



Datum van
inontvangstneming

:

07/03/2014

Zaak C-52/14

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

4 februari 2014

Verwijzende rechter:

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

17 januari 2014

Verzoekende partij:

Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG

Verwerende partij:

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

Beschikking

in het bestuursrechtelijke geding tussen

Pfeifer & Langen GmbH & Co. KG, (omissis) Köln,

verzoekster,

(omissis)

en

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung [(Duits federaal instituut voor
Landbouw en Voedselvoorziening)], (omissis) 53179 Bonn, (omissis)

[verweerder,]

betreffende de vergoeding van de kosten voor opslag van suiker,

waarin thans aan de orde is: schorsing van de behandeling van de zaak en verwijzing naar het Europese Hof van Justitie,

heeft de zestiende Senat van het

OBERVERWALTUNGSGERICHT [(Duitse bestuursrechter in hoger beroep)]

FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

op 17 januari 2014

(omissis)

besloten:

De behandeling van de zaak wordt geschorst.

Krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) wordt het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

[Or. 2]

1. Is wat de stuiting van de verjaring betreft, bevoegde autoriteit als bedoeld in artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95, degene die bevoegd is voor de onderzoekshandeling of daad van vervolging van de onregelmatigheid, los van de vraag of zij de financiële middelen heeft toegekend? Moet de onderzoekshandeling of daad van vervolging van de onregelmatigheid op de vaststelling van een bestuursrechtelijke maatregel of sanctie zijn gericht?
2. Kan de „betrokkene” als bedoeld in artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 ook een werknemer van een onderneming zijn, die als getuige is gehoord?
3. Moet het bij „elke ter kennis gebrachte onderzoekshandeling of daad van vervolging van de onregelmatigheid” (artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening [EG, EURATOM] nr. 2988/95) om concrete fouten bij de registratie van de suikerproductie (feitencomplexen) door de suikerfabrikant gaan, die gewoonlijk pas in het kader van een regelmatig uitgevoerd onderzoek in verband met de ordening van de markt aangenomen of vastgesteld worden? Kan ook een eindverslag dat het onderzoek afsluit of het resultaat van het onderzoek vaststelt, en waarin geen nadere vragen met betrekking tot bepaalde

feitencomplexen worden gesteld, een ter kennis gebrachte „onderzoekshandeling” vormen?

4. Vereisen „voortgezette onregelmatigheden” als bedoeld in artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 dat de als onregelmatigheden aangemerkte handelingen of verzuimen in de tijd nauw samenhangen, om nog als „voortgezet” te kunnen worden beschouwd? Bij een bevestigend antwoord: gaat deze nauwe samenhang in de tijd onder andere verloren doordat de onregelmatigheid bij de registratie van een hoeveelheid suiker binnen een verkoopseizoen voor suiker slechts eenmaal plaatsvindt en vervolgens pas weer in een volgend of later verkoopseizoen voor suiker wordt herhaald? **[Or. 3]**
5. Kan de voortgezette onregelmatigheid als bedoeld in artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 eindigen doordat de bevoegde autoriteit, terwijl zij op de hoogte is van de complexiteit van de feiten, de onderneming niet, dan wel niet regelmatig of niet zorgvuldig, heeft gecontroleerd?
6. Wanneer gaat bij voortdurende of voortgezette onregelmatigheden de dubbele verjaringstermijn van acht jaar bedoeld in artikel 3, lid 1, vierde alinea, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 in? Gaat deze verjaringstermijn in aan het eind van elke als onregelmatigheid aan te merken handeling (artikel 3, lid 1, eerste alinea, van de verordening) of aan het eind van de laatste voortgezette handeling (artikel 3, lid 1, tweede alinea, van de verordening)?
7. Kan de in artikel 3, lid 1, vierde alinea, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 bedoelde dubbele verjaringstermijn van acht jaar door onderzoekshandelingen of daden van vervolging van de onregelmatigheid van de bevoegde autoriteit worden gestuit?
8. Moeten bij verschillende feitencomplexen, die bij de vaststelling van de subsidies een rol spelen, de overeenkomstig artikel 3, lid 1, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 te berekenen verjaringstermijnen per feitencomplex (onregelmatigheid) afzonderlijk worden vastgesteld?
9. Is het voor het ingaan van de dubbele verjaringstermijn als bedoeld in artikel 3, lid 1, vierde alinea, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 vereist dat de autoriteit op de hoogte is van de onregelmatigheid?

Motivering:

I.

