



Datum van
inontvangstneming

:

11/07/2018

Zaak C-378/18

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

8 juni 2018

Verwijzende rechter:

Bundesverwaltungsgericht (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

9 mei 2018

Verweerster, appellante en verzoekster tot Revision:

Landwirtschaftskammer Niedersachsen

Verzoeker, geïntimeerde en verweerder in Revision:

[REDACTED]

Afschrift

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESLISSING

[OMISSIS]

In de bestuursrechtelijke zaak tussen

[REDACTED]

verzoeker, geïntimeerde
en verweerder in Revision,

– [OMISSIS] –

tegen

Landwirtschaftskammer Niedersachsen (landbouwkamer van het Bundesland
Niedersachsen, Duitsland),
[OMISSIS], 26121 Oldenburg,

verweerster, appellante
en verzoekster tot Revision,

[Or. 2]

heeft de derde Senat van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale
bestuursrechter, Duitsland)

op 9 mei 2018

[OMISSIS]

beslist:

[OMISSIS]

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt met betrekking tot de
uitlegging van

verordening (EG) nr. 2419/2001 van de Commissie van 11 december
2001 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het bij verordening
(EEG) nr. 3508/92 van de Raad ingestelde geïntegreerde beheers- en
controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen
(PB 2001, L 327, blz. 11)

en

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)

verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1. Begint de verjaringstermijn als bedoeld in artikel 49, lid 6, van
verordening (EG) nr. 2419/2001 te lopen vanaf de betaling van de
steun of wordt het begin van deze verjaringstermijn bepaald door
artikel 3, lid 1, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95, in dit
geval de tweede alinea, eerste volzin, van dit artikellid?
2. Zijn de verjaringsregelingen van artikel 49, lid 6, van verordening
(EG) nr. 2419/2001 en van artikel 3, lid 1, van verordening (EG,
Euratom) nr. 2988/95 bepalingen waarin administratieve sancties zijn
vastgesteld, zoals bedoeld in artikel 2, lid 2, tweede volzin, van
verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95?

-
3. Kan de in artikel 52 bis van verordening (EG) nr. 2419/2001 neergelegde regeling inzake de retroactieve toepassing van de verjaringsregeling van artikel 49, lid 5, van verordening (EG) nr. 2419/2001 overeenkomstig worden toegepast op artikel 49, lid 6, van verordening (EG) nr. 2419/2001?

[Or. 3]

Ingeval artikel 3, lid 1, tweede alinea, eerste volzin, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van toepassing is (eerste vraag), hoeven de volgende vragen niet te worden beantwoord. Ingeval dit artikel niet van toepassing is, is de derde vraag zonder voorwerp indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord.

Motivering

I

- 1 In het kader van de terugvordering van areaalsteun bestaat er tussen partijen nog een geschil over de verjaring van een sanctie.
- 2 Verzoeker was landbouwer en heeft in mei 2000 en mei 2001 voor beide verkoopseizoenen areaalsteun aangevraagd op grond van de steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen. Verweester heeft de aangevraagde areaalsteun toegekend en heeft deze in beide gevallen nog in het jaar van indiening van de steunaanvraag uitbetaald. Tijdens een controle ter plaatse in januari 2006 heeft verweester onregelmatigheden vastgesteld in de gegevens over de braakgelegde oppervlakten. Na verzoeker te hebben gehoord, heeft zij bij besluit van 23 juli 2007 onder meer de toekenningsbesluiten voor de jaren 2000 en 2001 gedeeltelijk ingetrokken en het teveel betaalde bedrag teruggevorderd. Bij de berekening daarvan is zij ervan uitgegaan dat er, als sanctie voor de overdeclaratie van de braakgelegde oppervlakten, in het geheel geen steun hoefde te worden verleend.
- 3 Verzoeker heeft tegen dit besluit beroep ingesteld. In de beroepsprocedure heeft hij zowel de intrekking van de toekenningen als de terugvorderingen aanvaard voor zover zij niet op de sanctie zijn gebaseerd. In zoverre hebben betrokkenen verklaard dat niet op de zaak behoeft te worden beslist. Wat de resterende terugvordering op grond van de sanctie betreft, heeft de appelrechter het besluit van 23 juli 2007 ingetrokken met de hiernavolgende motivering.
- 4 Het is juist dat is voldaan aan de feitelijke voorwaarden voor de toepassing van de sanctie als bedoeld in artikel 9, lid 2, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 3887/92. Het verschil tussen de in de steunaanvraag aangegeven braakgelegde oppervlakte en de geconstateerde oppervlakte was in beide gevallen hoger **[Or. 4]** dan 20 % van de geconstateerde oppervlakte. De sanctie is evenwel verjaard. Volgens het beginsel van de retroactieve toepassing van de minder strenge sanctienorm [artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening (EG, Euratom)

