

Zaak C-448/20

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

22 september 2020

Verwijzende rechter:

Supremo Tribunal Administrativo (Portugal)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

1 juli 2020

Appellant:

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)

Geappelleerden:

BD

Autoridade Tributária e Aduaneira (belasting- en douanediens, Portugal)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend in het kader van een procedure tussen het Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P. (instituut voor de financiering van landbouw en visserij, Portugal; hierna: „IFAP”) en BD. In die procedure komt het IFAP op tegen de beslissing tot toewijzing, wegens het verstrijken van de verjaringstermijn van vier jaar, van het verzet [in rechte] tegen de executieprocedure die het had ingesteld tegen geappelleerden met betrekking tot schulden wegens steun die deze laatsten ten onrechte hadden ontvangen in het kader van het Operationele Programma - AGRIS.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

In de onderhavige zaak moet worden vastgesteld of het verzet [in rechte] in een executieprocedure de passende rechtsgang is om kennis te nemen van de verjaring van procedures tot terugbetaling van ten onrechte ontvangen financiële steun en zo ja, welke termijn en berekeningsregels van toepassing zijn gelet op het bepaalde in 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.

Prejudiciële vragen

1. Staat artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 in de weg aan een nationale regeling krachtens welke het de taak van de begunstigde van een subsidie is om bij de bevoegde rechter een bestuursrechtelijk beroep in te stellen tegen het besluit waarbij op grond dat er zich een onregelmatigheid heeft voorgedaan, terugbetaling wordt gelast van de aldus ten onrechte ontvangen bedragen, op straffe dat het besluit definitief wordt [...] indien het tardief wordt ingesteld (dat wil zeggen wanneer de begunstigde niet tijdig gebruik maakt van de verweermiddelen waarin zijn nationale recht voorziet) en dat het ten onrechte uitbetaalde bedrag derhalve kan worden teruggevorderd overeenkomstig de in het nationale recht vastgestelde vereisten en termijnen?

2. Staat artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95 in de weg aan een nationale regeling krachtens welke de begunstigde van een subsidie zich niet kan beroepen op het verstrijken van de termijn van vier of acht jaar tijdens de tegen hem ingestelde gerechtelijke procedure van gedwongen tenuitvoerlegging, aangezien hierover alleen kan worden geoordeeld in het kader van het bestuursrechtelijk beroep tegen het besluit waarbij op grond dat er een onregelmatigheid is vastgesteld, terugbetaling wordt gelast van de aldus ten onrechte ontvangen bedragen?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen

Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen: artikel 3.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Decreto-Lei n. 163-A/2000, de 27 de julho - Estabelece as regras gerais de aplicação do Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural (POADR/Programa), bem como da componente agrícola dos programas operacionais de âmbito regional do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA III) (wetsbesluit nr. 163-A/2000 van 27 juli 2000 tot vaststelling van de algemene

regels voor de toepassing van het Operationele Programma voor Landbouw en Plattelandsontwikkeling (OPLPO/Programma) en van het agrarische element van de regionale operationele programma's van het derde Communautaire Bestek - CB III)

„Artikel 11

Eenzijdige beëindiging of wijziging van de overeenkomst door het IFADAP

1. Het IFADAP kan de overeenkomsten eenzijdig beëindigen indien de begunstigde een van zijn verplichtingen niet nakomt of wanneer, om een aan de begunstigde toe te schrijven reden, niet of niet meer is voldaan aan een van de voorwaarden voor de toekenning van de steun.
2. In geval van niet-nakoming kan het IFADAP de overeenkomst, en met name het steunbedrag, ook eenzijdig wijzigen, wanneer dit gerechtvaardigd is in het licht van de voorwaarden waaronder het project daadwerkelijk is uitgevoerd of wanneer er geen of onvoldoende bewijsstukken zijn.

