



Datum van
inontvangstneming

:

25/03/2024

Zaak C-42/24

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

Datum van indiening:

22 januari 2024

Verwijzende rechter:

Symvoulío tis Epikrateias (Griekenland)

Datum van de verwijzingsuitspraak:

29 december 2023

Verzoekende partij:

Emporiki Serron AE – Emporias kai Diathesis Agrotikon Proïonton

Verwerende partij:

Ypourgos Anaptyxis kai Ependyseon

Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep in cassatie tegen een uitspraak van de bestuursrechter in tweede aanleg waarbij het hoger beroep van de Griekse Staat gegrond is verklaard, de uitspraak van de bestuursrechter in eerste aanleg is vernietigd en het beroep van verzoekster in cassatie tegen een besluit van de Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon (minister van Plattelandsontwikkeling en Voedselvoorziening) waarbij terugbetaling van onverschuldigd uitgekeerde bedragen was gelast, is verworpen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Prejudiciële verwijzing – Bescherming van de financiële belangen van de Unie – Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 – Artikel 3 – Landbouw – Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) – Terugvordering van onverschuldigd uitgekeerde bedragen – Verjaringstermijn – Toepassing van een langere nationale verjaringstermijn

Prejudiciële vragen

1) Is een nationale regeling als artikel 103 van wet 2362/1995, waarbij niet alleen een verjaringstermijn van vijf jaar wordt vastgesteld voor de terugvordering van middelen die onverschuldigd aan marktdeelnemers zijn uitgekeerd na een handeling of nalaten waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, maar tevens wordt bepaald dat die termijn ingaat op het moment waarop is geconstateerd dat steun onverschuldigd of onterecht is ontvangen in plaats van op het moment waarop de onregelmatigheid is begaan, verenigbaar met artikel 3 van verordening nr. 2988/95 en het algemene rechtszekerheidsbeginsel?

2) Indien bij een nationale regeling met toepassing van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2988/95 een langere verjaringstermijn is vastgesteld dan de termijn van vier jaar in artikel 3, lid 1, van die verordening, moet de laatste alinea van dat lid 1 dan aldus worden uitgelegd dat voor de terugvordering van onverschuldigd of onterecht uitgekeerde steun een uiterste verjaringstermijn geldt van acht jaar vanaf het moment dat de onregelmatigheid is begaan, of aldus dat de uiterste verjaringstermijn het dubbele bedraagt van de langste bij de nationale regeling bepaalde termijn?

3) Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt en het antwoord op de tweede vraag is dat de uiterste verjaringstermijn volgens de laatste alinea van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 het dubbele bedraagt van de bij de nationale regeling bepaalde langste termijn: gaat de uiterste verjaringstermijn, indien volgens de nationale regeling een langere verjaringstermijn geldt dan de termijn in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 en daarbij tevens is bepaald dat deze ingaat op het moment dat de onregelmatigheid is geconstateerd, dan in op het moment dat de onregelmatigheid is begaan of op het moment dat deze is geconstateerd?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Verordening (EEG) nr. 1201/89 van de Commissie van 3 mei 1989 houdende uitvoeringsbepalingen van de steunregeling voor katoen (PB 1989, L 123, blz. 23), zoals voor de laatste maal gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1624/1999 van de Commissie van 23 juli 1999 (PB 1999, L 192, blz. 39): artikel 7, leden 1 en 4, artikel 9, leden 1 tot en met 4 en 8, artikel 11, artikel 12, leden 1 en 2, artikel 13.

Verordening (EEG) nr. 4045/89 van de Raad van 21 december 1989 inzake de door de lidstaten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw en houdende intrekking van richtlijn 77/435/EEG (PB 1989, L 388, blz. 18), zoals voor de laatste maal gewijzigd bij verordening (EG) nr. 3235/94 van de Raad van 20 december 1994 (PB 1994,

L 338, blz. 16): artikel 1, leden 1 en 2, artikel 2, leden 1 en 4, artikel 3, leden 1 en 2, artikel 4.

Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB 1995, L 312, blz. 1): artikelen 1 en 3, artikel 4, lid 1.

