CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 26 januari 2012 [1]

Zaak C-564/10

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
tegen
Pfeifer & Langen Kommanditgesellschaft

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

„Bescherming van financiële belangen van Europese Unie — Verjaringstermijn voor vorderingen tot betaling van rente die volgens nationaal recht naast terugbetaling van ten onrechte ontvangen steun is verschuldigd — Uitlegging en toepassing van artikel 3 van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95”

1. In het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing vraagt het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter van Duitsland) of rentevorderingen die voortvloeien uit een onregelmatigheid als bedoeld in verordening nr. 2988/95 [2] worden beheerst door deze verordening of door het nationale recht.

Toepasselijke bepalingen

Artikel 325 VWEU

2. Op grond van artikel 325 VWEU rust op de lidstaten een algemene verplichting om fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, te bestrijden.

Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie

3. Met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie voorziet verordening nr. 2988/95 in een aantal algemene regels inzake controles en administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het Unierecht wanneer steun wordt uitbetaald aan begunstigden van het beleid van de Unie [3]. Vóór de vaststelling van die verordening bestonden geen algemene regels waarin dergelijke onregelmatigheden werden gedefinieerd. [4]

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — 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).

3 — Ik gebruik de term „Europese Gemeenschap” (of „Gemeenschappen”) wanneer ik verwijs naar voorschriften waarin die termen worden gebruikt; voor het overige gebruik ik de termen „Europese Unie” (of „Unie”).

4 — Artikel 1, lid 1.

4. In de derde overweging van de considerans van die verordening wordt bepaald dat „het [...] van belang is de fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad, op alle beleidsgebieden te bestrijden". In de vierde overweging van de considerans wordt gesteld dat voor de bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Gemeenschappen schaadt, een gemeenschappelijk juridisch kader voor alle communautaire beleidsgebieden dient te worden geschapen.

5. Artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 luidt:

„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."

6. Artikel 2 bepaalt dat controles en administratieve maatregelen en sancties worden ingesteld voor zover deze voor een juiste toepassing van het gemeenschapsrecht nodig zijn. Het gemeenschapsrecht bepaalt de aard en de draagwijdte van de administratieve maatregelen en sancties rekening houdend met de aard en de ernst van de onregelmatigheid, het toegekende of ontvangen voordeel evenals de mate van schuld. Onder voorbehoud van het toepasselijke gemeenschapsrecht worden de procedures betreffende de toepassing van de communautaire controles, maatregelen en sancties door het nationale recht geregeld. [5]

7. Artikel 3 van verordening nr. 2988/95 bepaalt het volgende:

„1. De verjaringstermijn van de vervolging bedraagt vier jaar vanaf de datum waarop de [...] 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.

[...]

2. Het recht tot uitvoering van het besluit waarbij een administratieve sanctie wordt opgelegd, vervalt na drie jaar. Deze termijn vangt aan op de dag waarop het besluit definitief wordt.

De stuiting en de schorsing van deze termijn worden door het toepasselijke nationale recht geregeld.

3. Het staat de lidstaten vrij langere termijnen toe te passen dan de in de leden 1 en 2 bepaalde."

5 — Artikel 2, leden 1, 3 en 4.

8. Artikel 4 luidt:

„1. Iedere onregelmatigheid leidt 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;

[...]

2. De toepassing van de in lid 1 bedoelde maatregelen wordt beperkt tot de ontneming van het verkregen voordeel, vermeerderd met de rente — die forfaitair kan worden vastgesteld — in geval van een daartoe strekkende bepaling.

[...]

4. De in dit artikel bedoelde maatregelen worden niet als sancties beschouwd."

9. Artikel 5 voorziet in administratieve sancties in geval van opzettelijk of uit nalatigheid begane onregelmatigheden.

Regels voor de berekening van termijnen, data en aanvangs- en vervaltermijnen

10. Verordening (EEG, Euratom) nr. 1182/71[6] stelt uniforme algemene regels vast voor de berekening van termijnen, data en aanvangs- en vervaltermijnen in verband met rechtshandelingen van de Raad of de Commissie.

Financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

11. Artikel 1 van verordening (EEG) nr. 729/70[7] heeft het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: „EOGFL") ingesteld als een onderdeel van de gemeenschapsbegroting. Artikel 8, lid 1, van deze verordening verplicht de lidstaten zich ervan te vergewissen dat de door het EOGFL gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze werden uitgevoerd, onregelmatigheden te voorkomen en de als gevolg van onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen.

12. Bij verordening (EEG) nr. 595/91[8] zijn regels ingevoerd voor de toepassing van artikel 8 van verordening nr. 729/70. Volgens artikel 3 van verordening nr. 595/91 dienden de lidstaten de Commissie kennis te geven van de onregelmatigheden ten aanzien waarvan een eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal is opgemaakt. Artikel 7, lid 1, bepaalde dat de lidstaten 20 % van de teruggevorderde bedragen konden inhouden indien geen „ernstige inbreuk" was gepleegd op de voorschriften van deze verordening.

6 — Verordening nr. 1182/71 van de Raad van 3 juni 1971 houdende vaststelling van de regels die van toepassing zijn op termijnen, data en aanvangs- en vervaltijden (PB L 124, blz. 1).

7 — Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 94, blz. 13), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1287/95 van de Raad van 22 mei 1995 (PB L 125, blz. 1). Verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999 (PB L 160, blz. 103) verving verordening nr. 729/70 voor uitgaven vanaf 1 januari 2000.

8 — Verordening (EEG) nr. 595/91 van de Raad van 4 maart 1991 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvordering van bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 283/72 (PB L 67, blz. 11), ingetrokken bij en vervangen door verordening (EG) nr. 1848/2006 van 14 december 2006 (PB L 355, blz. 56).

13. Artikel 32, lid 1, van verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad[9] is van toepassing met ingang van 16 oktober 2006 voor de op grond van artikel 3 van verordening nr. 595/91 meegedeelde gevallen waarvoor op deze datum nog geen volledige invordering heeft plaatsgevonden.[10] Voormeld artikel 32, lid 1, luidt: „De in verband met onregelmatigheden of nalatigheden teruggevorderde bedragen en de desbetreffende rentevergoedingen worden overgemaakt aan de betaalorganen en door hen geboekt als bestemmingsontvangsten van het ELGF voor de maand waarin zij daadwerkelijk zijn geïnd."[11]

De suikersector

14. De Europese Unie is een van de grootste suikerproducenten ter wereld.[12]De gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector suiker voorziet slechts in financiële steun voor binnen bepaalde quota geproduceerde suiker (A- en B-suiker). Suiker die boven de productiequota voor A- en B-suiker wordt geproduceerd, moet worden opgeslagen om te worden gebruikt in het kader van het A-quotum van het volgende jaar of moet buiten de Unie op de wereldmarkt worden verkocht zonder uitvoersubsidie. Een onderneming die haar productiequota overschrijdt dient de teveel geproduceerde suiker dus op te slaan indien zij deze niet wenst uit te voeren.

15. Dienovereenkomstig voorzag artikel 8, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad[13] in een vereveningsstelsel voor de terugbetaling van opslagkosten voor suiker in een bepaald verkoopseizoen.[14]De lidstaten dienden een bijdrage te heffen om dat stelsel te financieren en de gemaakte opslagkosten terug te betalen.[15]

16. De derde overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 1358/77 van de Raad[16] zette uiteen dat de bedragen van de terugbetalingen gelijk moeten zijn aan de bedragen van de ontvangen bijdragen.

