CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. TIZZANO
van 15 januari 2004 [1]

1. Bij beschikking van 11 juli 2002 heeft de Berufungssenat I der Region Linz bei der Finanzlandesdirektion für Oberösterreich (hierna: „Berufungssenat I") het Hof krachtens artikel 234 EG enkele prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van verordening nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen. [2] Kort gezegd, heeft de Berufungssenat I gevraagd of artikel 3, lid 1, van deze verordening rechtstreeks van toepassing is in de lidstaten en of de verjaringstermijn van vier jaar die daarin is neergelegd, kan worden gestuit door de aankondiging van een controle waartoe krachtens verordening (EEG) nr. 4045/89 van de Raad van 21 december 1989 inzake de door de lidstaten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw en houdende intrekking van richtlijn 77/435/EEG, is besloten op basis van risicofactoren voor onregelmatigheden en met name vanwege de frequentie van handelingen ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen.

2. De Unabhängige Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt (hierna: „Unabhängige Finanzsenat"), die met ingang van 1 januari 2003 de in het hoofdgeding bevoegde instantie is geworden, heeft de vragen van de Berufungssenat I gehandhaafd.

I — Toepasselijke bepalingen

A — *Het gemeenschapsrecht*

Verordening nr. 3665/87 en de latere wijzigingen

3. Zoals bekend, zijn in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid gemeenschappelijke marktordeningen ingesteld, die onder andere maatregelen voor de regeling van de landbouwprijzen omvatten. Omdat de prijzen op de gemeenschappelijke markt aanhoudend hoger zijn dan de prijzen op de wereldmarkt, is voorzien in speciale subsidies voor exporteurs, „uitvoerrestitu-

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.
2 — PB L 312, blz. 1.

ties" genoemd, die het verschil tussen de prijzen in de Gemeenschap en die op de wereldmarkt moeten dekken, zodat landbouwproducten afkomstig uit de Gemeenschap naar derde landen kunnen worden geëxporteerd.

4. Ten tijde van de feiten van het geding werd de toepassing van het stelsel van de uitvoerrestituties voor landbouwproducten geregeld door verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987. [3]

5. Met het oog op de vervolging van de talrijke onregelmatigheden en gevallen van fraude ten nadele van de gemeenschapsbegroting die zich bij de toepassing van dit stelsel hebben voorgedaan, voorziet artikel 11 van deze verordening, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2945/94 [4], in de verplichting de ten onrechte ontvangen restituties terug te betalen en in sancties om de exporteurs ertoe aan te zetten het gemeenschapsrecht in acht te nemen.

6. Verordening nr. 3665/87 is onlangs ingetrokken bij verordening nr. 800/1999 van de Commissie. [5] Deze laatste verordening dateert van na de feiten van het geschil en is in casu niet van toepassing. Van belang is hier, dat deze verordening in verband met de terugvordering van de ten onrechte ontvangen uitvoerrestituties een verjaringstermijn van vier jaar vaststelt, die aanvangt op de dag waarop het definitieve besluit tot toekenning van de restitutie ter kennis van de begunstigde is gebracht (artikel 52, lid 4, eerste alinea, sub b).

Verordening nr. 4045/89

7. Eveneens met het oog op de preventie en de controle van onregelmatigheden en fraude verplicht verordening (EEG) nr. 4045/89 van de Raad van 21 december 1989 [6] de lidstaten controleprogramma's op te zetten en jaarlijks uit te voeren op een steekproef van ondernemingen die verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (hierna: „EOGFL") uitvoeren. Bij de selectie wordt met name rekening gehouden met de betekenis van de ondernemingen in het kader van de financieringsregeling van het EOGFL en met andere risicofactoren voor onregelmatigheden (artikel 2).

3 — Verordening houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 351, blz. 1).

4 — Verordening van de Commissie van 2 december 1994 tot wijziging van verordening nr. 3665/87 wat de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen en de toe te passen sancties betreft (PB L 310, blz. 57).

5 — Verordening van 15 april 1999 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 102, blz. 11), zie artikel 54.

6 — Verordening inzake de door de lidstaten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw en houdende intrekking van richtlijn 77/435/EEG (PB L 388, blz. 18).

Verordening nr. 2988/95

8. Hoewel op enkele beleidsgebieden, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid, al bepalingen ter bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen bestonden, heeft de Raad, met het oog op een doeltreffende bestrijding op alle beleidsgebieden van de fraude waardoor deze belangen worden geschaad (derde en vierde overweging), verordening nr. 2988/95 aangenomen, houdende „een algemene regeling inzake homogene controles en administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het gemeenschapsrecht" (artikel 1, lid 1).

9. Artikel 1, lid 2, 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."

10. In dit geval is echter met name artikel 3 van deze verordening van belang, dat bepaalt:

„1. De verjaringstermijn van de vervolging [7] bedraagt vier jaar vanaf de datum waarop de in artikel 1, lid 1, bedoelde onregelmatigheid is begaan. De sectoriële regelingen kunnen echter een kortere termijn bepalen, die niet minder dan drie jaar mag bedragen.

Voor voortdurende of voortgezette onregelmatigheden gaat de verjaringstermijn in op de dag waarop de onregelmatigheid is geëindigd. Bij meerjarige programma's loopt de verjaringstermijn in elk geval tot de dag waarop het programma definitief wordt afgesloten.

De verjaring van de vervolging [8] 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.

7 — Voetnoot slechts van belang voor de Italiaanse versie van de conclusie.

8 — Voetnoot slechts van belang voor de Italiaanse versie van de conclusie.

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."

B — *Het nationale recht*

11. Uit de processtukken blijkt dat het Oostenrijkse Ausfuhrerstattungsgesetz [9] (wet inzake de restituties bij uitvoer; hierna: „AEG") niet rechtstreeks in een verjaringstermijn voor de terugbetaling van ten onrechte ontvangen restituties voorziet, maar daarvoor verwijst naar de op douanegebied geldende bepalingen (§ 1, lid 5).

