

**Zaak C-657/23****Verzoek om prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

7 november 2023

**Verwijzende rechter:**

Nejvyšší správní soud (Tsjechië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

4 oktober 2023

**Verzoekende partij:**

M.K.

**Verwerende partij:**

Ministerstvo zemědělství

---

**BESCHIKKING**

De Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter, Tsjechië) heeft in de zaak van verzoekende partij **M.K.**, [omissis] tegen verwerende partij: **Ministerstvo zemědělství** (ministerie van landbouw, Tsjechië), [omissis], na kennis genomen te hebben van het cassatieberoep ingesteld tegen de beslissing van de Městský soud v Praze (rechter in eerste aanleg Praag, Tsjechië) van 24 juni 2021, zaak nr. 14 A 75/2020–55,

**beslist:**

[omissis] het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende prejudiciële vraag te stellen:

**Moet artikel 54, lid 1, van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 [inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 549)] aldus worden uitgelegd dat het recht van de lidstaat om**

**onverschuldigde betalingen van de begunstigde terug te vorderen  
vervalt door het verstrijken van de in deze bepaling gestelde termijn  
van 18 maanden ?**

[omissis]

**Motivering:**

**I. Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Verzoekende partij is een Tsjechische natuurlijke persoon. Op 28 juni 2012 heeft zij een subsidieaanvraag ingediend in het kader van het Program rozvoje venkova ČR, opatření III.1.2 Podpora zakládání podniků a jejich rozvoje (programma voor plattelandontwikkeling van de Tsjechische Republiek, maatregel III.1.2 Steun voor de oprichting en ontwikkeling van ondernemingen; hierna: „programma”) voor een project met de titel „Stavební úprava objektu na podnikání” (aanpassing van een gebouw met het oog op een economische activiteit). Op 13 maart 2013 heeft verzoekende partij een subsidieovereenkomst ondertekend, waarin zij zich ertoe verbonden heeft de regelingen van het programma na te leven. Op basis van het verzoek om uitbetaling van subsidie heeft zij op 7 juli 2015 subsidie ten bedrage van 5 239 422 CZK ontvangen.
- 2 Op 29 april 2016 is bij een onaangekondigde controle van het project vastgesteld dat in het gerenoveerde gebouw geen productie plaatsvond. Er waren op het moment van de controle geen werknemers aanwezig, de bedrijfsruimte voor materiaalopslag was leeg, de apparatuur was niet aangesloten op een stroomvoorziening en een deel van de apparatuur bevond zich in het gebouw van een andere eigenaar op het terrein en in het gebied achter het gebouw. De administratieve autoriteit heeft bovendien vastgesteld dat het serienummer van de compressor niet overeenkwam met het serienummer dat tijdens de controle op 20 april 2015 was vastgesteld. Uit de door de fabrikant van een ventilatie- en filterapparaat verstrekte informatie blijkt dat op het filterapparaat een niet-origineel etiket was aangebracht met het serienummer van een ander apparaat, dat aan een andere klant was verkocht. De bezwaren tegen het proces-verbaal van controle zijn ongegrond verklaard. Bijgevolg heeft de Státní zemědělský intervenční fond (staatsinterventiefonds voor de landbouw; hierna: „fonds”) in zijn bericht van 24 mei 2016 houdende oplegging van een boete aan de begunstigde, vastgesteld dat verzoekende partij de regelingen van het programma had geschonden, hetgeen een verlaging van de subsidie met 100 procent tot gevolg had. Op 12 september 2016 bevestigde de herzieningscommissie van verwerende partij het standpunt van het fonds. De vertegenwoordiger van verzoekende partij is [omissis] definitief schuldig bevonden aan een bijzonder ernstig strafbaar feit, namelijk subsidiefraude.
- 3 Op 27 maart 2018 is een administratieve procedure ingeleid om terugbetaling van de subsidie te gelasten overeenkomstig § 11a zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (wet

inzake het staatsinterventiefonds voor de landbouw en tot wijziging van een aantal andere wetten) in de op het geding toepasselijke versie, hierna: „fondsenwet”, gelezen in samenhang met verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (hierna „verordening (EG) nr. 1306/2013”). Op 11 juni 2018 heeft het fonds verzoekende partij bevolen de in het kader van het programma uitgekeerde subsidie ten bedrage van 5 239 422 CZK terug te betalen. Op 7 mei 2020 heeft verwerende partij het bezwaar van verzoekende partij tegen het besluit van het fonds verworpen.

