



## Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
E. SHARPSTON  
van 19 januari 2017<sup>1</sup>

**Zaak C-436/15**

**Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra  
tegen  
UAB „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras”**

[verzoek van de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (hoogste administratieve rechter, Litouwen) om een prejudiciële beslissing]

„Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie — Onregelmatigheden bij betalingen uit middelen van de Europese Unie op basis van pretoetredingsinstrumenten voor structuurbeleid — Artikel 3, lid 1, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 — Verjaringstermijn — Begrip „meerjarig programma” — Begrip voortdurende of voortgezette onregelmatigheden”

1. Deze prejudiciële verwijzing betreft de uitlegging van artikel 3, lid 1, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen.<sup>2</sup> De verwijzende rechter verzoekt met name om aanwijzingen betreffende de betekenis van de uitdrukking „meerjarig programma” in de tweede alinea van artikel 3, lid 1, van die verordening. Hij wenst vast te stellen of de financiering van een project voor de bouw van een afvalbeheersysteem daaronder valt en, zo ja, hoe de in die bepaling neergelegde verjaringstermijn moet worden toegepast.

2. Volgens de regels inzake de verlening van bijstand uit het Cohesiefonds en de maatregelen voor bijstand aan kandidaat-lidstaten, heeft de Europese Commissie een beschikking vastgesteld waarbij financiële steun voor dat project vóór de toetreding van Litouwen tot de Europese Unie wordt goedgekeurd. Het prejudiciële verzoek is gedaan in het kader van een geding tussen de Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (het agentschap voor het beheer van milieuprojecten van het ministerie voor Milieu van Litouwen; hierna: „agentschap”) en de UAB „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras” (voor de exploitatie van het centrum voor afvalbeheer van de regio Alytus opgerichte particuliere onderneming; hierna: „onderneming”).

### **Toepasselijke bepalingen**

*Verdrag betreffende de Europese Unie*

3. Volgens artikel 17, lid 1, VEU is een van de taken van de Commissie de uitvoering van de begroting van de Unie en het beheer van de programma's.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Verordening van 18 december 1995 (PB 1995, L 312, blz. 1).

### *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*

4. Artikel 312, lid 1, VWEU bepaalt onder meer dat de jaarlijkse begroting van de Unie het meerjarig financieel kader, dat de jaarlijkse maximumbedragen („plafonds”) vastlegt die in elk jaar van een bepaalde periode (thans 2014 tot en met 2020) mogen worden besteed aan verschillende beleidsdomeinen („begrotingsonderdelen”), in acht moet nemen. Het op grond van artikel 177 VWEU ingestelde Cohesiefonds levert een financiële bijdrage aan projecten op het gebied van milieu en trans-Europese netwerken in de sfeer van de vervoersinfrastructuur.<sup>3</sup>

### *Handvest van de grondrechten van de Europese Unie*

5. Artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie<sup>4</sup> waarborgt onder meer het recht van eenieder op behandeling van zijn zaken door de instanties van de Unie binnen een redelijke termijn.

### *Verordening nr. 2988/95*

6. Het overkoepelende doel van verordening nr. 2988/95 is om de financiële belangen van de Europese Unie als neergelegd in de algemene begroting van de Europese Unie, overeenkomstig de beginselen van een goed financieel beheer uitgevoerd door de Commissie, te beschermen.<sup>5</sup> In die context vermeldt de considerans dat: i) meer dan de helft van de uitgaven van de Unie via de lidstaten aan de begunstigden wordt uitbetaald; ii) schade aan de financiële belangen van de Europese Unie op alle beleidsgebieden moet worden bestreden, en iii) de Commissie en de lidstaten volgens het Unierecht moeten controleren of de begrotingsmiddelen van de Unie voor de vastgestelde doelen worden gebruikt.<sup>6</sup>

7. Volgens artikel 1, lid 1, wordt met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie een algemene regeling inzake homogene controles en administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het Unierecht ingevoerd. Artikel 1, lid 2, definieert een „onregelmatigheid” als „elke inbreuk op het [Unierecht] [...] die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de [Unie] of de door de [Unie] beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de [Unie] worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave”.

8. Artikel 3, lid 1, luidt:

„De verjaringstermijn van de vervolging bedraagt vier jaar vanaf de datum waarop de in artikel 1, lid 1, bedoelde onregelmatigheid is begaan. De sectoriële regelingen kunnen echter een kortere termijn bepalen, die niet minder dan drie jaar mag bedragen.

Voor voortdurende of voortgezette onregelmatigheden gaat de verjaringstermijn in op de dag waarop de onregelmatigheid is geëindigd. Bij meerjarige programma's loopt de verjaringstermijn in elk geval tot de dag waarop het programma definitief wordt afgesloten.

3 — In wezen stelt het beleid van de Unie inzake de economische en sociale samenhang zich in het bijzonder ten doel, de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus op het grondgebied van de Europese Unie te verkleinen en de „achterstand van de minst begunstigde regio's” aan te pakken. Zie dienaangaande artikel 174 VWEU.

4 — PB 2010, C 83, blz. 389 (hierna: „Handvest”).

5 — Zie de eerste overweging van verordening nr. 2988/95.

6 — Zie de tweede, de derde en de dertiende overweging van verordening nr. 2988/95.

De verjaring van de vervolging wordt gestuit door elke onderzoekshandeling of daad van vervolging van de onregelmatigheid door de bevoegde autoriteit, mits deze de betrokkene ter kennis is gebracht. Na de stuiting vangt een nieuwe verjaringstermijn aan.

De verjaring treedt echter in ieder geval in na verloop van een termijn die het dubbele bedraagt van de verjaringstermijn indien de bevoegde autoriteit binnen deze termijn geen sanctie heeft opgelegd, behoudens in geval van schorsing van de administratieve procedure overeenkomstig artikel 6, lid 1.”<sup>7</sup>

9. Artikel 3, lid 3, laat de lidstaten de vrijheid om een langere verjaringstermijn toe te passen dan de vier jaar genoemd in artikel 3, lid 1.

### *Cohesiefonds*

10. In december 2001, toen de Commissie een beschikking vaststelde ter goedkeuring van financiële steun voor een project ter ontwikkeling van een afvalbeheersysteem voor de regio Alytus<sup>8</sup>, waren de voorschriften van verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad tot oprichting van een Cohesiefonds<sup>9</sup> van kracht. Financiële bijstand voor kandidaat-lidstaten werd beheerst door verordening (EG) nr. 1267/1999 van de Raad tot instelling van een pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid.<sup>10</sup>

### Verordening nr. 1164/94

11. Verordening (EG) nr. 1164/94 beoogde met het oog op een deugdelijk beheer van het Cohesiefonds (hierna: „Fonds”) onder meer te zorgen voor de toepassing van doeltreffende methoden van evaluatie, toezicht en controle betreffende bijstandsverlening van de Gemeenschap, en maatregelen te bepalen die moesten worden genomen in geval van onregelmatigheden of wanneer niet werd voldaan aan de voorwaarden die bij goedkeuring van bijstand uit dat fonds waren bedongen.<sup>11</sup>

7 — Wanneer een lidstaat optreedt tegen een onregelmatigheid in de zin van de verordening, kan volgens artikel 6, lid 1, de oplegging van financiële sancties, zoals administratieve boeten, bij besluit van de bevoegde autoriteit worden geschorst indien tegen de betrokkene ter zake van dezelfde feiten een strafprocedure is ingesteld. De schorsing van de administratieve procedure heeft schorsing van de in artikel 3 bedoelde verjaringstermijn tot gevolg.

8 — In deze conclusie duid ik dit aan als „het materiële tijdstip”.

9 — Verordening van de Raad van 16 mei 1994 (PB 1994, L 130, blz. 1). Die verordening, zoals gewijzigd bij verordeningen (EG) nr. 1264/1999 (PB 1999, L 161, blz. 57) en (EG) nr. 1265/1999 (PB 1999, L 161, blz. 62), was van toepassing op projecten die op het materiële tijdstip in de lidstaten werden uitgevoerd. Verordening nr. 1164/94 is ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB 2006, L 210, blz. 25). Voor de goede orde dien ik erop te wijzen dat verordening nr. 1260/1999 algemene bepalingen inzake de structuurfondsen inhield, te weten voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, de afdeling Oriëntatie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw en het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij, zoals vermeld in artikel 2, lid 1, van die verordening. Financiële bijstand uit hoofde van de structuurfondsen is in de onderhavige zaak niet aan de orde. Volgens de overgangsbepaling van artikel 105 van verordening nr. 1083/2006 doet deze geen afbreuk aan de voortzetting noch aan de wijziging, met inbegrip van de gehele of gedeeltelijke intrekking, van bijstand met medefinanciering uit de structuurfondsen of van projecten met medefinanciering uit het Cohesiefonds die de Commissie heeft goedgekeurd op grond van verordening nr. 1164/94.

10 — Deze verordening van 21 juni 1999 (PB 1999, L 161, blz. 73), zoals gewijzigd bij verordeningen (EG) nr. 2382/2001 van 4 december 2001 (PB 2001, L 323, blz. 1) en (EG) nr. 2500/2001 van 17 december 2001 (PB 2001, L 342, blz. 1), was van toepassing op het materiële tijdstip. Verordening nr. 1267/1999 is vervolgens ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1085/2006 van de Raad van 17 juli 2006 tot invoering van een instrument voor pretoetredingssteun (IPA) (PB 2006, L 210, blz. 82). Zie verder punten 23 tot en met 28 hieronder.

11 — Zie de zevenentwintigste overweging van verordening nr. 1164/94.

12. Bij artikel 1, lid 1, van die verordening werd een Cohesiefonds opgericht. Krachtens artikel 1, lid 3, kon het fonds bijdragen in de financiering van projecten, van projectstadia of van groepen projecten die een coherent geheel vormden en in een duidelijke strategie pasten. Volgens artikel 2, lid 1, leverde het fonds financiële bijdragen aan projecten „op het gebied van het milieu en van transeuropese netwerken in de sfeer van de [vervoersinfrastructuur] in lidstaten [...]”. Overeenkomstig artikel 2, lid 5, kwam Litouwen vanaf de datum van toetreding tot de Europese Unie (1 mei 2004) tot en met 31 december 2006 in aanmerking voor bijstand uit het fonds.<sup>12</sup>

13. Artikel 3 droeg het opschrift „Voor bijstand in aanmerking komende acties”. Volgens artikel 3, lid 1, vormden milieuprojecten die bijdroegen tot het bereiken van de doelstellingen van het Verdrag, en met name projecten die vielen onder de prioriteiten van het communautaire milieubeleid, als vastgesteld in het vijfde beleidsplan en actieprogramma inzake milieu en duurzame ontwikkeling, maatregelen waarvoor bijstand kon worden verleend (hierna: „Cohesiefondsmaatregelen”). Financiële bijstand kon volgens artikel 3, lid 2, eveneens worden verleend voor voorbereidende studies voor projecten die voor bijstand in aanmerking kwamen en voor technische ondersteuningsmaatregelen, met inbegrip van voorlichtings- en publiciteitsacties.

