



Datum van inontvangstneming : 16/09/2020

Zaak C-360/20**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

4 augustus 2020

Verwijzende rechter:

Tribunalul Argeş (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 augustus 2020

Verzoekende partij:

Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice

Verwerende partij:

NE

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Bezwaar tegen de beschikking van 1 augustus 2019 van het parket bij de Înaltă Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție (hoogste rechterlijke instantie, nationale anticorruptiedirectie, Roemenië) tot seponering van een zaak waarin tot vervolging *in rem* was overgegaan van strafbare feiten in verband met een uit Europese middelen gefinancierd project. Beslissend is of het begrip fraude ook betrekking heeft op de situatie waarin de begunstigde na de uitvoering van het project, gedurende de duurzaamheidsperiode, nalaat bepaalde onder de financieringsovereenkomst verplichte werkzaamheden te verrichten, die uit eigen middelen worden gefinancierd.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Krachtens artikel 267 VWEU wordt verzocht om uitlegging van artikel 1, lid 1, onder a), van de overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de

financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, artikel 57, leden 1 en 3, en artikel 98 van verordening (EG) nr. 1083/2006, artikel 4, lid 3, VEU en artikel 325, leden 1 en 2, VWEU.

Prejudiciële vragen

1. Valt onder het begrip fraude waardoor de financiële belangen van de [Europese Unie] worden geschaad zoals bepaald in artikel 1, lid 1, onder a) van de overeenkomst, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, een strafbaar feit dat is gepleegd om de schijn te wekken dat aan artikel 57, lid 1, van verordening (EG) 1083/2006 is voldaan, teneinde te voorkomen dat de lidstaat lid 3 van datzelfde artikel toepast in samenhang met artikel 98 van dezelfde verordening, *of* wordt met het begrip fraude uitsluitend strafbare feiten bedoeld die zijn gepleegd voor het einde van de uitvoeringsperiode, zodat feiten die zijn gepleegd in de duurzaamheidsperiode van dit begrip zijn uitgesloten?

2. Kan het recht van de Unie, in het bijzonder artikel 4, lid 3, VEU junctis artikel 325, leden 1 en 2, VWEU en artikel 1, lid 1, onder a), van de overeenkomst, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die uitsluit dat een verdachte wordt bestraft voor een strafbaar feit dat is gepleegd in de periode volgend op de uitvoeringsperiode, te weten de duurzaamheidsperiode, in verband met diens bij de financieringsovereenkomst aangegane verplichtingen, en dat het zich verzet tegen de uitlegging van een nationale rechtsregel in die zin dat het begrip fraude waardoor de financiële belangen van de [Unie] worden geschaad niet van toepassing is op strafbare feiten van de begunstigde van financiering, gepleegd in de duurzaamheidsperiode van het project, in verband met de bij de financieringsovereenkomst aangegane verplichtingen, ongeacht of de uitgaven waartoe de begunstigde zich heeft verplicht ten behoeve van de duurzaamheid van het project, uit eigen middelen van de begunstigde of uit [Uniemiddelen] worden bekostigd?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en rechtspraak van het Hof

Overeenkomst, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (hierna: „BFB-overeenkomst”), artikelen 1 en 2;

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, artikel 27, onder c);

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, artikelen 57 en 98;

VEU, artikel 4, lid 3;

VWEU, artikel 325, leden 1 en 2;

Arrest van 8 september 2015, ████████ e.a., C-105/14, EU:C:2015:555.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Legea nr. 78 din 8 mai 2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, în versiunea în vigoare la data săvârșirii faptelor (wet nr. 78 van 8 mei 2000 ter voorkoming, opsporing en bestraffing van corruptie, in de versie die gold ten tijde van de feiten, hierna: „wet nr. 78/2000”), bepaalt in artikel 18¹, lid 1:

„Met een gevangenisstraf van 2 tot 7 jaar en ontzetting uit bepaalde rechten wordt bestraft het gebruik of de overlegging, te kwader trouw, van valse, onjuiste of onvolledige verklaringen, indien het gepleegde feit ertoe leidt dat ten onrechte geldmiddelen worden verkregen uit de algemene begroting van de Europese Unie of de door de Unie of in haar naam beheerde begrotingen.”

