CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 8 september 2016 [1]

Zaak C-584/15

Glencore Céréales France
tegen
Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

[verzoek van het Tribunal administratif de Melun (bestuursrechter, Melun, Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Terugvordering van ten onrechte betaalde steun — Verschuldigde rente — Verjaringstermijn — Aanvang van de termijn — Stuiting van de termijn — Maximale termijn"

1. De verjaring is een van de klassieke rechtsbegrippen die de tand des tijds ongeschonden hebben doorstaan. Ongetwijfeld zei Karl Friedrich von Savigny daarom reeds in 1841 dat zij „een van de belangrijkste en heilzaamste rechtsinstituten" is. [2] Gezien de omstandigheden van de onderhavige zaak, zou daaraan kunnen worden toegevoegd dat zij tevens een van de rechtsbegrippen is die voor de meeste problemen bij de toepassing zorgen.

2. Glencore Céréales France (hierna: „Glencore") heeft aan de ter zake bevoegde Franse instantie een ten onrechte door haar ontvangen exportsteun moeten terugbetalen. Toen deze instantie later de betaling van de rente over het terugbetaalde bedrag van haar vorderde, heeft Glencore zich op verjaring beroepen, na met name te hebben aangevoerd dat het rentebedrag niet in de vordering tot terugbetaling van de hoofdschuld was opgenomen.

3. Aangezien de exportsteun uit Europese fondsen afkomstig was, heeft het geding betrekking op de financiële belangen van de Unie, voorwerp van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 [3], de horizontale regeling inzake fraudebestrijding. De prejudiciële verwijzing biedt het Hof de mogelijkheid de reeds omvangrijke rechtspraak over andere aspecten van deze verordening nader uit te werken, thans met betrekking tot de renteschuld.

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — „Die Klagverjährung gehört unter die wichtigsten und wohlthätigsten Rechtsinstitute", in *System des heutigen römischen Rechts*, Bd. V, Berlijn, 1841, blz. 272.

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

I – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Unierecht*

1. Verordening nr. 2988/95

4. De vierde en vijfde overweging luiden:

„Overwegende dat voor een doeltreffende bestrijding van deze fraude [de fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad] een gemeenschappelijk juridisch kader voor alle communautaire beleidsgebieden dient te worden geschapen;

Overwegende dat de gedragingen die als onregelmatigheden worden aangemerkt, evenals de administratieve maatregelen en sanctie[s] die erop van toepassing zijn, overeenkomstig deze verordening in sectoriële regelingen worden bepaald."

5. De negende overweging luidt:

„Overwegende dat de communautaire maatregelen en sancties die zijn ingesteld in het kader van de verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, een integrerend bestanddeel uitmaken van de steunregelingen; dat zij een eigen doel hebben […]; dat hun doeltreffendheid moet worden verzekerd door de onmiddellijke rechtskracht van de communautaire norm […]"

6. Artikel 1, „Algemene beginselen", bepaalt:

„1. Met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de [Unie] wordt een algemene regeling inzake […] administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het [Unie]recht aangenomen.

2. Onder onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het [Unie]recht verstaan die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de [Unie] of de door de [Unie] 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 [Unie] worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave."

7. In artikel 3 wordt bepaald:

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

Voor voortdurende of voortgezette onregelmatigheden gaat de verjaringstermijn in op de dag waarop de onregelmatigheid is geëindigd. […]

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.

2. Het recht tot uitvoering van het besluit waarbij een administratieve sanctie wordt opgelegd, vervalt na drie jaar. […]

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."

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.

[…]"

2. Sectorale regeling

a) Restituties bij uitvoer van landbouwproducten

9. Verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten [4] is ingetrokken bij verordening (EG) nr. 800/1999 van de Commissie van 15 april 1999 [5], maar is in haar bij verordening (EG) nr. 495/97 [6] gewijzigde versie, ratione temporis van toepassing op het hoofdgeding.

10. Artikel 11, lid 3, van verordening nr. 3665/87 bepaalt:

„[…] de begunstigde [is] verplicht, indien een restitutie ten onrechte is betaald, de ten onrechte ontvangen bedragen terug te betalen, waaronder begrepen de overeenkomstig lid 1, eerste alinea, geldende sanctiebedragen, vermeerderd met een rente over het tussen de betaling en de terugbetaling verstreken tijdvak. Indien evenwel:

[…]

b) de zekerheid reeds is vrijgegeven, betaalt de begunstigde het bedrag van de zekerheid die zou zijn verbeurd, vermeerderd met de rente over de periode vanaf het vrijgeven van de zekerheid tot en met de dag voorafgaande aan die van de betaling.

[…]"

4 — PB L 351, blz. 1.

5 — Met nagenoeg dezelfde naam (PB 1999, L 102, blz. 11).

6 — Verordening van de Commissie van 18 maart 1997 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 3665/87 en van verordening (EEG) nr. 3719/88 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen inzake het stelsel van invoer-, uitvoer- en voorfixatiecertificaten voor landbouwproducten (PB 1997, L 77, blz. 12).

b) Controle van onder de interventieregeling geplaatste producten

11. Hoewel verordening (EEG) nr. 3002/92 van de Commissie van 16 oktober 1992 tot vaststelling van gemeenschappelijke bepalingen inzake de controle op het gebruik en/of de bestemming van producten uit interventie [7] is ingetrokken en vervangen door verordening (EG) nr. 1130/2009 van de Commissie van 24 november 2009 [8], met dezelfde naam, blijft zij ratione temporis van toepassing op de feiten van het hoofdgeding in de versie zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 770/96 van de Commissie van 26 april 1996. [9]

12. Artikel 5 bis, lid 1, van verordening nr. 3002/92 bepaalt:

„1. Wanneer, na volledige of gedeeltelijke vrijgave van de in artikel 5 bedoelde zekerheid, wordt vastgesteld dat de producten geheel of gedeeltelijk niet voor het voorgeschreven gebruik zijn aangewend en/of niet de voorgeschreven bestemming hebben gekregen, eist de bevoegde autoriteit van de lidstaat […] van de betrokken handelaar een bedrag dat gelijk is aan de zekerheid die verbeurd zou zijn indien met de tekortkoming rekening was gehouden vóór de vrijgave van de zekerheid. Dit bedrag wordt verhoogd met rente, berekend vanaf de datum van vrijgave tot de dag vóór de datum van betaling.

Ontvangst van het in de vorige alinea bedoelde bedrag door de bevoegde autoriteit staat gelijk met teruggave van de onterecht toegekende economische voordelen."

B – *Frans burgerlijk recht*

13. Bij wet nr. 2008-561 van 17 juni 2008 [10] is een nieuwe verjaringsregeling van gemeen recht ingevoerd, opgenomen in artikel 2224 van de code civil (burgerlijke wetboek), dat bepaalt:

„Persoonlijke rechtsvorderingen of rechtsvorderingen betreffende rechten op onroerende zaken verjaren vijf jaar na de dag waarop de rechthebbende de feiten die zijn recht deden ontstaan kende of had behoren te kennen."

II – **Feiten van het hoofdgeding**

14. Op 26 mei 1999 heeft de vennootschap Glencore Céréales France een certificaat verkregen voor de uitvoer van 3 300 ton brouwgerst in bulk met communautaire restituties.

