

AB 2014/106. Annotatie bij Hof van Justitie van de Europese Unie van 13 december 2012.

Citation for published version (APA):

van den Brink, J. E., (2014). *AB 2014/106. Annotatie bij Hof van Justitie van de Europese Unie van 13 december 2012.*, No. AB 2014/106, No. ECLI:NL:XX:2012:BY7195, Dec 13, 2012. AB Rechtspraak Bestuursrecht (AB) Vol. 13 No. 106

Document status and date:

Published: 01/01/2014

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Nationale autoriteiten zijn verplicht een administratieve maatregel in de zin van artikel 4, lid 1, van Verordening nr. 2988/95 op te leggen, waarbij...

HvJ EU 13-12-2012, ECLI:NL:XX:2012:BY7195, m.nt. J.E. van den Brink (France AgriMer)

Instantie

Hof van Justitie van de Europese Unie

Datum

13 december 2012

Magistraten

L. Bay Larsen, J.-C. Bonichot, C. Toader, A. Prechal, E. Jarašiusas

Zaaknummer

C-670/11

Noot

J.E. van den Brink

Roepnaam

France AgriMer

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
Materieel strafrecht / Algemeen

Brondocumenten

ECLI:NL:XX:2012:BY7195, Uitspraak, Hof van Justitie van de Europese Unie, 13â€2â€2012

Wetingang

Verordening nr. 2988/95 art. 4, 5

Essentie

Nationale autoriteiten zijn verplicht een administratieve maatregel in de zin van artikel 4, lid 1, van Verordening nr. 2988/95 op te leggen, waarbij alle ten onrechte ontvangen steun wordt teruggevorderd.

Samenvatting

In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 5 van verordening nr. 2988/95 in het kader van de bescherming van de financiële belangen van de Unie geen toereikende rechtsgrondslag biedt om een administratieve sanctie toe te passen, aangezien voor de toepassing van een sanctie is vereist dat vooraleer de betrokken onregelmatigheid is begaan, de Uniewetgever een sectorale regeling heeft vastgesteld waarin een dergelijke sanctie is vastgesteld, of, in voorkomend geval, wanneer op Unieniveau nog geen dergelijke regeling is vastgesteld, in het recht van de lidstaat waar die onregelmatigheid is begaan, is bepaald dat een administratieve sanctie kan worden opgelegd (zie in die zin reeds aangehaalde arresten SGS Belgium e.a., punt 43, en Société ED & F Man Alcohols, punt 47).

Hieruit volgt dat op de betrokken 'onregelmatigheid' in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin de sectorale noch de nationale regelgeving in de toepassing van een sanctie voorziet, geen 'sanctie' in de zin van artikel 5 van verordening nr. 2988/95 kan worden toegepast.

Bijgevolg rijst de vraag of een dergelijke onregelmatigheid in de zin van artikel 1 van verordening nr. 2988/95 daarentegen kan leiden tot de toepassing van een administratieve maatregel in de zin van artikel 4 van die verordening.

In dit verband zij opgemerkt dat wanneer de Uniewetgever in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid voorwaarden stelt aan de toekenning van een steunmaatregel, de uitsluiting wegens niet-ervulling van één van die voorwaarden geen sanctie is, maar het normale gevolg van het feit dat niet is voldaan aan die wettelijke voorwaarden (zie arresten van 24 mei 2007, Maatschap Schonewille-Prinsen, C-45/05, Jurispr. p. I-3997, punt 47, en 24 mei 2012, Hehenberger, C-188/11, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 37).

De verplichting tot terugbetaling van een via een onregelmatige praktijk ten onrechte ontvangen voordeel is bijgevolg niet in strijd met het legaliteitsbeginsel. De vaststelling dat op kunstmatige wijze is voldaan aan de voorwaarden ter verkrijging van het uit het Unierecht voortvloeiende voordeel, houdt immers hoe dan ook in dat het ontvangen voordeel niet was verschuldigd en dus moet worden terugbetaald (zie in die zin arrest Emsland-Stärke, reeds aangehaald, punt 56, en arrest

Partij(en)

Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)
tegen
Vinifrance SA

Uitspraak

Arrest

1

Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van verordening (EEG) nr. 822/87 van de Raad van 16 maart 1987 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt (*PB* L 84, p. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2253/88 van de Raad van 19 juli 1988 (*PB* L 198, p. 35; hierna: 'verordening nr. 822/87'), verordening (EEG) nr. 1059/83 van de Commissie van 29 april 1983 betreffende de opslagcontracten voor tafelwijn, druivenmost, geconcentreerde druivenmost en gerectificeerde geconcentreerde druivenmost (*PB* L 116, p. 77), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2646/1999 van de Commissie van 15 december 1999 (*PB* L 324, p. 10; hierna: 'verordening nr. 1059/83'), alsook 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* L 312, p. 1).

2

Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), rechtsopvolger van Office national interprofessionnel des vins (Onivins), en Vinifrance SA (hierna: 'Vinifrance') over de terugvordering van alle aan Vinifrance uitgekeerde opslagsteun.

I — Toepasselijke bepalingen

A — Regelgeving inzake de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt

1. Verordening nr. 822/87

3

Verordening nr. 822/87 is blijkens artikel 1 ervan en bijlage I, punt 6, ervan met name van toepassing op geconcentreerde druivenmost, die is omschreven als niet gekaramelliseerde druivenmost die is verkregen via gedeeltelijke onttrekking van het in de druivenmost aanwezige water en die 'geproduceerd is in de Gemeenschap' .

4

In dit verband bepaalt artikel 32, leden 1 en 2, van deze verordening:

"1. Er wordt een steunregeling ingesteld voor de particuliere opslag van:

[...]

—

druivenmost, geconcentreerde druivenmost en gerectificeerde geconcentreerde druivenmost.

2. De in lid 1 bedoelde steun wordt slechts toegekend indien [...] met de interventiebureaus een langlopend opslagcontract is gesloten."

2. Verordening nr. 1059/83

5

Verordening nr. 1059/83 stelt, zo blijkt uit artikel 1 ervan, de uitvoeringsbepalingen vast voor het sluiten van opslagcontracten.

6

Punt 3 van de considerans van die verordening bepaalt dat '[...] de contracten worden gesloten tussen de interventiebureaus en de producenten die daarom verzoeken[,] dat een definitie van het begrip producent moet worden gegeven en dat, gezien de door de producenten na te komen verplichtingen, moet worden geëist dat de producten die worden opgeslagen hun eigendom zijn.'

7

Artikel 2 van de verordening luidt:

- “1. De interventiebureaus sluiten alleen contracten met individuele producenten of met producentengroeperingen. In deze verordening wordt onder producent verstaan elke natuurlijke of rechtspersoon of groepering van zulke personen die de volgende producten verwerkt of laat verwerken:
- - verse druiven tot druivenmost;
 -
 - druivenmost tot geconcentreerde druivenmost of gerectificeerde geconcentreerde druivenmost;
 -
 - verse druiven, druivenmost of gedeeltelijk gegiste druivenmost tot tafelwijn.
2. Een producent kan slechts een contract sluiten voor een product dat door hem of onder zijn verantwoordelijkheid is bereid en dat nog steeds zijn eigendom is.”

8

Artikel 12 van de verordening stelt, forfaitair per dag en per hectoliter, het steunbedrag vast dat in de gehele Europese Unie geldt voor de opslag van onder meer druivenmost.

