CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. CRUZ VILLALÓN
van 11 juni 2015 [1]

Zaak C-59/14

Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export
tegen
Hauptzollamt Hamburg-Jonas

[verzoek van het Finanzgericht Hamburg (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 — Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie — Artikel 3, lid 1 — Terugvordering van een uitvoerrestitutie — Voorfinanciering — Verjaringstermijn — Dies a quo — Handelen of nalaten van een marktdeelnemer — Ontstaan van het nadeel — Vrijgifte van de waarborg — Voortdurende of voortgezette inbreuk — Eenmalige inbreuk”

1. Het door het Finanzgericht Hamburg ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing vindt zijn oorsprong in een geschil tussen de onderneming Ernst Kollmer Fleischimport und -export (hierna: „Ernst Kollmer”) en het Hauptzollamt Hamburg-Jonas (hoofddouanekantoor Hamburg-Jonas; hierna: „Hauptzollamt”) in verband met de uitvoer van partijen rundvlees naar Jordanië, begin jaren negentig, die zijn wederuitgevoerd naar Irak in strijd met het tegen dat land ingestelde embargo.

2. Diezelfde uitvoer heeft al geleid tot de arresten Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a. [2] en Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading [3]. In het eerste hiervan heeft het Hof bevestigd dat de verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 [4] ook van toepassing is op administratieve maatregelen tot terugvordering van uitvoerrestituties die exporteurs ten onrechte hebben ontvangen wegens – ook vóór de inwerkingtreding van deze verordening – door hen begane onregelmatigheden. Het Hof heeft tevens, zonder verder in detail te treden, vastgesteld dat die termijn aanvangt vanaf de datum waarop de onregelmatigheid is begaan. [5]

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38.

3 — C-201/10 en C-202/10, EU:C:2011:282.

4 — Verordening (EG, Euratom) van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312, blz. 1).

5 — Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat de langere verjaringstermijnen die de lidstaten mogen toepassen krachtens artikel 3, lid 3, van de genoemde verordening, kunnen voortvloeien uit nationale bepalingen die dateren van vóór het tijdstip waarop deze verordening is vastgesteld. Het arrest Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading (C-201/10 en C-202/10, EU:C:2011:282) had juist betrekking op die langere verjaringstermijnen van nationaal recht. Het Hof heeft in het bijzonder benadrukt dat die termijnen moeten stroken met de vereisten van voorzienbaarheid en evenredigheid die voortvloeien uit het rechtszekerheidsbeginsel.

3. In deze zaak ziet het Hof zich gesteld voor de concrete vraag op welk moment de verjaringstermijn aanvangt in het geval van terugvordering van vooruitbetaalde uitvoerrestituties waarvoor een zekerheid is gesteld.[6]

I – Toepasselijke bepalingen

4. Artikel 1 van verordening nr. 2988/95 luidt:

„1. Met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen wordt een algemene regeling inzake homogene controles en administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het Gemeenschapsrecht aangenomen.

2. Onder onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht verstaan 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."

5. In artikel 3, leden 1 en 3, van dezelfde verordening is bepaald:

„1. De verjaringstermijn van de vervolging bedraagt vier jaar vanaf de datum waarop de in artikel 1, lid 1, bedoelde onregelmatigheid is begaan. De sectorale 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.

De verjaring treedt 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.

[...]

3. Het staat de lidstaten vrij langere termijnen toe te passen dan de in [...] [lid] 1 [...] bepaalde."

6. Op grond van artikel 5, lid 1, van verordening nr. 565/80[7] wordt „op verzoek van de belanghebbende [...] een bedrag dat gelijk is aan de uitvoerrestitutie uitbetaald zodra de producten of goederen onder het stelsel van douane-entrepots of vrije zones zijn gebracht met het oog op uitvoer binnen een bepaalde termijn".

6 — In deze zaak was de restitutie bij wijze van voorschot, tegen zekerheidstelling, uitbetaald voordat de inbreuk op het Unierecht werd gepleegd waardoor de betaling onverschuldigd werd. De inbreuk werd ontdekt nadat de voor dit voorschot gestelde zekerheid aan de marktdeelnemer was terugbetaald. In de in punt 2 van deze conclusie aangehaalde arresten heeft het Hof niet specifiek de thans aan de orde zijnde kwestie behandeld: is in het geval van bij wijze van voorschot betaalde uitvoerrestituties voor het begin van de genoemde verjaringstermijn niet alleen vereist dat een onregelmatigheid is begaan, maar bovendien dat de begroting van de Unie is benadeeld (in deze conclusie gebruik ik de termen „Europese Gemeenschappen" en „gemeenschapsrecht" als ik de bepalingen van de regelgeving aanhaal waarin die benamingen worden gehanteerd; in alle andere gevallen gebruik ik de termen „Europese Unie" of „Unierecht").

7 — Verordening (EEG) van de Raad van 4 maart 1980 betreffende de vooruitbetaling van de uitvoerrestituties voor landbouwproducten (PB L 62, blz. 5).

7. Artikel 6 van verordening nr. 565/80 luidt:

„Om voor de regelingen van deze verordening in aanmerking te komen moet een waarborg worden gesteld teneinde de terugbetaling te garanderen van een bedrag dat gelijk is aan het uitbetaalde bedrag, verhoogd met een extra bedrag.

Onverminderd gevallen van overmacht wordt deze waarborg geheel of gedeeltelijk verbeurd:

— in het geval dat er geen terugbetaling is geschied wanneer de uitvoer niet heeft plaatsgehad binnen de termijn bedoeld in artikel 4, lid 1, en artikel 5, lid 1,

of

— indien blijkt dat er geen enkel recht op restitutie bestaat of dat er recht op een restitutie van een lager bedrag bestond."

8. Volgens artikel 17, lid 1, van verordening nr. 3665/87 [8] moet, voor het ontstaan van het recht op uitvoerrestitutie, het product binnen twaalf maanden na de datum waarop de aangifte ten uitvoer is aanvaard, in een van de derde landen waarvoor de restitutie is vastgesteld, in ongewijzigde staat zijn ingevoerd. Overeenkomstig lid 3 van dit artikel wordt een product „als ingevoerd beschouwd wanneer de douaneformaliteiten voor invoer tot verbruik in het derde land zijn vervuld".