12. Dienaangaande bepaalt § 74, lid 2, van het Zollrechts-Durchführungsgesetz [10] (wet ter uitvoering van het douanerecht; hierna: „ZollR-DG") dat de verjaringstermijn voor de inning van in- en uitvoerrechten drie jaar vanaf het ontstaan van de douaneschuld bedraagt. [11]

II — Feiten en prejudiciële vragen

13. Het hoofdgeding is ontstaan naar aanleiding van de beschikking van het Zollamt Salzburg/Erstattungen (douanekantoor Salzburg/restituties; hierna: „Zollamt Salzburg") waarbij van de vennootschap Herbert Handlbauer GmbH (hierna: „Handlbauer" of „verzoekster in het hoofdgeding") terugbetaling werd gevorderd van een restitutie bij uitvoer die ten onrechte zou zijn verleend, en Handlbauer daarom een sanctie werd opgelegd.

14. Volgens de verwijzingsbeschikking exporteerde Handlbauer op 3 september 1996 een partij van 958 stukken bevroren rundvlees met een totaalgewicht van 19 912,36 kilo naar Hongarije. Op 24 september 1996 ontving zij voor deze uitvoer een restitutievoorschot van 202 769 ATS. De voor dit voorschot gestelde zekerheid werd op 12 december 1996 vrijgegeven.

9 — BGBl 1994/660.

10 — BGBl 1994/659 in de versie van BGBl 1998/13.

11 — Op douanegebied is ook in artikel 221, lid 3, van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 302, blz. 1), een verjaringstermijn van drie jaar voor de inning van douanerechten vastgesteld.

15. Nadat deze bijstand was toegekend, werd Handlbauer er op 20 december 1999 van op de hoogte gesteld dat de dienst Externe controle en bedrijfscontrole van het Hauptzollamt (hoofddouanekantoor) Linz de uitvoer die in 1996 in het kader van de marktordeningen voor rund- en varkensvlees had plaatsgevonden, zou controleren. Blijkens de verwijzingsbeschikking behoorde Handlbauer tot de krachtens verordening nr. 4045/89 te controleren ondernemingen omdat bij de uitvoer van 1995 al enkele onregelmatigheden aan het licht waren gekomen.

16. Tijdens de controle, die in 2000 is gehouden, werd vastgesteld dat in veel gevallen niet kon worden aangetoond dat het uitgevoerde vlees uit de Gemeenschap afkomstig was.

17. Daarop vorderde het Zollamt Salzburg bij beschikking van 20 januari 2001 krachtens § 5 AEG juncto artikel 11, lid 3, van verordening nr. 3665/87 van Handlbauer terugbetaling van de eerder toegekende uitvoerrestitutie. Daarnaast legde het Zollamt krachtens artikel 11, lid 1, sub a, van die verordening een sanctie van 101 384 ATS op.

18. Tegen die beschikking diende Handlbauer een bezwaarschrift in, dat echter werd afgewezen. Op 17 augustus 2001 stelde zij beroep in bij de Berufungssenat I, met het betoog dat de beschikking inzake de terugbetaling van de uitvoerrestitutie en de sanctie pas op 20 januari 2001 was genomen, dus nadat de in § 74, lid 2, van de ZollR-DG en artikel 221, lid 3, van het communautair douanewetboek bedoelde verjaringstermijn van drie jaar was verstreken.

19. In antwoord op deze exceptie heeft het Zollamt Salzburg aangevoerd dat voor de terugbetaling van uitvoerrestituties de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 bedoelde verjaringstermijn van vier jaar van toepassing zou zijn. Bovendien wijst het Zollamt erop, dat krachtens deze bepaling, die rechtstreeks van toepassing zou zijn, de verjaring kan worden gestuit door controles zoals die welke bij Handlbauer heeft plaatsgevonden.

20. De Berufungssenat I twijfelde over de uitlegging van verordening nr. 2988/95 en heeft het Hof krachtens artikel 234 EG de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Is verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, rechtstreeks van toepassing in de lidstaten, met name op het gebied van de marktordeningen (uitvoerrestitutie) in geval van onregelmatigheden?

Moet artikel 3, lid 1, van deze verordening, waarin de verjaringstermijn voor de vervolging van onregelmatigheden op vier jaar wordt gesteld, door de douaneautoriteiten van de lidstaten rechtstreeks worden toegepast?

2) Is de aankondiging van een douanecontrole aan de verantwoordelijken van een onderneming een onderzoekshandeling of een daad van vervolging die de verjaringstermijn van vier jaar van artikel 3, lid 1, van deze verordening stuit, wanneer de controle krachtens verordening (EEG) nr. 4045/89 plaatsvindt wegens het algemeen bekende risico respectievelijk de frequentie van handelingen ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschap bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid?"

III — De procedure voor het Hof

21. In de procedure voor het Hof hebben verzoekster in het hoofdgeding alsmede Oostenrijk en de Commissie opmerkingen ingediend. Ter terechtzitting van 4 november 2003, waar ook het Verenigd Koninkrijk vertegenwoordigd was, hebben zij hun standpunt toegelicht.

22. In de loop van de procedure is het Hof ervan op de hoogte gesteld dat, als gevolg van de inwerkingtreding van het Abgaben-Rechtsmittel-Reformgesetz [12] (wet inzake de hervorming van de rechtsmiddelen op fiscaal gebied; hierna: „hervormingswet"), de Unabhängige Finanzsenat met ingang van 1 januari 2003 de in het hoofdgeding bevoegde instantie was geworden.

23. Tijdens het onderzoek van deze zaak heeft het Hof de Unabhängige Finanzsenat verzocht om toelichtingen over zijn hoedanigheid van rechterlijke instantie in de zin van artikel 234 EG en om nadere uitleg over het rechtskader dat door de hiervoor genoemde hervormingswet is ingevoerd.

IV — Juridische analyse

A — *De vraag of de Unabhängige Finanzsenat een rechterlijke instantie is*

24. In de loop van de procedure is, zoals gezegd, in twijfel getrokken of de Unabhängige Finanzsenat als een rechterlijke instantie kan worden beschouwd en dus of het Hof bevoegd is uitspraak te doen over de voorgelegde vragen. Voordat ik de vragen bespreek, zal ik daarom kort op dit probleem ingaan.

12 — BGBl. 2002/97.

25. De twijfels rijzen omdat de Unabhängige Finanzsenat in de plaats is gesteld van een instantie die in veel opzichten vergelijkbaar was met de Berufungssenate die het Hof, in het arrest Schmid [13], niet als rechterlijke instantie in de zin van artikel 234 EG heeft erkend. [14]

26. In de Oostenrijkse rechtsorde vielen belasting- en douanezaken vóór de instelling van de Unabhängige Finanzsenat namelijk onder de rechtsmacht van zogenoemde Berufungssenate, bijzondere organen van de Oostenrijkse Finanzlandesdirektionen. Er waren twee soorten Berufungssenate: Berufungssenate in de zin van de Bundesabgabenordnung (federaal belastingwetboek; hierna: „BAO"), die bevoegd waren om uitspraak te doen over fiscale beschikkingen, en Berufungssenate in de zin van de ZollR-DG, die bevoegd waren in douanezaken.