14. Artikel 4 kende het Cohesiefonds financiële middelen toe voor de periode van 2000 tot en met 2006. Projecten behoeften goedkeuring in overeenstemming met de regels van artikel 10. De uit het fonds te financieren projecten werden door de Commissie vastgesteld in overleg met de begunstigde lidstaat die de aanvraag voor bijstand moest indienen overeenkomstig artikel 10, leden 1 en 2. Commissiebeschikkingen ter goedkeuring van onder meer projecten, gaven het bedrag van de financiële bijstand aan en stelden een financieringsplan vast, alsmede alle voor de uitvoering van die projecten nodige voorschriften en voorwaarden, overeenkomstig artikel 10, lid 6. De hoofdelementen van die beschikkingen werden volgens artikel 10, lid 7, bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

15. Artikel 11, lid 1, bepaalde dat de in de begroting opgenomen vastleggingskredieten (juridisch bindende toezeggingen voor de betaling van bedragen die niet noodzakelijkerwijs in hetzelfde jaar zouden plaatsvinden maar over verschillende financiële jaren konden worden gespreid) werden toegekend op basis van de beschikkingen waarbij de betrokken acties overeenkomstig artikel 10 werden goedgekeurd. Betalingsverplichtingen in verband met Cohesiefondsmaatregelen werden in de regel aangegaan in jaarlijkse tranches. De Commissie kon in passende gevallen echter betalingsverplichtingen aangaan voor het volledige toegekende bijstandsbedrag wanneer zij de beschikking tot toekenning van de bijstand vaststelde (artikel 11, lid 2).

16. De door de lidstaten te verrichten financiële controles werden beschreven in artikel 12, lid 1. Deze omvatten de volgende taken van de lidstaten:

„[...]”

- d) zij verklaren dat de aangiften van uitgaven die bij de Commissie worden ingediend, juist zijn en garanderen dat deze afkomstig zijn van op controleerbare bewijsstukken gebaseerde boekhoudsystemen;
- e) zij doen het nodige om onregelmatigheden te voorkomen en op te sporen, [...];

12 — Artikel 2, lid 5, werd in verordening nr. 1164/94 ingevoegd bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is geground (hierna: „Toetredingsakte”) (PB 2003, L 236, blz. 33).

- f) bij de afsluiting van elk project, elk projectstadium of elke groep projecten dienen zij bij de Commissie een verklaring in die is opgesteld door een persoon of dienst die functioneel onafhankelijk is van de aangewezen autoriteit.

[...]"

17. Bij de Toetredingsakte werd artikel 16 bis, lid 1, ingevoegd. Het bepaalde: „Maatregelen waarop op de datum van toetreding van [...] Litouwen [...] een besluit van de Commissie inzake bijstand uit hoofde van [verordening nr. 1267/1999] van toepassing is en die op die datum nog niet volledig zijn uitgevoerd, worden geacht door de Commissie krachtens deze verordening te zijn goedgekeurd. Tenzij in de leden 2 tot en met 5 wordt voorzien in een andere regeling, zijn de bepalingen betreffende de uitvoering van maatregelen die zijn goedgekeurd uit hoofde van onderhavige verordening van toepassing op die maatregelen”.

18. De uitvoeringsbepalingen voor verordening nr. 1164/94 waren neergelegd in bijlage II, die bestaat uit een reeks met „A” tot en met „K” aangeduide artikelen. Artikel A, lid 2, onder a), van bijlage II definieerde een „project” als: „een geheel van economisch onscheidbare werkzaamheden die een welomschreven technische functie vervullen en op duidelijk omschreven doelstellingen zijn gericht aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of het project aan het criterium dat in artikel 10, lid 5, eerste streepje, is vermeld, voldoet”.<sup>13</sup>

19. Volgens artikel C, lid 1, werden de betalingsverplichtingen ten laste van de begroting aangegaan op de grondslag van beschikkingen van de Commissie tot goedkeuring van de betrokken acties. De betalingsverplichtingen voor de eerste jaarlijkse tranche werden aangegaan wanneer de beschikking tot toekenning van de communautaire bijstand door de Commissie werd vastgesteld. De betalingsverplichtingen voor latere jaarlijkse tranches werden aangegaan op basis van het oorspronkelijke of het herziene financieringsplan voor het project, en in beginsel aan het begin van elk begrotingsjaar (artikel C, lid 2, onder a). De wijze waarop de betalingsverplichtingen worden aangegaan, werd aangegeven in de beschikkingen van de Commissie tot goedkeuring van de betrokken acties (artikel C, lid 4).

20. Artikel D, lid 1, luidde: „De financiële bijstand wordt uitbetaald overeenkomstig de aangegane betalingsverplichtingen aan de [bevoegde nationale autoriteit]. De uitbetaling kan geschieden in de vorm van voorschotten, tussentijdse betalingen of saldobetalingen. Tussentijdse betalingen en saldobetalingen hebben betrekking op werkelijk verrichte uitgaven, die moeten worden gestaafd met voldane facturen of boekingsbescheiden met gelijkwaardige bewijskracht.” Volgens artikel D, lid 2, onder d), werd het eindsaldo van de bijstand van de Unie, berekend op basis van de gecertificeerde en werkelijk betaalde uitgaven, uitgekeerd indien was voldaan aan zekere voorwaarden, onder meer dat uiterlijk zes maanden na de voltooiing een eindverslag over het project was ingediend bij de Commissie (derde streepje van artikel D, lid 2, onder d). Indien dat eindverslag *niet* binnen 18 maanden na de uiterste datum die in de beschikking tot toekenning van de bijstand voor de voltooiing van de werkzaamheden en van de betalingen was aangegeven, bij de Commissie zou zijn ingediend, kwam het gedeelte van de bijstand dat betrekking had op het onder de saldobetaling vallende gedeelte van het project, volgens artikel D, lid 3, te vervallen.<sup>14</sup>

13 — Het eerste streepje van artikel 10, lid 5, legde het criterium neer aan de hand waarvan wordt verzekerd dat projecten die financiële bijstand genoten van hoge kwaliteit waren.

14 — De documenten die volgens artikel D, lid 2, onder d), van bijlage II bij de Commissie moesten worden ingediend, waren: i) een betalingsaanvraag (tweede streepje); ii) een eindverslag (derde streepje); iii) een verklaring waarin de in de betalingsaanvraag en het verslag opgenomen gegevens worden bevestigd (vierde streepje), en iv) een afsluitingsverklaring waarin het afsluitende verslag is opgenomen (vijfde streepje in samenhang met artikel 12, lid 1, onder f). In deze conclusie zal ik die documenten samen aanduiden als de „voorgescreven documenten”.



21. Volgens artikel D, lid 5, kon worden uitbetaald aan de door de lidstaten aangewezen autoriteit of instantie, in de regel binnen twee maanden na de ontvangst van de ontvankelijke betalingsaanvraag.<sup>15</sup>

22. De autoriteiten van de lidstaten waren volgens artikel G, lid 3, van bijlage II verplicht om gedurende drie jaar na betaling van het eindsaldo door de Commissie bewijsstukken te bewaren. Krachtens artikel H, lid 1, van bijlage II was de Commissie verplicht om financiële correctiemaatregelen te treffen wanneer zij tot de conclusie was gekomen dat met betrekking tot de bijstand uit het Cohesiefonds sprake was geweest van een onregelmatigheid.

Verordening nr. 1267/1999

23. Op het materiële tijdstip was een pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid („Instrument for Structural Policies for Pre-accession”; hierna: „ISPA”), in de vorm van verordening nr. 1267/1999, onderdeel van de pretoetredingsstrategie van de Gemeenschap. Het volgde de benadering van het Cohesiefonds. De volgende in de considerans van verordening nr. 1267/1999 vermelde doelstellingen zijn met name relevant. Ten eerste voorzag de pretoetredingsstrategie in een instrument, dat erop gericht was de kandidaat-lidstaten aan de gemeenschappelijke infrastructuurnormen aan te passen en een financiële bijdrage te verstrekken voor „maatregelen op het gebied van het milieu en de vervoersinfrastructuur”. Ten tweede vergemakkelijkte de bijstandsverlening door de Gemeenschap in het kader van het ISPA de uitvoering in de kandidaat-lidstaten van het „acquis communautaire” op milieugebied en droeg het bij tot duurzame ontwikkeling. Ten derde moesten, met het oog op een deugdelijk beheer van de uit het ISPA verleende bijstand, doeltreffende methoden worden vastgesteld voor de beoordeling, het toezicht, de evaluatie en de controle, waarbij werd voorzien in maatregelen bij onregelmatigheden of niet-nakoming van de bij de verlening van de bijstand uit het ISPA gestelde voorwaarden.<sup>16</sup>

24. Het ISPA werd ingesteld bij artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1267/1999.

25. Artikel 2 droeg het opschrift „In aanmerking komende maatregelen”. Artikel 2, lid 1, bepaalde dat de uit het ISPA gefinancierde communautaire bijstand was bedoeld voor technisch en financieel zelfstandige projecten, onder meer „op het gebied van het milieu”. Artikel 2, lid 2, onder a), bood de mogelijkheid bijstand uit het ISPA te verlenen om begunstigde landen in staat te stellen aan de eisen van de milieuwetgeving van de Gemeenschap te voldoen en de doelstellingen van het partnerschap voor de toetreding te bereiken.<sup>17</sup> Gemeenschapsbijstand in het kader van het ISPA werd verleend van 2000 tot en met 2006.<sup>18</sup>

26. Volgens artikel 7, lid 1, werden de uit het ISPA te financieren maatregelen door de Commissie vastgesteld overeenkomstig de procedure van artikel 14.<sup>19</sup>

27. Volgens artikel 8, lid 1, verrichtte de Commissie overeenkomstig het Financieel Reglement<sup>20</sup> de uitgaven uit het ISPA op basis van een door haarzelf en het begunstigde land op te stellen financieringsmemorandum. De bepalingen in artikel 8, lid 1, onder a), van verordening nr. 1267/1999 betreffende betalingsverplichtingen en betalingen reflecteerden de bepalingen van artikel C, lid 2, van bijlage II van verordening nr. 1164/94.

15 — Ik vat de uitdrukking „ontvankelijke betalingsaanvraag” in artikel D, lid 5, aldus op dat de aanvraag wordt vergezeld door de voorgeschreven documenten, in het bijzonder die welke worden genoemd in punt 20 en voetnoot 14 hierboven.

16 — Overwegingen 4, 7 en 14.

17 — Zie punt 29 hieronder.

18 — Zie artikel 3.

19 — Volgens artikel 14 werd de Commissie bijgestaan door een comité, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door de Commissie.

20 — Het Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen (PB 1977, L 356, blz. 1) was van kracht toen de Commissie de oorspronkelijke ISPA-beschikking gaf.

