ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

15 juni 2017*

„Prejudiciële verwijzing — Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie — Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 — Artikel 3, lid 1 — Financiering uit het Cohesiefonds — Project voor de ontwikkeling van een regionaal afvalbeheersysteem — Onregelmatigheden — Begrip ‚meerjarig programma' — Definitieve afsluiting van het meerjarig programma — Verjaringstermijn"

In zaak C-436/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (hoogste bestuursrechter van Litouwen) bij beslissing van 10 juli 2015, ingekomen bij het Hof op 10 augustus 2015, in de procedure

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra

tegen

„Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras" UAB

in tegenwoordigheid van:

Lietuvos Respublikos finansų ministerija,

„Skirnuva" UAB,

„Parama" UAB,

„Alkesta" UAB,

„Dzūkijos statyba" UAB,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, M. Vilaras (rapporteur), J. Malenovský, M. Safjan en D. Šváby, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 september 2016,

* Procestaal: Litouws.

gelet op de opmerkingen van:

— de Litouwse regering, vertegenwoordigd door D. Stepanienė en D. Kriaučiūnas als gemachtigden,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door S. Papaioannou en S. Charitaki als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Jokubauskaitė, D. Recchia en J. Baquero Cruz als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 januari 2017,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van 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 (PB 1995, L 312, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (agentschap voor het beheer van milieuprojecten van het ministerie van Milieu van Litouwen; hierna: „beherend agentschap") en de „Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras" UAB (centrum voor de afvalverwerking van de regio Alytus, Litouwen; hierna: „begunstigde onderneming") ter zake van de terugbetaling door laatstgenoemde onderneming van een deel van het geld dat zij uit het Cohesiefonds heeft ontvangen.

Toepasselijke bepalingen

Verordening nr. 2988/95

3 De derde overweging van verordening nr. 2988/95 luidt:

„[...] het [is] [...] van belang [...] de fraude waardoor de financiële belangen van de [Unie] worden geschaad, op alle beleidsgebieden te bestrijden".

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

„1. Met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Europese [Unie] wordt een algemene regeling inzake homogene controles en 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."

5 Artikel 3, lid 1, van die verordening luidt:

„De verjaringstermijn van de vervolging 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 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."

6 Artikel 4, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„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;

[...]"

Regeling inzake het Cohesiefonds

Verordening nr. 1164/94

7 Bij artikel 1, lid 1, van verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad van 16 mei 1994 tot oprichting van een Cohesiefonds (PB 1994, L 130, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1264/1999 van de Raad van 21 juni 1999 (PB 1999, L 161, blz. 57), en bij verordening (EG) nr. 1265/1999 van de Raad van 21 juni 1999 (PB 1999, L 161, blz. 62), en bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 2003, L 236, blz. 33) (hierna: „verordening nr. 1164/94"), wordt een Cohesiefonds opgericht, in die verordening het „Fonds" genoemd.

8 Artikel 1, lid 3, van verordening nr. 1164/94 luidt:

„Het Fonds kan bijdragen in de financiering van:

— projecten,

— technisch en financieel autonome projectstadia, of

— groepen projecten die een coherent geheel vormen en in een duidelijke strategie passen."

9 Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1164/94 noemt de volgende „voor bijstand in aanmerking komende acties" waarvoor het Fonds bijstand kan verlenen:

„Het Fonds kan bijstand verlenen voor:

— milieuprojecten die bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen van artikel 130 R van het Verdrag [artikel 191 VWEU] [...]

[...]”

10 Op grond van artikel 4 van die verordening zouden de voor vastlegging beschikbare middelen voor Litouwen worden toegekend voor de periode 2004 tot en met 2006.

11 Artikel 10 van verordening nr. 1164/94 bevat de volgende regels voor de goedkeuring van projecten:

„1. De uit het Fonds te financieren projecten worden door de Commissie in overleg met de begunstigde lidstaat vastgesteld.

[...]

3. Aanvragen voor bijstand voor projecten overeenkomstig artikel 3, lid 1, worden door de begunstigde lidstaat ingediend. De projecten, met inbegrip van de groepen verwante projecten, moeten van een toereikende omvang zijn om op het gebied van de milieubescherming [...] een belangrijke uitwerking te hebben [...].

4. De aanvragen moeten de volgende gegevens bevatten: de voor de uitvoering verantwoordelijke instantie [...].

[...]

6. [D]e Commissie [neemt], voor zover aan de voorwaarden van het onderhavige artikel is voldaan, in de regel binnen drie maanden na de ontvangst van de aanvraag, een besluit over de verlening van bijstand uit het Fonds. In de beschikkingen van de Commissie tot goedkeuring van projecten, projectstadia of groepen verwante projecten worden het bedrag van de financiële bijstand en een financieringsplan aangegeven, alsmede de voor de uitvoering van de projecten nodige voorschriften en voorwaarden.