Arresten van het Hof van 24 juni 2004, ██████████ (C- 278/02, EU:C:2004:388); 29 januari 2009, ██████████ Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a. (C- 278/07–C- 280/07, EU:C:2009:38); 22 december 2010, ██████████ (C- 131/10, EU:C:2010:825); 5 mei 2011, Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading (C- 201/10 en C- 202/10, EU:C:2011:282); 21 december 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C- 465/10, EU:C:2011:867); 13 juni 2013, Syndicat OP 84 (C-3/12, EU:C:2013:389); 17 september 2014, ██████████ (C- 341/13, EU:C:2014:2230); 11 juni 2015, ██████████ (C- 52/14, EU:C:2015:381); 3 september 2015, Sodiaal International (C- 383/14, EU:C:2015:541); 6 oktober 2015, Firma ██████████ Fleischimport und -export (C- 59/14, EU:C:2015:660); 2 maart 2017, Glencore Céréales France (C- 584/15, EU:C:2017:160), en 5 maart 2019, Eesti Pagar (C- 349/17, EU:C:2019:172).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Wet 2520/1997, Maatregelen voor nieuwe boeren, oprichting van een organisatie voor onderwijs, opleidingen en werkgelegenheid voor de landbouw, en andere bepalingen (FEK A' 173/1.9.1997): artikel 28, zoals van kracht na de vervanging bij artikel 2 van wet 2732/1999 (FEK A' 154/30.7.1999) en de wijziging bij artikel 23 van wet 2945/2001 (FEK A' 223/8.10.2001) daarvan.

Wet 2362/1995, Comptabiliteit en controle op de uitgaven van de Staat en andere bepalingen (FEK A' 247/27.11.1995):

Artikel 102, met het opschrift „Terugvordering van onverschuldigd uitgekeerde bedragen”, eerste alinea: „Uit nationale middelen of middelen van de Europese Unie in het kader van Uniebeleid uitgekeerde financiering, steun en subsidie aan natuurlijke en rechtspersonen en lichamen wordt teruggevorderd door de Staat indien de ter zake bevoegde instantie heeft vastgesteld dat deze onverschuldigd of onterecht is betaald.”

Artikel 103, met het opschrift „Verjaring van vorderingen van de Staat”: „Voor de terugvordering van de in het vorige artikel bedoelde bedragen geldt een verjaringstermijn van vijf jaar vanaf de datum waarop is vastgesteld dat het bedrag onverschuldigd of onterecht is ontvangen, tenzij het communautaire recht anders bepaalt. Voor de terugvordering van vastgestelde bedragen geldt een verjaringstermijn van twintig jaar, voor zover het communautaire recht niet anders bepaalt. De bepalingen van deze wet inzake stuiting, schorsing en de gevolgen van de verjaring die gelden voor vorderingen van de Staat zijn van overeenkomstige

toepassing op de in dit artikel bedoelde vorderingen, tenzij het communautaire recht anders bepaalt.”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster in cassatie, een vennootschap die zich bezighield met de handel in agrarische producten, is in 2001 ontbonden en in vereffening gesteld. Na een controle in 2006 ter zake van financiële steun die in 2001 door de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw aan deze vennootschap was uitgekeerd als subsidie voor de aankoop en egrenering van katoen in de periode 2000-2001, is een controleverslag opgesteld waarin onder meer wordt opgemerkt dat in de voorraadboekhouding geen aanwijzingen zijn gevonden dat hoeveelheden geëgreneerde katoen van enige betekenis waren verkocht. Dit verslag is doorgestuurd aan de bevoegde autoriteit en de vereffenaars van verzoekster in cassatie zijn opgeroepen de ontbrekende gegevens aan te leveren. In 2009 is het in eerste aanleg bestreden besluit van de Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon (minister van Plattelandsontwikkeling en Voedselvoorziening) (hierna: „bestreden besluit”) vastgesteld, waarbij is vastgesteld dat verzoekster in cassatie het bedrag van 322 568,90 EUR aan communautaire steun, vermeerderd met rente, moest terugbetalen.
- 2 In haar beroepschrift, op 27 oktober 2009 ingediend bij de bestuursrechter, heeft verzoekster in cassatie verzocht om nietigverklaring van het bestreden besluit, onder meer op grond van schending van de beginselen van behoorlijk bestuur en gerechtvaardigd vertrouwen, alsmede van schending van artikel 2, lid 4, en artikel 4 van verordening nr. 4045/89. Volgens de rechter in eerste aanleg waarborgt de regeling van artikel 3 van verordening nr. 2988/95 de rechtszekerheid door de mogelijkheid om sancties op te leggen te verbinden aan een verjaringstermijn van vier jaar vanaf het moment waarop de onregelmatigheid is begaan. Deze rechter oordeelde voorts dat de nationale regeling van de verjaring ingevolge artikel 103 van wet 2362/1995, die van toepassing is op de terugvordering van onverschuldigd uitgekeerde steun en bepaalt dat de daar bepaalde verjaringstermijn aanvangt op het moment waarop wordt geconstateerd dat de steun onverschuldigd of onterecht is ontvangen, niet in overeenstemming is met het beginsel van de rechtszekerheid.
- 3 De rechter in eerste aanleg concludeerde daaruit dat in de onderhavige zaak alleen de regeling van artikel 3 van verordening nr. 2988/95 kon worden toegepast en dat, nu de controle in de onderhavige zaak was verricht in 2006 – dat wil zeggen meer dan vier jaar nadat de geconstateerde onregelmatigheid had plaatsgevonden –, het bestreden besluit was vastgesteld na het verstrijken van de verjaringstermijn van vier jaar en derhalve nietig moest worden verklaard.
- 4 Daarentegen oordeelde de bestuursrechter in tweede aanleg, op een door de Griekse Staat ingesteld hoger beroep, dat artikel 103 van wet 2362/1995, op grond waarvan ter zake van de terugvordering van onverschuldigd of onterecht

