begin of einde [te verlengen] met [...] perioden”, die deze lidstaat bepaalt; deze vraag is gesteld rekening houdend met name met het in de onderhavige zaak bedoelde begrip „controleperiode”.

5 — In casu liep de eerste periode van 1 juli 1999 tot 30 juni 2000 en de volgende van 1 juli 2000 tot 30 juni 2001.

6 — Blijkens de prejudiciële vragen vraagt de verwijzende rechter zich meer bepaald af of de bevoegde autoriteiten in deze periode tegelijk ertoe gehouden zijn, aan de betrokken marktdeelnemer kennis te geven van de overwogen controle, deze controle aan te vangen, alle noodzakelijke verrichtingen ter plaatse uit te voeren, de verkregen bewijsstukken volledig te onderzoeken en het resultaat van hun controle mee te delen.

7 — Volgens het jaarverslag van de Europese Commissie inzake de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen en fraudebestrijding [(COM(2001) 255 definitief, blz. 8 en 88] bedroegen de bij de uitgaven van de EOGFL-Garantie door de lidstaten vastgestelde fraudes en onregelmatigheden in 2000 474,5 miljoen EUR, namelijk 1,17 % van de EOGFL-begroting.

8 — PB L 94, blz. 13.

- zich ervan te vergewissen dat de door het [EOGFL] gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd;
- onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen,
- de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

De lidstaten stellen de Commissie in kennis van de daartoe getroffen maatregelen en met name van de stand van de administratieve en gerechtelijke procedures.”

B – Verordening nr. 4045/89

10. De eerste overweging van de considerans van verordening nr. 4045/89 herinnert aan de drie soorten taken die krachtens voormeld artikel 8 van verordening nr. 729/70 aan de lidstaten worden opgedragen.

11. De tweede overweging van de considerans luidt: „Overwegende dat de controle van de handelsdocumenten van de ondernemingen die bedragen ontvangen of verschuldigd zijn, een zeer doeltreffend middel kan zijn ter controle van de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de [EOGFL-Garantie]; dat deze controle een aanvulling vormt op de andere door de lidstaten verrichte controles; dat deze verordening voorts de nationale controlevoorschriften die verder gaan dan de in deze verordening opgenomen bepalingen onverlet laat”.

12. Volgens artikel 1, lid 1, van verordening nr. 4045/89 heeft zij „betrekking op de controle die op basis van de handelsdocumenten van degenen die bedragen ontvangen of verschuldigd zijn dan wel hun vertegenwoordigers, hierna ‚ondernemingen’ genoemd, wordt uitgevoerd op verrichtingen die direct of indirect plaatsvinden in het kader van de financieringsregeling van [de EOGFL-Garantie], om vast te stellen of de verrichtingen daadwerkelijk hebben plaatsgevonden en aan de voorschriften voldoen”.

13. Artikel 1, lid 2, zoals gewijzigd⁹, bepaalt nader: „In de zin van deze verordening worden onder ‚handelsdocumenten’ verstaan alle boeken, registers, nota’s en bewijsstukken, de boekhouding, de productie- en kwaliteits-administraties en de briefwisseling met betrekking tot de handelsactiviteiten van de onderneming, alsmede de commerciële gegevens, in welke vorm dan ook, inclusief computergegevens, voor zover deze documenten of gegevens direct of indirect betrekking hebben op de in lid 1 bedoelde verrichtingen.”

14. Artikel 2, leden 1, 2 en 4, van verordening nr. 4045/89 bepaalt:

„1. De lidstaten verrichten controles op de handelsdocumenten van de ondernemingen, waarbij rekening wordt gehouden met de aard van de te controleren verrichtingen. De lidstaten zien erop toe dat de te controleren ondernemingen zo worden gekozen dat de doeltreffendheid van de preventieve maatregelen en de maatregelen voor de opsporing van onregelmatigheden in het kader van de financieringsregeling van de [EOGFL-Garantie] maximaal gewaarborgd is. Bij de keuze wordt met name rekening gehouden met de financiële betekenis van de ondernemingen op dit gebied en andere risicofactoren.

2. [...]

⁹ — In de versie die voortvloeit uit verordening (EG) nr. 3094/94 van de Raad van 12 december 1994 tot wijziging van verordening nr. 4045/89 (PB L 328, blz. 1).

Voor elke controleperiode [...] selecteren de lidstaten, [...] de te controleren ondernemingen aan de hand van een risicoanalyse inzake de uitvoerrestituties en alle andere regelingen waarvoor dat uitvoerbaar is. De lidstaten moeten aan de Commissie hun voorstel voor de toepassing van een risicoanalyse [...] voorleggen [¹⁰].

[...]

4. De controleperiode loopt van 1 juli tot en met 30 juni van het volgende jaar.

De controles bestrijken een periode van ten minste twaalf maanden die ten einde loopt tijdens de voorgaande controleperiode; deze periode van twaalf maanden kan aan begin of einde worden verlengd met door de lidstaat vast te stellen perioden.[¹¹]

15. Artikel 4 van deze verordening bepaalt: „De ondernemingen bewaren de in artikel 1, lid 2, en in artikel 3 bedoelde handelsdocumenten gedurende ten minste drie jaren, ingaande na afloop van het jaar waarin zij zijn opgesteld. De lidstaten kunnen een langere periode van bewaring van deze documenten voorschrijven.”

16. Artikel 6 van de verordening bepaalt:

„1. De lidstaten dragen er zorg voor dat de functionarissen belast met de controles het recht hebben de handelsdocumenten in beslag te nemen of in beslag te doen nemen. Bij uitoefening van dit recht worden de nationale bepalingen ter zake in acht genomen en wordt geen afbreuk gedaan aan de toepassing van de regels inzake de strafrechtelijke procedure betreffende het in beslag nemen van documenten.

2. De lidstaten treffen adequate maatregelen om sancties op te leggen aan natuurlijke personen of rechtspersonen die de krachtens het bepaalde in deze verordening op hen rustende verplichtingen niet nakomen.”

C – Verordening nr. 2988/95

17. Volgens artikel 1, lid 2, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen¹² wordt „[o]nder onregelmatigheid [...] 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, [met name] door een onverschuldigde uitgave”.

18. Volgens artikel 3 van deze verordening bedraagt de verjaringstermijn van de vervolging vier jaar vanaf de datum waarop een dergelijke onregelmatigheid is begaan met dien verstande evenwel dat enerzijds de sectoriële regelingen een kortere termijn kunnen bepalen, die niet minder dan drie jaar mag bedragen, en anderzijds het de lidstaten vrijstaat langere termijnen toe te passen.

10 — Idem. De tweede overweging van de considerans van verordening nr. 3094/94 luidt: „Overwegende dat de in artikel 2 [van verordening nr. 4045/89] vastgestelde regels voor de selectie van de te controleren ondernemingen moeten worden gewijzigd [met name] om de lidstaten bij de selectie van de te controleren ondernemingen meer flexibiliteit te geven”.

