



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

17 september 2014*

„Prejudiciële verwijzing — Bescherming van de financiële belangen van de Unie — Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 — Artikel 3 — Vervolging van onregelmatigheden — Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de landbouw (EOGFL) — Terugvordering van wederrechtelijk ontvangen uitvoerrestituties — Verjaringstermijn — Toepassing van een langere nationale verjaringstermijn — Gemeenrechtelijke verjaringstermijn — Administratieve maatregelen en sancties”

In zaak C-341/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Supremo Tribunal Administrativo (Portugal) bij beslissing van 17 april 2013, ingekomen bij het Hof op 24 juni 2013, in de procedure

Cruz & Companhia Lda

tegen

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP),

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader (rapporteur) en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Cruz & Companhia Lda, vertegenwoordigd door P. Sousa Machado en F. Duarte Geda, advogados,
- de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes en M. Moreno als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Triantafyllou en P. Guerra e Andrade als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

* Procestaal: Portugees.

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 3 tot en met 5 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 (PB L 312, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Cruz & Companhia Lda (hierna: „Cruz & Companhia”) en het Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (instituut voor de financiering van de landbouw en de visserij; hierna: „IFAP”) over de tenuitvoerlegging van een aanslag betreffende de terugvordering van uitvoerrestituties voor wijn die Cruz & Companhia tijdens het verkoopseizoen 1995 ten onrechte had ontvangen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verordening nr. 2988/95

- 3 De derde overweging van de considerans van verordening nr. 2988/95 luidt:
„[o]verwegende dat voor de wijze waarop dit gedecentraliseerde beheer wordt uitgevoerd en waarop de controles geschieden, gedetailleerde bepalingen gelden, die naar gelang van het betrokken communautaire beleidsgebied verschillen; dat het evenwel van belang is de fraude waardoor de financiële belangen van de [Unie] worden geschaad, op alle beleidsgebieden te bestrijden”.
- 4 In de vijfde overweging van de considerans van die verordening heet het dat „de gedragingen die als onregelmatigheden worden aangemerkt, evenals de administratieve maatregelen en sanctie die erop van toepassing zijn, overeenkomstig deze verordening in sectoriële regelingen worden bepaald”.
- 5 Artikel 1 van voormelde verordening bepaalt:
„1. Met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de [Unie] wordt een algemene regeling inzake homogene controles en administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het [Unierecht] aangenomen.
2. Onder onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het [Unierecht] verstaan 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.”
- 6 Artikel 3, leden 1 en 3, van die verordening luidt:
„1. 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.

[...]

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.

[...]

3. Het staat de lidstaten vrij langere termijnen toe te passen dan de in [lid] 1 [...] bepaalde.”

7 Artikel 4 van verordening nr. 2988/95 bepaalt:

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

— door de verplichting de verschuldigde bedragen te betalen of de wederrechtelijk geïnde bedragen terug te betalen;

[...]

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.

[...]

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

8 Artikel 5 van die verordening luidt:

„1. Opzettelijk of uit nalatigheid begane onregelmatigheden kunnen tot de volgende administratieve sancties leiden:

a) betaling van een administratieve boete;

b) betaling van een bedrag dat groter is dan de wederrechtelijk ontvangen of ontdoken bedragen, eventueel vermeerderd met rente; [...];

c) volledige of gedeeltelijke intrekking van een bij de communautaire regeling toegekend voordeel, ook al heeft de betrokkene dit voordeel slechts ten dele wederrechtelijk genoten;

[...]

g) andere – naar aard en draagwijdte gelijkwaardige – sancties met een louter economisch karakter, als bepaald in sectoriële regelingen die door de Raad worden aangenomen op grond van de specifieke behoeften van de sector en onder eerbiediging van de door de Raad aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden.

2. Onverminderd de op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening bestaande sectoriële regelingen, kunnen andere onregelmatigheden slechts tot de in lid 1 bedoelde sancties, die niet met een strafsancie kunnen worden gelijkgesteld, aanleiding geven, voor zover deze sancties onvermijdelijk zijn om de juiste toepassing van de regelgeving te waarborgen.”

9 Verordening nr. 2988/95 is ingevolge artikel 11 ervan op 26 december 1995 in werking getreden.

Verordening (EEG) nr. 729/70

10 Artikel 1, lid 1, van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 (PB L 125, blz. 1; hierna: „verordening nr. 729/70”), bepaalde dat het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) een onderdeel van de begroting van de Unie vormt en twee afdelingen omvat: de afdeling Garantie en de afdeling Oriëntatie. Volgens lid 2 van dat artikel financiert de afdeling Garantie onder meer de uitvoerrestituties naar derde landen.

11 Artikel 2, lid 1, van die verordening bepaalde:

„Op grond van artikel 1, lid 2, sub a, worden gefinancierd de restituties bij uitvoer naar derde landen, welke volgens de [Unierechtelijke] voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten worden verleend.