7. De hoofdelementen van de beschikkingen van de Commissie worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.”

12 Artikel 12, lid 1, van verordening nr. 1164/94, „Financiële controle”, luidt:

„Onverminderd de verantwoordelijkheid van de Commissie voor de uitvoering van de begroting van de Gemeenschap dragen de lidstaten in eerste instantie de verantwoordelijkheid voor de financiële controle op de projecten. Te dien einde dragen de lidstaten met name zorg voor het volgende:

[...]

d) zij verklaren dat de aangiften van uitgaven die bij de Commissie worden ingediend, juist zijn en garanderen dat deze afkomstig zijn van op controleerbare bewijsstukken gebaseerde boekhoudsystemen;

e) zij doen het nodige om onregelmatigheden te voorkomen en op te sporen; overeenkomstig de geldende wetgeving stellen zij de Commissie in kennis van onregelmatigheden, en zij houden haar op de hoogte van het verloop van de administratieve en gerechtelijke procedures. De lidstaten en de Commissie treffen in dit verband de nodige maatregelen om het vertrouwelijke karakter van de uitgewisselde informatie te waarborgen;

f) bij de afsluiting van elk project, elk projectstadium of elke groep projecten dienen zij bij de Commissie een verklaring in die is opgesteld door een persoon of dienst die functioneel onafhankelijk is van de aangewezen autoriteit. In de verklaring worden de conclusies van de in de voorgaande jaren verrichte controles samengevat en wordt een oordeel gegeven over de

deugdelijkheid van de aanvraag om de saldobetaling, alsmede over de wettigheid en de regelmatigheid van de uitgaven waarop het eindcertificaat betrekking heeft. De lidstaten laten deze verklaring vergezeld gaan van hun zienswijze, indien zij zulks nodig achten;

g) zij werken samen met de Commissie om te garanderen dat de middelen van de Gemeenschap overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer worden gebruikt;

h) zij vorderen de middelen terug die door een vastgestelde onregelmatigheid verloren zijn gegaan, in voorkomend geval verhoogd met moratoire rente."

13 Artikel 16 bis, lid 1, van verordening nr. 1164/94, „Specifieke bepalingen van toepassing na de toetreding tot de Europese Unie van een nieuwe lidstaat die voordien pretoetredingsbijstand ontving uit hoofde van het Pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid (ISPA)", luidt:

„Maatregelen waarop op de datum van toetreding van [...] Litouwen, [...] een besluit van de Commissie inzake bijstand uit hoofde van verordening (EG) nr. 1267/1999 [van de Raad van 21 juni 1999] tot instelling van een pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid [(PB 1999, L 161, blz. 73),] van toepassing is en die op die datum nog niet volledig zijn uitgevoerd, worden geacht door de Commissie te zijn goedgekeurd. Tenzij in de leden 2 tot en met 5 wordt voorzien in een andere regeling, zijn de bepalingen betreffende de uitvoering van maatregelen die zijn goedgekeurd uit hoofde van onderhavige verordening van toepassing op die maatregelen. "

14 De bepalingen voor de uitvoering van verordening nr. 1164/94 zijn opgenomen in bijlage II daarvan, waarnaar artikel 15 van diezelfde verordening verwijst (hierna: „bijlage II").

15 Artikel C van bijlage II, betreffende de betalingsverplichtingen, luidt:

„1. De betalingsverplichtingen ten laste van de begroting worden aangegaan op de grondslag van de beschikkingen van de Commissie tot goedkeuring van de betrokken acties (project, projectstadium, groep projecten, studie of technische ondersteuningsmaatregel). Zij gelden voor een periode waarvan de duur afhangt van de aard van de actie en de specifieke voorwaarden voor de uitvoering ervan.

[...]

4. De wijze waarop de betalingsverplichtingen worden aangegaan, wordt aangegeven in de beschikkingen van de Commissie tot goedkeuring van de betrokken acties.

[...]"

16 Artikel D van bijlage II, betreffende de modaliteiten voor de betaling van de financiële bijstand, bepaalt:

„1. De financiële bijstand wordt uitbetaald overeenkomstig de aangegane betalingsverplichtingen aan de hiertoe door de begunstigde lidstaat in zijn aanvraag aangewezen autoriteit of instantie. De uitbetaling kan geschieden in de vorm van voorschotten, tussentijdse betalingen of saldobetalingen. Tussentijdse betalingen en saldobetalingen hebben betrekking op werkelijk verrichte uitgaven, die moeten worden gestaafd met voldane facturen of boekingsbescheiden met gelijkwaardige bewijskracht.