- 4 Bij de beslissing op het beroep tegen het bestreden besluit van de verwerende partij, is de Městský soud v Praze ingegaan op de exceptie van verjaring (verval) van het recht van de staat om van verzoekende partij de subsidie terug te vorderen, omdat die terugvordering door de staat is ingesteld na het verstrijken van de termijn van 18 maanden bedoeld in artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013. De rechter in eerste aanleg is tot de conclusie gekomen dat de staat de subsidie weliswaar na het verstrijken van de in artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 gestelde termijn van verzoekende partij heeft teruggevorderd, maar dat niet kan worden aangenomen dat de niet-inachtneming van deze termijn het recht van de staat om de subsidie van de begunstigde terug te vorderen, deed vervallen. Volgens de rechter in eerste aanleg is de in artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 gestelde termijn geen vervaltermijn, maar slechts een termijn van orde. Met dit standpunt, is deze rechter afgeweken van de rechtsopvatting die is verwoord in de beslissing van de negende kamer van de Nejvyšší správní soud van 9 augustus 2018, zaak nr. 9 Afs 280/2017-57, volgens welke de termijn een vervaltermijn is.
- 5 Bij de toetsing van de beslissing van de Městský soud v Praze, heeft de vijfde kamer van de Nejvyšší správní soud beslist de zaak naar een uitgebreide rechtsprekende formatie te verwijzen. De vijfde kamer was het eens met de redenering van de Městský soud v Praze. Zij heeft erop gewezen dat de negende kamer in haar beslissing in zaak nr. 9 Afs 280/2017-57 weliswaar heeft geoordeeld dat de in artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 vastgestelde termijn een vervaltermijn is, maar niet heeft gemotiveerd hoe zij tot die conclusie is gekomen. De vijfde kamer heeft aangenomen dat de historische, letterlijke, teleologische en systemische uitlegging van artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 geen andere conclusie toeliet dan dat de termijn van 18 maanden voor terugvordering van de onverschuldigde betalingen van de begunstigde een termijn van orde is, dat wil zeggen dat de lidstaat ook na het verstrijken van die termijn het recht heeft om de onverschuldigde betalingen terug te vorderen.
- 6 [omissis] [Uit punt 50 van het arrest in zaak nr. 9 Afs 280/2017-57 blijkt duidelijk dat de negende kamer artikel 54 van verordening nr. 1306/2013 beschouwt als een bepaling die voorziet in het verval van het recht van een lidstaat om de ten onrechte toegekende subsidie terug te vorderen van de begunstigde]. De vijfde

kamer is daarentegen van oordeel dat de lidstaat ook na het verstrijken van deze termijn de onverschuldigde betalingen kan terugvorderen.

- 7 [omissis] [Motivering van de verwijzing van de zaak naar een kamer van de Nejvyšší správní soud in uitgebreide samenstelling].

## II. Aangevoerde bepalingen van Unierecht en nationaal recht

- 8 In het Tsjechische rechtsstelsel is de beperking in de tijd van de procedure voor de terugbetaling van ten onrechte ontvangen subsidie opgenomen in artikel 11a van de fondsenwet. Tot en met 31 december 2014 luidde § 11a, lid 3, van de fondsenwet als volgt: „Het Fonds legt bij besluit de terugbetaling van subsidie en de betaling van sancties op, vordert betalingen terug en neemt andere maatregelen met betrekking tot de nakoming van deze verplichtingen. Het Fonds start de terugvorderingsprocedure uiterlijk in het kalenderjaar dat volgt op de aanvankelijke vaststelling van de onregelmatigheid, overeenkomstig rechtstreeks toepasselijke wetgevende handelingen van de Europese Gemeenschap<sup>22)</sup>.” Voetnoot 22 bij deze versie verwees naar verordening nr. 1290/2005. In de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 oktober 2017 bevatte de fondsenwet geen termijnbeperkingen (voor subsidie die niet uitsluitend uit nationale bronnen werd verleend). Volgens § 11a, lid 1, van de fondsenwet gold alleen dat „in geval van een onverschuldigde betaling van subsidie die geheel of gedeeltelijk wordt gedekt door middelen uit de begroting van de Europese Unie, het fonds handelt overeenkomstig de rechtstreeks toepasselijke wetgevingshandelingen van de Europese Unie<sup>22)</sup> en overeenkomstig deze wet”. Voetnoot 22 bij deze versie somde verschillende verordeningen van Unierecht op, waaronder verordening nr. 1306/2013 (zonder verwijzing naar enige specifieke bepaling). Bij wijzigingswet nr. 295/2017 is het met ingang van 1 november 2017 de volgende zin toegevoegd aan § 11a, lid 1, van de fondsenwet: „Het Fonds opent de procedure voor de terugvordering van subsidies uiterlijk tien jaar na de datum van betaling ervan.” Op het tijdstip van uitbetaling van de subsidie (7 juli 2015) bestond er in de Tsjechische rechtsorde dus geen tijdslimiet die uitdrukkelijk betrekking had op de verplichting om de onverschuldigde betalingen van de subsidieontvanger terug te vorderen.
- 9 Artikel 3 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 (hierna: „verordening nr. 2988/95”) luidt:

