Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prezentate la 11 iunie 2015[1]

Cauza C-59/14

Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export
împotriva
Hauptzollamt Hamburg-Jonas

[cerere de decizie preliminară formulată de Finanzgericht Hamburg (Germania)]

„Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 — Protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene — Articolul 3 alineatul (1) — Recuperarea unei restituiri la export — Plată anticipată — Termen de prescripție — Dies a quo — Acțiune sau omisiune a agentului economic — Producerea prejudiciului — Eliberare a garanției — Încălcare continuă sau repetată — Încălcare punctuală”

1. Cererea de decizie preliminară formulată de Finanzgericht Hamburg își are originea într-un litigiu între Firma Ernst Kollmer Fleischimport und –export (denumită în continuare „Ernst Kollmer”) și Hauptzollamt Hamburg-Jonas (Biroul vamal din Hamburg, denumit în continuare „Hauptzollamt”), referitor la exporturile în Iordania, la începutul anilor ’90, de loturi de carne de vită, care au fost reexportate în Irak, ca urmare a nerespectării embargoului impus acestei țări.

2. Aceste exporturi s-au aflat deja la originea Hotărârii Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb și alții[2] și a Hotărârii Ze Fu Fleischhandel și Vion Trading[3]. În prima dintre acestea, Curtea a statuat că termenul de prescripție prevăzut la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95[4] se aplică, de asemenea, măsurilor administrative de recuperare a restituirilor la export primite nejustificat ca urmare a unor abateri săvârșite – inclusiv anterior intrării în vigoare a regulamentului menționat – de către exportatori. Curtea a statuat, de asemenea, fără a oferi detalii, că respectivul termen începe să curgă de la data săvârșirii abaterii[5].

1 — Limba originală: spaniola.

2 — C-278/07-C-280/07, EU:C:2009:38.

3 — C-201/10 și C-202/10, EU:C:2011:282.

4 — Regulamentul (CE, Euratom) al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO L 312, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 166).

5 — Curtea a statuat, de asemenea, ca termenele de prescripție mai lungi pe care le pot aplica statele membre în temeiul articolului 3 alineatul (3) din regulamentul menționat pot rezulta din dispoziții naționale anterioare datei adoptării regulamentului. Hotărârea Ze Fu Fleischhandel și Vion Trading (C-201/10 și C-202/10, EU:C:2011:282) a avut ca obiect chiar aceste termene de prescripție mai lungi, care pot fi prevăzute în dreptul național. Curtea a subliniat în special că respectivele termene trebuie să respecte cerințele de predictibilitate și proporționalitate care rezultă din principiul securității juridice.

3. În prezenta cauză, Curtea trebuie să stabilească momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție menționat, într-o situație în care se impune rambursarea restituirilor la export plătite anticipat și garantate printr-o sumă corespunzătoare [6].

I – **Cadrul juridic**

4. Articolul 1 din Regulamentul nr. 2988/95 prevede următoarele:

„(1) În scopul protejării intereselor financiare ale Comunităților Europene, se adoptă prin prezenta o reglementare generală privind controalele uniforme, măsurile și sancțiunile administrative privind abaterile de la dreptul comunitar.

(2) Constituie abatere orice încălcare a unei dispoziții de drept comunitar, ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic, care poate sau ar putea prejudicia bugetul general al Comunităților sau bugetele gestionate de acestea, fie prin diminuarea sau pierderea veniturilor acumulate din resurse proprii, colectate direct în numele Comunităților, fie prin cheltuieli nejustificate."

5. Articolul 3 alineatele (1) și (3) din regulamentul menționat are următorul cuprins:

„(1) Termenul de prescripție a acțiunii este de patru ani de la săvârșirea abaterii menționate la articolul 1 alineatul (1). Cu toate acestea, normele sectoriale pot să prevadă un termen mai scurt, care nu poate fi însă mai mic de trei ani.

În cazul unor abateri continue sau repetate, termenul de prescripție curge din ziua în care încetează săvârșirea abaterii respective. În ceea ce privește programele multianuale, termenul de prescripție trebuie, oricum, să curgă până la finalizarea programului.

Termenul de prescripție este întrerupt de orice act al unei autorități competente, adus la cunoștința persoanei în cauză, cu privire la cercetarea sau urmărirea în justiție a abaterii respective. Termenul de prescripție începe să curgă din nou după fiecare act de întrerupere.

Cu toate acestea, prescripția devine efectivă cel mai târziu la data la care expiră o perioadă egală cu dublul termenului de prescripție, fără ca autoritatea competentă să fi impus o sancțiune, cu excepția cazului în care acțiunea administrativă este suspendată în conformitate cu articolul 6 alineatul (1).

[…]

(3) Statele membre își păstrează posibilitatea de a aplica un termen mai lung decât cel prevăzut la alineatul (1) […]."