2. De betalingen worden als volgt uitgevoerd:

[...]

d) het eindsaldo van de bijstand van de Gemeenschap, berekend op basis van de gecertificeerde en werkelijk betaalde uitgaven, wordt uitgekeerd, indien:

— het project, het projectstadium of de groep projecten overeenkomstig de doelstellingen is uitgevoerd;

— de in lid 1 bedoelde aangewezen autoriteit of instantie bij de Commissie binnen zes maanden na de uiterste datum die in de beschikking tot toekenning van de bijstand voor de voltooiing van de werkzaamheden en de betalingen voor het project, het projectstadium of de groep projecten is aangegeven;

— het in artikel F, lid 4, bedoelde eindverslag bij de Commissie is ingediend;

— de lidstaat de Commissie een attest zendt waarin de in de betalingsaanvraag en het verslag opgenomen gegevens worden bevestigd;

— de lidstaat de Commissie de in artikel 12, lid 1, bedoelde verklaring zendt;

— alle voorlichtings- en publiciteitsmaatregelen die de Commissie ter uitvoering van artikel 14, lid 3, heeft vastgesteld, zijn getroffen.

3. Indien het in lid 2 bedoelde eindverslag niet binnen 18 maanden na de uiterste datum die in de beschikking tot toekenning van de bijstand voor de voltooiing van de werkzaamheden en van de betalingen is aangegeven bij de Commissie is ingediend, komt het gedeelte van de bijstand dat betrekking heeft op het onder de saldobetaling vallende gedeelte van het project te vervallen.

[...]

5. De bijstand wordt aan de door de lidstaat aangewezen autoriteit of instantie in de regel binnen twee maanden na de ontvangst van de ontvankelijke betalingsaanvraag uitbetaald voor zover er nog begrotingsmiddelen beschikbaar zijn.

[...]

7. De Commissie stelt inzake de subsidiabiliteit van de uitgaven gemeenschappelijke voorschriften vast."

17 Artikel F, lid 4, van bijlage II luidt:

„Voor ieder project zendt de daartoe door de lidstaat aangewezen autoriteit of instantie de Commissie uiterlijk drie maanden na afloop van ieder volledig jaar van uitvoering een voortgangsverslag. Uiterlijk zes maanden na de voltooiing van het project of van het projectstadium wordt aan de Commissie een eindverslag toegezonden.

[...]"

Verordening nr. 1267/1999

18 Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1267/1999 luidt:

„Hierbij wordt het Pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid, hierna ‚ISPA' genoemd, ingesteld.

Het ISPA verleent overeenkomstig de bepalingen van deze verordening bijstand om de kandidaat-lidstaten [...], Litouwen, [...], hierna ‚begunstigde landen' genoemd, te helpen zich [...] inzake het milieu[beleid], op de toetreding tot de Europese Unie voor te bereiden."

19 In artikel 2, leden 1 en 2, van verordening nr. 1267/1999 worden de in het kader van het ISPA in aanmerking komende maatregelen gedefinieerd als volgt:

„1. De uit het ISPA gefinancierde communautaire bijstand is bedoeld voor projecten, technisch en financieel zelfstandige projectfases, projectgroepen of projectprogramma's op het gebied van het milieu [...], hierna gezamenlijk ‚maatregelen' genoemd [...]

2. Met het oog op de in artikel 1 genoemde doelstellingen verleent de Gemeenschap bijstand uit het ISPA voor:

a) milieumaatregelen die de begunstigde landen in staat stellen aan de eisen van de milieuwetgeving van de Gemeenschap te voldoen en de doelstellingen van het Partnerschap voor de toetreding te bereiken;

[...]"

20 Artikel 3 van die verordening bepaalt:

„De bijstand van de Gemeenschap uit het ISPA wordt toegekend gedurende de periode 2000-2006.

[...]"

21 Volgens artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1267/1999 worden de uit het ISPA te financieren maatregelen door de Commissie vastgesteld.

22 Artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1267/1999, „Betalingsverplichtingen en betalingen", luidt:

„Overeenkomstig het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen verricht de Commissie de uitgaven uit het ISPA op basis van een door de Commissie en het begunstigde land op te stellen financieringsmemorandum.

[...]"

Verordening nr. 1386/2002

23 Overeenkomstig artikel 1 van verordening (EG) nr. 1386/2002 van de Commissie van 29 juli 2002 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1164/94 met betrekking tot de beheers- en controlesystemen en de procedure inzake financiële correcties betreffende uit het Cohesiefonds toegekende bijstand (PB 2002, L 201, blz. 5), strekt de werkingssfeer van verordening nr. 1386/2002 zich uit tot op grond van artikel 3 van verordening nr. 1164/94 in aanmerking komende acties die voor de eerste keer na 1 januari 2000 zijn goedgekeurd.

24 Artikel 8, lid 2, onder b), i), van verordening nr. 1386/2002 bepaalt:

„Alvorens een uitgavenstaat te certificeren, vergewist de betalingsautoriteit zich ervan dat aan de volgende voorwaarden is voldaan:

[...]

b) de uitgavenstaat omvat enkel uitgaven die
   i) tijdens de in de bijstandsbeschikking vastgelegde, in aanmerking komende periode daadwerkelijk zijn gedaan en door voldane facturen of boekingsbescheiden met gelijkwaardige bewijskracht kunnen worden gestaafd".