nr. 2988/95] dient de verjaringsregeling van artikel 49, leden 5 en 6, van verordening (EG) nr. 2419/2001 te worden toegepast. Volgens deze regeling is de sanctie verjaard omdat meer dan vier jaar is verstreken tussen de betaling van de steun en de datum waarop de bevoegde autoriteit na de controle ter plaatse aan verzoeker heeft meegedeeld dat de steun ten onrechte was toegekend. Deze verjaringsregeling is minder streng dan de in andere gevallen toegepaste verjaringsregeling van artikel 3, lid 1, tweede alinea, eerste volzin, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95, omdat de verjaringstermijn op grond van laatstgenoemde regeling bij een tot 2004 voortgezette onregelmatigheid, waarvan in casu sprake is, pas ingaat op de dag waarop de onregelmatigheid is geëindigd.

- 5 Verweerster heeft tegen dit arrest beroep in Revision ingesteld.

II

- 6 Het beroep in Revision doet vragen over de uitlegging van het Unierecht rijzen. Voor de beantwoording van deze vragen dient het Hof te worden verzocht om een prejudiciële beslissing.

- 7 1. De areaalsteun was gebaseerd op

verordening (EG) nr. 1251/1999 van de Raad van 17 mei 1999 tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen (PB 1999, L 160, blz. 1)

in de versies die van toepassing waren voor de verkoopseizoenen 2000/2001 en 2001/2002.

- 8 a) Als sanctie voor een overdeclaratie bepaalde

verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB 1992, L 391, blz. 36, laatstelijk gewijzigd door verordening (EG) nr. 2801/1999 van de Commissie van 21 december 1999 (PB 1999, L 340, blz. 29) **[Or. 5]**

dat er geen aan de oppervlakte – in casu de braakgelegde oppervlakte – gekoppelde steun wordt toegekend wanneer het verschil tussen de feitelijk geconstateerde oppervlakte en de in de steunaanvraag aangegeven oppervlakte groter is dan 20 % van de geconstateerde oppervlakte [artikel 9, lid 2, tweede alinea, van verordening (EEG) nr. 3887/92]. Deze verordening bevatte geen verjaringsregeling. Bij gebreke van een sectorspecifieke verjaringsregeling werd de verjaring geregeld door

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).

■■■■■

In het onderhavige geval is geen nationale verjaringsbepaling [artikel 3, lid 3, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95] van toepassing.

9 b) Verordening (EEG) nr. 3887/92 is vervangen door

verordening (EG) nr. 2419/2001 van de Commissie van 11 december 2001 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het bij verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad ingestelde geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB 2001, L 327, blz. 11)

wegens verschillende wijzigingen ter wille van de duidelijkheid en een rationele ordening van de tekst. Daarbij zijn de regelingen inzake sancties in gevallen van overdeclaratie inhoudelijk ongewijzigd gebleven. Nog steeds was bepaald dat er in geval van een overdeclaratie van meer dan 20 % van de geconstateerde oppervlakte voor de betreffende gewasgroep – in dit geval: braakgelegde oppervlakte – geen steun werd toegekend [zie titel IV, artikel 32, lid 1, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 2419/2001 en de concordantietabel]. Bij verordening (EG) nr. 2419/2001 is evenwel voor het eerst een sectorspecifieke verjaringsregeling voor de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen ingevoerd [artikel 49, leden 1, 5 en 6, van verordening (EG) nr. 2419/2001]. In

verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde **[Or. 6]** steunregelingen voor landbouwers (PB 2004, L 141, blz. 18),

waarbij verordening (EG) nr. 2419/2001 is ingetrokken voor steunaanvragen betreffende verkoopseizoenen en premieperioden die vóór 1 januari 2005 waren ingegaan [artikel 80, lid 1, van verordening (EG) nr. 796/2004], is deze verjaringsregeling gehandhaafd (artikel 73, leden 1, 5 en 6). Deze verordening is pas met ingang van 1 januari 2010 ingetrokken voor toekomstige perioden [artikel 86, lid 1, van verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009, PB 2009, L 316, blz. 65].

10 2. De verjaringsregelingen van artikel 49, leden 5 en 6, van verordening (EG) nr. 2419/2001 luiden:

„5. De in lid 1 bedoelde terugbetalingsplicht is niet van toepassing indien tussen de datum van betaling van de steun en de datum waarop de begunstigde door de bevoegde instantie ervan in kennis wordt gesteld dat de steun ten onrechte is toegekend, meer dan tien jaar is verstreken.

De in de eerste alinea genoemde periode wordt echter tot vier jaar verkort wanneer de begunstigde te goeder trouw heeft gehandeld.

6. Terugvorderingen ten gevolge van overeenkomstig artikel 13 en titel IV toegepaste kortingen of uitsluitingen verjaren na vier jaar.”

- 11 De appelrechter heeft artikel 49, lid 6, van verordening (EG) nr. 2419/2001 aldus uitgelegd dat deze bepaling lid 5 aanvult met een regeling voor kortingen en uitsluitingen, maar voor het overige aanknoopt bij de daar genoemde voorschriften inzake verjaring. Hij gaat ervan uit dat de verjaringstermijn begint te lopen op de datum waarop de steun is betaald.
- 12 Artikel 49, lid 5, van verordening (EG) nr. 2419/2001 betreft de verplichting tot terugbetaling van ten onrechte betaalde bedragen als bedoeld in artikel 49, lid 1, van verordening (EG) nr. 2419/2001. Daartoe behoren ook bedragen die moeten worden terugbetaald op grond van kortingen of uitsluitingen. Artikel 49, lid 6, van verordening (EG) nr. 2419/2001 is dan ook een specifieke regeling die voor de terugvordering van een wegens een sanctie teruggevorderd [Or. 7] bedrag voorziet in een van lid 5 afwijkende algemene verjaringstermijn van vier jaar. Deze systematische samenhang pleit ervoor om de verjaring van kortingen en uitsluitingen op grond van artikel 49, lid 6, van verordening (EG) nr. 2419/2001 voor het overige te beoordelen op basis van de voorschriften van lid 5.
- 13 Doordat de ingang van de verjaringstermijn volgens deze bepaling steeds aanknoopt bij de betaling van de steun, worden de gedifferentieerde regels die zijn neergelegd in verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 echter verdrongen. Volgens deze verordening begint de verjaringstermijn te lopen vanaf de datum waarop de onregelmatigheid is begaan (artikel 3, lid 1, eerste alinea, eerste volzin), dat wil zeggen vanaf de schending van het Unierecht ten gevolge van een handelen of nalaten waardoor schade wordt of zou kunnen worden aangericht [zie arrest van 6 oktober 2015, Firma ██████████ Fleischimport- und export (C-59/14, EU:C:2015:660, punten 24 e.v.)]. Bij voortdurende of voortgezette onregelmatigheden gaat de verjaringstermijn in op de dag waarop de onregelmatigheid is geëindigd (artikel 3, lid 1, tweede alinea, eerste volzin). In beginsel gelden deze bepalingen van de verordening van de Raad over de verschillende sectoren heen [zie arrest van 13 december 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Terwijl in artikel 49, lid 5, van verordening (EG) nr. 2419/2001 wordt gepreciseerd wanneer de verjaringstermijn ingaat, wordt daarover in artikel 49, lid 6, van deze verordening niet uitdrukkelijk iets gezegd. Uit de overwegingen kan op dit punt niets worden afgeleid. Indien, anders dan de appelrechter aanneemt, de regeling van artikel 3, lid 1, tweede alinea, eerste volzin, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van toepassing zou zijn in het kader van artikel 49, lid 6, van verordening (EG) nr. 2419/2001, dan zou de verjaring los van de vervolgvragen niet voltooid zijn.