9. Artikel 18, lid 1, van verordening nr. 3665/87 bepaalt het volgende:

„Het bewijs dat deze douaneformaliteiten zijn vervuld, wordt geleverd door overlegging van:

a) het desbetreffende douanedocument, dan wel een kopie of een fotokopie daarvan, welke hetzij door de instantie die het origineel heeft geviseerd, hetzij door een officiële instantie van het betrokken derde land, hetzij door een officiële instantie van een lidstaat voor eensluidend is gewaarmerkt, of

b) het certificaat van inklaring, opgesteld op een formulier van het in bijlage II opgenomen model in een of meer officiële talen van de Gemeenschap en in een in het betrokken derde land gebruikte taal, of

c) enig ander door de douanediensten van het betrokken derde land geviseerd document waarin de producten worden geïdentificeerd en de bedragen worden aangegeven en waaruit blijkt dat de producten in dat land in het vrije verkeer zijn gebracht."

10. De vrijgifte van de waarborg is in detail geregeld in artikel 33 van verordening nr. 3665/87.

8 — Verordening (EEG) van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 351, blz. 1; met rectificatie in PB 1988, L 337, blz. 29). Ofschoon verordening nr. 3665/87 sinds 1 juli 1999 is vervangen door verordening (EG) nr. 800/1999 van de Commissie van 15 april 1999 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 102, blz. 11; met rectificatie in PB L 180, blz. 53), is deze nog steeds van toepassing op de feiten van de onderhavige zaak.

II – **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

11. In 1992 en 1993 heeft het Hauptzollamt Ernst Kollmer bij meerdere beschikkingen de vooruitbetaling van uitvoerrestituties [9] voor verschillende partijen rundvlees toegekend, overeenkomstig diens verzoek, en tegen zekerheidstelling. Op 10 augustus 1993 heeft Ernst Kollmer het Hauptzollamt onder meer een Jordaanse douaneaangifte van 9 maart 1993 toegestuurd waaruit het in het vrije verkeer brengen van een partij bleek. Het Hauptzollamt heeft de stukken in 1993 aanvaard als bewijs van de overbrenging van de producten in het vrije verkeer in Jordanië en heeft datzelfde jaar een deel van de zekerheid vrijgegeven. De rest van de zekerheid is op 30 april 1996 en 4 maart 1998 vrijgegeven. [10]

12. Tijdens een inspectie van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) in 1998 werd vastgesteld dat de Jordaanse douanedocumenten in veel gevallen niet aantoonden dat de invoerrechten waren betaald en het vlees in Jordanië in het vrije verkeer was gebracht. De documenten waren voorafgaand aan de inning van de rechten geannuleerd en de betrokken goederen waren feitelijk naar Irak vervoerd (waartegen een embargo van kracht was). Dit was onder meer het geval met het door Ernst Kollmer overgelegde certificaat van inklaring (ofschoon de exporteur hiervan naar zijn zeggen niet op de hoogte was). Aangezien de exporteur in feite niet het vereiste bewijs had overgelegd om aanspraak te kunnen maken op de uitvoerrestitutie, heeft het Hauptzollamt deze bij beschikking van 23 september 1999 teruggevorderd. Naar aanleiding van het arrest van het Hof Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading [11] heeft het Hauptzollamt zijn vordering tot terugbetaling van de uitvoerrestitutie gedeeltelijk (voor zover het de in 1993 vrijgegeven zekerheid betrof) ingetrokken om verjaringsredenen, maar bleef het van Ernst Kollmer terugbetaling van bijna 60 000 EUR eisen voor het in april 1996 en maart 1998 vrijgegeven deel van de zekerheid.

13. In beroep bij het Finanzgericht Hamburg betoogt Ernst Kollmer in wezen dat het recht op terugvordering van de hem toegekende uitvoerrestitutie was verjaard. [12] Volgens zijn verklaringen bij het Finanzgericht Hamburg gaat de termijn van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 termijn in op het moment waarop de onregelmatigheid wordt begaan en niet pas wanneer de zekerheid wordt

9 — Uitvoerrestituties zijn exportsubsidies voor bepaalde landbouwproducten die door de Europese Unie in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden toegekend teneinde de presentie van deze producten op de wereldmarkt onder gunstige mededingingsvoorwaarden mogelijk te maken. Het bedrag van de restitutie dekt het verschil tussen de prijs van een product op de Uniemarkt en de prijs op de wereldmarkt, die in het algemeen lager is. De algemene procedure voor de uitbetaling van restituties leidt ertoe dat de exporteur de financiële last draagt van het feit dat hij de restituties pas ontvangt als hij bewijst dat de douaneformaliteiten bij uitvoer zijn verricht, dat het product het douanegebied van de Unie heeft verlaten en, in bepaalde gevallen, dat het de plaats van bestemming heeft bereikt. Om deze last te vermijden en de exportfinanciering gemakkelijker te maken, bestaat de mogelijkheid voor de exporteur de restitutie te ontvangen zodra de douaneautoriteiten de uitvoeraangifte hebben aanvaard, zonder te hoeven wachten tot de goederen het douanegebied van de Unie fysiek hebben verlaten. De vooruitbetaling vindt dan plaats zodra de goederen onder het stelsel van douane-entrepots of vrije zones zijn gebracht met het oog op uitvoer binnen een bepaalde termijn. Ter garantie van de nakoming van de verplichting van de exporteur dat de goederen het douanegebied van de Unie binnen die termijn zullen verlaten, dient een zekerheid te worden gesteld ter hoogte van het bedrag dat hij zal ontvangen, verhoogd met een bepaald percentage. Zie onder meer De Ureta Huertos, Á., „Marco general de las restituciones a la exportación", *Boletín económico de ICE*, nr. 2449, 1995, blz. 65 e.v., en Gigante Guerrero, G., „Restituciones a la exportación en el marco de la Unión Europea", *Economistes*, nr. 225, 2002.