6. Conform articolului 5 alineatul (1) din Regulamentul nr. 565/80 [7], „la cererea celui interesat, se plătește o sumă egală cu restituirea la export de îndată ce produsele de bază sunt plasate în regim de antrepozitare vamală sau de zonă liberă, în vederea exportului acestora într-un termen stabilit".

6 — În prezenta cauză, restituirea a fost plătită anticipat, fiecare plată acoperită de garanție fiind efectuată înainte de încălcarea dreptului Uniunii, în urma căreia a devenit nejustificată. Încălcarea a fost descoperită după ce s-a rambursat agentului economic suma prin care s-a garantat finanțarea menționată. În hotărârile citate la punctul 2 din prezentele concluzii, Curtea nu a abordat în mod specific problema ridicată în litigiu: dacă, în cazul restituirilor la export care au făcut obiectul unei plăți anticipate, începerea termenului de prescripție menționat este condiționată nu numai de săvârșirea unei abateri, ci și de producerea unui prejudiciu pentru bugetul Uniunii (în prezentele concluzii vom utiliza noțiunile „Comunități Europene" și „drept comunitar" atunci când citâm dispozițiile normative în care apar respectivele expresii; în rest, vom utiliza noțiunile „Uniunea Europeană" sau „drept al Uniunii").

7 — Regulamentul (CEE) al Consiliului din 4 martie 1980 privind plata anticipată a restituirilor la export pentru produsele agricole (JO L 62, p. 5, Ediție specială, 03/vol. 3, p. 159).

7. Articolul 6 din Regulamentul nr. 565/80 prevede:

„Aplicarea regimului prevăzut în prezentul regulament este condiționată de constituirea unei garanții care asigură rambursarea unei sume egale cu cea care a fost plătită, majorată cu o sumă suplimentară.

Fără să aducă atingere cazurilor de forță majoră, această garanție este reținută total sau parțial:

— în cazul în care rambursarea nu a fost efectuată atunci când exportul nu s-a făcut la termenul stabilit în articolul 4 alineatul (1) și în articolul 5 alineatul (1) sau

— în cazul în care se dovedește că nu există niciun drept de restituire sau că a existat un drept de restituire pentru o sumă inferioară."

8. În temeiul articolului 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87[8], pentru a beneficia de restituirea la export, produsul trebuie să fie importat în aceeași stare în una dintre țările terțe pentru care se aplică restituirea în termen de 12 luni de la data acceptării declarației de export. Conform alineatului (3) al aceleiași dispoziții, „un produs este considerat importat atunci când au fost finalizate formalitățile vamale de punere în consum în țara terță" [traducere neoficială].

9. În temeiul articolului 18 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87:

„Dovada finalizării formalităților vamale pentru punerea în consum este furnizată:

(a) sub forma documentului vamal sau a unei copii sau fotocopii a acestuia, care trebuie să fie autentificată ca fiind conformă cu originalul fie de instituția care a andosat documentul original, fie de o agenție oficială din țara terță în cauză, fie de o agenție a unui stat membru,

sau

(b) sub forma unui certificat de vămuire întocmit pe un formular conform modelului din anexa II; formularul respectiv trebuie completat în una sau mai multe dintre limbile oficiale ale Comunității și în una dintre limbile utilizate în țara terță în cauză,

sau

(c) sub forma oricărui alt document andosat de serviciile vamale din țara terță în cauză, care include identificarea produselor și face dovada punerii acestora în comun în țara terță." [traducere neoficială]

10. Rambursarea garanției este reglementată pe larg la articolul 33 din Regulamentul nr. 3665/87.

8 — Regulamentul (CEE) al Comisiei din 27 noiembrie 1987 de stabilire a normelor comune de aplicare a sistemului de restituiri la export pentru produsele agricole (JO L 351, p. 1). Cu toate că Regulamentul nr. 3665/87 a fost înlocuit la 1 iulie 1999 cu Regulamentul (CE) nr. 800/1999 al Comisiei din 15 aprilie 1999 de stabilire a normelor comune de aplicare a sistemului de restituiri la export pentru produsele agricole (JO L 102, p. 11, Ediție specială, 03/vol. 27, p. 187), acesta este încă aplicabil în situația de fapt din prezenta cauză.

II – **Litigiul principal și întrebările preliminare**

11. Prin diferite decizii din anii 1992, respectiv 1993, Hauptzollamt a acordat Ernst Kollmer, la cererea acesteia și în schimbul constituirii unei garanții, plata anticipată a restituirii la export [9] aferentă mai multor loturi de carne de vită. La 10 august 1993, Ernst Kollmer a transmis Hauptzollamt, printre alte documente, o declarație vamală din 9 martie 1993 de introducere pe piața iordaniană, care certifica punerea în liberă circulație a lotului de export. Hauptzollamt a acceptat documentul în anul 1993, ca dovadă pentru punerea în liberă circulație a produselor de export în Iordania, și a eliberat parțial garanția în același an. Restul garanției a fost eliberat la 30 aprilie 1996 și, respectiv, la 4 martie 1998 [10].