- 1 Verzoekster, een suikerverwerkende onderneming, heeft in de verkoopseizoenen 1987/89 tot en met 1996/97 verzocht om toekenning van vergoeding van de opslagkosten voor de opslag van suiker. Dienaangaande zijn, nadat verweerder de betalingsbeschikkingen [Or. 4] (gedeeltelijk) heeft ingetrokken en de vergoeding van de opslagkosten dienovereenkomstig heeft teruggevorderd, voor de aangezochte rechter in totaal negen procedures aanhangig, die allemaal betrekking hebben op vragen inzake het intrekken en terugvorderen van de vergoeding van de opslagkosten.
- 2 De onderhavige procedure heeft betrekking op het verkoopseizoen voor suiker 1988/89. Verzoekster heeft maandelijks om vergoeding van de opslagkosten voor de opslag van suiker verzocht, welke haar overeenkomstig haar verzoek ter hoogte van in totaal 17 465 977,11 EUR is toegekend.
- 3 De vergoeding van de opslagkosten moet waarborgen dat er gedurende het gehele verkoopseizoen voldoende en op de interne markt beschikbare, suiker is. Vergoeding van de opslagkosten werd betaald voor door de opslaande ondernemingen in het kader van een zogenaamd productiequotum (A- en B-quotum) geproduceerde suiker (zie bijvoorbeeld artikel 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1358/77 van 20 juni 1977). Vergoeding van de opslagkosten werd niet toegekend voor zogenaamde C-suiker, dit zijn de hoeveelheden suiker die voor rekening van een bepaald verkoopseizoen werden geproduceerd en de som van de A- en B-quota (maximumquotum) van de betrokken onderneming overschreden (zie bijvoorbeeld artikel 24 van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981, evenals verordening (EEG) nr. 2670/81 van de Commissie van 14 september 1981).
- 4 In het kader van maatregelen inzake het toezicht op de ordening van de markt heeft het bevoegde douanehoofdkantoor in 1997 aanwijzingen gevonden dat in de aangiften van verzoekster betreffende de voorlopige of definitieve suikerproductie, meeropbrengsten witte suiker uit de verwerking van grondstoffen en halffabricaten tot witte suiker niet waren meegedeeld. Derhalve heeft het douanehoofdkantoor bij bevelschrift van 9 oktober 1997 in verband met de ordening van de markt bij verzoekster een onderzoek gelast ter vaststelling van de in de verkoopseizoenen 1992/93 tot en met 1996/97 werkelijk geproduceerde hoeveelheden suiker, dat in december van dat jaar in de kantoren van verzoekster is begonnen. Met betrekking tot de vastgestelde meeropbrengsten heeft verzoekster in maart 1999 aan het douanehoofdkantoor en verweerder een rectificatie afgegeven en heeft erkend dat zij door meeropbrengsten grotere hoeveelheden witte suiker van in totaal 291 201 deciton witsuikerwaarde (hierna: „dt/WW”) had gerealiseerd. Daarna is met betrekking tot de verkoopseizoenen 1987/88 tot en met 1996/97 tegen verantwoordelijke personen van verzoekster een strafrechtelijk onderzoek ingesteld, onder andere wegens verdenking van belastingontduiking en [Or. 5] subsidiefraude met betrekking tot de toegekende vergoedingen van de opslagkosten. In oktober 1999 zijn in het kader van het strafrechtelijk onderzoek de bedrijfsgegevens van verzoekster met betrekking tot

de verkoopseizoenen 1987/88 tot en met 1996/97 in beslag genomen en door een commissie ad hoc van het bevoegde bureau van de douanerecherche, aangevuld met fiscale bedrijfscontroleurs van verweerder, getoetst. Bovendien zijn in 2000 talrijke werknemers van verzoekster als getuige gehoord. Wat de beschuldiging van belastingontduiking betreft, is tijdens het onderzoek tegen verantwoordelijken van verzoekster in februari 2002 met betrekking tot de verkoopseizoenen voor suiker 1987/88 tot en met 1996/97 een eindverslag opgesteld. In dezelfde maand van 2002 hebben fiscale bedrijfscontroleurs van verweerder in het kader van het onderzoek tegen verantwoordelijken van verzoekster een eindverslag opgesteld inzake de vaststellingen met betrekking tot de hoogte van de schade van de subsidiefraude. Volgens dat rapport heeft verzoekster op grond van verschillende feitencomplexen in de verkoopseizoenen voor suiker 1987/88 tot en met 1996/97 ten onrechte om vergoeding van de opslagkosten verzocht, welke door verweerder is toegekend. In het eindrapport zijn inbreuken vastgesteld, die in steekwoorden worden aangeduid als de feitencomplexen „meeropbrengst halffabricaten”, „meeropbrengst veranderen A-afvoer”, „te vroeg boeken tijdens de bietencampagne”, „bijmengen van dextrose in de basisstroop”, „6-uur-problematiek”, „bijzondere melasse”, „reststroop van kandij”, „uitvoer van Franse quotumsuiker als C-suiker” en „bijgekochte Franse suiker in de vorige maand als C-suiker uitgevoerd”.