15. Naar aanleiding van bij een douanecontrole gebleken onregelmatigheden bij het laden van het graan aan boord van de exportschepen, heeft het Office national interprofessionnel des céréales [11] een betalingsbevel tegen Glencore uitgegeven voor een bedrag van 93 933,85 EUR, dat haar op 25 februari 2004 is betekend. [12]

16. Van mei tot september 2000 heeft Glencore uitvoeraangiften ingediend voor een hoeveelheid van 43 630,130 ton zachte tarwe uit interventie.

7 — PB 1992, L 301, blz. 17.

8 — PB 2009, L 305, blz. 5.

9 — PB 1996, L 104, blz. 13.

10 — Loi portant réforme de la prescription en matière civile (JORF nr. 141 van 18 juni 2008, blz. 9856) (wet houdende herziening van de verjaring in civielrechtelijke zaken).

11 — Het nationale productschap voor graan, dat thans is opgenomen in FranceAgriMer, was de publiekrechtelijke entiteit belast met het bevorderen van het overleg tussen de landbouw- en de bosbouwsector, het waarborgen van de kennis en de organisatie van de markten en het beheren van de nationale en communautaire overheidssteun.

12 — Dit bedrag was als volgt samengesteld: 60 026,91 EUR als terugbetaling van de uitvoerrestituties, 30 013,46 EUR als sanctie, gelijk aan 50 % van de restitutie, en 3 893,48 EUR als geldboete tegen een tarief van 15 %.

17. Wegens door de douane geconstateerde onregelmatigheden bij de bewaring van het graan vóór uitvoer, heeft het Office national interprofessionnel des céréales op 30 november 2005 drie betalingsbevelen uitgegeven voor respectievelijk 113 685,40 EUR, 22 285,60 EUR en 934 598,28 EUR, die bij brief van 5 januari 2006 aan Glencore zijn betekend.

18. Nadat Glencore de betalingsbevelen voor de terugbetaling van de ten onrechte door haar ontvangen communautaire steun tevergeefs in rechte had betwist, heeft zij de gevorderde bedragen betaald, op 6 april 2010 (de bedragen betreffende de uitvoer van de gerst) en op 27 september 2010 (die betreffende de uitvoer van de tarwe).

19. Op 16 april 2013 heeft FranceAgriMer[13] Glencore verzocht om betaling van een bedrag van 289 569,05 EUR aan rente over de ten onrechte ontvangen steun.[14] Bij die beslissing was een nieuw betalingsbevel van 12 april 2013 voor hetzelfde bedrag gevoegd, dat haar bij brief van 16 april 2013 is betekend.

20. Glencore heeft bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tot nietigverklaring van de beslissingen van 16 april 2013 alsmede van het betalingsbevel van 12 april 2013, op grond dat, voor zover relevant voor het Unierecht, de rente krachtens artikel 3, lid 1, eerste en vierde alinea, van verordening nr. 2988/95 is verjaard.

III – **Prejudiciële vragen**

21. Aangezien uitlegging moet worden gegeven aan artikel 3 van verordening nr. 2988/95, heeft het Tribunal administratif de Melun (bestuursrechter in eerste aanleg, Melun) besloten het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Kan uit de bewoordingen van het arrest van 9 maart 2012, zaak C-564/10, […] Pfeifer & Langen […], worden afgeleid dat artikel 3 van verordening nr. 2988/95, waarbij de Unierechtelijke verjaringsregeling is vastgesteld, toepasselijk is op maatregelen die strekken tot betaling van de krachtens artikel 52 van verordening […] nr. 800/1999 en artikel 5 bis van verordening […] nr. 770/96 verschuldigde rente?

2) Moet de rentevordering worden geacht uit haar aard voort te vloeien uit een ‚voortdurende of voortgezette' onregelmatigheid, die eindigt met de voldoening van de hoofdvordering, zodat tot die dag het tijdstip van aanvang van de desbetreffende verjaring wordt uitgesteld?

3) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, moet dan het tijdstip van aanvang van de verjaring worden vastgesteld op de dag waarop de onregelmatigheid is begaan waaruit de hoofdvordering voortvloeit, of kan het alleen worden vastgesteld op de dag van de betaling van de steun of de vrijgave van de zekerheid die overeenkomt met het tijdstip van aanvang van de aanrekening van deze rente?

4) Moet voor de toepassing van de bij verordening nr. 2988/95 vastgestelde verjaringsregels elke handeling die de verjaring stuit wat de hoofdvordering betreft, worden geacht ook de verjaring voor de rente te stuiten, ook al wordt van de rente geen melding gemaakt in de handelingen die de verjaring van de hoofdvordering stuiten?

13 — „Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer", rechtsopvolger van de Office national interprofessionnel des céréales (zie voetnoot 11 van deze conclusie).

14 — Waarvan 263 503,05 EUR aan rente over de steun voor de zachte tarwe en 26 066 EUR over die voor de gerst.

5) Treedt de verjaring in doordat de bij artikel 3, lid 1, vierde alinea, van verordening nr. 2988/95 vastgestelde maximumtermijn wordt bereikt indien het betaalorgaan binnen die termijn verzoekt om terugbetaling van de onverschuldigd betaalde steun zonder tegelijk de betaling van de rente te vragen?

6) Kon de gemeenrechtelijke verjaringstermijn van vijf jaar, die in het nationale recht bij wet nr. 2008-561 van 17 juni 2008 in artikel 2224 van de Code civil is ingevoerd, voor de op de dag van de inwerkingtreding van deze wet nog niet ingetreden verjaringen in de plaats komen van de verjaringstermijn van vier jaar in de zin van verordening nr. 2988/95 krachtens de afwijking in artikel 3, lid 3, van deze verordening?"

IV – **Procesverloop bij het Hof**

22. De verwijzingsbeslissing is bij de griffie van het Hof ingekomen op 11 november 2015.

23. Glencore, de Franse regering en de Europese Commissie hebben binnen de termijn van artikel 23, tweede alinea, van het Statuut van het Hof schriftelijke opmerkingen ingediend en deelgenomen aan de mondelinge behandeling op 9 juni 2016.

V – **Beoordeling**

A – *Opmerkingen vooraf*

24. Voor een goed begrip van de (niet al te gelukkige) formulering van de sleutelbepaling van dit geding, artikel 3 van verordening nr. 2988/95, acht ik een precisering vooraf dienstig. Het gebruik van de woorden „verjaringstermijn van de vervolging" [15] in de eerste alinea van lid 1 van deze bepaling kan aanleiding geven tot misverstand. Anders dan het mag lijken, gaat het niet om een verjaringstermijn van de „vervolging" als zodanig [16], maar om de termijn voor de uitoefening van het recht (in dit geval van de overheid) om de onverschuldigd aan de begunstigde vennootschap uitgekeerde steun uit de Europese fondsen terug te vorderen.

25. De bevrijdende verjaring is – het zij ten overvloede vermeld – een wijze van tenietgaan van rechten (of, zo men wil, van rechtsvorderingen, die slechts de procedurele transpositie van rechten zijn) als gevolg van de passiviteit van de houder ervan gedurende een bepaalde periode. Bij artikel 3 van verordening nr. 2988/95 wordt de overheid voor de terugvordering van de door de marktdeelnemer wederrechtelijk geïnde bedragen, een termijn gesteld van maximaal vier jaar (die kan worden gestuit), vanaf de dag waarop de onregelmatigheid is begaan. Het is, ik herhaal het nog eens, nu juist het recht om die terugbetaling te vorderen dat tenietgaat wanneer het gedurende vier jaar ongebruikt is gebleven.