Verordening (EG) nr. 16/2003

25 Overeenkomstig artikel 1 van verordening (EG) nr. 16/2003 van de Commissie van 6 januari 2003 tot vaststelling van bijzondere uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 1164/94 met betrekking tot de subsidiabiliteit van de uitgaven voor door het Cohesiefonds medegefinancierde acties (PB 2003, L 2, blz. 7), worden bij deze verordening de gemeenschappelijke regels vastgesteld ter bepaling van de subsidiabiliteit van uitgaven voor de in artikel 3 van verordening nr. 1164/94 bedoelde acties die uit het Cohesiefonds kunnen worden medegefinancierd.

26 Artikel 5, lid 1, van verordening nr. 16/2003 luidt:

„De voor de betaling van bijstand van de Gemeenschap in aanmerking te nemen uitgaven moeten daadwerkelijk zijn gedaan tijdens de in de beschikking van de Commissie vastgelegde, in aanmerking komende periode overeenkomstig artikel 8, lid 2, onder b), van verordening [nr. 1386/2002], en moeten rechtstreeks verband houden met het project. De in aanmerking te nemen uitgaven moeten betrekking hebben op door de lidstaat gecertificeerde betalingen die daadwerkelijk zijn gedaan door of voor rekening van deze lidstaat of, in het geval van een concessie, door de concessiehouder [aan] wie de voor de uitvoering verantwoordelijke instantie de uitvoering van het project heeft gedelegeerd; de uitgaven moeten worden gestaafd met vereffende facturen of met boekingsbescheiden met een vergelijkbare bewijskracht.

[...]"

27 Artikel 8 van verordening nr. 16/2003, „Einde van de subsidiabiliteit", bepaalt:

„De einddatum van de subsidiabiliteit heeft betrekking op de door de voor de uitvoering verantwoordelijke instantie gedane betaling.

De einddatum van de subsidiabiliteit wordt in de beschikking van de Commissie vastgesteld."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

28 Het beherend agentschap is de Litouwse overheidsinstantie die, als instantie voor de uitvoering van projecten in de zin van artikel 10, lid 4, van verordening nr. 1164/94, als verantwoordelijke is aangewezen voor de vaststelling en de opheffing van onregelmatigheden in verband met het gebruik van financiële steun van de Unie.

29 Op 13 december 2001 heeft de Europese Commissie een beschikking vastgesteld tot goedkeuring van het project „Ontwikkeling van een afvalbeheersysteem voor de regio Alytus" in Litouwen (hierna: „project in het hoofdgeding"), krachtens het ISPA, zoals voorzien in artikel 7, lid 1, van verordening nr. 1267/1999, zoals gewijzigd bij beschikking van de Commissie van 23 december 2002 (hierna: „oorspronkelijke beschikking"). Diezelfde dag heeft de Commissie een financieringsmemorandum van het project ondertekend, zoals bedoeld in artikel 8, lid 1, van die verordening (hierna: „financieringsmemorandum"), dat de Republiek Litouwen heeft ondertekend op 14 maart 2002. Op grond van artikel 2 van het financieringsmemorandum zou het project in het hoofdgeding op 31 december 2004 zijn beëindigd, terwijl de uiterste datum voor de betalingen door de voor de uitvoering van dat project verantwoordelijke instantie in artikel 4, lid 3, van dat memorandum was

vastgesteld op 31 december 2006. De Litouwse autoriteiten dienden de Commissie binnen zes maanden na laatstgenoemde datum het laatste auditverslag over te leggen voor de betaling van het eindsaldo van de financiering van het project in het hoofdgeding.

30 Het beherend agentschap was belast met de ontwikkeling van het project in het hoofdgeding en handelde als aanbestedende dienst in het kader van de sluiting van openbare-aanbestedingsovereenkomsten voor dat project. Op 10 november 2004 ondertekenden het beherend agentschap en de begunstigde onderneming een overeenkomst voor de uitvoering van het cohesieprogramma van het ISPA, betreffende de verdeling van hun respectieve verplichtingen en verantwoordelijkheden ten aanzien van het project in het hoofdgeding. Tussen 22 april 2004 en 6 december 2006 hebben het beherend agentschap, in zijn hoedanigheid van aanbestedende dienst, de begunstigde onderneming en een aantal andere particuliere contractpartijen openbare-aanbestedingsovereenkomsten ondertekend.

31 Op 27 december 2004 heeft de Commissie een beschikking tot wijziging van de oorspronkelijke beschikking vastgesteld: „Aan artikel 2 [van de oorspronkelijke beschikking] wordt het volgende lid toegevoegd: ‚5. De met het project [in het hoofdgeding] verband houdende kosten zijn subsidiabel tot en met 31 december 2008'. Artikel 2 van het [financieringsmemorandum] werd gewijzigd als volgt: ‚Einddatum: 31 december 2008.'"