10 — Ernst Kollmer wijst hierop in zijn opmerkingen en stelt dat, anders dan is gebeurd bij andere exporteurs in dezelfde situatie, in zijn geval de zekerheid niet volledig werd vrijgegeven direct nadat het Hauptzollamt de douaneaangifte had aanvaard als bewijs van de overbrenging van de producten in het vrije verkeer van Jordanië. De verwijzende rechter vermeldt dat de vertraging was veroorzaakt door „voor het onderhavige geding niet relevante redenen". Ernst Kollmer geeft in zijn opmerkingen (punt 8) aan welke deze redenen waren volgens de verklaringen van het Hauptzollamt: „aangezien onregelmatigheden waren vastgesteld met betrekking tot andere douaneformaliteiten dan de betrokken opslag in douane-entrepot, waardoor de zekerheid niet onmiddellijk definitief kon worden vrijgegeven [...]"; dat wil zeggen, volgens Ernst Kollmer, dat de vertraagde vrijgifte van een deel van de zekerheid niet inhoudelijk of temporeel in verband stond met de litigieuze uitvoertransacties (punt 11 van zijn opmerkingen), maar met andere niet bewezen uitvoertransacties naar Egypte, ofschoon het Hauptzollamt heeft verklaard dat het voor de vraag van de verjaringstermijn irrelevant was welke concrete omstandigheden hadden geleid tot de vertraagde vrijgifte van de zekerheid in het geval van de genoemde exporteur (punt 12).

11 — C-201/10 en C-202/10, EU:C:2011:282. Naar aanleiding van dat arrest, waar Ernst Kollmer ook baat bij had, zijn alle tegen Duitse exporteurs van rundvlees naar Jordanië ingestelde vorderingen tot terugbetaling volledig ingetrokken, aangezien tussen de toekenning van de uitvoerrestitutie (bij wijze van voorschot in 1992 en 1993 met onmiddellijke vrijgave van de zekerheid na overlegging van het betrokken certificaat) en de terugvorderingsbeschikking van september 1999 meer dan vier jaren waren verstreken (zie punt 6 van de opmerkingen van Ernst Kollmer).

12 — Zoals blijkt uit zijn opmerkingen, voert hij ook aan dat de Jordaanse douaneautoriteit gedurende een lange periode herhaaldelijk onrechtmatig had gehandeld, wat hij in zijn verweer tegen de terugvordering van de uitvoerrestitutie door het Hauptzollamt ook heeft aangevoerd als overmacht.

vrijgegeven. Artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 koppelt het bestaan van een onregelmatigheid uitdrukkelijk aan een handelen of nalaten van een marktdeelnemer, in dit concrete geval, de overlegging van het Jordaanse certificaat van inklaring. Als gevolg van deze handeling – ervan uitgaande dat hij ten onrechte aanspraak heeft gemaakt op restitutie – is de algemene begroting van de Unie benadeeld voor zover hij als exporteur door de voorfinanciering reeds feitelijk een bedrag gelijk aan zijn recht op restitutie ten laste van die begroting heeft ontvangen.

14. Het Hauptzollamt betoogt voor het Finanzgericht dat de verjaring van artikel 3 van verordening nr. 2988/95 nog niet is ingetreden aangezien de dies a quo het moment van vrijgifte van de zekerheid is (in casu dus op zijn vroegst vanaf 1996), omdat pas dan definitief is beslist over de toekenning van de uitvoerrestitutie en pas dan een benadeling is ontstaan in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95. Voor de voorfinanciering is een zekerheid gesteld; door deze voorfinanciering is de begroting van de Unie nog niet benadeeld. Voor het Hauptzollamt bestaat tot aan het vrijgeven van de zekerheid de mogelijkheid om de waarborg terug te betalen of in te houden.

15. Volgens het Finanzgericht Hamburg vormt de overlegging, door Ernst Kollmer, van een vals certificaat van inklaring als bewijs van de overbrenging van de waar in het vrije verkeer in Jordanië een inbreuk op het gemeenschapsrecht, in het bijzonder op artikel 18, lid 1, onder a), van verordening nr. 3665/87. Indien voor de toepassing van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 louter een handelen of nalaten van een marktdeelnemer waardoor inbreuk wordt gemaakt op het gemeenschapsrecht, beslissend is om te kunnen spreken van een onregelmatigheid, ongeacht wanneer het nadeel ontstaat, zou de verjaringstermijn al zijn verlopen bij de vaststelling in 1999 van de beschikking tot terugvordering van de onverschuldigd betaalde uitvoerrestitutie, aangezien de verjaringstermijn volgens die bepaling vier jaar bedraagt vanaf de datum waarop de onregelmatigheid is begaan. Indien, omgekeerd, er pas sprake is van een onregelmatigheid wanneer daadwerkelijk een nadeel is ontstaan, moet voor de vraag of de verjaringstermijn al was verstreken in 1999, worden vastgesteld of het nadeel reeds was ontstaan door de vooruitbetaling van de uitvoerrestitutie in 1992 respectievelijk 1993, of optrad op het moment waarop de zekerheid in 1996 respectievelijk 1998 werd vrijgegeven.

16. In die omstandigheden heeft het Finanzgericht Hamburg de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Bestaat er voor de onregelmatigheid, zoals vereist voor het begin van de in artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 bedoelde verjaringstermijn en zoals gedefinieerd in artikel 1, lid 2, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95, in een geval waarin de inbreuk op het gemeenschapsrecht pas na het optreden van een nadeel is ontdekt, naast een handelen of nalaten van een marktdeelnemer het cumulatieve vereiste dat de algemene begroting van de Unie of de door de Unie beheerde begrotingen zijn benadeeld, waardoor de verjaringstermijn pas begint zodra het nadeel is opgetreden, of begint de verjaringstermijn ongeacht het moment van het ontstaan van de schade reeds vanaf het handelen of nalaten van de marktdeelnemer dat als inbreuk op het gemeenschapsrecht kan worden aangemerkt?

2) Voor zover het antwoord op de eerste vraag luidt dat de verjaringstermijn pas begint op het moment waarop het nadeel is opgetreden:

is er – in verband met de terugvordering van een definitief toegekende uitvoerrestitutie – reeds sprake van benadeling in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 wanneer aan een exporteur een bedrag gelijk aan de uitvoerrestitutie in de zin van artikel 5, lid 1, van verordening (EEG) nr. 565/80 is uitbetaald, zonder dat de zekerheid als bedoeld in artikel 6 van verordening (EEG) nr. 565/80 reeds is vrijgegeven, of is er pas sprake van benadeling op het moment waarop de zekerheid is vrijgegeven respectievelijk de uitvoerrestitutie definitief is toegekend?”

17. In deze procedure zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Ernst Kollmer, de Griekse regering en de Europese Commissie.