15 — Dit laatste woord is bovendien in alle andere geraadpleegde taalversies dubbelzinnig („poursuite", in de Franse versie; „proceedings", in de Engelse; „Verfolgung", in de Duitse; „azioni giudiziarie", in de Italiaanse; „vervolging", in de Nederlandse; „procedimento", in de Portugese, en „vidta åtgärder", in de Zweedse versie). Het zou misschien wenselijk zijn het te vervangen door een woord dat meer in overeenstemming is met de administratiefrechtelijke context van de verordening.

16 — Voor de procedure (of vervolging) geldt geen verjarings- maar een vervaltermijn.

26. Een tweede opmerking is evenzeer geïndiceerd. In die vier jaar waarover de overheid beschikt om tegen de vermeend begane onregelmatigheid op te komen, kan haar optreden a) de termijn stuiten door een onderzoekshandeling die de verrichtingen waarop de verdenkingen van onregelmatigheden betrekking hebben voldoende nauwkeurig omschrijft [17], met een termijn van uiterlijk acht jaar voor het nemen van een beslissing [18], of b) leiden tot een besluit of een beslissing houdende vaststelling van een administratieve maatregel in de zin van artikel 4 of een sanctie als bedoeld in artikel 5 van verordening nr. 2988/95.

27. Mijn derde en laatste inleidende opmerking betreft een feit dat ter terechtzitting is besproken en dat, hoewel het niet uit de verwijzingsbeslissing blijkt, relevant kan zijn voor de beslechting van dit geding: de Franse regering heeft onomwonden erkend dat het tot 2010 vaste praktijk van haar instanties was geen rente te vorderen in de gevallen van terugvordering van gemeenschapssteun op die gronden. [19]

B – *Eerste prejudiciële vraag*

1. Opmerkingen van partijen

28. De drie partijen die opmerkingen hebben ingediend geven unaniem in overweging de eerste prejudiciële vraag bevestigend te beantwoorden.

29. Glencore en de Franse regering zijn van mening dat het Hof in het arrest Pfeifer & Langen [20] impliciet maar noodzakelijkerwijze [21] heeft bepaald, dat wanneer rente verschuldigd is op grond van twee Unierechtelijke bepalingen [22], de verjaringstermijn van verordening nr. 2988/95 geldt voor de invordering van de op de hoofdvordering vallende rente.

30. Volgens de Commissie blijkt uit artikel 4, lid 2, van verordening nr. 2988/95 dat de invordering van rente een van de administratieve maatregelen is ter vervolging van een onregelmatigheid. De betaling ervan is uitdrukkelijk voorzien in het afgeleide Unierecht en heeft gevolgen voor de financiële belangen van de Unie.

31. Voorts betoogt de Commissie dat artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 voorziet in een minimumharmonisatie, om ervoor te zorgen dat de maatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de Unie niet aan kortere dan de daarin voorziene verjaringstermijnen worden onderworpen.

2. Beoordeling

32. De verwijzende rechter vraagt het Hof of het arrest Pfeifer & Langen I a contrario kan worden uitgelegd. [23] Indien dit het geval is, verzoekt hij om een antwoord op de overige vragen, aangezien de rente in het hoofdgeding verschuldigd is op grond van een sectorale regeling van het Unierecht.

17 — Arrest van 11 juni 2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, hierna: „Pfeifer & Langen II", EU:C:2015:381, punt 46).

18 — Bij arrest van 3 september 2015, Sodiaal International (C-383/14, EU:C:2015:541, punt 26) is de toepassing van de uiterste verjaringstermijn van acht jaar van artikel 3, lid 1, vierde alinea, uitgebreid tot de administratieve maatregelen in de zin van artikel 4 van die verordening.

19 — Op 8 april 2010 heeft FranceAgriMer alle ondernemers in de sector een brief gestuurd waarin het hun op de hoogte heeft gesteld van de wijziging van zijn rentebeleid.

20 — Arrest van 29 maart 2012 (C-564/10; hierna: „arrest Pfeifer & Langen I", EU:C:2012:190).

21 — Zij verwijzen naar de punten 42-47 en 50 van het arrest Pfeifer & Langen I.

22 — Artikel 11, lid 3, van verordening nr. 3665/87 en artikel 5 bis van verordening nr. 3002/92.

23 — Volgens dit arrest geldt de verjaringstermijn van artikel 3 van verordening nr. 2988/95 voor de hoofdvordering bestaande in de vordering tot terugbetaling van een wederrechtelijk uit de begroting van de Unie verkregen voordeel, niet voor de invordering van de daarop vallende rente, wanneer die rente niet op grond van het Unierecht maar louter op grond van het nationale recht verschuldigd is.

33. In het arrest Pfeifer & Langen I heeft het Hof in wezen verklaard dat verordening nr. 2988/95 niet van toepassing was, aangezien de rente in die zaak niet op grond van een regel van Unierecht maar van nationaalrechtelijke bepalingen verschuldigd was. Het is derhalve logisch en verstandig dat de verwijzende rechter wil weten of hij uit dat arrest a contrario kan afleiden dat de genoemde verordening van toepassing is.

34. Ik ben het met de partijen in deze procedure eens dat de door de verwijzende rechter voorgestelde gevolgtrekking juist is.

35. Deze conclusie wordt enerzijds bevestigd door artikel 4, lid 2, van verordening nr. 2988/95 (de intrekking van het wederrechtelijk verkregen voordeel kan in voorkomend geval worden vermeerderd met de rente) en anderzijds door het arrest Pfeifer & Langen I, waar het verwijst naar het eventuele bestaan van een sectorale regeling van de Unie die voorziet in de invordering van rente.[24] Op die rente is de regeling van artikel 3, lid 1, van die verordening van toepassing. Vanuit systematisch oogpunt, heeft dit arrest bovendien duidelijk[25] gemaakt dat de verjaringsregeling van artikel 3 geen toepassing kan vinden op de rente die op grond van het nationale recht en niet van een sectorale regeling van de Unie verschuldigd is.

36. De ratio decidendi van het arrest Pfeifer & Langen I bevat aldus aanwijzingen waaruit het standpunt van het Hof duidelijk wordt: indien er een sectorale regeling van de Unie bestaat op grond waarvan rente moet worden ingevorderd (bij de terugbetaling van de door de marktdeelnemers wederrechtelijk ten laste van de Uniebegroting geïnde bedragen), zijn in beginsel de verjaringsregels van artikel 3 van verordening nr. 2988/95 van toepassing.

37. Dit uitgangspunt toepassend op het hoofdgeding en rekening houdend met het feit dat artikel 11, lid 3, van verordening nr. 3665/87 en artikel 5 bis van verordening nr. 3002/92 voorzien in de invordering van rente (in het kader van de regeling van uitvoerrestituties voor landbouwproducten uit interventie, respectievelijk de controle op het gebruik of de bestemming van de producten uit interventie), zonder dat in een van beide bepalingen specifieke verjaringsregels zijn opgenomen, is die invordering onderworpen aan de algemene of horizontale regeling, namelijk artikel 3 van verordening nr. 2988/95.

38. Ik geef derhalve in overweging de eerste vraag aldus te beantwoorden dat artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 van toepassing is op de invordering van de rente die verschuldigd is op grond van de krachtens artikel 11, lid 3, van verordening nr. 3665/87 en artikel 5 bis van verordening nr. 3002/92 genomen maatregelen.