„1. 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.

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.”

- 10 Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) geldt de verjaringstermijn van artikel 3, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 2988/95 niet alleen voor het opleggen van administratieve sancties, maar ook voor andere administratieve maatregelen (zie arrest van het Hof van 3 september 2015, [Sodiaal International], C-383/14, ECLI:EU:C:2015:541, punten 20-32).
- 11 Artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 bepaalt: „De lidstaten vorderen onverschuldigde betalingen die verband houden met onregelmatigheden of nalatigheden, terug van de begunstigde binnen 18 maanden na de goedkeuring en, indien van toepassing, de ontvangst door het betaalorgaan of het voor de terugvordering verantwoordelijke orgaan van een controlerapport of een soortgelijk document waarin wordt verklaard dat er een onregelmatigheid of nalatigheid heeft plaatsgevonden. De desbetreffende bedragen worden op het moment van het verzoek tot terugbetaling opgenomen in het debiteurenboek van het betaalorgaan.”

### III. Analyse van de prejudiciële vraag

- 12 Het staat aan de kamer in uitgebreide samenstelling om zich uit te spreken over de vraag of het zonder meer verstrijken van de termijn van artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 tot gevolg heeft dat het recht van de staat om van de subsidieontvanger onverschuldigde betalingen terug te vorderen, vervalt.
- 13 [omissis]

- 14 De zaak is met het oog op uitlegging van artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 verwezen naar een kamer in uitgebreide samenstelling, welke zich bevoegd heeft verklaard om op deze zaak te beslissen. Tegelijkertijd is deze kamer, gelet op de aard van de rechtsvraag, tot de conclusie gekomen dat is voldaan aan de voorwaarden voor haar verplichting om zich overeenkomstig artikel 267, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie tot het Hof van Justitie te wenden.
- 15 De eerste aanwijzing die tot deze conclusie leidt, is dat twee verschillende kamers van de Nejvyšší správní soud verschillende standpunten hebben ingenomen over dezelfde kwestie van Unierecht, zonder dat het duidelijk is dat een van beide een rechtsopvatting is die kennelijk onjuist is of die later zou worden herzien. Het is de kamer in uitgebreide samenstelling evenmin bekend of de kwestie van de uitlegging van artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013, voor zover zij relevant is voor de bij de Nejvyšší správní soud aanhangige zaak, door de rechtspraak van het Hof van Justitie is beslecht.
- 16 De belangrijkste reden om de prejudiciële vraag te stellen is echter de aard van de betrokken rechtsvraag. De Grote Kamer van het Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 6 oktober 2021, C-561/19, Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi, ECLI:EU:C:2021:799, punt 48, namelijk opgemerkt: „Het feit dat een bepaling van Unierecht op een andere manier of op meerdere, verschillende manieren kan worden gelezen, volstaat evenwel niet om aan te nemen dat er redelijke twijfel bestaat over de juiste uitlegging van die bepaling wanneer geen van deze verschillende lezingen voor de betrokken nationale rechter voldoende aannemelijk lijkt, met name gelet op de context en het doel van die bepaling en de regeling waarvan zij deel uitmaakt.” In punt 49 heeft de Grote kamer daaraan toegevoegd: „Doen de rechterlijke instanties van een lidstaat of van verschillende lidstaten echter uiteenlopende uitspraken over de uitlegging van een op het hoofdgeding toepasselijke bepaling van het Unierecht en wordt de nationale rechterlijke instantie die in laatste aanleg uitspraak doet hiervan in kennis gebracht, dan moet deze rechterlijke instantie bijzonder zorgvuldig te werk gaan bij de beoordeling of er redelijkerwijs toch geen twijfel bestaat over de juiste uitlegging van de betrokken bepaling van Unierecht en met name rekening houden met het doel van de prejudiciële procedure, namelijk een uniforme uitlegging van het Unierecht verzekeren.”
- 17 Anders dan de verwijzende vijfde kamer, die de betrokken rechtsvraag als een acte clair beschouwt en anders uitlegt dan de negende kamer, is de kamer in uitgebreide samenstelling er niet van overtuigd dat een van de door haar overwogen uitleggingsopties als duidelijk, betrouwbaar en zonder redelijke twijfel kennelijk overtuigender kan worden beschouwd dan de andere.
- 18 De door de vijfde kamer voorgestane uitleggingsoptie is echter verdedigbaar, zodat op basis van deze optie kan worden geconcludeerd dat het recht van de lidstaat om van de begunstigde de onverschuldigde betalingen terug te vorderen niet vervalt door het verstrijken van de termijn van artikel 54, lid 1, van