17. Artikel 1 van verordening nr. 1358/77 bepaalde dat de opslagkosten voor suiker door de lidstaten worden terugbetaald. Volgens artikel 4 was de terugbetaling gebaseerd op maandelijkse overzichten van opgeslagen hoeveelheden. De artikelen 6 en 7 strekten ertoe te voorzien in een zelffinancierend vereveningsstelsel.

18. De zeventiende overweging van de considerans van verordening (EEG) nr. 1998/78 van de Commissie[17] bepaalt dat fabrikanten ten onrechte ontvangen vergoedingen dienen terug te betalen.

9 — Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 209, blz. 1). Om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) te bereiken, voorziet artikel 2 in de oprichting van het Europees Landbouwgarantiefonds, (hierna: „ELGF") als onderdeel van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen.

10 — Tweede streepje van het derde lid van artikel 49 van verordening nr. 1290/2005.

11 — Artikel 7, lid 1, van verordening nr. 595/91 is geschrapt bij artikel 46 van verordening nr. 1290/2005. Op grond van artikel 32, lid 2, van die laatste verordening mag de lidstaat 20 % van de teruggevorderde bedragen inhouden als forfaitaire vergoeding voor de terugvorderingskosten, behalve voor de bedragen waarbij sprake is van onregelmatigheden of nalatigheden die te wijten zijn aan overheidsdiensten of andere instanties van de betrokken lidstaat.

12 — Directoraat-generaal Landbouw van de Europese Commissie, „The common organisation of the market in sugar" (AGRI/63362/2004); zie ook www.fao.org, „Food outlook global market analysis sugar November 2008".

13 — Verordening (EEG) nr. 1785/81 van de Raad van 30 juni 1981 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 177, blz. 4), ingetrokken bij en vervangen door verordening (EG) nr. 2038/1999 van de Raad van 13 september 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 252, blz. 1). Thans geldt verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten (Integrale-GMO-verordening) (PB L 299, blz. 1).

14 — In het kader van de toenmalige verordeningen liep een verkoopseizoen voor suiker van 1 juli tot 30 juni van het daaropvolgende jaar.

15 — Artikel 8, lid 2, van verordening nr. 1785/81.

16 — Verordening (EEG) nr. 1358/77 van de Raad van 20 juni 1977 houdende de algemene voorschriften inzake verevening van de opslagkosten in de sector suiker en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 750/68 (PB L 156, blz. 4), ingetrokken bij en vervangen door verordening (EG) nr. 1260/2001 van de Raad van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 178, blz. 1).

17 — Verordening (EEG) nr. 1998/78 van de Commissie van 18 augustus 1978 houdende vaststelling van de wijze van toepassing van de vereveningsregeling voor opslagkosten in de sector suiker (PB L 231, blz. 5).

19. Artikel 13 bepaalt dat rechthebbenden op de vergoeding uiterlijk de vijftiende dag van iedere maand aan de betrokken lidstaat mededeling doen van de nadere gegevens betreffende de voorraden waarvoor om vergoeding wordt verzocht. In artikel 14, lid 1, heet het dat wanneer voor vergoeding in aanmerking komende suiker wordt opgeslagen bij daarvoor niet in aanmerking komende suiker, de betrokken suiker door de lidstaat onder douanetoezicht wordt geplaatst of onder een administratieve controle die gelijkwaardige waarborgen biedt.

20. Artikel 15 bepaalt dat de lidstaten uiterlijk op de twintigste dag van elke maand voor iedereen die recht heeft op de vergoeding het totaalbedrag van de vergoedingen en het totaalbedrag van de bijdragen bepalen. Artikel 16 voorziet wanneer er verschillen blijken te bestaan, in een aanpassing met terugwerkende kracht.

Nationale wettelijke regeling

21. § 14, lid 1, van het Marktorganisationsgesetz (Duitse wet inzake marktorganisatie) bepaalt dat op vorderingen tot terugbetaling van bijzondere voordelen — zoals vergoedingen ter compensatie van opslagkosten — vanaf het ogenblik waarop zij ontstaan rente is verschuldigd van 3 procent meer dan het geldende discontotarief van de Deutsche Bundesbank, tenzij rechtshandelingen van de Raad of de Commissie van de Europese Gemeenschappen iets anders bepalen.

22. Overeenkomstig §§ 197 en 201 van het Bürgerliches Gesetzbuch (Duits burgerlijk wetboek; hierna: „BGB"), in de tot en met 31 december 2001 geldende versie, verjaarden vorderingen inzake achterstallige rente vier jaar na het einde van het jaar waarin de rentevordering was ontstaan. Ingevolge § 195 BGB, in de versie die gold vanaf 1 januari 2002, werd de verjaringstermijn voor rente verkort tot drie jaar. Op grond van artikel 229, § 6, van het Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche (inleidende wet bij het Duitse burgerlijk wetboek) blijft voor de rente voor de jaren 1999 en 2000 de vroegere termijn van vier jaar gelden.

23. De nationale rechter legt uit dat rentevorderingen naar Duits recht weliswaar accessoir zijn aan een hoofdvordering, maar voor het overige zelfstandig zijn. Wat de verjaringstermijn betreft, betekent dit dat rentevorderingen niet langer geldend kunnen worden gemaakt wanneer de hoofdvordering verjaard is, maar voor het overige zelfstandig ontstaan en ook zelfstandig kunnen verjaren.

24. De verwijzende rechter stelt dat problemen kunnen rijzen wanneer het nationale recht bepaalt dat rente uitsluitend kan worden gevorderd voor de periode na de bestraffing van de onregelmatigheid. In dat geval zou de rente reeds verjaard kunnen zijn nog voor ze is ontstaan.

25. Overeenkomstig § 53, lid 1, van het Verwaltungsverfahrensgesetz (Duitse wet inzake administratieve rechtspleging) schorst[18] een bestuurshandeling die wordt vastgesteld met het oog op de vaststelling of de tenuitvoerlegging van een vordering van een publiekrechtelijk lichaam de verjaring van deze vordering tot wanneer de bestuurshandeling definitief wordt, dan wel zes maanden nadat op een andere wijze daaraan is voldaan.

Feiten, procesverloop en prejudiciële vragen

26. In de verkoopseizoenen voor suiker 1994/95, 1995/96 en 1996/97 heeft Pfeifer & Langen KG (hierna: „Pfeifer") maandelijkse aanvragen voor de vergoeding van de opslagkosten voor suiker ingediend. Deze aanvragen werden vervolgens ingewilligd.

18 — [Voetnoot niet relevant voor de Nederlandse vertaling.]

27. Naar aanleiding van een onderzoek heeft de Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Duits federaal instituut voor Landbouw en Voedselvoorziening, hierna: „Bundesanstalt") beschikkingen vastgesteld tot terugvordering van de terugbetaalde opslagkosten voor die verkoopseizoenen, omdat Pfeifer een wederrechtelijk voordeel had verkregen op basis van een onregelmatigheid. Deze onderneming had in haar aanvragen te grote hoeveelheden suiker vermeld die in aanmerking kwamen voor vergoeding van de opslagkosten.