[...]”

12 In artikel 4 van die verordening was het volgende bepaald:

„1. Elke lidstaat deelt aan de Commissie mee:

a) welke diensten en organen erkend zijn voor de uitbetaling van de in de artikelen 2 en 3 bedoelde uitgaven; deze diensten en organen worden hierna ‚betaalorganen’ genoemd.

[...]

3. Elke lidstaat verstrekt de Commissie [bepaalde] inlichtingen over de betaalorganen [die verband houden met hun] benaming en statuut, [de] administratieve, boekhoudkundige en op de interne controle betrekking hebbende voorschriften voor de betalingen in verband met de toepassing van de [Unierechtelijke] voorschriften in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, [en het] erkenningsbesluit.

Elke wijziging wordt onmiddellijk ter kennis van de Commissie gebracht.

[...]”

13 Artikel 5 van verordening nr. 729/70 regelde de wijze waarop de door de in artikel 4 van deze verordening bedoelde nationale diensten en organen als voorschot verstrekte financieringen worden goedgekeurd door de Commissie in het kader van de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL en bepaalde daartoe met name dat het besluit tot goedkeuring van de rekeningen betrekking heeft op de volledigheid, de juistheid en de waarheidsgetrouwheid van de ingediende rekeningen.

14 Artikel 5, lid 2, sub c, van die verordening luidde als volgt:

„c) [...] [D]e Commissie [neemt] een besluit over de bedragen die moeten worden onttrokken aan de in de artikelen 2 en 3 bedoelde [...] financiering [van de Unie], wanneer zij constateert dat de desbetreffende uitgaven niet overeenkomstig de [Unierechtelijke] voorschriften zijn verricht.

Voordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen, doet de Commissie schriftelijk mededeling van de resultaten van de verificaties en zo ook de betrokken lidstaat van zijn antwoorden, waarna beide partijen pogen overeenstemming te bereiken over het daaraan te geven gevolg.

Indien overeenstemming uitblijft, kan de lidstaat vragen om inleiding van een procedure die de standpunten binnen vier maanden tot elkaar moet brengen; de resultaten daarvan worden neergelegd in een verslag dat aan de Commissie wordt overgemaakt en door deze instelling wordt bestudeerd voordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen.

De Commissie bepaalt de te onttrekken bedragen met name aan de hand van de draagwijdte van de niet met de voorschriften strokende uitvoering. De Commissie houdt daarbij rekening met de aard en de ernst van de inbreuk, alsmede met de voor de [Unie] ontstane financiële schade.

Financiering kan niet worden geweigerd voor uitgaven die meer dan 24 maanden vóór de schriftelijke mededeling door de Commissie van de resultaten van die verificaties aan de betrokken lidstaat zijn gedaan. Deze bepaling geldt echter niet voor de financiële gevolgen die moeten worden getrokken:

- uit onregelmatigheden in de zin van artikel 8, lid 2,
- in verband met nationale steunmaatregelen of inbreuken waartegen de procedure van artikel 93 of 169 van het [EG-Verdrag] is ingeleid.”

- 15 Artikel 8, lid 1, van die verordening bepaalde dat de lidstaten overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen de nodige maatregelen treffen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze worden uitgevoerd, teneinde onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen en de als gevolg van onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.
- 16 Artikel 8, lid 2, van die verordening bepaalde dat indien algehele terugvordering uitblijft, de Unie de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden draagt, behalve die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de lidstaten te wijten zijn. Volgens de laatste alinea van die bepaling „[worden] [d]e teruggevorderde bedragen [...] overgemaakt aan de erkende betaalorganen en [...] door deze in mindering gebracht op de door het [EOGFL] gefinancierde uitgaven. De rente over teruggevorderde of te laat gestorte bedragen wordt overgemaakt aan het [EOGFL]”.

Portugees recht

- 17 Blijkens het aan het Hof overgelegde dossier voorziet het Portugese recht niet in een specifieke verjaringstermijn voor de terugvordering, ten bate van de begroting van de Unie, van de in die lidstaat wederrechtelijk ontvangen uitvoerrestituties. Artikel 309 van de Código civil (Portugees burgerlijk wetboek) voorziet in een gemeenrechtelijke verjaringstermijn van twintig jaar, terwijl artikel 304, lid 1, van dat wetboek bepaalt:

„[W]anneer de verjaringstermijn is verstreken, kan de begunstigde weigeren de prestatie te verrichten dan wel zich met alle middelen verzetten tegen de uitoefening van het verjaarde recht.”