32 Op 17 december 2009 heeft het nationale auditbureau van Litouwen het overheidsauditverslag van het project in het hoofdgeding opgesteld.

33 Op 28 maart 2013 heeft het beherend agentschap vier „conclusies" bekendgemaakt waarbij werd verklaard dat bepaalde uitgaven van het project in het hoofdgeding wegens verschillende onregelmatigheden niet voor financiering in aanmerking kwamen. Meer bepaald werd vastgesteld dat de begunstigde onderneming de verwerving van activa op lange en op korte termijn niet kon rechtvaardigen. Op 29 maart 2013 heeft het beherend agentschap vier besluiten vastgesteld waarbij de terugbetaling werd gelast van de bedragen waarvan was vastgesteld dat zij niet voor subsidie in aanmerking kwamen.

34 De begunstigde onderneming heeft bij de rechter in eerste aanleg beroep ingesteld tot nietigverklaring van die besluiten. Dat beroep is bij vonnis van 14 mei 2014 toegewezen, op grond dat de verjaringstermijn voor vervolging van vier jaar zoals voorzien in artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95, was verstreken. In dat vonnis is met name vastgesteld dat de verjaringstermijn was aangevangen op 31 december 2008, de datum van voltooiing van het project in het hoofdgeding en de laatste dag waarop de uitgaven overeenkomstig het financieringsmemorandum voor subsidie in aanmerking kwamen, en dat deze op 31 december 2012 was verstreken.

35 Op 28 mei 2014 heeft het beherend agentschap bij de verwijzende rechter hoger beroep tegen die uitspraak ingesteld waarin het opkwam tegen de overschrijding van de verjaringstermijn voor vervolging.

36 De verwijzende rechter heeft een beschikking gegeven waarbij de partijen in het hoofdgeding werden verzocht om informatie en gegevens te verstrekken over de voltooiing van het project in het hoofdgeding, alsmede hun argumenten over de toepassing van verordening nr. 2988/95. Deze rechter heeft met name opgemerkt dat bepaalde elementen moesten worden verduidelijkt, met name het feit dat volgens het beherend agentschap de voltooiing van het project in het hoofdgeding aantoonde, het bedrag van het saldo dat in het kader van dat project nog moest worden betaald en de datum waarop de betaling daarvan was voorzien, alsmede de betekenis van de woorden „programma", „maatregel" en „project" die in de processtukken werden gebruikt.

37 In antwoord op die beschikking heeft het beherend agentschap de verwijzende rechter een brief van het ministerie van Financiën van 30 april 2015 overgelegd, waarin werd aangegeven dat het op 31 mei 2013 een verzoek bij de Commissie had ingediend om betaling door het Cohesiefonds van het eindsaldo van het project in het hoofdgeding voor een bedrag van 826 069,28 EUR. In dat verzoek werd de Commissie ervan op de hoogte gesteld dat wegens in het kader van dat project nog aanhangige procedures, een uitgave van 40 276,31 EUR die eventueel niet in aanmerking zou komen, niet in mindering was gebracht op dat bedrag. Daarnaast had het ministerie van Financiën de Commissie bij brief van 14 juli 2014 een aanvulling op het auditverslag van het project in het hoofdgeding van 17 december 2009 doen toekomen alsmede de verklaring van afsluiting van dat project, welke beide waren gedateerd op 25 juni 2014. Na de indiening bij de Commissie van het verzoek om betaling van het eindsaldo van het project in het hoofdgeding, had het beherend agentschap nieuwe naspeuringen verricht naar de onregelmatigheden die in het kader van dat project hadden plaatsgevonden en op 30 april 2015 waren nog steeds twee gerechtelijke procedures betreffende dat project aanhangig. Het ministerie van Financiën had in zijn brief vastgesteld dat het niet wist op welke datum de Commissie de nog verschuldigde gevraagde bedragen zou overmaken noch op welke datum zij de voltooiing van het project in het hoofdgeding zou erkennen.

38 Bij brief van 26 juni 2015 heeft de Commissie het project in het hoofdgeding afgesloten. Zij bepaalde het bedrag van de voor subsidie in aanmerking komende uitgaven op 106 225,67 EUR, maar stelde vast dat de onregelmatigheden niet van invloed waren op de betaling van het eindsaldo, omdat er sprake was van voldoende overschrijding. Op grond daarvan concludeerde zij dat, wat de begroting van de Unie betreft, het onderzoek naar de onregelmatigheden kon worden afgesloten en het saldo van de verplichtingen van het Cohesiefonds volledig zou worden uitbetaald.

39 De verwijzende rechter stelt vast dat de beslechting van het geding afhangt van de verduidelijking van het begrip „meerjarig programma” in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95, gezien de diversiteit van de bewoordingen die worden gebruikt in de rechtsinstrumenten van de Unie die op het hoofdgeding van toepassing zijn, van het antwoord op de vraag of in deze zaak wordt voldaan aan de elementen waarin dat begrip bestaat alsmede van de methode voor de berekening van de verjaringstermijn in de omstandigheden van deze zaak.