- 5 Bij beschikking van 30 januari 2003 heeft verweerder de toekenningen van de vergoeding van de opslagkosten voor de maanden juli 1988 tot en met juni 1989 met terugwerkende kracht ter hoogte van in totaal 525 717,13 EUR ingetrokken en de betaalde vergoeding teruggevorderd. Daarenboven is krachtens § 14, lid 1, van de Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen (hierna: „MOG”; Duitse wet ter uitvoering van de gemeenschappelijke marktordeningen en de rechtstreekse betalingen) een verplichting tot het betalen van rente over de vordering vanaf het ogenblik waarop zij is ontstaan, in beginsel vastgesteld. Verweerder heeft voor de motivering daarvan verwezen naar de feiten „meeropbrengst halffabricaten”, „meeropbrengst veranderen A-afvoer”, „bijmengen van dextrose”, „6-uur-problematiek” en „reststroop van kandij”. Verzoekster heeft in 2003 tegen de beschikking bezwaar aangetekend en daarbij aangevoerd dat het recht op terugvordering van de vergoeding van de opslagkosten in zijn geheel was verjaard. **[Or. 6]**
- 6 In de strafprocedure tegen verantwoordelijken van verzoekster is met betrekking tot de belastingontduiking in juli 2004 tussen het bevoegde douanehoofdkantoor en verzoekster overeenstemming bereikt over de feiten, inhoudende dat in de verkoopseizoenen voor suiker 1988/89 tot en met 1992/93 jaarlijks belastingplichtige hoeveelheden van telkens 13 000 dt reststroop van kandij van een fabriek aan een andere fabriek van verzoekster zijn geleverd. Bovendien is in het kader van de overeenstemming over de feiten voor het verkoopseizoen 1990/91 uitgegaan van een belastingplichtige meeropbrengst van in totaal 63 222 dt/WW. Onder verwijzing naar de uitkomsten van de overeenstemming over de feiten in de strafprocedure heeft het bevoegde douanehoofdkantoor in juli 2004 de

vastgestelde beschikkingen gewijzigd en een meeropbrengst van deze grootte definitief vastgesteld.

- 7 Bij beschikking van 4 oktober 2006 heeft verweerder het bezwaar met betrekking tot het „bijmenging van dextrose” in zijn geheel en met betrekking tot het „te vroeg boeken tijdens de bietencampagne” en de „reststroop van kandij” betreffende de maanden juli tot en met december 1988 gedeeltelijk ingewilligd; hij heeft de toekenningen van de vergoeding van de opslagkosten voor het betrokken verkoopseizoen ter hoogte van 270 646,11 EUR met terugwerkende kracht ingetrokken en de toegekende vergoeding van de opslagkosten teruggevorderd, aangezien de terugvordering nog niet verjaard zou zijn, omdat de toepasselijke verjaringstermijn van minstens vier jaar door verschillende onderzoekshandelingen van de als bevoegd te beschouwen verweerder, van het douanehoofdkantoor en van het openbaar ministerie was gestuit. Voor het ingaan van de verjaringstermijn is de laatst begane onregelmatigheid bepalend. Er was sprake van voortgezette onregelmatigheden. Bovendien dient mogelijk de dertigjarige verjaringstermijn van § 195 van het [Duitse] Burgerlijk Wetboek oude versie (hierna: „BGB a.F.”) in aanmerking te worden genomen.
- 8 Met haar beroep heeft verzoekster gesteld dat het recht op terugvordering is verjaard. Voor de verjaring is in casu artikel 3 van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 van 18 december 1995 bepalend, dat weliswaar pas eind 1995 in werking is getreden maar niettemin op feiten uit het verkoopseizoen voor suiker 1988/1989 toepasselijk is. De vierjarige verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van de verordening is niet gestuit. In ieder geval is verjaring krachtens artikel 3, lid 1, vierde alinea, van de verordening ingetreden omdat de dubbele verjaringstermijn van acht jaar in juli 1997 is verlopen, zonder dat de bevoegde autoriteit een sanctie heeft opgelegd. **[Or. 7]** Bovendien heeft verzoekster de rechtmatigheid van de vaststelling van de verplichting tot het betalen van rente betwist.
- 9 Het Verwaltungsgericht (Duitse bestuursrechter in eerste aanleg) heeft de in de vorm van de beschikking op bezwaar gegeven intrekking- en terugvorderingsbeschikking ter hoogte van 61 851,93 EUR nietig verklaard met betrekking tot het in casu niet van belang zijnde feitencomplex „reststroop van kandij” en voorts ook voor zover voor de periode vóór 31 januari 2003 een verplichting tot het betalen van rente is vastgesteld; voor het overige heeft het het beroep afgewezen op grond dat de terugvordering van de vergoeding van de opslagkosten bij toepassing van artikel 3 van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 niet is verjaard.
- 10 Zowel verzoekster als verweerder hebben tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld. Verzoekster klaagt dat het Verwaltungsgericht de begrippen „voortgezette onregelmatigheden” in artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95, „stuiting van de verjaring van de vervolging” in artikel 3, lid 1, derde alinea, en de afwijzing van de „dubbele verjaring” in

artikel 3, lid 1, vierde alinea, van de verordening onjuist heeft uitgelegd. Verweerder klaagt dat het Verwaltungsgericht het vastgestelde recht op rente niet eveneens heeft bevestigd voor de periode vóór de vaststelling van de intrekking- en terugvorderingsbeschikking.