28. Volgens artikel 9, lid 1, moest de Commissie van de begunstigde landen eisen dat zij nagingen of de door de Gemeenschap gefinancierde maatregelen op adequate wijze waren uitgevoerd, onregelmatigheden voorkwamen en als gevolg van een onregelmatigheid of verzuim verloren bedragen terugvorderden.<sup>21</sup> Volgens artikel 9, lid 5, diende de Commissie ervoor te zorgen dat de hand werd gehouden aan de beginselen van gezond financieel beheer, meer bepaald ten aanzien van de in bijlage III van verordening nr. 1267/1999 opgenomen elementen. Hiertoe behoorde het vereiste dat een centrale instantie werd aangewezen om als kanaal te fungeren voor de uit hoofde van het ISPA toegekende communautaire middelen. De verantwoordelijke autoriteiten moesten alle bewijsstukken inzake uitgaven voor projecten gedurende een periode van vijf jaar na de laatste betaling inzake een project beschikbaar houden. Ten slotte diende het financieringsmemorandum tussen de Commissie en elk begunstigd land bepalingen over financiële correcties ter zake van onregelmatigheden te bevatten.<sup>22</sup>

#### Besluit 2002/89

29. Partnerschappen voor de toetreding definiëren het kader van het toetredingsproces en bepalen de prioriteitsgebieden waar de kandidaat-lidstaten vooruitgang dienen te boeken, alsmede de details van de pretoetredingsbijstand.<sup>23</sup> Elk kandidaat-lidstaat stelt tevens een nationaal programma op voor de overname van het *acquis* van de Unie. De beginselen, prioriteiten, tussentijdse doelstellingen en voorwaarden voor Litouwen zijn opgenomen in de bijlage bij besluit 2002/89/EG van de Raad.<sup>24</sup> Punt 4 van die bijlage, met het opschrift „Prioriteiten en tussentijdse doelstellingen” vermeldde met betrekking tot het milieu dat onder die doelstellingen „[v]olledige omzetting van het acquis” was begrepen, alsmede „[v]erdere implementatie van het acquis, in het bijzonder wat betreft [...] afvalbeheer [...]”.

#### Verordening nr. 1386/2002

30. Volgens artikel 4 van verordening (EG) nr. 1386/2002 van de Commissie van 29 juli 2002 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad met betrekking tot de beheers- en controlesystemen en de procedure inzake financiële correcties betreffende uit het Cohesiefonds toegekende bijstand,<sup>25</sup> moesten de relevante controlesystemen procedures behelzen om na te gaan of de opgevoerde uitgaven daadwerkelijk waren gedaan en of het project daadwerkelijk was uitgevoerd.

31. Artikel 8, lid 2, onder b), i), bepaalde dat de betalingsautoriteit, alvorens een uitgavenstaat te certificeren (in overeenstemming met artikel 12, lid 1, onder d), van verordening nr. 1164/94 en artikel D, lid 2, onder d), vierde streepje, van bijlage II daarvan), zich onder meer ervan diende te vergewissen dat de uitgavenstaat enkel uitgaven omvatte die daadwerkelijk waren gedaan tijdens de in de bijstandsbeschikking vastgelegde, in aanmerking komende periode en die door voldane facturen of boekingsbescheiden met gelijkwaardige bewijskracht konden worden gestaafd.

21 — Artikel 9, lid 1, onder b), c) en d).

22 — Zie punten 1, 4 en 5 van bijlage III bij verordening nr. 1267/1999.

23 — Zie punten 14 en 15 van de conclusies van het Presidium naar aanleiding van de bijeenkomst van de Europese Raad in Luxemburg op 12 en 13 december 1997.

24 — Besluit van de Raad van 28 januari 2002 inzake de beginselen, prioriteiten, tussentijdse doelstellingen en voorwaarden van het partnerschap voor de toetreding met Litouwen (PB 2002, L 44, blz. 54); zie artikel 1.

25 — (PB 2002, L 201, blz. 5). Die verordening is ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en van verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (PB 2006, L 371, blz. 1).

Verordening nr. 16/2003

32. Verordening (EG) nr. 16/2003<sup>26</sup> stelde, volgens artikel 1 ervan, gemeenschappelijke regels vast ter bepaling van de subsidiabiliteit van uitgaven voor Cohesiefondsacties. Artikel 2 omschreef de voor de uitvoering verantwoordelijke instantie als de publiek- of privaatrechtelijke instantie die voor de organisatie van de aanbestedingen van het project verantwoordelijk was, zoals aangewezen in de beschikking van de Commissie tot toekenning van bijstand uit het Cohesiefonds.

33. Artikel 4 bepaalde dat alle uitgaven gedaan door de voor de uitvoering verantwoordelijke instantie op rechtens bindende contracten of overeenkomsten en/of documenten moesten zijn gebaseerd.

34. Artikel 5, lid 1, bepaalde:

„De voor de betaling van bijstand van de Gemeenschap in aanmerking te nemen uitgaven moeten daadwerkelijk zijn gedaan tijdens de in de beschikking van de Commissie vastgelegde, in aanmerking komende periode overeenkomstig artikel 8, lid 2, onder b), van [verordening nr. 1386/2002], en moeten rechtstreeks verband houden met het project. De in aanmerking te nemen uitgaven moeten betrekking hebben op door de lidstaat gecertificeerde betalingen die daadwerkelijk zijn gedaan door of voor rekening van deze lidstaat [...]; de uitgaven moeten worden gestaafd met vereffende facturen of met boekingsbescheiden met een vergelijkbare bewijskracht.”

35. Volgens artikel 7, lid 1, waren gedane uitgaven subsidiabel vanaf de datum waarop de Commissie de volledige bijstands aanvraag had ontvangen. Volgens artikel 7, lid 2, vermeldde de beschikking van de Commissie tot goedkeuring van het project de aanvang van de subsidiabiliteitsperiode. Artikel 8 bepaalde dat de (bij de beschikking van de Commissie vastgestelde) einddatum van de subsidiabiliteit betrekking had op de door de voor de uitvoering verantwoordelijke instantie gedane betalingen.<sup>27</sup>

36. Artikel 23, lid 1, bepaalde dat uitgaven voor de koop of bouw van installaties en materieel die bestemd waren om een permanent en vast onderdeel te vormen, subsidiabel waren op voorwaarde dat zij werden opgenomen in de inventaris van duurzaam materieel van de voor de uitvoering verantwoordelijke instantie en dat de betrokken uitgaven als kapitaaluitgaven werden behandeld overeenkomstig de algemeen aanvaardbare boekhoudkundige gebruiken.

Guidelines on the Closure of the Cohesion Fund and Ex-ISPA projecten 2000 to 2006

37. De „Guidelines on the Closure of the Cohesion Fund and Ex-ISPA projects 2000 to 2006” (richtsnoeren voor de afsluiting van projecten uitgevoerd in het kader van het Cohesiefonds en het vroegere ISPA; hierna: „richtsnoeren”)<sup>28</sup> zijn van toepassing op alle Cohesiefondsprojecten en vroegere ISPA-projecten die na 1 januari 2000 werden goedgekeurd. De uitdrukking „afsluiting van projecten” wordt gedefinieerd als de financiële afwikkeling van de uitstaande Unieverplichtingen door betaling van het saldo aan de aangewezen instantie of de opstelling van een debetnota en doorhaling van de verplichting tot betaling van het eindsaldo. In dit document wordt vervolgens opgemerkt dat afsluiting niet afdoet aan de verplichting van de verantwoordelijke instantie en de nationale autoriteiten om alle bewijsstukken van de uitgaven en controles gedurende drie jaar na de betaling door de Commissie van het eindsaldo te harer beschikking te houden.

26 — Verordening van de Commissie van 6 januari 2003 tot vaststelling van bijzondere uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad met betrekking tot de subsidiabiliteit van de uitgaven voor door het Cohesiefonds medegefinancierde acties (PB 2003, L 2, blz. 7). Die verordening is ingetrokken bij verordening nr. 1828/2006 van 16 januari 2007.

27 — Voor nadere details betreffende de Commissiebeschikking waarbij projecten worden goedgekeurd, zie punten 14 en 26 hierboven.

28 — Mededeling aan de Commissie van mevrouw Hübner, SEC(2007), definitieve versie van 23 april 2008.



## Feiten, procedure en de prejudiciële vragen

38. Het agentschap is de instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de ontwikkeling van een afvalbeheersysteem voor de regio Alytus in Litouwen (hierna: „project” of „bouwproject”). Het was de verweerder in eerste aanleg (appellant voor de verwijzende rechter) en de aanbestedende dienst voor de plaatsing van de overheidsopdrachten voor het bouwproject. De onderneming was in eerste aanleg de verzoekster (verweester voor de verwijzende rechter) en de uiteindelijke begunstigde van de door de Commissie verleende bijstand.

39. Op 13 december 2001 stelde de Commissie een beschikking vast waarbij bijstand werd verleend aan het bouwproject (hierna: „oorspronkelijke ISPA-beschikking”). Op dezelfde dag ondertekende zij ook het desbetreffende financieringsmemorandum (hierna: „financieringsmemorandum”). Litouwen ondertekende dat document op 14 maart 2002. In dat financieringsmemorandum werd 31 december 2004 genoemd als de einddatum van het project; door het agentschap voor uitvoering van het project verrichte betalingen dienden uiterlijk op 31 december 2006 te zijn voldaan. De Litouwse autoriteiten dienden het overheidsauditverslag dat moest worden ingediend alvorens de Commissie het eindsaldo van de financiële bijstand kon betalen, uiterlijk zes maanden na die datum aan de Commissie over te leggen.

40. Op 10 november 2004 ondertekenden het agentschap en de onderneming het ISPA/cohesieprogramma betreffende de uitvoering van de overeenkomst tot toewijzing van taken en verantwoordelijkheden tussen het agentschap en de onderneming, inzake het beheer van de middelen van het Cohesiefonds bij de uitvoering van het ontwikkelingsproject. Op 27 december 2004 stelde de Commissie een beschikking vast tot wijziging van het financieringsmemorandum, onder andere bestaande uit de toevoeging van het volgende lid aan artikel 2: „5. Aan het project gerelateerde uitgaven komen in aanmerking tot 31 december 2008”. Artikel 2 van het financieringsmemorandum werd dienovereenkomstig als volgt gewijzigd: „Einddatum: 31 december 2008”.

41. De aanvraag voor bijstand uit het Cohesiefonds werd ingediend door het ministerie van Financiën en het agentschap. In zijn hoedanigheid van aanbestedende dienst organiseerde het agentschap een aanbestedingsprocedure met betrekking tot het project. Tussen 22 april 2004 en 6 december 2006 ondertekenden het agentschap, de onderneming en enkele andere particuliere aannemers overeenkomsten voor overheidsopdrachten.<sup>29</sup>

42. Op 17 december 2009 stelde het nationale auditbureau van Litouwen het overheidsauditverslag op.

43. Op 28 maart 2013 gaf het agentschap vier „conclusies” betreffende de subsidiabiliteit van enkele uitgaven voor het project in het kader van de overeenkomsten voor overheidsopdrachten, gebaseerd op het feit dat de onderneming geen bewijs kon leveren voor de verwerving van activa op lange en korte termijn volgens artikel 5, lid 1, en artikel 23 van verordening nr. 16/2003 en artikel 8, lid 2, onder b), van verordening nr. 1386/2002 (hierna: „uitvoeringsverordeningen”). Op 29 maart 2013 stelde de directeur van het agentschap besluiten vast (hierna: „bestreden besluiten”) waarbij de onderneming verplicht werd de niet-subsidiabel verklaarde bedragen terug te betalen.