uitgekeerde communautaire steun een verjaringstermijn van vijf jaar met ingang van de constatering van dat feit geldt, in overeenstemming is met verordening nr. 2988/95: in artikel 3, lid 1, van deze verordening is namelijk weliswaar een kortere verjaringstermijn neergelegd, maar in artikel 3, lid 3, ervan wordt de lidstaten de vrijheid gelaten om een langere termijn vast te stellen. Artikel 103 van wet 2362/1995 wijst voorts als het moment van aanvang van de verjaringstermijn het moment aan waarop wordt geconstateerd dat steun onverschuldigd of onterecht is ontvangen, dat wil zeggen bij de vaststelling van het verslag van de desbetreffende controle.

- 5 De rechter in tweede aanleg heeft met toepassing van de nationale wettelijke regeling (artikel 103 van wet 2362/1995) geoordeeld dat het feit dat de communautaire steun ten onrechte was betaald in de onderhavige zaak is geconstateerd in 2006, met de vaststelling van het verslag van de controle en dat op dat moment de verjaringstermijn is ingegaan. Aangezien het bestreden besluit in het jaar 2009 is vastgesteld en aan verzoekster in cassatie is meegedeeld, was de verjaringstermijn van vijf jaar niet verstreken. De rechter in tweede aanleg heeft op grond hiervan de uitspraak in eerste aanleg vernietigd, en vervolgens de overige in beroep aangevoerde middelen onderzocht en verworpen.
- 6 Verzoekster in cassatie heeft beroep in cassatie ingesteld tegen deze uitspraak van de rechter in tweede aanleg (hierna: „in cassatie bestreden uitspraak”) bij de Symvoulio tis Epikrateias, die het onderhavige prejudiciële verzoek heeft ingediend.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 7 Verzoekster in cassatie voert aan dat bij de in cassatie bestreden uitspraak artikel 3 van verordening nr. 2988/95, artikel 103 van wet 2362/1995 alsmede het rechtszekerheids- en het evenredigheidsbeginsel onjuist werden uitgelegd en toegepast. Zij betoogt met name dat volgens artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2988/95 de lidstaten weliswaar een langere termijn kunnen vaststellen voor de verjaring van een vordering tot terugbetaling van onverschuldigd of onterecht uitgekeerde communautaire steun, maar het tijdstip waarop de verjaring aanvangt, dat volgens die verordening samenvalt met het moment waarop de onregelmatigheid begaan wordt, niet mogen wijzigen. Voorts betoogt verzoekster in cassatie dat de verjaringstermijn volgens de regeling van artikel 103 van wet 2362/1995 aanvangt op het tijdstip van de administratieve controle, wat een onzekere en onbepaalde gebeurtenis is, zodat inbreuk wordt gemaakt op het rechtszekerheidsbeginsel. Zij voert tevens aan dat het hier bestreden besluit werd afgegeven in 2009, acht jaar na het financiële jaar 2000-2001 toen de beweerde onregelmatigheid heeft plaatsgevonden, terwijl het verslag van de controle in 2006, dat wil zeggen vijf jaar na de beweerde overtreding, werd opgesteld zonder dat het ooit aan verzoekster in cassatie werd meegedeeld.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 8 Volgens de verwijzende rechter heeft de regeling van de verjaring in artikel 3 van verordening nr. 2988/95 tot doel de rechten van de gecontroleerde rechtssubjecten te verzekeren; deze zijn te herleiden tot de in de [Griekse] grondwet en het Unierecht verankerde beginselen van de rechtszekerheid en de bescherming van het bij hen gewekte vertrouwen. De regeling van artikel 103 van wet 2362/1995, waarbij voor de terugvordering van onverschuldigd of onterecht uitgekeerde communautaire steun een verjaringstermijn van vijf jaar wordt ingesteld, met ingang van het tijdstip waarop die onterechte betaling wordt geconstateerd, is evenwel niet verenigbaar met de regeling van genoemd artikel 3 van verordening nr. 2988/95. Artikel 3, lid 3, van de verordening geeft de lidstaten namelijk weliswaar de vrijheid om een langere verjaringstermijn in te stellen, maar die vrijheid van de nationale wetgever strekt zich niet uit tot het wijzigen van het tijdstip van ingang van die verjaringstermijn, dat volgens de duidelijke bewoordingen van lid 1 van dat artikel samenvalt met de datum waarop de onregelmatigheid is begaan.