9

Artikel 17, lid 1, van de verordening bepaalt:

- “1. Behoudens overmacht,
- a)
is de steun niet verschuldigd indien de producent de verplichtingen waartoe hij krachtens de artikelen 7, lid 2, 15 en 16 en in voorkomend geval krachtens artikel 10, lid 2, is gehouden, niet nakomt;
 - b)
wordt, indien de producent één van de andere verplichtingen dan die bedoeld sub a, waartoe hij krachtens deze verordening of krachtens het contract is gehouden, niet nakomt, de uit te keren steun verminderd met een bedrag dat door de bevoegde instantie wordt vastgesteld volgens de ernst van de inbreuk.”

B — Verordening nr. 2988/95 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Unie

10

De punten 4, 5 en 8 van de considerans van verordening nr. 2988/95 luiden:

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

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

Overwegende dat het Gemeenschapsrecht in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid communautaire administratieve sancties heeft ingesteld; dat ook op andere gebieden in dergelijke sancties moet worden voorzien.”

11

Artikel 1 van de verordening bepaalt:

- “1. Met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen wordt een algemene regeling inzake homogene controles en administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het Gemeenschapsrecht aangenomen.
2. Onder onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht verstaan die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave.”

12

Volgens artikel 2, lid 3, van de verordening “[bepaalt] [h]et Gemeenschapsrecht [...] de aard en de draagwijdte van de administratieve maatregelen en sancties die voor een juiste toepassing van de betrokken regeling nodig zijn rekening houdend met de aard en de ernst van de onregelmatigheid, het toegekende of ontvangen voordeel evenals de mate van

schuld.’

13

Artikel 4 van de verordening, dat deel uitmaakt van titel II, met als opschrift ‘Administratieve maatregelen en sancties’, bepaalt:

- “1. Iedere onregelmatigheid leidt in de regel tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel:
- door de verplichting de verschuldigde bedragen te betalen of de wederrechtelijk geïnde bedragen terug te betalen;
[...]
2. De toepassing van de in lid 1 bedoelde maatregelen wordt beperkt tot de ontneming van het verkregen voordeel, vermeerderd met de rente — die forfaitair kan worden vastgesteld — in geval van een daartoe strekkende bepaling.
- [...]
4. De in dit artikel bedoelde maatregelen worden niet als sancties beschouwd.”

14

Artikel 5, lid 1, van de verordening bepaalt:

“Opzettelijk of uit nalatigheid begane onregelmatigheden kunnen tot de volgende administratieve sancties leiden:

- a) betaling van een administratieve boete;
- b) betaling van een bedrag dat groter is dan de wederrechtelijk ontvangen of ontdoken bedragen, eventueel vermeerderd met rente; dit extra bedrag, dat wordt vastgesteld op grond van een in de specifieke regelingen vast te stellen percentage, mag niet hoger liggen dan het niveau dat strikt noodzakelijk is om er een afschrikkend karakter aan te verlenen;
- c) volledige of gedeeltelijke intrekking van een bij de communautaire regeling toegekend voordeel, ook al heeft de betrokkene dit voordeel slechts ten dele wederrechtelijk genoten;
- d) uitsluiting of intrekking van het voordeel voor een periode die volgt op die waarin de onregelmatigheid heeft plaatsgevonden;

[...]”

II — Aan het geding ten grondslag liggende feiten en prejudiciële vragen

15

Vinifrance is een vennootschap die actief is in de verkoop van en de tussenhandel in ongebotelde wijn en druivenconcentraten. In december 1997 heeft deze vennootschap 34 408 hectoliter druivenmost aangekocht bij twee Italiaanse leveranciers, de vennootschappen Cantine Trapizzo en Far Vini. In het kader van twee langlopende opslagcontracten die zij op 23 januari en 4 februari 1998 met Onivins heeft gesloten, heeft Vinifrance deze druivenmost in Italië laten concentreren en in Frankrijk opgeslagen. Terwijl het eerste opslagcontract betrekking had op 8 110 hectoliter geconcentreerde druivenmost die was geleverd door Cantine Trapizzo, had het tweede contract betrekking op 1 215 hectoliter die was geleverd door Far Vini. Op 10 maart en 6 april 1998 heeft Vinifrance daarvoor op grond van artikel 32 van verordening nr. 822/87 170 391,31 EUR respectievelijk 23 280,79 EUR aan opslagsteun ontvangen.

16

Uit controles die Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) in mei, juni en juli 2000 bij Vinifrance heeft verricht, is gebleken dat Far Vini sinds 1992 niet meer bestond en geen wijnbouwonderneming was gevestigd op het adres dat op de facturen was vermeld, en voorts dat de door Vinifrance bij Cantine Trapizzo gekochte druivenmost in werkelijkheid voor het grootste deel aan Cantine Trapizzo was geleverd door Far Vini.

17

Gelet op het feit dat Far Vini niet bestond op de datum waarop de koopovereenkomsten zijn gesloten, heeft ACOFA in zijn rapport in wezen geconcludeerd dat het onzeker was of de direct dan wel indirect door Far Vini geleverde druivenmost van communautaire oorsprong was en Vinifrance er eigenares van was. ACOFA lijkt echter niet te hebben getwijfeld aan de communautaire oorsprong en de eigendom van de druivenmost die Vinifrance bij Cantine Trapizzo had aangekocht maar die niet door Far Vini aan Cantine Trapizzo was geleverd, te weten — vóór concentratie — 4 587,8 hectoliter van de betrokken 34 408 hectoliter druivenmost.

18

Na inzage van het rapport van ACOFA heeft de directeur van Onivins bij besluit van 23 december 2003 alle aan Vinifrance

uitgekeerde opslagsteun teruggevorderd, hoofdzakelijk op grond dat Vinifrance niet kon aantonen dat de direct of indirect door Far Vini geleverde druivenmost van communautaire oorsprong was en evenmin kon bewijzen dat zij er eigenares van was.

19

Op 16 januari 2004 heeft Vinifrance bij het Tribunal administratif te Montpellier beroep ingesteld tot nietigverklaring van dat besluit. Bij vonnis van 15 juni 2007 heeft dat Tribunal dat besluit nietig verklaard op grond dat Onivins niet gewettigd was volledige terugbetaling van de steun te eisen.

20

Volgens het Tribunal administratif te Montpellier kan steun op grond van artikel 17, lid 1, sub b, van verordening nr. 1059/83 met name enkel gedeeltelijk worden teruggevorderd, naargelang van de ernst van de door de producent gemaakte inbreuk. Volgens dat Tribunal vielen de aan Vinifrance verweten tekortkomingen nu net onder dat artikel 17. De grief dat Vinifrance de communautaire oorsprong en de eigendom van de druivenmost niet kon bewijzen, was met name slechts ongegrond voor een deel van de druivenmost en niet voor alle druivenmost waarvoor de opslagcontracten waren gesloten. Dat Tribunal heeft dan ook geoordeeld dat het besluit van Onivins onwettig was doordat daarbij alle steun, met inbegrip van de wettig toegekende steun, werd teruggevorderd.

21

Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflor), rechtsopvolger van Onivins, heeft tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij de Cour administrative d'appel te Marseille. Bij arrest van 15 juni 2009 heeft dat hof dat hoger beroep verworpen met name op grond dat het Tribunal administratif te Montpellier artikel 17, lid 1, sub b, van verordening nr. 1059/83 juist had toegepast. Dat hof heeft met name geoordeeld dat het enkele feit dat de directeur van Onivins alle steun heeft teruggevorderd, met inbegrip van het deel betreffende de druivenmost waarvan de oorsprong en de eigendom niet door ACOFA waren betwist, hoe dan ook volstond ten bewijze dat dit besluit op een onjuiste rechtsopvatting berustte.