44. Op 31 mei 2013 diende het ministerie van Financiën van Litouwen een bijgewerkt verzoek om definitieve betaling van het project in bij de Commissie, voor een eindsaldo van 826 069,28 EUR. Het ministerie van Financiën deelde de Commissie mee dat wegens de aanhangige rechterlijke procedure met betrekking tot het bouwproject mogelijkwijs een niet in aanmerking komende uitgave van 40 276,31 EUR niet in mindering was gebracht op het bij de Commissie ingediende bijgewerkte verzoek om definitieve betaling.

29 — De particuliere aannemers zijn UAB „Alkesta”, UAB „Skirnuva” met UAB „Parama”, en UAB „Dzūkijos statyba”. Ik zal de gesloten contracten aanduiden als „openbare-aanbestedingsovereenkomsten”.

45. Op 5 november 2013 kwam de onderneming in rechte op tegen de bestreden besluiten en verzocht om de nietigverklaring ervan. Dit verzoek werd in eerste aanleg gegrond verklaard met de motivering dat de verjaringstermijn van vier jaar in de eerste alinea van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 van toepassing was. Aangezien de verjaringstermijn geacht werd te zijn aangevangen op 31 december 2008 (de einddatum van het project volgens artikel 2 van het gewijzigde financieringsmemorandum), was de gevolgtrekking dat deze was verstreken op 31 december 2012, vóór de vaststelling van de bestreden besluiten.

46. Het agentschap stelde op 28 mei 2014 bij de verwijzende rechter tegen deze uitspraak beroep in. Bij brief van 14 juli 2014 bracht het ministerie van Financiën de Commissie op de hoogte van de bijgewerkte versie van het overheidsauditverslag betreffende het project (van 17 december 2009), vergezeld van de verklaring van definitieve afsluiting (beide documenten droegen als datum 25 juni 2014).<sup>30</sup>

47. In de beroepsprocedure verzocht de verwijzende rechter bij beschikking het agentschap en de onderneming om informatie en gegevens aangaande de voltooiing van het project, alsmede om opheldering en opmerkingen met betrekking tot de toepassing van verordening nr. 2988/95. De verwijzende rechter merkte op dat er met name onduidelijkheid bestond over de volgende punten: i) de datum van de voltooiing van het project; ii) hoe hoog het uitstaande bedrag was en wanneer het moest worden betaald, en iii) de betekenis van de woorden „programma”, „maatregel” en „project” die in het dossier bij de verwijzende rechter afwisselend worden gebruikt.

48. Het agentschap gaf aan dit verzoek gehoor door de verwijzende rechter nieuwe gegevens te verstrekken. Het agentschap legde met name een brief van 30 april 2015 van het ministerie van Financiën over. Die brief gaf aan dat het voor het project verschuldigde saldo nog niet van de Commissie was ontvangen.

49. In de procedure voor de verwijzende rechter betoogde het agentschap dat het project nog niet was afgerond en dat de verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 nog niet was ingegaan. Het verwijst tevens naar de in punt 37 hierboven vermelde definitie van „afsluiting van projecten”.

50. Bij brief van 26 juni 2015 sloot de Commissie het project af. Zij constateerde dat de non-subsidiabele uitgaven in totaal 106 225,67 EUR bedroegen. De Commissie merkte vervolgens op: „dat aangezien sprake is van voldoende overschrijding van de subsidiabele bedragen („overbooking”), de onregelmatige uitgaven niet van invloed zijn op de berekening van de eindbetaling. Wat de begroting van de Europese Unie betreft, kunnen de dossiers inzake de onregelmatigheden derhalve worden gesloten. Het saldo van de vastleggingen ten laste van [het Cohesiefonds] zal volledig worden uitgekeerd”.<sup>31</sup>

51. De verwijzende rechter achtte voor een beslissing in het hoofdgeding een uitspraak van het Hof nodig over de vragen of financiële gemeenschapssteun voor het bouwproject viel onder het begrip „meerjarig programma” voor de toepassing van artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95, of de verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 in het hoofdgeding van toepassing was en, zo ja, of deze was verstreken. Daarom heeft hij bij beslissing van 10 juli 2015 het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Wat vormt een ‚meerjarig programma’ in de zin van artikel 3, lid 1, van [verordening nr. 2988/95]?

30 — Na de verstrekking van die nadere informatie verrichtte het agentschap een nieuw onderzoek naar onregelmatigheden bij de declaratie bij de Commissie van uitgaven voor het project; twee gerechtelijke procedures dienaangaande waren nog aanhangig toen de verwijzende rechter besloot om prejudiciële vragen te stellen. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt evenwel dat die andere procedures geen betrekking hebben op de kwesties in het hoofdgeding.

31 — Ik vat de term „overbooking” zoals gebruikt in de brief van de Commissie van 26 juni 2015 op als verwijzing naar de uitgaven die de maximaal subsidiabele bedragen overschrijden.

- 2) Komen projecten als [het project] overeen met het concept van een ‚meerjarig programma‘ in de zin van artikel 3, lid 1, van [verordening nr. 2988/95]?
- 3) Indien de tweede vraag bevestigend moet worden beantwoord, wat moet dan worden beschouwd als het tijdstip waarop de verjaringstermijn voor de vervolging in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 moet aanvangen?”

52. De Griekse en de Litouwse regering hebben, evenals de Commissie, schriftelijke opmerkingen ingediend; alle hebben ter terechtzitting van 7 september 2016 pleidooi gehouden.

## Beoordeling

### *Opmerkingen vooraf*

53. De oorspronkelijke ISPA-beschikking werd vastgesteld op 13 december 2001 en het financieringsmemorandum werd ondertekend op 14 maart 2002. Het project ging derhalve van start voordat Litouwen op 1 mei 2004 toetrad tot de Europese Unie. Omdat het bouwproject op die datum evenwel niet was voltooid, wordt de afsluiting en met name de financiële afwikkeling (betaling van het saldo volgens de uitstaande vastlegging aan het agentschap uit de Uniebegroting) beheerst door de bepalingen inzake het Cohesiefonds in verordening nr. 1164/94.<sup>32</sup>

54. Met betrekking tot de overeenkomsten voor overheidsopdrachten<sup>33</sup> merkt de verwijzende rechter voorts op, te hebben geconstateerd dat de onderneming geen documentatie heeft verstrekt ten bewijze dat uitgaven daadwerkelijk hadden plaatsgevonden (gedurende de in de oorspronkelijke ISPA-beschikking gedefinieerde subsidiabiliteitsperiode) in overeenstemming met artikel 5, lid 1, en artikel 23, lid 1, van verordening nr. 16/2003, in samenhang met artikel 8, lid 2, onder b), van verordening nr. 1386/2002.<sup>34</sup>

55. De onderneming is een marktdeelnemer in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95.<sup>35</sup> Een nalaten om uitgaven te certificeren volgens de vereisten van de uitvoeringsverordeningen, vormt een inbreuk op het Unierecht „waardoor de algemene begroting van de [Unie] [wordt of zou] kunnen worden benadeeld”.

56. Artikel 12, lid 1, onder d), van verordening nr. 1164/94 verlangt dat de aangifte van uitgaven juist is en dat wordt gegarandeerd dat deze afkomstig zijn van op controleerbare bewijsstukken gebaseerde boekhoudsystemen. Over de afsluiting van projecten bepaalt artikel D, lid 2, onder d), van bijlage II van die verordening verder dat het eindsaldo van de Uniebijstand moet worden berekend op basis van gecertificeerde werkelijk betaalde uitgaven.

32 — Zie artikel 16 bis van verordening nr. 1164/94. Met betrekking tot de afsluiting van projecten, zie de in punt 37 hierboven genoemde richtsnoeren. Hoewel de oorspronkelijke ISPA-beschikking is vastgesteld krachtens verordening nr. 1267/1999, zal ik in mijn bespreking verwijzen naar de bepalingen van verordening nr. 1164/94, aangezien met name de uitvoeringsbepalingen in bijlage II daarbij, de afsluiting van het onderhavige project beheersen. Ik zal derhalve alleen naar verordening nr. 1267/1999 verwijzen wanneer hiervoor een specifieke noodzaak bestaat.

33 — Zie punt 41 en voetnoot 29 hierboven.

34 — Zie de in punt 43 hierboven vermelde conclusies.

35 — Als ontvanger van middelen uit de Uniebegroting kan de onderneming voor de toepassing van verordening nr. 2988/95 worden aangemerkt als marktdeelnemer. Zie bijvoorbeeld arrest van 21 december 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* (C-465/10, EU:C:2011:867, punt 45).

57. Het staat vast dat de verjaringstermijn voor projecten uit hoofde van het vroegere ISPA of het Cohesiefonds niet wordt beheerst door bijzondere sectorale voorschriften. Ik ben derhalve van oordeel dat het nalaten van de onderneming om uitgaven gedaan in verband met de overeenkomsten voor de overheidsopdracht te certificeren conform de uitvoeringsverordeningen, een onregelmatigheid in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 vormt. De regels in artikel 3, lid 1, van die verordening die de werking van de verjaringstermijn beheersen zijn derhalve van toepassing.

#### *Eerste en tweede vraag*

58. Met zijn eerste vraag verzoekt de verwijzende rechter om aanwijzingen betreffende de uitlegging van de term „meerjarig programma” in de tweede alinea van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95. Met de tweede vraag wenst hij te vernemen of het project voor de toepassing van die bepaling als een zodanig programma moet worden aangemerkt. Aangezien de beide vragen nauw verband houden, zal ik deze samen bespreken.

59. Mijns inziens is het nodig om, bij ontbreken van een definitie van „meerjarig programma” in verordening nr. 2988/95, die uitdrukking vooreerst te bezien in het licht van de context waarin deze wordt gebruikt en van de doelstellingen van de verordening.<sup>36</sup>

60. De term „meerjarig programma” behoort niet tot de spreektaal. Het is eerder een technische term die gebruikt kan worden voor financiële planning op een niveau als dat van de Uniebegroting.

61. In die context zou het begrip meerjarig programma onderscheiden moeten worden van het meerjarig financieel kader (genoemd in artikel 312 VWEU).<sup>37</sup> De algemene uitdrukking „meerjarig programma” verwijst naar het brede scala van beleidsgebieden van de Unie die worden uitgevoerd door middel van fondsen die door tussenkomst van de lidstaten financiële steun bieden aan begunstigen. De Cohesiefonds- en vroegere ISPA-projecten zijn voorbeelden van zulke „programma’s”. Maar hoe zit het met de kwalificatie „meerjarig”?