11 — Idem.

12 — PB L 312, blz. 1.

19. Artikel 4 in titel II van verordening nr. 2988/95, „Administratieve maatregelen en sancties”, bepaalt:

„1. Iedere onregelmatigheid leidt in de regel tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel:

— door de verplichting de wederrechtelijk geïnde bedragen terug te betalen

[...].

2. De toepassing van de in lid 1 bedoelde maatregelen wordt beperkt tot de ontneming van het verkregen voordeel, vermeerderd met de rente – die forfaitair kan worden vastgesteld – in geval van een daartoe strekkende bepaling.

3. 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, wordt, naargelang van het geval, dit voordeel niet toegekend of wordt het ontnomen.

4. De in dit artikel bedoelde maatregelen worden niet als sancties beschouwd.”

20. Volgens artikel 5, lid 1, sub b, ook in dezelfde titel II, kunnen opzettelijk of uit nalatigheid begane onregelmatigheden tot de in dat lid genoemde administratieve sancties leiden, en met name tot „betaling van een bedrag dat groter is dan de wederrechtelijk ontvangen of ontdoken bedragen, eventueel vermeerderd met rente; dit extra bedrag, dat wordt vastgesteld op grond van een in de specifieke regelingen vast te stellen percentage, mag niet hoger liggen dan het niveau dat strikt noodzakelijk is om er een afschrikkend karakter aan te verlenen”.

III – Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procesverloop voor het Hof

21. Syndicat OP 84, een in Frankrijk gevestigde landbouwvereniging waarbij 48 fruit- en groentetelers zijn aangesloten, heeft een actieprogramma over de periode van 1 juli 1997 tot 31 december 1998 ten uitvoer gelegd. Daartoe kreeg het steun krachtens de financieringsregeling van de EOGFL-Garantie.

22. Bij brief van 30 mei 2000 deelden de bevoegde nationale autoriteiten Syndicat OP 84 mee dat zij overgingen tot controle ter plaatse krachtens verordening nr. 4045/89. De controleverrichtingen konden evenwel eerst vanaf 22 januari 2001 tot en met 24 januari 2001 daadwerkelijk plaatsvinden. De verwijzende rechter preciseert dat deze vertraging bij de uitvoering te wijten was aan het gecontroleerde syndicaat.

23. Bij deze controle kon worden vastgesteld dat bepaalde acties waarvoor Syndicat OP 84 stelde recht op gemeenschapssteun te hebben, daarvoor niet in aanmerking kwamen omdat zij, zoals dit syndicaat achteraf toegaf, zuiver individueel waren. Bovendien bleken de financiële bijdragen van de leden van Syndicat OP 84 aan het actiefonds hun onmiddellijk te zijn terugbetaald en werd dit fonds van middelen voorzien op een wijze die onverenigbaar was met artikel 15 van verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad van 28 oktober 1996 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit.¹³

24. Op deze basis verzocht het Office national interprofessionnel des fruits et légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR) (hierna: „ONIFLHOR”) Syndicat OP 84 bij brief van 30 oktober 2001 alle voor 1997 en 1998 betaalde bedragen terug te betalen. Het gaf vervolgens op 14 januari 2003 een executoriale titel voor de terug te vorderen bedragen.

¹³ — PB L 297, blz. 1.

25. Bij vonnis van 7 november 2006 verklaarde het Tribunal administratif de Marseille de ten aanzien van Syndicat OP 84 gegeven executoriale titel nietig.

26. Bij arrest van 8 december 2008 van de Cour administrative d'appel de Marseille werd dat vonnis evenwel vernietigd en werden de vorderingen in eerste aanleg van Syndicat OP 84 afgewezen.

27. Syndicat OP 84 baseerde zijn bij de Conseil d'État ingestelde voorziening in cassatie met name op een onjuiste rechtsopvatting in het oordeel van de Cour administrative d'appel dat de administratie, zonder schending van artikel 2 van verordening nr. 4045/89, een controle in de controleperiode tussen 1 juli 1999 en 30 juni 2000 had kunnen instellen en voortzetten in de controleperiode tussen 1 juli 2000 en 30 juni 2001, op grond dat zijn gedrag een daadwerkelijke controle in de eerste periode onmogelijk had gemaakt.

28. Van oordeel dat het antwoord op dit middel een probleem van uitlegging van verordening nr. 4045/89 opleverde en dit antwoord beslissend was voor de beslechting van het geding maar zorgde voor een ernstige moeilijkheid, heeft de Conseil d'État bij op 2 januari 2012 ingediend arrest de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Moet de controleperiode tussen 1 juni van het ene jaar en 30 juni van het daaropvolgende jaar, zoals vermeld in artikel 2, lid 4, van verordening [nr. 4045/89], worden begrepen als de periode waarbinnen de met de controle belaste administratie de telersvereniging in kennis moet stellen van de voorgenomen controle, alle controleverrichtingen ter plaatse en op basis van stukken moet aanvatten en voltooiën en de resultaten van de controle moet meedelen, dan wel als de periode waarbinnen enkel bepaalde van die procedurehandelingen moeten worden gesteld?
- 2) Kan de administratie, ingeval wegens het gedrag of de tekortkomingen van de telersvereniging een controle die werd aangevat in een controleperiode, daadwerkelijk onmogelijk is geworden, ofschoon daarover niets uitdrukkelijks is bepaald in de genoemde verordening, haar controlehandelingen tijdens de volgende controleperiode voortzetten zonder zodoende een procedurefout te maken, die de gecontroleerde zou kunnen aanvoeren tegen de beslissing waarbij gevolgen worden verbonden aan de resultaten van de controle?
- 3) Indien de vorige vraag ontkennend moet worden beantwoord, kan de administratie, wanneer wegens het gedrag of de tekortkomingen van de telersvereniging geen daadwerkelijke controle mogelijk is, de terugbetaling van de ontvangen steun eisen en vormt een dergelijke maatregel, met name, een van de sancties die kunnen worden getroffen krachtens artikel 6 van de verordening?”

29. Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) (hierna: „FranceAgriMer”)¹⁴, de Franse en de Poolse regering alsook de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Er is geen terechtzitting gehouden.

14 — FranceAgriMer is de rechtsopvolger van het Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (VINIFLHOR), zelf de rechtsopvolger van ONIFLHOR.

IV – Analyse

A – Opmerkingen vooraf

30. Volgens vaste rechtspraak van het Hof¹⁵, die voortaan is neergelegd in artikel 4, lid 2, sub d, VWEU, vormt het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) een gebied waarop de bevoegdheid is verdeeld tussen de Europese Unie en de lidstaten.¹⁶ Daarbij hebben de lidstaten een restbevoegdheid tot aanvulling van de terzake door de Uniewetgever genomen maatregelen behouden.