II.

- 11 (omissis) [Procesverloop]
- 12 Of het hoger beroep van verzoekster gegrond is, kan de Senat niet definitief beoordelen. Het geding roept vragen op met betrekking tot het recht van de Unie, die **[Or. 8]** een prejudiciële beslissing van het Europese Hof van Justitie vereisen (artikel 267, leden 1 en 2, VWEU).
- 13 In het onderhavige geval heeft verzoekster, hetgeen door partijen niet wordt betwist, ten onrechte opslagkostenvergoedingen ontvangen. Met betrekking tot deze vergoedingen rijst evenwel de vraag of de terugvordering van deze prestaties krachtens verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 is verjaard.
- 14 Overeenkomstig artikel 3, lid 1, eerste alinea, van de in casu toepasselijke verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 bedraagt de verjaringstermijn van de vervolging vier jaar vanaf de datum waarop de onregelmatigheid is begaan. Overeenkomstig artikel 3, lid 1, tweede alinea, eerste volzin, van de verordening gaat de verjaringstermijn voor voortdurende of voortgezette onregelmatigheden in op de dag waarop de onregelmatigheid is geëindigd. Volgens artikel 3, lid 1, derde alinea, van de verordening wordt de verjaring van de vervolging gestuit door elke onderzoekshandeling of daad van vervolging van de onregelmatigheid door de bevoegde autoriteit, mits deze de betrokkene ter kennis is gebracht (eerste volzin). Na de stuiting vangt een nieuwe verjaringstermijn aan (tweede volzin). Volgens artikel 3, lid 1, vierde alinea, van de verordening treedt de verjaring echter in ieder geval in na verloop van een termijn die het dubbele bedraagt van de verjaringstermijn indien de bevoegde autoriteit binnen deze termijn geen sanctie heeft opgelegd, behoudens in geval van schorsing van de administratieve procedure overeenkomstig artikel 6, lid 1. Artikel 3 van de verordening is toepasselijk, hoewel de onregelmatigheden betrekking hebben op het verkoopseizoen voor suiker 1988/1989 en de verordening pas in december 1995 in werking is getreden. De toepassing op vóór de inwerkingtreding van de verordening liggende feiten heeft het Europese Hof van Justitie bij arrest van 29 januari 2009 (C-278/07–C-280/07, Vosding e.a., Jurispr. blz. I-457, punt 32 e.v.) bevestigd.
- 15 Omtrent de vraag inzake de stuiting van de verjaring moet om te beginnen duidelijk worden welke autoriteit als bedoeld in artikel 3, lid 1, derde alinea, van de verordening de bevoegde autoriteit is. Is dat overeenkomstig het nationale recht alleen de autoriteit die bevoegd is om middelen (in het onderhavige geval de vergoeding van de opslagkosten) toe te kennen en/of terug te vorderen? Voor

zover in het kader van maatregelen inzake het toezicht op de ordening van de markt andere autoriteiten op grond van hun eigen bevoegdheden handelend zijn opgetreden, rijst de vraag of de stuitingsbepaling, die overeenkomstig de overwegingen van de considerans van de verordening [Or. 9] juist tot bestuursrechtelijke sancties is beperkt, eveneens het handelend optreden van dergelijke autoriteiten, bijvoorbeeld van de fiscus of van het openbaar ministerie, omvat. Het is evenwel mogelijk dat de andere autoriteiten ten behoeve van de feitelijk bevoegde autoriteiten handelend optreden door middel van het vervullen van ondersteunende taken of door het verlenen van ambtelijke bijstand. In dat geval zouden onderzoekshandelingen of daden van vervolging aan de bevoegde autoriteiten kunnen worden toegerekend. Daarvan zou echter bij handelend optreden van het openbaar ministerie geen sprake kunnen zijn. Deze autoriteit treedt alleen op grond van haar eigen bevoegdheden handelend op. Stuiting van de verjaringstermijn vindt echter plaats wanneer de administratieve procedure overeenkomstig artikel 6, lid 1, eerste volzin, van de verordening wordt geschorst. Volgens deze bepaling kan de oplegging van financiële sancties, zoals administratieve boetes, bij besluit van de bevoegde autoriteit worden geschorst, indien tegen de betrokkene ter zake van dezelfde feiten een strafprocedure is ingesteld. De schorsing van de administratieve procedure heeft dan schorsing van de in artikel 3 bedoelde verjaringstermijn tot gevolg. Hieruit kan mogelijk worden geconcludeerd dat de inleiding van een strafprocedure anders niet tot stuiting van de verjaringstermijn leidt.