III – **Samenvatting van de standpunten van partijen**

18. Met betrekking tot de eerste prejudiciële vraag is Ernst Kollmer van mening dat voor het begin van de verjaringstermijn alleen het begaan van een onregelmatigheid als omschreven in artikel 1, lid 2, relevant is, ongeacht wanneer het nadeel optreedt (en wanneer dit wordt ontdekt). Hij beroept zich voor zijn stelling op het rechtszekerheidsbeginsel (in die zin dat het begin van de termijn voorzienbaar moet zijn). Naar zijn mening wordt het begin van de verjaringstermijn bepaald door een concrete gedraging van een marktdeelnemer en niet door een bestuursbesluit, dat kan worden vastgesteld op een niet wettelijk bepaald tijdstip.

19. De Griekse regering heeft haar opmerkingen beperkt tot de eerste prejudiciële vraag. Naar haar mening is het beslissende moment voor het ingaan van de verjaring het moment waarop de bevoegde autoriteit ontdekt dat de betaling onverschuldigd is geschied (te weten in casu het moment waarop de douaneautoriteiten kennis kregen van de resultaten van het door OLAF verrichte onderzoek). Dit is volgens de Griekse regering een duidelijk en objectief criterium voor het bepalen van het moment waarop de verjaring ingaat, aangezien dit het moment is waarop is voldaan aan alle voorwaarden voor terugvordering van het onverschuldigd betaalde. De Griekse regering legt artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2988/95 aldus uit dat dit de lidstaten een discretionaire bevoegdheid toekent zowel voor het vaststellen van langere verjaringstermijnen als voor het bepalen van het moment waarop de verjaring ingaat. Volgens deze regering kan het nationale recht derhalve, op grond van voornoemde verordening, ook bepalen dat de verjaringstermijn ingaat op het moment waarop de onregelmatigheid en het nadeel worden ontdekt.

20. Wat betreft de tweede prejudiciële vraag – voor het geval dat het Hof antwoordt dat het begin van de verjaring afhangt van het optreden van het nadeel –, is Ernst Kollmer van mening dat het nadeel ontstaat vanaf het moment waarop de voorfinanciering plaatsvindt, aangezien deze betaling reeds een „uitgave" vertegenwoordigt in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95. Ter onderbouwing van zijn stelling beroept de exporteur zich mede op de ruime uitlegging van het begrip nadeel die volgt uit het arrest Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, waarin het Hof geoordeeld heeft dat „zelfs onregelmatigheden die geen specifieke financiële weerslag hebben, zeer nadelig kunnen zijn voor de financiële belangen van de Unie".[13] Bovendien moet de verjaringstermijn ingaan op een bij de wet bepaald moment, en dat is, conform artikel 3, lid 1, van genoemde verordening, het moment waarop de onregelmatigheid is begaan, welk moment op duidelijke wijze wettelijk is bepaald en voorzienbaar is voor de marktdeelnemers, ook als zij zelf niet weten of niet hoeven te weten dat zij een onregelmatigheid hebben begaan. Ernst Kollmer stelt dat wanneer het begin van de verjaring afhankelijk wordt gesteld van het besluit van de autoriteiten tot vrijgave van de zekerheid, dit begin niet voorzienbaar is, aangezien niet wettelijk is vastgesteld op welk moment de zekerheid moet worden vrijgegeven.[14]

21. Ernst Kollmer voegt hieraan toe dat in casu het Hauptzollamt de vrijgifte van de zekerheid onterecht heeft vertraagd, en deze heeft laten afhangen van andere feiten dan ten grondslag liggen aan het onderhavige geding. Dit ondersteunt de stelling dat, indien het begin van de verjaring afhankelijk wordt gesteld van het besluit van de douaneautoriteiten om de zekerheid vrij te geven, zij in wezen carte blanche krijgen om te beslissen wanneer die termijn begint. Toen in augustus 1993 bij het

13 — C-465/10, EU:C:2011:867, punt 47.

14 — Volgens de Commissie wordt het definitieve besluit over de hoogte van de uitvoerrestitutie genomen nadat de douaneautoriteit de betrokken uitvoerdocumenten ontvangen en bestudeerd heeft, met name het certificaat van inklaring van het land waarnaar de goederen zijn uitgevoerd. De vaststelling van dat besluit „valt noodzakelijkerwijze samen met het moment van vrijgave van de zekerheid" (punt 27 van de opmerkingen van de Commissie), iets wat in deze zaak wellicht niet het geval is geweest, zoals blijkt uit de opmerkingen van Ernst Kollmer (zie in het bijzonder de punten 3, 8 en 11).

Hauptzollamt de (valse) Jordaanse douaneaangifte werd overgelegd, waarin stond dat de zending in het vrije verkeer was gebracht (dat wil zeggen, toen de onregelmatigheid werd begaan), was er door de voorfinanciering van de uitvoerrestitutie objectief gezien al sprake van een „onverschuldigde uitgave" in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 en een corresponderend nadeel – volgens het genoemde arrest Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre [15] op te vatten als ernstig nadeel voor de financiële belangen van de Unie. Volgens Ernst Kollmer hoeven de „inbreuk op het gemeenschapsrecht die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer" en het ontstaan van een nadeel voor de algemene begroting van de Unie elkaar niet onmiddellijk op te volgen; ze hoeven alleen maar te zijn gebaseerd op dezelfde feiten.

22. De Commissie – die voorstelt de prejudiciële vragen te herformuleren en tezamen te beantwoorden – is van mening dat in situaties als de onderhavige de onregelmatigheid, om zo te zeggen, „tot stand komt" op het moment waarop de zekerheid wordt vrijgegeven. Pas op dat moment gaat de verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 in, want eerst op dat moment kan de aanspraak op terugbetaling van het onterecht ontvangen voordeel worden bewezen en gekwantificeerd. Het definitieve besluit over het bedrag van de uitvoerrestitutie wordt genomen nadat de uitvoercertificaten zijn ontvangen en gecontroleerd en bijgevolg (tegelijkertijd) de zekerheid in kwestie is vrijgegeven, welke ertoe strekt de Uniebegroting te beschermen totdat een besluit is genomen over de rechtmatigheid van de verzochte uitvoerrestitutie.

