



Datum van  
inontvangstneming

:

12/09/2013

**Zaak C-341/13****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:**

24 juni 2013

**Verwijzende rechter:**

Supremo Tribunal Administrativo (Portugal)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

17 april 2013

**Verzoekende partij:**Cruz & Companhia, L.<sup>da</sup>**Verwerende partij:**

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

---

**Voorwerp van het hoofdgeding**

Cruz & Companhia, L.<sup>da</sup>, komt bij het Supremo Tribunal Administrativo (hierna: „STA”) op tegen het arrest van het Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu van 28 december 2011, dat het door deze onderneming aangetekende bezwaar tegen de jegens haar gelaste tenuitvoerlegging van de terugvordering van bedragen die zij aan het INGA [Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola] verschuldigd was, in zijn geheel heeft afgewezen. Bij die bedragen ging het om steun die zij had ontvangen in de vorm van uitvoerrestituties voor wijn, verkoopseizoen 1995. In geding is de toe te passen verjaringstermijn.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

Artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

Uitlegging van de artikelen 3, lid 1, 4, lid 1, en 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 (toepasbaarheid van de verjaringstermijn)

### **Prejudiciële vragen**

1 – Geldt de termijn voor de verjaring van de procedure, zoals die termijn is vastgelegd in artikel 3, lid 1, 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, uitsluitend in de verhouding tussen de Europese Gemeenschap en de verwerende partij in haar hoedanigheid van betaalorgaan voor gemeenschapssteun, of ook in de verhouding tussen de verwerende partij in de voornoemde hoedanigheid en de verzoekende partij als 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 die verordening ook geldt in de verhouding tussen het 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?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Artikel 267 VWEU

Artikel 189 VEU

Artikel 4, lid 3, VEU

De artikelen 1, 2, lid 2, 3, leden 1 en 3, 4 en 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

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Artikel 8, lid 4, van de Constituição da República Portuguesa (Portugese grondwet; hierna: „CRP”)

De artikelen 297, lid 1, 306, lid 1, en 309 van de Código Civil (Portugees burgerlijk wetboek; hierna: „CC”)

Artikel 40 van Decreto-Lei n° 155/92 van 28 juli 1992 (wetsdecreet nr. 155/92; hierna: „DL 155/92”)

De artikelen 684, lid 3, en 690, lid 1, van de Código de Processo Civil (Portugees wetboek van burgerlijke rechtsvordering; hierna: „CPC”)

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Van verzoekster, de onderneming Cruz & Companhia, L. <sup>da.</sup>, werd terugbetaling gevorderd van het bedrag aan uitvoerrestituties voor wijn dat zij werd geacht ten onrechte te hebben ontvangen doordat zij in verkoopseizoen 1995 onregelmatigheden had begaan.
- 2 Het Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP, is de rechtsopvolger van het INGA, dat het schuldbewijs heeft uitgegeven.
- 3 Op 1 september 2005 is jegens verzoekster een navorderingsaanslag gevestigd, waartegen zij bezwaar heeft aangetekend. Bij arrest van 28 december 2011 heeft het Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu dat bezwaar in zijn geheel afgewezen, in het bijzonder op grond dat de gewone, algemene verjaringstermijn van 20 jaar van toepassing was op de procedure voor terugbetaling van restituties die verzoekster ten onrechte zou hebben ontvangen voor in verkoopseizoen 1995 verrichte wijnextporten.
- 4 Cruz & Companhia, L. <sup>da.</sup>, vecht dat arrest aan bij het STA.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

#### **Verzoekster**

- 5 Verzoekster stelt dat de toepassing van de gewone verjaringstermijn van 20 jaar op de terugbetaling van restituties voor in verkoopseizoen 1995 verrichte wijnextporten in strijd is met het gemeenschapsrecht met rechtstreekse werking in de Portugese rechtsorde, alsook met het rechtszekerheidsbeginsel, het verbod van discriminatie tussen communautaire gedingen en nationale gedingen en het evenredigheidsbeginsel, die de grondslag vormen van zowel de nationale als de communautaire rechtsorde.
- 6 Met de vaststelling van verordening nr. 2988/95, in het bijzonder artikel 3, lid 1, daarvan, heeft de gemeenschapswetgever een algemene verjaringsregel op dat gebied willen geven, waarbij hij bewust afzag van de mogelijkheid om ten onrechte uit de gemeenschapsbegroting ontvangen bedragen nog terug te vorderen na verloop van vier jaar: de autoriteiten van de lidstaten, handelend in naam en voor rekening van de gemeenschapsbegroting, moeten dergelijke ten onrechte

ontvangen voordelen terugvorderen (of teruggevorderd hebben) binnen deze termijn van vier jaar.