28. De voor de nationale rechterlijke instanties aanhangige zaak betreft ten eerste een vordering betreffende de terugbetaalde opslagkosten (hierna: „de hoofdsom"), en ten tweede een vordering tot betaling van rente op de hoofdsom (hierna: „de renteschuld"). [19]

29. Wat de hoofdsom betreft, heeft de Bundesanstalt op 30 januari 2003 drie beschikkingen vastgesteld (hierna: „hoofdbeschikkingen"). Volgens die beschikkingen leveren de teruggevorderde bedragen vanaf de ontvangst ervan rente op. Het bedrag van de rente zou in latere beschikkingen worden vastgesteld.

30. Pfeifer heeft bewaar gemaakt tegen de hoofdbeschikkingen. Op 10 oktober 2006 wees de Bundesanstalt Pfeifers bezwaar grotendeels af, maar verlaagde wel het bedrag van de hoofdsom. Pfeifer heeft beroep ingesteld tegen de beslissing op bezwaar van de Bundesanstalt.

31. Pfeifer heeft de hoofdsom van 469 941,12 EUR op 15 november 2006 betaald.

32. Bij beschikking van 13 april 2007 heeft de Bundesanstalt vervolgens 298 650,93 EUR rente gevorderd op de hoofdsom (hierna: „eerste rentebeschikking").

33. Pfeifer is tegen die beschikking opgekomen. Zij stelt met name dat de vordering tot betaling van 119 984,27 EUR rente voor de jaren 1999 tot 2002 verjaard is.

34. Voorts stelt Pfeifer dat de rentevordering van de Bundesanstalt reeds verjaard was vóór de vaststelling van de eerste rentebeschikking (hierna: „verjaringskwestie"). Zij meent dat slechts voor de periode na 13 april 2007 rente is verschuldigd. [20]

35. Op 22 oktober 2007 heeft de Bundesanstalt haar beschikking met betrekking tot de renteschuld gewijzigd (hierna: „tweede rentebeschikking"). Zij aanvaardde dat de voor dergelijke schulden geldende verjaringstermijn van vier jaar betekende dat de rentevordering voor de jaren 1997 en 1998 verjaard was op de datum van vaststelling van de hoofdbeschikkingen.

36. De Bundesanstalt is evenwel van mening dat de hoofdbeschikkingen de verjaringstermijn van de rentevordering hebben gestuit. Volgens haar is de rente die is verschuldigd vanaf 1 januari 1999 (237 644,17 EUR) dus niet verjaard.

37. Op 14 november 2007 heeft Pfeifer bij het Verwaltungsgericht Köln (bestuursrechter in eerste aanleg te Keulen) beroep ingesteld tot nietigverklaring van de tweede rentebeschikking voor zover deze de rente over de periode van 1 januari 1999 tot 31 december 2002 (119 984,27 EUR) betreft. De voor de latere jaren verschuldigde rente heeft zij betaald.

19 — Voor de nationale rechterlijke instanties zijn vorderingen aanhangig voor de verkoopseizoenen 1988 tot 1997. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft evenwel enkel de verkoopseizoenen 1994/95, 1995/96 en 1996/97.

20 — Zie punt 111 infra.

38. Bij vonnis van 25 november 2009 heeft het Verwaltungsgericht de tweede rentebeschikking ten belope van de omvang van de betwisting nietig verklaard. Het was van oordeel dat de verjaringskwestie niet van belang was en dat de rentevordering was gebaseerd op § 14 van het Marktorganisationsgesetz.[21] Volgens die bepaling is op vorderingen tot terugbetaling van bijzondere voordelen rente verschuldigd „vanaf het ogenblik waarop zij ontstaan". De terugvordering is echter pas ontstaan op het ogenblik van de kennisgeving van de hoofdbeschikkingen, zodat er geen rente verschuldigd was voor de daaraan voorafgaande perioden.

39. De Bundesanstalt heeft bij het Bundesverwaltungsgericht beroep tot „Revision" ingesteld. Zij voert aan dat de hoofdbeschikkingen de goedkeuring van de opslagkostenvergoeding met terugwerkende kracht hebben opgeheven, waardoor Pfeifer vanaf het tijdstip van de ontvangst ervan rente op het te veel betaalde bedrag moest betalen.

40. Het Bundesverwaltungsgericht heeft het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is artikel 3 van [verordening nr. 2988/95] eveneens van toepassing op de verjaring van vorderingen tot betaling van rente die overeenkomstig het nationale recht naast de terugbetaling van het wegens een onregelmatigheid wederrechtelijk verkregen voordeel verschuldigd is?

In geval van een bevestigend antwoord op de eerste vraag:

2) Moet bij de vergelijking van de termijnen overeenkomstig artikel 3, lid 3, van [verordening nr. 2988/95] uitsluitend rekening worden gehouden met de duur van de termijn, of moet ook rekening worden gehouden met nationale bepalingen die de aanvang van de termijn, zonder dat andere omstandigheden vereist zijn, verplaatsen naar het einde van het jaar waarin de (rente-)vordering ontstaat?

3) Gaat de verjaringstermijn ook voor rentevorderingen in op het tijdstip waarop de onregelmatigheid is begaan respectievelijk op het tijdstip waarop de voortdurende of voortgezette onregelmatigheid is beëindigd, ook al betreffen de rentevorderingen latere tijdvakken waardoor zij pas later ontstaan? Wordt de aanvang van de verjaring bij voortdurende of voortgezette onregelmatigheden overeenkomstig artikel 3, lid 1, tweede alinea, van [verordening nr. 2988/95] ook wat betreft de rentevorderingen uitgesteld tot het tijdstip waarop de onregelmatigheid is beëindigd?

4) Wanneer komt overeenkomstig artikel 3, lid 1, derde alinea, tweede volzin, van [verordening nr. 2988/95] een einde aan de stuitende werking van een beschikking van de bevoegde instantie waarmee de kwestieuze (rente-)vordering in wezen wordt vastgesteld?"

41. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Pfeifer, de Bundesanstalt en de Commissie. Pfeifer en de Commissie hebben pleidooi gehouden op de terechtzitting van 17 november 2011.

Beoordeling

Eerste vraag

42. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 van toepassing is op vorderingen tot betaling van rente die volgens het nationale recht naast de terugbetaling van de hoofdsom verschuldigd is.

21 — Punt 21 supra.

Inleidende opmerkingen

43. Verordening nr. 2988/95 heeft tot doel te voorzien in een algemene regeling voor de vervolging van onregelmatigheden. In die context zijn de regels inzake de verjaringstermijn ook algemeen van aard. Met de vaststelling van een algemene verjaringsregel beoogde de wetgever een in alle lidstaten toegepaste minimumtermijn vast te leggen, en wilde hij afzien van de mogelijkheid om, na het verstrijken van een periode van vier jaar na het begaan van de onregelmatigheid, ten onrechte uit de begroting van de Unie ontvangen bedragen terug te vorderen. [22]

44. In overeenstemming daarmee voert artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2988/95 een „algemene regeling inzake homogene controles en administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het gemeenschapsrecht" in. [23]

45. Artikel 2, lid 1, bepaalt dat controles en administratieve maatregelen en sancties worden ingesteld om een juiste toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren. In artikel 2, lid 3, heet het dat het gemeenschapsrecht de aard en de draagwijdte van dergelijke maatregelen bepaalt.

46. Aangezien verordening nr. 2988/95 een algemene maatregel is, bepaalt artikel 2, lid 4, dat onder voorbehoud van het toepasselijke gemeenschapsrecht de procedures betreffende de toepassing van de controles, maatregelen en sancties door het recht van de lidstaten worden geregeld. Nu verordening nr. 2988/95 niet voorziet in een bijzondere bepaling, dienen dus eerst de relevante sectorale voorschriften van het Unierecht en daarna de nationale wetgeving te worden onderzocht.