27. De door de BAO ingestelde Berufungssenate hadden nauwe banden, niet alleen organiek maar ook functioneel, met de administratie waarvan de beslissingen die zij moesten beoordelen afkomstig waren. Twee van de vijf leden van deze Senate waren ambtenaar bij de belastingadministratie; één van hen bleef zijn activiteiten binnen deze administratie uitoefenen en was in die hoedanigheid dus gebonden aan instructies van zijn hiërarchische superieuren. Bovendien was de president van de Finanzlandesdirektion degene die de leden van de Berufungssenate aanwees en was hij van rechtswege lid en voorzitter van de Senate. Geen enkele wetsbepaling belette hem voorts de samenstelling van de Senate tijdens het onderzoek van een zaak te wijzigen. Tot slot kon de president zelf beroep instellen tegen de beslissingen van de Senate.

28. In het licht van deze juridische context heeft het Hof in het arrest Schmid geoordeeld dat tussen de door de BAO ingestelde „Berufungssenat en de Finanzlandesdirektion die de voor dit orgaan bestreden beslissingen heeft genomen, een organieke en functionele band bestaat, die eraan in de weg staat dat de Berufungssenat ten opzichte van deze administratie als een derde wordt aangemerkt". [15]

29. Omdat het begrip rechterlijke instantie, volgens het Hof, „slechts betrekking kan hebben op een autoriteit die de hoedanigheid van derde heeft ten opzichte van de autoriteit die de bestreden beslissing heeft genomen" [16], heeft het Hof de Berufungssenate niet als rechterlijke instantie erkend.

13 — Arrest van 30 mei 2002 (C-516/99, Jurispr. blz. I-4573).

14 — Ik herinner eraan dat het Hof „[v]oor de beoordeling, of het verwijzende orgaan een rechterlijke instantie in de zin van artikel [234 EG] is, hetgeen uitsluitend door het gemeenschapsrecht wordt bepaald, [...] rekening [houdt] met een samenstel van factoren, zoals de wettelijke grondslag van het orgaan, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, het uitspraak doen na een procedure op tegenspraak, het toepassen van regelen des rechts alsmede de onafhankelijkheid van het orgaan" (arrest van 17 september 1997, Dorsch Consult, C-54/96, Jurispr. blz. I-4961, punt 23, en de aldaar aangehaalde rechtspraak; en arrest van 21 maart 2000, Gabalfrisa e.a., C-110/98-C-147/98, Jurispr. blz. I-1577, punt 33).

15 — Arrest Schmid, aangehaald in voetnoot 13, punt 38.

16 — Arrest Schmid, aangehaald in voetnoot 13, punt 36. Zie in dezelfde zin arrest van 30 maart 1993, Corbiau (C-24/92, Jurispr. blz. I-1277, punt 15), aangehaald in het arrest Schmid.

30. Ook met betrekking tot de in de ZollR-DG geregelde Berufungssenat I, die de prejudiciële vragen in deze zaak oorspronkelijk had voorgelegd, werd betwijfeld of hij wel onafhankelijk was ten opzichte van de belastingadministratie.

31. Zoals gezegd, is de in het hoofdgeding bevoegde instantie na de inwerkingtreding van de hiervoor genoemde hervorming (punt 22) niet meer de Berufungssenat I, maar de Unabhängige Finanzsenat, die in zijn plaats is getreden en de vragen van de Berufungssenat I aan het Hof heeft gehandhaafd. Het is dus niet meer nodig de twijfels over de aard van de Berufungssenat I weg te nemen. In plaats daarvan moet, in het licht van de wijzigingen die bij de recente hervorming zijn ingevoerd, worden onderzocht of het vervangende orgaan een rechterlijke instantie is.

32. Zoals in de toelichtingen aan het Hof is benadrukt, is de recente hervorming juist bedoeld om die aspecten van het toenmalige systeem van de Berufungssenate te corrigeren, welke het Hof er in het arrest Schmid toe hadden gebracht te oordelen dat zij geen „rechterlijke instantie" waren.

33. Bij de hervormingswet is namelijk de rechtsmacht in belasting- en douanezaken toegewezen aan een nieuw orgaan (de Unabhängige Finanzsenat) dat, anders dan de Berufungssenate, geen deel uitmaakt van de belastingadministratie (§ 1 van het Bundesgesetz zur Errichtung eines unabhängigen Finanzsenats [17]; hierna: „UFSG").

34. Bovendien kunnen de leden van de kamers van de Unabhängige Finanzsenat, in tegenstelling tot die van de Berufungssenate, niet aan de activiteiten van de belastingadministratie deelnemen. Met name bestaan de voor douanezaken bevoegde kamers van de nieuwe instantie krachtens de nieuwe § 85c, lid 4, ZollR-DG uit „drie voltijds werkzame leden", die op grond van de UFSG geen enkele activiteit mogen uitoefenen die hun mandaat kan doorkruisen, van invloed is op de wezenlijke belangen van de dienst of twijfel aan hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid kan doen rijzen (§ 5, leden 1 en 2, UFSG).

35. Tot slot beschikken de voltijdse leden van de Unabhängige Finanzsenat over behoorlijke garanties „tegen ongeoorloofde tussenkomsten of druk vanwege de uitvoerende macht". [18] Zij zijn namelijk voor onbepaalde tijd benoemd bij dat orgaan en kunnen uitsluitend bij besluit van de plenaire

17 — Federale wet tot instelling van een onafhankelijke belastingkamer, onderdeel van de hervormingswet.

18 — Zie arrest Schmid, aangehaald in voetnoot 13, punt 41. Zie ook arrest van 4 februari 1999, Köllensperger (C-103/97, Jurispr. blz. I-551, punt 21).

vergadering van de Unabhängige Finanzsenat of van een speciaal door deze vergadering ingesteld comité van hun ambt worden ontheven (§ 6, lid 3, UFSG).

36. In het licht van deze vernieuwingen ontbreken hier mijns inziens de gronden die het Hof er in het arrest Schmid toe hadden gebracht, te betwijfelen of het verwijzende orgaan als een rechterlijke instantie kon worden beschouwd.

