



Datum van
inontvangstneming

:

28/09/2015

Zaak C-436/15

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

10 augustus 2015

Verwijzende rechter:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litouwen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

10 juli 2015

Verzoekster in eerste aanleg:

UAB „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras”

Verweerder in eerste aanleg en appellant:

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra

LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS

(Hoogerechtshof van Litouwen in bestuurszaken)

Beschikking

van 1 juli 2015

Vilnius

De kamer (in uitgebreide samenstelling) van het Litouwse Hoogerechtshof in bestuurszaken [OMISSIS] onderzocht de administratieve zaak op basis van het beroep dat verweerder [in eerste aanleg], de Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (agentschap voor het beheer van milieuprojecten van het Litouwse ministerie voor milieu) [hierna: „verweerder”], heeft ingesteld tegen de beslissing van de Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionale rechter in bestuurszaken van Vilnius) van 14 mei 2014 in de administratieve zaak betreffende het beroep dat verzoekster, UAB „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras” (voor de exploitatie van het centrum voor afvalbeheer van de regio Alytus opgerichte particuliere onderneming) [hierna:

„verzoekster”), had ingesteld tegen verweerder [OMISSIS] en de betrokken derden, namelijk het ministerie van financiën van de Republiek Litouwen [„ministerie van financiën”), UAB „Skirnuva”, UAB „Parama”, UAB „Alkesta” en UAB „Dzūkijos statyba”, tot nietigverklaring van besluiten.

De kamer (in uitgebreide samenstelling) besluit als volgt:

I.

- 1 Verzoekster [OMISSIS] verzocht de regionale rechter in bestuurszaken van Vilnius om nietigverklaring [OMISSIS] van de besluiten van 29 maart 2013 van de directeur [OMISSIS] [verweerder] ([OMISSIS] „besluiten”).

II.

- 2 De regionale rechter in bestuurszaken van Vilnius wees verzoeksters vordering bij beslissing van 14 mei 2014 toe [OMISSIS] en verklaarde [OMISSIS] de besluiten nietig.
- 3 In eerste aanleg paste de rechter voor zijn beslissing hoofdzakelijk de verjaringstermijn van 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 [(OMISSIS) verordening nr. 2988/95] toe, dat wil zeggen dat hij van oordeel was dat in de onderhavige zaak de algemene verjaringstermijn van vier jaar voor de vervolging krachtens die bepaling liep van 31 december 2008 tot en met 31 december 2012. Bijgevolg besliste de rechter in eerste aanleg dat [OMISSIS] [d]e besluiten waren vastgesteld in strijd met de verjaringstermijn in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95, dat diende als basis voor de nietigverklaring ervan.

III.

- 4 Verweerder [OMISSIS] stelde beroep in bij de Lietuvos Vyriausiasis Administracinis Teismas tot nietigverklaring van de beslissing van de regionale rechter in bestuurszaken van Vilnius van 14 mei 2014 [OR 2] en afwijzing van verzoeksters vordering. Verweerder verzoekt ook [OMISSIS] dat wordt verwezen naar het Hof van Justitie van de Europese Unie voor uitlegging van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 en voor een prejudiciële beslissing.

IV.

- 5 [OMISSIS].
- 6 [OMISSIS].

De kamer (in uitgebreide samenstelling) overweegt:

V.

- 7 De vragen van uitlegging en toepassing van EU-recht in deze zaak rechtvaardigen verwijzing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie voor een prejudiciële beslissing [OMISSIS].
- 8 Het geschil in de administratieve procedure betreft in casu het gebruik van de structuurfondsen, die steun verlenen, [OMISSIS], [m]eer bepaald [OMISSIS] de wettigheid van verweerders besluiten [OMISSIS] waarin wordt verklaard dat verzoekster steun uit de EU-fondsen niet naar behoren heeft gebruikt en moet terugbetalen.