- 7 In het hoofdgeding wordt verzoekster verweten bij de voormelde, in 1995 verrichte exporten een onregelmatigheid te hebben begaan, waardoor het EOGFL, afdeling Garantie, verlies heeft geleden. Daarop werd het bedrag dat verzoekster aan restituties voor de in dat verkoopseizoen verrichte wijnextporten had ontvangen, teruggevorderd. Derhalve valt de onderhavige situatie binnen de werkingssfeer van verordening nr. 2988/95 en verjaart de procedure overeenkomstig het bepaalde in die verordening vier jaar nadat de onregelmatigheid is begaan.
- 8 Volgens verzoekster heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld dat die verjaringstermijn van vier jaar voor de betrokken procedure van toepassing is op administratieve maatregelen tot terugvordering van een uitvoerrestitutie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is [zie arrest Hof (Tweede kamer) van 29 januari 2009, Josef Vosdng Schlacht, Khl und Zerlegebetrieb e.a., C-278/07–C-280/07, blz. I-457].
- 9 Gelet op het feit dat: (i) gemeenschapsverordeningen rechtstreekse werking hebben in de nationale rechtsorde – zie artikel 8, lid 4, CRP en artikel 189 EG; (ii) het Hof de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 vastgelegde verjaringstermijn zeker toepast op administratieve maatregelen tot terugvordering van uitvoerrestituties, en (iii) het nationale recht geen bijzondere bepalingen bevat die overeenkomstig de in artikel 3, lid 3, van die verordening geboden mogelijkheid voorzien in een specifieke verjaringstermijn op een gebied als dat van de terugbetaling van ten onrechte ontvangen uitvoerrestituties die tot het verlies van gemeenschapsmiddelen hebben geleid, moet worden geconcludeerd dat de in die verordening vastgelegde verjaringstermijn van toepassing is op het onderhavige geval.
- 10 Verzoekster betoogt dat de schulden in kwestie zijn ontstaan vor de inwerkingtreding van verordening nr. 2988/95. Ook al zou de gewone verjaringstermijn van 20 jaar van toepassing zijn op de terugbetaling van de betrokken uitvoerrestituties voor wijn, moet rekening worden gehouden met de regel van artikel 297, lid 1, CC: terwijl de verjaringstermijn van 20 jaar al liep, is op 26 december 1995 de vierjarige verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 in werking getreden, en deze laatste verjaringstermijn is rechtstreeks toepasselijk in de Portugese rechtsorde.
- 11 Volgens artikel 297 CC komt de kortere verjaringstermijn in de plaats van de lopende termijn. De nieuwe termijn gaat in op de datum van inwerkingtreding van de nieuwe wet (tenzij de termijn van de vroegere wet eerder verstrijkt, wat in casu niet het geval is).