37. Volgens mij is de Unabhängige Finanzsenat derhalve een rechterlijke instantie in de zin van artikel 234 EG en is het Hof dientengevolge bevoegd de voorgelegde vragen te beantwoorden. Ik zal dus nu de vragen onderzoeken.

B — *Ten gronde*

38. Zoals wij hebben gezien, zijn in de onderhavige zaak aan het Hof twee vragen voorgelegd, die er in wezen toe strekken te vernemen of artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 rechtstreeks van toepassing is in de lidstaten en of de daarin bedoelde verjaringstermijn van vier jaar, kan worden gestuit door de aankondiging van een controle waartoe krachtens verordening nr. 4045/89 is besloten op basis van risicofactoren voor onregelmatigheden en met name vanwege de frequentie van handelingen ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen.

1. Inleiding: de werkingssfeer van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95

39. Om te beginnen merk ik op, dat de hierboven samengevatte vragen, afgaande op de verwijzingsbeschikking, ervan uit lijken te gaan dat de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 neergelegde verjaringstermijn van vier jaar voor de vervolging van onregelmatigheden ten aanzien van het gemeenschapsrecht, betrekking heeft op alle administratieve handelingen van nationale of gemeenschapsautoriteiten die tot doel hebben dergelijke onregelmatigheden te vervolgen, of het nu gaat om administratieve sancties stricto sensu in de zin van artikel 5, of om ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel in de zin van artikel 4 van de verordening. [19]

19 — In de zin van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 2988/95, wordt als „maatregel" beschouwd de „ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel [...] door de verplichting de verschuldigde bedragen te betalen of de wederrechtelijk geïnde bedragen terug te betalen [of] door het volledige of gedeeltelijke verlies van de zekerheid die is gesteld ter ondersteuning van het verzoek om het toegekende voordeel of bij de inning van het voorschot". Daarnaast worden in artikel 5, lid 1, van deze verordening de administratieve sancties opgesomd die kunnen worden opgelegd bij onregelmatigheden die opzettelijk of uit nalatigheid zijn begaan.

40. Omdat Handlbauer en de Commissie deze premisse hebben bestreden, moet eerst, voordat ik op de vragen zelf inga, worden onderzocht of de bovengenoemde regeling ook handelingen dekt waarmee niet alleen sancties worden opgelegd, maar ook terugbetaling wordt gevorderd van bedragen die ten onrechte zouden zijn betaald, zoals de beschikking van het Zollamt Salzburg.

41. Deze vraag moet volgens Handlbauer ontkennend worden beantwoord. Zij is namelijk van mening dat artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 uitsluitend ziet op strafsancties. Meer bepaald zou de bepaling de termijn vastleggen waarbinnen dergelijke maatregelen kunnen worden opgelegd voor onregelmatigheden ten aanzien van het gemeenschapsrecht.

42. De Commissie antwoordt eveneens ontkennend, maar op andere gronden. Volgens haar is de termijn in kwestie wel van toepassing op administratieve handelingen, maar alleen op die waarbij een sanctie in de zin van artikel 5 van verordening nr. 2988/95 wordt opgelegd. De termijn zou dus niet van toepassing zijn op de in artikel 4 van deze verordening genoemde maatregelen, zoals de terugvordering van ten onrechte verkregen financiële voordelen. Dit omdat de bepalingen waarin verjaringstermijnen voor dergelijke maatregelen worden neergelegd, volgens de Commissie een andere opzet kennen: hun termijnen beginnen te lopen bij de toekenning van het onverschuldigde bedrag en niet, zoals in de onderhavige regeling, vanaf de datum waarop de onregelmatigheid is begaan. Bovendien maken die bepalingen, in tegenstelling tot de regeling in de verordening, geen enkel onderscheid tussen verjaring van de vervolging en verjaring van de uitvoering van de sancties.

43. Mijns inziens is de stelling waar de verwijzingsbeschikking van uit lijkt te gaan echter juist en moeten de zo-even aangehaalde opvattingen worden verworpen.

44. Dat geldt in de eerste plaats voor de opvatting van Handlbauer dat deze regeling een termijn bevat voor het opleggen van strafrechtelijke sancties voor onregelmatigheden ten aanzien van het gemeenschapsrecht. In dit verband ga ik voorbij aan de vraag of de Gemeenschap bevoegd is strafrechtelijke verjaringstermijnen vast te stellen. Ik wijs er slechts op, dat verordening nr. 2988/95 „een algemene regeling inzake homogene controles en *administratieve maatregelen en sancties*[20] met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het gemeenschapsrecht" vaststelt (artikel 1, lid 1). Bovendien is de verordening „van toepassing [...] onverminderd de toepassing van het strafrecht van de lidstaten" (twaalfde overweging).

20 — Cursivering van mij.

45. De verordening heeft dus tot doel, ook vanuit het oogpunt van de verjaring, administratieve maatregelen en sancties te regelen, die de bevoegde autoriteiten nemen in geval van gedragingen waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad. Als deze onregelmatigheden krachtens het nationaal strafrecht ook een misdrijf zijn, geldt voor de termijnen waarbinnen zij moeten worden vervolgd uitsluitend de relevante wetgeving van de lidstaten. Zoals gezegd, laat de onderhavige verordening deze onverlet.

46. Mijns inziens moet echter ook de stelling van de Commissie worden verworpen, dat de litigieuze verjaringstermijn uitsluitend betrekking zou hebben op de handelingen waarbij een administratieve sanctie in de zin van artikel 5 wordt opgelegd, en niet op de in artikel 4 van verordening nr. 2988/95 bedoelde maatregelen tot ontneming van een wederrechtelijk verkregen voordeel.

47. In dat verband herinner ik eraan, dat de in artikel 3, lid 1, van deze verordening neergelegde verjaringstermijn begint te lopen „vanaf de datum waarop de [...] onregelmatigheid is begaan". Daarnaast herinner ik eraan, dat onder het begrip onregelmatigheid in de zin van artikel 1, lid 2, „elke inbreuk op het gemeenschapsrecht [wordt] 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."