47. De eerste alinea van artikel 3, lid 1, voorziet in een algemene verjaringsregel die een in alle lidstaten toepasselijke minimumtermijn vastlegt. [24] In die bepaling heet het dat de sectoriële regelingen kunnen voorzien in een kortere termijn, die niet minder dan drie jaar kan zijn. Het Hof heeft geoordeeld dat de verwijzing naar „sectoriële regelingen" in artikel 3, lid 1, doelt op Unierechtelijke bepalingen, en niet op nationale wetgeving. [25]

48. In de onderhavige zaak is de verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, van toepassing op de hoofdsom, aangezien er geen sectoriële bepalingen zijn die voorzien in een verjaringstermijn voor de terugvordering van ten onrechte terugbetaalde opslagkosten voor suiker.

49. Artikel 4, lid 1, bepaalt dat de administratieve maatregelen in verband met een onregelmatigheid leiden tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel door de verplichting de verschuldigde bedragen te betalen of de wederrechtelijk geïnde bedragen terug te betalen. Voorts heet het in artikel 4, lid 2: „De toepassing van de in lid 1 bedoelde maatregelen wordt beperkt tot de ontneming van het verkregen voordeel, vermeerderd met de rente — die forfaitair kan worden vastgesteld — *in geval van een daartoe strekkende bepaling*" (cursivering van mij). Dat is de enige uitdrukkelijke verwijzing naar rente in verordening nr. 2988/95.

50. In de onderhavige zaak houdt de hoofdvordering — te weten de vordering tot terugbetaling van de opslagkosten voor boven het quotum geproduceerde suiker — verband met een administratieve maatregel die werd opgelegd krachtens artikel 4 van verordening nr. 2988/95 (en dus niet met een administratieve boete als bedoeld in artikel 5). Het aan de onderhavige prejudiciële verwijzing ten grondslag liggende geding betreft een uit die hoofdvordering voortvloeiende rentevordering.

22 — Arrest van 5 mei 2011, Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading (C-201/10 en C-202/10, Jurispr. blz. I-3545, punt 24).

23 — Arrest van 29 januari 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a. (C-278/07-C-280/07, Jurispr. blz. I-457, punt 20).

24 — Arrest Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., aangehaald in voetnoot 23 supra, punt 27.

25 — Arrest van 22 december 2010, Corman (C-131/10, Jurispr. blz. I-14199, punt 41).

51. In algemene regel ontstaan rentevorderingen enkel als gevolg van vorderingen tot betaling van een hoofdsom. Bijgevolg is een rentevordering normaliter accessoir aan een hoofdprocedure die strekt tot invordering van een schuld.[26] Uit de door de nationale rechter vastgestelde feiten en diens uiteenzetting van de nationale voorschriften blijkt dat dit in casu inderdaad het geval is.

52. Blijkens de bewoordingen van artikel 4, lid 2, is de inning van rente een maatregel die kan worden genomen naast de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Mijns inziens wordt de renteschuld in het kader van verordening nr. 2988/95 beschouwd als accessoir aan de hoofdsom. Zij is zelf geen onderdeel van het wederrechtelijk verkregen voordeel.

Analyse

53. Valt een accessoire rentevordering binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95, nu de tekst niet impliciet of expliciet verwijst naar procedures betreffende rente?

54. De verwijzende rechter is het met de Bundesanstalt eens dat zelfs indien de invordering van rente wordt geregeld door het Unierecht, artikel 3 van verordening nr. 2988/95 uitsluitend betrekking heeft op een hoofdsom die verschuldigd is als gevolg van een onregelmatigheid, en niet op accessoire rentevorderingen.

55. Pfeifer betoogt, ten eerste, dat er in het Unierecht geen duidelijke bepalingen betreffende renteschulden te vinden zijn, ten tweede, dat de eerste vraag van de verwijzende rechter de uitlegging van artikel 4 van verordening nr. 2988/95 betreft, en dat uit de opzet en de bewoordingen van lid 2 ervan volgt dat de rente geen deel uitmaakt van de hoofdsom die wordt teruggevorderd, ten derde, dat artikel 4 los staat van artikel 3 en, ten slotte, dat renteschulden accessoir zijn aan de hoofdsom en dat er daarom andere verjaringsvoorschriften moeten gelden.

56. De Commissie is van mening dat renteschulden binnen de werkingssfeer van artikel 3 van verordening nr. 2988/95 vallen. Administratieve maatregelen worden op grond van artikel 4 van verordening nr. 2988/95 opgelegd om het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen. Renteschulden worden opgeëist wanneer dergelijke maatregelen worden genomen. Artikel 3 voorziet voor de invordering van rente dus impliciet in een verjaringstermijn van vier jaar vanaf het begaan van de onregelmatigheid. De Commissie betoogt voorts dat de toepassing van verordening nr. 2988/95 beoogt te verzekeren dat renteschulden niet los van de hoofdsom worden behandeld in het nationale recht. Verordening nr. 2988/95 bepaalt dus dat de rentevordering niet verjaart vóór het verstrijken van de verjaringstermijn van vier jaar die toepassing vindt wanneer de onregelmatigheid wordt begaan (onder voorbehoud van eventuele tijdvakken van stuiting).

57. Anders dan de verwijzende rechter zijn de Bundesanstalt en de Commissie van mening dat de invordering van renteschulden als zodanig onder het Unierecht valt. Beide voeren in dat verband artikel 32, lid 1, van verordening nr. 1290/2005 aan.

26 — Een schijnbare uitzondering hierop is het arrest van 8 maart 2001, Metallgesellschaft e.a. (C-397/98 en C-410/98, Jurispr. blz. I-1727), waarin het ging over een schadevordering en/of een vordering tot vergoeding van de waarde van het kunnen beschikken over bedragen die als *advanced corporation tax* (voorheffing van vennootschapsbelasting) aan de belastingautoriteiten waren betaald op grond van een belastingregeling die nadien door het Hof werd geacht discriminerend en dus in strijd met het Unierecht te zijn. In die zeer bijzondere omstandigheden, waarin het geleden nadeel niet bestond in het moeten betalen van de verschuldigde belasting, maar in het *vooraf* moeten betalen ervan, was de vordering tot betaling van rente ter vergoeding van het cashflownadeel inderdaad „het voorwerp van de hoofdgedingen” (punt 87).

58. Volgens de Commissie is het noodzakelijk om op Unieniveau te beschikken over een algemene regel die voorziet in een minimum verjaringstermijn die in alle lidstaten toepassing vindt bij de invordering van renteschulden om de financiële belangen van de Europese Unie te beschermen. Rente komt ten goede aan de begroting van de Europese Unie en is van compensatoire aard, aangezien zij de schade vertegenwoordigt die de begroting lijdt zolang de hoofdsom of een deel daarvan verschuldigd blijft.

59. De Bundesanstalt stelt dat artikel 3, lid 1, geen specifieke voorschriften betreffende rentevorderingen bevat. Dergelijke vorderingen vallen bijgevolg buiten de werkingssfeer van de daarin vastgestelde verjaringstermijn en worden geregeld door nationale voorschriften.

60. Pfeifer voert aan dat rente wordt geheven om verstoringen van de mededinging te voorkomen en niet zozeer om de financiële belangen van de Europese Unie te beschermen.