Artikel 12

Terugbetaling van de steun en kosten

1. Bij beëindiging van de overeenkomst door het IFADAP, moet de begunstigde de ontvangen steunbedragen terugbetalen, vermeerderd met de wettelijke rente vanaf de datum waarop die bedragen hem ter beschikking zijn gesteld, onverminderd de mogelijkheid dat hem andere sancties waarin de wet voorziet worden opgelegd.
2. De in het voorgaande lid bedoelde terugbetaling moet plaatsvinden binnen vijftien dagen na kennisgeving van de beëindiging van de overeenkomst, met dien verstande dat de begunstigde daarvan uitdrukkelijk in kennis moet worden gesteld.
3. Indien de begunstigde de terugbetaling niet binnen de in het voorgaande lid gestelde termijn verricht, wordt het verschuldigde bedrag vermeerderd met een vertragingsrente van 2 % vanaf de datum waarop die termijn verstrijkt totdat de terugbetaling daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.
4. In het in het voorgaande lid bedoelde geval moet de begunstigde aan IFADAP ook de kosten van de buitengerechtelijke invordering van de verschuldigde bedragen betalen, ten belope van 10 % van de totale waarde van de door de begunstigde ontvangen bedragen.
5. Het bepaalde in de voorgaande leden is van toepassing bij de eenzijdige wijziging van de overeenkomst waaruit de verplichting tot terugbetaling van de ontvangen bedragen voortvloeit, waarbij het in lid 4 vastgestelde percentage wordt toegepast op het terug te betalen bedrag. [...]

Artikel 15

Executoriale titels

De door het IFADAP uitgegeven schuldcertificaten zijn executoriale titels. [...]"

Decreto-Lei n. 4/2015 de 7 de janeiro — Aprova o Código do Procedimento Administrativo (wetsbesluit nr. 4/2015 van 7 januari 2015 tot goedkeuring van het wetboek bestuursprocesrecht)

„Artikel 163

Vernietigbare handelingen en regeling inzake vernietigbaarheid

1. Bestuurshandelingen die zijn vastgesteld in strijd met toepasselijke beginselen of rechtsregels op de schending waarvan geen andere sanctie staat, zijn vernietigbaar.
2. Een vernietigbare handeling brengt rechtsgevolgen teweeg die met terugwerkende kracht ongedaan kunnen worden gemaakt bij een vernietigingsbeslissing van de bestuursrechter of bij een intrekkingbesluit van de bestuursinstantie zelf.
3. Tegen vernietigbare handelingen kan binnen de wettelijke termijnen worden opgekomen bij de bestuursinstantie zelf of bij de bevoegde bestuursrechters. [...]

Artikel 179

Executie van financiële verbintenissen

1. Wanneer krachtens een bestuurshandeling een geldbedrag moet worden gestort aan of op bevel van een publiekrechtelijk rechtspersoon, en dat bedrag niet binnen de gestelde termijn vrijwillig wordt betaald, wordt de executieprocedure ingeleid waarin is voorzien in het fiscaal procesrecht.
2. Daartoe geeft de bevoegde instantie overeenkomstig de wettelijke bepalingen een certificaat met de kracht van een uitvoerbare titel af dat zij samen met het administratieve dossier overlegt aan de bevoegde dienst binnen de belastingadministratie."

Decreto-Lei n. 214-G/2015, de 2 de outubro — Código do Processo nos Tribunais Administrativos (wetsbesluit nr. 214-G/2015 van 2 oktober 2015, wetboek bestuursprocesrecht)

„Artikel 58

Termijnen

1. Behoudens andersluidende wettelijke bepaling geldt voor het instellen van een bestuursrechtelijk beroep tegen nietige handelingen geen termijn, terwijl voor het instellen van beroep tegen vernietigbare handelingen de volgende termijnen in acht moeten worden genomen:

- a) één jaar, indien het beroep wordt ingesteld door het openbaar ministerie;
- b) drie maanden, in alle overige gevallen.