62. De Commissie betoogt dat het woord „meerjarig” doelt op een periode van meer dan één jaar.

63. Dit klopt uiteraard, maar mijns inziens zou de voor de toepassing van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 bedoelde periode ten minste twee jaar moeten bedragen. Ten eerste komt een periode van een jaar plus een deel van het eropvolgende jaar minder overeen met wat men zich voorstelt bij „meerjarig”. Ten tweede is dit standpunt terug te vinden in het wettelijke stelsel voor de toekenning van budgettaire vastleggingen.<sup>38</sup> Volgens verordening nr. 1164/94 werden betalingsverplichtingen ten laste van de begroting voor onder meer projecten die twee jaar of langer duren, in de regel in jaarlijkse tranches aangegaan. De betalingsverplichtingen voor de eerste jaarlijkse tranche werden aangegaan wanneer de beschikking tot toekenning van de financiële bijstand door de Commissie werd vastgesteld. De betalingsverplichtingen voor latere jaarlijkse tranches werden

36 — Zie arrest van 16 juli 2015, Maistrellis (C-222/14, EU:C:2015:473, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 — Artikel 312, lid 1, VWEU bepaalt dat het meerjarig financieel kader: i) een ordelijke ontwikkeling van de uitgaven van de Unie binnen de grenzen van haar eigen middelen beoogt te waarborgen; ii) wordt vastgesteld voor een periode van ten minste vijf jaar, en iii) in de jaarlijkse begroting van de Unie in acht wordt genomen. Het is niet de begroting zelf. Het concept van het meerjarig financieel kader werd op 1 december 2009 bij het Verdrag van Lissabon opgenomen in de Verdragen. Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PB 2012, L 298, blz. 1) voerde aanvullende bepalingen in, om het Financieel Reglement af te stemmen op de veranderingen ingevolge het Verdrag van Lissabon [zie het voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de jaarlijkse begroting van de Unie, COM(2010) 815 definitief]. Ik vat dit aldus op, dat het meerjarig financieel kader een handvat biedt voor financiële planning en budgettaire discipline, dat beoogt te waarborgen dat de uitgaven van de Unie voorspelbaar zijn en de overeengekomen maxima niet overschrijden.

38 — Juridisch bindende toezeggingen om geld uit te geven, dat niet per definitie in hetzelfde jaar zal worden uitgekeerd maar over meerdere jaren kan worden gespreid; zie artikel 11 van verordening nr. 1164/94, vermeld in punt 15 hierboven.

aangegaan op basis van het financieringsmemorandum voor het betrokken project.<sup>39</sup> Dat stelsel van betalingsvastleggingen wordt in het voorstel van de Commissie tot oprichting van een pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid omschreven als een „eenvoudiger en doeltreffender regeling”, die wordt toegepast op basis van „meerjarenprojecten”.<sup>40</sup>

64. De term „programma” is ruim genoeg om zowel de werkingssfeer van het Uniebeleid (de ISPA-strategie en het Cohesiefonds) als de in de lidstaten genomen maatregelen ter uitvoering van dat beleid, zoals de ontwikkelingsprojecten, te omvatten.

65. Heeft de tweede alinea van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 beide soorten programma’s op het oog?

66. Naar mijn mening niet.

67. Artikel 1, lid 2, van die verordening definieert een onregelmatigheid als een inbreuk op het Unierecht bestaande uit een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Unie kan worden benadeeld. Dat is een verwijzing naar maatregelen die zijn ingevoerd om Uniebeleid in de lidstaten ten uitvoer te leggen door de verlening van bijstand aan begunstigden. De onderneming in het hoofdgeding is een voorbeeld van wat onder een begunstigde moet worden verstaan.

68. De eerste, de tweede en de derde overweging van verordening nr. 2988/95 bevestigen de opvatting dat de term „meerjarig programma” in de tweede alinea van artikel 3, lid 1, doelt op projecten die zijn ingesteld om Uniebeleid ten uitvoering te leggen.<sup>41</sup> De uitbetaling aan begunstigden uit middelen van de Unie die worden beheerd door de bevoegde autoriteiten van lidstaten, vindt plaats in het kader van zulke projecten.

69. Verordening nr. 2988/95 geldt voor dit niveau. De verordening is naar mijn mening niet bedoeld voor het niveau waarop het meerjarig financieel kader de uitgaven voor het hele scala van de beleidsprogramma’s van de Unie, met inbegrip van het Cohesiefonds, vastlegt.

70. De verwijzende rechter vraagt met name of de woorden „maatregelen” en „project” zijn begrepen in de betekenis van meerjarig *programma* in de tweede alinea van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95.

71. Mijns inziens vallen beide onder het concept van een „meerjarig programma”.

72. Met betrekking tot het Cohesiefonds bevestigt artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1164/94, dat bijstand kan worden verleend voor projecten, projectstadia of groepen van projecten. Artikel 3 beschrijft de maatregelen die voor bijstand in aanmerking komen. Uit artikel 3, lid 2, volgt dat bijstand eveneens beschikbaar is voor bijkomende activiteiten, zoals voorbereidende studies voor projecten die voor bijstand in aanmerking kwamen en voor technische ondersteuningsmaatregelen, met inbegrip van voorlichtings- en publiciteitsacties.<sup>42</sup>

39 — Zie artikel C, lid 2, onder a), van bijlage II bij verordening nr. 1164/94.

40 — Commissievoorstel van 18 maart 1998 voor een verordening (EG) van de Raad tot oprichting van een pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid, COM(1998) 138 def., blz. 7.

41 — Zie punt 6 hierboven.

42 — Zie verordening nr. 1164/94, artikel 3, lid 2, eerste en tweede streepje. Zie voorts de definitie van een „project” in artikel A, lid 2, van bijlage II bij die verordening.



73. De betekenis van het woord „maatregelen” is binnen het wettelijke kader van verordening nr. 1164/94 derhalve ruimer dan die van het woord „projecten”. Het omvat projecten, projectstadia, groepen van projecten, alsmede de bijkomende activiteiten genoemd in artikel 3, lid 2, van die verordening.<sup>43</sup>

74. Volgens de verwijzende rechter zijn de woorden „maatregel”, „project” en „programma” inwisselbaar in de oorspronkelijke ISPA-beschikking, de wijzigingsbeschikking van 27 december 2004 en het financieringsmemorandum. Consistentie in de terminologie in die stukken zou hebben bijgedragen tot een helderder begrip. Niettemin volgt uit de wetgeving dat zowel „maatregel” als „project” binnen het concept valt van een „programma” in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95.

75. Wat betreft de vraag of het onderhavige ontwikkelingsproject ook binnen het begrip „meerjarig programma” in de zin van die bepaling valt, is het antwoord mijns inziens, om de volgende redenen, bevestigend.

76. Ten eerste gaat het om een milieuproject als bedoeld in artikel 2, lid 1, en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1164/94 [zie tevens artikel A, lid 2, onder a), van bijlage II]. De aard van het onderhavige project (de aanleg van een afvalbeheersysteem voor de regio Alytus) stemt overeen met de vereisten van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1267/1999, in de zin dat het Litouwen in staat stelde te voldoen aan het *acquis* van de Unie op milieugebied, met name wat betreft het afvalbeheer, en aan de doelstellingen van het partnerschap voor de toetreding.<sup>44</sup>

77. Ten tweede was het project ingesteld in overeenstemming met artikel 7, lid 1, en artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1267/1999. In de oorspronkelijke ISPA-beschikking van 13 december 2001 werd de einddatum van het bouwproject geraamd op 31 december 2004. Het zou dus voltooid moeten worden in een periode van drie jaar (plus nog twee jaar waarin de betalingen werden afgehandeld). De Commissie nam op 27 december 2004 evenwel een beschikking tot wijziging van het financieringsmemorandum in die zin dat de geraamde einddatum van het bouwproject werd verschoven naar 31 december 2008. Volgens artikel 8, lid 1, onder a), van verordening nr. 1267/1999, zouden de betalingsverplichtingen in jaarlijkse tranches worden voldaan tijdens de periode tussen die beschikking tot de einddatum. Er golden dus vastleggingen voor een periode die zich uitstrekte van de oorspronkelijke ISPA-beschikking van 13 december 2001 tot en met 31 december 2008. Dat is duidelijk een meerjarige periode.

78. Ten slotte moest het ontwikkelingsproject, om voor Uniebijstand uit hoofde van verordening nr. 1267/1999 in aanmerking te komen, voldoende omvangrijk zijn om een aanzienlijke uitwerking te hebben op het gebied van de milieubescherming.<sup>45</sup> In combinatie met de periode genoemd in de Commissiebeschikkingen tot goedkeuring van de steun en het financieringsmemorandum (zoals gewijzigd), bevestigt dit dat het ontwikkelingsproject binnen het concept van een meerjarig programma valt.

79. Mijn oordeel is dat een project onder het begrip „meerjarig programma” als bedoeld in artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95 valt, wanneer financiële gemeenschapssteun is verleend uit hoofde van verordening nr. 1267/1999 voor een project dat: i) een voor bijstand in aanmerking komende maatregel vormt in de zin van artikel 2, lid 2, van die verordening; ii) is ingesteld uit hoofde van een Commissiebeschikking en een financieringsmemorandum dat door de Commissie in overleg met de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat is vastgesteld, en iii) ten

43 — Zie bijvoorbeeld artikel C, lid 1, van bijlage II bij verordening nr. 1164/94 betreffende betalingsvastleggingen.

44 — Zie punt 4 van de bijlage bij besluit 2002/89, waar onder het opschrift „Milieu” wordt aangegeven dat volledige omzetting van het acquis communautaire, met name implementatie ervan met betrekking tot het afvalbeheer, behoorde tot de in het partnerschap voor de toetreding met Litouwen vastgestelde prioriteiten en tussentijdse doelstellingen.

45 — Zie artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1267/1999.

uitvoer werd gelegd gedurende een periode van ten minste twee jaar. Afhankelijk van de beslissing door de verwijzende rechter dat een project als de ontwikkeling van een afvalbeheersysteem voor de regio Alytus in Litouwen aan deze criteria voldoet, kan een dergelijk project een meerjarig programma in de zin van verordening nr. 2988/95 vormen.

### *Derde vraag*

#### Algemene opmerkingen

80. Voor het geval dat de ontwikkeling van een afvalbeheersysteem voor de regio Alytus onder het begrip „meerjarig programma” in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95 valt, wenst de verwijzende rechter met de derde vraag te vernemen op welk tijdstip de verjaringstermijn volgens die bepaling aanvangt.

81. In het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen de Unierechters en de nationale rechters overeenkomstig artikel 267 VWEU, staat het in beginsel aan de nationale rechter om te onderzoeken of in de bij hem aanhangige zaak aan de feitelijke voorwaarden voor toepassing van een voorschrift van de Unie is voldaan, en kan het Hof in zijn uitspraak op een verzoek om een prejudiciële beslissing in voorkomend geval preciseringen geven teneinde de nationale rechter bij zijn uitlegging te leiden.<sup>46</sup> Dit Hof heeft derhalve tot taak de nationale rechter een voor de oplossing van het bij hem aanhangige geding nuttig antwoord te geven. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen in voorkomend geval te herformuleren.<sup>47</sup> Het staat aan de nationale rechter om de aan het hoofdgeding ten grondslag liggende feiten vast te stellen en daaruit de consequenties te trekken voor de door hem te geven beslissing.

82. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat de verwijzende rechter wenst vast te stellen hoe de verjaringstermijn in artikel 3, lid 1, moet worden toegepast op het geschil in het hoofdgeding. Zoals volgt uit mijn conclusie in punt 79 hierboven, ben ik van oordeel dat het bouwproject inderdaad een meerjarig programma in de zin van die bepaling is. Artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95 bepaalt: „Bij meerjarige programma’s loopt de verjaringstermijn in elk geval tot de dag waarop het programma definitief wordt afgesloten.” Om vast te stellen hoe die verjaringstermijn hier moet worden toegepast, dient derhalve de uitdrukking „definitief afgesloten” te worden onderzocht. Volgens de formulering van die bepaling is bij meerjarige programma’s niet de aanvang van de verjaringstermijn van beslissende betekenis, maar het einde ervan.

83. Met een antwoord op de vraag van de verwijzende rechter welk tijdstip geacht moet worden het begin van de verjaringstermijn te vormen, kan derhalve niet worden bepaald of de directeur van het agentschap de bestreden besluiten heeft vastgesteld vóór het verstrijken van de verjaringstermijn in het geval van een meerjarig programma als bedoeld in de tweede alinea van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95. Een ruimere benadering van de derde vraag, door vast te stellen hoe de verjaringstermijn in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 moet worden toegepast op de onregelmatigheid waarop het hoofdgeding betrekking heeft, is nodig. Om de verwijzende rechter van een meer volledig antwoord te voorzien, zal ik eveneens onderzoeken hoe de in het hoofdgeding bedoelde onregelmatigheid of onregelmatigheden moeten worden gekwalificeerd en hoe de verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, toepasselijk kan zijn in de bijzondere omstandigheden van de onderhavige zaak (zie punten 86 tot en met 95 hieronder).

46 — Zie arrest van 11 november 2010, Danosa (C-232/09, EU:C:2010:674, punten 33 en 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47 — Zie onder meer arrest van 17 januari 2013, Hewlett-Packard Europe (C-361/11, EU:C:2013:18, punt 35).

84. Verder blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de feitelijke achtergrond van het geschil voor de verwijzende rechter nog steeds onduidelijk is. De data en de opeenvolging van de gebeurtenissen die tot de afsluiting van het onderhavige project hebben geleid, staan vast. Uit de verwijzingsbeslissing wordt echter niet duidelijk of de Litouwse autoriteiten een regeling met de Commissie hebben getroffen wat betreft de afsluiting van het project, die de late overlegging van de voorgeschreven documenten zou rechtvaardigen; of die eventuele regeling beantwoordde aan de voorschriften in verordening nr. 1164/94 en de richtsnoeren, wordt in de verwijzingsbeslissing niet vastgesteld.<sup>48</sup>

85. Ik zal de toepassing van de verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 bespreken in het licht van deze factoren.

Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95

86. Naar vaste rechtspraak van het Hof voert verordening nr. 2988/95 „een algemene regeling inzake homogene controles en administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het [Unie]recht” in, met het doel „de fraude waardoor de financiële belangen van de [Unie] worden geschaad, op alle beleidsgebieden te bestrijden”.<sup>49</sup>

87. De verjaringstermijn in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 strekt ertoe de rechtszekerheid van de marktdeelnemers te waarborgen.<sup>50</sup> Dat beginsel verlangt met name dat de rechten en verplichtingen van marktdeelnemers jegens de nationale autoriteit niet gedurende onbepaalde tijd in het ongewisse blijven; dat er een verjaringstermijn van toepassing is met betrekking tot de onregelmatigheid in kwestie; dat die termijn op voorhand is vastgesteld, en dat de eventuele regels voldoende voorzienbaar zijn voor de betrokken marktdeelnemer.<sup>51</sup>

88. Voor wat ik zal aanduiden als „opzichzelfstaande onregelmatigheden” voorziet artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 in een verjaringstermijn van vier jaar vanaf het moment dat de onregelmatigheid is begaan, waarbinnen een procedure kan worden ingesteld. Voor voortdurende of voortgezette onregelmatigheden bedraagt de verjaringstermijn vier jaar vanaf de dag waarop de onregelmatigheid is beëindigd.<sup>52</sup> Een onregelmatigheid is „voortdurend” wanneer het nalaten dat aan de oorsprong van de inbreuk op het Unierecht ligt, voortduurt.<sup>53</sup> Een onregelmatigheid is „voortgezet” in de zin van die bepaling, wanneer zij wordt begaan door een ondernemer die economische voordelen haalt uit een geheel van soortgelijke handelingen die inbreuk maken op dezelfde bepaling van het recht van de Unie.<sup>54</sup> Opzichzelfstaande onregelmatigheden moeten onderling in de tijd voldoende nauw met elkaar verbonden zijn om als voortgezette onregelmatigheden beschouwd te kunnen worden. Van een dergelijk verband is sprake wanneer de periode tussen elke onregelmatigheid korter is dan de algemene verjaringstermijn van vier jaar.<sup>55</sup> Binnen het stelsel van artikel 3, lid 1, bedraagt de algemene verjaringstermijn vier jaar. Afgezien daarvan kan het Hof mijns inziens (zelfs wanneer de onregelmatigheid (of onregelmatigheden) aan de orde in het hoofdgeding niet in het kader van een meerjarig programma hebben plaatsgevonden), bij ontbreken van de nodige feitelijke gegevens, niet nader aangeven of in de onderhavige zaak sprake is van voortdurende of voortgezette onregelmatigheden.

48 — Zie punt 47 hierboven.

49 — Zie arrest van 11 juni 2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook de derde overweging van verordening nr. 2988/95.

50 — Zie arrest van 11 juni 2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, punt 24).

51 — Zie arrest van 5 mei 2011, Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading (C-201/10 en C-202/10, EU:C:2011:282, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 — Zie arrest van 11 juni 2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, punt 21).

53 — Zie arrest van 2 december 2004, José Peix/Commissie (C-226/03 P, EU:C:2004:768, punt 17).

54 — Zie arrest van 11 juni 2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55 — Zie arrest van 11 juni 2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, punt 52).

89. Voor meerjarige programma's geldt een bijzondere verjaringstermijn. Daar loopt de termijn tot het programma „definitief wordt afgesloten”. De woorden „de verjaringstermijn” in artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95 kunnen gelezen worden in de zin dat de verjaringstermijn voor meerjarige programma's in het algemeen vier jaar bedraagt, maar in elk geval doorloopt tot het programma in kwestie, wanneer dit een duur van meer dan vier jaar heeft, definitief is afgesloten. Gezien het feit dat verordening nr. 2988/95 algemene regels geeft voor (meerjarige programma's in) een scala van sectoren, wekt het geen verbazing dat de wetgevende macht geen specifiek aantal jaren heeft aangegeven.

90. Die uitlegging lijkt me in overeenstemming met het specifieke doel van de regel in artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95 ten aanzien van meerjarige programma's. Voor zulke programma's wordt de verjaringstermijn namelijk niet bepaald door het tijdstip waarop de onregelmatigheid wordt begaan of beëindigd. Evenmin is de verjaringstermijn beperkt tot een periode van vier jaar. Anders dan in het geval van opzichzelfstaande onregelmatigheden en voortdurende of voortgezette onregelmatigheden, is de verjaringstermijn voor meerjarige programma's gekoppeld aan de definitieve afsluiting van het programma in kwestie. Dit brengt mee dat deze langer kan zijn dan de algemene termijn van vier jaar.

91. Het Hof heeft ten aanzien van de term „onderzoekshandeling of daad van vervolging” in de zin van artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 2988/95, geoordeeld dat de functie van verjaringstermijnen om de rechtszekerheid te bevorderen niet volledig zou worden vervuld indien de verjaringstermijn kan worden gestuit door *elke* algemene controlehandeling van de nationale overheid, zonder dat er een verband bestaat met verdenkingen van onregelmatigheden die betrekking hebben op voldoende nauwkeurig omschreven handelingen.<sup>56</sup> Artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 2988/95 moet daarom aldus worden uitgelegd dat een handeling voldoende nauwkeurig de verrichtingen moet omschrijven waarop de verdenkingen van onregelmatigheden betrekking hebben om te kunnen worden aangemerkt als handeling die de verjaring stuit in de zin van die bepaling.<sup>57</sup>

92. Ik acht het overheidsauditverslag van 17 december 2009 te algemeen van aard om als zodanig te worden aangemerkt.

93. De vierde alinea van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 stelt een absolute beperking aan het instellen van beroep in rechte met betrekking tot een onregelmatigheid. De verjaring treedt uiterlijk in na verloop van een termijn die het dubbele bedraagt van de bij de eerste alinea vastgestelde verjaringstermijn van vier jaar indien de bevoegde autoriteit binnen deze termijn geen sanctie heeft opgelegd, behoudens in geval van schorsing van de administratieve procedure overeenkomstig artikel 6, lid 1.<sup>58</sup> Artikel 3, lid 1, vierde alinea, van verordening nr. 2988/95 draagt daarom bij tot versterking van de rechtszekerheid voor marktdeelnemers doordat deze termijn belet dat de verjaring oneindig kan worden uitgesteld door herhaalde handelingen die de stuiting ervan meebrengen.<sup>59</sup>

94. Nu de verwijzende rechter niet heeft aangegeven dat de feiten in de onderhavige zaak aanleiding geven tot voortdurende of voortgezette onregelmatigheden, of dat in deze zaak sprake is van herhaalde stuitingshandelingen, is artikel 3, lid 1, vierde alinea, van verordening nr. 2988/95 hier niet relevant.

56 — Zie arrest van 11 juni 2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, punten 41-43). Cursivering van mij.

57 — Zie arrest van 11 juni 2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, punt 47).

58 — Zie arrest van 11 juni 2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, punt 63).

59 — Zie arrest van 11 juni 2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, punt 64).

95. Het Hof heeft in het verleden ook de evenredigheid van verjaringstermijnen onderzocht, in het bijzonder bij de beoordeling van de duur van nationaalrechtelijke termijnen voor het instellen van een procedure in de context van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2988/95. Volgens het Hof mag een verjaringstermijn „niet kennelijk verder gaan dan nodig is voor het bereiken van het doel van bescherming van de financiële belangen van de Unie”.<sup>60</sup>

#### Meerjarige programma's

96. Ik ben van oordeel dat het onderhavige bouwproject een meerjarig programma is. De verjaringstermijn dient derhalve te worden vastgesteld in overeenstemming met artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95.

97. Wat is de betekenis van de woorden „loopt de verjaringstermijn in elk geval tot de dag waarop het programma definitief wordt afgesloten”?