- 9 Het argument van de Griekse Staat dat de dag waarop de bevoegde autoriteiten de onregelmatigheid constateren als de begindatum van de verjaringstermijn kan worden aangemerkt, is uitdrukkelijk verworpen door het Hof, als indruisende tegen vaste rechtspraak dat de dag waarop de autoriteiten kennis van een onregelmatigheid hebben verkregen, geen invloed heeft op het moment waarop de verjaringstermijn ingaat (zie arrest van 6 oktober 2015, Firma ██████████ Fleischimport und –export (C- 59/14, EU:C:2015:660). Nu de regeling van de verjaring van artikel 103 van wet 2362/1995 buiten toepassing moet blijven wegens strijd met artikel 3 van verordening nr. 2988/95, is artikel 3, lid 1, volgens welke de termijn voor de verjaring van de vervolging vier jaar bedraagt en aanvangt op de dag waarop de onregelmatigheid heeft plaatsgevonden, als bepaald in artikel 1, lid 1, van deze verordening, rechtstreeks van toepassing.
- 10 Aangezien verzoekster in cassatie haar normale activiteiten hoe dan ook heeft gestaakt in 2001, toen het besluit tot ontbinding werd genomen en de fase van de vereffening aanving, heeft de onregelmatigheid in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 en van de rechtspraak van het Hof uiterlijk aan het einde van dat jaar plaatsgevonden. Op het moment van de eerste controle in 2006 en vanzelfsprekend van alle latere bestuurshandelingen (zoals de vaststelling van het verslag van de controle door een dienst van het ministerie van Plattelandsontwikkeling en Voedselvoorziening en het bestreden besluit) was derhalve de vierjarige verjaringstermijn waarin artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 voorziet, reeds verstreken. De verwijzende rechter is bijgevolg van oordeel dat de in cassatie bestreden uitspraak vernietigd dient te worden.
- 11 De verwijzende rechter zet evenwel uiteen dat de Rekenkamer (voltallige kamer), in een uitspraak van 2022 (dus na de instelling van het onderhavige beroep in cassatie) heeft geoordeeld dat, in het licht van de vrijheid van de lidstaten om langere termijnen vast te stellen, de regeling van artikel 103 van wet 2362/1995,

die voor vorderingen tot terugbetaling van onverschuldigd of onterecht uitgekeerde steun voorziet in een vijfjarige verjaringstermijn met ingang van de constatering dat de steun onverschuldigd of onterecht is ontvangen, niet in strijd is met de bepalingen van verordening nr. 2988/95. Voor vorderingen tot terugbetaling van onverschuldigd of onterecht betaalde steun mag volgens de Rekenkamer in ieder geval de absolute en niet aan stuiting onderhevige verjaringstermijn van acht jaar vanaf het moment dat de onregelmatigheid is begaan niet zijn verstreken, zoals uitdrukkelijk is bepaald in verordening nr. 2988/95.

- 12 Deze tegengestelde rechtspraak van de Rekenkamer wordt ook in andere uitspraken van de verwijzende rechter gevolgd. In dat licht kan niet worden gezegd dat de beschreven uitleggingen boven alle twijfel zijn verheven, zodat bovenstaande prejudiciële vragen in overeenstemming met artikel 267 VWEU aan het Hof moeten worden voorgelegd.