31. De lidstaten behouden dus een grote bevoegdheid, in het bijzonder inzake controle van de door de Unie tot uitvoering van het GLB toegekende financiële middelen. Daar grote bedragen uit de Uniebegroting naar de nationale autoriteiten gaan, die ze vervolgens onder de landbouwers en de andere marktdeelnemers uit de sector verdelen, moeten de lidstaten namelijk alle maatregelen nemen om te garanderen dat deze bedragen worden gebruikt in overeenstemming met de doelstellingen van de Unieregeling.¹⁷ Deze controle wordt uitgeoefend overeenkomstig de nationale regels, doch met eerbiediging van eventuele Unierechtelijke bepalingen op dit gebied. Het nationale recht bepaalt met andere woorden hoe wordt gecontroleerd, welke bevoegdheden de bevoegde instanties toekomen en welke sancties toepasselijk zijn, behoudens speciale bepalingen van de Uniewetgever op deze punten.

32. Om de goede uitvoering van het GLB te garanderen en vooral tot bestrijding van mogelijke fraude daarbij stelde de Uniewetgever handelingen vast waarbij maatregelen zijn getroffen om uniforme controlekaders in te voeren. Verordening nr. 4045/89, in de lijn van richtlijn 77/435/EEG¹⁸, die bij eerstgenoemde verordening is vervangen, voerde een stelsel in om een regelmatige controle te garanderen van de handelsdocumenten van de ondernemingen die bedragen ontvangen of verschuldigd zijn, die in het kader van de EOGFL-Garantie financieel van groot belang zijn of andere risicofactoren meebrengen.¹⁹ Daartoe definieert deze verordening de te controleren marktdeelnemers, de controleperiodes en de gecontroleerde periodes alsook de wijze waarop wordt gecontroleerd. Bovendien legt verordening nr. 4045/89 de marktdeelnemers een minimum aan verplichtingen op.²⁰

33. Het staat de lidstaten, ondanks dit gemeenschappelijke stelsel, vrij om strengere controlemaatregelen toe te passen, mits zij de algemene Unierechtelijke beginselen naleven. Dat de Unierechtelijke bepalingen terzake minimaal zijn, wordt uitdrukkelijk verklaard in de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 4045/89, volgens welke enerzijds de erdoor ingestelde controleregeling „een aanvulling vormt op de andere door de lidstaten verrichte

15 — Zie met name de arresten die zijn aangehaald in voetnoot 11 van mijn conclusie van 6 februari 2013 in de voor het Hof aanhangige zaak Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11).

16 — Artikel 2, lid 2, VWEU luidt: „In de gevallen waarin bij de Verdragen op een bepaald gebied een bevoegdheid aan de Unie wordt toegedeeld die zij met de lidstaten deelt, kunnen de Unie en de lidstaten wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen. [...]”

17 — Zo ook, aldus de achtste overweging van de considerans van verordening nr. 729/70, dient alleen „ter aanvulling van de door de lidstaten eigener beweging uit te oefenen controle, die hoofdzaak blijft”, te worden voorzien in verificaties door functionarissen van de Commissie.

18 — Richtlijn van de Raad van 27 juni 1977 inzake de door de lidstaten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (PB L 172, blz. 17). Verordening nr. 4045/89 strekt volgens de derde overweging van de considerans ervan ertoe de lidstaten aan te sporen om de door hen tot dusver op grond van die richtlijn verrichte controles van de handelsdocumenten van ondernemingen die bedragen ontvangen of verschuldigd zijn, aan te scherpen.

19 — Zie zesde overweging van de considerans en artikel 2, lid 1, van verordening nr. 4045/89.

20 — Zo machtigt artikel 4, lid 2, van deze verordening de lidstaten ertoe nadere eisen ter zake te stellen.

controles”²¹ en anderzijds deze verordening „de nationale controlevoorschriften die verder gaan dan de [erin] opgenomen bepalingen onverlet laat”. Die richting werd al gevolgd door verordening nr. 729/70²² en werd bevestigd in de considerans van verordening nr. 485/2008²³, die verordening nr. 4045/89 verving.

34. Ik benadruk dat verordening nr. 4045/89 in wezen strekt tot vaststelling van de verplichtingen van de lidstaten jegens de Unie en niet van de rechten van de steunontvangende ondernemingen jegens deze staten. Derhalve lijken de prejudiciële vragen mij een problematiek aan de orde te stellen die volgt uit een onjuiste premisse, voor zover zij volgt uit de overweging dat de bedoelde bepalingen beogen, wat het toepasselijke nationale recht betreft, een beperking te stellen aan de bevoegdheden van de bevoegde instanties jegens de ondernemingen die krachtens deze verordening kunnen worden gecontroleerd. Meer in het bijzonder kan mijns inziens niets in de uit te leggen verordening een gevolg hebben als verjaring of verval van nationale controlebevoegdheden.

35. De rechtszekerheid van de ondernemingen die kunnen worden gecontroleerd, wordt, zoals FranceAgriMer en de Franse regering hebben beklemtoond, gegarandeerd door de termijn voor verjaring van de vervolging, die a minima²⁴ vier jaar bedraagt volgens artikel 3 van verordening nr. 2988/95²⁵. De regels betreffende de duur van bewaring van handelsdocumenten krachtens artikel 4 van verordening nr. 4045/89 beogen daarentegen mijns inziens geen dergelijke beschermende werking, want zij strekken duidelijk tot invoering van een verplichting die het Unierecht aan de betrokken ondernemingen oplegt, behoudens striktere nationaalrechtelijke vereisten in dit opzicht, en niet tot vaststelling van een periode waarna deze verplichting zou zijn verjaard.

B – Eerste en tweede prejudiciële vraag

36. De eerste twee vragen van de verwijzende rechter, waarin een soortgelijke problematiek aan de orde wordt gesteld, worden mijns inziens het best samen beantwoord.

37. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het in artikel 2, lid 4, van verordening nr. 4045/89 bepaalde begrip „controleperiode” moet worden opgevat als de periode waarbinnen alle controlefasen moeten plaatsvinden, zijnde de kennisgeving van de voorgenomen controle aan de steunontvanger, de aanvang en de beëindiging van alle verrichtingen zowel ter plaatse als op basis van documenten, alsook de mededeling aan de betrokkene van de uitslag van de controle, dan wel als de periode waarbinnen enkel bepaalde procedurehandelingen dienen te worden verricht. Het Hof wordt met andere woorden verzocht vast te stellen welke verrichtingen de met de controle belaste functionarissen noodzakelijkerwijze in de periode tussen 1 juli van het jaar waarin de controle aanvangt en 30 juni van het jaar dat volgt op deze datum, moeten verrichten.