Feiten

- 9 [OMISSIS] Bij beschikking nr. PH(2001)5367 van 13 december 2001 tot goedkeuring van maatregel 2001 LT 16 P PE 003, zoals gewijzigd bij beschikking nr. PH/2002/9380 van de Commissie van 23 december 2002 (hierna: ook „beschikking nr. PH(2001)5367”), verleende de Europese Commissie steun voor het project „Ontwikkeling van een afvalbeheersysteem voor de regio Alytus” [hierna: „project”]. Bovendien ondertekende de Europese Commissie op 13 december 2011 een financieel memorandum betreffende [voormeld] project [OMISSIS], dat op 14 maart 2002 ook werd ondertekend door de Republiek Litouwen ([...] „financieel memorandum”).
- 10 Op 10 november 2004 [OMISSIS] ondertekende [verweerder] en verzoekster het ISPA/cohesieprogramma betreffende de uitvoering van de overeenkomst tot toewijzing van taken en verantwoordelijkheid tussen [OMISSIS] [verweerder] en verzoekster ([OMISSIS] „overeenkomst tot toewijzing van taken en verantwoordelijkheid”), tot bepaling van de toewijzing van de aan de laatste begunstigde krachtens resolutie nr. 802 van de regering van de Republiek Litouwen van 28 juni 2004 „Beheer van de middelen van het cohesiefonds van de Europese Unie in Litouwen” ([OMISSIS] „resolutie nr. 802 van de regering”) over te dragen verplichtingen en verantwoordelijkheid tot uitvoering van het project tot ontwikkeling van een afvalbeheersysteem voor de regio Alytus.
- 11 Artikel 2 van het financieel memorandum, waarbij de maatregel (Ontwikkeling van een afvalbeheersysteem voor de regio Alytus, nr. 2001/LT/16/P/PE/008) wordt geïdentificeerd, wees 31 december 2004 als einddatum van de maatregel aan, terwijl die maatregel **[OR 3]** en de betalingen die moesten worden verricht door de organisatie die de maatregel moest uitvoeren, volgens artikel 4, lid 3, van het financieel memorandum uiterlijk op 31 december 2006 moesten zijn voltooid. Het voor betaling van het eindsaldo over te leggen verslag moest zijn ingediend uiterlijk zes maanden na die datum.
- 12 De Europese Commissie stelde op 27 december 2004 beschikking nr. CCI 2001/LT/16/P/PE/003 vast tot wijziging van beschikking nr. PH(2001)5367 ([OMISSIS] [...] „beschikking nr. CCI 2001/LT/16/P/PE/003”), die beschikking nr. PH(2001)5367 wijzigde *met name* door de toevoeging van het volgende lid aan

artikel 2: „5. Aan het project gerelateerde uitgaven komen in aanmerking tot 31 december 2008”. Artikel 2 van het financieel memorandum is [dienovereenkomstig] gewijzigd als volgt: „Einddatum: 31 december 2008”.

- 13 De steunaanvraag voor het project werd ingediend door [OMISSIS] het ministerie van financiën [OMISSIS] en door de bevoegde instantie waaraan de taak was opgedragen het project uit te voeren, dat wil zeggen [OMISSIS] [verweerder]. Op 22 april 2004, 2 september 2005, 21 september 2005 en 6 december 2006 ondertekenden [verweerder] (contracterende instantie) [OMISSIS], [verzoekster] (uiteindelijke steunbegunstigde) en de particuliere aannemers UAB „Alkesta”, UAB „Skirnuva” [openbare-aanbestedingsovereenkomsten] met UAB „Parama”, UAB „Alkesta” en UAB „Dzūkijos statyba” [OMISSIS]. Het Litouws nationaal auditbureau stelde op 17 december 2009 het overheidsauditverslag op [OMISSIS] en [OMISSIS] [verweerder] gaf op 28 maart 2013 vier conclusies betreffende de vraag of de uitgaven van het project in aanmerking kwamen voor steun in het kader van de [openbare-aanbestedingsovereenkomsten] [OMISSIS]. Deze door verweerder opgestelde conclusies waren gebaseerd op het feit dat verzoekster niet de verwerving kon aantonen van activa op lange en korte termijn volgens de artikelen 5, lid 1, en 23 van verordening (EG) nr. 16/2003 van de Commissie van 6 januari 2003 tot vaststelling van bijzondere uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad met betrekking tot de subsidiabiliteit van de uitgaven voor door het Cohesiefonds medegefinancierde acties [(OMISSIS) verordening nr. 16/2003] en artikel 8, lid 2, onder b, van verordening (EG) nr. 1386/2002 van de Commissie van 29 juli 2002 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad met betrekking tot de beheers- en controlesystemen en de procedure inzake financiële correcties betreffende uit het Cohesiefonds toegekende bijstand [(OMISSIS) verordening nr. 1386/2002], waardoor voor uitgaven voor de verwerving van activa op lange en korte termijn geen steun kon worden gekregen. [OMISSIS] Volgens de besluiten was verzoekster gehouden tot terugbetaling van de niet in aanmerking komende uitgaven [OMISSIS] op [OMISSIS] [verweederders] rekening.