C – *Tweede tot en met vijfde prejudiciële vraag*

1. Interpretatie van de vragen

39. Met zijn tweede tot en met zijn vijfde vraag, die gezamenlijk kunnen worden beantwoord, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen hoe de verjaring van artikel 3 van verordening nr. 2988/95 moet worden toegepast op de invordering van de rente op de wederrechtelijk geïnde bedragen in het kader van het stelsel van uitvoerrestituties en de interventieregeling voor landbouwproducten.

24 — Punt 42.

25 — In punt 50 ervan.

40. De vragen nemen voor een groot deel door partijen voor de verwijzende rechter gemaakte opmerkingen over en richten zich vooral op de dies a quo voor de verjaring [26] en de gevolgen die het feit dat de vorderingen tot terugbetaling geen vermelding van de rente bevatten, kan hebben voor de verjaringstermijnen (zowel de algemene van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 als de bijzondere van de vierde alinea ervan) [27].

2. Opmerkingen van partijen

41. Wat de dies a quo betreft, meent Glencore dat, aangezien de renteschuld accessoir is aan de hoofdschuld, de rentevordering niet voortvloeit uit een voortdurende of voortgezette onregelmatigheid in de zin van artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 2988/95, in het licht van de rechtspraak over dit begrip. [28] Voorts zou volgens haar de aanvang van de verjaringstermijn samenvallen hetzij met de dag waarop de onregelmatigheid is begaan hetzij met de dag waarop de rente is beginnen te lopen, maar in geen geval met de datum waarop deze wordt vastgesteld noch met die waarop de schuld wordt teruggevorderd. [29]

42. Met betrekking tot het ontbreken van een verwijzing naar de rente in de vorderingen tot terugbetaling, voert Glencore aan dat de handeling waarbij om de terugbetaling van de hoofdschuld werd verzocht, niet de door de rechtspraak vereiste nauwkeurigheid bezit [30] en dat het in strijd zou zijn met het rechtszekerheidsbeginsel aan te nemen dat zij de rente omvatte, daar zij deze immers niet vermeldde. In elk geval zouden in het hoofdgeding de met de rentevordering verband houdende schulden reeds zijn verjaard door het verstrijken van de termijn van vier jaar vanaf de instelling van de vorderingen tot de terugbetaling van de hoofdschulden.

43. De kwestie van de bijzondere verjaringstermijn van acht jaar, zou volgens Glencore zijn opgelost door het arrest Sodiaal International [31], waarin het Hof heeft bevestigd dat de uiterste termijn van artikel 3, lid 1, vierde alinea, van verordening nr. 2988/95 ook van toepassing is op een maatregel in de zin van artikel 4 van deze verordening, voor zover dit is bepaald in een sectorale regeling van de Unie. Het feit dat de rente niet in de terugvorderingen van de wederrechtelijk geïnde bedragen was vermeld zou ertoe hebben geleid dat de bijzondere verjaringstermijn was verstreken toen FranceAgriMer deze tardief vorderde.

44. De Franse regering stelt dat, wegens het accessoire karakter van de rente ten opzichte van de hoofdschuld en het feit dat zij haar oorzaak vindt in de niet-betaling van de hoofdschuld, de verjaringstermijn van een renteschuld aanvangt wanneer de hoofdschuld wordt betaald. Bovendien zou de renteschuld, doordat zij gedurende de gehele periode van niet-betaling van de hoofdschuld effect blijft sorteren, een „voortgezette onregelmatigheid” zijn in de zin van verordening nr. 2988/95.

45. Zij betoogt dat de aanvangsdatum van de verjaring van de renteschuld niet samenvalt met die van de hoofdschuld, aangezien op dat moment nog geen rente vervalt. Zij betwist voorts met betrekking tot de onlosmakelijke verbondenheid van beide schulden, dat een beroep kan worden gedaan op het arrest Pfeifer & Langen II, waarvan punt 51 louter betrekking had op het accessoire karakter van de renteschuld in het geval dat de hoofdschuld, anders dan in casu, is verjaard.

26 — Tweede en derde vraag.

27 — Vierde en vijfde vraag.

28 — Onder verwijzing naar het arrest van 11 januari 2007, Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, punt 41), en het arrest Pfeifer & Langen II, punt 52.

29 — Zij beroept zich in dit verband op het arrest Pfeifer & Langen II, punt 67, en het arrest van 6 oktober 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export (C-59/14, EU:C:2015:660, punt 27).

30 — Zij verwijst naar het arrest Pfeifer & Langen II, punt 40, en het arrest van 24 juni 2004, Handlbauer (C-278/02, EU:C:2004:388, punt 40).

31 — Arrest van 3 september 2015 (C-383/14, EU:C:2015:541).

46. Indien het Hof ervoor zou kiezen de renteschuld niet los te koppelen van de onregelmatigheid die de hoofdschuld heeft doen ontstaan, geeft de Franse regering in overweging, de eerste te beschouwen als een vorm van administratieve boetebeslissing ter borging van de hoofdschuld. Overeenkomstig artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2988/95, waarin een verjaringstermijn van drie jaar vanaf de dag waarop het besluit definitief is geworden, is voorgeschreven voor de uitvoering van het besluit waarbij een administratieve sanctie wordt opgelegd, en aangezien Glencore eerst de twee onderhavige beslissingen bij de rechter heeft betwist en de schuld vervolgens heeft betaald, is de verjaringstermijn voor de rente vanaf die betaling gaan lopen.

47. In het licht van dit laatste criterium is volgens de Franse regering het ontbreken van een verwijzing naar de renteschuld in de terugvordering van de hoofdschuld irrelevant, aangezien de verjaringstermijn van de renteschuld in dit geding niet volledig was verstreken.

48. Volgens de Commissie ziet artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 op de verjaring van de vervolgingsmaatregelen die zijn genomen om de onregelmatigheid te redresseren, maar ondanks het feit dat de renteschuld accessoir is, is zij toch het voorwerp van een vordering die losstaat van de hoofdvordering. Aangezien voorts artikel 11, lid 3, van verordening nr. 3665/87 bepaalt dat de rente wordt berekend over het tussen de betaling van het ten onrechte ontvangen bedrag en de terugbetaling verstreken tijdvak, kan de renteschuld slechts daadwerkelijk worden gevorderd vanaf het ogenblik waarop de bevoegde autoriteit de terugbetaling van de door de ondernemer verschuldigde hoofdsom heeft ontvangen.

49. De Commissie is het eens met het argument van de Franse regering over het voortdurende karakter van de renteschuld. En zij merkt op dat de uiterste verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, vierde alinea, van verordening nr. 2988/95 in casu niet was verstreken, aangezien deze was beginnen te lopen vanaf de betaling van de hoofdschulden. [32]

50. Voor het geval dat het Hof zou menen dat er geen sprake is van een voortdurende onregelmatigheid van de renteschuld, benadrukt de Commissie het accessoire karakter ervan ten opzichte van de hoofdschuld, hetgeen zou rechtvaardigen dat de stuiting van de verjaring door de inleiding van de procedure in rechte ter invordering van de hoofdschuld, ook de stuiting van de verjaring van de rentevordering tot gevolg zou hebben.

3. Beoordeling

a) De rente en de verjaring ervan volgens verordening nr. 2988/95

51. In het kader van verordening nr. 2988/95 is de rentevordering geen sanctie [33] en heeft zij een tweeledig doel: enerzijds, de staat, die niet over het verschuldigde bedrag heeft kunnen beschikken, compenseren, aangezien die rente de geactualiseerde waarde is van het ten onrechte door de ondernemer ontvangen bedrag; anderzijds, elk voordeel tenietdoen dat die ondernemer zou kunnen hebben genoten als ontvanger van te veel betaalde steunbedragen, indien geen rente zou worden geheven over dergelijke te veel betaalde bedragen. [34]

32 — Dus op 6 april 2010, voor de ontvangen exportsteun voor de gerst, en op 27 september 2010, voor de exportsteun voor de zachte tarwe.