- 16 Bovendien rijst de vraag of de betrokkene als bedoeld in artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 ook een werknemer van een onderneming kan zijn, die als getuige is gehoord. Deze vraag is belangrijk omdat in het kader van het onderzoek werknemers van verzoekster als getuigen zijn gehoord en hen aldus de onderzoekshandelingen of daden van vervolging ter kennis zijn gebracht. Wanneer men van mening is dat de „betrokkene” een bestuursorgaan van de onderneming moet zijn, dat de organisatie naar buiten in en buiten rechte vertegenwoordigt en intern met het beheer van de activiteiten is belast, is het mogelijk dat het voor de stuiting van de verjaring niet volstaat dat onderzoekshandelingen of daden van vervolging aan andere ondergeschikte medewerkers van de onderneming ter kennis worden gebracht.
- 17 Verder moet worden verduidelijkt of de overlegging van een eindverslag inzake de vaststellingen met betrekking tot de hoogte van de schade van een subsidiefraude in het kader van een onderzoek tegen de verantwoordelijken van verzoekster, een onderzoekshandeling of een daad van vervolging van de onregelmatigheid vormt die de verjaringstermijn kan stuiten overeenkomstig artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95. [Or. 10] Het Europese Hof van Justitie heeft in het arrest van 21 december 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10)*, Jurispr. blz. I-14081, punt 60 e.v.) uiteengezet dat verjaringstermijnen in het algemeen dienen ter bevordering van de rechtszekerheid en dat die functie niet volledig wordt vervuld indien de in artikel 3, lid 1, van de verordening bedoelde verjaringstermijn kan

worden gestuit door elke algemene controlehandeling van de nationale overheid, zonder dat er een verband bestaat met verdenkingen van onregelmatigheden die betrekking hebben op voldoende nauwkeurig omschreven handelingen. Wanneer echter de nationale autoriteiten een persoon een verslag overleggen waaruit blijkt dat er sprake is van een onregelmatigheid waartoe hij in samenhang met een specifieke verrichting zou hebben bijgedragen, en hem verzoeken om aanvullende informatie over die verrichting of hem in samenhang met die verrichting een sanctie opleggen, verrichten deze autoriteiten daarmee voldoende nauwkeurige handelingen tot onderzoek of vervolging van de onregelmatigheid in de zin van artikel 3, lid 1, derde alinea, van de verordening. Bovendien moet volgens het arrest van het Europese Hof van Justitie van 24 juni 2004, *Handlbauer* (C-278/02, Jurispr. blz. I-6171, punt 36 e.v.) artikel 3, lid 1, derde alinea, van de verordening aldus worden uitgelegd dat de aankondiging van een bedrijfscontrole aan de betrokken onderneming alleen dan een onderzoekshandeling of een daad van vervolging is die de in artikel [3], lid 1, eerste alinea, bedoelde verjaringstermijn kan stuiten, indien de handelingen waarop de verdenkingen van onregelmatigheid betrekking hebben, daarin voldoende nauwkeurig zijn omschreven. Derhalve is het de vraag of het bij „elke ter kennis gebrachte onderzoekshandeling of daad van vervolging van de onregelmatigheid” moet gaan om concrete fouten bij de registratie van de suikerproductie (feitencomplexen) door de suikerfabrikant, die gewoonlijk pas in het kader van een regelmatig uitgevoerd onderzoek in verband met de ordening van de markt aangenomen of vastgesteld worden. Kan mogelijk een eindverslag dat het onderzoek afsluit of het resultaat van het onderzoek vaststelt, en waarin geen nadere vragen met betrekking tot bepaalde feiten worden gesteld, een ter kennis gebrachte „onderzoekshandeling” vormen? Dientengevolge is ook de uitlegging van de bovengenoemde arresten van het Europese Hof van Justitie belangrijk. De uitlegging is te verdedigen dat het controleverslag een verband met een concrete handeling, die als onregelmatigheid wordt aangemerkt, en een aanwijzing voor de mogelijke terugvordering te zien moet geven, teneinde de rechtszekerheid te waarborgen. Daar staat echter mogelijk tegenover dat aan onderzoekshandelingen of daden van vervolging in de regel een bedrijfs- of externe controle voorafgaat en dat aan het eind van de onderzoeken [Or. 11] een eindverslag komt. Aldus vat ook het in het onderhavige geval betrokken eindverslag de vaststellingen samen met betrekking tot de hoogte van de schade, gelet op de afzonderlijke feitencomplexen van de suikerproductie, en vermeldt het de hoogte van de terugvordering ten gunste van verweerder. Volgens het eindverslag zijn de feiten vanuit het gezichtspunt van verweerder opgehelderd en de onderzoeken afgesloten. Het eindverslag diende bovendien voor het horen van verzoekster.