61. Valt de invordering van rente onder de doelstellingen van verordening nr. 2988/95?

62. Het doel van verordening nr. 2988/95 is ruim omschreven in de considerans ervan. De derde overweging van de considerans luidt „dat het [...] van belang is de fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad, op alle beleidsgebieden te bestrijden". De vierde overweging van de considerans bevestigt dat de bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad een doelstelling van de wetgeving is.[27]

63. Mijns inziens heeft het doel zelf van de invordering van rente gevolgen voor de vraag of het heffen van rente onder de doelstellingen van verordening nr. 2988/95 valt.

64. Dat doel is tweeledig. Ten eerste stelt de rente de partij schadeloos die geen gebruik kon maken van het betrokken geldbedrag. De rente vertegenwoordigt de tijdswaarde van het bedrag dat aan Pfeifer teveel werd betaald. Ten tweede doet de rente elk voordeel verdwijnen dat Pfeifer zou kunnen hebben genoten als ontvanger van steunbedragen die als gevolg van de onregelmatigheid teveel waren betaald, indien geen rente zou worden geheven over dergelijke teveel betaalde bedragen.

65. Een dergelijk tweeledig doel is in mijn ogen volledig in overeenstemming met de doelstellingen van verordening nr. 2988/95.

66. Wat vervolgens de bewoordingen en de opzet van verordening nr. 2988/95 betreft, moet naar mijn mening de verjaringstermijn van vier jaar van artikel 3 ervan ook gelden voor rente, niettegenstaande het ontbreken van uitdrukkelijke bewoordingen in deze bepaling.

67. Aangezien rentevorderingen (normaal gesproken) accessoir zijn aan de terugvordering van het wederrechtelijk verkregen voordeel, zou het niet voor de hand liggen om uit te gaan van een uitlegging van verordening nr. 2988/95 in die zin dat renteschulden volledig buiten de werkingssfeer ervan vallen.

68. De algemene term „vervolging" in de eerste zin van artikel 3, lid 1, waarin het heet dat „[d]e verjaringstermijn van de vervolging vier jaar [bedraagt] vanaf de datum waarop de [...] onregelmatigheid is begaan" wordt niet nader bepaald door bewoordingen die erop wijzen dat hij enkel geldt voor een bepaalde categorie vorderingen, bijvoorbeeld die betreffende de hoofdsom. Mijns inziens moet het begrip „vervolging" dan ook worden opgevat als een verwijzing naar zowel de terugvordering van de hoofdsom (het wederrechtelijk verkregen voordeel) als een accessoire rentevordering, voor zover het nationale recht daarin voorziet. In de eerste plaats verwijst het begrip „vervolging" in de context van verordening nr. 2988/95 immers algemeen naar een handeling waarmee

27 — Arrest Corman, aangehaald in voetnoot 25 supra, punt 36.

de bevoegde autoriteiten opkomen tegen de onregelmatigheid. In de tweede plaats valt een accessoire rentevordering onder die algemene doelstelling. De accessoire vordering (het heffen van rente) heeft tot doel voor rekening van de begroting van de Unie vergoeding te verkrijgen voor het gebruik, gedurende een bepaalde tijd, van ten onrechte verkregen middelen.

69. In de derde plaats heeft het Hof verklaard dat de lidstaten in naam en voor rekening van de begroting van de Europese Unie handelen wanneer zij bedragen terugvorderen die als gevolg van een onregelmatigheid ten onrechte zijn ontvangen. [28] Door in die context een accessoire rentevordering in te stellen, maken de lidstaten evenzo een vordering geldend voor rekening van de begroting van de Europese Unie.

70. In de vierde plaats is de verwijzende rechter ten onrechte van oordeel dat indien het nationale recht voorziet in de heffing van rente, alle daaruit voortvloeiende inkomsten ten goede komen aan de begroting van de lidstaat en niet aan die van de Europese Unie.

71. Het is juist dat de vergoedingsregeling voor de terugbetaling van opslagkosten zo is opgezet dat zij zelffinancierend zou zijn, en niet zozeer een inkomstenbron voor de begroting van de Unie. [29] Niettemin worden de terugbetaalde ten onrechte overgemaakte bedragen geboekt in de gemeenschapsbegroting (onder voorbehoud van het recht van de lidstaten om 20 % van die bedragen in te houden) en, voor zover het nationale recht voorziet in accessoire vorderingen tot betaling van rente, wordt alle betaalde rente op dezelfde wijze in de gemeenschapsbegroting geboekt. [30] Bijgevolg vallen zowel de terugvordering van de hoofdsom als de invordering van de rente onder de financiële belangen van de Europese Unie.

72. Een teleologische interpretatie van verordening nr. 2988/95 leidt mijns inziens dan ook tot de conclusie dat renteschulden, die slechts kunnen ontstaan wanneer er een hoofdsom is waarmee zij verband kunnen houden, ook onder de verordening en dus binnen de werkingssfeer van de verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, vallen.

73. Indien als gevolg van een onregelmatigheid een wederrechtelijk voordeel wordt verkregen, beheerst derhalve de periode van vier jaar waarin is voorzien bij artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 de verjaringstermijn voor krachtens het nationale recht ingestelde rentevorderingen.

Tweede, derde en vierde vraag

Inleidende opmerkingen

74. Bij een dergelijke uitlegging rijst onmiddellijk een moeilijke vraag: hoe moet verordening nr. 2988/95 worden toegepast bij ontbreken van gedetailleerde uitdrukkelijke voorschriften betreffende accessoire rentevorderingen?

75. Op dit punt houden de overblijvende vragen van de verwijzende rechter nauw met elkaar verband, aangezien daarin specifieke vragen worden gesteld over de wijze waarop de verjaringstermijn van verordening nr. 2988/95 moet worden toegepast op dergelijke renteschulden.

28 — Arrest Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a. (aangehaald in voetnoot 23, punt 29).

29 — Punten 16 en 17 supra.

30 — Zie de punten 11 tot en met 13 supra, waarin de ontstaansgeschiedenis gedetailleerd wordt beschreven.

76. Vanzelfsprekend is het heel belangrijk dat bij de beoordeling van de toepassing van een verjaringstermijn wordt vastgesteld wanneer de termijn ingaat. Verordening nr. 2988/95 bevat in dat verband evenwel geen specifieke bepalingen voor rente. Evenmin is daarin een bepaling opgenomen betreffende de rentevoet of de wijze waarop deze wordt berekend.