verordening nr. 1306/2013. De hierna uiteengezette argumenten staven deze conclusie.

- 19 Verordening nr. 1306/2013 bepaalt niet uitdrukkelijk dat het verstrijken van de in artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 gestelde termijn het recht van de lidstaat om van de begunstigde de onverschuldigde betalingen terug te vorderen, doet vervallen. Dit onderscheidt de beperking in de tijd van artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 van die van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 2988/95, waar de verjaringstermijn met betrekking tot procedures wegens onregelmatigheden uitdrukkelijk wordt genoemd. In dit verband verwijst overweging 39 van verordening nr. 1306/2013 uitdrukkelijk naar de toepassing van verordening nr. 2988/95 wat het opsporen en aanpakken van onregelmatigheden betreft. Uit deze logica volgt dat verordening nr. 2988/95 ook van toepassing is op het opsporen en aanpakken van onregelmatigheden in het kader van verordening nr. 1306/2013. Zij bevat een alomvattende regeling van verjaringstermijnen voor procedures ter vervolging van onregelmatigheden, daaronder begrepen de voorwaarden voor stuiting van de verjaring, het uiterste tijdstip waarop de termijn moet verstrijken en de mogelijkheid voor de lidstaten om af te wijken van de in de verordening vastgestelde duur van de verjaringstermijn. Derhalve kan worden betoogd dat indien de in artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 bedoelde beperking in de tijd een bijzondere regeling was, deze bijzondere verhouding uitdrukkelijk zou worden omschreven in verordening nr. 1306/2013 en duidelijk zou worden gemaakt dat de alomvattende regeling van beperkingen in de tijd in verordening nr. 2988/95 niet van toepassing is of slechts van toepassing is op een specifiek deel.
- 20 De beperking in de tijd voor de naleving door de lidstaten van hun verplichtingen krachtens artikel 54, lid 1, van verordening 1306/2013 regelt de relatie tussen de lidstaat en de Europese Unie en niet die tussen de lidstaat en het individu. Overeenkomstig artikel 55 en artikel 56 van verordening nr. 1306/2013 zijn de in verband met onregelmatigheden of nalatigheden teruggevorderde bedragen, met inbegrip van de desbetreffende rente, ontvangsten die worden geïnd in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), of in voorkomend geval het overeenkomstige programma van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Indien deze kredieten niet worden gebruikt, worden zij teruggestort in de begroting van de Europese Unie. Aangezien de teruggevorderde bedragen inkomsten vormen voor het ELGF en het ELFPO, is het in het belang van een goede begrotingsplanning van deze fondsen voor de volgende jaren en van de inachtneming van de voor elk fonds vastgestelde jaarlijkse maxima, dat onverschuldigde betalingen worden teruggevorderd binnen een redelijke termijn vanaf het moment waarop onregelmatigheden of nalatigheden zijn ontdekt die een verzoek om terugbetaling bij de begunstigde rechtvaardigen.
- 21 Het aspect van de opname van teruggevorderde onverschuldigde betalingen in de financiële programmering van de Europese Unie is ook te vinden in artikel 54, lid 2, van verordening 1306/2013, dat bepaalt dat, indien geen inning van de