40 Daarop heeft de Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (hoogste bestuursrechter van Litouwen) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Wat moet worden verstaan onder een ‚meerjarig programma’ in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95?

2) Komt een project als de ‚Ontwikkeling van een afvalbeheersysteem van de regio Alygus’ [...], waaraan bijstand is verleend bij de [oorspronkelijke beschikking], overeen met het begrip ‚meerjarig programma’ in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95?

3) Indien de tweede vraag bevestigend moet worden beantwoord, wat moet dan worden beschouwd als het tijdstip waarop de verjaringstermijn voor de vervolging in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 aanvangt?”

Eerste en tweede vraag

41 Met zijn eerste en tweede vraag, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of een project zoals het project in het hoofdgeding, dat bestaat in de ontwikkeling van een afvalbeheersysteem in een bepaalde regio, en waarvan de uitvoering zich over meerdere jaren zou uitstrekken en werd gefinancierd met middelen van de Unie, onder het begrip „meerjarig programma” valt in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95.

42 Vooraf zij eraan herinnerd dat artikel 1 van verordening nr. 2988/95 een algemene regeling inzake homogene controles en administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het Unierecht invoert en wel, zoals uit de derde overweging van deze verordening blijkt, teneinde op alle beleidsgebieden fraude te bestrijden waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad (arrest van 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 In dit verband voorziet artikel 3, lid 1, eerste en tweede alinea, van verordening nr. 2988/95, onverminderd een kortere verjaringstermijn waarin de sectorale regelingen van de Unie of de nationale regelingen kunnen voorzien, in een verjaringstermijn voor de vervolging van vier jaar vanaf de datum waarop de onregelmatigheid is begaan of, in geval van voortdurende of voortgezette onregelmatigheid, vanaf de dag waarop de onregelmatigheid is beëindigd (arrest van 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punt 21).

44 Met betrekking tot meerjarige programma's preciseert artikel 3, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, dat „de verjaringstermijn in elk geval [loopt] tot de dag waarop het programma definitief wordt afgesloten".

45 Bij gebreke van een definitie van het begrip „meerjarig programma" in verordening nr. 2988/95, moet de draagwijdte van dat begrip worden bepaald door rekening te houden met de betekenis van de bewoordingen ervan, de context waarin het wordt gebruikt en de doelstellingen van de regeling die daarnaar verwijst (zie naar analogie arresten van 6 oktober 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, punt 22, en 21 december 2016, Interservice, C-547/15, EU:C:2016:983, punt 20).

46 Wat ten eerste de gebruikte bewoordingen betreft, zij opgemerkt dat het woord „programma" een ruime strekking heeft en dat de woorden „programma" en „project" onderling afwisselend kunnen worden gebruikt in de zin van artikel 3, lid 1, van die verordening.

47 Het begrip „meerjarig programma" in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95 vormt dus een multidisciplinair begrip, dat kan worden aangetroffen op alle beleidsgebieden van de Unie, voor zover er gebruik wordt gemaakt van de budgettaire middelen van de Unie.

48 Er behoeft derhalve geen nauw terminologisch verband te worden aangetoond tussen dat begrip en de begrippen die worden gebruikt in de diverse instrumenten, waarbij de verschillende fondsen worden opgericht die financiële bijstand verlenen.

49 Wat ten tweede de context van dat begrip en het doel van de betrokken regeling betreft, zij om te beginnen opgemerkt dat, zoals in punt 42 van dit arrest is vastgesteld, verordening nr. 2988/95 schade aan de financiële belangen van de Unie beoogt te bestrijden.

50 Voorts maakt artikel 3, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, van die verordening deel uit van een reeks bepalingen, genoemd in artikel 3, lid 1, die, zoals blijkt uit de eerste alinea van lid 1, regels willen geven voor de verjaring van de vervolging die van toepassing zijn op de in artikel 1, lid 1, van die verordening bedoelde onregelmatigheden, namelijk die welke verband houden met een inbreuk op een bepaling van het Unierecht als gevolg van 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.

51 Gelet op de voorgaande overwegingen, moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat een project zoals dat in het hoofdgeding, dat bestaat in de ontwikkeling van een afvalbeheersysteem in een bepaalde regio en waarvan de uitvoering zich over meerdere jaren zou uitstrekken en werd gefinancierd met middelen van de Unie, onder het begrip „meerjarig programma" valt in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95.

Derde vraag

52 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen wanneer met betrekking tot onregelmatigheden die zijn begaan in het kader van een „meerjarig programma" zoals het project in het hoofdgeding, de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 genoemde verjaringstermijn voor de vervolging begint te lopen.

53 Dienaangaande volgt uit de bewoordingen van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 dat de verjaringstermijn voor de vervolging begint te lopen vanaf de datum waarop de vastgestelde onregelmatigheid is begaan.