48. Zoals het Gerecht van eerste aanleg al in het arrest Peix heeft verklaard, moet, „[n]u niets op het tegendeel wijst, [...] worden aangenomen dat het begrip onregelmatigheid dat in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 is omschreven door een verwijzing naar de ruime betekenis die daaraan is verleend bij artikel 1 van deze verordening, zowel betrekking heeft op de opzettelijke of uit nalatigheid begane onregelmatigheden die overeenkomstig artikel 5 van deze verordening tot een administratieve sanctie kunnen leiden, als op de onregelmatigheden die enkel kunnen leiden tot een administratieve maatregel als bedoeld in artikel 4 van de verordening". [21] Dientengevolge is artikel 3 van deze verordening, zoals het Gerecht heeft vastgesteld, bij elke onregelmatigheid van toepassing, ongeacht of de handeling van de bevoegde autoriteit als „administratieve sanctie" stricto sensu of als „maatregel" moet worden aangemerkt.

49. Zoals de Oostenrijkse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk terecht hebben opgemerkt, is deze oplossing in overeenstemming met de doelstelling van

21 — Arrest van het Gerecht van 13 maart 2003, Peix/Commissie (T-125/01, Jurispr. blz. II-865, punt 79).

verordening nr. 2988/95 om voor administratieve maatregelen en sancties een „algemene regeling" vast te stellen, waarmee „de fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad", op alle beleidsgebieden doeltreffend kan worden bestreden (artikel 1 en derde en vierde overweging). Volgens deze interpretatie wordt voor alle beleidsgebieden een algemene termijn van vier jaar voor de terugvordering van ten onrechte ontvangen bedragen gesteld. Als we daarentegen de door de Commissie verdedigde uitlegging volgen, zou de bescherming van het gemeenschapsbelang bij de terugvordering van deze bedragen op de beleidsgebieden waarvoor geen bijzondere verjaringstermijn is vastgesteld, aan het oordeel van de lidstaten worden overgelaten. Deze zouden ook, zoals in casu, kortere termijnen kunnen vaststellen.

50. De Commissie werpt echter nog tegen dat de voorgestelde uitlegging weerlegd wordt door het feit dat de verjaringstermijn volgens de betrokken regeling aanvangt op de dag waarop de onregelmatigheid is begaan, in plaats van op de dag waarop de bijstand aan de marktdeelnemer is toegekend, wat preciezer zou zijn.

51. Dit bezwaar lijkt mij echter niet relevant, daar artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 het bij nader toezien mogelijk maakt, de dies a quo ook in het geval van terugvordering van een ten onrechte betaald bedrag vast te stellen. In dat geval begint de verjaring, zoals uit de definitie van onregelmatigheid in artikel 1, lid 2, van de verordening kan worden afgeleid, namelijk te lopen vanaf de dag waarop de marktdeelnemer de handeling of nalatigheid begaat waardoor het ontvangen bedrag onverschuldigd wordt, en zodoende de financiële belangen van de Gemeenschappen schaadt.

52. Deze uitlegging lijkt tot slot evenmin te worden weerlegd door het feit dat artikel 3 van verordening nr. 2988/95 in lid 1 een verjaringstermijn voor de *vervolging* stelt en in lid 2 een verjaringstermijn voor de uitvoering van *sancties*. Integendeel, volgens mij bevestigt het gebruik van een ruimere en algemenere uitdrukking dan de term „sancties" in het eerste lid, dat deze bepaling van toepassing is op een ruimere categorie handelingen dan de daaropvolgende bepaling. De verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, heeft dus niet alleen betrekking op „sancties" in eigenlijke zin, maar meer in het algemeen op alle handelingen die op grond van de verordening kunnen worden verricht om gedragingen te vervolgen waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad.

53. Om de hierboven uiteengezette redenen meen ik derhalve dat de verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 van toepassing is op een beschikking als die van het Zollamt Salzburg.

54. Dan ga ik nu over tot de analyse van de twee aan het Hof voorgelegde vragen over de rechtstreekse toepasselijkheid van deze bepaling en over het daarin gebruikte begrip stuiting van de verjaring.

2. De rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95

Argumenten van partijen

55. Handlbauer meent dat verordening nr. 2988/95 niet rechtstreeks van toepassing is op de marktdeelnemers. Zij schept slechts „een gemeenschappelijk juridisch kader voor alle communautaire beleidsgebieden", dat de gemeenschapsinstellingen en de lidstaten in acht moeten nemen wanneer zij nieuwe sectoriële regelingen voor de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen vaststellen.

56. Artikel 3, lid 1, zou dus een niet-dwingende bepaling zijn zonder rechtstreekse werking. Als zodanig kan zij geen voorrang hebben boven de nationale en communautaire regelingen die op het moment van inwerkingtreding van verordening nr. 2988/95 al bestonden. In casu geldt dus niet de in die bepaling neergelegde vierjarige verjaringstermijn, die kan worden gestuit, maar de driejarige termijn van § 74, lid 2, ZollR-DG en artikel 221, lid 3, communautair douanewetboek, waarnaar in § 1, lid 5, AEG wordt verwezen.

57. Volgens Handlbauer wordt die conclusie bevestigd door de verjaringsbepaling voor uitvoeringsrestituties die onlangs bij verordening nr. 800/99 is ingevoerd. Ook deze verordening voorziet namelijk in artikel 52, lid 4, in een verjaringstermijn van vier jaar. Als de analoge termijn van vier jaar die in verordening nr. 2988/95 is neergelegd, rechtstreeks van toepassing was, zou deze nieuwe bepaling overbodig en zinloos zijn, aldus Handlbauer.

58. De Oostenrijkse regering en de Commissie zijn daarentegen een geheel andere mening toegedaan. Zij voeren namelijk aan dat verordening nr. 2988/95 als zodanig „rechtstreeks toepasselijk [is] in elke lidstaat" (artikel 249, tweede alinea, EG en artikel 11, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95). Dientengevolge zouden de bepalingen over de verjaring in de verordening voorrang hebben boven daarmee strijdige nationale bepalingen.

59. In dat verband herinneren de Oostenrijkse regering en de Commissie eraan dat artikel 3, lid 1, van de hierboven bedoelde verordening de bevoegdheid om in de sectoriële regelingen kortere verjaringstermijnen dan vier jaar neer te leggen, uitsluitend aan de gemeenschapsinstellingen voorbehoudt. De lidstaten daarentegen kunnen krachtens artikel 3, lid 3, slechts langere termijnen vaststellen. Om die reden stelt de

Oostenrijkse regering dat de in het douanerecht geldende termijn van drie jaar, waarnaar de AEG voor uitvoerrestituties verwijst, in casu niet van toepassing is.