onverschuldigde uitgaven heeft plaatsgevonden binnen vier jaar na de datum van de terugvordering of binnen acht jaar na die datum, de financiële gevolgen van de niet-inning voor 50 % door de betrokken lidstaat worden gedragen, en voor 50 % door de begroting van de Unie. Indien de lidstaten echter niet binnen de in artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 vastgestelde termijn de terugvordering van onverschuldigde betalingen hebben geëist, kan de Europese Commissie een maatregel vaststellen waarbij de Europese Unie wordt uitgesloten van een bijdrage aan de financiële gevolgen van het niet terugvorderen van onverschuldigde betalingen.

- 22 De in verordening nr. 1306/2013 vervatte regeling inzake de terugvordering van onverschuldigde betalingen lijkt dus te beogen te waarborgen dat de lidstaten de onverschuldigde betalingen binnen een redelijke termijn terugvorderen, aangezien de Europese Commissie deze als ontvangsten uit het ELGF of de overeenkomstige ELFPO-programma's kan meerekenen. Indien daarentegen een dergelijke berekening achteraf onjuist blijkt te zijn omdat de onverschuldigde betalingen niet binnen een redelijke termijn zijn ingevorderd, worden de financiële gevolgen van een dergelijke gebeurtenis gelijkelijk verdeeld tussen de lidstaat en de Europese Unie. Dit is echter slechts het geval op voorwaarde dat de lidstaat zijn verplichting is nagekomen om de onverschuldigde betalingen onverwijld van de begunstigde terug te vorderen.
- 23 Uit het voorgaande volgt echter nog niet ondubbelzinnig dat de lidstaat na het verstrijken van die termijn niet gerechtigd is om onverschuldigde betalingen van de begunstigde te blijven terugvorderen. Ter ondersteuning van dit standpunt kan ook worden verwezen naar de formulering in overweging 37 van verordening nr. 1306/2013, namelijk dat het „[i]n sommige gevallen van nalatigheid van de lidstaat [omissis] [...] gerechtvaardigd [moet zijn] die lidstaat het totale bedrag in rekening te brengen”. De financiële gevolgen van het niet binnen een redelijke termijn terugvorderen van onverschuldigde betalingen zijn dus slechts volledig aan de lidstaat toe te rekenen wegens een nalatigheid van de lidstaat die tot gevolg heeft dat de onverschuldigde betalingen niet binnen een redelijke termijn worden teruggevorderd, en niet omdat het recht om van de begunstigde de onverschuldigde betaling terug te vorderen vervalst. Subsidiair kan ook worden opgemerkt dat hoewel volgens artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013, wat betreft de verplichting van de lidstaten om van de begunstigde de onverschuldigde betalingen terug te vorderen, „de lidstaten [onverschuldigde betalingen] [omissis] [terugvorderen] van de begunstigde”, het in overweging 37 heet dat „de lidstaten onverschuldigde bedragen van de begunstigde [dienen terug te vorderen] binnen een termijn van 18 maanden [omissis]”. In de preambule wordt geen gebiedende wijs gebruikt, maar [in bijvoorbeeld de Franse en de Engelse taalversie] de voorwaardelijke wijs, waarmee vaak een verzoek wordt geformuleerd of maatregelen worden aanbevolen die in bepaalde situaties ten uitvoer kunnen, maar niet noodzakelijkerwijs moeten worden gelegd. Ook op grond van taalkundige argumenten kan dus worden verdedigd dat artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 een aanbeveling tot optreden verwoordt en dat het



wenselijk is dat dit optreden op de beschreven wijze plaatsvindt, maar dat niet is uitgesloten dat ook op andere manieren plaatsvindt.