- 18 Bij decreto-lei n° 155/92 (besluitwet nr. 155/92) van 28 juni 1992 is de regeling inzake het financieel beheer van de Staat vastgesteld. Artikel 36 voorziet met name in de procedures voor de terugvordering van aan de schatkist terug te betalen overheidsmiddelen.
- 19 Artikel 40 van dit decreto-lei bepaalt:

„1 – De verplichting om de ontvangen bedragen terug te betalen verjaart vijf jaar na de ontvangst ervan.

2 – Voormelde termijn wordt gestuit of geschorst wanneer zich algemene gronden voor stuiting of schorsing van de verjaring voordoen.”

Hoofdeding en prejudiciële vragen

- 20 Blijkens het aan het Hof overgelegde dossier is Cruz & Companhia een vennootschap met als statutair doel de handel in wijn, brandewijn en daarvan afgeleide producten. In het kader van die activiteit heeft zij tijdens het verkoopseizoen 1995 een aantal partijen wijn naar Angola geëxporteerd tegen een prijs die lager was dan de prijs die zij zou hebben verkregen bij verkoop van de wijn op de markt van de Unie. Cruz & Companhia heeft het Instituto Nacional de Garantia Agrária (nationaal waarborginstituut voor de landbouw; hierna: „INGA”) verzocht om betaling van uitvoerrestituties en daartoe de verklaringen van machtiging tot uitvoer overgelegd.
- 21 In de loop van 2004 heeft INGA Cruz & Companhia verzocht om terugbetaling van de wederrechtelijk ontvangen uitvoerrestituties ter hoogte van 634 995,78 EUR.
- 22 In 2005 heeft INGA tegen Cruz & Companhia een gerechtelijke procedure tot terugvordering van die schuld ingeleid.
- 23 Bij vonnis van 28 december 2011 heeft het Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu (bestuurs- en fiscale rechtbank te Viseu, Portugal) het door Cruz & Companhia tegen de terugvorderingsprocedure ingestelde beroep verworpen, op grond dat deze procedure, gelet op de termijn van twintig jaar van artikel 309 van de Código civil, niet verjaard was.
- 24 Cruz & Companhia heeft tegen dat vonnis hoger beroep aangetekend bij het Supremo Tribunal Administrativo (hoogste bestuursrechtelijke instantie). Zij betoogt in wezen dat de toepassing van de gemeenrechtelijke verjaringstermijn van twintig jaar voor de terugvordering, door de bevoegde nationale autoriteit, van de tijdens het verkoopseizoen 1995 betaalde uitvoerrestituties voor wijn in strijd is met het Unierecht met rechtstreekse werking in de Portugese rechtsorde, alsook met het beginsel van rechtszekerheid, het verbod van discriminatie tussen communautaire en nationale gedingen en het evenredigheidsbeginsel. Dienaangaande betoogt Cruz & Companhia dat, in de haar betreffende zaak, de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 vastgestelde verjaringstermijn van vier jaar zou moeten worden toegepast, gelet op het feit dat in de Portugese wetgeving geen langere specifieke termijn in de zin van lid 3 van dat artikel was vastgesteld. Ter onderbouwing van haar betoog verwijst zij met name naar het arrest *Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading* (C-201/10 en C-202/10, EU:C:2011:282).
- 25 Cruz & Companhia voert verder aan dat, gesteld al dat in de bij de verwijzende rechter aanhangige zaak een langere nationale verjaringstermijn kan worden toegepast op grond van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2988/95, het daarbij moet gaan om de termijn van vijf jaar waarin is voorzien bij artikel 40 van besluitwet nr. 155/92 van 28 juni 1992 betreffende de vervolging van onregelmatigheden waardoor de nationale financiële belangen van de Portugese Republiek worden aangetast, aangezien het non-discriminatiebeginsel eraan in de weg staat dat voor de vervolging van onregelmatigheden waardoor de financiële belangen van de Unie worden aangetast, een verjaringstermijn geldt die vier maal zo lang is als die voor vergelijkbare nationale situaties.
- 26 Het IFAP betoogt in wezen dat de verjaringstermijn van artikel 3 van verordening nr. 2988/95 niet gold voor de vervolging van onregelmatigheden waarbij administratieve maatregelen in de zin van artikel 4 van die verordening worden getroffen. De verjaringsvoorschriften van artikel 3 betreffen immers enkel vervolgingen die zijn ingesteld om administratieve sancties in de zin van artikel 5 van die verordening op te leggen.