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66 din 29 iunie 2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (noodverordening nr. 66 van de regering van 29 juni 2011 betreffende de preventie, de vaststelling en de bestraffing van onregelmatigheden bij de verkrijging en het gebruik van de Europese middelen en/of de daarop betrekking hebbende nationale overheidsmiddelen, in de ten tijde van de feiten geldende versie (hierna: „OUG nr. 66/2011”), artikel 2, lid 1, onder b), bepaalt:

„Voor de toepassing van deze noodverordening wordt onder ‚fraude’ verstaan een strafbaar feit in verband met de verkrijging of het gebruik van Europese middelen en/of daarop betrekking hebbende nationale overheidsmiddelen, strafbaar gesteld in het wetboek van strafrecht of andere, bijzondere wetten.”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 12 juni 2011 heeft de gemeente C, vertegenwoordigd door de burgemeester, verweerder NE, als begunstigde een overeenkomst gesloten voor de financiering uit Europese middelen van het project „Mănăstirea Cetățuia Negru Vodă –

Legendă și tradiție” (klooster Cetățuia Negru Vodă – legende en traditie). Volgens deze overeenkomst was het afdrukken van promotiemateriaal (folders, ansichtkaarten, brochures, fotoalbums en op toeristen gerichte boeken) een van de uit te voeren activiteiten gedurende de duurzaamheidsperiode van het project.

- 2 Op 7 juli 2015 heeft begunstigde bij het Minister al Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (ministerie van Regionale Ontwikkeling en Openbaar Bestuur, hierna: „verzoeker”) een rapport ingediend over de duurzaamheid van de investering, voor het tweede jaar *ex post*, alsmede een rapport over de distributie van promotiematerialen in het kader van de duurzaamheidsfase van het project.
- 3 Na een controle ter plaatse heeft verzoeker in zijn controleverslag van 18 november 2016 vastgesteld dat er incoherenties bestonden tussen de verklaringen van de door begunstigde overgelegde rapporten en de door hem overgelegde bewijzen, die slechts een klein deel van de promotiematerialen rechtvaardigden. Aldus was een redelijk vermoeden ontstaan dat de door begunstigde overgelegde rapporten elementen bevatten die niet in overeenstemming waren met de werkelijkheid.
- 4 In die omstandigheden heeft verzoeker op 14 februari 2017 bij het parket van de Înalță Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție – Serviciul teritorial Pitești (hoogste rechterlijke instantie, nationale anticorruptiedirectie, regionale dienst Pitești) aangifte gedaan van feiten bestraft volgens artikel 18¹, lid 1, van wet nr. 78/2000. Verzoeker betoogde dat, gelet op de definitie van fraude in artikel 2, lid 1, onder b), OUG nr. 66/2011, in casu zekere aanwijzingen waren gevonden met betrekking tot de overlegging van valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten die tot gevolg hadden dat Europese middelen werden misbruikt of ten onrechte werden ingehouden.
- 5 Bij beschikking van 12 mei 2017 heeft de Direcția Națională Anticorupție – Serviciul teritorial Pitești strafvervolgning *in rem* ingesteld wegens de feiten zoals bepaald in artikel 18¹, lid 1, van wet nr. 78/2000.
- 6 Bij beschikking van 1 augustus 2019 heeft de met de zaak belaste openbaar aanklager de zaak geseponeerd, op grond dat het in dat artikel bedoelde feit niet aan de orde was.
- 7 In de motivering van deze beschikking werd in wezen aangegeven dat uit de overgelegde bewijzen bleek dat het drukken van promotiemiddelen om het behoud en de voortzetting van de promotieactiviteiten voor het toeristisch product in de vijf jaar na de verwezenlijking van het project te verzekeren „uit eigen middelen” diende te worden bekostigd. Begunstigde was dus verplicht deze activiteit niet uit Europese middelen, maar uit zijn eigen begroting te financieren, hetgeen aan de hand van de overgelegde bewijzen is aangetoond. Evenzo waren de documenten ten aanzien waarvan verzoeker stelde dat er aanwijzingen waren dat deze onjuistheden bevatten (namelijk de verslagen over de duurzaamheid van de investering en de distributie van promotiemateriaal), door begunstigde overgelegd

na de afronding van het project, in het kader van de controle *ex post*, terwijl begunstigde de aan de financieringsovereenkomst verbonden Europese middelen daarvoor al had ontvangen.