- 12 In de onderhavige zaak verstreek de nieuwe verjaringstermijn op 26 december 1999 (vier jaar na de inwerkingtreding van verordening nr. 2988/95), terwijl het bestuursbesluit inzake terugbetaling van het in casu aan de orde zijnde bedrag pas op 21 juli 2004 is vastgesteld, dat wil zeggen nadat die verjaringstermijn al was verstreken.
- 13 Er anders over oordelen zou volgens verzoekster schending opleveren van het rechtszekerheids- en het evenredigheidsbeginsel alsook van het verbod van discriminatie tussen communautaire gedingen en nationale gedingen – beginselen die niets aan geldigheid hebben ingeboet en de grondslag vormen van zowel de nationale als de communautaire rechtsorde.
- 14 Verzoekster voegt daaraan toe dat het rechtszekerheidsbeginsel in de context van de vervolging van een onregelmatigheid die de financiële belangen van de Europese Unie schaadt en leidt tot een administratieve maatregel zoals de verplichting voor de marktdeelnemer om de ten onrechte ontvangen uitvoerrestituties terug te betalen, verlangt dat de situatie van deze marktdeelnemer niet gedurende onbepaalde tijd in het ongewisse blijft en dat bijgevolg een verjaringstermijn van toepassing is op de vervolging van een dergelijke onregelmatigheid [arrest Hof (Vierde kamer) van 5 mei 2011, gevoegde zaken C-201/10 en C-202/10, Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, Jurispr. blz. I-3545].
- 15 De toepassing van de algemene civielrechtelijke verjaringstermijn van 20 jaar is weliswaar niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, maar vormt een inbreuk op het evenredigheidsbeginsel dat ten grondslag ligt aan de Portugese en de communautaire rechtsorde, en levert discriminatie op tussen communautaire en nationale gedingen op dat gebied (zie in die zin arresten Hof van 21 september 1983, Deutsche Milchkontor e.a., 205/82-215/82, Jurispr. blz. 2633, punt 19, 12 mei 1998, Steff-Houlberg Export e.a., C-366/95, Jurispr. blz. I-2661, punt 15; 16 juli 1998, Oelmühle en Schmidt Söhne, C-298/96, Jurispr. blz. I-4767, punt 24, en 19 september 2002, Huber, C-336/00, Jurispr. blz. I-7699, punt 55).
- 16 Verzoekster stelt dat de Portugese wetgever slechts een termijn van vijf jaar noodzakelijk acht om het bestuur toe te laten Portugese openbare middelen terug te vorderen. Anderzijds moet volgens diezelfde wetgever voor de terugbetaling van de aan de orde zijnde communautaire middelen op nationaal niveau een algemene verjaringstermijn van 20 jaar worden toegepast – zonder dat een uitdrukkelijke bepaling in die zin in de wetgeving is opgenomen –, terwijl de Europese Unie, de „houdster” van de vermeende schuldvordering, voor de verjaring van die schulden een termijn van vier (of zelfs drie) jaar passend acht.
- 17 Volgens verzoekster druist de toepassing van de algemene verjaringstermijn van 20 jaar op de terugbetaling van uitvoerrestituties – die wordt bevestigd in het bestreden arrest – in tegen het voornoemde verbod van discriminatie tussen de

interne procedures ter beslechting van nationale gedingen en de communautaire procedures van hetzelfde type, zodat die termijn niet kan worden gehandhaafd.

- 18 Bovendien rust op het Portugese bestuur een algemene zorgvuldigheidsplicht op grond waarvan het de rechtmatigheid van de door hem ten laste van de begroting van de Unie verrichte betalingen dient te controleren, gelet op het feit dat de lidstaten de algemene zorgvuldigheidsplicht van artikel 4, lid 3, VEU moeten eerbiedigen, welke verplichting inhoudt dat zij onmiddellijk maatregelen moeten nemen om een einde te maken aan onregelmatigheden.
- 19 Volgens verzoekster heeft het Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu artikel 8, lid 4, CRP, artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 en artikel 297, lid 1, CC geschonden alsook het rechtszekerheidsbeginsel, het verbod van discriminatie tussen procedures ter beslechting van communautaire gedingen en procedures ter beslechting van nationale gedingen, en het evenredigheidsbeginsel – beginselen die niets aan geldigheid hebben ingeboet en de grondslag vormen van zowel de nationale als de communautaire rechtsorde – voor zover het heeft geoordeeld dat de procedure voor terugbetaling van uitvoerrestituties in de onderhavige zaak niet was verjaard, aangezien de gewone, algemene termijn van 20 jaar van toepassing was.
- 20 Verzoekster verzoekt het STA, het Hof prejudiciële vragen te stellen over die aspecten, namelijk toepassing van een langere termijn en de daaruit volgende schending van het rechtszekerheidsbeginsel, het discriminatieverbod en het evenredigheidsbeginsel.