21 — Artikel 2, lid 5, van verordening nr. 4045/89 bepaalt nader: „De controles uit hoofde van deze verordening laten onverlet de controles overeenkomstig artikel 6 van verordening (EEG) nr. 283/72 [van de Raad van 7 februari 1972 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvordering van bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied (PB L 36, blz. 1)] en die overeenkomstig artikel 9 van verordening [nr. 729/70].”

22 — Volgens artikel 9, lid 2, van verordening nr. 729/70 moeten de controles waarin het voorziet, worden uitgevoerd „[o]nverminderd de door de lidstaten overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen verrichte controles”.

23 — De derde overweging van de considerans neemt in wezen de tekst van de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 4045/89 over met evenwel een terminologische aanpassing: de EOGFL-Garantie is vervangen door het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) vanaf 1 januari 2007.

24 — Zie arrest van 24 juni 2004, Handlbauer (C-278/02, Jurispr. blz. I-6171, punt 40), inzake de door deze verjaringsregel en alle andere soortgelijke regels te garanderen rechtszekerheid, en arrest van 22 december 2010, Corman (C-131/10, Jurispr. blz. I-14199, punt 54), inzake de door deze bepaling gestelde minimumverjaringsstermijn.

25 — Volgens dit artikel is deze duur minimaal drie jaar, maar de lidstaten kunnen een langere termijn vaststellen.

38. De tekst van artikel 2, lid 4, eerste alinea, van verordening nr. 4045/89, volgens hetwelk „[d]e controleperiode loopt van 1 juli [van een jaar] tot en met 30 juni van het volgende jaar”, kan op het eerste gezicht weliswaar pleiten tegen een ruime opvatting van het begrip controleperiode, daar uitdrukkelijk geen controle na het einde van deze periode mogelijk wordt gemaakt, anders dan de door de tweede alinea van dit lid mogelijk gemaakte uitbreiding van de activiteitsperioden waarover kan worden gecontroleerd.²⁶

39. Desondanks ben ik van mening, zoals FranceAgriMer, de Franse en de Poolse regering alsook de Commissie, dat de betrokken bepaling niet alleen naar de letter ervan, maar ook in het licht van het stelsel waarvan zij deel uitmaakt, en tegen de achtergrond van de algemene doelstellingen ervan moet worden uitgelegd.

40. Wat dit laatste punt betreft, herinner ik eraan dat verordening nr. 4045/89 deel uitmaakt van een reeks handelingen die een controle van de verrichtingen inzake de uitgaven van de EOGFL-Garantie moeten garanderen tot bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen.²⁷ Verordening nr. 4045/89 strekt blijkens haar considerans ook duidelijk tot versterking van de doeltreffendheid van de aan de lidstaten opgedragen controles om mogelijke onregelmatigheden op dit gebied te voorkomen en op te heffen; dit doel dient bij de uitlegging van deze verordening zo veel mogelijk voorrang te krijgen.

41. Bovendien merk ik op dat artikel 1 van verordening nr. 4045/89 bepaalt welke controleverplichtingen voor de lidstaten gelden, terwijl de leden 1 en 2 van artikel 2 ervan bepalen hoever deze controle strekt, de criteria voor de keuze van te controleren ondernemingen nader bepalen²⁸ en vermelden dat de lidstaten en de Commissie in dit opzicht interactief optreden.

42. Dit artikel 2 strekt blijkens de formulering ervan tot bepaling van de draagwijdte van een uniform controlestelsel onder toezicht van de Commissie, waaraan elk jaar nationale verificatieprogramma's en de resultaten ervan worden meegedeeld.²⁹ Overeenkomstig de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 4045/89 heeft dit stelsel niet tot doel de lidstaten te verhinderen eigen maatregelen toe te passen door bij de keuze van de aan controle onderworpen ondernemingen en bij de definitie van de controlemaatregelen verder te gaan dan de bepalingen van de verordening. De ondernemingen krijgen krachtens deze verordening dus niet een recht om slechts op de erin bepaalde wijze en gedurende een vooraf bepaalde termijn te worden gecontroleerd. Een dergelijk recht toekennen aan een onderneming die financiële steun van de Unie krijgt, is in strijd met artikel 325 VWEU inzake fraudebestrijding.

43. De in artikel 2 van verordening nr. 4045/89 gegeven definitie van „controleperiode” strekt mijns inziens meer bepaald gewoon tot afbakening van de tijdspanne voor de controle van de steekproef van ondernemingen die beantwoorden aan de in deze bepaling gedefinieerde criteria. Deze bepaling strekt niet tot beperking van de mogelijkheid voor de nationale autoriteiten om vóór of na deze periode hun bevoegdheden van nationaal recht uit te oefenen. Er worden alleen wenselijke tijdslimieten gesteld met het oog op het goede verloop van de verificatieverrichtingen en de organisatie van een uniform programma van controleverrichtingen.

26 — Deze tweede alinea, zoals die voortvloeit uit verordening nr. 3094/94, definieert de activiteitsperiodes van een marktdeelnemer die kunnen worden gecontroleerd, als volgt: „De controles bestrijken een periode van ten minste twaalf maanden die ten einde loopt tijdens de voorgaande controleperiode; deze periode van twaalf maanden kan aan begin of einde worden verlengd met door de lidstaat vast te stellen perioden.” Dat is een andere soort periode die de verwijzende rechter in voormelde aanhangige zaken Viniflor kwalificeert als „periode controlee” („gecontroleerde periode”).

27 — Deze verordening moet in het bijzonder worden gezien in het licht van verordening nr. 2988/95, waarbij, aldus het Hof in punt 33 van zijn arrest van 5 juni 2012, Bonda (C-489/10, „een gemeenschappelijk juridisch kader voor alle communautaire beleidsgebieden wordt vastgesteld”, en wordt gepreciseerd welke gevolgen moeten worden verbonden aan onregelmatigheden in de zin van artikel 1, lid 2, van deze laatste verordening.

28 — Dienaangaande wijs ik erop dat deze verordening niet oplegt dat alle bedoelde ondernemingen gedurende de in artikel 2, lid 4, bedoelde „controleperiode” worden gecontroleerd. Zij stelt alleen de kwantitatieve en kwalitatieve criteria voor de controleplicht van elke lidstaat vast.

29 — Een soortgelijke informatieplicht volgde uit artikel 8, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 729/70.