Ten gronde

- 14 [OMISSIS].
- 15 Nadat de rechter in eerste aanleg de verjaringstermijn voor vervolging krachtens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 had toegepast en de besluiten dienovereenkomstig nietig had verklaard, stelde verweerder beroep in; hij betwistte de toepassing van die verordening op de ratione materiae in geschil zijnde rechtsverhoudingen, namelijk dat die verordening de procedure en de voorwaarden voor de oplegging van administratieve geldboeten en administratieve vervolging regelt, maar dat [OR 4] besluiten tot terugbetaling wegens onregelmatigheden van bijstand aan projecten van het cohesiefonds geen administratieve geldboete of maatregelen zijn. Bovendien leggen verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad van 16 mei 1994 tot oprichting van een

Cohesiefonds ([OMISSIS] „verordening (EG) nr. 1164/94”), verordening nr. 1386/2002 en verordening nr. 16/2003, die relevant zijn voor de betrokken rechtsverhoudingen, volgens verweerder geen verjaringstermijnen op wat de mogelijkheid voor de uitvoerende instantie betreft om te zorgen voor het passende gebruik en in geval van onregelmatigheden de terugvordering van Uniegelden; voormelde handelingen verwijzen evenmin naar de bepalingen van verordening nr. 2988/95 wat de terugvordering van gelden betreft. Ten slotte, aldus verweerder, vinden zijn argumenten steun in artikel 13, lid 2, van 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 ([OMISSIS] „verordening (EG) nr. 1828/2006”) en in artikel 70, lid 1, onder b, van verordening nr. 1083/2006, volgens hetwelk [OMISSIS] [verweerder], ongeacht het tijdstip waarop de onregelmatigheid zich voordeed, moet zorgen voor regulier gebruik van de Uniegelden.

- 16 Subsidiair stelde verweerder dat, ook al werd verordening nr. 2988/95 toepasselijk geacht op de in geschil zijnde verhoudingen, de verjaringstermijn in de onderhavige zaak niet is afgelopen, aangezien het project niet af is en het meerjarige programma dat in het kader van het project wordt uitgevoerd, evenmin is voltooid. Verweerder verwees naar de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 uiteengezette regel, volgens welke de verjaringstermijn bij meerjarige programma's in elk geval loopt tot de dag dat het programma definitief is afgesloten. Hij verwijst ook naar paragraaf 1.1. van de richtsnoeren van de Europese Commissie voor de afsluiting van projecten 2000-2006 van het Cohesiefonds en Ex-ISPA (COCOF 08/0022/02-EN, definitieve versie van 23 april 2008) ([OMISSIS] „richtsnoeren voor afsluiting”), volgens welke „de afsluiting van projecten” de financiële regeling van de uitstaande gemeenschapsverplichtingen via betaling van het saldo aan de aangestelde instantie of de opstelling van een debietnota en de afschaffing van de verplichting tot betaling van het saldo betekent. Steun uit het cohesiefonds staat in verband met een project, stadium van een project of groep projecten (zoals gedefinieerd in verordening nr. 1164/1994) en met de voltooiing van het relevante fysische object dat wordt gedefinieerd in elke door de Commissie vastgestelde beschikking tot steunverlening.
- 17 [OMISSIS] Op 17 april 2015 verzocht het Litouws Hoogerechtshof in bestuurszaken beide partijen bij het geding om inlichtingen en gegevens betreffende de voltooiing van het project [OMISSIS] alsook om verduidelijkingen en argumenten betreffende de toepassing van verordening nr. 2988/95 op de feiten van de zaak. De redenering van het Hoogerechtshof in bestuurszaken was met name gebaseerd op het feit dat volgens beschikking nr. CCI 2001/LT/16/P/PE/003 van de Commissie „uitgaven in verband met het project in aanmerking komen tot