- 18 De vraag wanneer er sprake is van een voortdurende of voortgezette onregelmatigheid heeft het Europese Hof van Justitie reeds in zijn arrest van 11 januari 2007, *Vonk Dairy Products* (C-279/05, *Vonk Dairy Products*, Jurispr. blz. I-239, punt 41 e.v.) behandeld. Er is sprake van een dergelijke onregelmatigheid wanneer zij is begaan door een communautaire ondernemer die economische voordelen haalt uit een geheel van soortgelijke handelingen die

inbreuk maken op dezelfde bepaling van gemeenschapsrecht. Daarbij is van geen belang dat de onregelmatigheid betrekking heeft op een relatief klein deel van alle transacties in een bepaalde periode en dat de transacties waarbij de onregelmatigheid is vastgesteld, steeds verschillende partijen betreffen.

- 19 Dienovereenkomstig is het mogelijk dat in het onderhavige geval niet kan worden uitgegaan van één bepaald feitencomplex. De litigieuze feiten betreffen de „meeropbrengst halffabricaten/veranderen A-afvoer”, het „te vroeg boeken tijdens de bietencampagne” en de „6-uur-problematiek”. De meeropbrengsten zijn als toename van „halffabricaten” afgerekend. Aangezien het A- en B-quotum voor de in rekening te brengen productie reeds volledig waren verbruikt, gaat het bij de „halffabricaten” niet om voor vergoeding in aanmerking komende, onder het quotum vallende suiker. (omissis). Het te vroeg boeken van de bietencampagne betrof een schending van artikel 13, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1998/78. Door de productiehoeveelheden de volgende dag om 06:00 uur vast te stellen in plaats van om 24:00 uur op de eerste dag van een maand, heeft verzoekster inbreuk gemaakt op artikel 11, lid 1, van deze verordening. Met betrekking tot andere feitencomplexen stonden vragen centraal inzake de toelaatbaarheid van de vervanging van suiker door Franse quotumsuiker, volgens artikel 14, lid 3, van de verordening, respectievelijk artikel 3, lid 2, van verordening (EEG) nr. 2670/81. Bijgevolg bestaat er met betrekking tot verschillende soorten handelingen behoefte aan verduidelijking van de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie betreffende de uitlegging van artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95. Enerzijds was immers telkens sprake van de toekenning van **[Or. 12]** bepaalde economische voordelen, namelijk de vergoeding van de opslagkosten, terwijl de onregelmatigheden anderzijds de schending van verschillende wettelijke bepalingen betroffen. Nochtans is het mogelijk dat er in plaats daarvan op moet worden gewezen dat de juridisch doorslaggevende schending de indiening van het verzoek bij de bevoegde instantie betrof en dat telkens een en dezelfde wettelijke bepaling, namelijk artikel 13, lid 1, sub a, van verordening (EEG) nr. 1998/78, aan de orde was. De schending van deze bepaling zou bij deze beschouwingwijze een koppelfunctie hebben. Verzoekster heeft de verzoeken ingediend met onjuist hoge opgaven van de voor vergoeding in aanmerking komende hoeveelheden suiker. Derhalve zou een opsplitsing van de geconstateerde afzonderlijke schendingen aan de hand van de verschillende handelwijzen, welke tot onjuiste registratie van de voor vergoeding in aanmerking komende hoeveelheden suiker heeft geleid, van secundair belang kunnen zijn. Deze zienswijze zou tot gevolg hebben dat de verjaringstermijn is ingegaan met het laatste in januari 2000 ingediende verzoek om vergoeding van de opslagkosten.
- 20 Voorts rijst de vraag met betrekking tot de vereiste samenhang in de tijd van gelijksoortige onregelmatigheden. Het moet duidelijk worden of „voortgezette onregelmatigheden” als bedoeld in artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 vereisen dat de als onregelmatigheden aangemerkte handelingen of verzuimen in de tijd nauw samenhangen. Daarbij zijn

overeenkomstig de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie het rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel van belang. Deze afbakening zou voor de marktordering in de sector suiker mogelijksterwijs uit het desbetreffende verkoopseizoen voor suiker kunnen voortvloeien. Aansluitend rijst de vraag of deze nauwe samenhang in de tijd onder andere verloren gaat doordat de onregelmatigheid bij de registratie van een hoeveelheid suiker binnen een verkoopseizoen voor suiker slechts eenmaal plaatsvindt en vervolgens pas weer in een volgend of later verkoopseizoen voor suiker wordt herhaald.