33 — Zie Killmann, B.-R., en Glaser, S., *Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften – Kommentar*, NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag/Berliner Wissenschafts-Verlag, Wenen – Graz, 2011, blz. 95.

34 — Ik ben het wat dit betreft eens met advocaat-generaal Sharpston in haar conclusie in de zaak Pfeifer & Langen I (C-564/10, EU:C:2012:38, punt 64).

52. Met betrekking tot het rechtskarakter van de renteschuld, heeft het Hof in het arrest Pfeifer & Langen I geoordeeld, dat zij accessoir is aan de terugvordering van de wederrechtelijk geïnde bedragen (de hoofdsom). [35] Bovendien moet op een tweede specifiek kenmerk worden gewezen, namelijk dat zij een wettelijke grondslag heeft wanneer de invordering van rente is voorzien in een sectorale regeling van de Unie (in tegenstelling tot de gemeenrechtelijke rentevorderingen). Zoals ik heb uiteengezet, voorzien artikel 11, lid 3, van verordening nr. 3665/87 en artikel 5 bis van verordening nr. 3002/92 in casu uitdrukkelijk in de invordering van rente.

53. Deze verplichting, van accessoire aard en met een wettelijke grondslag, heeft een tweeledig gevolg: a) zij verplicht de nationale overheid rente te vorderen, al moet zij voor de juiste berekening ervan wachten tot het ten onrechte verkregen bedrag is terugbetaald (daartoe hoeft dat bedrag slechts te worden vermenigvuldigd met het geldende rentetarief en voor de tijd die is verstreken tussen betaling en terugbetaling), en b) zij verschaft rechtszekerheid aan de frauduleuze ondernemer, die er van tevoren van op de hoogte is dat hij tot de betaling ervan is gehouden.

54. Gezien het doel van de invordering van rente en de juridische kenmerken ervan, loopt de verjaring van de rentevordering parallel aan de hoofdvordering waaraan zij ondergeschikt is, dit wil zeggen, de terugbetaling van het ten onrechte door de fraudeur ontvangen bedrag.

55. Het begrip accessoriteit vindt echter een begrenzing in de verjaringsregeling van verordening nr. 2988/95, waarop ik reeds thans wil wijzen, zonder vooruit te lopen op de verdere uitwerking ervan in het kader van het antwoord op de vijfde prejudiciële vraag. Indien, zoals in casu het geval is, de overheid aanvankelijk slechts de vordering tot terugbetaling van de hoofdsom instelt, kan de renteschuld worden losgekoppeld en een bepaalde autonomie verkrijgen waar het haar verjaring betreft. [36] De beslissingen of maatregelen strekkende tot terugbetaling van de hoofdsom, zijn onderworpen aan de termijn van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2988/95 [37] (of de relevante termijn van het nationale recht), terwijl voor de inning van rente, wanneer zulks niet specifiek is gevorderd, de bijzondere verjaringstermijn geldt van artikel 3, lid 1, vierde alinea, van deze verordening.

56. De toepassing van deze bijzondere maximumtermijn op de rentevordering is gerechtvaardigd omdat een dergelijke termijn een absoluut karakter heeft, dit wil zeggen geldt, ongeacht welke acties zijn ingesteld, ook handelingen die de verjaring hebben gestuit. Wanneer die handelingen na acht jaar vanaf het ontstaan van de renteschuld niet hebben geleid tot een maatregel of sanctie [38], is volgens de regel de rentevordering eo ipso verjaard. [39]

35 — Punt 48.

36 — De renteschuld combineert kenmerken van accessoriteit met kenmerken van autonomie. Zij is accessoir voor zover zij het bestaan van een hoofdschuld veronderstelt, waarover rente gaat lopen. Zodra zij echter is ontstaan kan zij een eigen dynamiek krijgen waardoor zij het voorwerp van bepaalde rechtsvorderingen en rechtshandelingen kan worden, naast de hoofdschuld (zoals de vordering in rechte, cessie en overdracht ervan aan derden, verpanding ervan of beslaglegging erop). De betaling van deze laatste is niet van invloed op de lopende rente, die verschuldigd blijft, behoudens wanneer duidelijk uit de context blijkt dat zij is kwijtgescholden.

37 — Arrest van 3 september 2015, Sodiaal International (C-383/14, EU:C:2015:541, punt 33), heeft de toepassing van de maximale verjaringstermijn van acht jaar van artikel 3, lid 1, vierde alinea, van verordening nr. 2988/95, met voorbijgaan aan de letterlijke bewoordingen ervan (die melding maken van de sanctie), uitgebreid tot de maatregelen in de zin van artikel 4 ervan.

38 — Behoudens wanneer zij is geschorst door het inleiden van een strafvervolging van de ondernemer wegens dezelfde feiten, overeenkomstig artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2988/95, waarnaar de regeling van de buitengewone termijn verwijst.

39 — Deze benadering is bovendien niet in strijd met de rechtspraak van het Hof, dat in de context van de verjaring slechts heeft geoordeeld, althans voorshands, dat de rentevordering accessoir is ten opzichte van de hoofdvordering wanneer deze reeds is verjaard. Zie arrest Pfeifer & Langen I, punt 51.

b) De dies a quo: voortgezette of eenmalige onregelmatigheid?

57. De vraag van de verwijzende rechter (vloeit de rentevordering voort uit een voortdurende of voortgezette onregelmatigheid) lijkt een logische in deze fase van het onderzoek, aangezien bij een bevestigende beantwoording ervan artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95 van toepassing is, waarbij de dies a quo voor de verjaringstermijn is vastgesteld op het tijdstip waarop de onregelmatigheid is geëindigd. Indien deze stelling zou worden aanvaard, zou de rentevordering in casu niet zijn verjaard.

58. Naar mijn mening kan de niet-betaling van de rente echter niet als *voortdurende of voortgezette onregelmatigheid* worden aangemerkt. Volgens de rechtspraak van het Hof wordt onder „voortdurende of voortgezette onregelmatigheid" in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95 verstaan, de onregelmatigheid die is begaan door een ondernemer die economische voordelen haalt uit een geheel van soortgelijke handelingen die inbreuk maken op dezelfde bepaling van het recht van de Unie.[40]

59. Op basis van dit uitgangspunt zijn er verschillende redenen die pleiten voor een negatief antwoord op de vraag. In de eerste plaats vloeit de renteschuld niet rechtstreeks voort uit de schending van een Unierechtelijke bepaling. De in artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95 bedoelde *onregelmatigheden* zijn van materiële aard, dit wil zeggen, zij veronderstellen evenzovele (in de tijd voortdurende of voortgezette) schendingen van de materiële steunregeling. Door het begaan van deze *materiële* schendingen, waardoor de frauduleuze ondernemer wederrechtelijk een economisch voordeel behaalt, ontstaat de plicht tot terugbetaling van de hoofdsom en de rente, maar de niet-betaling van deze laatste vormt op zichzelf geen nieuwe schending of onregelmatigheid.