31 december 2008”. Gelet op het feit dat het tijdstip waarop de uitgaven in het kader van het project werden geacht in aanmerking te komen voor steun, duidelijk gedefinieerd is, was het Hooggerechtshof in bestuurszaken niet in staat vast te stellen met welk bepaald tijdstip verweerder de voltooiing van het project verbond, welk bedrag voor het project onbetaald bleef en wanneer de betaling van dat bedrag was gepland (en dienovereenkomstig met welke omstandigheden de betaling van het eindsaldo in verband stond). Bovendien merkte het Litouws Hooggerechtshof in bestuurszaken op dat, hoewel artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 uitdrukkelijk bepaalde dat bij meerjarige *programma's* de verjaringstermijn in elk geval loopt tot de dag waarop het *programma* definitief wordt afgesloten, verzoekster bij de onderbouwing van haar argumenten de termen „programma”, „maatregel” en „project” door elkaar gebruikte.

- 18 Verweerder verstreekte tot voldoening aan voormelde rechterlijke beslissing [OMISSIS] nieuw feitenmateriaal betreffende de voltooiing van het project [OMISSIS], [OMISSIS] namelijk de brief van het ministerie van financiën [OMISSIS] van 30 april 2015 [OMISSIS] [volgens welke] „het bijgewerkte verzoek aan de Europese Commissie tot definitieve betaling in het kader van het project, waarbij de Commissie werd verzocht het voor het project verschuldigde eindsaldo van 826 069.28 EUR uit de bijstandsfondsen van het cohesiefonds van de Europese Unie te betalen, bij de Commissie was ingediend samen met een brief van het ministerie van financiën [OR 5] van 31 mei 2013 [OMISSIS]. Tot die datum was het voor het project verschuldigde voormelde eindsaldo niet ontvangen door de Commissie”.
- 19 Het ministerie van financiën verduidelijkte in voormelde brief ook dat krachtens verordening nr. 1164/94 en de bepalingen van artikel D van bijlage II bij [verordening nr. 1164/94, zoals gewijzigd bij] verordening (EG) nr. 1265/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende wijziging van bijlage II bij verordening (EG) nr. 1164/94 tot oprichting van een Cohesiefonds en [OMISSIS] paragraaf 2.1. van de richtsnoeren voor afsluiting, het eindsaldo van de gemeenschapsbijstand kan worden betaald en de afsluitingsprocedure binnen twee maanden kan worden voltooid, voor zover alle documenten inzake de afsluiting van het project (het bij de Commissie ingediende verzoek tot definitieve betaling voor het project; het definitieve verslag van het project; het overheidsauditverslag [OMISSIS] over het project en de verklaring van definitieve afsluiting, beide opgesteld door het nationale auditbureau) tijdig zijn ingediend en niet om nadere verduidelijking diende te worden verzocht. Wanneer het bijgewerkte verzoek tot definitieve betaling voor het project bij brief van 31 mei 2013 [OMISSIS] bij de Commissie werd ingediend, deelde het ministerie van financiën de Commissie mee dat wegens de hangende rechterlijke procedure inzake het project mogelijkwijs een niet in aanmerking komende uitgave van 40 276,31 EUR niet in mindering was gebracht op het bij de Commissie ingediende bijgewerkte verzoek om definitieve betaling. Voorts diende het ministerie van financiën bij brief van 14 juli 2014 [OMISSIS] bij de Commissie [OMISSIS] de bijwerking [OMISSIS] van 25 juni 2014 van het overheidsauditverslag van 17 december