54 In geval van voortdurende of voortgezette onregelmatigheden gaat de verjaringstermijn overeenkomstig artikel 3, lid 1, tweede alinea, van die verordening in op de dag waarop de onregelmatigheid is geëindigd, met dien verstande dat het begrip „de dag waarop de onregelmatigheid is geëindigd" in die bepaling aldus moet worden verstaan dat het betrekking heeft op de dag waarop de laatste verrichting die eenzelfde onregelmatigheid opleverde, is beëindigd (arrest van 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punt 66).

55 Een onregelmatigheid moet als „voortdurend" worden aangemerkt wanneer het nalaten dat aan de oorsprong van de inbreuk op het Unierecht ligt, voortduurt in de tijd (zie in die zin arrest van 2 december 2004, José Martí Peix/Commissie, C-226/03 P, EU:C:2004:768, punt 17). Een onregelmatigheid is „voortgezet" in de zin van die bepaling, wanneer zij wordt begaan door een ondernemer die economische voordelen haalt uit een geheel van soortgelijke handelingen die inbreuk maken op dezelfde bepaling van het Unierecht (zie in die zin arrest van 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punt 49).

56 Het staat aan de verwijzende rechter om, in overeenstemming met de bewijsregels van het nationale recht en voor zover de doeltreffendheid van het Unierecht niet wordt aangetast, na te gaan of er sprake is van de in het vorige punt genoemde bestanddelen van een voortdurende of voortgezette onregelmatigheid.

57 Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de verwijzende rechter zich tevens afvraagt of de specifieke verjaringsregel voor „meerjarige programma's", zoals opgenomen in artikel 3, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95, van invloed is op de berekening van de verjaringstermijn in het hoofdgeding.

58 In het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, is het de taak van het Hof om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan oplossen (arrest van 28 april 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, punt 30 en aangehaalde rechtspraak).

59 Derhalve moeten de verwijzende rechterlijke instantie eveneens aanwijzingen worden gegeven om te kunnen bepalen op welk moment de „definitieve afsluiting van het programma" plaatsvindt, tot welke dag de verjaringstermijn zich uitstrekt in het kader van een „meerjarig programma" in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95.

60 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat verordening nr. 2988/95 niet voorziet in een precies moment dat algemeen geldt voor de „definitieve afsluiting van het programma", aangezien dit moment, zoals de advocaat-generaal in punt 105 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, noodzakelijkerwijs verschilt afhankelijk van de verschillende stadia en processen die voor de voltooiing van elk meerjarig programma zijn voorzien.

61 De bepaling van de „definitieve afsluiting van het programma” met het oog op de toepassing van de specifieke verjaringsregel voor „meerjarige programma's”, zoals opgenomen in artikel 3, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95, hangt dus af van de regels die voor elk meerjarig programma gelden.

62 Het is eveneens van belang om op te merken dat voor de bepaling van de „definitieve afsluiting van het programma” in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95, rekening moet worden gehouden met het doel van de in die bepaling genoemde verjaringstermijn. Door de in die bepaling voorziene verjaring kan immers worden gegarandeerd dat het bevoegde gezag, zolang het programma nog niet definitief is afgesloten, nog steeds de mogelijkheid heeft om de onregelmatigheden te vervolgen die in het kader van de uitvoering daarvan zijn begaan, teneinde de financiële belangen van de Unie te beschermen (zie in die zin arrest van 6 oktober 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, punt 26). Voorts beoogt die verjaring de rechtszekerheid van ondernemers te waarborgen. Zij moeten immers kunnen uitmaken welke van hun verrichtingen definitief zijn verworven en welke nog kunnen worden vervolgd (arrest van 11 juni 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 Gelet op dit dubbele doel, moet bij de bepaling van de datum van de „definitieve afsluiting van het programma”, tot welke de verjaringstermijn zich uitstrekt in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95, rekening worden gehouden met de einddatum van het betrokken „meerjarig programma”.

64 Met betrekking tot een project zoals het project in het hoofdgeding, volgt uit artikel 10, lid 6, van verordening nr. 1164/94 en artikel D, lid 2, onder d), tweede streepje, van bijlage II, dat in de beschikking van de Commissie tot goedkeuring van dat project en tot verlening van de bijstand, de uiterste datum voor de voltooiing van de werkzaamheden en voor de uitvoering van de betalingen voor het project worden aangegeven.

65 Dienaangaande volgt uit artikel D, lid 1 en lid 2, onder d), van bijlage II, uit artikel 8, lid 2, onder b), i), van verordening nr. 1386/2002 alsmede uit artikel 5, lid 1, en artikel 8 van verordening nr. 16/2003, dat in diezelfde beschikking van de Commissie de einddatum wordt aangegeven waarop de uitgaven van het betrokken project voor subsidie in aanmerking komen, welke einddatum betrekking heeft op de betalingen die worden gedaan door de instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het project.