60. Al zou, in de tweede plaats, de niet-betaling van de hoofdsom en de rente als een niet-nakoming van een wettelijke verplichting worden beschouwd, feit blijft dat de door de frauduleuze ondernemer verkregen economische voordelen niet voortvloeien uit een „geheel van soortgelijke handelingen", aangezien de renteschuld niet het resultaat is van verschillende handelingen. De dagelijkse toename ervan door de in de tijd voortdurende niet-betaling vloeit zoals ik reeds heb opgemerkt voort uit het feit dat zij dient ter compensatie van het verlies aan nominale waarde van het door de frauduleuze ondernemer ontvangen bedrag, dat dagelijks moet worden aangepast. Dit zich ontwikkelend berekeningsproces impliceert niet dat de ondernemer dag in dag uit dezelfde Unierechtelijke bepaling schendt, door een soortgelijke handeling te verrichten als de dag ervoor.

61. Nu de stelling met betrekking tot de voortgezette of voortdurende onregelmatigheid is verworpen, is de vraag: vanaf welk tijdstip begint de verjaringstermijn voor de rentevordering van de overheid te lopen? Het Hof heeft gepreciseerd dat de verjaringstermijn bij een eenmalige begane onregelmatigheid (zoals die in de onderhavige zaak) begint te lopen wanneer een handelen of nalaten van een marktdeelnemer dat het Unierecht schendt en een daadwerkelijke of mogelijke benadeling van de begroting van de Unie zijn verenigd.[41] Als logisch gevolg hiervan gaat volgens deze uitspraak de verjaringstermijn in op het ogenblik waarop zowel het Unierecht is geschonden, als de benadeling van de begroting van de Unie zich heeft voorgedaan.[42]

62. De dies a quo hoeft volgens het Hof niet samen te vallen met de datum waarop de Commissie (of in dit geval de bevoegde nationale autoriteit) de fout heeft ontdekt[43], maar met de dag waarop de onregelmatigheid is begaan.

40 — Zie arrest van 11 januari 2007, Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, punt 41).

41 — Arrest van 6 oktober 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export (C-59/14, EU:C:2015:660, punt 24).

42 — Ibid., punt 29 en dictum van het arrest.

43 — Zie arrest van 2 december 2004, José Martí Peix/Commissie (C-226/03 P; EU:C:2004:768, punten 25 en 26), en arrest Pfeifer & Langen II, punt 67.

63. Uit de uiteenzetting van de feiten van het geding blijkt niet duidelijk of de betaling van de uitvoerrestitutie voor gerst en de exportsteun voor graan vóór of na de schendingen hebben plaatsgevonden. De dies a quo voor de verjaringstermijn van de renteschuld is hetzij de dag waarop de schending is begaan (indien deze na die van de betaling van de restitutie of de steun ligt) hetzij die van de betaling (indien deze dateert van na de materiële schending), daar de onregelmatigheid slechts op een van die tijdstippen is begaan. [44]

64. Mijns inziens is de vrijgave van de zekerheid (waarnaar de verwijzende rechter in zijn derde vraag verwijst) niet relevant voor de vaststelling van de aanvang van de termijn voor de rentevordering. Zoals blijkt uit artikel 11, lid 3, van verordening nr. 3665/87 „is de begunstigde verplicht […] de ten onrechte ontvangen bedragen terug te betalen […] vermeerderd met een rente over het tussen de betaling en de terugbetaling verstreken tijdvak". Deze bepaling bevat echter onder b) ook een bijzondere berekeningsregel, maar daarmee wordt geen nieuwe dies a quo ingevoerd: het betreft louter een criterium voor de rentebepaling in de gevallen waarin zekerheid is gesteld. [45]

65. Wanneer dus elk van de onregelmatigheden is ingetreden, beginnen de termijnen van de terugvordering van de hoofdschuld en die van de verjaring van de rentevordering te lopen, zonder dat in casu sprake is van een voortgezette of voortdurende onregelmatigheid in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea van verordening nr. 2988/95.

c) Ontbreken van de rentevordering

66. De verwijzende rechter wenst te vernemen welke invloed de niet-vermelding van de rente in de terugvordering van de hoofdschuld heeft op de verjaringstermijn. De vierde en de vijfde prejudiciële vraag zijn vanuit dit oogpunt zowel gericht op de termijn van artikel 3, lid 1, eerste alinea („algemene termijn" van vier jaar of meer, indien dit in het nationale recht is voorzien) van verordening nr. 2988/95 als op de vierde alinea ervan („bijzondere termijn" van acht jaar).

67. De algemene termijn heeft tot doel de rechtszekerheid van de marktdeelnemers te verzekeren [46], zodat zij kunnen uitmaken welke van hun verrichtingen definitief zijn geworden en welke nog het voorwerp kunnen uitmaken van een vordering. [47] Mijns inziens verzet niets zich tegen de toepassing van deze rechtspraak op de bijzondere termijn, aangezien daarbij een absoluut maximum wordt ingevoerd, dat tot een grotere rechtszekerheid leidt.

68. De vordering van de rente over een schuld ter zake van ten onrechte uit de Uniebegroting ontvangen steun is in beginsel onderworpen aan de algemene termijn en de daarvoor geldende rechtsregeling. De verjaring is derhalve vatbaar voor de eventuele in artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 2988/95 bedoelde stuitingen, met als gevolg dat na elke stuiting een nieuwe termijn van vier jaar gaat lopen.

69. In de onderhavige zaak hebben de Franse douaneautoriteiten volgens de uiteenzetting van de feiten in de verwijzingsbeslissing, inspecties verricht, in 2001 (met betrekking tot de gerst) en in 2003 (met betrekking tot de zachte tarwe). Indien deze inspecties voldeden aan de gestelde voorwaarden (voorafgegaan zijn door de vereiste kennisgevingen, voldoende nauwkeurig zijn om de respectievelijke onregelmatigheden te onderzoeken en niet louter van algemene aard zijn) [48], hetgeen door de

44 — Arrest van 6 oktober 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export (C-59/14, EU:C:2015:660, punt 26).

45 — In het geval van Glencore zou de rente, na de vrijgave van de zekerheid moeten worden berekend vanaf de terugbetaling ervan tot de dag vóór de terugbetaling van het bedrag van de zekerheid vermeerderd met die rente [artikel 11, lid 3, onder b), van verordening nr. 3665/87].

46 — Arresten van 24 juni 2004, Handlbauer (C-278/02, EU:C:2004:388, punt 40), en 28 oktober 2010, SGS Belgium e.a. (C-367/09, EU:C:2010:648, punt 68).

47 — Arrest Pfeifer & Langen II, punten 24 en 64, en arrest van 3 september 2015, Sodiaal International (C-383/14, EU:C:2015:541, punt 30).

48 — Arresten van 24 juni 2004, Handlbauer (C-278/02, EU:C:2004:388, punt 40), en 28 oktober 2010, SGS Belgium e.a. (C-367/09, EU:C:2009:648, punt 69).

verwijzende rechter moet worden nagegaan, zouden zij als „vervolging” in de zin van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 kunnen worden aangemerkt. En aangezien beide inspecties binnen de algemene verjaringstermijn zijn verricht, hebben zij deze zowel met betrekking tot de terugbetaling van de schuld als tot de betaling van de rente gestuit, als gevolg van het accessoire karakter van de rente ten opzichte van de hoofdsom.