- 27 De verwijzende rechter stelt vast dat het vonnis van 28 december 2011 van het Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu strookt met zijn vaste rechtspraak dat de verjaringstermijn voor de terugbetaling van uitvoerrestituties niet de in artikel 40 van besluitwet nr. 155/92 vastgestelde termijn was, maar wel degelijk de in artikel 309 van de Código civil vastgestelde gemeenrechtelijke termijn van twintig jaar.
- 28 De verwijzende rechter betwijfelt evenwel of de verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 in de voor hem dienende zaak van toepassing is. In het bijzonder vraagt hij zich af of die bepaling alleen van toepassing is in de verhouding tussen de Unie en het nationaal betaalorgaan voor landbouwsteun, dan wel ook in de verhouding tussen dat betaalorgaan en de begunstigde van de steun die wordt geacht ten onrechte te zijn geïnd. Voorts vraagt de verwijzende rechter zich af of die verjaringstermijn van vier jaar niet alleen geldt voor de administratieve sancties bedoeld in artikel 5 van verordening nr. 2988/95, maar ook voor de administratieve maatregelen als bedoeld in artikel 4 van die verordening.
- 29 In die omstandigheden heeft het Supremo Tribunal Administrativo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Geldt de termijn voor de verjaring van de procedure, zoals die termijn is vastgelegd in artikel 3, lid 1, van verordening [nr. 2988/95], uitsluitend in de verhouding tussen de [Unie] en [het nationale] betaalorgaan voor steun van de Europese Unie, of ook in de verhouding tussen [het nationale betaalorgaan] voor steun van de Europese Unie en de [...] begunstigde van betaalde steun die wordt geacht ten onrechte te zijn verleend?
- 2) Indien het Hof vaststelt dat de termijn van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 ook geldt in de verhouding tussen het [nationale] betaalorgaan en de begunstigde van betaalde steun die wordt geacht ten onrechte te zijn verleend, is die termijn dan enkel van toepassing in het geval van ‚administratieve sancties‘ in de zin van artikel 5 van verordening nr. 2988/95 of ook in het geval van ‚administratieve maatregelen‘ in de zin van artikel 4, lid 1, daarvan, in het bijzonder de verplichting tot terugbetaling van de ten onrechte ontvangen bedragen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Relevantie van de antwoorden voor de beslechting van het hoofdgeding

- 30 In haar opmerkingen heeft de Portugese regering aangevoerd dat het hoofdgeding niet mag worden beoordeeld in het licht van de bepalingen van verordening nr. 2988/95, aangezien niet de verjaringstermijn van de administratieve vervolgingen in geding is, maar de procedures tot uitvoering van het besluit om de ten onrechte aan Cruz & Companhia verleende steun terug te vorderen, dus een procedure tot invordering van een schuld. De in artikel 3 van die verordening vastgestelde regeling voor de verjaring van vervolgingen kan dan ook niet meer worden aangevoerd in het stadium van de tenuitvoerlegging van een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing op grond waarvan steun moet worden terugbetaald. Bijgevolg zijn de antwoorden op de vragen niet relevant om het hoofdgeding te beslechten.
- 31 Het is juist dat, zoals die regering benadrukt, verordening nr. 2988/95 niet voorziet in een uitvoeringstermijn voor een nationale beslissing waarbij een „administratieve maatregel” in de zin van die verordening wordt opgelegd.
- 32 Er zij aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof er een vermoeden van relevantie rust op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het

niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arresten *Pfleger e.a.*, C-390/12, EU:C:2014:429, punt 26, en *Melki en Abdeli*, C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 33 In de onderhavige zaak blijkt uitdrukkelijk uit de verwijzingsbeslissing dat de verwijzende rechter bij het wijzen van zijn uitspraak in aanmerking heeft genomen dat Cruz & Companhia in haar beroep niet direct de verjaring van de uit te voeren schuld heeft aangevoerd, maar de verjaring van de „verplichting tot terugbetaling van de ontvangen bedragen”, welke verplichting voortvloeide uit de vervolgingen die waren ingesteld naar aanleiding van de vastgestelde onregelmatigheden. Met zijn vragen wenst de verwijzende rechter dus in wezen te vernemen, in hoeverre verordening nr. 2988/95 vanuit temporeel oogpunt geldt voor het optreden van een administratieve instantie die een administratieve maatregel wenst vast te stellen waarmee een ten onrechte uit de begroting van de Unie ontvangen schuld wordt teruggevorderd.
- 34 In die omstandigheden dient te worden geantwoord op de aldus door het Supremo Tribunal Administrativo gestelde prejudiciële vragen.