2009 in, dat was opgesteld door het nationale auditbureau samen met de verklaring van definitieve afsluiting (vaststelling van overheidswege) van 25 juni 2014 [OMISSIS]. [OMISSIS] Na de indiening bij de Commissie van voormeld bijgewerkt verzoek tot definitieve betaling voor het project verrichtte [verweerder] een nieuw onderzoek van een onregelmatigheid in het project dat een rechtstreeks financieel gevolg had voor de bij de Commissie aangegeven uitgaven voor het project en twee rechterlijke procedures betreffende het project zijn nog steeds aanhangig (aan de gang) op 30 april 2015. Geen extra inlichtingen (of verzoeken) betreffende dit project zijn door de Commissie ontvangen na de indiening bij de Commissie van het bijgewerkte verzoek tot definitieve betaling. In het licht van alle voormelde omstandigheden bevestigde het ministerie van financiën bij brief van 30 april 2015 dat niet bekend was wanneer de Commissie de in het bijgewerkte verzoek tot definitieve betaling vermelde gelden zou overmaken en wanneer de Commissie het project als voltooid zou erkennen.

- 20 Het ministerie van financiën wees er voorts op dat de Commissie, na afsluiting van de gerechtelijke procedures inzake het project [OMISSIS] en overeenkomstig paragraaf 3.1.2. van de richtsnoeren voor afsluiting, van de lidstaat nog steeds bijkomende bijwerkingen en een nieuwe indiening bij de Commissie van het verzoek tot definitieve betaling zou kunnen verlangen.
- 21 Verzoekster verstreekte ook nieuwe verduidelijkingen blijkens welke met de aannemers van het project in 2007/2008 tot afrekening was gekomen. Als bewijs legde verzoekster het Hooggerechtshof in bestuurszaken verschillende facturen en andere boekhouddocumenten voor.
- 22 Kortom kan worden gezegd dat het geschil zich in het huidige stadium van de procedure toespitst op de vraag of de verjaringstermijn van artikel [3, lid 1,] [OMISSIS] [OMISSIS] van verordening nr. 2988/95 van toepassing is op de in het geding zijnde rechtsverhoudingen. Bovendien, ook al wordt vastgesteld dat de periode van vier jaar voor vervolging van toepassing is op de in het geding zijnde verhoudingen, is het in het onderhavige geding noodzakelijk gebleken te bepalen of die periode in deze specifieke zaak is afgelopen aangezien de relevante bepaling van die verordening bepaalt: „Bij meerjarige programma's loopt de verjaringstermijn in elk geval tot de dag waarop het programma definitief wordt afgesloten.”
- 23 Ondanks de zowel door verzoekster als verweerder ingediende nieuwe verduidelijkingen en gegevens kon deze procedure niet de vraag beantwoorden wat als „meerjarig programma” in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 moet worden beschouwd en of in casu sprake is van een meerjarig programma. Verordening nr. 2988/95 verduidelijkt dit begrip niet nader. De vraag of de in het geding zijnde onregelmatigheid al dan niet gebeurde terwijl een meerjarig programma werd uitgevoerd, zal het tijdstip van aanvang van de verjaringstermijn krachtens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 bepalen. Ook al legt artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95, waarin de hier relevante

regel wordt gesteld, uitdrukkelijk het verband met meerjarige *programma's*, verwees verweerder tot bewijs van zijn standpunt en op basis van paragraaf 1.1. van de richtsnoeren voor afsluiting in de contentieuze fase naar een onafgewerkt *project* veeleer dan naar een *programma*. Het financieel memorandum voerde ook het concept *maatregel* in voor de ontwikkeling van een afvalbeheersysteem voor de regio Alytus. Voormelde drie concepten zijn niet duidelijk [OR 6] en ondubbelzinnig afgebakend in de onderhavige zaak voor de toepassing van verordening nr. 2988/95 en deze kamer denkt derhalve dat het in het huidige stadium van de procedure noodzakelijk is te bepalen wat moet worden beschouwd als een „meerjarig programma” in het kader van dit geschil.