70. Door de uitgifte van de betalingsbevelen van 2004 (voor de gerst) en 2005 (voor de zachte tarwe) zou de termijn opnieuw zijn gestuit krachtens artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95. Men zou zich gezien de aard van die betalingsbevelen, kunnen afvragen of wellicht alleen de verjaring van de terugvordering van de hoofdsom was gestuit, daar die bevelen de rente niet vermeldden. Maar die discussie zou hoe dan ook irrelevant zijn, aangezien nooit een beslissing over de rente is genomen binnen de termijn van acht jaar (te rekenen vanaf het begaan van de onregelmatigheid), het absolute maximum van artikel 3, lid 1, vierde alinea, zoals ik in de voorgaande punten van deze conclusie heb uiteengezet.

71. Het uitgangspunt dat de vorderingen moeten worden ingesteld op straffe van verjaring geldt onverkort voor de overheid, al hebben haar rechten of verplichtingen een wettelijke basis. Nationale autoriteiten die, zoals in het hoofdgeding, gedurende meer dan acht jaar niet aan hun plicht hebben voldaan om de voldoening van de rente te vorderen, kunnen deze daarna niet sine die vorderen tegen het absolute karakter van de bijzondere termijn van artikel 3, lid 1, vierde alinea, van verordening nr. 2988/95 in. Dat resultaat zou niet alleen de rechtszekerheid van de ondernemers aantasten maar ook het door de wetgever in die verordening bewerkstelligde evenwicht tussen de bescherming van de financiële belangen van de Unie en de rechtszekerheid die zij beoogt, doorbreken.

72. In deze situatie is het irrelevant dat het uitblijven van een rentevordering, zoals de Franse regering ter terechtzitting heeft erkend, berustte op bepaalde nationale beleidsrichtsnoeren die tot 2010 hebben bestaan. Die datum verslechtert haar processuele positie zelfs, aangezien die richtsnoeren in strijd waren met de door de sectorale regelingen opgelegde verplichtingen om zowel de hoofdsom als de vervallen rente in elk geval terug te vorderen.

73. De Franse overheid kon derhalve, nadat zij deze situatie had veroorzaakt, haar verantwoordelijkheid niet afwentelen op de marktdeelnemers door, nadat de bijzondere verjaringstermijn van acht jaar (inclusief de stuitingen waarnaar ik hiervoor heb verwezen) was verstreken, van hen de betaling te verlangen van de rente die zij zelf gemeend had niet te moeten vorderen vanaf dat zij verschuldigd werd.

74. Het vereiste van professionele zorgvuldigheid bij het handelen van de overheid is bovendien volledig in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof, waarin wordt gewezen op de algemene zorgvuldigheidsplicht bij de controle op de regelmatigheid van de betalingen ten laste van de begroting van de Unie. Die verplichting vloeit voort uit de ruimere bij artikel 4, lid 3, VEU aan de lidstaten opgelegde verplichting de „maatregelen [te treffen] welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of handelingen van de instellingen der Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.” Hiertoe behoren de maatregelen waarmee een eind kan worden gemaakt aan onregelmatigheden [49], inclusief die welke de rente hebben doen ontstaan, wanneer dit in het Unierecht is bepaald.

49 — Zie in deze zin arrest van 17 september 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:2014:2230, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

75. Zou worden aanvaard dat de lidstaten over een langere periode konden beschikken om op te treden met betrekking tot de rente-invordering dan die waarin is voorzien bij artikel 3, lid 1, vierde alinea, van verordening nr. 2988/95, dan zou dit de nationale overheden ertoe kunnen aanzetten om geen haast te maken met de vervolging van onregelmatigheden en tegelijkertijd leiden tot een lange en onbepaalde periode van rechtsonzekerheid voor de marktdeelnemers. [50]

76. Samenvattend meen ik dat, wanneer tenuitvoerleggingsmaatregelen in de zin van artikel 4 van verordening nr. 2988/95 zijn genomen op grond waarvan de terugbetaling van de hoofdschuld wordt gevorderd, het ontbreken van de vermelding van de voldoening van rente in die maatregelen tot gevolg heeft dat de rente-invordering is onderworpen aan de bijzondere verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, vierde alinea, van deze verordening.

D – *Zesde prejudiciële vraag*

1. Opmerkingen van partijen

77. Volgens Glencore kan de termijn van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 niet worden vervangen door die van artikel 2224 van het Franse burgerlijk wetboek zoals gewijzigd bij wet nr. 2008-561. Haars inziens is aan geen van de twee door het Hof aanvaarde mogelijkheden voldaan, te weten: a) het bestaan van een in het nationale recht voorziene termijn voor de verjaring van de terugbetaling van ten onrechte ontvangen Europese steun (volgens Glencore is dit artikel van het Franse burgerlijk wetboek een lex generalis en geen lex specialis) [51], en b) het bestaan van een voldoende voorzienbare jurisprudentiële praktijk met betrekking tot de nieuwe formulering van deze bepaling. [52]

78. Bovendien zou het volgens Glencore in strijd zijn met de rechtszekerheid om de onregelmatigheden van 1999 en 2000, naar analogie te onderwerpen aan de in 2008 ingevoerde verjaringstermijn van vijf jaar van artikel 2224 van het Franse burgerlijk wetboek.

79. De Franse regering en Glencore zijn het erover eens dat de vraag bevestigend moet worden beantwoord.

80. Volgens de Franse regering moet er enerzijds rekening mee worden gehouden dat ten tijde dat de onregelmatigheden werden begaan, artikel 2277 van het Franse burgerlijk wetboek alle op geleend geld verschuldigde rente en meer in het algemeen alle jaarlijks betaalbare bedragen, zoals de renteschulden in het hoofdgeding, onderwierp aan een vijfjarentermijn. Anderzijds eerbiedigt de (nieuwe) vijfjarentermijn van 2008 volgens haar het Unierecht, aangezien de lidstaten langere termijnen kunnen vaststellen dan die van artikel 3, leden 1 en 2, van verordening nr. 2988/95, hetgeen door het Hof zou zijn bevestigd [53] en in casu evenredig zou zijn. [54]

81. De Commissie betoogt dat de lidstaten langere, in bepalingen van gemeen recht opgenomen, termijnen mogen toepassen. [55] Voorts zou volgens de rechtspraak van het Hof de verlenging van de verjaringstermijn en de onmiddellijke toepassing ervan niet leiden tot een aantasting van de bij artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele

50 — Ibid.

51 — Zij verwijst naar het arrest van 5 mei 2011, Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading (C-201/10 en C-202/10, EU:2011:282, punten 46 en 53).

52 — Ibid., punten 29 en 33, en arrest van 17 september 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:2014:2230, punten 56 en 57).

53 — Arresten van 29 juli 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a. (C-278/07–C-280/07, EU:2009:38, punt 42); 5 mei 2011, Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading (C-201/10 en C-202/10, EU:2011:282, punt 25), en 17 september 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:2014:2230, punt 54).

54 — Arrest van 5 mei 2011, Ze Fu Fleischhandel en Vion Trading (C-201/10 en C-202/10, EU:2011:282, punt 37).

55 — Arrest van 29 juli 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a. (C-278/07–C-280/07, EU:2009:38, punt 47).

vrijheden, dat overeenstemt met artikel 49 van het Handvest van de fundamentele rechten van de Europese Unie, gewaarborgde rechten.[56] Tot slot wijst zij erop dat wat de rechtszekerheid betreft, de marktdeelnemers geen gewettigd vertrouwen kunnen hebben in het voortbestaan van een situatie die door besluiten van de instellingen in het kader van hun beoordelingsbevoegdheid kan worden gewijzigd.[57]

2. Beoordeling

82. Met zijn zesde en laatste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht zich verzet tegen de toepassing op het hoofdgeding van de vijfjarentermijn van artikel 2224 van het Franse burgerlijk wetboek.