77. Het Hof heeft geoordeeld dat bij gebreke van maatregelen van de Unie het een aangelegenheid is van het nationale recht om alle met de terugbetaling van ten onrechte toegepaste heffingen verband houdende bijkomende vraagstukken te regelen, met inbegrip van het tijdstip vanaf wanneer deze rente moet worden berekend en de rentevoet. [31] In geval van een binnen de werkingssfeer van verordening nr. 2988/95 vallende procedure tot terugvordering van een wederrechtelijk verkregen voordeel moet een rentevordering noodzakelijkerwijs geldend worden gemaakt op basis van het nationale recht, aangezien alleen rente mag worden geheven wanneer het nationale recht voorziet in de mogelijkheid daartoe. [32]

78. Nationale voorschriften moeten steeds worden toegepast in overeenstemming met de algemene verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van artikel 325, lid 1, VWEU om fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie en de algemene Unierechtelijke beginselen worden geschaad, te bestrijden. Nationale voorschriften die gevolgen hebben voor de toepassing van de verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, (zoals het tijdstip vanaf wanneer de termijn ingaat) moeten bijgevolg voldoen aan de eisen van de rechtszekerheid. [33] Voorts mogen de nationale regels niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale vorderingen gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en niet van dien aard zijn, dat zij het verkrijgen van schadevergoeding in feite onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). [34]

79. De Europese Rekenkamer (hierna: „Rekenkamer") heeft onlangs een speciaal verslag uitgebracht, getiteld „Terugvorderingen van onverschuldigde betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid". [35] Zij merkt op dat de aanrekening van rente op schulden die ontstaan naar aanleiding van een onregelmatigheid nog steeds niet volledig geharmoniseerd is en dat het overgrote deel van de maatregelen (zoals de berekening van de rentevoet) door de nationale wetgeving wordt geregeld. [36] De Rekenkamer beveelt dan ook aan dat op het niveau van de Europese Unie uitdrukkelijke voorschriften worden vastgesteld voor de invordering van renteschulden teneinde de financiële belangen van de Europese Unie doeltreffend te beschermen.

80. Het Hof heeft reeds in 1970 erkend dat voorschriften betreffende de verjaringstermijnen in procedures vooraf moeten worden vastgesteld en moeten voldoen aan de eisen van rechtszekerheid. [37]

81. Op het vlak van de procedurele logica zouden voorschriften waarbij verjaringstermijnen worden vastgesteld een onderdeel moeten zijn van een reeks maatregelen, die ook de duur van de verjaringstermijn, criteria om te bepalen wanneer de termijn ingaat, de gevallen van stuiting of schorsing van de verjaringstermijn en de toepasselijke rentevoet(en), omvat. Bij de vaststelling van een dergelijke reeks maatregelen moet rekening worden gehouden met de belangen van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en met die van de marktdeelnemers, alsook met de toezichthoudende taak van de Commissie in het kader van de bescherming van de financiële belangen van de Unie.

31 — Arrest Metallgesellschaft e.a. (aangehaald in voetnoot 26 supra, punt 86).

32 — Artikel 4, lid 2. Men kan zich voorstellen dat wetgeving van de Unie betreffende een bepaalde sector zo zou kunnen zijn opgezet dat daarin specifieke voorschriften zijn opgenomen voor de invordering van rente op ten onrechte betaalde hoofdsommen. Dat is in casu evenwel niet het geval.

33 — Arrest van 11 juli 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Jurispr. blz. I-6325, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak), zie tevens punt 80 infra.

34 — Arrest van 24 maart 2009, Danske Slagterier (C-445/06, Jurispr. blz. I-2119, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 — Speciaal verslag nr. 8/2011, te vinden op www.eca.europa.eu.

36 — Zie punt 33 van speciaal verslag nr. 8/2011.

37 — Arrest van 15 juli 1970, ACF Chemiefarma/Commissie (41/69, Jurispr. blz. 661, punten 19 en 20).

82. Ik ben tot de conclusie gekomen dat artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 aldus kan worden opgevat dat daarbij is voorzien in een verjaringstermijn van vier jaar voor vorderingen tot betaling van rente.[38] Dat betekent evenwel nog niet dat het Hof ernaar moet streven een volledige „verjaringsregeling" voor rente op te zetten door tussen de regels van de tekst woorden te lezen die er niet staan. Dat zou indruisen tegen het rechtszekerheidsbeginsel. De Uniewetgever zou kunnen overwegen of hij gedetailleerde geharmoniseerde voorschriften dient vast te stellen voor de toepassing van die verjaringstermijn van vier jaar voor de geldendmaking van rentevorderingen. Thans zijn er geen dergelijke Unierechtelijke voorschriften.

Tweede vraag

83. De verwijzende rechter vraagt in wezen of bij de vaststelling van de duur van een nationale verjaringstermijn met het oog op de toepassing van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2988/95, rekening moet worden gehouden met factoren zoals de opschorting van de aanvang van de termijn.

84. De nationale rechter is van oordeel dat alleen de jaren 1999 en 2000 relevant zijn voor de tweede vraag. Hij stelt dat op de jaren 2001 en 2002 de gewijzigde nationale voorschriften betreffende renteschulden toepassing vinden, waarvoor een kortere verjaringstermijn van drie jaar geldt.[39] De jaren 1999 en 2000 worden echter rechtstreeks beheerst door verordening nr. 2988/95, die voorziet in een verjaringstermijn van vier jaar.[40]

85. De nationale rechter zet uiteen dat indien verordening nr. 2988/95 van toepassing is op voor het jaar 1999 verschuldigde rente, het deel van de vordering voor de periode van 1 tot 30 januari 1999 verjaard is aangezien eerst rente kon worden gevorderd na de vaststelling van de hoofdbeschikkingen op 30 januari 2003.[41] Zou de situatie daarentegen worden beheerst door het nationale recht, dan zou de verjaringstermijn leiden tot de uitsluiting van de periode vóór 31 december 1999 aangezien de verjaringstermijn naar nationaal recht pas ingaat bij het einde van het kalenderjaar waarin de vordering ontstaat.[42]

86. De twee partijen in het hoofdgeding zijn van mening dat bij elke vergelijking met de periode van vier jaar waarin is voorzien bij artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95, rekening moet worden gehouden met andere factoren dan de vastgestelde duur van de nationale verjaringstermijn.

87. De Commissie stelt dat verordening nr. 2988/95 geen specifieke bepalingen bevat voor de berekeningen van termijnen en aanvangs- en vervaltermijnen. Artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1182/71 moet dan ook naar analogie worden toegepast en in samenhang met verordening nr. 2988/95 worden gelezen. Ten slotte moet bij de vergelijking van verjaringstermijnen voor rentevorderingen in het kader van de toepassing van artikel 3, lid 3, elke termijn van langer dan vier jaar voldoen aan de vereisten van de rechtszekerheid.

88. Ik ben het eens met de opmerkingen van de Commissie in die zin dat voor zover verordening nr. 2988/95 niet bepaalt hoe termijnen moeten worden berekend, verordening nr. 1182/71 moet worden toegepast.

89. Worden nationale regels op grond waarvan de verjaringstermijn pas ingaat bij het einde van het kalenderjaar waarin de vordering ontstaat, toegepast in combinatie met de periode van vier jaar waarin is voorzien in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95?

38 — Punt 73 supra.
39 — Punt 22 supra.
40 — Punt 7 supra.
41 — Punt 29 supra.
42 — Punt 22 supra.

90. Uit mijn antwoord op de eerste vraag volgt dat de verjaringstermijn voor rentevorderingen mijns inziens vier jaar is, zoals is bepaald in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95. Aangezien die bepaling rechtstreeks toepasselijk is, is een kortere periode van drie jaar noodzakelijkerwijs onverenigbaar met de verordening.[43]

91. Het staat aan de nationale rechter om te bepalen wat de gevolgen zijn van de rechtstreeks toepasselijke verjaringstermijn van vier jaar voor de rentevorderingen voor de jaren 2000 en 2001.