Bepalingen van de Europese Unie en Litouwse wetgeving van toepassing op de rechtsverhoudingen in het onderhavige geschil en relevante rechtspraak van de rechters van de Europese Unie

- 24 Voormelde verordeningen nr. 1164/94, nr. 1386/2002, nr. 16/2003 en nr. 2988/9524 regelen de verhoudingen in geschil. Verweerder, die in het geschil betoogde dat het project nog niet is voltooid en dat de verjaringstermijn voor de procedure krachtens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 nog niet is was ingegaan, baseerde zich ook op de richtsnoeren voor afsluiting die met name bepalen wat moet worden beschouwd als de afsluiting van een project.
- 25 [OMISSIS] De door [verweerder] vastgestelde schendingen van de artikelen 5, lid 1, en 23 van verordening nr. 16/2003 en van artikel 8, lid 2, onder b, van verordening nr. 1386/2002 vormen de rechtsgrondslag voor de vaststelling van [OMISSIS] de besluiten, die van verzoekster terugbetaling van de niet regulier gebruikte gelden vorderen.
- 26 Tot de voor het geschil op nationaal niveau relevante maatregelen behoren resolutie nr. 802 van de regering, de regeling inzake opsporing en opheffing van onregelmatigheden in het gebruik van financiële bijstand van de Europese Unie, goedgekeurd bij besluit nr. 1K-307 van de Litouwse minister van financiën van 17 oktober 2005, die met name [OMISSIS] de bevoegdheden van [verweerder] als uitvoerende instantie vaststellen om onregelmatigheden inzake het gebruik van financiële bijstand van de Europese Unie op te sporen en op te heffen en de regels tot terugbetaling aan de staatsbegroting van de Republiek Litouwen van de in strijd met de wet betaalde en/of gebruikte financiële bijstand, zoals goedgekeurd bij resolutie nr. 590 van de regering van de Republiek Litouwen van 30 mei 2005.
- 27 Vermeld is reeds dat het geschil hoofdzakelijk de uitlegging en toepassing van verordening nr. 2988/95 in deze specifieke zaak betreft. Volgens artikel 1, lid 1, van de verordening wordt met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen een algemene regeling inzake homogene controles en administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het gemeenschapsrecht aangenomen, terwijl artikel 1, lid 2, onder „onregelmatigheid” elke inbreuk op het gemeenschapsrecht

verstaat die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen 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 Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave.

- 28 Volgens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 bedraagt de verjaringstermijn van de vervolging 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. Voor voortdurende of voortgezette onregelmatigheden gaat de verjaringstermijn in op de dag waarop de onregelmatigheid is geëindigd. Bij meerjarige programma's loopt de verjaringstermijn in elk geval tot de dag waarop het programma definitief wordt afgesloten. 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 [OMISSIS].
- 29 Volgens artikel 4, lid 1, van verordening nr. 2988/95 leidt iedere onregelmatigheid 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; door het volledige of gedeeltelijke verlies van de zekerheid die is gesteld ter ondersteuning van het verzoek om het toegekende voordeel of bij de inning van het voorschot. Volgens artikel 4, lid 4, worden de in dit artikel bedoelde maatregelen niet als sancties beschouwd". Artikel 5 van verordening nr. 2988/95 noemt administratieve sancties voor opzettelijk of uit nalatigheid begane onregelmatigheden.
- 30 Het Hof van Justitie van de Europese Unie verklaarde in zijn rechtspraak dat vanaf de datum van inwerkingtreding van verordening nr. 2988/95 in de regel en buiten de sectoren waarvoor de EU-wetgever een kortere periode heeft voorgeschreven, binnen een periode van vier jaar vervolgingen wegens voor de financiële belangen van de Europese Unie schadelijke **[OR 7]** onregelmatigheden kunnen worden ingesteld door de bevoegde instanties van de lidstaten (arresten Hof van 29 januari 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., C- 278/07-C 280/07, [EU:C:2009:38], punt 28, en 22 december 2010, Corman, C-131/10, [EU:C:2010:825], punt 40). Deze regel is zowel toepasselijk op onregelmatigheden die leiden tot het opleggen van een administratieve sanctie in de zin van artikel 5 ervan, als op die waarvoor een administratieve maatregel in de zin van artikel 4 van deze verordening kan worden opgelegd, waarmee het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt weggenomen zonder dat deze maatregel evenwel een sanctie is (arrest Hof van 15 januari 2009, Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, [EU:C:2009:6], punt 18; arrest Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., reeds aangehaald, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak; en arrest Gerecht van 15 oktober 2008, Le