2. Onverminderd het bepaalde in lid 4 van artikel 59, worden de in het voorgaande lid vastgestelde termijnen berekend overeenkomstig het bepaalde in artikel 279 van het burgerlijk wetboek.

3. Na afloop van de in lid 1, onder b), gestelde termijn, wordt het beroep ontvankelijk verklaard:

- a) wanneer er sprake is van een gerechtvaardigde belemmering, overeenkomstig het bepaalde in het burgerlijke procesrecht;
- b) indien het wordt ingesteld binnen een termijn van drie maanden nadat de fout is rechtgezet, wanneer met inachtneming van het beginsel van hoor en wederhoor wordt aangetoond dat in het concrete geval van een normaal zorgvuldige burger niet kon worden verlangd dat hij het beroep tijdig zou instellen omdat de houding van de bestuursinstantie hem op het verkeerde been had gezet, of
- c) wanneer de vertraging, niet meer dan een jaar na de datum waarop de handeling is verricht of bekendgemaakt, indien bekendmaking verplicht is, als gerechtvaardigd moet worden beschouwd in het licht van de dubbelzinnigheid van het toepasselijke regelgevingskader of de bestaande moeilijkheden, in het concrete geval, om de handeling waartegen kan worden opgekomen te bepalen of aan te merken als bestuurshandeling of als regel.”

Decreto-Lei n. 433/99 de 26 de outubro — Aprova o Código de Procedimento e de Processo Tributário (wetsbesluit nr. 433/99 van 26 oktober 1999 tot goedkeuring van het wetboek fiscaal procesrecht)

„Artikel 148

Werkingssfeer van de executieprocedure

1. De executieprocedure beoogt de gedwongen invordering van de volgende schulden: [...]

2. In het kader van een executieprocedure kunnen in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet ook worden ingevorderd:

- a) andere schulden ten aanzien van de staat of andere publiekrechtelijke rechtspersonen die krachtens een bestuurshandeling moeten worden betaald;

- b) terugbetalingen of terugvorderingen.

Artikel 204

Gronden voor verzet tegen executie

1. Verzet tegen executie kan uitsluitend zijn gebaseerd op de volgende gronden: [...]

- d) verjaring van de schuld die wordt geëxecuteerd.”

Korte beschrijving van de feiten en het hoofdgeding

- 1 Op 13 juli 2011 heeft het IFAP het besluit tot eenzijdige ontbinding van de overeenkomst tot toekenning van steun in het kader van de regionale operationele programma's - maatregel Agris, die werd gesloten op 20 april 2004, betekend aan BD en terugbetaling van het verschuldigde bedrag gevorderd.
- 2 Op 16 december 2015 heeft de belastingdienst een executieprocedure ingesteld tegen BD.
- 3 Op 21 december 2015 is BD opgeroepen om in de procedure te verschijnen uit hoofde van het „schuldcertificaat”. Op 31 mei 2006 heeft het IFAP vastgesteld dat BD onregelmatigheden had begaan bij de uitvoering van de overeenkomst die zij met het IFAP had gesloten, door zonder toestemming de goedgekeurde investering te wijzigen. BD is hiervan op 12 december 2006 in kennis gesteld. Op 20 december 2006 heeft BD bezwaar ingediend.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 1 Volgens het IFAP heeft de Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela (bestuurs- en belastingrechter Mirandela, Portugal) in zijn vonnis van 16 april 2018 het verzet van BD op grond van de verjaring van de administratieve procedure ten onrechte toegewezen en die verjaring verward met de verjaring van de termijn voor de invordering van de schuld. Deze was in de rechtsorde verankerd aangezien het definitieve besluit van het IFAP niet in rechte was aangevochten. De verjaring van de procedure had voor de bestuursrechter moeten zijn aangevoerd, maar dat is niet gebeurd.
- 2 Het door BD uit hoofde van het definitieve besluit aan het IFAP verschuldigde bedrag vloeit voort uit een bestuurshandeling die is vastgesteld door een overheidsinstelling die niet tot de belastingdienst behoort. Bij gebreke van een specifieke wettelijke termijn is derhalve de in het burgerlijk wetboek vastgestelde termijn van twintig jaar van toepassing.
- 3 Bovendien stelt het IFAP dat de termijn van vier jaar waarin artikel 3, lid 1, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad betreffende de bescherming