23. Indien het Hof zou oordelen dat de inbreuk op het gemeenschapsrecht in deze zaak is gepleegd op het moment waarop het valse certificaat van inklaring is overgelegd, moet er volgens de Commissie vanuit worden gegaan dat er sprake is van een voortdurende inbreuk, die pas stopt op het moment waarop de zekerheid wordt vrijgegeven nadat de douaneautoriteit definitief het bedrag van de aan de aanvrager toe te kennen uitvoerrestitutie heeft vastgesteld. In deze zaak was op het moment waarop Ernst Kollmer zijn certificaat van inklaring overlegde, absoluut niet duidelijk of er ooit sprake zou kunnen zijn van een onrechtmatig verkregen voordeel, aangezien nog niet definitief was besloten of hij recht had op uitvoerrestitutie. Daarom is het, aldus de Commissie, in deze specifieke omstandigheden niet mogelijk het begin van de verjaring te laten afhangen van de oorspronkelijke handeling van de marktdeelnemer. Het nadeel voor de begroting van de Unie zou daarom pas ontstaan op het tijdstip waarop definitief wordt beslist dat er recht op uitvoerrestitutie bestaat, omdat pas dan de zekerheid wordt vrijgegeven. Aangezien het zeer lange procedures betreft, zou het laten samenvallen van het begin van de verjaring met de oorspronkelijke handeling van de marktdeelnemer tot gevolg hebben dat ten onrechte toegekende voordelen in de praktijk nooit op tijd kunnen worden teruggevorderd.

IV – **Analyse**

A – *Eerste prejudiciële vraag*

1. Inleiding

24. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst het Finanzgericht Hamburg in wezen te vernemen of voor het begin van de verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 in gevallen waarin de inbreuk op een Unierechtelijke bepaling pas na het optreden van een nadeel wordt ontdekt, naast een handelen of nalaten van een marktdeelnemer bovendien is vereist dat de algemene begroting van de Unie of de door de Unie beheerde begrotingen zijn benadeeld. In geval van een

15 — C-465/10, EU:C:2011:867.

bevestigend antwoord op deze prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in de tweede plaats te vernemen wanneer dat nadeel moet worden geacht te zijn opgetreden, in het bijzonder, of dit het geval is wanneer een voorschot gelijk aan de uitvoerrestitutie is betaald of wanneer de betrokken zekerheid wordt vrijgegeven.

25. Het antwoord op de eerste prejudiciële vraag vereist in wezen een uitlegging van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95, volgens welke de verjaringstermijn van de vervolging vier jaar bedraagt *vanaf de datum* waarop de in artikel 1 van deze verordening bedoelde *onregelmatigheid is begaan*.[16] Artikel 3, lid 3, van de verordening biedt de lidstaten de mogelijkheid langere termijnen toe te passen dan de in lid 1 bepaalde.

26. Volgens artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 wordt het begin van de verjaring bepaald door het begaan van de onregelmatigheid, die in artikel 1, lid 2, is omschreven als „elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht [...] 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". Deze definitie omvat zowel opzettelijk of door nalatigheid veroorzaakte onregelmatigheden waarvoor een bestuursrechtelijke sanctie kan worden opgelegd, als onregelmatigheden die uitsluitend tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel leiden.[17]

2. Werkingssfeer van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95

27. Ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie stelt verordening nr. 2988/95 een reeks algemene regels vast met betrekking tot bestuursrechtelijke maatregelen en sancties bij onregelmatigheden op alle beleidsgebieden van de Unie die het recht van de Europese Unie schenden en de financiële belangen van de Unie schaden.

28. Met artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 heeft de wetgever van de Unie een algemene verjaringsregel willen vaststellen die altijd toepasselijk is indien er geen sectorale Unieregeling is die voorziet in een kortere termijn – die evenwel niet minder dan drie jaar mag bedragen – of een nationale regeling die een langere verjaringstermijn voorschrijft.[18] Artikel 3, lid 1, eerste alinea, van deze verordening is van toepassing op alle bestuurshandelingen van nationale en Unie-autoriteiten die tot doel hebben dergelijke onregelmatigheden te vervolgen, zoals bestuursrechtelijke sancties in strikte zin overeenkomstig artikel 5 van de verordening, of ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel in de zin van artikel 4 van de verordening, zoals de terugvordering van een door de exporteur wegens door hem begane onregelmatigheden ten onrechte ontvangen uitvoerrestitutie.[19]

16 — De tweede alinea van deze bepaling bevat een speciale regeling voor voortdurende of voortgezette onregelmatigheden: in die gevallen gaat de verjaringstermijn in op de dag waarop de onregelmatigheid is geëindigd. De vierde alinea voegt als laatste regeling toe: de verjaring treedt 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.

17 — Arrest Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, punt 33.

18 — Arrest Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, punt 35.

19 — Arrest Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, punt 22. Iedere onregelmatigheid leidt in de regel tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel (dat wil zeggen terugvordering van de betaalde geldbedragen). In geval van een opzettelijk of door nalatigheid begane onregelmatigheid kan een bestuursrechtelijke sanctie worden opgelegd (zie de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., C-278/07–C-280/07, EU:C:2008:521, punt 47).

29. Vóór de vaststelling van verordening nr. 2988/95 voorzag het Unierecht niet in een verjaringsregel voor de terugvordering van voordelen die marktdeelnemers onterecht hebben verkregen onder benadeling van de financiële belangen van de Unie. Met de vaststelling van artikel 3, lid 1, van deze verordening wilde de Uniewetgever enerzijds een in alle lidstaten toepasselijke minimumtermijn vastleggen – waartoe de Uniewetgever de periode gedurende welke de autoriteiten van de lidstaten, handelend in naam en voor rekening van de Uniebegroting, ten onrechte ontvangen voordelen zouden of hadden moeten terugvorderen, bewust tot vier jaar heeft verkort.[20] Anderzijds was de wetgever bereid af te zien 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.[21] De in artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 bepaalde verjaringstermijn is ook van toepassing op vóór de inwerkingtreding van deze verordening begane onregelmatigheden[22] zoals in deze zaak het geval is.[23]

30. Deze verjaringstermijn heeft als doel vast te stellen tot wanneer de nationale autoriteiten kunnen optreden tegen onregelmatigheden waardoor, in de bewoordingen van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95, de financiële belangen van de Unie *worden of zouden kunnen worden* benadeeld. Op de lidstaten rust een algemene zorgvuldigheidsplicht bij de controle van de rechtmatigheid van de door hen verrichte betalingen ten laste van de begroting van de Unie, die voortvloeit uit de algemene zorgvuldigheidsplicht van artikel 4, lid 3, VEU, welke verplichting inhoudt dat zij die maatregelen moeten nemen waarmee onmiddellijk een eind kan worden gemaakt aan onregelmatigheden.[24] Indien een verjaringstermijn van vier jaar volgens de nationale autoriteiten te kort is om meer complexe onregelmatigheden te vervolgen, staat het de nationale wetgever nog steeds vrij om een langere, op dit type onregelmatigheden afgestemde verjaringsregel vast te stellen[25], die in overeenstemming dient te zijn met de uit het rechtszekerheidsbeginsel voortvloeiende vereisten van voorzienbaarheid en evenredigheid.[26]