Beoordeling

60. In de eerste plaats herinner ik eraan dat een verordening, zoals bekend, krachtens artikel 249, tweede alinea, EG een „algemene strekking" heeft en „rechtstreeks toepasselijk [is] in elke lidstaat". Wegens haar aard en functie in het systeem van de bronnen van het gemeenschapsrecht heeft een verordening dus „in het algemeen rechtstreekse werking in de nationale rechtsorden zonder dat de nationale instanties uitvoeringsmaatregelen hoeven vast te stellen". [22]

61. Het Hof van Justitie erkent weliswaar dat in uitzonderlijke gevallen voor sommige bepalingen van een verordening „uitvoeringsmaatregelen van de lidstaten noodzakelijk [kunnen] zijn" [23], maar dat lijkt mij bij artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 niet het geval. De toepassing van de daarin neergelegde verjaringstermijn van vier jaar laat de lidstaten namelijk geen enkele beoordelingsmarge en veronderstelt dus geen uitvoeringsmaatregelen van hun kant.

62. Noch is van belang dat de verordening de mogelijkheid aanvaardt dat in de communautaire sectoriële regelingen kortere verjaringstermijnen worden neergelegd, die echter niet *korter* dan drie jaar mogen zijn (artikel 3, lid 1, eerste alinea, laatste zin), en in de nationale regelingen *langere* termijnen dan vier jaar (artikel 3, lid 3). Als van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, zullen natuurlijk de bijzondere voorschriften, hetzij van communautaire hetzij van nationale herkomst, voorrang hebben. Zo niet, dan is de onderhavige regeling op zich voldoende duidelijk en precies om door de nationale autoriteiten rechtstreeks te worden toegepast bij de controle of de maatregelen of sancties ter vervolging van een onregelmatigheid tijdig zijn getroffen.

63. Dientengevolge moeten nationale bepalingen als § 1, lid 5, AEG (en de bepalingen waarnaar hij verwijst), die een *kortere* verjaringstermijn dan vier jaar voorschrijven en dus in strijd zijn met de bedoelde verordening, buiten toepassing worden gelaten, ook als zij van vóór de verordening dateren.

64. Daarom kan er volgens mij geen twijfel over bestaan, dat alle nationale autoriteiten, met inbegrip van de douaneautoriteiten, op alle beleidsgebieden van het gemeenschapsrecht de bovengenoemde termijn van vier

22 — Zie arrest van 11 januari 2001, Azienda Agricola Monte Arcosu (C-403/98, Jurispr. blz. I-103, punt 26). Zie ook arrest van 17 mei 1972, Leonesio (93/71, Jurispr. blz. 287, punt 5).

23 — Arrest Azienda Agricola Monte Arcosu, aangehaald in voetnoot 22, punt 26.

jaar in acht moeten nemen. Dat geldt ook voor het beleidsgebied waar het hier om gaat, de uitvoerrestituties voor landbouwproducten.

65. Bij artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2988/95 wordt namelijk een „algemene regeling" ingevoerd, die juist is vastgesteld om „de fraude waardoor de financiële belangen van de Gemeenschappen worden geschaad, *op alle beleidsgebieden* [24] te bestrijden" (derde overweging). Deze regeling moet dan ook op alle gebieden van het gemeenschapsbeleid worden toegepast. Dit is slechts anders wanneer op een bepaald beleidsgebied een bijzondere regeling bestaat die, binnen de door de verordening zelf gestelde grenzen, de middelen ter bescherming van de bovengenoemde belangen aanpast aan de bijzondere vereisten van het geregelde beleidsgebied; met andere woorden, een communautaire sectoriële regeling die in een kortere termijn voorziet of een nationale regeling die een langere termijn voorschrijft.

66. Ten tijde van de feiten van het geding bestond op het beleidsgebied van de uitvoerrestituties voor landbouwproducten geen enkele bijzondere regeling voor de verjaring van de terugbetaling van ten onrechte betaalde bedragen. Pas daarna is bij artikel 52, lid 4, eerste alinea, sub b, van verordening nr. 800/99 een verjaringstermijn vastgesteld, maar zoals wij hebben gezien, is deze in casu niet van toepassing.

24 — Cursivering van mij.

67. Anders dan Handlbauer schijnt te denken, is dit geen uitvoeringsbepaling van artikel 3 van verordening nr. 2988/95, dat volgens hem niet rechtstreeks toepasselijk is. Zij houdt een bijzondere verjaringsregeling voor dit beleidsgebied in, die als zodanig zeker voorrang heeft boven de algemene regeling, maar uitsluitend voor de situaties waarop zij ratione temporis van toepassing is.

68. Mijn conclusie is daarom, dat artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 rechtstreeks van toepassing is in de lidstaten. Met name de daarin neergelegde verjaringstermijn van vier jaar moet door de nationale autoriteiten, met inbegrip van de douaneautoriteiten, rechtstreeks worden toegepast op alle beleidsgebieden van de Gemeenschap, tenzij een communautaire sectoriële regeling voorziet in een kortere termijn (die echter niet korter dan drie jaar mag zijn), of een nationale regeling een langere termijn voorschrijft.

3. Het begrip stuiting van de verjaring

69. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of de aankondiging van de controle in de onderhavige zaak een onderzoekshandeling of een

daad van vervolging van de onregelmatigheid is die in de zin van artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 2988/95 de verjaringstermijn stuit.

70. In de eerste plaats moet ik er kort aan herinneren dat verordening nr. 4045/89 de lidstaten ertoe verplicht controleprogramma's op te zetten en jaarlijks uit te voeren op een steekproef van ondernemingen die verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van het EOGFL, afdeling Garantie, uitvoeren. Krachtens artikel 2 van deze verordening moeten de lidstaten de te controleren ondernemingen selecteren op basis van hun betekenis in het kader van de financieringsregeling van het EOGFL en van vooraf vastgestelde risicofactoren.

71. Een van de criteria waar de Oostenrijkse douaneautoriteiten bij de voorbereiding van hun controleprogramma's met name belang aan hechten, is de frequentie van de onregelmatigheden die door de marktdeelnemers zijn begaan. Op basis van dat criterium hebben zij besloten Handlbauer op te nemen op de lijst van ondernemingen waarvan de uitvoer over 1996 zou worden gecontroleerd. Bij de uitvoertransacties van het voorgaande jaar waren namelijk al enkele onregelmatigheden aan het licht gekomen. Op 20 december 1999 hebben deze autoriteiten Handlbauer schriftelijk aangekondigd dat alle uitvoertransacties die de onderneming in 1996 in het kader van de marktordeningen voor rund- en varkensvlees had verricht, zouden worden gecontroleerd.