van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen voorziet en die in casu van toepassing is, ruimschoots is overschreden aangezien de gestelde onregelmatigheden vóór 31 december 2004 zijn begaan en de ontbinding van de overeenkomst, samen met de vordering tot terugbetaling van de steun, op 13 september 2011 is betekend.

- 4 Gelet op de datum waarop het schuldcertificaat voor de invordering van het steunbedrag is afgegeven en de datum waarop geappelleerde is opgeroepen om te verschijnen in de executieprocedure, namelijk december 2015, is ook de verjaringstermijn van acht jaar waarin voornoemde bepaling voorziet en die in casu eveneens van toepassing is, al lang verstreken.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 1 In de eerste plaats vraagt het **IFAP** zich af of de belastingrechter in het kader van het verzet tegen een executieprocedure bevoegd is om kennis te nemen van de verjaring van de terugvorderingsprocedure waarin artikel 3, lid 1, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 voorziet. Volgens het IFAP gaat het hier om een administratieve en niet om een fiscale schuld. Om na te gaan of de belastingrechter bevoegd is, moet derhalve eerst worden vastgesteld of het verzet tegen de executie de passende rechtsgang is om in casu de rechterlijke bescherming te waarborgen.
- 2 **BD** heeft de Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela verzocht zich uit te spreken over de rechtmatigheid van de tegen haar ingestelde executieprocedure op grond van de gestelde onrechtmatigheid van de invordering wegens verjaring: **het besluit tot terugvordering van de steun** (dat derhalve een executoire titel uitmaakt) **is vastgesteld op 13 juli 2011**, met andere woorden na afloop van de termijn van vier jaar vanaf de datum waarop het IFAP de onregelmatigheden in de uitvoering van de overeenkomst heeft opgemerkt (**31 mei 2006**).
- 3 Zelfs indien wordt aangenomen dat een geëxecuteerde die geen beroep heeft ingesteld tegen het besluit tot terugvordering van de steun wegens onregelmatigheden zich kan beroepen op de verjaring ervan in het kader van het verzet tegen de executie, is er het probleem van de toe te passen termijn: is het de **termijn van vier jaar vanaf het moment waarop de onregelmatigheid is begaan** (artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95)? Moet aangezien deze termijn niet absoluut is en de rechter die kennisneemt van het verzet tegen de executie onbevoegd is om zich uit te spreken over de bestuurszaak de **termijn van acht jaar vanaf het moment waarop de onregelmatigheid is begaan** (artikel 3, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 2988/95) worden toegepast? Of moet de termijn van drie jaar waarover de bestuursinstantie beschikt om het besluit ten uitvoer te leggen worden opgeteld bij de vastgestelde termijn van acht jaar voor de toepassing van de maatregel omdat het de uitvoering betreft van een bestuurlijk besluit tot terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen (tenuitvoerlegging van de bestuurshandeling), waardoor de volledige verjaring

van de verplichting pas plaatsvindt **elf jaar nadat de onregelmatigheid is begaan** (artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2988/95)?