- 24 In dit verband is het echter ook mogelijk om in de rechtspraak van het Hof van Justitie en het Gerecht standpunten te vinden die aldus kunnen worden begrepen dat zij indirect twijfel doen rijzen over de hierboven uiteengezette uitleggingsoptie.
- 25 In zijn arrest van 8 mei 2019, *Järvelaev*, C-580/17, ECLI:EU:C:2019:391, heeft het Hof van Justitie de verplichtingen van een lidstaat uitgelegd wanneer blijkt dat door middel van steun onregelmatigheden zijn begaan. In de punten 94 tot en met 97 heeft het Hof verklaard [omissis]:

„94 Met zijn zevende vraag wenst de verwijzende rechter dus allereerst te vernemen of artikel 56, eerste alinea, van verordening nr. 1306/2013 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de inleiding van een procedure voor de terugvordering van een onrechtmatig betaalde subsidie binnen vijf jaar na het financieringsbesluit van de beheersautoriteit. Ook wenst de verwijzende rechter te vernemen of deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen de voortzetting van een dergelijke terugvorderingsprocedure wanneer de subsidieontvanger de inbreuk die aanleiding gaf tot de procedure in de loop van die procedure opheft.

95 Wat in de eerste plaats de mogelijkheid voor een lidstaat betreft om binnen vijf jaar na uitbetaling van het laatste deel van de subsidie een procedure voor de terugvordering van een onrechtmatig betaalde subsidie in te stellen, zij eraan herinnerd dat een lidstaat die een onregelmatigheid constateert, krachtens artikel 54, lid 1, en artikel 56, eerste alinea, van verordening nr. 1306/2013, verplicht is om de onrechtmatig betaalde subsidie terug te vorderen. De lidstaat dient met name terugvordering bij de begunstigde te eisen binnen 18 maanden nadat een controleverslag of een soortgelijk document waaruit blijkt dat er sprake was van een onregelmatigheid, is goedgekeurd, en, in voorkomend geval, door het betaalorgaan of het voor de terugvordering verantwoordelijke orgaan is ontvangen.

96 Hieruit volgt dat de lidstaten die subsidie zo snel mogelijk kunnen en, in het belang van een gezond financieel beheer van Uniegelden, moeten terugvorderen. Het feit dat de terugbetaling binnen vijf jaar na het financieringsbesluit van de beheersautoriteit wordt gevorderd, doet derhalve geen afbreuk aan die terugvordering.

97 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of het Unierecht zich verzet tegen een terugvorderingsprocedure wanneer de subsidieontvanger de inbreuk die aanleiding gaf tot de procedure in de loop van de procedure opheft, moet, zoals de Commissie ook heeft aangegeven, worden opgemerkt dat, indien de subsidieontvanger de mogelijkheid wordt geboden om in de loop van de gerechtelijke procedure inzake de terugvordering een onregelmatigheid in de

uitvoering van de actie te herstellen, die mogelijkheid ertoe kan leiden dat andere subsidieontvangers hun verplichtingen niet nakomen, aangezien zij de zekerheid hebben dat zij de niet-nakoming kunnen herstellen nadat die door de bevoegde nationale autoriteiten wordt ontdekt. Bijgevolg doet het feit dat de subsidieontvanger zich inspant om in de loop van de gerechtelijke procedure inzake de terugvordering de inbreuk op te heffen of die inbreuk daadwerkelijk opheft geen afbreuk aan die terugvordering.

98 Op de zevende vraag moet worden geantwoord dat artikel 56 van verordening nr. 1306/2013 aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen de inleiding van een procedure tot terugvordering van een onrechtmatig betaalde subsidie binnen vijf jaar na het financieringsbesluit van de beheersautoriteit. Evenmin verzet deze bepaling zich ertegen dat een terugvorderingsprocedure wordt voortgezet wanneer de subsidieontvanger de inbreuk die aanleiding gaf tot de procedure in de loop van die procedure opheft.”