- 21 Tenslotte dient te worden verduidelijkt of de voortgezette onregelmatigheid als bedoeld in artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 kan eindigen doordat de bevoegde autoriteit, terwijl hij op de hoogte is van de complexiteit van de feiten, de onderneming niet, dan wel niet regelmatig of niet zorgvuldig heeft onderzocht. Hiertoe dient de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie [arrest van 5 maart 2011, *Ze Fu Fleischhandel* (C-201/10, **[Or. 13]** Jurispr. blz. I-3545, punt 44)] in aanmerking te worden genomen, welke erop wijst dat op het bestuursorgaan een algemene zorgvuldigheidsplicht rust bij de controle van de rechtmatigheid van de door hem verrichte betalingen ten laste van de begroting van de Unie, gelet op het feit dat de lidstaten de algemene zorgvuldigheidsplicht van artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: „VEU”) moeten eerbiedigen, welke verplichting inhoudt dat zij de maatregelen moeten nemen waarmee onmiddellijk een eind kan worden gemaakt aan onregelmatigheden. Aangezien verweerder tot dusver geen onderzoeksbevelen of onderzoeksverslagen met betrekking tot controles van de ordening van de markt bij verzoekster heeft overgelegd, hebben er in de verkoopseizoenen voor suiker wat dat betreft waarschijnlijk geen toereikende controles plaatsgevonden.
- 22 Bovendien rijst de vraag wanneer de maximum verjaringstermijn van acht jaar als bedoeld in artikel 3, lid 1, vierde alinea, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 ingaat en of deze door onderzoekshandelingen of daden van vervolging van de bevoegde autoriteit krachtens artikel 3, lid 1, derde alinea, van de verordening kan worden gestuit.
- 23 Het tijdstip waarop de absolute verjaringstermijn van acht jaar als bedoeld in artikel 3, lid 1, vierde alinea, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 ingaat, is belangrijk. De absolute verjaringstermijn kan ingaan op de datum waarop de onregelmatigheid is begaan (artikel 3, lid 1, eerste alinea, van de verordening) of, bij een voortgezette onregelmatigheid, met de beëindiging daarvan (artikel 3, lid 1, tweede alinea, van de verordening). Het beslissende tijdstip zou bovendien met inaanmerkingneming van de stuiting krachtens artikel 3, lid 1, derde alinea, van de verordening kunnen worden bepaald. De omstandigheid dat de bevoegde autoriteit van de onregelmatigheid op de hoogte is, kan eveneens een voorwaarde zijn voor het ingaan van de termijn van acht jaar. Uit de bepaling zelf kan wegens het gebruik van het begrip „de verjaringstermijn” mogelijk zelfs worden afgeleid dat het gaat om het feit van de verjaring in

artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95, derhalve de datum waarop de onregelmatigheid is begaan. Daarmee is de vraag inzake de rechtsaard van de absolute verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, vierde alinea, van de verordening opgeworpen. In dit verband zou de systematische plaats van de bepaling in aanmerking moeten worden genomen. Op grond van het gebruik van het begrip „in ieder geval”, is het mogelijk dat de bepaling aldus moet worden uitgelegd dat het om een zelfstandige verjaring gaat, welke aansluitend aan beide voorafgaande feiten inzake de voortgezette onregelmatigheid en de stuiting **[Or. 14]** van de verjaring van de vervolging, zelfstandig bepaalt dat de verjaring in principe in ieder geval na verloop van de dubbele verjaringstermijn intreedt. Een ander tijdstip zou dan alleen voortvloeien uit artikel 3, lid 1, vierde alinea, tweede zinsdeel, van de verordening. Aldaar wordt gesteld: „behoudens in geval van schorsing van de administratieve procedure overeenkomstig artikel 6, lid 1”. Artikel 6, lid 1, tweede volzin, van de verordening stelt evenwel een stuiting vast („De schorsing van de administratieve procedure heeft schorsing van de in artikel 3 bedoelde verjaringstermijn tot gevolg.”), hetgeen zou kunnen inhouden dat de dubbele verjaringstermijn alleen dat feit als stuitingsgrond kent.

- 24 Met verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 wil de Uniewetgever, zoals uit de derde overweging van de considerans daarvan blijkt, de fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad, op alle beleidsgebieden bestrijden. Met artikel 3, lid 1, eerste alinea, van de verordening heeft de Uniewetgever op dat gebied een algemene verjaringsregel ingevoerd, waarmee een in alle lidstaten geldende minimumtermijn wordt vastgesteld en wordt afgezien 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 Uniebegroting ontvangen bedragen terug te vorderen [zie arrest Hof van 29 maart 2012, Pfeifer & Langen (C-564/10, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 37)].
- 25 Naar aanleiding van de in een prejudiciële procedure voorgelegde vraag inzake een toelaatbare langere termijn (artikel 3, lid 3, van de verordening) dan de in lid 1 voorziene termijn van vier jaar heeft het Europese Hof van Justitie geoordeeld dat het rechtszekerheidsbeginsel er in beginsel niet aan in de weg staat dat de lidstaten op geschillen betreffende de terugbetaling van een ten onrechte betaalde uitvoerrestitutie „naar analogie” een verjaringstermijn toepassen die is ontleend aan een nationale gemeenrechtelijke bepaling [in casu de verjaringstermijn van dertig jaar van § 195 BGB a.F. (Duits burgerlijk wetboek oude versie)], op voorwaarde echter dat een dergelijke uit een jurisprudentiële praktijk voortvloeiende toepassing voldoende voorzienbaar was. Anderzijds moet bij het recht tot terugvordering het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen. Een langere dan de in het recht van de Unie vastgestelde termijn mag niet kennelijk verder gaan dan nodig is voor het bereiken van het doel van bescherming van de financiële belangen van de Unie. Ter bescherming van de financiële belangen van de Unie kan een verjaringstermijn tot en met **[Or. 15]** vier jaar volstaan om het de nationale autoriteiten mogelijk te maken (bijvoorbeeld) een onterecht verkregen