■■■■■

14 Tegen deze achtergrond rijst de in het dictum geformuleerde eerste prejudiciële vraag.

15 3. De vervolgvragen worden gesteld voor het geval dat artikel 3, lid 1, tweede alinea, eerste volzin, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 niet van toepassing is. Indien de in het dictum geformuleerde tweede prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord, zou de bepaling van artikel 49, lid 6, van verordening (EG) nr. 2419/2001 minder streng blijken te zijn dan de vóór de inwerkingtreding van deze bepaling relevante verjaringsvoorschriften van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95, aangezien de verjaringstermijn van vier jaar dan uiterlijk eind 2004 respectievelijk eind 2005 zou afgelopen, dat wil zeggen vóór de kennisgeving van de bevoegde autoriteit, die niet eerder dan in januari 2006 heeft plaatsgevonden. **[Or. 8]**

16 a) Dat op grond van artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 de minder strenge sanctienorm wordt toegepast, staat er niet aan in de weg dat dat de op 13 december 2001 in werking getreden verordening (EG) nr. 2419/2001 geldt voor steunaanvragen voor verkoopseizoenen of premieperioden die op of na 1 januari 2002 beginnen (artikel 54, lid 1 en lid 2, eerste alinea, van verordening (EEG) nr. 2419/2001). Dit stemt overeen met de gebruikelijke overgangsregelingen, waaruit niet blijkt dat het beginsel van toepassing van de minder strenge sanctienorm moet worden uitgesloten [arrest van 1 juli 2004, ■■■■■ (C-295/02, EU:C:2004:400, punten 53-58)]. Iets anders blijkt ook niet uit de regeling van artikel 52 bis van verordening (EG) nr. 2419/2001 betreffende de retroactieve toepassing van de verjaringsregeling van artikel 49, lid 5, van verordening (EG) nr. 2419/2001. Deze regeling, die is ingevoegd bij

artikel 1, punt 13, van verordening (EG) nr. 118/2004 van de Commissie van 23 januari 2004 tot wijziging van verordening (EG) nr. 2419/2001 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het bij verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad ingestelde geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen (PB 2004, L 17, blz. 7),

heeft geen betrekking op de verjaring van sancties.

17 b) De steunregeling, de feitelijke voorwaarden voor toepassing van de sanctie en de sanctie zelf zijn in wezen ongewijzigd gebleven. Bijgevolg staat de toepassing van artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95, er niet aan in de weg dat de verjaringsregeling betrekking heeft op een geheel andere regelgevingscontext [zie arrest van 11 maart 2008, ■■■■■ (C-420/06, EU:C:2008:152, punten 68 en 73)]. Integendeel, de wetgever heeft met verordening (EG) nr. 2419/2001 voor vergelijkbare gevallen een specifieke regeling inzake verjaring vastgesteld en aldus in zoverre een nieuwe beoordeling voor deze specifieke sector verricht.