72. Ik heb al gezegd dat Handlbauer ontkennend antwoordt op de voorgelegde vraag. Zij voert aan dat de verjaring uitsluitend kan worden gestuit na handelingen van de bevoegde autoriteiten die betrekking hebben op een concrete onregelmatigheid. Noch de aankondiging, noch de uitvoering van een controle krachtens verordening nr. 4045/89 die in het algemeen betrekking heeft op de uitvoertransacties die een marktdeelnemer gedurende een bepaalde periode heeft verricht, zou die werking hebben.

73. De Oostenrijkse regering laat er zich niet over uit, of de aankondiging aan Handlbauer de verjaring kan stuiten. Zij onderstreept echter dat de verjaring in casu in elk geval zou zijn gestuit door de controle bij Handlbauer. Volgens deze regering zou het feit dat de onderneming is geselecteerd op basis van een risicoanalyse in de zin van verordening nr. 4045/89, van geen betekenis zijn. Bepalend zou daarentegen zijn dat de controle aan de betrokken onderneming is aangekondigd en door de bevoegde autoriteiten is verricht.

74. Volgens de Commissie vormt de aankondiging van de controle krachtens verordening nr. 4045/89 al een stuitingshandeling. Zij merkt op dat, in de zin van artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 2988/95, elke onderzoekshandeling van

de bevoegde autoriteit dit effect zou hebben, mits zij aan de betrokkene is aangekondigd. Deze bepaling zou niet verlangen dat de onderzoekshandeling betrekking heeft op een concrete onregelmatigheid. Daaraan voegt de Commissie nog toe, dat een verband met een bepaalde onregelmatigheid nooit *vóór* de aankondiging van de controle zou kunnen worden vastgesteld, maar altijd pas *na* de controle naar voren kan komen.

75. De interpretatie van de Commissie overtuigt mij niet.

76. Ik ben het met name niet eens met de stelling dat een aankondiging, zoals die aan Handlbauer is gedaan, weliswaar geen daad van vervolging is, maar toch een „onderzoekshandeling" waardoor de verjaring in de zin van artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 2988/95 kan worden gestuit.

77. Het lijkt mij op zijn minst twijfelachtig dat een mededeling waarin slechts een algemene controle wordt aangekondigd van alle transacties die in de loop van een bepaald jaar in het kader van verschillende gemeenschappelijke marktordeningen zijn verricht, *op zichzelf* als een onderzoekshandeling kan worden beschouwd.

78. Die twijfel lijkt mij in de eerste plaats gerechtvaardigd op grond van artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 2988/95 zelf, dat vereist dat de stuitingshandeling in die zin nauwkeurig en precies is, dat zij betrekking heeft op een *concrete onregelmatigheid.* In weerwil van de opvatting van de Commissie voert Handlbauer mijns inziens terecht aan, dat uit de formulering van die bepaling kan worden afgeleid dat de verjaring uitsluitend kan worden gestuit als de onderzoekshandeling of daad van vervolging van de onregelmatigheid, die de betrokkene ter kennis is gebracht, betrekking heeft op een of meer *bepaalde onregelmatigheden.*

79. Daarop wijzen bijna alle taalversies van de betrokken bepaling, waaruit duidelijk blijkt dat de stuitingshandeling ertoe moet strekken *„de onregelmatigheid"* vast te stellen of te vervolgen. Ook de onderzoekshandeling mag dus geen betrekking hebben op onbepaalde onregelmatigheden, maar moet een concrete onregelmatigheid betreffen. [25]

25 — Deze interpretatie komt weliswaar niet duidelijk naar voren uit de Italiaanse en de Duitse versie van artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 2988/95, maar wel uit de meeste andere taalversies van de bepaling. Met name de Franse, de Engelse en de Spaanse versie zijn op dit punt duidelijk; zij spreken respectievelijk van „acte [...] visant à l'instruction ou à la poursuite *de l'irrégularité*" (cursivering van mij); „act [...] relating to investigation or legal proceedings *concerning the irregularity*" (cursivering van mij); en „acto [...] destinado a instruir *la irregularidad* o a ejecutar la acción *contrala misma*" (cursivering van mij). Zie in dezelfde zin ook de Finse, de Griekse, de Nederlandse en de Zweedse versie.

80. Deze interpretatie van de bepaling lijkt voorts te worden bevestigd door artikel 3, lid 1, eerste alinea juncto derde alinea. In de eerste alinea wordt namelijk bepaald dat de verjaringstermijn „vier jaar [bedraagt] vanaf de datum waarop *de* in artikel 1, lid 1, bedoelde *onregelmatigheid* [26] is begaan". In de derde alinea wordt vervolgens vastgesteld dat de verjaring wordt gestuit door een onderzoekshandeling of daad van vervolging van *„de onregelmatigheid"*. [27]

81. Naar mijn mening heeft de gemeenschapswetgever, door zowel voor de vaststelling van de dies a quo van de verjaring als in de definitie van het begrip stuitingshandeling de uitdrukking „de onregelmatigheid" (in het enkelvoud en met bepaald lidwoord) te gebruiken, willen benadrukken dat een onderzoekshandeling of daad van vervolging van de bevoegde autoriteit die betrekking heeft op *onregelmatigheden in het algemeen,* de verjaring niet kan stuiten. De betrokken handeling kan dus niet de vorm hebben van een algemene aankondiging van een controle, die uit de aard der zaak zonder onderscheid betrekking heeft op een geheel van eventuele inbreuken; zij moet er integendeel toe strekken *die concrete onregelmatigheid* vast te stellen of te vervolgen. Het is niet van belang of deze handeling samenvalt met de aankondiging van de controle dan wel tijdens of na afloop van de controle wordt verricht; wat telt, is dat duidelijk blijkt dat de betrokken autoriteit twijfelt aan de wettigheid van *die bepaalde gedraging.*

82. Elke andere interpretatie dreigt mijns inziens bovendien in tegenspraak te komen met het doel van elke verjaringstermijn: „de bevordering van de rechtszekerheid". [28]

83. Ik meen dat een verjaring die kan worden gestuit door een handeling van de administratie die, zoals de aankondiging aan Handlbauer, zonder onderscheid betrekking heeft op een reeks transacties van een particulier in een betrekkelijk lange periode, dat doel niet kan dienen. Een dergelijke handeling zou namelijk voor nog eens vier jaar alle afzonderlijke transacties uit die periode ter discussie stellen, wat voor de marktdeelnemers uiteraard ernstige nadelen meebrengt. Het zou hun bijzonder moeilijk worden gemaakt de activiteiten te plannen waarvoor communautaire steun wordt gegeven, dat wil zeggen juist de activiteiten die door deze steun vergemakkelijkt zouden moeten worden.