Canne/Commissie, T-375/05, [EU:T:2008:441], in punt 64 en volgende aangehaalde rechtspraak). Bovendien verstaat artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 onder onregelmatigheid elke inbreuk op het gemeenschapsrecht die bestaat in „een handeling of een nalaten” van een marktdeelnemer (arrest Hof van 2 december 2004, José Martí Peix, C-226/03 P, [EU:C:2004:768], punt 16).

- 31 Het Hof verklaarde ook dat de Uniewetgever, met de vaststelling van verordening nr. 2988/95, en in het bijzonder van artikel 3, lid 1, eerste alinea, ervan, op dat gebied een algemene verjaringsregel beoogde 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 Hof, Corman, reeds aangehaald, punt 39; arrest Hof van 5 mei 2011, Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, C-201/10 en C-202/10, [EU:C:2011:282], punt 24; arrest Hof van 21 december 2011, Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre, C-465/10, [EU:C:2011:867], punt 52).
- 32 Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95, door voor vervolgingen de verjaringstermijn te stellen op vier jaar vanaf de datum waarop de onregelmatigheid is begaan, laat ook volgens de rechtspraak van het Hof de lidstaten geen enkele beoordelingsmarge en verlangt evenmin dat zij uitvoeringsmaatregelen vaststellen (arrest Hof van 24 juni 2004, Handlbauer, C-278/02, [EU:C:2004:388], punt 27). Derhalve is artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 rechtstreeks van toepassing in de lidstaten bij gebreke van een sectoriële communautaire regeling die voorziet in een kortere termijn, die evenwel niet minder dan drie jaar mag bedragen, of van een nationale regeling die een langere verjaringstermijn voorschrijft (arrest Handlbauer, reeds aangehaald, punt 35).

Concept en uitlegging van het „meerjarig programma” krachtens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95

- 33 Het Hof heeft dus uitputtend het soort onregelmatigheden aangegeven waarop de verjaringstermijn voor vervolging krachtens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 van toepassing is en de bedoelingen van de EU-wetgever met deze bepaling aangegeven. De rechtspraak van het Hof heeft ook de uitdrukking „voortdurende onregelmatigheden” krachtens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 uitgelegd (arrest José Martí Peix, reeds aangehaald), de handelingen van de instellingen verduidelijkt die de verjaringstermijn stuiten (arrest Handlbauer, reeds aangehaald), uitgelegd welke verjaringstermijn moet worden beschouwd als onevenredig lang (arrest Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre, reeds aangehaald) en andere in de onderhavige zaak relevante aspecten van de toepassing van dat artikel reeds behandeld. De rechtspraak van het Hof zwijgt niettemin over wat een „meerjarig programma” in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 is. Opnieuw dient erop te worden gewezen dat

de bepalingen van verordening nr. 2988/95 die term evenmin uitdrukkelijk bepalen.