- 18 c) Tegen deze achtergrond rijst de vraag of de hier in het geding zijnde regelingen inzake verjaring bepalingen zijn waarin administratieve sancties zijn vastgesteld, zoals bedoeld in artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 [Or. 9], zodat zij eveneens onder het beginsel van retroactieve toepassing van de minder strenge sanctienorm vallen.
- 19 Voor de bepalingen waarin administratieve sancties zijn vastgesteld, concretiseert artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 het beginsel van retroactieve toepassing van de lichtste straf, dat deel uitmaakt van de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben en van de algemene beginselen van het Unierecht, en dat eveneens is neergelegd in artikel 49, lid 1, derde volzin, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [arrest van 14 februari 2012, Toshiba Corporation e.a. (C-17/10, EU:C:2012:72, punt 64); zie ook conclusie van 14 oktober 2004, ██████████ (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2004:624, punt 156)]. Dit beginsel houdt verband met het fundamentele legaliteitsbeginsel inzake sancties (artikel 49, lid 1, eerste en tweede volzin, van het Handvest – nullum crimen, nulla poena sine lege) en wordt als uitzondering hierop beschouwd [conclusie van 8 september 2011, Toshiba Corporation e.a. (C-17/10, EU:C:2011:552, punt 60)].
- 20 Het legaliteitsbeginsel inzake straffen strekt zich niet uit tot regelingen inzake verjaring. Deze regelingen verschillen van regelingen van het materiële strafrecht doordat zij geen grondslag voor strafbaarheid vormen, maar de vervolgbaarheid betreffen. Derhalve kunnen zij ook worden verlengd nadat het strafbare feit is begaan, zolang nog geen verjaring is ingetreden [arrest van 2 maart 2017, Giencore Cereales France (C-584/15, EU:C:2017:160, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak)]. Regelingen inzake verjaring worden geacht deel uit te maken van het procesrecht. Procedureregels worden in het algemeen geacht te gelden voor alle bij de inwerkingtreding ervan aanhangige geschillen [conclusie van 8 september 2011, Toshiba Corporation e.a. (C-17/10, punt 42 en aldaar aangehaalde wijzigingen)]. Alleen al daarom komt een later vastgestelde minder strenge regeling inzake verjaring de betrokkene vaak ten goede. De in casu aan de orde zijnde regelingen inzake verjaring van het geïntegreerde beheers- en controlesysteem zijn echter neergelegd in verordeningen die telkens slechts voor bepaalde perioden gelden en daarbuiten niet zonder meer in aanmerking kunnen worden genomen. [Or. 10]
- 21 Tegelijkertijd bepaalt het Duitse strafrecht in § 2, lid 1, van het Strafgesetzbuch (wetboek van strafrecht; hierna: „StGB”) dat de straf en de gevolgen ervan worden bepaald overeenkomstig de wetgeving die van kracht was toen het strafbare feit werd gepleegd. Dit uitgangspunt wordt aldus genuanceerd dat de minst strenge wet moet worden toegepast wanneer de bij beëindiging van het feit van kracht zijnde wet wordt gewijzigd voordat uitspraak wordt gedaan (§ 2, lid 3, StGB). Het beginsel dat de minst strenge wet moet worden toegepast, geldt echter niet voor wetten waarvan de werking in de tijd is beperkt, dat wil zeggen wetten die gedurende een bepaalde periode van kracht zijn in het kader van veranderende economische of andere omstandigheden (§ 2, lid 4, StGB). Het beginsel is in het

■■■■■

Duitse recht niet rechtstreeks constitutioneel verankerd en is ten gunste van de betrokkene gerelateerd aan het gelijkheidsbeginsel. Wat de verjaring van een strafbaar feit betreft, gaan de strafrechtelijke instanties er in beginsel van uit dat verjaring als procedureel beletsel in de eerste plaats tot het procesrecht dient te worden gerekend. Het beginsel van toepassing van de minst strenge wet (§ 2, lid 3, StGB) komt alleen in aanmerking indien tussen het tijdstip waarop het feit is begaan en de beslissing de materiële strafbepaling is aangescherpt, zodat indirect de verjaring verandert [OMISSIS].