- 8 In deze feitelijke context heeft de met de zaak belaste openbaar aanklager aangegeven dat, om te voldoen aan de objectieve elementen van het strafbare feit als bedoeld in artikel 18¹, lid 1, van wet nr. 78/2000, het feit ertoe moet leiden dat ten onrechte tegoeden worden verkregen, in die zin dat er een causaal verband moet bestaan tussen het overleggen of het gebruik van stukken en het onrechtmatig verkrijgen van Europese middelen. In casu zijn de betalingen verricht uit de eigen middelen van begunstigde. Aangezien de Europese middelen zijn verkregen tijdens de uitvoeringsperiode van het project en deze verkrijging niet afhankelijk was van de overlegging van documenten tijdens de duurzaamheidsperiode van het project, terwijl er juist over die periode aanwijzingen van onregelmatigheden zijn, kan niet worden aangenomen dat de begroting van de Unie is geschaad.
- 9 Verzoeker heeft bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen het sepot van 1 augustus 2019, en heeft verzocht de betreffende beschikking te vernietigen en het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 10 **Verzoeker** is van mening dat het in artikel 18¹, lid 1, van wet nr. 78/2000 bedoelde strafbare feit ook bestaat wanneer de documenten met onwaarheden na de uitvoeringsperiode van het project worden overgelegd. Het resultaat – onrechtmatige verkrijging van middelen uit de Uniebegroting – moet immers noodzakelijkerwijs worden onderzocht aan de hand van de bewoordingen en binnen de grenzen van de financieringsovereenkomst. Hieruit volgt dat de activiteiten in de duurzaamheidsperiode, zelfs nadat het project daadwerkelijk is uitgevoerd, activiteiten ter uitvoering van de overeenkomst tijdens de looptijd ervan zijn, aangezien de financieringsovereenkomst niet alleen betrekking heeft op de uitvoeringsperiode, maar ook op de verwezenlijking van het doel van het project, dat ook de periode omvat waarin de uit de Uniebegroting gefinancierde activiteit in stand wordt gehouden en gecontroleerd.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 11 De verwijzende rechter merkt op dat in de bestreden beschikking wordt gesteld dat, indien de overlegging te kwader trouw van valse, onjuiste of onvolledige documenten of verklaringen waardoor middelen uit de begroting van de Unie wederrechtelijk worden verkregen plaatsvindt na de voltooiing van het project, in het kader van de controle *ex post*, dus in de duurzaamheidsperiode van het project in plaats van de uitvoeringsperiode, het misdrijf zoals bepaald in artikel 18¹, lid 1, van wet nr. 78/2000 niet aan de orde is. De Europese middelen zijn namelijk verkregen in de uitvoeringsperiode van het project, zonder dat dit afhankelijk was

van het overleggen van stukken in de duurzaamheidsperiode van het project. Bovendien was overeengekomen dat het onderhouden en voortzetten van de promotieactiviteiten van het toeristische product gedurende vijf jaar na afronding van het project uit de eigen middelen van begunstigde zouden worden bekostigd.

- 12 Gezien dit betoog en de tegenargumenten van verzoeker bestaat er in de onderhavige zaak een meningsverschil over de vraag of er sprake is van het in artikel 18¹, lid 1, van wet nr. 78/2000 bedoelde misdrijf, afhankelijk van het tijdstip waarop de begunstigde van de financiering te kwader trouw valse, onjuiste of onvolledige documenten of verklaringen gebruikt of overlegt, met als gevolg dat wederrechtelijk middelen uit de Uniebegroting worden ontvangen.
- 13 Deze feitelijke en juridische context werpt vragen op over de uitlegging en de toepassing van het Unierecht wat betreft de betekenis van het begrip „fraude” waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad”.
- 14 De verwijzende rechter geeft aan te twijfelen over de betekenis van artikel 325 VWEU. Lid 1 van dit artikel spreekt immers zowel van „fraude” als van „alle andere onwettige activiteiten”, terwijl in lid 2 enkel sprake is van „fraude”. Geen van deze begrippen wordt in het Verdrag gedefinieerd. Het begrip „fraude” is een autonoom Unierechtelijk begrip, waarbij rekening wordt gehouden met de algemene doelstelling van artikel 325 VWEU om een solide bescherming van de financiële belangen van de Unie te bieden. De werkingssfeer van dit artikel stemt niet noodzakelijkerwijs overeen met de nationale strafrechtelijke definitie van fraude.
- 15 De definitie die het Hof in het arrest van 8 september 2015, ████████ e.a., aan dit begrip heeft gegeven, vormt een nuttige aanwijzing in die zin, maar deze zaak betrof enkel de BFB-overeenkomst. Het begrip „fraude” in artikel 325 VWEU is niet noodzakelijkerwijs beperkt tot het begrip van de BFB-overeenkomst of de secundaire wetgeving, maar kan ook betrekking hebben op handelingen of nalatigheden tijdens de duurzaamheidsperiode van het met Uniemiddelen gefinancierde project, gedragingen die juist tot doel hebben om, door het wekken van de schijn dat onder de financieringsovereenkomst verplichte in de periode *ex post* worden uitgevoerd, Uniemiddelen worden achtergehouden ten nadele van de financiële belangen van de Unie.
- 16 De nationale rechter heeft dezelfde twijfels over de uitlegging van het begrip fraude waardoor de financiële belangen van de Europese [Unie] worden geschaad, als bedoeld in artikel 1, lid 1, onder a), van de BFB-overeenkomst. Dit begrip ziet immers, wat de uitgaven betreft, op elk opzettelijk handelen of elk opzettelijk nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, ongeacht of zij zijn overlegd tijdens de periode van uitvoering van het project dan wel tijdens de periode *ex post*, de duurzaamheidsperiode, wanneer die tot gevolg hebben dat Europese middelen wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden.