22

FranceAgriMer, rechtsopvolger van Viniflor, heeft tegen dat arrest cassatieberoep bij de Conseil d'État ingesteld met name op grond dat de Cour administrative d'appel te Marseille blijk van een onjuiste rechtsopvatting heeft gegeven door te oordelen dat bij het besluit van de directeur van Onivins niet alle door Vinifrance ontvangen steun kon worden teruggevorderd, en voorts door uit die omstandigheid af te leiden dat dit besluit in zijn geheel nietig moest worden verklaard.

23

Volgens FranceAgriMer vallen de begane onregelmatigheden immers niet onder artikel 17 van verordening nr. 1059/83. Doordat deze sectorale regelgeving de verweten onregelmatigheden — in casu het feit dat Vinifrance niet had aangetoond dat zij eigenares was van de druivenmost in de zin van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1059/83 en evenmin dat deze druivenmost van communautaire oorsprong was zoals verordening nr. 822/87 vereist — niet uitdrukkelijk regelt, moeten dergelijke onregelmatigheden, die de nietigheid impliceren van de opslagcontracten op grond waarvan de steun is toegekend, dan ook met zich brengen dat het ten onrechte verkregen voordeel wordt ontnomen. FranceAgriMer stelt dan ook dat Onivins op grond van verordening nr. 2988/95 gewettigd was de twee door Vinifrance verkregen bedragen aan steun voor particuliere opslag volledig terug te vorderen. Dat interventiebureau betoogt subsidiair dat het besluit van Onivins niet in zijn geheel nietig had mogen worden verklaard, maar enkel voor zover daarbij het deel van de steun werd teruggevorderd waaromtrent naleving van de wettelijke voorwaarden niet was betwist.

24

Daarop heeft de Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- “1) Kan een producent die communautaire steun voor de opslag van geconcentreerde druivenmost heeft ontvangen in ruil voor het sluiten van een opslagcontract met het nationaal interventiebureau, en de druivenmost heeft aangekocht bij een fictieve of niet bestaande vennootschap en vervolgens onder zijn verantwoordelijkheid heeft doen concentreren vóór opslag ervan, worden beschouwd als de ‘eigenaar’ van de geconcentreerde druivenmost in de zin van artikel 2, lid 2, van verordening [...] nr. 1059/83 [...]? Is artikel 17 van deze verordening van toepassing wanneer aan het met het nationaal interventiebureau gesloten opslagcontract een bijzonder ernstig gebrek kleeft, met name omdat de vennootschap die het contract heeft gesloten met het nationaal interventiebureau, niet kan worden beschouwd als de eigenaar van de opgeslagen producten?
- 2) Wanneer een sectorale verordening, zoals [verordening nr. 822/87], een communautaire steunregeling instelt zonder te voorzien in een sanctieregeling voor het geval de daarin vervatte bepalingen worden geschonden, geldt [verordening nr. 2988/95] dan in geval van een dergelijke schending?

- 3) Wanneer een marktdeelnemer niet heeft voldaan aan de verplichtingen die zijn opgelegd bij een sectorale gemeenschapsverordening, zoals verordening nr. 1059/83, noch aan de daarin gestelde voorwaarden om in aanmerking te komen voor communautaire steun, en deze sectorale verordening, zoals het geval is met artikel 17 van genoemde verordening, voorziet in een regeling van maatregelen of sancties, is deze regeling dan van toepassing met uitsluiting van iedere andere Unierechtelijke regeling, ook al brengt de betrokken niet-nakoming nadeel toe aan de financiële belangen van de Unie? Of is in geval van een dergelijke niet-nakoming alleen de bij verordening nr. 2988/95 ingestelde regeling van administratieve maatregelen en sancties van toepassing? Of zijn beide verordeningen dan van toepassing?
- 4) Indien zowel de sectorale verordening als verordening nr. 2988/95 van toepassing is, hoe moeten de bepalingen ervan dan worden gecombineerd teneinde vast te stellen welke maatregelen en sancties moeten worden toegepast?
- 5) Wanneer een marktdeelnemer meerdere inbreuken op het Unierecht heeft gemaakt en bepaalde van deze inbreuken binnen de werkingssfeer van de regeling van maatregelen en sancties van een sectorale verordening vallen, terwijl andere inbreuken onregelmatigheden in de zin van verordening nr. 2988/95 vormen, is dan alleen laatstgenoemde verordening van toepassing?"

III — Beantwoording van de prejudiciële vragen

A — Het eerste deel van de eerste vraag

25

Met het eerste deel van zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of in een situatie als die van het hoofdgeding, waarin als gevolg van het feit dat de vennootschap die wordt verondersteld druivenmost te hebben verkocht, niet bestaat, de communautaire oorsprong van die druivenmost niet kan worden aangetoond, de producent die deze druivenmost heeft gekocht bij die vennootschap toch rechtsgeldig een opslagcontract voor die druivenmost kan sluiten — mede gelet op de in artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1059/83 neergelegde verplichting om 'nog eigenaar' van deze druivenmost te zijn — en dus krachtens verordening nr. 822/87 opslagsteun kan genieten.

26

Hoewel in artikel 2 van verordening nr. 1059/83 een definitie wordt gegeven van het begrip 'producent' in de zin van die verordening en met name wordt vereist dat de producent 'eigenaar' is van de druivenmost om rechtsgeldig een opslagcontract met een interventiebureau te kunnen sluiten op grond waarvan hij in aanmerking komt voor opslagsteun, wordt daarin geen omschrijving van het begrip 'eigenaar' gegeven.

27

Die verordening bevat evenwel enkel de uitvoeringsbepalingen van verordening nr. 822/87 voor opslagcontracten op grond waarvan opslagsteun kan worden toegekend.

28

Zoals FranceAgriMer en de Europese Commissie terecht hebben opgemerkt, rijst de vraag of een marktdeelnemer kan worden gekwalificeerd als 'eigenaar' in de zin van artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1059/83 en dus een opslagcontract kan sluiten op grond waarvan opslagsteun kan worden toegekend, evenwel enkel wanneer de druivenmost binnen de materiële werkingssfeer van verordening nr. 822/87 valt. In dit verband wordt niet betwist dat opslagsteun in de zin van die verordening overeenkomstig de betrokken regelgeving enkel kon worden toegekend voor druivenmost van communautaire oorsprong.

29

In het hoofdgeding staat vast dat Vinifrance de druivenmost niet zelf heeft geproduceerd, maar heeft aangekocht. Zij heeft daartoe blijkbaar een koopovereenkomst gesloten met een vennootschap die rechtens niet bestond ten tijde van de sluiting van dat contract, waardoor de communautaire oorsprong van de direct of indirect door deze vennootschap geleverde druivenmost niet kon worden aangetoond.

30

Ongeacht de vraag of Vinifrance als 'producent' feitelijk of rechtens eigenaar van de betrokken goederen was, impliceert het feit dat deze goederen niet als druivenmost van communautaire oorsprong konden worden aangemerkt, in dergelijke omstandigheden hoe dan ook dat niet kan worden aangenomen dat een dergelijke marktdeelnemer druivenmost heeft verkregen die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 822/87 valt en op grond waarvan hij krachtens deze verordening opslagsteun kan genieten.

31

Gelet op het voorgaande dient op het eerste deel van de eerste vraag te worden geantwoord dat in een geval als dat van het hoofdgeding, waarin als gevolg van het feit dat de vennootschap die wordt geacht druivenmost te hebben verkocht, niet bestaat, de communautaire oorsprong van die druivenmost niet kan worden aangetoond, de producent die deze druivenmost heeft gekocht bij die vennootschap, hoe dan ook geen opslagsteun kan genieten krachtens verordening nr. 822/87.