3. Begin van de verjaringstermijn krachtens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95

31. Gelet op, in de eerste plaats, de bewoordingen van deze bepaling, moet het volgende worden opgemerkt. Volgens artikel 3, lid 1, eerste alinea, van deze verordening bedraagt de verjaringstermijn van de vervolging vier jaar *vanaf de datum waarop de onregelmatigheid is begaan*. Deze bepaling richt zich aldus, wat betreft het ingaan van de verjaringstermijn, op de onregelmatigheid zelf, zoals omschreven in artikel 1, lid 2, van de verordening, en op het tijdstip waarop deze is „begaan”.

32. In de onderhavige zaak bestond die onregelmatigheid, zoals de verwijzende rechter aangeeft, uit de overlegging door Ernst Kollmer op 10 augustus 1993 van een vals certificaat van inklaring als bewijs van de overbrenging van de waar in het vrije verkeer in Jordanië, hetgeen een inbreuk vormt op artikel 18, lid 1, van verordening nr. 3665/87.

20 — Arrest Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punten 49 en 50. De verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 is rechtstreeks van toepassing in de lidstaten op het gebied van restituties bij uitvoer van landbouwproducten, bij gebreke van een sectorale Unieregeling die voorziet in een kortere termijn (die niet minder dan drie jaar mag bedragen) of van een nationale regeling die een langere verjaringstermijn voorschrijft (arrest Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, punt 35) die niet onevenredig mag zijn (arresten Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, C-201/10 en C-202/10, EU:C:2011:282, punt 47, en Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punt 65). Die nationale regeling kan van een vroegere datum zijn dan de genoemde verordening (arrest Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, punt 42).

21 — Arresten Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, punten 25, 27 en 29, en Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, C-201/10 en C-202/10, EU:C:2011:282, punt 24.

22 — Arrest Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, punt 34.

23 — Mits uiteraard de schulden die vóór de inwerkingtreding van de verordening bestonden niet zijn verjaard op grond van nationale verjaringsvoorschriften die van toepassing waren op het tijdstip waarop de betrokken onregelmatigheden zijn begaan (arrest Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, punt 30).

24 — Arrest Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, C-201/10 en C-202/10, EU:C:2011:282, punten 43 en 44.

25 — Ibidem, punt 46.

26 — Ibidem, punten 32 en 43.

33. Uitgaande van alleen de formulering van artikel 3, lid 1, in samenhang met artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95, stelt deze bepaling het ingaan van de verjaringstermijn niet afhankelijk van het ontstaan van enig resultaat, aangezien gesproken wordt over het feit dat de „onregelmatigheid is begaan", en niet over het „resultaat" hiervan: volgens de letter van de bepaling is niet het ontstaan van een nadeel bepalend voor het ingaan van de termijn, maar een bepaalde gedraging van de marktdeelnemer [27] waardoor een Unierechtelijke bepaling wordt geschonden. Deze opvatting vindt bevestiging in andere taalversies van deze verordening; geen hiervan verwijst naar een resultaat. Wordt in de Engelse versie de formulering „when the irregularity [...] was *committed*" gebruikt, de Duitse versie spreekt van „*Begehung* der Unregelmäßigkeit", de Franse versie van „*réalisation* de l'irrégularité", het Italiaans gebruikt „*esecuzione* dell'irregolarità", het Portugees „data em que foi *praticada* a irregularidade", en het Spaans „*realización* de la irregularidad". [28] Kortom, in al deze taalversies staat het *begaan* van de onregelmatigheid centraal, en niet het gevolg of het resultaat ervan.

34. Artikel 1, lid 2, van de verordening definieert „onregelmatigheid" als volgt: „Onder onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht verstaan 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". [29] Het gebruik van de voorwaardelijke wijs „zouden kunnen worden" lijkt erop te wijzen dat, mits de gedraging van de marktdeelnemer hiertoe potentieel geschikt is, er sprake is van een onregelmatigheid ook als het nadeel nog niet is opgetreden of nog niet definitief is vastgesteld. [30]

35. Het kan voorkomen, zoals in deze zaak, dat het niet mogelijk is het ten onrechte verkregen voordeel te kwantificeren op het tijdstip waarop de onregelmatigheid is begaan. [31] Dat hoeft echter geen gevolgen te hebben voor de uitlegging van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95, temeer niet als men ermee rekening houdt dat „zelfs onregelmatigheden die geen specifieke financiële weerslag hebben, zeer nadelig kunnen zijn voor de financiële belangen van de Unie". [32]

36. Artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 is herhaaldelijk bestudeerd door het Hof, dat bij de toepassing ervan steeds is uitgegaan van de letter van de bepaling en in geen enkel geval het intreden van een nadeel geëist heeft voor het ingaan van de verjaring. In die zin wijs ik op het arrest Handlbauer [33], waarin het Hof voor het eerst heeft geoordeeld dat deze bepaling „door voor vervolgingen de verjaringstermijn te stellen op vier jaar vanaf de datum waarop de onregelmatigheid is begaan, de lidstaten geen enkele beoordelingsmarge laat" [34] en dat de verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, „begint te lopen vanaf de datum van de onregelmatigheid". [35]

37. Deze formulering is later letterlijk overgenomen in het arrest Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a. [36], dat evenals de onderhavige zaak betrekking had op vooruitbetalingen van uitvoerrestituties voor dezelfde litigieuze partijen rundvlees die oorspronkelijk voor Jordanië waren bestemd maar uiteindelijk naar Irak werd gestuurd. In dat arrest heeft het Hof herhaald dat de

27 — De situatie waarin wegens een vergissing van de nationale autoriteiten aan een marktdeelnemer ten onrechte een restitutie bij uitvoer wordt toegekend valt niet onder het begrip „onregelmatigheid" in de zin van verordening nr. 2988/95 (arresten Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, punten 20 en 21, en Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, punt 44).

28 — Cursivering van mij.

29 — Cursivering van mij.