83. Gezien het door mij in overweging gegeven antwoord op de vierde en de vijfde vraag, zijn de volgende opmerkingen louter subsidiair, voor het geval dat het Hof het niet zou overnemen en de rentevordering als een tenuitvoerleggingsmaatregel in de zin van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2988/95 zou beschouwen.

84. Krachtens artikel 3, lid 3, van deze verordening is de regeling van de duur van de verjaringstermijnen van de leden 1 en 2 van dit artikel aanvullend ten opzichte van die welke de lidstaten in hun recht invoeren. Zoals de partijen in deze procedure hebben opgemerkt, heeft het Hof in zijn rechtspraak de lidstaten een ruime beoordelingsbevoegdheid toegekend om voor onregelmatigheden die de financiële belangen van de Unie schenden langere verjaringstermijnen vast te stellen, termijnen die bovendien kunnen voortvloeien uit het gemene recht en kunnen dateren van vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 2988/95[58] of het resultaat kunnen zijn van een latere wetgevingsontwikkeling[59].

85. Wat het Franse recht betreft, blijkt uit de ingediende memories, dat er sprake is van een zekere tegenspraak tussen het Tribunal administratif de Melun (bestuursrechter te Melun) en de Franse regering: het tribunal ontkent dat ten tijde van de feiten van het geding een nationaalrechtelijke bepaling bestond die de vierjarentermijn van verordening nr. 2988/95 zou kunnen vervangen, aangezien de gewone destijds geldende termijn dertig jaar bedroeg, een duur die uitdrukkelijk door het Hof als niet voor een dergelijke vervanging in aanmerking komend is afgewezen.[60] De Franse regering voert daarentegen artikel 2277 van het burgerlijk wetboek aan, dat destijds reeds alle vorderingen ter zake van de verschuldigde rente over geleende bedragen aan een vijfjarentermijn onderwierp.

86. Aangezien het een aangelegenheid van nationaal recht betreft, is het niet aan het Hof maar aan de verwijzende rechter vast te stellen welke bepaling van zijn nationale recht de verjaringsduur van artikel 3, leden 1 en 2, van verordening nr. 2988/95 adequaat kan vervangen. Hij dient ook na te gaan of er in het Franse recht geen administratiefrechtelijke bepaling is die de verjaringstermijnen regelt van schulden van particulieren, daaronder begrepen marktdeelnemers, aan de overheid. Indien dit niet het geval is, moet de rechter a quo – binnen de grenzen van de processuele congruentie – ook het argument van de Franse regering in deze procedure onderzoeken.

56 — Arrest van 8 september 2015, Tarico (C-105/14, EU:2015:555, punt 57).

57 — Arrest van 17 oktober 1996, Lubella (C-64/95, EU:1996:388, punt 31).

58 — Arrest van 17 september 2014, Cruz & Companhia (C-341/13; EU:2014:2230, punten 55 en 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 — Ibid., punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

60 — Arrest van 21 december 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867, punten 65 en 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

87. Voor zover de twee bepalingen van het Franse burgerlijk wetboek (dit wil zeggen, het oude artikel 2277, dat gold ten tijde van de feiten, en het nieuwe artikel 2224, ter vervanging van de gewone termijn van dertig jaar) voorzien in een duur van vijf jaar, voldoen beide bepalingen mijns inziens in elk geval aan het evenredigheidsvereiste. De loutere verlenging met een jaar van de in de leden 1 en 2 van artikel 3 van verordening nr. 2988/95 genoemde termijn gaat niet verder dan noodzakelijk is om de nationale autoriteiten in staat te stellen onregelmatigheden die de financiële belangen van de Unie schenden, te vervolgen (waartoe de terugvordering van de ten onrechte verkregen voordelen en de invordering van de daarover verschuldigde rente strekken) en zet die overheden er niet toe aan om geen haast te maken met de vervolging van onregelmatigheden. [61]

88. Wat de rechtszekerheid betreft geloof ik niet dat het argument kan worden aanvaard, dat na de afschaffing van de verjaringstermijn van dertig jaar, de toepassing van de nieuwe vijfjarentermijn van artikel 2224 van het Franse burgerlijk wetboek met dit rechtsbeginsel in strijd is (stelling van Glencore). De maatregelen die zijn genomen om de vastgestelde onregelmatigheden met betrekking tot de exportsteun voor gerst en zachte tarwe te vervolgen, dateren respectievelijk uit de jaren 2004 en 2005 [62], en hebben de destijds geldende verjaringstermijn van dertig jaar in elk geval gestuit. Na de vaststelling ervan vielen de maatregelen niet meer binnen de werkingssfeer van lid 1, maar van lid 2 van artikel 3 van verordening nr. 2988/95.

89. In wezen moest de verjaringstermijn van de rentevorderingen (als uitvoeringshandelingen van de maatregelen tot terugvordering van de hoofdsom) vanaf dat tijdstip beginnen te lopen, rekening houdend met alle factoren die de termijn kunnen stuiten, zoals de betwisting bij de bestuursrechter en de betaling van de hoofdsom. Dienaangaande staat vast [63] dat tegen deze maatregelen beroep is ingesteld bij de Franse bestuursrechter, waardoor de verjaring van de tenuitvoerlegging van de maatregelen werd gestuit tot het jaar 2010, toen de betaling plaatsvond. In dat jaar was de nieuwe gemeenrechtelijke verjaringsregel van artikel 2224 van het Franse burgerlijk wetboek reeds van toepassing.

90. Ik ben bijgevolg van mening dat in de omstandigheden van het hoofdgeding, het Unierecht zich niet verzet tegen de toepassing van de termijnen van artikel 2224 van het Franse burgerlijk wetboek op de verjaring die op de dag van inwerkingtreding van wet nr. 2008-561 nog niet was ingetreden.

VI – **Conclusie**

91. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de vragen van het Tribunal administratif de Melun (bestuursrechter, Melun, Frankrijk) als volgt te beantwoorden:

„1) 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 is van toepassing op de invordering van de rente die is verschuldigd op grond van de maatregelen die worden genomen overeenkomstig artikel 11, lid 3, van verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten, en artikel 5 bis van verordening (EEG) nr. 3002/92 van de Commissie van 16 oktober 1992 tot vaststelling van gemeenschappelijke bepalingen inzake de controle op het gebruik en/of de bestemming van producten uit interventie.

61 — Arrest van 17 september 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:2014:2230, punten 61 en 62).

62 — Hoewel de maatregelen van november 2005 in het geval van de zachte tarwe pas in januari 2006 werden meegedeeld.

63 — In de schriftelijke opmerkingen van Glencore, zonder dat het door een van de andere partijen is betwist.

2) De vordering van de over elk van de twee hoofdschulden verschuldigde rente in een situatie als de onderhavige:

— vloeit niet voort uit een voortgezette of voortdurende onregelmatigheid in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea van verordening nr. 2988/95, en

— gaat teniet door verjaring na verloop van de termijn van acht jaar van artikel 3, lid 1, vierde alinea, van verordening nr. 2988/95, die begint te lopen op de dag waarop de onregelmatigheid die de verplichting tot betaling van de hoofdschuld heeft doen ontstaan, is begaan.

3) Het recht van de Unie verzet zich niet tegen de toepassing van de verjaringstermijnen van artikel 2224 van het Franse burgerlijk wetboek op de verjaring die op de dag van inwerkingtreding van wet nr. 2008-561 nog niet was ingetreden."