- 26 De conclusies van het Hof van Justitie in punt 95 kunnen aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan de alternatieve uitlegging volgens welke de termijn van 18 maanden van artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 waarbinnen de lidstaat de bedragen van de begunstigde terugvordert, enerzijds een termijn van orde is in de verhouding tussen de lidstaat en de Europese Unie en anderzijds een vervaltermijn in de verhouding tussen de lidstaat en de begunstigde van de betaling. Deze alternatieve uitleggingsoptie is gunstiger voor de particulier dan de door de vijfde kamer gekozen uitleggingsoptie, omdat – anders dan wanneer de verhouding tussen de lidstaat en de particulier onder het systeem van termijnbeperkingen krachtens artikel 3 van verordening nr. 2988/95 van zou vallen – de tijdspanne waarbinnen de lidstaat de betaling van de begunstigde kan terugvorderen, door toepassing van de termijn van 18 maanden krachtens artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013 kan worden verkort.
- 27 Dezelfde opvatting over de aard van de aangegeven termijn kan ook worden afgeleid uit het arrest van het Gerecht van 8 maart 2023, T-235/21, Bulgarije/Commissie, ECLI:EU:T:2023:105, en meer in het bijzonder uit punt 81, dat luidt als volgt [omissis]: „De verplichting om de schuldvorderingen terug te vorderen waarop de in dat eindverslag vastgestelde onregelmatigheden betrekking hebben, vloeit immers niet voort uit verordening nr. 883/2013, maar uit artikel 54, lid 1, van verordening nr. 1306/2013, dat bepaalt dat wanneer een dergelijke onregelmatigheid aan de betrokken lidstaat is meegedeeld, deze lidstaat over een termijn van 18 maanden beschikt om die terugvordering van de begunstigden te eisen.” In punt 46 van het betrokken arrest heeft het Gerecht ook het standpunt van de Commissie over de aard van de termijn van 18 maanden aanvaard: „Bij die gelegenheid heeft de Commissie met name benadrukt dat de Republiek Bulgarije de onverschuldigd betaalde bedragen van de begunstigden moest terugvorderen binnen een termijn van 18 maanden na de kennisgeving van de eindverslagen die OLAF in de twee door dit laatste uitgevoerde onderzoeken had uitgebracht. Bovendien liet de verwijzing naar artikel 54 van verordening nr. 1306/2013 er

geen enkele twijfel over bestaan dat financiële correcties konden volgen indien deze termijn niet in acht werd genomen.”

- 28 Gelet op het voorgaande is de kamer in uitgebreide samenstelling, van oordeel dat artikel 54, lid, 1, van verordening nr. 1306/2013 eerder aldus moet worden uitgelegd dat het er zich niet tegen verzet dat de lidstaten de terugvordering van onverschuldigde betalingen van subsidieontvangers voortzetten na het verloop van de termijn van 18 maanden na de goedkeuring en, indien van toepassing, de ontvangst door het betaalorgaan of het voor de terugvordering verantwoordelijke orgaan van een controlerapport of een soortgelijk document waarin wordt verklaard dat er een onregelmatigheid of nalatigheid heeft plaatsgevonden.
- 29 De kamer in uitgebreide samenstelling erkent echter ook het standpunt dat voornoemd artikel op een andere manier kan worden uitgelegd, namelijk dat de termijn van 18 maanden waarbinnen de lidstaat de betaling van de bedragen van de begunstigde terugvordert, zowel een termijn van orde is in de verhouding tussen de lidstaat en de Europese Unie als een vervaltermijn in de verhouding tussen de lidstaat en de begunstigde van de betaling, die specifiek is ten aanzien van het systeem van termijnbeperkingen krachtens artikel 3 van verordening nr. 2988/95. Een dergelijke uitlegging, die in bepaalde opzichten gunstiger is voor de begunstigde als een justitiabele die losstaat van de autoriteit die het recht vaststelt en toepast, kan volgens de kamer in uitgebreide samenstelling enkel worden verworpen indien zij duidelijk minder overtuigend is dan de andere uitleggingsopties. Anders zou er sprake zijn van een onevenredige inmenging in het recht van de justitiabele op rechtszekerheid en voorspelbaarheid van de op hem toepasselijke rechtsregels. De vraag of deze voor de justitiabele gunstiger uitleggingsoptie kan worden uitgesloten, zou in een dergelijke situatie echter verder gaan dan de uitlegging van het Unierecht binnen de grenzen van het begrip „acte clair” in de zin van de rechtspraak van het Hof van Justitie.
- 30 De vijfde kamer, die de zaak heeft verwezen naar de uitgebreide kamer, was van oordeel dat de negende kamer de vraag van Unierecht onjuist had beoordeeld. De vijfde kamer is van oordeel dat het om een acte clair gaat, maar komt niettemin tot een andere conclusie over de uitlegging van de kwestie dan die waartoe de negende kamer eerder is gekomen. Anders dan de verwijzende vijfde kamer is de uitgebreide kamer van de rechterlijke instantie van oordeel dat de betrokken rechtsvraag niet als acte clair kan worden aangemerkt en stelt zij derhalve een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. [omissis]

[omissis]