92. Ik merk op dat het Hof heeft vastgesteld dat de lidstaten in het kader van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2988/95 een ruime beoordelingsbevoegdheid hebben om voor onregelmatigheden die de financiële belangen van de Unie schenden *langere* verjaringstermijnen vast te stellen.[44]

93. De voorschriften die de lidstaten vaststellen en toepassen ter bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Europese Unie schendt, moet echter nog steeds voldoen aan de ter zake geldende algemene Unierechtelijke beginselen. In het bijzonder moeten de met de verjaringstermijn verband houdende voorschriften hun functie van waarborg van de rechtszekerheid vervullen.[45]

94. Bijgevolg moeten voor de toepassing van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2988/95 nationale regels die voorzien in een verlenging van de verjaringstermijn in aanmerking worden genomen bij elke vergelijking met de algemene verjaringstermijn van vier jaar waarin is voorzien bij artikel 3, lid 1, teneinde de duur van de verjaringstermijn voor rentevorderingen vast te stellen.

Derde vraag

95. De derde vraag van de nationale rechter is tweeledig.

96. Met het eerste deel van zijn vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de verjaringstermijn voor rentevorderingen ingaat wanneer de onregelmatigheid is begaan (artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95) of wanneer een voortdurende of voortgezette onregelmatigheid is geëindigd (artikel 3, lid 1, tweede alinea), en of het antwoord daarop anders is indien rentevorderingen naar nationaal recht slechts op een later tijdstip ontstaan, bijvoorbeeld nadat de vervolging van de onregelmatigheid is beëindigd.

97. Pfeifer betoogt dat de verjaringstermijn voor rente aanvangt wanneer de hoofdschuld door de bevoegde autoriteiten wordt gevorderd. De Bundesanstalt is van mening dat het nationale recht bepaalt wanneer de verjaringstermijn voor rentevorderingen ingaat. De Commissie stelt dat de verjaringstermijn ingaat wanneer de onregelmatigheid is begaan.

98. Uit het schriftelijke antwoord van de Bundesanstalt op vragen van het Hof maak ik op dat de aard van de onregelmatigheid — of zij voortdurend of voortgezet is — nog steeds wordt betwist in het hoofdgeding. De verwijzende rechter heeft zich dus nog niet uitgesproken over de vraag of de onregelmatigheid onder de eerste of de tweede alinea van artikel 3, lid 1, valt.

99. De oplossing van die kwestie lijkt mij nochtans de noodzakelijke eerste stap om vast te stellen wanneer de verjaringtermijn voor de rentevorderingen ingaat.

43 — Arresten Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a. (aangehaald in voetnoot 23, punten 27 en 28) en Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading (aangehaald in voetnoot 22, punt 24).

44 — Arrest Corman (reeds aangehaald in voetnoot 25, punt 54).

45 — Arrest Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading (aangehaald in voetnoot 22, punten 30 en 32).

100. Het Hof heeft in het arrest Vonk Dairy Products [46] vastgesteld dat een onregelmatigheid voortdurend of voortgezet is, 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. Het staat aan de nationale rechter om aan de hand van dat criterium te bepalen of in de feiten die aanleiding hebben gegeven tot de bij hem aanhangige zaak sprake is van de essentiële bestanddelen van een voortdurende of voortgezette onregelmatigheid. [47]

101. Wat het aanvangspunt van de verjaringstermijn betreft, gaat de aandacht in de bewoordingen van artikel 3, lid 1, (waarin wordt verwezen naar de datum waarop de in artikel 1, lid 1, bedoelde onregelmatigheid is begaan) uit naar de onregelmatigheid zelf, veeleer dan naar een accessoire rentevordering. Uit niets kan worden afgeleid wanneer de verjaringstermijn voor de renteschuld ingaat. Hieraan zij toegevoegd dat het niet steeds mogelijk is om de hoofdsom (dit is het onterecht verkregen voordeel) te kwantificeren op het tijdstip waarop een onregelmatigheid is begaan. [48] In dergelijke omstandigheden is het evenmin mogelijk om een accessoire rentevordering te becijferen.

102. Bij ontbreken van een uitdrukkelijke Unierechtelijke bepaling moet deze kwestie door het nationale recht worden geregeld. Mocht de Uniewetgever van mening zijn dat het tijdstip waarop de rentevordering ontstaat, moet worden geharmoniseerd, zal hij daartoe wellicht de nodige stappen zetten.

103. De nationale rechter dient dus eerst vast te stellen of de eerste dan wel de tweede alinea van artikel 3, lid 1, toepassing vindt. Vervolgens moet hij de nationale voorschriften toepassen om te bepalen wanneer de verjaringstermijn voor rente ingaat. Bij de toepassing van die voorschriften moet rekening worden gehouden met het feit dat rentevorderingen accessoir zijn, voor zover het niet mogelijk is om de rentevordering te bepalen voordat de hoofdsom is vastgesteld.

104. Met het tweede deel van de derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen wanneer de verjaringstermijn voor rentevorderingen ingaat wanneer er sprake is van voortdurende of voortgezette onregelmatigheden (artikel 3, lid 1, tweede alinea).

105. De Commissie is van mening dat de verjaringstermijn voor renteschulden ingaat voordat dergelijke onregelmatigheden eindigen en dat hij wordt opgeschort tot het tijdstip waarop de voortdurende of voortgezette onregelmatigheid is geëindigd.

106. Mijn antwoord op het eerste deel van de derde vraag geldt *mutatis mutandis* ook voor de invordering van rente wegens voortdurende of voortgezette onregelmatigheden. Verordening nr. 2988/95 specificeert mijns inziens niet wanneer de verjaringstermijn voor rentevorderingen ingaat. De lidstaten behouden derhalve de mogelijkheid om nationale regels toe te passen om te bepalen wanneer de verjaringstermijn voor dergelijke vorderingen ingaat.

Vierde vraag

107. Met zijn laatste vraag wenst de nationale rechter te vernemen in hoeverre de hoofdbeschikkingen en de vaststelling van de verplichting om rente te betalen (van 30 januari 2003) de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 vastgestelde verjaringstermijn stuiten.

46 — Arrest van 11 januari 2007 (C-279/05, Jurispr. blz. I-239, punt 41).

47 — Punt 43 van het arrest.

48 — Een onregelmatigheid wordt in artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95 gedefinieerd als een inbreuk op het gemeenschapsrecht door een marktdeelnemer. Dergelijke inbreuken geven evenwel niet steeds aanleiding tot een onmiddellijk kwantificeerbare vordering op het tijdstip waarop zij worden begaan. Zie bijvoorbeeld arrest van 21 december 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, Jurispr. blz. I-14081), inzake een onregelmatigheid begaan in het kader van een openbare aanbestedingsprocedure.

108. De verwijzende rechter merkt op dat de hoofdbeschikkingen de verjaringstermijn van zowel de hoofdsom als de rentevordering stuiten. Na de vaststelling van de hoofdbeschikkingen begon een nieuwe verjaringstermijn, die verstreek op 31 januari 2007. De rentevordering was dus reeds verjaard vóór de vaststelling, op 13 april 2007, van de eerste rentebeschikking. [49]

109. De verwijzende rechter is evenwel van oordeel dat met de hoofdbeschikkingen tevens de verplichting om rente te betalen werd vastgesteld. Derhalve wenst hij te vernemen of lopende gerechtelijke procedures (of een onderzoek) betreffende de hoofdsom de verjaringstermijn voor de rentevordering kunnen stuiten.

110. De Bundesanstalt betoogt dat de verjaringstermijn geschorst is zolang als gedingen betreffende de beslissingen van de bevoegde autoriteiten aanhangig zijn.