B — Het tweede deel van de eerste vraag alsook de tweede tot en met de vijfde vraag

32

Met het tweede deel van zijn eerste vraag en zijn tweede tot en met vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 17, lid 1, sub b, van verordening nr. 1059/83 aldus dient te worden uitgelegd dat de daarin opgenomen sanctieregeling toepassing vindt wanneer een producent opslagsteun heeft genoten, ook al was het grootste deel van de druivenmost waarvoor opslagcontracten zijn gesloten en op grond waarvan steunaanvragen zijn ingediend, anders dan verordening nr. 822/87 vereist, niet van communautaire oorsprong. Voorts wenst deze rechter met die vragen te vernemen of en in hoeverre in de bepalingen van verordening nr. 2988/95 een aanvullende of alternatieve rechtsgrondslag kan worden gevonden om op te treden tegen dergelijke onregelmatigheden.

1. Bij het Hof ingediende opmerkingen

33

FranceAgriMer en de Franse regering voeren in wezen aan dat artikel 17 van verordening nr. 1059/83 niet geldt wanneer wordt opgetreden tegen onregelmatigheden als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn. Lid 1, sub a, van dat artikel stelt immers een sanctieregeling vast voor de niet-nakoming van uit een aantal bepalingen van die verordening voortvloeiende verplichtingen die limitatief zijn opgesomd, maar die niet aan de orde zouden zijn in het hoofdgeding. Daarnaast voorziet lid 1, sub b, van dat artikel 17 weliswaar in een sanctie voor de niet-nakoming van andere verplichtingen die voortvloeien uit die verordening of uit opslagcontracten. Deze sanctie, waarbij de uitgekeerde steun wordt verminderd naargelang van de ernst van de gemaakte inbreuk, geldt evenwel niet voor gebreken die zo ernstig zijn als het ontbreken van de hoedanigheid van eigenaar van de druivenmost — waardoor artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1059/83 wordt geschonden — of de onmogelijkheid om de communautaire oorsprong aan te tonen van de druivenmost op grond waarvan de opslagsteun is verkregen, waardoor niet is voldaan aan een voorwaarde die wezenlijk is voor en inherent is aan de toekenning van opslagsteun in de zin van verordening nr. 822/87.

34

De Franse regering voert met name aan dat artikel 17 van verordening nr. 1059/83 sancties vaststelt op het gebied van de uitvoering van opslagcontracten. De in het hoofdgeding aan de orde zijnde onregelmatigheden betreffen echter de voorwaarden voor het sluiten van dergelijke overeenkomsten en dus de geldigheid van die overeenkomsten voor de toekenning van opslagsteun.

35

Gelet op het feit dat in de toepasselijke sectorale regelgeving — in casu de verordeningen nrs. 822/87 en 1059/83 — geen sanctie is vastgesteld, voeren FranceAgriMer en de Franse regering aan dat verordening nr. 2988/95 moet worden toegepast wanneer de verweten tekortkomingen onregelmatigheden in de zin van artikel 1 van laatstgenoemde verordening opleveren. In dit verband wijzen zij erop dat het Hof weliswaar reeds heeft geoordeeld dat artikel 5 van die verordening geen rechtsgrondslag biedt voor het opleggen van een administratieve sanctie. Naar hun mening kan artikel 4 van die verordening evenwel de rechtsgrondslag vormen om alle in het hoofdgeding aan de orde zijnde opslagsteun terug te vorderen, aangezien daarin het algemeen Unierechtelijk beginsel is neergelegd dat alle ten onrechte ontvangen communautaire steun moet worden terugbetaald.

36

De Poolse regering meent evenwel dat de in voorkomend geval door het nationale recht vastgestelde sancties moeten worden toegepast wanneer een sectorale regelgeving geen sanctie verbindt aan een onregelmatigheid. Deze regering wijst overigens erop dat de verplichting om ten onrechte ontvangen steun terug te betalen, valt onder het begrip 'administratieve maatregel' in de zin van artikel 4 van verordening nr. 2988/95 en niet eraan in de weg staat dat de ontneming van een dergelijk voordeel gepaard gaat met een administratieve sanctie.

37

De Commissie heeft aanvankelijk aangevoerd dat het besluit van het Franse interventiebureau om de twee bedragen aan opslagsteun volledig terug te vorderen, gelet op het feit dat de twee vastgestelde niet-nakomingen van de bij verordening

opgelegde verplichtingen betrekking hadden op slechts een deel van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde druivenmost, in werkelijkheid twee aspecten vertoonde.

38

Ten eerste strekte dat besluit tot terugbetaling van het deel van de opslagsteun die was toegekend voor de druivenmost waarvan Vinifrance niet had bewezen dat zij er 'eigenaar' van was en dat die most van communautaire oorsprong was. In dat verband heeft de Commissie erop gewezen dat de ontneming van een dergelijk voordeel volgens vaste rechtspraak van het Hof het loutere gevolg is van de vaststelling dat niet was voldaan aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het uit de Unieregeling voortvloeiende voordeel, zodat de steun onverschuldigd was en dus moest worden terugbetaald.

39

Ten tweede, aldus de Commissie, moet het deel van het besluit tot terugvordering van het deel van de steun die was toegekend voor de druivenmost die uitsluitend afkomstig was van Cantine Trapizzo en waaromtrent geen enkele niet-nakoming van de bij verordening voorgeschreven verplichtingen was vastgesteld, als een sanctie worden aangemerkt. Voor deze sanctie kan evenwel noch in verordening nr. 2988/95 noch in de sectorale verordeningen nrs. 822/87 en 1059/83 noch in het nationale recht een rechtsgrondslag worden gevonden.

40

Ter terechtzitting heeft de Commissie evenwel erop gewezen dat druivenmost van communautaire oorsprong na de concentratie niet meer kan worden onderscheiden van druivenmost van niet-communautaire oorsprong, zodat de Commissie zich sedertdien op het standpunt heeft gesteld dat in dergelijke omstandigheden alle opslagsteun bij wege van een administratieve maatregel moest worden teruggevorderd.

2. Antwoord van het Hof

a) Algemene overwegingen inzake verordening nr. 2988/95

41

Artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2988/95 voert een algemene regeling in inzake homogene controles en administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het Gemeenschapsrecht om, zo blijkt uit punt 3 van de considerans van deze verordening, de aantasting van de financiële belangen van de Unie op alle gebieden te bestrijden (arresten van 24 juni 2004, *Handlbauer*, C-278/02, *Jurispr.* p. I-6171, punt 31, en 22 december 2010, *Corman*, C-131/10, *Jurispr.* p. I-14199, punt 36).

42

Dus volgt uit punt 4 van de considerans van verordening nr. 2988/95 dat een doeltreffende bestrijding van de fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, vereist dat een gemeenschappelijk juridisch kader wordt gecreëerd voor alle beleidsgebieden van de Unie. Voorts is in punt 5 van de considerans van die verordening bepaald dat gedragingen die als onregelmatigheden worden aangemerkt, en de administratieve maatregelen en sancties die erop van toepassing zijn, overeenkomstig verordening nr. 2988/95 in sectorale regelingen worden bepaald (arrest van 1 juli 2004, *Gerken*, C-295/02, *Jurispr.* p. I-6369, punt 55).

43

Wat de controles en sancties op Unierechtelijke onregelmatigheden betreft, heeft de Uniewetgever met verordening nr. 2988/95 een aantal beginselen vastgesteld en geëist dat alle sectorale regelingen in de regel die beginselen eerbiedigen (zie met name arresten van 11 maart 2008, *Jager*, C-420/06, *Jurispr.* p. I-1315, punt 61; 21 juli 2011, *Beneo-Orafti*, C-150/10, nog niet gepubliceerd in de *Jurisprudentie*, punt 69, en 4 oktober 2012, *Société ED & F Man Alcohols*, C-669/11, punt 45). Voorts blijkt uit die verordening dat zij eveneens wordt toegepast op de sectorale regelingen die bestaan op het tijdstip van inwerkingtreding ervan (zie in die zin arrest van 17 juli 1997, *National Farmers' Union e.a.*, C-354/95, *Jurispr.* p. I-4559, punt 39).