44. De uitlegging van dat begrip kan dus geen invloed hebben in geval van nationale geschillen van bestuur, die zoals in het hoofdgeding het gevolg zijn van een door een onderneming tegen een besluit van een nationale autoriteit ingesteld beroep, aangezien dit artikel de lidstaten en niet dergelijke personen betreft. De zaak zou evenwel anders liggen indien de nationale wetgever bepalingen van verordening nr. 4045/89 als regeling die de ondernemingen subjectieve rechten geeft, in intern recht had omgezet.³⁰

45. In dezelfde zin wijst de Commissie erop dat dit artikel 2, lid 4, van verordening nr. 4045/89 niet ertoe strekt rechten aan de marktdeelnemers te verlenen, maar de activiteit van de lidstaten te verzoenen met de rol van toezicht en coördinatie die de Commissie op grond van deze verordening vervult.³¹ Analyse van de voorbereidende werkzaamheden³² bevestigt dat een verband bestaat tussen de formulering van de aldus vastgestelde „controleperiode” en de tijdstippen waarop de Commissie zich ervan moet vergewissen dat de lidstaten zo veel mogelijk het vóór hun verrichtingen aan haar mee te delen programma van voorgenomen controles en het na de verrichtingen mee te delen jaarlijkse toepassingsrapport hebben nageleefd. Het in de artikelen 9 en 10 van verordening nr. 4045/89³³ vastgestelde tijdschema voor de informatie-uitwisseling verklaart de voor deze periode in artikel 2, lid 4, in aanmerking genomen data, namelijk 1 juli van een jaar en 30 juni van het volgende jaar.

46. Ik ben het met de Commissie eens dat deze bepaling ertoe strekt een periodiek en systematisch verloop van de door de lidstaten te verrichten „controlecampagnes” te garanderen en niet beoogt een verplichting op te leggen om vóór het einde van de controleperiode tot een resultaat te komen. De lidstaten moeten uiteraard evenwel het beginsel van loyale samenwerking in de zin van artikel 4, lid 3, VEU naleven. Dat houdt in dat de lidstaten zo doeltreffend mogelijk handelen om de hun krachtens verordening nr. 4045/89 opgedragen controles overeenkomstig de vooraf opgestelde controleprogramma's en binnen de gestelde termijnen te kunnen uitvoeren. Wanneer geen enkele controlehandeling bij de betrokken onderneming in de betrokken controleperiode is verricht, kan mijns inziens sprake zijn van niet-nakoming door de betrokken lidstaat van de plicht om alle geschikte maatregelen tot uitvoering van de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen te nemen.

47. Indien blijkt dat de nationale autoriteiten, zoals in het hoofdgeding, ondanks bekwame spoed hun verificaties niet tijdig, namelijk in casu op 30 juni 2000 – ik herinner eraan dat de controle op 30 mei 2000 was aangekondigd –, hebben kunnen voltooien, kan de lidstaat mijns inziens de informatie over de betrokken controle in het jaarlijkse rapport in de zin van artikel 9, lid 1, van verordening nr. 4045/89, gewoon later op 1 januari van het jaar dat volgt op het in beginsel geplande jaar verzenden, dat wil zeggen op 1 januari 2002 in plaats van 1 januari 2001.³⁴

30 — Dat is bijvoorbeeld het geval in de artikelen R.622-49 en R.622-50 van de Franse Code rural.

31 — Zie de tiende overweging van de considerans van deze verordening.

32 — In het oorspronkelijke voorstel [COM(89) 290 def.] was artikel 2, lid 4, opgesteld zoals in de eindversie van verordening nr. 4045/89, maar in het gewijzigde voorstel [COM(89) 623 def.] was het opgesteld als volgt: „De controleperiode loopt van 1 juli tot en met 30 juni van het volgende jaar. Een lidstaat kan de controles beginnen uit te voeren vóór 1 juli vanaf de mededeling van de Commissie van haar toestemming van het voorlopige programma als bedoeld in artikel 10.” (Cursivering van mij.)

33 — Artikel 10, leden 1 tot en met 3, bepaalt dat de lidstaten vóór 15 april van elk jaar het programma van de controles die zij in de volgende controleperiode zullen verrichten, opstellen en meedelen aan de Commissie, die het binnen maximaal zes weken moet onderzoeken. Artikel 9, lid 1, bepaalt: „Vóór 1 januari volgende op de controleperiode verstrekken de lidstaten de Commissie een uitvoerig verslag over de toepassing van deze verordening.” (Cursivering van mij.)

34 — De Commissie merkt terecht op dat bijlage II, punt 4, sub g, bij verordening (EG) nr. 1863/90 van de Commissie van 29 juni 1990 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 4045/89 (PB L 170, blz. 23), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2992/95 van de Commissie van 19 december 1995 (PB L 312, blz. 11), uitdrukkelijk ziet op de mogelijkheid om controles te voltooien die plaatsvonden in de periode vóór die waarop een door een lidstaat toegezonden jaarverslag betrekking heeft, aangezien deze bepaling verwijst naar de „resultaten van de controles die zijn uitgevoerd met betrekking tot de controleperiode die voorafging aan die waarop dit verslag betrekking heeft, voor zover het gaat om resultaten die nog niet beschikbaar waren toen het verslag over die controleperiode werd ingediend”.

48. In de praktijk kan het, zoals terecht is opgemerkt door met name FranceAgriMer en de regeringen die opmerkingen hebben gemaakt, voor de met de controle belaste nationale autoriteiten materieel moeilijk zijn om binnen een strikt tot één jaar beperkte termijn alle in de eerste prejudiciële vraag genoemde handelingen te verrichten en maatregelen te treffen ten aanzien van alle in een gegeven controleperiode bij de controle betrokken ondernemingen.³⁵

49. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, lid 4, van verordening nr. 4045/89 aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteiten de in de loop van een controleperiode materieel aangevatte controleverrichtingen kunnen voortzetten gedurende de volgende controleperiode zonder zodoende een procedurefout te maken op basis waarvan de gecontroleerde marktdeelnemer kan opkomen tegen het besluit dat gevolgen verbindt aan de resultaten van deze controle, in het bijzondere geval waarin het wegens het gedrag of de tekortkomingen van deze marktdeelnemer onmogelijk werd deze controle in de loop van de eerste controleperiode materieel te verrichten.

50. Deze vraag verschilt van de vorige; de verwijzende rechter doelt immers meer bepaald op de gevallen waarin de controle, zoals in het hoofdgeding, wegens het gedrag van de betrokken steunontvanger niet volledig kon worden verricht vóór het einde van de controleperiode waarin zij is aangevat.

51. In omstandigheden waarin, als in het hoofdgeding, de controle extern is belet, moeten de controleverrichtingen mijns inziens a fortiori ook na 30 juni van het jaar dat volgt op dat van de aanvang ervan, of met andere woorden tijdens de volgende controleperiode, kunnen worden verricht, waarbij ik eraan herinner dat artikel 2, lid 4, van verordening nr. 4045/89 geen dwingend na te leven termijn, maar alleen een zo veel mogelijk door de lidstaten te volgen tijdschema vaststelt.

52. Een andere uitlegging zou de controleregeling van verordening nr. 4045/89 namelijk haar doeltreffendheid ontnemen, terwijl deze verordening overeenkomstig de eerste overweging van de considerans ervan in wezen strekt tot terugvordering van de door onregelmatigheid of nalatigheid verloren gegane bedragen.