voordeel terug te vorderen. Op het bestuursorgaan rust immers een algemene zorgvuldigheidsplicht bij de controle van de rechtmatigheid van de door haar verrichte betalingen ten laste van de begroting van de Unie, gelet op het feit dat de lidstaten de algemene zorgvuldigheidsplicht van artikel 4, lid 3, VEU moeten eerbiedigen. Op grond daarvan moeten zij maatregelen nemen waarmee onmiddellijk een eind kan worden gemaakt aan onregelmatigheden. Een duidelijk langere termijn dan de termijn van vier jaar zou in zekere zin de nationale overheden ertoe kunnen aanzetten om geen haast te maken met de vervolging van „onregelmatigheden” en leiden tot een lange periode van rechtsonzekerheid voor de marktdeelnemers (zie arrest *Ze Fu Fleischhandel*, reeds aangehaald, punt 35 e.v.).

- 26 Deze overwegingen kunnen het algemene idee inhouden dat de terugvordering van middelen van de Europese Unie met betrekking tot het recht van de Unie alleen binnen een bepaalde tijd, wat dat recht betreft, evenredig is. Hier kunnen de rechtsstatelijke beginselen van rechtszekerheid en rechtsvrede duidelijk tot uitdrukking komen. De verjaring dient namelijk evenzeer de bescherming van de schuldenaar, die door het tijdsverloop bewijs- en verhaalsmogelijkheden kan worden ontnomen en onredelijk in zijn beschikkingmogelijkheden kan worden beperkt. Deze overwegingen kunnen er eveneens voor pleiten dat de maximum verjaringstermijn van acht jaar niet door onderzoekshandelingen of daden van vervolging van de bevoegde autoriteiten krachtens artikel 3, lid 1, derde alinea, van de verordening kan worden gestuit.
- 27 Bovendien moet worden verduidelijkt of bij verschillende feitencomplexen (in casu: „meeropbrengst halffabricaten”, „meeropbrengst veranderen A-afvoer”, „te vroeg boeken tijdens de bietencampagne”, „bijmengen van dextrose in de basisstroop”, „6-uur-problematiek”, „bijzondere melasse”, „reststroop van kandij”, „uitvoer van Franse quotumsuiker als C-suiker” en „bijgekochte Franse suiker in de vorige maand als C-suiker uitgevoerd” zijn), die bij de vaststelling van de subsidies een rol spelen, de krachtens artikel 3, lid 1, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 te berekenen verjaringstermijnen per feitencomplex (onregelmatigheid) afzonderlijk moeten worden vastgesteld. Daarmee herhaalt zich het reeds besproken juridische **[Or. 16]** probleem inzake de opsplitsing van het geheel op grond van verschillende schendingen van bepalingen in verschillende feitencomplexen of van de koppeling van de feitencomplexen door het verzoek om vergoeding van de opslagkosten (zie punt 19).
- 28 De ter sprake gebrachte beginselen van rechtszekerheid en rechtsvrede leiden eveneens tot de vraag of het voor het ingaan van de absolute verjaringstermijn als bedoeld in artikel 3, lid 1, vierde alinea, van verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 vereist is dat de autoriteit op de hoogte is van de onregelmatigheid. Een jarenlange onwetendheid van de autoriteit kan evenwel verschillende oorzaken hebben, welke slechts moeilijk zouden kunnen worden vastgesteld en met name, wanneer de vraag inzake een zorgvuldige controle aan de orde is, slechts moeilijk kunnen worden beoordeeld. Artikel 3, lid 1, vierde alinea, van

verordening (EG, EURATOM) nr. 2988/95 bevat daarentegen twee uitzonderingssituaties. Wanneer de bevoegde autoriteit een sanctie heeft opgelegd (zie artikel 5 van de verordening) of in geval van schorsing van de administratieve procedure (artikel 6 van de verordening), gaat de absolute verjaringstermijn niet in. Dat kan er mogelijk voor pleiten de absolute verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, vierde alinea, van de verordening als fatale termijn te beschouwen, los van de vraag of de autoriteit op de hoogte was of had moeten zijn van het desbetreffende feit.

(omissis)