34 Zoals gezegd, zal de factor of de betrokken situatie al dan niet binnen de werkingsfeer van een „meerjarig programma” valt, ook de aanvang van de verjaringstermijn bepalen en dus de al dan niet toepassing van de verjaringstermijn op de betrokken rechtsverhoudingen. Het concept van een meerjarig financieel kader wordt gebruikt in artikel 312 VWEU; gelet op het feit dat verordening nr. 2988/95 [OR 8] niet naar dat artikel verwijst en een „meerjarig programma” niet definieert en gelet op de verschillen in de terminologie tussen verordening nr. 2988/95 en de VWEU (de Litouwse versie gebruikt de woorden „*daugiametės finansinės programos*”, terwijl bijvoorbeeld de Nederlandse versie van de VWEU spreekt van een „meerjarig financieel kader”, hetgeen niet overeenkomt met de term „meerjarig programma” in de Nederlandse versie van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95), neemt dit de twijfel van deze kamer (in uitgebreide samenstelling) evenwel niet weg. Bovendien geeft paragraaf 1.1. van de richtsnoeren voor afsluiting, waarnaar in deze zaak wordt verwezen, zoals reeds gezegd nadere uitleg over wat de afsluiting van een project betekent. Volgens deze kamer (in uitgebreide samenstelling) dient een *project* inhoudelijk te worden opgevat als een nauwere eenheid voor het gebruik van gelden van de Europese Unie dan een *programma*. Het ontbreekt de zaak ook aan coherentie wat het gebruik van de term „maatregel” betreft: volgens paragraaf 1.1. van de richtsnoeren voor afsluiting bijvoorbeeld zijn de richtsnoeren van toepassing zijn op alle voor het eerst na 1 januari 2000 vastgestelde projecten van het cohesiefonds en „ex-ISPA”, hoewel op basis van de publiek beschikbare informatie van de EU-instellingen ISPA wordt beschreven als een programma dat is vastgesteld bij verordening (EG) nr. 1267/1999 van de Raad van 21 juni 1999 tot instelling van een pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid. Het werd vastgesteld voor een vaste periode, namelijk 2000 tot en met 2006 (artikel 3 van verordening nr. 1267/1999) en voorzag in steun aan investeringen op grote schaal op gebied van milieu en transport. Naar ISPA wordt ook verwezen als een *programma*, en niet als een *maatregel* in de overeenkomst tot toewijzing van taken en verantwoordelijkheid, die is ondertekend door [OMISSIS] verweerder en verzoekster op 10 november 2004. Het financieel memorandum identificeert de „Ontwikkeling van een afvalbeheersysteem voor de regio Alytus” als een *maatregel*.

35 In het licht van voormelde omstandigheden dient deze kamer (in uitgebreide samenstelling) te wijzen op haar onzekerheid inzake de correcte uitlegging van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 en de toepassing ervan op de onderhavige zaak. Daar deze bepaling een algemene regeling inzake de verjaringstermijn vaststelt die op het gebied van toepassing is dat bij gebrek aan nationale regels rechtstreeks van toepassing is op EU-niveau en gelet op de rechtspraak van het Hof betreffende aspecten van de toepassing van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 (zie met name punt 33 van de onderhavige beslissing) is het redelijk een uniforme uitlegging en toepassing in de gehele

Europese Unie van de term „meerjarig programma” in die bepaling te verwachten. Daartoe dienen de [in het dictum geformuleerde] vragen naar het Hof te worden verwezen [OMISSIS].

Verzoek om een prejudiciële beslissing

- 36 Het Litouws Hooggerechtshof in bestuurszaken is de rechter in laatste aanleg in bestuurszaken [OMISSIS]. **[OR 9]**

De kamer (in uitgebreide samenstelling) van het Hooggerechtshof in bestuurszaken besluit krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU als volgt:

De volgende vragen worden voor een prejudiciële beslissing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie verwezen:

1. Wat vormt een „meerjarig programma” in de zin van 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?

2. Komen projecten als maatregel 2001 LT 16 P PE 003 „Ontwikkeling van een afvalbeheersysteem voor de regio Alytus”, waaraan steun is verleend bij beschikking nr. PH(2001)5367 van de Commissie van 13 december 2001 tot goedkeuring van maatregel 2001 LT 16 P PE 003, zoals gewijzigd bij beschikking nr. PH/2002/9380 van de Commissie van 23 december 2002, overeen met het concept van een „meerjarig programma” in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95?

3. Indien de tweede vraag bevestigend moet worden beantwoord, wat moet dan worden beschouwd als het tijdstip waarop de verjaringstermijn voor de vervolging in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 moet aanvangen?

[OMISSIS]