53. Bovendien zou het, ongeacht het standpunt van het Hof over het vorige punt, onaanvaardbaar zijn dat de gecontroleerde marktdeelnemer aan eventuele vervolgingen kan ontkomen door gewoon te weigeren mee te werken waardoor de met controle belaste functionarissen niet kunnen controleren.³⁶ Overeenkomstig het reeds door het Hof toegepaste adagium „*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*”³⁷ is uitgesloten dat een marktdeelnemer zich kan beroepen op een – mijns inziens overigens onbestaande – onregelmatigheid in de controleprocedure op basis van het feit dat bepaalde verrichtingen plaatsvonden na het einde van de aanvankelijke controleperiode, terwijl de uitvoering ervan juist door zijn toedoen is uitgesteld. Dilatoir verzuim of dilatoire belemmeringen mogen geenszins worden vergemakkelijkt, en nog minder aangemoedigd.

35 — Zoals de Poolse regering opmerkt, kan het in de voor een controle specifieke omstandigheden noodzakelijk zijn dat de in de oorspronkelijke controleperiode aangevangen verrichtingen na het einde ervan worden voortgezet, met name wanneer onregelmatigheden zijn vastgesteld die nader onderzoek vereisen, of wanneer resultaten van nationale en zelfs grensoverschrijdende kruiscontroles worden verwacht.

36 — Volgens de aanwijzingen van FranceAgriMer blijkt Syndicat OP 84 in het hoofdgeding controleverrichtingen ter plaatse te hebben vertraagd door meermaals te vragen dat afspraken werden uitgesteld, en de door deze functionarissen gevraagde stukken niet te verstrekken.

37 — Zo had advocaat-generaal Reischl op de bladzijden 3185 en 3186 van zijn conclusie bij het arrest van 17 december 1981, *De Hoe/Commissie* (151/80, Jurispr. blz. 3161), erop gewezen dat een kandidaat „in geen geval de benoemingsprocedure waarbij hij betrokken was, ongedaan kan doen maken met een beroep op onregelmatigheden die hij aan zichzelf te wijten heeft” (zie ook de punten 18 en 19 van dat arrest). In punt 13 van het arrest van 9 februari 1984, *Kohler/Rekenkamer* (316/82 en 40/83, Jurispr. blz. 641), merkte het Hof ook op dat „aanvaarding van het betoog van de Rekenkamer zou inhouden dat de Rekenkamer zich van een door haarzelf begane schending [...] zou kunnen bedienen”.

54. Bijgevolg moet artikel 2, lid 4, van verordening nr. 4045/89 mijns inziens aldus worden uitgelegd dat het erin vervatte begrip „controleperiode” niet mag worden opgevat als die waarbinnen alle controleverrichtingen moeten plaatsvinden. De in een controleperiode in de zin van die bepaling aangevangen verrichtingen kunnen dus worden voortgezet in de volgende controleperiode, wanneer de bevoegde autoriteiten ondanks bekwame spoed ze niet tijdig konden voltooien. Ook al volgt het Hof een andere benadering, het is in elk geval onaanvaardbaar dat de gecontroleerde steunontvanger kan klagen over een vermeende onregelmatigheid in de procedure ingeval de verrichtingen door zijn eigen gedrag of tekortkomingen niet volledig in de eerste van deze periodes konden plaatsvinden.

C – Derde prejudiciële vraag

55. De verwijzende rechter vraagt het Hof zich alleen uit te spreken over de derde vraag wanneer de tweede vraag ontkennend moet worden beantwoord, namelijk ingeval de met de controle belaste autoriteiten hun verrichtingen in de volgende controleperiode niet konden voortzetten wanneer het gedrag of de nalatigheid van de steunontvanger zulks daadwerkelijk onmogelijk maakte.

56. Hij wenst in wezen te vernemen of deze autoriteiten in een dergelijk geval de ontvangen steun kunnen terugvorderen van de gecontroleerde marktdeelnemer, die dus in gebreke blijft. Bovendien vraagt hij zich af of een dergelijke maatregel een sanctie in de zin van artikel 6, lid 2, van verordening nr. 4045/89 is.

57. Aangezien op de tweede vraag van de verwijzende rechter – mijns inziens –bevestigend moet worden geantwoord, ben ik van mening, zoals FranceAgriMer en de Franse regering, dat deze tweevoudige vraag niet hoeft te worden beantwoord aangezien zij in dat geval geen nut heeft.

58. Ingeval het Hof de vorige prejudiciële vraag ontkennend beantwoordt, wens ik niettemin subsidiair het volgende op te merken.

59. Wat het eerste deel van de derde prejudiciële vraag betreft, moeten de bevoegde autoriteiten mijns inziens de ontvangen steun kunnen terugvorderen wanneer, zoals in het hoofdgeding het geval was, het gedrag van de steunontvanger een daadwerkelijke controle onmogelijk maakte, waarbij van weinig belang is of dit gedrag bestaat in handelingen, fraude, vertragingsmanoeuvres of zelfs onthoudingen, verzuim of nalatigheden.³⁸

60. Zoals de Franse regering opmerkte, oordeelde het Hof reeds in de context van de uitlegging van andere gemeenschapsrechtelijke handelingen betreffende landbouw dat wanneer niet tot daadwerkelijke controle kan worden overgegaan, moet worden aangenomen dat deze controle door toedoen van de aanvrager niet kan plaatsvinden zodat de steunaanvraag, behoudens overmacht, moet worden afgewezen.³⁹

38 — Dienaangaande herinner ik eraan dat volgens de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 4045/89, die de zevende overweging van de considerans en artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 overneemt, de lidstaten de nodige maatregelen treffen om niet alleen de als gevolg van „onregelmatigheden”, maar ook de wegens „nalatigheden” verloren gegane bedragen terug te vorderen.

39 — Arrest van 13 december 2001, Nilsson (C-131/00, Jurispr. blz. I-10165, punt 32). In die zaak kon niet worden gecontroleerd omdat een exploitant helemaal geen dierenregister hield.

61. Ik deel het standpunt van FranceAgriMer en de Franse regering dat wie steun uit de EOGFL-Garantie ontvangt, de met de controle van de steunontvangers belaste autoriteiten alle gegevens moet verstrekken die nuttig zijn om zowel de gegrondheid van de toegekende steun als de regelmatigheid van de via deze garantie gefinancierde verrichtingen vast te stellen.⁴⁰ Wanneer dergelijke rechtvaardigingsgronden door verzuim of a fortiori opzet van de steunontvangers⁴¹ ontbreken, wettigt dit de conclusie van deze autoriteiten dat de betrokken steun wederrechtelijk is ontvangen en dus moet worden terugbetaald.

62. Ik wijs erop dat overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen moet kunnen worden teruggevorderd ook al was de gecontroleerde marktdeelnemer niet te kwader trouw, daar de steun wordt geacht onverschuldigd te zijn zodra de belanghebbende niet kan aantonen dat hij voldoet aan de vereisten voor verkrijging ervan.