98. De regering van Litouwen merkte in haar schriftelijke opmerkingen op dat alle 53 projecten op het gebied van milieu en vervoer die oorspronkelijk bijdragen ontvingen uit hoofde van het vroegere ISPA (en vervolgens werden beheerd door het Cohesiefonds), meerjarige programma's waren. Het onderhavige project maakt deel uit van die groep van maatregelen. Zij betoogde dat de verjaringstermijn in artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95 derhalve loopt totdat alle 53 projecten zijn voltooid. Aangezien een aantal van deze projecten nog niet is beëindigd, loopt de verjaringstermijn nog door. Ik zal dit aanduiden als „optie 1”.

99. Tijdens de mondelinge behandeling veranderde Litouwen van standpunt. Het aanvaardde dat het niet nodig zou zijn om te bewijzen dat alle 53 projecten waren afgesloten om de verjaringstermijn in artikel 3, lid 1, tweede alinea, als definitief beëindigd te beschouwen.

100. Mijns inziens heeft Litouwen zijn standpunt terecht gewijzigd, omdat optie 1 niet valt te rijmen met het gebruik in die bepaling van het woord „programma” als verwijzing naar het project of de maatregel in kwestie en niet naar het bredere Uniebeleid van verlening van pretoetredingssteun voor grootschalige infrastructuurprojecten. Het valt evenmin te rijmen met de verschaffing van rechtszekerheid aan marktdeelnemers, een beginsel dat ten grondslag ligt aan de werking van de verjaringstermijn in artikel 3, lid 1. Marktdeelnemers die bij zulke projecten betrokken zijn, moeten kunnen weten welke van hun transacties zijn afgesloten en welke het voorwerp van een beroep in rechte kunnen zijn. Een verjaringstermijn die afloopt bij de voltooiing van infrastructuurprojecten waarvan de marktdeelnemer geen deel uitmaakt en waarop hij geen invloed kan uitoefenen, laat zich naar mijn mening niet verenigen met de rechtszekerheid.

101. De Commissie betoogt dat een meerjarig programma definitief wordt beëindigd op de datum waarop haar diensten een project afsluiten. In de onderhavige zaak vond die afsluiting plaats bij de brief van 26 juni 2015. Ik zal dit aanduiden als „optie 2”.

102. Ik ben het niet met het standpunt van de Commissie eens.

103. Mijns inziens zou optie 2 de Commissie een aanzienlijke beoordelingsmarge geven bij de bepaling of een project definitief is afgesloten in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95. Een dergelijke uitlegging zou niet te rijmen zijn met de mate van rechtszekerheid die vereist is om de belangen van de marktdeelnemers te waarborgen; dit zou hen blootstellen aan een lange periode van onzekerheid en aan het risico in een positie te zijn geplaatst waarin zij niet kunnen

60 — Zie arrest van 5 mei 2011, Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading (C-201/10 en C-202/10, EU:C:2011:282, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).



bewijzen dat de verrichte transacties rechtmatig waren.<sup>61</sup> Men zou dit voorts kunnen zien als aanmoediging (of in elk geval niet als ontmoediging) van traagheid binnen het apparaat van de Commissie. Dat zou zich slecht verhouden tot het evenredigheidsbeginsel, omdat de verjaringstermijn niet zou worden bepaald door de noodzaak om de financiële belangen van de Europese Unie te beschermen, maar door het tempo van de administratie. Dat zou eveneens in strijd zijn met de garantie van artikel 41 van het Handvest, dat eenieder recht heeft op behandeling van zijn zaken binnen een redelijke termijn, alsmede met de doelstellingen van de regels voor afsluiting in verordening nr. 1164/94 en in de desbetreffende richtsnoeren.

104. Ik wijs optie 2 derhalve van de hand.

105. Het is moeilijk om precies aan te geven op welk punt een bouwproject afloopt, aangezien er verschillende stadia en processen zijn te onderscheiden in de weg naar voltooiing.<sup>62</sup> Niettemin moet het Hof een in de formulering en de doelstellingen van verordening nr. 2988/95 passende uitlegging bieden die tegelijkertijd in overeenstemming is met verordening nr. 1164/94 (aangezien het bouwproject wordt beheerst door de specifieke regels van de laatste).

106. De regels betreffende met name de betaling van het eindsaldo van de financiële bijstand in bijlage II bij verordening nr. 1164/94 (en de richtsnoeren) en de uitdrukking „het programma definitief wordt afgesloten” in artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95, dienen derhalve op een samenhangende en consequente wijze te worden uitgelegd.

107. De beschikking van de Commissie tot toekenning van de financiële bijstand stelde het steunbedrag vast, alsmede het financieringsplan en alle voorwaarden met inbegrip van de geraamde einddatum van het project, die tevens de laatste datum markeerde waarvoor uitgaven voor subsidie onder verordening nr. 1164/94 in aanmerking komen.<sup>63</sup> De hoofdelementen van de beschikking moesten worden bekendgemaakt in het Publicatieblad.<sup>64</sup> De regels inzake het Cohesiefonds voorzagen in controles (artikel 12, lid 1) en verlangden dat de voorgeschreven documenten aan de Commissie werden overgelegd. De algemene regeling van artikel D, lid 2, onder d), van bijlage II bij verordening nr. 1164/94 wijst erop dat het eindverslag bij de Commissie zou moeten worden ingediend binnen zes maanden na het verstrijken van de termijn voor de voltooiing van de werkzaamheden en de betalingen voor het project (derde streepje van artikel D, lid 2, onder d), of uiterlijk binnen 18 maanden na de uiterste datum die in de beschikking tot toekenning van de bijstand voor de voltooiing van de werkzaamheden en van de betalingen is aangegeven (artikel D, lid 3). De Commissie moest binnen twee maanden na ontvangst van een ontvankelijke betalingsaanvraag de eindbetaling doen aan de bevoegde nationale autoriteit (artikel D, lid 5). De nationale autoriteiten dienden vervolgens drie jaar lang alle bewijsstukken ter beschikking van de Commissie te houden (artikel G, lid 3).

108. Het is niet mogelijk om uit die regels een precieze tijdslijn voor de afsluiting van projecten af te lezen. De situatie zal al naargelang van de specifieke omstandigheden variëren. Ik ben niettemin van mening dat uit het verband tussen het afsluitingsproces volgens verordening nr. 1164/94 en de definitieve afsluiting van een project als bedoeld in artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95 nog een optie kan worden afgeleid, die ik zal aanduiden als „optie 3”.

109. Om vast te stellen of een project van het Cohesiefonds (of het vroegere ISPA) definitief afgesloten kan worden geacht, moet eerst worden bepaald of de bevoegde nationale autoriteiten een ontvankelijke betalingsaanvraag bij de Commissie hebben ingediend voor het project in kwestie. Ten tweede moeten de Commissiebeschikking waarbij de bijstand wordt toegekend en de in het financieringsmemorandum

61 — Zie arrest van 11 juni 2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381, punt 68).

62 — Zie Speciaal verslag nr. 12/2008 van de Europese Rekenkamer – Het pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (ISPA) 2000 – 06, punt 27.

63 — Zie artikel 10, lid 6, van verordening nr. 1164/94 en artikel 8 van verordening nr. 16/2003.

64 — Artikel 10, lid 7, van verordening 1164/94.

bepaalde einddatum in aanmerking worden genomen. Ten derde is het nodig om vast te stellen of het eindverslag bij de Commissie is ingediend in overeenstemming met artikel D, lid 2, onder d), tweede streepje, of artikel D, lid 3, van bijlage II bij verordening 1164/94. Ten vierde heeft de Commissie in de regel twee maanden na ontvangst van een ontvankelijke aanvraag om het eindsaldo te betalen. Ten vijfde moeten de met het project verband houdende documenten, tenzij anders is bepaald, drie jaar lang worden bewaard om de Commissie in staat te stellen financiële controles te verrichten.<sup>65</sup> Aan het einde van die periode moet het project geacht worden definitief te zijn afgesloten.

110. Optie 3 geeft naar mijn mening het einde of, om met verordening nr. 2988/95 te spreken, de afsluiting van een project aan. Een dergelijke benadering is mijns inziens in overeenstemming met de algemene verplichtingen van de Commissie volgens artikel 17, lid 1, VEU om de begroting uit te voeren en programma's te beheren, en in het bijzonder met haar taak uit hoofde van verordening nr. 1164/94 om controles te verrichten en financiële correctiemaatregelen te treffen (artikelen G en H van bijlage II bij die verordening). Optie 3 stelt ook de lidstaten in staat om aan hun verplichtingen te voldoen. Die omvatten het verrichten van de benodigde financiële controles, waaronder het opsporen van onregelmatigheden, het leveren van bewijzen dat het project naar behoren is uitgevoerd en het verkrijgen van betaling van het eindsaldo uit hoofde van die verordening.<sup>66</sup>

111. Hoewel het ongetwijfeld makkelijker is voor een marktdeelnemer om op de hoogte te zijn van een verjaringstermijn die is gedefinieerd in termen van een vaststaande periode (zoals vier jaar) die ingaat naar aanleiding van een specifieke gebeurtenis, leent dat model zich niet bijzonder voor een concept als een meerjarig programma, dat meer vloeiend van aard is. De einddatum voor een dergelijk programma kan bij de aanvang slechts worden geraamd. Naar mijn mening biedt optie 3 in feite voldoende rechtszekerheid. De rechten van marktdeelnemers kunnen niet tot in het oneindige worden betwist; de verjaringstermijn wordt bepaald met verwijzing naar verordening nr. 1164/94 en de bepalende factoren ervan liggen derhalve van tevoren vast en zijn voldoende voorzienbaar voor de betrokken marktdeelnemer. Meerjarige programma's zijn grootschalig van aard. Het is waarschijnlijk dat de erbij betrokken marktdeelnemers van overeenkomstige omvang zijn en voldoende georganiseerd om enige kennis van, of althans toegang tot, de relevante voorschriften en procedures te hebben. Optie 3 kan zelfs het voordeel hebben dat marktdeelnemers worden aangemoedigd om de bevoegde autoriteiten van de lidstaat tijdig het benodigde materiaal te verschaffen om de wettelijk voor afsluiting voorgeschreven documenten op te stellen.

112. Naar mijn mening is optie 3 evenredig in zoverre dat het de regels in verordening nr. 1164/94 volgt die moeten verzekeren dat de lidstaten en de Commissie hun respectieve taken uit hoofde van die verordening kunnen vervullen. Een verjaringstermijn die rekening houdt met de einddatum van het project in kwestie, de indiening van het eindverslag en een ontvankelijke betalingsaanvraag, in combinatie met de periode van twee maanden waarbinnen de Commissie tot betaling moet overgaan, plus een periode van drie jaar waarin financiële correctiemaatregelen kunnen worden getroffen, stemt overeen met de regels die de wetgever heeft ingevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie en gaat niet verder dan voor dat doel noodzakelijk is.