- 4 Het **Hof** heeft al meermaals geoordeeld dat lid 1 van voornoemd artikel 3 zowel op bestuurlijke maatregelen als op bestuurlijke sancties van toepassing is [zie in die zin onder meer de arresten Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388; **Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb e.a., C-278/07-C-280/07, EU:C:2009:38**; Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230; Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381; Corman, C-131/10, EU:C:2010:825; Glencore Céréales France, C-584/15, EU:C:2017:160; Firma Ernst Kollmer Fleischimport und export, C-59/14, EU:C:2015:660, en Établissement national des produits de l’agriculture et de la mer (FranceAgriMer), C-383/14, EU:C:2015:541]. Ook is het vaste rechtspraak van de Supremo Tribunal Administrativo dat de verjaringstermijn van de in artikel 3, lid 1, van verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 bedoelde procedure inzake het opleggen van sancties en de terugbetaling van onregelmatig ontvangen steun van de Unie op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, vier jaar bedraagt vanaf het moment waarop zowel het handelen of het nalaten dat het Unierecht schendt, als de benadeling van de begroting van de Unie zich heeft voorgedaan, waarbij de verjaringstermijn in ieder geval begint te lopen op de datum waarop het laatste van de feiten zich heeft voorgedaan, met de mogelijkheid om te worden verlengd tot maximaal acht jaar. De lidstaten beschikken na de vaststelling van het besluit tot terugvordering van de posten of tot oplegging van de sanctie nog over drie jaar om dat besluit ten uitvoer te leggen. De lidstaat lijkt derhalve te beschikken over een termijn van maximaal elf jaar om de gedwongen invordering van het ten onrechte betaalde bedrag te verkrijgen, op voorwaarde dat het besluit tot terugvordering uiterlijk binnen de termijn van acht jaar nadat de onregelmatigheid is begaan rechtsgeldig is betekend.
- 5 In het licht van het **Portugese recht** had BD de verjaring van de procedure waarnaar artikel 3, lid 1, van voornoemde verordening nr. 2988/95 verwijst, moeten aanvoeren in een bestuursrechtelijk beroep tegen de handeling die de procedure afsluit, en kan de rechtmatigheid van de executoriale titel niet worden onderzocht in het kader van het verzet tegen een executie, omdat de procedure voor toetsing van de onregelmatigheid, die is afgesloten met de vaststelling van het besluit tot terugvordering van de subsidie, zou zijn verjaard.
- 6 Bijgevolg moet worden vastgesteld of de nationale regeling volgens welke de bestuursrechter niet bevoegd lijkt te zijn om kennis te nemen van de verjaring waarin de verordening van de Unie voorziet, en er geen grond lijkt te bestaan om zich te verzetten tegen de executie, wel verenigbaar is met het Unierecht en, met name, of die regeling niet in strijd is met artikel 3 van verordening nr. 2988/95.

[Voor het geval dat de hierboven geformuleerde vragen (1 en 2) negatief zouden worden beantwoord, stelt de verwijzende rechter nog twee vragen (3 en 4), die niet in het dictum van zijn arrest zijn opgenomen:

3. Moet de verjaringstermijn van drie jaar waarin artikel 3, lid 2, van verordening nr. 2988/95 voorziet, worden beschouwd als een verjaringstermijn voor de schuld die ontstaat door het besluit waarbij op grond dat er zich onregelmatigheden in de financiering hebben voorgedaan, terugbetaling wordt gelast van de aldus ten onrechte ontvangen bedragen? Begint die termijn te lopen op de datum waarop dat besluit is vastgesteld?

4. [Verzet] artikel 3 van verordening nr. 2988/95 zich tegen een nationale regeling volgens welke de termijn van drie jaar voor de verjaring van de schuld die ontstaat door het besluit waarbij op grond dat er zich onregelmatigheden in de financiering hebben voorgedaan, terugbetaling wordt gelast van de aldus ten onrechte ontvangen bedragen, begint te lopen op de datum waarop dat besluit is vastgesteld, moet worden gestuit door de kennisgeving van de inleiding van de executieprocedure met betrekking tot deze bedragen en geschorst blijft tot een definitief of onherroepelijk besluit wordt vastgesteld dat de procedure afsluit in het geval waarin een klacht, een betwisting, een beroep of verzet wordt ingediend, wanneer hierdoor de invordering van de schuld wordt geschorst?]