111. Pfeifer maakt een onderscheid tussen de hoofdsom en de renteschuld. Zij stelt dat enkel beslissingen van de bevoegde autoriteiten betreffende de renteschuld stuitende handelingen kunnen vormen betreffende die vordering. De beslissingen van 30 januari 2003 hadden slechts betrekking op de hoofdsom. Zij konden de verjaringstermijn voor de renteschuld dan ook niet stuiten in de zin van artikel 3 van verordening nr. 2988/95. De verjaringstermijn van vier jaar voor een gedeelte van de verschuldigde rente was dus reeds verstreken op het tijdstip waarop de rentebeschikking werd gegeven.

112. De Commissie legt artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2988/95 (waarin is bepaald dat het recht tot uitvoering van het besluit waarbij een administratieve *sanctie* wordt opgelegd, vervalt na drie jaar) in die zin uit dat deze bepaling naar analogie toepassing vindt op administratieve *maatregelen* [50] vanaf het moment dat de bevoegde autoriteiten een beslissing betreffende de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel ter kennis brengen. De Commissie stelt voorts dat de kwestie van de stuiting of schorsing van de verjaringstermijn door het nationale recht wordt beheerst.

113. De eerste zin van de derde alinea van artikel 3, lid 1, kan mijns inziens slechts worden opgevat als een verwijzing naar de in de eerste alinea van artikel 3, lid 1, vastgestelde verjaringstermijn van vier jaar. Wanneer de termijn van vier jaar toepassing vindt, wordt hij dus enkel gestuit door handelingen die vallen binnen de werkingssfeer van de derde alinea van artikel 3, lid 1.

114. Stuiten handelingen van een bevoegde autoriteit waarvan kennis is gegeven aan een schuldenaar en die verband houden met een onderzoek of een rechtsvervolging betreffende een hoofdvordering, ook de gerechtelijke procedures die een accessoire rentevordering betreffen?

115. Ik merk op dat de Bundesanstalt Pfeifers aanvankelijke beroep tegen de hoofdbeschikkingen heeft verworpen, maar niettemin bij beschikking van 10 oktober 2006 het bedrag van de verschuldigde hoofdsom verlaagde. [51] Die beschikking was een handeling van een bevoegde autoriteit die ter kennis van de betrokken persoon is gebracht en verband houdt met een onderzoek of vervolging van de onregelmatigheid in de zin van artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 2988/95.

116. Na elke stuitende handeling vangt een nieuwe verjaringstermijn aan. [52] De verjaringstermijn betreffende de hoofdsommen begon derhalve opnieuw te lopen na voormelde beschikking. Aangezien de renteschuld accessoir is, geldt de stuitende werking van de beschikking van 10 oktober 2006 met betrekking tot de hoofdsommen in beginsel ook voor de verjaringstermijn voor de rentevorderingen.

49 — Punt 34 supra.

50 — Zie punt 7 supra.

51 — Punt 30 supra.

52 — Arrest van 28 oktober 2010, SGS Belgium e.a. (C-367/09, Jurispr. blz. I-10761, punt 67).

De nationale rechter dient evenwel nog te oordelen of de onregelmatigheid in de onderhavige zaak al dan niet voortdurend of voortgezet was [53], en die vaststelling is essentieel om vast te stellen wat de gevolgen zijn van de beschikking van 10 oktober 2006 voor de verjaringstermijn voor de rentevordering. Hierover kan het Hof mijns inziens geen nadere uitspraken doen.

117. De nationale rechter stelt voorts dat de hoofdbeschikkingen die (als gevolg van Pfeifers betwisting) aan de orde zijn in de rechtszaak, nog niet definitief en uitvoerbaar zijn. Tegen die achtergrond wenst hij met het oog op de toepassing van verordening nr. 2988/95 te vernemen wanneer de periode van stuiting eindigt.

118. Ook hier is het uitgangspunt voor de beantwoording van de vraag van de nationale rechter de accessoire aard van rentevorderingen. [54]

119. Wanneer in rechte wordt opgekomen tegen de hoofdbeschikkingen (die aan de basis liggen van de rentevordering), kunnen de bevoegde autoriteiten niet weten of er een renteschuld bestaat voordat de gerechtelijke procedures zijn afgesloten. In dergelijke omstandigheden is het de beslissing van de bevoegde autoriteiten om de vordering te verdedigen die een „daad van vervolging van de onregelmatigheid [...] [die] de betrokkene ter kennis is gebracht" in de zin van de derde alinea van artikel 3, lid 1, vormt.

120. Wanneer de gerechtelijke procedures zijn afgesloten en komt vast te staat dat er nog steeds een schuld bestaat, kunnen de bevoegde autoriteiten de schuldenaar op de hoogte stellen (waarbij zij hun vordering bevestigen dan wel het bedrag ervan herzien in het licht van de einduitspraak). Het is slechts op dit tijdstip dat een accessoire rentevordering zeker wordt.

121. Bijgevolg wordt de verjaringstermijn voor reeds ontstane accessoire rentevorderingen door gerechtelijke procedures betreffende de hoofdbeslissing gestuit in de zin van de derde alinea van artikel 3, lid 1.

122. Verjaringstermijnen moeten ook de rechtszekerheid bevorderen. [55] Slechts na het einde van een gerechtelijke procedure (of een officieel onderzoek) weten de partijen — de marktdeelnemer en de bevoegde nationale autoriteiten —, ten eerste, of er een schuld bestaat en bijgevolg, ten tweede, dat de verjaringstermijn voor de invordering van op grond van het nationale recht bestaande accessoire rentevorderingen is ingegaan. [56]

123. Ik ben derhalve van mening dat de verjaringstermijn bedoeld in de derde alinea van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 wordt gestuit tot de einduitspraak in gerechtelijke procedures waarmee wordt opgekomen tegen de hoofdbeslissingen die zelf de verplichting om rente te betalen vaststellen.

53 — Zie punt 99 supra.

54 — Zie punt 51 supra.

55 — Arrest SGS Belgium e.a. (aangehaald in voetnoot 52 supra, punt 68).

56 — Punten 80-82 supra.

Conclusie

124. Ik geef het Hof derhalve in overweging de door het Bundesverwaltungsgericht gestelde vragen als volgt te beantwoorden:

„1) Indien als gevolg van een onregelmatigheid een wederrechtelijk voordeel wordt verkregen, beheerst de periode van vier jaar waarin is voorzien bij 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, de verjaringstermijn voor krachtens het nationale recht ingestelde rentevorderingen.

2) Voor de toepassing van artikel 3, lid 3, van verordening nr. 2988/95 moeten nationale regels die voorzien in een verlenging van de verjaringstermijn in aanmerking worden genomen bij elke vergelijking met de algemene verjaringstermijn van vier jaar waarin is voorzien bij artikel 3, lid 1, teneinde de duur van de verjaringstermijn voor rentevorderingen vast te stellen.

3) Aangezien verordening nr. 2988/95 niet specificeert wanneer de verjaringstermijn voor rentevorderingen ingaat in geval van onregelmatigheden als bedoeld in de eerste of de tweede alinea van artikel 3, lid 1, behouden de lidstaten de mogelijkheid om nationale regels toe te passen om te bepalen wanneer de verjaringstermijn voor dergelijke vorderingen ingaat.

4) De verjaringstermijn bedoeld in de derde alinea van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 wordt gestuit tot de einduitspraak in gerechtelijke procedures waarmee wordt opgekomen tegen hoofdbeslissingen die zelf de verplichting om rente te betalen vaststellen.”