113. Wat gebeurt er wanneer de lidstaat geen ontvankelijke aanvraag bij de Commissie heeft ingediend (bijvoorbeeld wanneer het eindverslag aan de Commissie wordt overgelegd na het verstrijken van de in artikel D, lid 3, van bijlage II bij verordening nr. 1164/94 neergelegde termijn van 18 maanden – zoals hier wellicht het geval was – of helemaal niet was verzonden)?<sup>67</sup> Naar mijn mening moet in zulke omstandigheden de einddatum van het project die wordt vermeld in het financieringsmemorandum en de Commissiebeschikking tot goedkeuring van het project, in aanmerking worden genomen. Het in artikel D, lid 3, van bijlage II bij verordening nr. 1164/94 omschreven startpunt van de termijn van

65 — Zie punt 113 hieronder.

66 — Zie bijvoorbeeld artikel 12, lid 1, onder e) en f), van verordening nr. 1164/94. Deze optie stelt de lidstaten ook in staat om hun rol volgens artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2988/95 te vervullen.

67 — Zie bijlage 3 bij de richtsnoeren.

18 maanden, te weten de uiterste datum waarop de werkzaamheden en de door de bevoegde nationale instantie te verrichten betalingen voltooid moesten zijn, zou dan in de plaats moeten komen van de daadwerkelijke indiening van het eindverslag. In een dergelijk geval zou volgens die bepaling de betaling van het eindsaldo hoe dan ook komen te vervallen en moet de Commissie uitmaken of er aanleiding is voor toepassing van een financiële correctiemaatregel. De wettelijke bepaling lijkt een lacune te bevatten voor zover de lidstaten verplicht worden om de stukken tot drie jaar na de eindbetaling te bewaren, maar een overeenkomstige tijdslijn voor het geval dat die betaling niet plaatsvindt, ontbreekt. Het zou echter niet te rijmen zijn met het rechtszekerheidsbeginsel wanneer de Commissie over een onbepaald tijdvak kon beschikken om de situatie te onderzoeken. Het zou al net zo merkwaardig zijn wanneer de toe te passen termijn minder zou bedragen dan de in artikel G, lid 3, van bijlage II bij verordening nr. 1164/94 gespecificeerde drie jaar. Mijns inziens zou die termijn van drie jaar daarom ook moeten gelden wanneer de betrokken lidstaat geen ontvankelijke aanvraag bij de Commissie heeft ingediend.

114. De voltooiing van de bouwwerkzaamheden lijkt het natuurlijke einde van een bouwproject te markeren. Is deze mogelijke optie 4 beter dan optie 3?

115. Het antwoord hierop is naar mijn mening ontkennend.

116. Ten eerste gaan de regels inzake het Cohesiefonds tot in detail in op de afsluiting van projecten<sup>68</sup>, maar zijn er geen soortgelijke regels voor de vaststelling wanneer een bouwproject is voltooid. Het ontbreken van zodanige bepalingen kan erop wijzen dat er een gebrek aan doorzichtigheid en rechtszekerheid zou zijn indien de voltooiing van het bouwproject beschouwd zou worden als de definitieve beëindiging ervan.

117. Ten tweede is het meer in overeenstemming met de algemene doelstellingen van verordening nr. 2988/95 dat de afsluiting van een project de beëindiging vormt, dan dat de voltooiing van de bouwwerkzaamheden als zodanig zouden worden aangemerkt. Verordening nr. 2988/95 beoogt weliswaar rechtszekerheid te bieden aan marktdeelnemers, maar haar voornaamste doel is om de financiële belangen van de Europese Unie te beschermen door de bestrijding van onregelmatigheden over het gehele scala van het Uniebeleid.<sup>69</sup> Voor de toepassing van de verjaringstermijn is de relevante vraag dus wanneer de middelen van de Unie de begroting verlaten.

118. Ik acht de vierde optie van de voltooiing van de bouwwerkzaamheden derhalve niet aannemelijk.

119. De regels in verordening nr. 1164/94 brengen een zekere mate van rechtszekerheid tot stand. De werking ervan zal echter variëren naargelang van de omstandigheden van elke specifieke zaak.

120. Wat de onderhavige zaak betreft, heeft de verwijzende rechter enige details verschaft in verband met de oorspronkelijke ISPA-beschikking.<sup>70</sup> Het Hof heeft echter nauwelijks informatie over de gebeurtenissen na de wijziging van het financieringsmemorandum bij de Commissiebeschikking van 27 december 2004, afgezien van het feit dat de herziene einddatum van het bouwproject 31 december 2008 was. Volgens artikel D, lid 3, van bijlage II bij verordening nr. 1164/94, zou het eindverslag uiterlijk op 30 juni 2010 (binnen de termijn van 18 maanden van artikel D, lid 3, van bijlage II bij verordening nr. 1164/94) bij de Commissie moeten zijn ingediend. Het is aan de verwijzende rechter om uit te maken wanneer de betalingen door het agentschap voltooid hadden moeten zijn. De verwijzingsbeschikking zwijgt daarover geheel. Het Hof weet evenmin of een ontvankelijke betalingsaanvraag werd ingediend; zo nee, dan geldt de termijn van twee maanden die op 31 augustus

68 — Zie punt 37 hierboven.

69 — Zie punt 6 hierboven.

70 — Zie punten 42 tot en met 44.

2010 zou aflopen, niet. De termijn van drie jaar bedoeld in artikel G, lid 3, van bijlage II bij die verordening moet dan in de berekening worden opgenomen, om de Commissie in staat te stellen haar controles te verrichten en vast te stellen of er financiële correctiemaatregelen dienen te worden getroffen.

121. Hieruit volgt dat de verjaringstermijn op zijn vroegst op 31 augustus 2013 zou verstrijken, indien een ontvankelijke betalingsaanvraag was ingediend. De termijn zou twee maanden eerder (op 30 juni 2013) verstrijken indien een zodanige aanvraag niet was gedaan. Hoe dan ook zouden de bestreden besluiten van 29 maart 2013, zelfs wanneer de datum waarop het agentschap zijn betalingen had moeten voltooien niet later zou zijn dan 31 december 2008, binnen de verjaringstermijn vallen.

122. Het is onduidelijk of de Litouwse autoriteiten en de Commissie een regeling hebben getroffen volgens welke de voorgeschreven documenten aanmerkelijk later dan de in het gewijzigde financieringsmemorandum bepaalde einddatum van 31 december 2008 mochten worden ingediend.<sup>71</sup> Het is eveneens onduidelijk of die eventuele regeling te rijmen zou zijn geweest met verordening nr. 1164/94. De Commissie heeft niet besloten om met toepassing van artikel D, lid 3, van bijlage II bij die verordening de betaling van het eindsaldo te laten vervallen wegens niet-indiening van het eindverslag. Zij heeft evenmin de procedure voor financiële correctiemaatregelen in werking gesteld. Het is aan de verwijzende rechter om vast te stellen of er afspraken tussen de Commissie en de Litouwse autoriteiten zijn gemaakt met betrekking tot de afsluiting van het onderhavige project, en hoe deze luiden.

123. Ik ben derhalve van oordeel, onder voorbehoud van de verificatie van de feiten door de verwijzende rechter, dat 30 juni 2013 als de eerst mogelijke datum moet worden beschouwd waarop het project definitief kan zijn afgesloten, en dat de bestreden besluiten dus werden vastgesteld binnen de verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95.

124. Om de volgens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 toepasselijke verjaringstermijn te bepalen in het geval van een meerjarig programma betreffende een voormalig ISPA-project dat wordt beheerst door bijlage II bij verordening nr. 1164/94, moet derhalve worden vastgesteld: i) of een ontvankelijke betalingsaanvraag in de zin van artikel D, lid 5, van die verordening bij de Commissie is ingediend door de bevoegde nationale autoriteiten van de betrokken lidstaat; ii) welke einddatum voor de voltooiing van de werkzaamheden en de betalingen is vastgesteld in de Commissiebeschikking tot toekenning van bijstand en het bijbehorende financieringsmemorandum; iii) of het eindverslag als vereist krachtens artikel D, lid 2, onder d), is overgelegd aan de Commissie; iv) of de termijn van twee maanden bedoeld in artikel D, lid 5, is verstreken, en v) of er na de betaling van het eindsaldo van het project door de Commissie drie jaar (tenzij anders bepaald in overeenstemming met artikel G, lid 3) zijn verstreken. Met betrekking tot een project als de ontwikkeling van een afvalbeheersysteem voor de regio Alytus in Litouwen is het derhalve aan de verwijzende rechter om over die elementen te beslissen en in het licht van zijn bevindingen te bepalen of het meerjarig programma waar dat project onder valt, definitief is afgesloten op 30 juni 2013 of op een latere datum.

71 — De verwijzende rechter merkt in de verwijzingsbeschikking op dat het ministerie van Financiën de Commissie op 14 juli 2014 een bijgewerkt overheidsauditverslag, vergezeld van de verklaring van definitieve afsluiting, heeft toegestuurd.

## Conclusie

125. Gelet op al het bovenstaande, geef ik het Hof in overweging de door de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas gestelde vragen als volgt te beantwoorden:

„1) Wanneer uit hoofde van verordening (EG) nr. 1267/1999 van de Raad van 21 juni 1999 tot instelling van een pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid financiële bijstand is toegekend voor een project dat:

- een in aanmerking komende maatregel vormt in de zin van artikel 2, lid 2, van die verordening;
- werd ingesteld krachtens een Commissiebeschikking en een door de Commissie in overleg met de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat vastgesteld financieringsmemorandum, en
- werd uitgevoerd gedurende een periode van ten minste twee jaar,

valt dat project onder het begrip ‚meerjarig programma’ in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen. Behoudens verificatie door de verwijzende rechter dat een project als de ontwikkeling van een afvalbeheersysteem voor de regio Alytus in Litouwen aan die voorwaarden voldoet, kan een project van dat type een meerjarig programma in de zin van verordening nr. 2988/95 zijn.

2) Om de toepasselijke verjaringstermijn volgens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 te bepalen in het geval van een meerjarig programma betreffende een vroeger ISPA-project dat wordt beheerst door het bepaalde in bijlage II bij verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad van 16 mei 1994 tot oprichting van een Cohesiefonds, moet de verwijzende rechter zich ervan vergewissen:

- of een ontvankelijke betalingsaanvraag in de zin van artikel D, lid 5, bij de Commissie is ingediend door de bevoegde nationale autoriteiten van de betrokken lidstaat;
- welke einddatum voor de voltooiing van de werkzaamheden en de betalingen is vastgesteld in de Commissiebeschikking tot toekenning van bijstand en het bijbehorende financieringsmemorandum;
- of het eindverslag als vereist bij artikel D, lid 2, onder d), is overgelegd aan de Commissie;
- of de termijn van twee maanden bedoeld in artikel D, lid 5, is verstreken, en
- of er na de betaling van het eindsaldo van het project door de Commissie drie jaren (tenzij anders bepaald in overeenstemming met artikel G, lid 3) zijn verstreken.

Met betrekking tot een project als de ontwikkeling van een afvalbeheersysteem voor de regio Alytus in Litouwen staat het aan de verwijzende rechter om over die elementen te beslissen en in het licht van zijn bevindingen te bepalen of het meerjarig programma waar dat project onder valt, definitief is afgesloten op 30 juni 2013 of op een latere datum.”