### **Verweerder**

- 21 Verweerder stelt dat het bestreden arrest niet kan worden gekritiseerd en dat het STA zich ervan dient te onthouden kennis te nemen van verzoeksters vorderingen.
- 22 Volgens hem zijn de grondslag voor de toepassing van de in verordening nr. 2988/95 vastgelegde verjaringstermijn van vier jaar en de vermeende schending van het rechtszekerheids- en het evenredigheidsbeginsel niet opgeworpen voor het Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu, zodat het STA er in zijn arrest geen oordeel over kan vellen: de verschillende rechtsgangen hebben niet de beoordeling van nieuwe kwesties ten doel (artikelen 684, lid 3, en 690, lid 1, CPC).
- 23 Subsidiair betoogt verweerder dat verordening nr. 2988/95 de verhouding tussen de Europese Gemeenschap en verweerder als betaalorgaan voor gemeenschapssteun regelt, en niet de verhouding tussen verweerder in die hoedanigheid en verzoekster als begunstigde van steun die wordt geacht ten onrechte te zijn verleend.

- 24 Voorts wijst verweerder erop dat, ook al zou verzoekster hebben aangevoerd dat de procedure voor terugvordering van gemeenschapssteun overeenkomstig die verordening was verjaard – wat zij, zoals hij al aangaf, niet heeft gedaan – de verplichting om de ten onrechte ontvangen bedragen terug te betalen, volgens de bewoordingen van artikel 4 van die verordening een „maatregel” is (in het bijzonder de maatregel van lid 1, eerste streepje), en geen „administratieve sanctie” in de zin van artikel 5 daarvan.
- 25 Aangezien verordening nr. 2988/95 geen verjaringstermijn vastlegt voor de „maatregelen” van artikel 4, moet worden vastgesteld dat de toepasselijke verjaringstermijn overeenkomstig artikel 309 CC de gewone, algemene termijn van 20 jaar is.
- 26 Deze zienswijze is reeds bevestigd door het Hof (zie reeds aangehaald arrest Josef Vosdín Schlacht, Kühl und Zerlegebetrieb e.a.).
- 27 Verweerder ontkent voorts dat de beginselen van rechtszekerheid en evenredigheid zijn geschonden, en stelt ten slotte dat het niet gerechtvaardigd is de zaak naar het Hof te verwijzen, niet alleen omdat dit laatste al uitleggingsbeslissingen ter zake heeft gegeven, maar ook omdat er geen redelijke twijfel bestaat over de uitlegging van deze kwestie (theorie van de acte clair).

### **Substituut van de procureur-generaal bij het STA**

- 28 De substituut van de procureur-generaal bij het STA heeft zich in zijn advies nagenoeg volledig achter verweerder geschaard.
- 29 Zijn enige voorbehoud betreft verzoeksters argument dat het onderscheid tussen de algemene verjaringstermijn van 20 jaar voor de terugbetaling van ten onrechte ontvangen gemeenschapsmiddelen (vastgesteld in de nationale rechtspraak) en de termijn van vijf jaar voor de terugbetaling van ten onrechte ontvangen nationale middelen (artikel 40 DL 155/92 van 28 juni 1992), onvoldoende materiële grondslag heeft en schending van het constitutionele gelijkheidsbeginsel kan opleveren (artikel 13 CRP).
- 30 Hij wijst er in dit verband op dat het verschil tussen de rechtsstelsels in kwestie louter is gebaseerd op het feit dat de instanties die de middelen verstrekken, tot verschillende institutionele categorieën behoren (Staat/Europese Unie), waarbij eraan wordt voorbijgegaan dat beide stelsels dezelfde publieke belangen nastreven.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 31 Bij het bestreden arrest wees het Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu het door verzoekster aangetekende bezwaar in zijn geheel af. Het baseerde zijn



beslissing inzake de verjaring van de verplichting tot terugbetaling van de ontvangen bedragen op het feit dat volgens vaste rechtspraak die door het STA is ontwikkeld in een soortgelijke zaak, waar het bestreden arrest naar verwijst, niet de vijfjarige termijn van artikel 40, lid 1, DL 155/92 van toepassing was, maar wel de gewone verjaringstermijn van 20 jaar waarin de CC voorziet.