44

Verordening nr. 2988/95 geldt voor elk geval waarin sprake is van een 'onregelmatigheid' in de zin van artikel 1 ervan, te weten een inbreuk op een Unierechtelijke bepaling ten gevolge van een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Unie of de door haar beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden geschaad, 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.

45

In dit verband leidt elke 'onregelmatigheid' in de zin van artikel 1 van die verordening tot administratieve maatregelen en

sancties (zie in die zin arrest van 5 juni 2012, *Bonda*, C-489/10, nog niet gepubliceerd in de *Jurisprudentie*, punt 33).

46

Artikel 4, lid 1, eerste streepje, van verordening nr. 2988/95 bepaalt dus dat elke onregelmatigheid in de regel leidt tot ontneming van het ten onrechte verkregen voordeel, met name door het opleggen van de verplichting om de verschuldigde bedragen te betalen of de ten onrechte verkregen bedragen terug te betalen.

47

Met betrekking tot onregelmatigheden die opzettelijk of uit nalatigheid zijn begaan, bepaalt artikel 5 van die verordening enkel dat deze tot bepaalde in dat artikel opgesomde administratieve sancties kunnen leiden (zie arrest van 28 oktober 2010, *SGS Belgium e.a.*, C-367/09, *Jurispr.* p. I-10761, punt 35).

48

Die bepaling stelt niet precies vast welke van de erin genoemde sancties geldt bij een onregelmatigheid die de financiële belangen van de Unie schaadt (zie reeds aangehaalde arresten *SGS Belgium e.a.*, punt 36, en *Société ED & F Man Alcohols*, punt 46).

49

Uit artikel 2 van verordening nr. 2988/95, en met name uit lid 3, gelezen in samenhang met de punten 5 en 8 van de considerans, blijkt immers dat het aan de Uniewetgever staat om sectorale regelingen vast te stellen waarbij administratieve sancties worden ingevoerd naar het voorbeeld van die welke reeds in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid bestonden toen die verordening werd vastgesteld (zie arrest *SGS Belgium e.a.*, reeds aangehaald, punt 37).

50

Uit artikel 5, lid 1, sub c en d, van verordening nr. 2988/95 volgt dat de volledige of gedeeltelijke ontneming van een krachtens het Unierecht toegekend voordeel, ook al heeft de betrokkene dit voordeel slechts ten dele ten onrechte genoten, een administratieve sanctie oplevert (zie in die zin arrest *Bonda*, reeds aangehaald, punt 34). Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof kan een dergelijke, al dan niet strafrechtelijke, sanctie evenwel slechts worden opgelegd indien daarvoor een duidelijke en eenduidige rechtsgrondslag bestaat (zie arresten van 14 december 2000, *Emsland-Stärke*, C-110/99, *Jurispr.* p. I-11569, punt 56; 11 juli 2002, *Käserei Champignon Hofmeister*, C-210/00, *Jurispr.* p. I-6453, punt 52, en 6 april 2006, *ED & F Man Sugar*, C-274/04, *Jurispr.* p. I-3269, punt 15), en kan zij bijgevolg niet worden opgelegd op grond van die bepalingen alleen (zie in die zin arrest *SGS Belgium e.a.*, reeds aangehaald, punt 43).

b) De verhouding tussen de sectorale verordeningen nrs. 822/87 en 1059/83 en verordening nr. 2988/95

51

In de bij verordening nr. 822/87 ingevoerde regeling inzake opslagsteun komt enkel de opslag van druivenmost van communautaire oorsprong voor een dergelijke steun in aanmerking. Bovendien bepaalt artikel 32, lid 2, van die verordening dat een dergelijke steun slechts kan worden toegekend indien de producent met één of meer interventiebureaus één of meer opslagcontracten sluit, waarvan de geldigheid een voorwaarde is om voor die steun in aanmerking te komen.

52

Wanneer niet is voldaan aan de voorwaarde inzake de communautaire oorsprong van de druivenmost, houdt dit schending in van het Unierecht, waarbij de aldus gecreëerde onverschuldigde uitgave de Uniebegroting schaadt. Een dergelijke tekortkoming valt dus onder het begrip 'onregelmatigheid' in de zin van artikel 1 van verordening nr. 2988/95.

i) De mogelijkheid om een sanctie op te leggen op grond van artikel 17, lid 1, sub b, van verordening nr. 1059/83

53

Aangaande de vraag of tegen een dergelijke onregelmatigheid in de zin van artikel 1 van verordening nr. 2988/95 kan worden opgetreden op basis van artikel 17, lid 1, sub b, van de sectorale verordening nr. 1059/83, zij geconstateerd dat dit artikel 17, lid 1, in twee soorten sancties voorziet.

54

In de eerste plaats bepaalt artikel 17, lid 1, sub a, van deze verordening namelijk dat de opslagsteun niet is verschuldigd indien de producent de verplichtingen niet nakomt waartoe hij krachtens de artikelen 7, lid 2, 15 en 16 en in voorkomend geval krachtens artikel 10, lid 2, van die verordening is gehouden. Dergelijke verplichtingen, die niet aan de orde zijn in het hoofdgeding, hebben in wezen betrekking op de voorwaarden voor de uitvoering van het opslagcontract die de producent met het interventiebureau heeft gesloten, en betreffen het eventuele geval waarin die producent de eventuele controles door

dit bureau hindert, alsook de eigenlijke voorwaarden voor de opslag van de druivenmost waarvoor de overeenkomst is aangegaan.

55

In de tweede plaats bepaalt artikel 17, lid 1, sub b, wat de andere verplichtingen betreft waartoe de producent krachtens die verordening of het opslagcontract is gehouden, dat de steun in geval van niet-nakoming van deze verplichtingen wordt verminderd naargelang van de ernst van de inbreuk.

56

In dit verband moet worden opgemerkt dat in de verordeningen die voorafgingen aan verordening nr. 1059/83, de bepaling die overeenstemde met artikel 17 van laatstgenoemde verordening slechts voorzag in één sanctie, te weten de volledige terugbetaling van de steun, zonder uitdrukkelijk in de mogelijkheid te voorzien om de toegekende steun te verminderen wanneer de betrokkene een verplichting van deze verordeningen niet was nagekomen. Artikel 15, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2015/76 van de Commissie van 13 augustus 1976 betreffende de opslagcontracten voor tafelwijn, druivenmost en geconcentreerde druivenmost (PB L 221, p. 20) en artikel 16, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2600/79 van de Commissie van 23 november 1979 betreffende de opslagcontracten voor tafelwijn, druivenmost en geconcentreerde druivenmost (PB L 297, p. 15) bepaalden immers dat '[b]ehoudens overmacht [...] de steun niet [is] verschuldigd indien de producent de verplichtingen waartoe hij krachtens het contract is gehouden niet nakomt'.

57

In deze omstandigheden zij geconstateerd dat de Uniewetgever met artikel 17 van verordening nr. 1059/83 een gradueel onderscheid binnen de sancties heeft willen invoeren tussen inbreuken op limitatief opgesomde verplichtingen, waarvoor de toe te passen sanctie bestond in de volledige terugbetaling van de steun, en inbreuken op bij overeenkomst of verordening opgelegde verplichtingen die minder belangrijk waren, waarvoor een vermindering van de steun volgens de ernst van de inbreuk de meest geschikte sanctie was.