66 Hieruit volgt dat wanneer de einddatum is verstreken die de Commissie heeft vastgesteld voor de voltooiing van de werkzaamheden en de uitvoering van de betalingen van de daarmee samenhangende subsidiabele uitgaven, genoemd in de punten 64 en 65 van dit arrest, dat project moet worden aangemerkt als definitief afgesloten in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95, behoudens een eventuele verlenging bij een nieuwe beschikking in die zin van de Commissie.

67 In casu volgt uit punt 31 van dit arrest dat de Commissie in haar beschikking van 27 december 2004 de datum van 31 december 2008 had aangegeven als einddatum van het project in het hoofdgeding en als einddatum voor de subsidiabiliteit van de daarmee verband houdende uitgaven. Dit betekent dat ervan moet worden uitgegaan dat het project in het hoofdgeding op 31 december 2008 definitief was afgesloten in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95.

68 In dit verband moet worden gepreciseerd dat de „definitieve afsluiting van het programma” in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95 niet noodzakelijkerwijs betekent dat alle eventuele onregelmatigheden die bij de uitvoering van dat programma zijn begaan, zijn verjaard. Dit is alleen het geval voor onregelmatigheden die meer dan vier jaar vóór de

„definitieve afsluiting van het programma" zijn beëindigd, welke, bij gebreke van stuiting van de verjaring om één van de redenen genoemd in artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 2988/95, onmiddellijk zijn verjaard wanneer die afsluiting heeft plaatsgevonden.

69 Met andere woorden, de verjaringstermijn voor „meerjarige programma's", zoals voorzien in artikel 3, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95, kan, zoals de Commissie in haar opmerkingen betoogt, de verjaringstermijn alleen verlengen, maar niet verkorten.

70 Gelet op het voorgaande, moet op de derde vraag worden geantwoord:

— Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 moet aldus worden uitgelegd dat de verjaringstermijn voor een onregelmatigheid die is begaan in het kader van een „meerjarig programma", zoals het project in het hoofdgeding, begint te lopen vanaf de dag waarop de betrokken onregelmatigheid is begaan, overeenkomstig artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95, met dien verstande dat wanneer het een voortdurende of voortgezette onregelmatigheid betreft, de verjaringstermijn begint te lopen vanaf de dag waarop de onregelmatigheid is geëindigd, overeenkomstig artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95.

— Voorts moet een „meerjarig programma" als „definitief afgesloten" in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95 worden aangemerkt, op de voor dat programma voorziene einddatum, volgens de daarvoor geldende regels. Meer bepaald moet een door verordening nr. 1164/94 geregeld meerjarig programma als „definitief afgesloten" in de zin van die bepaling worden aangemerkt, op de datum die in de beschikking van de Commissie tot goedkeuring van dat project is aangegeven als uiterste datum voor de voltooiing van de werkzaamheden en voor de uitvoering van de betalingen van de daarmee samenhangende subsidiabele uitgaven, onverminderd een eventuele verlenging bij een nieuwe beschikking in die zin van de Commissie.

Kosten

71 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

1) Een project zoals het project dat in het hoofdgeding aan de orde is, dat bestaat in de ontwikkeling van een afvalbeheersysteem in een bepaalde regio en waarvan de uitvoering zich over meerdere jaren zou uitstrekken en werd gefinancierd met middelen van de Europese Unie, valt onder het begrip „meerjarig programma" in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, 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.

2) Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 moet aldus worden uitgelegd dat de verjaringstermijn voor een onregelmatigheid die is begaan in het kader van een „meerjarig programma", zoals het project dat in het hoofdgeding aan de orde is, begint te lopen vanaf de dag waarop de betrokken onregelmatigheid is begaan, overeenkomstig artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95, met dien verstande dat wanneer het een „voortdurende of voortgezette" onregelmatigheid betreft, de verjaringstermijn begint te lopen vanaf de dag waarop de onregelmatigheid is geëindigd, overeenkomstig artikel 3, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 2988/95.

Voorts moet een „meerjarig programma” als „definitief afgesloten” in de zin van artikel 3, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, van verordening nr. 2988/95 worden aangemerkt, op de voor dat programma voorziene einddatum, volgens de daarvoor geldende regels. Meer bepaald moet een meerjarig programma dat wordt geregeld door verordening (EG) nr. 1164/94 van de Raad van 16 mei 1994, tot oprichting van een Cohesiefonds, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1264/1999 van de Raad van 21 juni 1999 en bij verordening (EG) nr. 1265/1999 van de Raad van 21 juni 1999, en bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond, als „definitief afgesloten” in de zin van die bepaling worden aangemerkt, op de datum die in de beschikking van de Europese Commissie tot goedkeuring van dat project is aangegeven als uiterste datum voor de voltooiing van de werkzaamheden en voor de uitvoering van de betalingen van de daarmee samenhangende subsidiabele uitgaven, onverminderd een eventuele verlenging bij een nieuwe beschikking in die zin van de Commissie.

ondertekeningen