Ten gronde

Eerste vraag

- 35 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3 van verordening nr. 2988/95 aldus moet worden uitgelegd dat het van toepassing is op de vervolgingen die door de nationale autoriteiten tegen de ontvangers van steun van de Unie worden ingesteld naar aanleiding van onregelmatigheden die zijn vastgesteld door het nationale orgaan dat in het kader van het EOGFL belast is met de betaling van de uitvoerrestituties.
- 36 In dat verband zij eraan herinnerd dat in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid overeenkomstig artikel 2 van verordening nr. 729/70 geldt dat op grond van artikel 1, lid 2, sub a, van die verordening worden gefinancierd, de restituties bij uitvoer naar derde landen, welke volgens de Unierechtelijke voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten worden verleend.
- 37 Overeenkomstig artikel 4 van voormelde verordening wijzen de lidstaten de diensten en organen aan die zij machtigen tot uitbetaling van de in de artikelen 2 en 3 bedoelde uitgaven. Zij moeten met name aan de Commissie inlichtingen verstrekken over de administratieve en boekhoudkundige voorschriften voor de betalingen in verband met de toepassing van de Unierechtelijke voorschriften in het kader van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten. Artikel 5 van die verordening regelt de wijze waarop de Commissie de door die nationale diensten en organen als voorschot verstrekte financieringen in het kader van de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL goedkeurt.
- 38 Overeenkomstig artikel 8 van die verordening treffen de lidstaten, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen om zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd, om onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen, en om de ingevolge onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen. Indien algehele terugvordering uitblijft, draagt de Unie de financiële gevolgen van de onregelmatigheden of nalatigheden, behalve die welke voortvloeien uit onregelmatigheden of nalatigheden die aan de

overheidsdiensten of -instanties van de lidstaten te wijten zijn. De aldus teruggevorderde bedragen worden overgemaakt aan de diensten of organen die de betalingen hebben verricht en worden door deze in mindering gebracht op de door het EOGFL gefinancierde uitgaven.

- 39 Uit deze bepalingen volgt dat de lidstaten in beginsel belast blijven met de vervolgingen en vorderingen in het kader van de stelsels van heffingen en restituties (zie in die zin arrest Mertens e.a., 178/73–180/73, EU:C:1974:36, punt 16), en dat bij de uitoefening van die prerogatieven, waar artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 spreekt van terugvordering door de lidstaten van ingevolge onregelmatigheden verloren gegane bedragen, het de met het beheer van het communautair landbouwinterventiestelsel belaste nationale instanties uitdrukkelijk verplicht, ten onrechte of op onregelmatige wijze betaalde bedragen terug te vorderen, zonder dat deze instanties, die in naam en voor rekening van de Unie handelen, daarbij over een discretionaire bevoegdheid beschikken ten aanzien van de vraag of de terugvordering van ten onrechte of op onregelmatige wijze toegekende gelden van de Unie doelmatig is (zie in die zin arrest BayWa e.a., 146/81, 192/81 en 193/81, EU:C:1982:146, punt 30).
- 40 Wanneer de nationale bevoegde autoriteiten uitvoerrestituties terugvorderen die een marktdeelnemer, zoals Cruz & Companhia in het hoofdgeding, ten onrechte uit de begroting van de Unie heeft ontvangen, handelen zij bijgevolg in naam en voor rekening van de begroting van de Unie en vervolgen zij een onregelmatigheid in de zin van artikel 1 van verordening nr. 2988/95, zodat zij binnen de werkingssfeer van die verordening handelen.
- 41 Gelet op het voorgaande, moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 3 van verordening nr. 2988/95 aldus moet worden uitgelegd dat het van toepassing is op vervolgingen die door de nationale autoriteiten tegen de ontvangers van steun van de Unie worden ingesteld naar aanleiding van onregelmatigheden die zijn vastgesteld door het nationale orgaan dat in het kader van het EOGFL belast is met de betaling van de uitvoerrestituties.

Tweede vraag

- 42 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de verjaringstermijn bedoeld in artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 niet alleen van toepassing is op de vervolging van onregelmatigheden waarbij administratieve sancties in de zin van artikel 5 van die verordening worden opgelegd, maar ook op vervolgingen waarbij administratieve maatregelen in de zin van artikel 4 van deze verordening worden getroffen.
- 43 In dat verband zij eraan herinnerd dat artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2988/95 „een algemene regeling inzake homogene controles en administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het [Unierecht]” aanneemt om, zo blijkt uit de derde overweging van de considerans van deze verordening, „de fraude waardoor de financiële belangen van de [Unie] worden geschaad, op alle beleidsgebieden te bestrijden” (arresten Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, punt 31, en Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, punt 20).
- 44 Artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 legt voor vervolging een verjaringstermijn vast die begint te lopen vanaf de datum van de onregelmatigheid, waaronder volgens artikel 1, lid 2, van de verordening wordt verstaan, „elke inbreuk op het [Unierecht] [...] die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de [Unie] [...] word[t] of zou kunnen worden benadeeld” (arresten Handlbauer, EU:C:2004:388, punt 32, en Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., EU:C:2009:38, punt 21).