- 32 Kort gezegd betoogt verzoekster in het hoofdgeding dat de toepassing van de gewone twintigjarige verjaringstermijn op de terugbetaling van restituties voor in verkoopseizoen 1995 verrichte wijnexporten in strijd is met het gemeenschapsrecht met rechtstreekse werking in de Portugese rechtsorde en eveneens met het rechtszekerheidsbeginsel, het verbod van discriminatie tussen communautaire gedingen en nationale gedingen en het evenredigheidsbeginsel, die ten grondslag liggen aan zowel de nationale als de communautaire rechtsorde. Zij stelt dat in de onderhavige zaak de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 vastgelegde vierjarige termijn van toepassing is, aangezien het Portugese recht niet voorziet in een langere, specifieke termijn, die de Portugese wetgever op grond van de uitzondering van artikel 3, lid [3], van diezelfde verordening had kunnen vaststellen. Zij beroept zich op de uitlegging die het Hof (Vierde kamer) heeft gegeven in zijn arrest van 5 mei 2011 in de gevoegde zaken C-201/10 en C-202/10.
- 33 Verweerder betwist deze argumenten met het betoog dat verzoeksters stelling dat de in verordening nr. 2988/95 vastgelegde verjaringstermijn van vier jaar moet worden toegepast, en dat verweerder het rechtszekerheids- en het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden doordat hij niet de in verordening nr. 2988/95 vastgelegde en geregelde verjaringstermijn heeft toegepast, een nieuwe kwestie vormt, waarvan het STA geen kennis mag nemen. Verweerder heeft het gelijk echter niet aan zijn kant.
- 34 Verzoekster beriep zich in eerste aanleg op de „verjaring van de verplichting tot terugbetaling van de ontvangen bedragen”, en niet rechtstreeks op de verjaring van de lopende schuld, aangezien zij erbij bleef dat artikel 40, lid 1, DL 155/92 op haar situatie van toepassing was. Voor zover verzoekster zich voor het STA „ex novo” beroept op artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95, draagt zij bijgevolg wel een nieuw argument aan, maar geen nieuwe kwestie. Bovendien is de schending van gemeenschapsregels iets dat ambtshalve moet worden onderzocht; het STA is dus verplicht na te gaan of die vermeende schending inderdaad heeft plaatsgevonden.
- 35 Derhalve dient het STA in te gaan op de grond van de zaak.
- 36 De beslissing van het Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu in het bestreden arrest is volledig in overeenstemming met de rechtspraak van het STA, dat, zoals de substituut van de procureur-generaal in zijn bij deze verwijzingsbeslissing gevoegd advies uiteenzet, unaniem de uitlegging heeft gegeven dat de

verjaringstermijn voor de terugbetaling in kwestie niet de termijn van artikel 40 DL 155/92 is, maar de algemene termijn van artikel 309 CC.

- 37 Gelet op verzoeksters argumenten en op het arrest van het Hof (Vierde kamer) van 5 mei 2011 (gevoegde zaken C-201/10 en C-202/10), vraagt het STA zich echter af of de termijn van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 niet op de onderhavige zaak van toepassing is. Bijgevolg dient te worden verduidelijkt of laatstbedoelde bepaling, zoals verweerder stelt, enkel van toepassing is in de verhouding tussen de Europese Gemeenschap en hemzelf in zijn hoedanigheid van betaalorgaan voor gemeenschapssteun, dan wel ook in de verhouding tussen verweerder in de voornoemde hoedanigheid en verzoekster als begunstigde van steun die wordt geacht ten onrechte te zijn verleend. Indien dit laatste het geval is, dient voorts te worden opgehelderd of die termijn tevens geldt voor de „maatregelen” van artikel 4 van die verordening, dan wel enkel voor de administratieve sancties als bedoeld in artikel 5 daarvan.
- 38 Volgens het STA is het dan ook noodzakelijk dat het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van een prejudiciële beslissing uitspraak doet over deze aspecten inzake de toepassing van de verjaringstermijn.