63. Deze oplossing is geboden daar de goede werking en de doeltreffendheid van de controlemaatregelen van verordening nr. 4045/89 moeten worden bevorderd juist om het stelsel betreffende de door de EOGFL-Garantie gefinancierde verrichtingen economisch verantwoord te houden.

64. Wat het tweede deel van de derde prejudiciële vraag betreft, valt de terugbetaling van de ontvangen steun in een dergelijke context mijns inziens niet onder artikel 6, lid 2, van verordening nr. 4045/89, volgens hetwelk de lidstaten adequate maatregelen treffen om sancties op te leggen aan natuurlijke personen of rechtspersonen die de krachtens deze verordening op hen rustende verplichtingen niet nakomen.

65. In die zin wijst de Poolse regering er terecht op dat het Unierecht een onderscheid maakt tussen maatregelen waarbij een ten onrechte verkregen voordeel moet worden terugbetaald, en de sancties die na opzettelijk begane onregelmatigheden of wegens gebrek aan waakzaamheid kunnen worden opgelegd.

66. In het bijzonder maakt verordening nr. 2988/95, die deel uitmaakt van hetzelfde regelingskader als verordening nr. 4045/89 en die hier in acht te nemen algemene beginselen stelt⁴², in haar titel II duidelijk onderscheid tussen de „maatregelen” en de „administratieve sancties” waartoe een aantasting van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen kan leiden. Volgens artikel 4, leden 1 en 2, van deze verordening leidt elke „onregelmatigheid”⁴³ in de regel tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel, met name door de verplichting de wederrechtelijk ontvangen bedragen, eventueel vermeerderd met rente, terug te betalen. Lid 4 van dit artikel wijst er uitdrukkelijk op dat „[d]e in dit artikel bedoelde maatregelen [...] niet als sancties” worden beschouwd. Artikel 5 van verordening nr. 2988/95 noemt daarentegen de „administratieve sancties” waartoe opzettelijk of uit nalatigheid begane onregelmatigheden kunnen leiden, zoals betaling van een administratieve boete of betaling van een extra bedrag dat wordt vastgesteld pro rata de wederrechtelijk geïnde bedragen, eventueel vermeerderd met rente.⁴⁴

40 — Zie in die zin de zevende overweging van de verwijzingsbeslissing.

41 — Ik wijs erop dat blijkens de achtste en negende overweging van de verwijzingsbeslissing in het hoofdgeding het bevel tot terugbetaling van de ontvangen steun is gegeven niet alleen omdat Syndicat OP 84, dat de door de controleautoriteiten gevraagde bewijsstukken niet verstrekke, obstructie had gepleegd, maar ook omdat het niet in aanmerking kwam voor deze steun en het betrokken actiefonds onregelmatig van middelen werd voorzien.

42 — Het arrest van 21 juli 2011, Beneo-Orafti (C-150/10, Jurispr. blz. I-6843, punt 69 en de aldaar aangehaalde rechtspraak) herinnert eraan dat „de Uniewetgever, op het gebied van de controles en sancties op Unierechtelijke onregelmatigheden, met de vaststelling van verordening nr. 2988/95 een aantal algemene beginselen heeft ingesteld en geeft dat alle sectorale regelingen in de regel die beginselen eerbiedigen”.

43 — De definitie van dit begrip in artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 is uitgewerkt in artikel 2, punt 1, van verordening (EG) nr. 1848/2006 van de Commissie van 14 december 2006 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvordering van bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 595/91 van de Raad (PB L 355, blz. 56).

44 — Volgens artikel 5, lid 1, sub b, van deze verordening moet dit bedrag, dat als sanctie moet worden betaald bovenop de wederrechtelijk ontvangen bedragen, enerzijds worden vastgesteld op grond van een in de specifieke regelingen vast te stellen percentage, en mag het anderzijds niet hoger liggen dan het niveau dat strikt noodzakelijk is om er een afschrikkend karakter aan te verlenen.

67. Zoals FranceAgriMer alsook de Franse en de Poolse regering beklemtonen, blijkt ook uit vaste rechtspraak van het Hof dat de verplichting tot terugbetaling van een wederrechtelijk uit de gemeenschapsregeling ontvangen voordeel geen sanctie is. Deze verplichting is het loutere gevolg van de vaststelling door de bevoegde instanties dat in feite niet is voldaan aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het uit het Unierecht voortvloeiende voordeel.⁴⁵

68. Deze benadering moet ook worden gevolgd voor het tussen de verplichting tot terugbetaling van de ten onrechte ontvangen steun enerzijds en de sancties van artikel 6, lid 2, van verordening nr. 4045/89 anderzijds te maken onderscheid. De steun is wederrechtelijk als daarmee een ook maar schijnbaar onregelmatige verrichting is gefinancierd, hetgeen de teruggave ervan door de gecontroleerde steunontvanger rechtvaardigt, zonder dat dit herstel zich als een geldelijke administratieve sanctie kenmerkt. Ik wijs erop dat zulks zelfs geldt als terugbetaling wordt gelast als gevolg van het enkele feit dat de belanghebbende niet de stukken heeft meegedeeld die de bevoegde autoriteiten vereisten om te kunnen nagaan of is voldaan aan de voorwaarden voor de toegekende steun.

69. De in deze context opgelegde regularisering strekt mijns inziens hoofdzakelijk tot herstel van het door de EOGFL-Garantie en dus de algemene Uniebegroting geleden financiële verlies⁴⁶, maar daarnaast tot herstel van eerlijke mededinging tussen de marktdeelnemer die onregelmatig een voordeel heeft gekregen en de marktdeelnemers die het niet wederrechtelijk hebben genoten.⁴⁷ Uit dit oogpunt dienen de bevoegde nationale autoriteiten voor rekening van de Unie de onder onregelmatig geachte voorwaarden toegekende communautaire financiële steun terug te vorderen, zelfs zonder dat zij kunnen beoordelen of deze terugvordering al dan niet opportuun is.⁴⁸

70. Het door het Hof in zijn rechtspraak herhaaldelijk toegepaste⁴⁹ en als algemeen beginsel van Unierecht gestelde⁵⁰ verbod van ongerechtvaardigde verrijking, pleit ook in die zin. Wie een financieel voordeel zonder geldige rechtsgrondslag heeft genoten, is onmiskenbaar verplicht de ontvangen bedragen terug te betalen tot beloop van het in casu door de Unie geleden verlies.⁵¹

45 — Zie met name punt 269 van het arrest van 8 mei 2003, Spanje/Commissie (C-349/97, Jurispr. blz. I-3851): „Derhalve kunnen de in casu toegepaste correcties niet als sancties worden beschouwd, maar vormen zij het noodzakelijke gevolg van de onrechtmatigheid van de door het Koninkrijk Spanje verrichte betalingen”, en punt 28 van het arrest van 4 juni 2009, Pometon (C-158/08, Jurispr. blz. I-4695): „[D]e verplichting om een door een onregelmatige praktijk ten onrechte ontvangen voordeel terug te betalen, [...] vormt immers geen sanctie, maar is het loutere gevolg van de vaststelling dat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het uit de gemeenschapsregeling voortvloeiende voordeel, kunstmatig zijn gecreëerd, zodat het ontvangen voordeel niet verschuldigd was en dus moet worden terugbetaald”. Zie tevens arrest Beneo-Orafti, reeds aangehaald (punt 70).