- 45 Hieruit volgt dat artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 zowel van toepassing is op de onregelmatigheden die tot een administratieve sanctie leiden als bedoeld in artikel 5 van de verordening, als op de in artikel 4 ervan bedoelde onregelmatigheden die voorwerp zijn van een administratieve maatregel strekkende tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel zonder echter het karakter van een sanctie te hebben (zie in die zin arresten Handlbauer, EU:C:2004:388, punten 33 en 34, en Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., EU:C:2009:38, punt 22).
- 46 Wat het hoofdgeding betreft moet evenwel in de eerste plaats worden onderzocht of verordening nr. 2988/95 ratione temporis toepassing vindt, aangezien de door Cruz & Companhia wederrechtelijk ontvangen uitvoerrestituties zijn betaald voor verrichtingen die vóór de inwerkingtreding van die verordening hebben plaatsvonden.
- 47 Vóór de vaststelling van verordening nr. 2988/95 had de wetgever van de Unie niet voorzien in een verjaringsregel voor de terugvordering van door marktdeelnemers als gevolg van een handeling of nalaten van hun kant onterecht verkregen voordelen, waardoor de algemene begroting van de Unie of door deze beheerde begrotingen werden of hadden kunnen worden benadeeld (arrest Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., EU:C:2009:38, punt 25).
- 48 Vóór de vaststelling van die verordening moesten derhalve geschillen betreffende de terugvordering van ten onrechte uit hoofde van het Unierecht betaalde bedragen, bij ontbreken van Unierechtelijke voorschriften, door de nationale rechter worden beslecht overeenkomstig het nationale recht. Daarbij dienden evenwel de door het Unierecht getrokken grenzen in acht te worden genomen in die zin dat de in het nationale recht voorziene modaliteiten de terugvordering van de niet-verschuldigde steun in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mochten maken, en dat bij de toepassing van nationaal recht niet mocht worden gediscrimineerd vergeleken met procedures ter beslechting van soortgelijke nationale geschillen (zie arrest Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., EU:C:2009:38, punt 26).
- 49 Met de vaststelling van verordening nr. 2988/95, en in het bijzonder van artikel 3, lid 1, eerste alinea, ervan, beoogde de Uniewetgever op dat gebied een algemene verjaringsregel in te voeren, waarmee hij enerzijds een in alle lidstaten toegepaste minimumtermijn wilde vastleggen en anderzijds wilde afzien van de mogelijkheid om, na het verstrijken van een periode van vier jaar na het begaan van de onregelmatigheid waardoor de litigieuze betalingen zijn aangetast, ten onrechte uit de begroting van de Unie ontvangen bedragen terug te vorderen (arrest Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., EU:C:2009:38, punt 27).
- 50 Bijgevolg heeft de wetgever van de Unie met de vaststelling van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95, en onverlet lid 3 van dit artikel, aldus een algemene verjaringsregel vastgelegd waardoor hij de periode gedurende welke de autoriteiten van de lidstaten, handelend in naam en voor rekening van de begroting van de Unie, dergelijke ten onrechte ontvangen voordelen zouden of hadden moeten terugvorderen, bewust tot vier jaar heeft verkort (arrest Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., EU:C:2009:38, punt 29), met uitzondering evenwel van de vervolging van vergissingen of onregelmatigheden die door de nationale autoriteiten zelf zijn begaan (zie in die zin arrest Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, punt 22).
- 51 Wat betreft de schulden die zijn ontstaan toen een nationaal verjaringsvoorschrift gold, maar die op grond daarvan nog niet waren verjaard, heeft de inwerkingtreding van verordening nr. 2988/95 tot gevolg dat een dergelijke schuld krachtens artikel 3, lid 1, eerste alinea, in beginsel moet verjaren binnen een termijn van vier jaar vanaf de datum waarop de onregelmatigheden zijn begaan (zie arrest Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., EU:C:2009:38, punt 31).