58

Zoals FranceAgriMer, de Franse regering en de Commissie terecht hebben aangevoerd, volgt uit het voorgaande dat de in artikel 17, lid 1, sub b, van verordening nr. 1059/83 neergelegde sanctie moet worden toegepast wanneer wordt opgetreden tegen onregelmatigheden die verband houden met de voorwaarden voor de uitvoering van het opslagcontract, die minder zwaarwichtig zijn dan die welke zijn bedoeld in sub a, van dat artikel 17, lid 1. Dat artikel 17, lid 1, sub b, van die verordening is daarentegen geen grondslag voor sancties in geval van ernstige gebreken die de geldigheid aantasten van een opslagcontract op grond waarvan een aanvraag voor opslagsteun is ingediend, en waardoor de producent rechtstreeks het gevaar loopt dat hij niet voor opslagsteun in aanmerking komt.

59

De omstandigheid dat de communautaire oorsprong niet is aangetoond van de druivenmost waarvoor een opslagcontract is gesloten op grond waarvan een steunaanvraag is ingediend, volstaat op zich om te beletten dat op grond van een dergelijke overeenkomst rechtsgeldig opslagsteun kan worden verleend krachtens verordening nr. 822/87.

ii) De mogelijkheid om een administratieve sanctie of maatregel toe te passen op grond van verordening nr. 2988/95

60

Nagegaan moet nog worden of een dergelijke onregelmatigheid in de zin van artikel 1 van verordening nr. 2988/95 op grond van deze verordening kan leiden tot de toepassing van een administratieve sanctie of in voorkomend geval van een administratieve maatregel wanneer in de toepasselijke sectorale regelgeving geen sanctie is vastgesteld.

61

In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 5 van verordening nr. 2988/95 in het kader van de bescherming van de financiële belangen van de Unie geen toereikende rechtsgrondslag biedt om een administratieve sanctie toe te passen, aangezien voor de toepassing van een sanctie is vereist dat vooraleer de betrokken onregelmatigheid is begaan, de Uniewetgever een sectorale regeling heeft vastgesteld waarin een dergelijke sanctie is vastgesteld, of, in voorkomend geval, wanneer op Unieniveau nog geen dergelijke regeling is vastgesteld, in het recht van de lidstaat waar die onregelmatigheid is begaan, is bepaald dat een administratieve sanctie kan worden opgelegd (zie in die zin reeds aangehaalde arresten *SGS Belgium e.a.*, punt 43, en *Société ED & F Man Alcohols*, punt 47).

62

Hieruit volgt dat op de betrokken 'onregelmatigheid' in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin de sectorale

noch de nationale regelgeving in de toepassing van een sanctie voorziet, geen 'sanctie' in de zin van artikel 5 van verordening nr. 2988/95 kan worden toegepast.

63

Bijgevolg rijst de vraag of een dergelijke onregelmatigheid in de zin van artikel 1 van verordening nr. 2988/95 daarentegen kan leiden tot de toepassing van een administratieve maatregel in de zin van artikel 4 van die verordening.

64

In dit verband zij opgemerkt dat wanneer de Uniewetgever in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid voorwaarden stelt aan de toekenning van een steunmaatregel, de uitsluiting wegens niet-ervulling van één van die voorwaarden geen sanctie is, maar het normale gevolg van het feit dat niet is voldaan aan die wettelijke voorwaarden (zie arresten van 24 mei 2007, *Maatschap Schonewille-Prins*, C-45/05, *Jurispr.* p. I-3997, punt 47, en 24 mei 2012, *Hehenberger*, C-188/11, nog niet gepubliceerd in de *Jurisprudentie*, punt 37).

65

De verplichting tot terugbetaling van een via een onregelmatige praktijk ten onrechte ontvangen voordeel is bijgevolg niet in strijd met het legaliteitsbeginsel. De vaststelling dat op kunstmatige wijze is voldaan aan de voorwaarden ter verkrijging van het uit het Unierecht voortvloeiende voordeel, houdt immers hoe dan ook in dat het ontvangen voordeel niet was verschuldigd en dus moet worden terugbetaald (zie in die zin arrest *Emsland-Stärke*, reeds aangehaald, punt 56, en arrest van 4 juni 2009, *Pometon*, C-158/08, *Jurispr.* p. I-4695, punt 28).

66

Met betrekking tot steun in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid uit de Uniebegroting heeft het Hof reeds vastgesteld dat het onverenigbaar zou zijn met de verplichting die bij de in die sectoren geldende Unieregeling aan de nationale overheden wordt opgelegd om ten onrechte of op onregelmatige wijze toegekende steun terug te vorderen, indien de lidstaat discretionair zou kunnen beoordelen of het opportuun is ten onrechte of op onregelmatige wijze toegekende steun terug te vorderen (arrest *SGS Belgium e.a.*, reeds aangehaald, punt 50).

67

Hieruit volgt dat de nationale autoriteiten in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin ten gevolge van de vastgestelde onregelmatigheden niet kan worden aangenomen dat de opslagcontracten rechtsgeldig zijn gesloten met het oog op de verkrijging van de betrokken opslagsteun, een administratieve maatregel moeten toepassen in de zin van artikel 4, lid 1, eerste streepje, van verordening nr. 2988/95, waarbij die ten onrechte ontvangen steun wordt teruggevorderd.

68

In dit verband zij gepreciseerd dat de in het hoofdgeding verweten onregelmatigheden betrekking hadden op het grootste deel van de druivenmost, aangezien 29 821 hectoliter van de betrokken 34 408 hectoliter direct of indirect afkomstig was van de — niet bestaande — vennootschap Far Vini, terwijl slechts 4 587 hectoliter regelmatig was geleverd door de vennootschap Cantine Trapizzo.

69

Bovendien blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het opslagcontract op grond waarvan op 10 maart 1998 170 391,31 EUR is uitgekeerd, voor die 4 587 hectoliter is aangegaan. Deze druivenmost is dus blijkbaar vermengd met de druivenmost die was geleverd door Cantine Trapizzo, maar die laatstgenoemde zelf bij Far Vini had betrokken.

70

In dergelijke omstandigheden, waarin geen van beide opslagcontracten is gesloten voor de druivenmost van communautaire oorsprong afzonderlijk, wat de verwijzende rechter dient na te gaan, kan deze rechter in voorkomend geval tot de slotsom komen dat die twee opslagcontracten, gelet op de voorwaarde inzake de communautaire oorsprong van de betrokken druivenmost, in hun geheel onregelmatig waren, aangezien de druivenmost van communautaire oorsprong ten gevolge van de vermenging met de druivenmost van niet-communautaire oorsprong na de concentratie niet meer kon worden geïdentificeerd of onderscheiden.

71

Zoals FranceAgriMer, de Franse regering en de Commissie ter terechtzitting hebben verklaard, zou dit inhouden dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde opslagsteun niet rechtsgeldig op grond van die twee opslagcontracten kon worden toegekend, zodat de nationale autoriteiten het recht hebben om alle aldus ten onrechte aan Vinifrance uitgekeerde steun terug te vorderen.

Gelet op een en ander dient op het tweede deel van de eerste vraag en op de tweede tot en met de vijfde vraag te worden geantwoord dat in omstandigheden als in het hoofdgeding:

- artikel 17, lid 1, sub b, van verordening nr. 1059/83 geen rechtsgrondslag kan bieden voor een sanctie voor het feit dat de producent niet heeft voldaan aan de in verordening nr. 822/87 gestelde voorwaarde dat de druivenmost waarvoor opslagsteun kan worden toegekend, van communautaire oorsprong is;
- kan op de betrokken onregelmatigheden geen ‘sanctie’ in de zin van artikel 5 van verordening nr. 2988/95 worden toegepast aangezien de sectorale noch de nationale regelgeving in de toepassing van een sanctie voorziet, en
- dienen de nationale autoriteiten een administratieve maatregel in de zin van artikel 4, lid 1, eerste streepje, van verordening nr. 2988/95 op te leggen, waarbij alle ten onrechte ontvangen steun wordt teruggevorderd, mits is aangetoond — hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan — dat de twee in het hoofdgeding aan de orde zijnde opslagcontracten elk geheel of gedeeltelijk betrekking hadden op druivenmost die niet kan worden geacht van communautaire oorsprong te zijn en die bij de concentratie en de opslag is vermengd met druivenmost van communautaire oorsprong.