46 — Overeenkomstig artikel 1 van verordening nr. 2988/95.

47 — Zie naar analogie arrest Gerecht van 8 juni 1995, Siemens/Commissie (T-459/93, Jurispr. blz. II-1675), waarin in de punten 96 en 97 is geoordeeld dat de terugbetaling van onrechtmatige staatssteun strekt tot herstel van de toestand vóór de betaling ervan, hetgeen veronderstelt dat alle uit de steun voortvloeiende financiële voordelen die concurrentiebeperkende effecten hebben, worden opgeheven.

48 — Zie in die zin punt 30 van het arrest van 6 mei 1982, BayWa e.a. (146/81, 192/81 en 193/81, Jurispr. blz. 1503), dat luidt: „Een tegengestelde uitlegging [van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70] zou afbreuk doen aan de gelijke behandeling van ondernemingen in de verschillende lidstaten alsook aan de toepassing van het gemeenschapsrecht, die voor zover mogelijk binnen de gehele Gemeenschap gelijk moet zijn.”

49 — Zie met name arresten van 4 april 1960, Mannesmann e.a./Hoge Autoriteit (4/59-13/59, Jurispr. blz. 247), en 11 juli 1968, Danvin/Commissie (26/67, Jurispr. blz. 444, 453).

50 — In het arrest van 10 juli 1990, Griekenland/Commissie (C-259/87, Jurispr. blz. I-2845), oordeelde het Hof met betrekking tot aan het EOGFL betaalde bedragen dat een ongerechtvaardigde verrijking van de Gemeenschap in strijd is met de algemene beginselen van gemeenschapsrecht.

51 — Zie naar analogie inzake verlies van A dat ten goede komt aan het vermogen van B zonder enige rechtsgrondslag voor deze verrijking, arresten van 16 december 2008, Masdar (UK)/Commissie (C-47/07 P, Jurispr. blz. I-9761, punt 44), en 21 januari 2010, Van Dijk (C-470/08, Jurispr. blz. I-603, punt 41).

71. Voor de volledigheid wijs ik erop dat naast een dergelijke vereiste regularisering een sanctie in de zin van artikel 6 van verordening nr. 4045/89 kan worden opgelegd.⁵² Overeenkomstig de algemene Unierechtelijke beginselen van de wettigheid en evenredigheid⁵³ van sancties kan een dergelijke sanctie evenwel slechts aan de gecontroleerde marktdeelnemer worden opgelegd mits het Unierecht of het nationaal recht daartoe specifieke bepalingen heeft vastgesteld⁵⁴ en de sanctie een passende sanctie is voor niet-nakoming van de verplichtingen uit verordening nr. 4045/89.

72. De verplichting tot terugbetaling van onregelmatig ontvangen steun moet daarentegen worden opgevat als het rechtstreekse en onmiddellijke gevolg van het feit dat de steun onverschuldigd was, en de vaststelling van onverschuldigdheid is een op zich voldoende rechtsgrondslag.

73. Ik ben dus van mening dat subsidiair, ingeval de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, op de derde vraag dient te worden geantwoord enerzijds dat wanneer wegens het gedrag of de tekortkomingen van de gecontroleerde marktdeelnemer geen daadwerkelijke controle mogelijk was, de bevoegde nationale autoriteiten de terugbetaling van de ontvangen steun kunnen vorderen wanneer deze autoriteiten in een dergelijke context niet in staat zijn geweest na te gaan of was voldaan aan de voorwaarden voor de toegekende steun, en anderzijds dat deze vordering tot terugbetaling geen sanctie in de zin van artikel 6, lid 2, van verordening nr. 4045/89 vormt.

V – Conclusie

74. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Conseil d'État te beantwoorden als volgt:

„Artikel 2, lid 4, van verordening (EEG) nr. 4045/89 van de Raad van 21 december 1989 inzake de door de lidstaten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw en houdende intrekking van richtlijn 77/435/EEG, kan niet aldus worden uitgelegd dat alle controleverrichtingen moeten plaatsvinden gedurende de ‚controleperiode‘, die volgens deze bepaling ‚loopt van 1 juli tot en met 30 juni van het volgende jaar‘, maar moet aldus worden uitgelegd dat de in de controleperiode aangevangen verrichtingen in de volgende periode kunnen worden voortgezet. De gecontroleerde marktdeelnemer kan zich in geen geval beroepen op enige onregelmatigheid in de procedure tegen het besluit dat de gevolgen uit de aldus verrichte controle trekt, wanneer door zijn eigen gedrag of nalatigheden deze controle in de loop van de eerste van deze periodes onmogelijk was.

Op de derde prejudiciële vraag hoeft niet te worden geantwoord.

Subsidiair, ingeval de vorige vraag ontkennend wordt beantwoord, dient op de derde vraag te worden geantwoord dat de bevoegde autoriteiten, wanneer zij wegens het gedrag of de tekortkomingen van de ontvanger van steun die in het kader van de financiële verrichtingen van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw is verleend, niet in staat waren daadwerkelijk te controleren, de terugbetaling kunnen vorderen van deze steun waarvan niet kon worden aangetoond dat hij verschuldigd was, zonder dat een dergelijke maatregel als sanctie in de zin van artikel 6, lid 2, van verordening nr. 4045/89 kan gelden.”

52 — Zie ook punt 29 van het arrest Pometon, reeds aangehaald: „Evenzo dient de importeur die zich op onregelmatige wijze onder de regeling actieve veredeling heeft geplaatst en er het voordeel van heeft genoten door kunstmatig de voor de toepassing van deze regeling vereiste voorwaarden te creëren, de rechten over de betrokken producten te betalen, *onverminderd, in voorkomend geval, de door de nationale wetgeving voorziene bestuurlijke, civiele of strafrechtelijke sancties.*” (Cursivering van mij.)

53 — Artikel 5, lid 1, sub b, van verordening nr. 2988/95, dat hierboven is weergegeven, herinnert aan dit tweevoudige vereiste.

54 — Aangaande de administratieve sancties waarin verordening nr. 2988/95 voorziet, zie arrest van 28 oktober 2010, SGS Belgium e.a. (C-367/09, Jurispr. blz. I-10761, punt 43), en de punten 35 e.v. van de conclusie van advocaat-generaal Kokott in die zaak.