- 52 In dergelijke omstandigheden moet krachtens die bepaling met betrekking tot elk bedrag dat een marktdeelnemer ten onrechte heeft ontvangen wegens een vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 2988/95 begane onregelmatigheid, de verjaring in beginsel worden geacht te zijn ingetreden wanneer enige handeling ontbreekt waardoor die verjaring in de vier jaar nadat een dergelijke onregelmatigheid is begaan, is gestuit, welke handeling volgens artikel 3, lid 1, derde alinea, van deze verordening moet worden gezien als een ter kennis van de betrokkene gebrachte onderzoekshandeling of daad van vervolging van de onregelmatigheid door de bevoegde autoriteit (zie in die zin arrest Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., EU:C:2009:38, punt 32).
- 53 Hieruit volgt dat wanneer, zoals in de zaak in het hoofdgeding, een onregelmatigheid is begaan in 1995, een dergelijke onregelmatigheid zal vallen onder de algemene regel van verjaring na vier jaar en uit dien hoofde zal verjaren in de loop van 1999, afhankelijk van de precieze datum waarop die onregelmatigheid in 1995 is begaan, evenwel onverminderd de mogelijkheid die de lidstaten krachtens artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2988/95 behouden om in langere verjaringstermijnen te voorzien (zie naar analogie arrest Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., EU:C:2009:38, punt 33).
- 54 In de tweede plaats dient er mee rekening te worden gehouden dat de Uniewetgever in artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2988/95 uitdrukkelijk heeft vastgesteld dat de lidstaten langere verjaringstermijnen kunnen toepassen dan de in artikel 3, lid 1, vastgestelde minimumtermijn van vier jaar. Die wetgever had immers niet de bedoeling de ter zake toepasselijke termijnen uniform te maken, en de inwerkingtreding van verordening nr. 2988/95 kon dus voor de lidstaten geen verplichting meebrengen om de verjaringstermijnen die zij bij gebreke van ter zake toepasselijke unierechtelijke voorschriften in het verleden hebben toegepast, in te korten tot vier jaar (zie in die zin arrest Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, EU:C:2011:282, punt 25).
- 55 In het kader van de mogelijkheid bedoeld in artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2988/95 behouden de lidstaten bijgevolg een ruime beoordelingsbevoegdheid wat betreft de vaststelling van langere verjaringstermijnen die zij wensen toe te passen bij een onregelmatigheid die de financiële belangen van de Unie schendt (arresten Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, punt 54, en Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, EU:C:2011:282, punt 26).
- 56 In dat verband kunnen de langere verjaringstermijnen die de lidstaten krachtens artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2988/95 mogen blijven toepassen, voortvloeien uit bepalingen van gemeen recht die dateren van vóór het tijdstip waarop deze verordening is vastgesteld, zodat bedoelde lidstaten dergelijke langere termijnen mogen toepassen middels de toepassing, waartoe in de rechtspraak is besloten, van een algemene bepaling die voor de terugvordering van onterecht verkregen voordelen voorziet in een verjaringstermijn van meer dan vier jaar (arrest Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, EU:C:2011:282, punt 29).
- 57 Het is uiteraard gemakkelijker voor een marktdeelnemer om de toepasselijke verjaringstermijn vast te stellen wanneer een dergelijke termijn door de nationale wetgever is vastgesteld in een specifiek op het betrokken domein toepasselijke bepaling. Wanneer evenwel geen dergelijke specifieke bepaling is vastgesteld voor een gebied zoals dat van de terugbetaling van uitvoerrestituties die ten onrechte en ten nadele van de Uniebegroting zijn ontvangen, verzet het rechtszekerheidsbeginsel zich als zodanig niet tegen de toepassing van een algemene verjaringstermijn uit een civielrechtelijke bepaling, waarvan de duur de termijn van vier jaar van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 overschrijdt (zie in die zin arrest Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, EU:C:2011:282, punt 33).
- 58 Een dergelijke toepassing is evenwel slechts in overeenstemming met het rechtszekerheidsbeginsel indien zij voldoende voorzienbaar was. In dit verband zij eraan herinnerd dat het niet aan het Hof staat om in het kader van een verzoek om een prejudiciële beslissing vast te stellen of er al dan niet sprake is van een dergelijke jurisprudentiële praktijk (zie in die zin arrest Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, EU:C:2011:282, punt 34).