- 22 De samenhang tussen beide beginselen, in combinatie met het feit dat regelingen inzake verjaring als procedurele voorschriften naderhand kunnen worden gewijzigd met een verlenging van de verjaringstermijn tot gevolg, zou erop kunnen wijzen dat het beginsel van retroactieve toepassing van de lichtste straf enkel geldt voor materieelrechtelijke wijzigingen en niet voor regelingen inzake verjaring. Toegepast op de onderhavige zaak zou daaruit volgen dat verjaring op grond van de in verordening (EG) nr. 2419/2001 neergelegde minder strenge regeling inzake verjaring niet in aanmerking komt, aangezien deze regeling *ratione temporis* niet geldt voor de in casu aan de orde zijnde verplichtingen.
- 23 Daartegenover staat dat slechts sprake is van een losse samenhang. Het beginsel van retroactieve toepassing van de lichtste straf laat onverlet dat het feit reeds strafbaar moet zijn geweest toen het werd gepleegd. Het heeft slechts tot gevolg dat, ongeacht het tijdstip waarop het feit is gepleegd, een naderhand ingevoerde minder strenge regeling [Or. 11] gelijkelijk van toepassing is op alle nog niet berechte feiten. Indien het beginsel van retroactieve toepassing van de lichtste straf uiteindelijk op billijkheidsoverwegingen berust [zie conclusie van 14 oktober 2004, ■■■■■ (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2004:624, punten 160 e.v.)], is het duidelijk dat de wetgever met een minder strenge regeling inzake verjaring een nieuwe beoordeling verricht, voor de gelding waarvan differentiatie in de tijd niet voor de hand ligt en weinig coherent lijkt. Hoewel verjaring als een procedureel beletsel wordt opgevat, gaat verjaring gepaard met het verval van de bevoegdheid tot strafrechtelijke vervolging. Volgens artikel 49, lid 5, van verordening (EG) nr. 2419/2001 is de terugbetalingsplicht niet meer van toepassing. Deze materiële aspecten pleiten voor de retroactieve toepassing van een minder strenge regeling inzake verjaring.
- 24 4. Ingeval het beginsel van retroactieve toepassing van de minder strenge sanctienorm overeenkomstig artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 niet leidt tot de toepassing van artikel 49, lid 6, van verordening (EG) nr. 2419/2001, rijst de in het dictum geformuleerde derde prejudiciële vraag.
- 25 Bij artikel 1, punt 13, van verordening (EG) nr. 118/2004 heeft de Commissie de regeling van artikel 52 bis van verordening (EG) nr. 2419/2001 betreffende de retroactieve toepassing van de regeling inzake verjaring van artikel 49, lid 5, van verordening (EG) nr. 2419/2001 in de verordening ingevoegd. Deze regeling gaat volgens de bewoordingen ervan niet over de verjaring van sancties, hoewel in

overweging 7 van verordening (EG) nr. 118/2004 in algemene zin wordt opgemerkt dat de regels inzake verjaring met betrekking tot de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen onder bepaalde voorwaarden ook gelden voor steunaanvragen betreffende eerdere verkoopseizoenen of premieperioden. Bij brief van 2 mei 2002 (D<2002> 12598) heeft de Commissie geantwoord op vragen van het Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (federaal ministerie van Consumentenbescherming, Voedselvoorziening en Landbouw) over de geldigheid van de bepalingen van leden 5 en 6 van artikel 49 van verordening (EG) nr. 2419/2001 voor gevallen die dateren van vóór 1 januari 2002. In deze brief heeft zij onder meer meegedeeld dat artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 in beginsel ertoe noopt dat artikel 49, lid 6, van verordening (EG) nr. 2419/2001 met terugwerkende kracht wordt toegepast, waarbij zij deze retroactiviteit om andere redenen beperkte voor met name steunregelingen ten behoeve van de runderteelt, die in de onderhavige zaak niet aan de orde zijn. Volgens de brief kon artikel 49, lid 5, van verordening (EG) [Or. 12] nr. 2419/2001 echter niet met terugwerkende kracht worden toegepast, omdat deze bepaling geen betrekking heeft op administratieve sancties.

- 26 Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand dat aan de bewoordingen van artikel 52 bis van verordening (EG) nr. 2419/2001 de gedachte ten grondslag lag dat, wat artikel 49, lid 6, van verordening (EG) nr. 2419/2001 betreft, een regeling niet noodzakelijk is en een coherent systeem wordt gewaarborgd door de bepaling van artikel 2, lid 2, tweede volzin, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95. Indien dit evenwel niet het geval is (tweede vraag), rijst de vraag of kan worden aangenomen dat er sprake is van een leemte in de regelgeving die in de omstandigheden van de onderhavige zaak aan de hand van analogieën kan worden opgevuld.

[OMISSIS]