- 17 In die omstandigheden staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of het Unierecht zich al dan niet verzet tegen een nationale regeling die uitsluit dat de verdachte wordt bestraft voor een strafbaar feit dat is gepleegd in de periode na het einde van de uitvoeringsperiode, dat wil zeggen tijdens de duurzaamheidsperiode, met betrekking tot de verbintenissen die hij uit hoofde van de financieringsovereenkomst is aangegaan, en of het zich verzet tegen de uitlegging van de nationale regel in die zin dat het begrip fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad niet slaat op strafbare feiten gepleegd door de begunstigde van financiering, in de duurzaamheidsperiode van het project, met betrekking tot de verbintenissen die hij uit hoofde van de financieringsovereenkomst is aangegaan, ongeacht of de door begunstigde gemaakte kosten voor de duurzaamheid van het project uit eigen middelen of uit Uniemiddelen zijn betaald.
- 18 Het antwoord op de gestelde vragen is beslissend voor de goede beslechting van het geschil, aangezien de verwijzende rechter, indien het Hof van oordeel is dat het Unierecht zich tegen dergelijke nationale regelingen verzet, het beroep van verzoeker zou kunnen toewijzen, het sepot vernietigen en de zaak terugverwijzen naar de openbare aanklager ter aanvulling van de strafvervolgning.
- 19 De verwijzende rechter is van oordeel dat de in de prejudiciële vragen genoemde artikelen van Unierecht zich verzetten tegen een nationale regeling in de hierboven uiteengezette juridische en feitelijke context, aangezien de bescherming van de financiële belangen van de Unie door de in de nationale wettelijke regeling strafbaar gestelde feiten niet gefragmenteerd kan worden beschouwd, dat wil zeggen uitsluitend tot aan de afronding van het project, temeer daar de uitvoering van activiteiten *ex post* handelingen impliceert die moeten worden uitgevoerd om de financiering te behouden. De schade aan de begroting van de Unie kan zich dus ook in dit stadium voordoen, door geldsommen te verkrijgen voor projecten waarvoor de begunstigde de onder de financieringsovereenkomst verplichte activiteiten niet heeft verricht tijdens de duurzaamheidsperiode, zonder welke het doel van het project mogelijk niet meer kon worden bereikt.
- 20 De verwijzende rechter preciseert dat de te geven beslissing volgens het nationale recht niet vatbaar is voor hoger beroep en dat hij zich overeenkomstig artikel 267, derde alinea, VWEU tot het Hof moet wenden.

Rechtvaardiging van het verzoek om versnelde behandeling

- 21 De zaak moet volgens de versnelde procedure worden behandeld wegens het risico dat de strafbare feiten in de onderhavige zaak verjaren. Het strafbare feit wordt namelijk geacht in juli 2015 te zijn begaan. De toepasselijke verjaringstermijn voor strafrechtelijke aansprakelijkheid is volgens de geldende wettelijke bepalingen acht jaar en verstrijkt in juli 2023.