- 59 Bovendien mag de toepassing van een langere nationale verjaringstermijn als bedoeld in artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2988/95 met het oog op de vervolging van onregelmatigheden in de zin van deze verordening, niet kennelijk verder gaan dan nodig is voor het bereiken van het doel van bescherming van de financiële belangen van de Unie (zie in die zin arresten AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, punt 79, en Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, EU:C:2011:282, punt 38).
- 60 Het is juist dat niet is uitgesloten dat een uit een civielrechtelijke bepaling voortvloeiende twintigjarige verjaringsregel noodzakelijk en evenredig kan blijken te zijn, met name in het kader van geschillen tussen particulieren, gelet op het met die regel nagestreefde, door de nationale wetgever vastgestelde doel (zie naar analogie arrest Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, EU:C:2011:282, punt 41). Voorts is, gelet op het doel van bescherming van de financiële belangen van de Unie, de toepassing van een uit een bepaling van het burgerlijk recht van de betrokken lidstaat voortvloeiende tienjarige verjaringstermijn niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel (zie in die zin arrest Corman, EU:C:2010:825, punten 24, 31 en 49).
- 61 Daarentegen heeft het Hof reeds geoordeeld dat, gelet op voormelde doelstelling, in verband waarmee de Uniewetgever van mening was dat een verjaringstermijn van vier, of zelfs drie, jaar als zodanig volstond voor de vervolging door de nationale autoriteiten van een onregelmatigheid die hun financiële belangen schendt en kan leiden tot een maatregel zoals de terugvordering van een onterecht verkregen voordeel, het toekennen aan deze autoriteiten van een termijn van dertig jaar verder ging dan noodzakelijk is voor een zorgvuldig bestuursorgaan (zie in die zin arrest Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, EU:C:2011:282, punt 43).
- 62 Het Hof heeft dienaangaande benadrukt dat op dat bestuursorgaan een algemene zorgvuldigheidsplicht bij de controle van de rechtmatigheid van de door hem verrichte betalingen ten laste van de begroting van de Unie rust, gelet op het feit dat de lidstaten de algemene zorgvuldigheidsplicht van artikel 4, lid 3, VEU moeten eerbiedigen, welke verplichting inhoudt dat zij de maatregelen moeten nemen waarmee onmiddellijk een eind kan worden gemaakt aan onregelmatigheden. Zou worden aanvaard dat de lidstaten bedoeld bestuursorgaan een veel langere periode zouden laten om op te treden als die waarin is voorzien bij artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95, dan zou dit in zekere zin de nationale overheden ertoe kunnen aanzetten om geen haast te maken met de vervolging van „onregelmatigheden” in de zin van artikel 1 van verordening nr. 2988/95, en tegelijkertijd, enerzijds, leiden tot een lange periode van rechtsonzekerheid voor de marktdeelnemers, en hen anderzijds het risico doen lopen na een dergelijke periode niet langer in staat te zijn te bewijzen dat de betrokken verrichtingen regelmatig waren (zie in die zin arrest Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, EU:C:2011:282, punten 44 en 45).
- 63 Dergelijke overwegingen gelden eveneens met betrekking tot de toepassing van een in een bepaling van het burgerlijk wetboek vastgestelde verjaringstermijn van twintig jaren voor de vervolging van een onregelmatigheid in de zin van artikel 1 van verordening nr. 2988/95. Zou een verjaringstermijn van vier jaren te kort blijken te zijn om de nationale autoriteiten in staat te stellen om meer complexe onregelmatigheden te vervolgen, blijft het de nationale wetgever immers in elk geval overeenkomstig lid 3 van dat artikel vrij staan om een langere verjaringstermijn vast te stellen, zoals het geval is in artikel 40 van besluitwet nr. 155/92 (zie in die zin arrest Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, EU:C:2011:282, punt 46).
- 64 Er zij evenwel op gewezen dat bij ontbreken van een dergelijke regel, onregelmatigheden zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, overeenkomstig de in punt 53 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, moeten worden geacht te verjaren binnen een termijn van vier jaar die ingaat vanaf de datum waarop zij zijn begaan, waarbij rekening wordt gehouden met de in artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 2988/95 vastgestelde handelingen die de verjaring stuiten en de bovengrens waarin is voorzien bij de vierde alinea van voormeld artikel 3, lid 1, in acht wordt genomen.

⁶⁵ Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de verjaringstermijn bedoeld in artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 niet alleen van toepassing is op de vervolging van onregelmatigheden waarbij administratieve sancties in de zin van artikel 5 van die verordening worden opgelegd, maar ook op vervolgingen waarbij administratieve maatregelen in de zin van artikel 4 van deze verordening worden getroffen. Ofschoon de lidstaten op grond van artikel 3, lid 3, van die verordening langere verjaringstermijnen mogen toepassen dan de in lid 1, eerste alinea, van dit artikel vastgestelde verjaringstermijnen van vier of drie jaar, welke langere verjaringstermijnen voortvloeien uit bepalingen van gemeen recht die dateren van vóór het tijdstip waarop deze verordening is aangenomen, gaat de toepassing van een verjaringstermijn van twintig jaar verder dan noodzakelijk is om het doel van bescherming van de financiële belangen van de Unie te bereiken.

Kosten

⁶⁶ Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 3 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 moet aldus worden uitgelegd dat het van toepassing is op vervolgingen die door de nationale autoriteiten tegen de ontvangers van steun van de Unie worden ingesteld naar aanleiding van onregelmatigheden die zijn vastgesteld door het nationale orgaan dat in het kader van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) belast is met de betaling van de uitvoerrestituties.**
- 2) **De verjaringstermijn bedoeld in artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 is niet alleen van toepassing op de vervolging van onregelmatigheden waarbij administratieve sancties in de zin van artikel 5 van die verordening worden opgelegd, maar ook op vervolgingen waarbij administratieve maatregelen in de zin van artikel 4 van deze verordening worden getroffen. Ofschoon de lidstaten op grond van artikel 3, lid 3, van die verordening langere verjaringstermijnen mogen toepassen dan de in lid 1, eerste alinea, van dit artikel vastgestelde verjaringstermijnen van vier of drie jaar, welke langere verjaringstermijnen voortvloeien uit bepalingen van gemeen recht die dateren van vóór het tijdstip waarop deze verordening is aangenomen, gaat de toepassing van een verjaringstermijn van twintig jaar verder dan noodzakelijk is om het doel van bescherming van de financiële belangen van de Unie te bereiken.**

ondertekeningen