IV — Kosten

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

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

- 1) In een geval als dat van het hoofdgeding, waarin als gevolg van het feit dat de vennootschap die wordt geacht druivenmost te hebben verkocht, niet bestaat, de communautaire oorsprong van die druivenmost niet kan worden aangetoond, kan de producent die deze druivenmost heeft gekocht bij die vennootschap, hoe dan ook geen opslagsteun genieten krachtens verordening (EEG) nr. 822/87 van de Raad van 16 maart 1987 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2253/88 van de Raad van 19 juli 1988.
- 2) In omstandigheden als in het hoofdgeding:
 - kan artikel 17, lid 1, sub b, van verordening (EEG) nr. 1059/83 van de Commissie van 29 april 1983 betreffende de opslagcontracten voor tafelwijn, druivenmost, geconcentreerde druivenmost en gerectificeerde geconcentreerde druivenmost, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2646/1999 van de Commissie van 15 december 1999, geen rechtsgrondslag bieden voor een sanctie voor het feit dat de producent niet heeft voldaan aan de in verordening nr. 822/87, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2253/88, gestelde voorwaarde dat de druivenmost waarvoor opslagsteun kan worden toegekend, van communautaire oorsprong is;
 - kan op de betrokken ‘onregelmatigheden’ geen ‘sanctie’ in de zin van artikel 5 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 worden toegepast aangezien de sectorale noch de nationale regelgeving in de toepassing van een sanctie voorziet, en
 - dienen de nationale autoriteiten een administratieve maatregel in de zin van artikel 4, lid 1, eerste streepje, van verordening nr. 2988/95 op te leggen, waarbij alle ten onrechte ontvangen steun wordt teruggevorderd, mits is aangetoond — hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan — dat de twee in het hoofdgeding aan de orde zijnde opslagcontracten elk geheel of gedeeltelijk betrekking hadden op druivenmost die niet kan worden geacht van communautaire oorsprong te zijn en die bij de concentratie en de opslag is vermengd met druivenmost van communautaire oorsprong.

ondertekeningen

Noot

Auteur: J.E. van den Brink

1.

Het onderhavige arrest vormt een belangrijke aanvulling op de jurisprudentie over de Verordening nr. 2988/95, waarin een algemeen horizontaal kader is neergelegd ter bescherming van de financiële belangen van de EU (zie uitgebreid r.o. 41 en verder en ook punt 1 van de annotatie van R. Ortlep bij HvJEG 15 januari 2009, C-281/07, AB 2009/45). De verwijzende Conseil d'État vraagt zich af in hoeverre de bepalingen uit de algemene Verordening nr. 2988/95 die zien op het opleggen van administratieve maatregelen en sancties van toepassing zijn, als in de bijzondere Europese subsidieverordening (in dit geval de Verordening nr. 822/71 inzake een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt) dergelijke bepalingen ontbreken. Het Hof komt tot de conclusie dat de nationale autoriteiten verplicht zijn een administratieve maatregel in de zin van artikel 4, eerste lid, eerste streepje, van de Verordening nr. 2988/95 op te leggen, waarbij alle ten onrechte ontvangen steun wordt teruggevorderd en dat daarvoor geen verdere specifieke Unierechtelijke bepaling nodig is.

2.

In deze zaak gaat het om een Europese subsidie voor de particuliere opslag van geconcentreerde druivenmost. Degene die meer wil weten over geconcentreerde druivenmost — ingedikt druivensap — verwijs ik graag naar een viertal interessante uitzendingen van Keuringsdienst van Waarde van november 2011, terug te kijken via www.uitzendinggemist.nl. Het is wel waarschijnlijk dat u na het bekijken daarvan minder zult genieten van uw glas wijn. De onderhavige Europese subsidie is verstrekt op grond van artikel 32, eerste en tweede lid, van de Verordening nr. 822/87. Deze verordening ziet op een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt. Om een wijnoverschot in de EU — en daarmee een lage wijnprijs — te voorkomen werden lange tijd subsidies uitgekeerd aan wijnproducenten die wijnproducten — waaronder druivenmost — gedurende een bepaalde tijd opsloegen, bij een door hen gekozen opslaghouder. Sinds 2007 is het verstrekken van Europese subsidies aan wijnboeren geïntegreerd in een integrale verordening houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten ('Integrale-GMO-verordening'; tot 1 januari 2014 ging het om nr. 1234/2007, met ingang van 1 januari 2014 om nr. 1308/2013). Het verkrijgen van een Europese subsidie voor particuliere opslag van druivenmost is op basis daarvan niet meer mogelijk. Op grond van de Verordening nr. 822/87 kon in 1997 echter nog wel een Europese subsidie worden verkregen voor het opslaan van geconcentreerde druivenmost. Voorwaarde was wel dat het ging om geconcentreerde druivenmost dat binnen de EU was geproduceerd en de subsidieontvanger daarvan eigenaar was. In het onderhavige geval kon de Europese subsidieontvanger Vinifrance, een bedrijf dat ongebottelde wijn en druivenconcentraten verkoopt, dit niet aantonen. Sterker nog, uit controles was gebleken dat het bedrijf waarvan de geconcentreerde druivenmost in 1997 (indirect) was aangekocht, al sinds 1992 niet meer bestond. Gelet daarop besloot de directeur van het Franse interventiebureau, de bevoegde nationale autoriteit, de toegekende Europese subsidie terug te vorderen.

3.

In de daarop volgende gerechtelijke procedure staat in beroep, hoger beroep en bij de Conseil d'État de vraag centraal of de terugvordering door de directeur van het Franse interventiebureau is gebaseerd op artikel 17, eerste lid, sub b, van de Verordening nr. 1059/83. Deze Commissieverordening is vastgesteld ter uitvoering van de voormelde verordening nr. 822/87. Op grond van artikel 17 was vermindering van de steun mogelijk in gevallen waarin bepaalde verplichtingen niet zijn nageleefd. Daarbij moest wel rekening worden gehouden met de ernst van de inbreuk. Gelet op deze bepaling, oordeelt het Tribunal administrative in Montpellier dat de directeur niet gewettigd was om de volledige terugbetaling van de steun te eisen en verklaart het besluit daarom nietig. De Cour administrative d'appel bevestigt in hoger beroep het oordeel van de lagere rechter. Het Franse interventiebureau stelt zich in hoger beroep bij de Conseil d'État echter op het standpunt dat artikel 17 van voormelde verordening helemaal niet van toepassing is. Deze bepaling ziet namelijk op de situatie dat de Europese subsidieontvanger bepaalde verplichtingen niet naleeft. In het onderhavige geval is er echter iets anders aan de hand; het gaat niet om de niet-nakoming van verplichtingen, maar er is niet voldaan aan de voorwaarden om voor een Europese subsidie in aanmerking te komen. Immers, de ontvanger van Europese subsidie kan niet aantonen dat de druivenmost waarvoor een opslagcontract is gesloten een communautaire oorsprong heeft. De Conseil d'État besluit aan het Hof van Justitie onder meer de prejudiciële vraag voor te leggen of artikel 17, eerste lid, sub b, van de verordening nr. 1059/83 op de onderhavige situatie van toepassing is. Blijkens rechtsoverweging 58 is het Hof van mening dat deze bepaling in dit geval toepassing mist.