26 — Cursivering van mij.

27 — Cursivering van mij.

28 — Zie arrest Hof van 15 juli 1970, ACF Chemiefarma/Commissie (41/69, Jurispr. blz. 661, punt 19), en arresten Gerecht van 17 oktober 1991, De Compte/Parlement (T-26/89, Jurispr. blz. II-781, punt 68); 15 september 1998, BFM en EFIM/Commissie (T-126/96 en T-127/96, Jurispr. blz. II-3437, punt 67); Peix/Commissie, aangehaald in voetnoot 21, punt 74, en 17 september 2003, Neuss/Commissie (T-137/01, Jurispr. blz. II-3103, punt 123).

84. In de interpretatie die ik hier heb voorgesteld, worden voor particulieren de voorwaarden geschapen om te voorzien welke transacties uit een bepaalde periode als definitief moeten worden beschouwd en welke transacties, nadat zij *concreet* als mogelijke onregelmatigheden zijn geïdentificeerd, tot een terugvordering of een sanctie van de administratie zouden kunnen leiden. De met een nieuwe verjaringstermijn verbonden onzekerheid wordt zodoende beperkt tot bepaalde afzonderlijke transacties.

85. Voor de bevoegde autoriteit lijkt mij deze oplossing niet buitensporig belastend. Van de administratie wordt immers niet verlangd, de onregelmatigheid *vast te stellen*, om een nieuwe verjaringstermijn in gang te zetten. Het volstaat dat de administratie in de mededeling aan de betrokkene de onregelmatigheid concreet identificeert, dat wil zeggen aan de marktdeelnemer mededeelt dat zij eraan twijfelt of een bepaalde gedraging rechtmatig was.

86. In het onderhavige geval betrof de aankondiging aan Handlbauer van de controle krachtens verordening nr. 4045/89 zonder onderscheid alle door Handlbauer in 1996 verrichte uitvoertransacties in het kader van de marktordeningen voor rund- en varkensvlees. Gelet op het voorgaande is een dergelijke aankondiging mijns inziens niet geschikt om de verjaring van de terugvordering van de op 24 september 1996 toegekende uitvoerrestitutie te stuiten.

87. Niettemin moet ik erop wijzen dat volgens de verwijzingsbeschikking tijdens de op 20 december 1999 aangekondigde en vervolgens in 2000 uitgevoerde controle „werd [...] vastgesteld dat *in vele gevallen*[29] niet kon worden aangetoond dat de goederen uit de Gemeenschap afkomstig waren, zoals was vereist". Kennelijk heeft na de mededeling de controle plaatsgevonden en zijn Handlbauer in het kader van deze controle talrijke *concrete onregelmatigheden* ten laste gelegd, waaronder degene die in deze zaak aan de orde is.

88. Ook al kon de verjaring van de terugvordering van de op 24 september 1996 toegekende restitutie door de aankondiging van de controle niet worden gestuit, de betwisting van de onregelmatigheid in het kader van deze controle kan dat effect wél hebben. Op dat moment heeft de Oostenrijkse autoriteit namelijk een onderzoekshandeling verricht met betrekking tot *die bepaalde onregelmatigheid*, die naderhand het voorwerp van de beschikking van 20 januari 2001 zou worden. Het is echter aan de nationale rechter te beoordelen of de

29 — Cursivering van mij.

bevoegde autoriteit daadwerkelijk, in het kader van de controle of daarna, twijfels heeft geuit over de rechtmatigheid van de toegekende uitvoerrestitutie.

89. Om de voorgaande redenen geef ik het Hof dus in overweging de Unabhängige Finanzsenat te antwoorden dat de verjaring van de vervolging van een concrete onregelmatigheid niet wordt gestuit in de zin van artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 2988/95 door de aankondiging van een controle waartoe krachtens verordening nr. 4045/89 is besloten op basis van risicofactoren voor onregelmatigheden en met name op grond van de frequentie van handelingen ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen, indien die aankondiging zonder onderscheid betrekking heeft op alle transacties die een marktdeelnemer in het kader van verschillende gemeenschappelijke marktordeningen gedurende een betrekkelijk lange periode heeft verricht. Voor stuiting van de verjaring moeten in de handeling die ter kennis van de betrokkene is gebracht, een of meer bepaalde onregelmatigheden concreet worden geïdentificeerd.

V — Conclusie

90. Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging de Unabhängige Finanzsenat als volgt te antwoorden:

„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 een beschikking als die in het onderhavige geval, waarbij een beweerdelijk ten onrechte betaald bedrag wordt teruggevorderd en een sanctie wordt opgelegd.

2) Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 is rechtstreeks van toepassing in de lidstaten. Met name de daarin neergelegde verjaringstermijn van vier jaar moet door de nationale autoriteiten, met inbegrip van de douaneautoriteiten, rechtstreeks worden toegepast op alle beleidsgebieden van de Gemeenschap, tenzij een communautaire sectoriële regeling voorziet in een kortere termijn (die echter niet korter dan drie jaar mag zijn), of een nationale regeling een langere termijn voorschrijft.

3) De verjaring van de vervolging van een concrete onregelmatigheid wordt niet gestuit in de zin van artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 2988/95 door de aankondiging van een controle waartoe krachtens verordening nr. 4045/89 is besloten op basis van risicofactoren voor onregelmatigheden en met name op grond van de frequentie van handelingen ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen, indien die aankondiging zonder onderscheid betrekking heeft op alle transacties die een marktdeelnemer in het kader van verschillende gemeenschappelijke marktordeningen gedurende een betrekkelijk lange periode heeft verricht. Voor stuiting van de verjaring moeten in de handeling die ter kennis van de betrokkene is gebracht, een of meer bepaalde onregelmatigheden concreet worden geïdentificeerd."