30 — Dit concept „potentieel" blijkt mijns inziens duidelijker uit de Portugese („um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou *possa ter por efeito* lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades") en de Italiaanse versie („un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o *possa avere come conseguenza* un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite") van artikel 1, lid 2, van deze verordening (cursivering van mij).

31 — Dit wordt onderstreept door advocaat-generaal Sharpston in haar conclusie in de zaak Pfeifer & Langen, C-564/10, EU:C:2012:38, punt 101.

32 — Arrest Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, punt 47.

33 — C-278/02, EU:C:2004:388.

34 — Ibidem, punt 27.

35 — Ibidem, punt 32.

36 — C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, punt 21. Zie tevens het arrest Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, punt 38.

schulden in kwestie in beginsel verjaren binnen een termijn van vier jaar „vanaf de datum waarop de onregelmatigheden zijn begaan”.[37] De verjaring is ingetreden „wanneer enige handeling ontbreekt waardoor die verjaring in de vier jaar nadat een dergelijke onregelmatigheid is begaan, is gestuit”, waardoor „wanneer, zoals in de zaken in de hoofdgedingen, een onregelmatigheid is begaan [...], een dergelijke onregelmatigheid [...] zal verjaren in de loop van 1997, afhankelijk van de precieze datum waarop die onregelmatigheid in 1993 is begaan”[38] onverminderd het feit dat de lidstaten langere verjaringstermijnen kunnen vaststellen. Het Hof heeft in het dictum van genoemd arrest uitdrukkelijk aangegeven dat de in artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 bepaalde verjaringstermijn aanvangt „vanaf de datum waarop de betrokken onregelmatigheid is begaan”.

38. Derhalve ben ik, in beginsel op grond van de betrokken bepaling en de toepassing die het Hof hier tot op heden aan heeft gegeven, van mening dat in deze zaak de verjaringstermijn is ingegaan met de handeling waardoor de marktdeelnemer inbreuk maakte op een Unierechtelijke bepaling, namelijk de overlegging op 10 augustus 1993 van een certificaat van inklaring dat vals bleek te zijn, waardoor de in 1992 respectievelijk 1993 verrichte vooruitbetaling aan Ernst Kollmer onverschuldigd werd.

39. In die zin ben ik het niet eens met de stelling van de Commissie in punt 30 van haar opmerkingen, dat we hier te maken hebben met een „voortdurende inbreuk” die is begonnen met de overlegging van genoemd certificaat van inklaring en is geëindigd op het moment waarop de zekerheid werd vrijgegeven als gevolg van het definitieve besluit over het feitelijke bedrag van de uitvoerrestitutie.

40. Als we uitgaan van de door het Hof in het arrest Vonk Dairy Products gehanteerde definitie van „voortdurende of voortgezette onregelmatigheid” („een onregelmatigheid [is] voortdurend of voortgezet in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95, 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”)[39] of van de definitie, in een andere context, van „voortgezette inbreuk” in het arrest Montecatini („het begrip voortgezette inbreuk [heeft] in de rechtsorden van de verschillende lidstaten weliswaar een enigszins verschillende inhoud [...], doch [omvat] [...] in elk geval een *veelheid* van onrechtmatige gedragingen of handelingen ter uitvoering van één enkele inbreuk [...], die één gemeenschappelijk subjectief element hebben”)[40], is het duidelijk dat op grond van de overlegging van één certificaat van inklaring dat vals blijkt te zijn, in verband met één uitvoertransactie van rundvlees, niet kan worden aangenomen dat er sprake is van een „voortdurende of voortgezette onregelmatigheid”.

41. Uit systematisch oogpunt, dat naar mijn mening de in punt 38 van deze conclusie gegeven grammaticale uitlegging bevestigt, wijs ik op het opmerkelijke verschil tussen de formulering van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 en de bewoordingen waarin de dies a quo is omschreven in verordening nr. 800/1999 (die van toepassing is op vanaf 1 juli 1999 verrichte uitvoertransacties, en derhalve niet op deze zaak). Van belang is hier dat deze verordening voor de terugvordering van onverschuldigd betaalde uitvoerrestituties (ofschoon uitsluitend indien de begunstigde te goeder trouw heeft gehandeld) een verjaringstermijn van vier jaar vaststelt die ingaat op „*de dag waarop het definitieve besluit tot toekenning van de restitutie ter kennis van de begunstigde is gebracht*” [artikel 52, lid 4, eerste alinea, onder b)].[41]

37 — Arrest Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, punt 31. Zie tevens het arrest Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, C-201/10 en C-202/10, EU:C:2011:282, punt 51: „aanvangt vanaf de datum waarop de betrokken onregelmatigheid is begaan”.

38 — Arrest Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, punt 33.

39 — C-279/05, EU:C:2007:18, punt 41 (cursivering van mij).

40 — C-235/92 P, EU:C:1999:362, punt 195 (cursivering van mij).

41 — Cursivering van mij. Over de problemen met betrekking tot de relatie tussen de verjaringsregel van artikel 52, lid 4, eerste alinea, onder b), van verordening nr. 800/1999 en die welke zijn vastgesteld in artikel 3 van verordening nr. 2988/95, zie Krüger, U., „Verjährung erstattungsrechtlicher Rückzahlungsansprüche”, *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern*, 2008, blz. 244 e.v.

42. Gezien het doel en de strekking van verordening nr. 2988/95 sluit de door mij voorgestane uitlegging dat het begin van de verjaring uitsluitend afhangt van het moment waarop de marktdeelnemer de onregelmatigheid heeft begaan, zonder dat er reeds een nadeel hoeft te zijn opgetreden of dat dit kwantificeerbaar is, ook aan bij de vereisten aangaande verjaringstermijnen die volgens het Hof voortvloeien uit het rechtszekerheidsbeginsel. Deze rechtszekerheid dient wel in overeenstemming te zijn met de door genoemde verordening nagestreefde doeltreffendheid bij de behartiging van de financiële belangen van de Unie.