4.

Wanneer geen aanvullende of alternatieve rechtsgrondslag zou kunnen worden gevonden voor het terugvorderen van de onderhavige Europese subsidie, dan zou dit tot de situatie leiden dat de Europese subsidie moet worden verminderd indien de subsidieverplichtingen niet worden nagekomen (namelijk op grond van voormeld artikel 17), maar dat dat niet mogelijk zou zijn wanneer überhaupt niet is voldaan aan de voorwaarden om voor een Europese subsidie in aanmerking te komen. In het licht hiervan is het niet verwonderlijk het Hof in r.o. 59 overweegt dat de omstandigheid dat de communautaire oorsprong van de druivenmost niet is aangetoond, op zich volstaat om te beletten dat op grond van een dergelijke overeenkomst rechtsgeldig opslagsteun kan worden verleend krachtens verordening nr. 822/87. Vervolgens onderzoekt het

Hof naar aanleiding van de prejudiciële vragen van de Conseil d'État of en in hoeverre in de Verordening nr. 2988/95 een aanvullende of alternatieve rechtsgrondslag voor de terugvordering van de Europese subsidie kan worden gevonden. Deze verordening is immers van toepassing wanneer zich 'onregelmatigheden' hebben voorgedaan. Ingevolge artikel 1 van de Verordening nr. 2988/95 gaat het daarbij onder meer om een inbreuk op een Unierechtelijke bepaling ten gevolge van een handeling van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Unie worden geschaad door een onverschuldigde uitgave. Wanneer, zoals in het onderhavige geval, niet is voldaan aan de voorwaarden om voor een Europese subsidie in aanmerking te komen, is sprake van een onregelmatigheid in vorenbedoelde zin (zie verder over de betekenis van het begrip onregelmatigheid J.E. van den Brink, *De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland*, Deventer: Kluwer 2012, p. 408 e.v.). Uit artikel 4 van de voormelde verordening volgt onder meer dat in dat geval onrechtmatig verkregen voordelen moeten worden terugbetaald. Het gaat hierbij om een zogenoemde 'administratieve maatregel'. In artikel 5 is vervolgens neergelegd dat onregelmatigheden die opzettelijk of uit nalatigheid zijn begaan, tot de in dat artikel genoemde administratieve sancties kunnen leiden. Ten aanzien van het opleggen van deze administratieve sancties — daarbij gaat het bijvoorbeeld om de sanctie inhoudende het uitsluiten van een subsidieontvanger van het ontvangen van EU-subsidies voor een bepaalde periode of voor een bepaald bedrag (zie hieromtrent HvJEU 5 juni 2012, C-489/10 (*Bonda*), AB 2012/315, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven) dan wel het volledig ontnemen van een Europese subsidie, ook al heeft de ontvanger de subsidie slechts ten dele ten onrechte ontvangen — overweegt het Hof dat artikel 5 daarvoor geen toereikende rechtsgrondslag biedt. Zoals het Hof eerder heeft overwogen in het arrest *SGS Belgium* (HvJEU 28 oktober 2010, C-367/09, *Jur.* 2010, p. I-10761) is vereist dat voordat de betrokken onregelmatigheid is begaan, in een sectorale Europese regeling een dergelijke sanctie is neergelegd, dan wel, wanneer op EU-niveau een dergelijke regeling ontbreekt, in het nationale recht is bepaald dat een administratieve sanctie kan worden opgelegd. Omdat voor de onderhavige onregelmatigheid een bevoegdheid tot het opleggen van sancties zowel op EU- als op nationaal niveau ontbreekt, oordeelt het Hof dat geen sanctie in de zin van artikel 5 van de Verordening nr. 2988/95 kan worden toegepast (r.o. 62).

5.

In de rechtsoverwegingen 63 tot en met 65 legt het Hof uit dat het anders ligt wanneer het gaat om de administratieve maatregel — in casu de verplichting tot terugbetaling van onrechtmatig verkregen voordelen —, die wordt gereguleerd door artikel 4 van de Verordening nr. 2988/95. Het Hof geeft een tweetal redenen op grond waarvan het Europees legaliteitsbeginsel niet vereist dat voor het toepassen van een administratieve maatregel als bedoeld in artikel 4 van de Verordening nr. 2988/95 een grondslag in een sectorale Unierechtelijke of nationale regelgeving is neergelegd. In de eerste plaats is in gevallen waarin de Uniewetgever voorwaarden stelt aan de toekenning van een Europese subsidie en niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, de verplichting tot terugbetaling van de Europese subsidie geen sanctie, maar het normale gevolg van het feit dat niet is voldaan aan die wettelijke voorwaarden. In de tweede plaats betekent de vaststelling dat op kunstmatige wijze is voldaan aan de voorwaarden ter verkrijging van het uit het Unierecht voortvloeiende voordeel, hoe dan ook dat het ontvangen voordeel niet was verschuldigd en dus moet worden terugbetaald.

6.

Het Hof maakt in de overwegingen 66 en verder duidelijk dat de nationale autoriteiten verplicht zijn tot het opleggen van maatregelen zoals bedoeld in artikel 4 van de Verordening nr. 2988/95. Het Hof onderbouwt deze verplichting met jurisprudentie waarin het Hof heeft vastgesteld dat het onverenigbaar zou zijn met de verplichting die bij de in die sectoren geldende Unieregeling aan de nationale overheden wordt opgelegd om ten onrechte of op onregelmatige wijze toegekende steun terug te vorderen, indien de lidstaat discretionair zou kunnen beoordelen of het opportuun is ten onrechte of op onregelmatige wijze toegekende steun terug te vorderen. Het Hof maakt duidelijk dat deze jurisprudentie ook geldt in gevallen waarin de terugbetaling wordt gebaseerd op artikel 4 van de Verordening nr. 2988/95.

7.

Het is van belang om vast te stellen dat in dit arrest vanuit het Europees legaliteitsbeginsel de vraag wordt beantwoord of de verplichting voor de nationale autoriteiten om een administratieve maatregel toe te passen waarbij alle ten onrechte ontvangen steun wordt teruggevorderd, uitsluitend kan worden gebaseerd op artikel 4 van de Verordening nr. 2988/95. Het arrest geeft geen antwoord op de vraag in hoeverre daarnaast naar nationaal recht nog een nationale bevoegdheidsgrondslag nodig is. Deze vraag, die in wezen betrekking heeft op de eisen die het nationale legaliteitsbeginsel stelt, was door het Conseil d'État ook niet voorgelegd aan het Hof. In arresten waarin wel de prejudiciële vraag aan de orde was in hoeverre nationale autoriteiten rechtstreeks bevoegdheden kunnen ontleenen aan verplichtingen tot terugvordering van Europese subsidies die zijn neergelegd in EU-verordeningen, overweegt het Hof dat er een Unierechtelijke verplichting tot terugvordering bestaat zonder dat een bevoegdheidsattributie naar nationaal recht noodzakelijk is (zie HvJEG 13 maart 2008, gevoegde zaken C-383/06-C-385/06 (*ESF-arrest*), AB 2008/207, m.nt. W. den Ouden). Het Hof van Justitie stelt de Unierechtelijke verplichting voorop en lijkt daarbij weinig zin te hebben om zich te mengen in de discussie of daarnaast nog

een nationaalrechtelijke grondslag noodzakelijk is. Wanneer de vraag naar de noodzaak van een nationale bevoegdheidsgrondslag in het onderhavige arrest wel aan het Hof zou zijn voorgelegd, denk ik dan ook niet dat dit tot een fundamenteel andere uitkomst zou hebben geleid.