43. Zoals het Hof heeft geoordeeld in het arrest Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading (eveneens betreffende aan Duitse bedrijven vooruitbetaalde uitvoerrestituties met betrekking tot voor Jordanië bestemde partijen rundvlees die in Irak terechtkwamen), „[verlangt] het rechtszekerheidsbeginsel met name [...] dat de situatie van deze marktdeelnemer, gelet op zijn rechten en plichten jegens de nationale autoriteit, niet gedurende onbepaalde tijd in het ongewisse blijft [...] Een verjaringstermijn [moet] van toepassing [...] zijn op de vervolging van een dergelijke onregelmatigheid, waarvan de duur, teneinde zijn functie van waarborg van de rechtszekerheid te vervullen, op voorhand moet zijn vastgesteld”. [42] En het voegt hieraan toe: „Zou worden aanvaard dat de lidstaten [het] bestuursorgaan een veel langere periode zouden laten om op te treden als die waarin is voorzien bij artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95, dan zou dit in zekere zin de nationale overheden ertoe kunnen aanzetten om geen haast te maken met de vervolging van ‚onregelmatigheden’ in de zin van artikel 1 van verordening nr. 2988/95, en tegelijkertijd, enerzijds, leiden tot een lange periode van rechtsonzekerheid voor de marktdeelnemers, en hen anderzijds het risico doen lopen na een dergelijke periode niet langer in staat te zijn te bewijzen dat de betrokken verrichtingen regelmatig waren”. [43]

44. Het zou in tegenspraak zijn met de hierboven weergegeven redenering om het begin van de verjaring volledig afhankelijk te stellen van een handeling van de nationale autoriteit die het mogelijk maakt het bedrag van de schade definitief vast te stellen. Het is juist dat, zoals de Commissie voorstelt, de strijd tegen de negatieve economische gevolgen die op dit gebied begane onregelmatigheden voor de begroting van de Unie hebben doeltreffender zou kunnen worden gevoerd als het begin van de verjaringstermijn werd verplaatst naar het tijdstip waarop de schade definitief is, dit wil zeggen bij de vrijgave van de zekerheid in het geval van vooruitbetalingen,. Ik ben echter van mening dat de grammaticale uitlegging van de betrokken bepaling niet te ver mag worden opgerekt wanneer dat in strijd zou komen met de vereisten van het rechtszekerheidsbeginsel (zoals uiteengezet). [44] Ofschoon de Commissie stelt dat de zekerheid moet worden vrijgegeven op het tijdstip waarop de autoriteiten een definitieve beslissing nemen over de toekenning van de restitutie, toont zij niet aan dat de autoriteiten juridisch verplicht zijn de zekerheid precies op dat moment vrij te geven. [45] Ik onderschrijf de opvatting van Ernst Kollmer in diens opmerkingen in die zin dat, als er niet een zodanige juridische verplichting bestaat om de zekerheid vrij te geven op een nauwkeurig wettelijk bepaald tijdstip, niet wordt voldaan aan het voorzienbaarheidsvereiste waaraan verjaringstermijnen moeten voldoen, waarmee de marktdeelnemer in een situatie van rechtsonzekerheid wordt gebracht.

45. Tot slot, en in verband met het voorgaande, ben ik het ook niet eens met het voorstel van de Griekse regering om het moment waarop de bevoegde autoriteit *ontdekt* dat de betaling ten onrechte is verricht, als begin van de verjaringstermijn te beschouwen. Los van het feit dat deze uitlegging van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 geen enkele steun vindt in de tekst van de

42 — Arrest Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, C-201/10 en C-202/10, EU:C:2011:282, punt 32. Zie tevens arrest Chemiefarma/Commissie, 41/69, EU:C:1970:71, punt 19.

43 — Arrest Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, C-201/10 en C-202/10, EU:C:2011:282, punt 45. Zie tevens de arresten Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punt 62, en Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, punt 40.

44 — In die zin wijs ik erop dat de lidstaten bij de bescherming van de financiële belangen van de Unie kunnen trachten die doeltreffendheid te verhogen door langere termijnen toe te passen (artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2988/95), mits voldaan wordt aan de vereisten van voorzienbaarheid en evenredigheid.

45 — Ernst Kollmer lijkt deze opvatting te bevestigen in punt 31 van zijn opmerkingen.

verordening [46], zouden, als de verjaringstermijn pas op dat moment zou aanvangen, de wettelijke termijnen met onbepaalde tijd worden verlengd, hetgeen duidelijk in strijd zou zijn met elk vereiste van voorzienbaarheid. De aanvang van de verjaring zou in dergelijke gevallen afhangen van het onzekere moment waarop de autoriteiten de noodzakelijke maatregelen nemen om de regelmatigheid van de door de marktdeelnemer verrichte transacties te controleren. Dit zou leiden tot een onbepaalde periode van rechtsonzekerheid voor de marktdeelnemer, voor wie het bovendien moeilijk zou zijn de regelmatigheid van het betrokken handelen of nalaten aan te tonen, hetgeen in strijd zou zijn met de vereisten van rechtszekerheid. [47]

46. Dientengevolge stel ik voor aan de verwijzende rechter te antwoorden dat in situaties zoals die in de onderhavige zaak de verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 begint op de datum waarop de betrokken onregelmatigheid, als gedefinieerd in artikel 1, lid 2, van deze verordening, is begaan, ongeacht het tijdstip waarop het nadeel voor de algemene begroting van de Unie of de door de Unie beheerde begrotingen optreedt.

B – *Tweede prejudiciële vraag*

47. Gelet op het voorgestelde antwoord op de eerste prejudiciële vraag van de verwijzende rechter en de voorgaande beschouwingen behoeft de tweede prejudiciële vraag niet te worden beantwoord.

V – **Conclusie**

48. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging, het Finanzgericht Hamburg het volgende antwoord te geven:

„1) In situaties zoals in de onderhavige zaak begint de verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, eerste alinea, 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, op de datum waarop de betrokken onregelmatigheid, als gedefinieerd in artikel 1, lid 2, van deze verordening, is begaan, ongeacht het tijdstip waarop het nadeel voor de algemene begroting van de Unie of de door de Unie beheerde begrotingen optreedt.

2) Gelet op het antwoord op de eerste vraag van de verwijzende rechter behoeft de tweede prejudiciële vraag niet te worden beantwoord.”

46 — Deze uitlegging lijkt uitdrukkelijk te zijn uitgesloten in het arrest José Martín Peix, C-226/03 P, EU:C:2004:768, punten 25-28, waarin het Hof besliste dat het Gerecht blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de dies a quo van de verjaringstermijn van de vervolging in die zaak de datum was waarop de Commissie de betrokken onregelmatigheid had ontdekt.

47 — Zie het arrest Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading, C-201/10 en C-202/10, EU:C:2011:282, punt 45.