12. Cu prilejul unei misiuni de inspecție a Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF), efectuată în anul 1998, s-a constatat că, în multe cazuri, documentele vamale de introducere pe piața iordaniană nu făceau dovada achitării taxelor la import și nici a plasării cărnii în regim de liberă circulație pe piața iordaniană. În realitate, documentele au fost anulate înainte de colectarea taxelor vamale și mărfurile aferente au fost expediate în Irak (țară în care fusese instituit embargoul). Astfel s-a întâmplat, printre altele, cu declarația de vămuire prezentată de Ernst Kollmer (deși, potrivit exportatorului menționat, fără cunoștința sa). Prin urmare, prin decizia din 23 septembrie 1999 și având în vedere că, de fapt, exportatorul menționat nu prezentase dovada solicitată pentru a beneficia de restituirea la export, Hauptzollamt i-a cerut rambursarea acesteia. În temeiul Hotărârii Curții în cauza Ze Fu Fleischhandel și Vion Trading [11], Hauptzollamt a revocat în parte cererea de rambursare (cea aferentă părții din garanție eliberate în anul 1993) ca urmare a intervenirii prescripției, însă a obligat Ernst Kollmer la rambursarea a aproximativ 60 000 de euro, sumă aferentă părții din garanție eliberate în aprilie 1996, respectiv în martie 1998.

13. În acțiunea introdusă în fața Finanzgericht Hamburg, Ernst Kollmer susține, în principal, că dreptul la solicitarea rambursării restituirii la export care îi fusese acordată s-a prescris [12]. Conform susținerilor Ernst Kollmer în fața Finanzgericht Hamburg, termenul de prescripție de patru ani, prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95, curge de la momentul săvârșirii unei abateri, iar nu de la momentul eliberării garanției. Articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95 asociază expres abaterea cu o acțiune sau cu o omisiune a agentului economic, și anume, în acest caz, cu

9 — Restituirile la export sunt subvenții la export acordate de Uniunea Europeană pentru anumite produse agricole în cadrul politicii agricole comune, cu scopul de a facilita prezența acestor produse pe piețele mondiale în condiții de concurență. Valoarea restituirii constă în diferența dintre prețul unui produs pe piața Uniunii și prețul acestuia pe piața mondială, care, în general, este mai mic. Procedura generală de plată a restituirilor presupune ca exportatorul să suporte sarcina financiară pe care o implică neacordarea restituirilor până când se face dovada efectuării formalităților vamale de export, a faptului că produsul a părăsit teritoriul vamal al Uniunii și, în anumite cazuri, a faptului că a ajuns la destinație. În vederea evitării acestei sarcini și a facilitării finanțării exporturilor, exportatorul poate încasa restituirea de îndată ce autoritățile vamale acceptă declarația de export, fără a aștepta ieșirea fizică a mărfurilor de pe teritoriul vamal al Uniunii. Plata anticipată are loc atunci când mărfurile sunt plasate în regim de antrepozitare vamală sau de zonă liberă în vederea exportului acestora într-un termen stabilit. Angajamentul exportatorului că mărfurile vor părăsi teritoriul vamal al Uniunii în acel termen trebuie asigurat prin constituirea unei garanții egale cu valoarea restituirii pe care trebuie să o primească, la care se adaugă un anumit procent. A se vedea în acest sens printre altele De Ureta Huertos, Á., „Marco general de las restituciones a la exportación”, în *Boletín económico de ICE*, nr. 2449, 1995, p. 65 și urm., și Gigante Guerrero, G., „Restituciones a la exportación en el marco de la Unión Europea”, în *Economistes*, nr. 225, 2002.

10 — Ernst Kollmer atrage atenția asupra acestui fapt în observațiile sale, arătând că, în cazul său, spre deosebire de ceea ce s-a întâmplat în cazul altor exportatori aflați în aceeași situație, garanția nu a fost eliberată integral imediat după ce Hauptzollamt a acceptat declarația vamală iordaniană ca dovadă a introducerii pe piața iordaniană a produselor exportate. Instanța de trimitere arată că retragerea a avut loc „din motive irelevante pentru prezentul litigiu”. Ernst Kollmer reproduce în observațiile sale (punctul 8) care erau motivele respective conform susținerilor Hauptzollamt însuși: „având în vedere că s-au constatat abateri în ceea ce privește alte operațiuni de vămuire decât cele de antrepozitare vamală, care nu permiteau eliberarea definitivă și imediată a garanției […]”; cu alte cuvinte, potrivit Ernst Kollmer, eliberarea tardivă a unei părți din garanție nu avea nicio legătură materială sau temporală cu exporturile contestate (punctul 11 din observațiile sale), ci cu alte exporturi, efectuate în Egipt, pentru care nu există dovezi, cu toate că Hauptzollamt a declarat că circumstanțele concrete care au condus la întârzierea eliberării garanției în cazul exportatorului menționat nu au nicio relevanță în ceea ce privește examinarea problemei prescripției (punctul 12).

11 — C-201/10 și C-202/10, EU:C:2011:282. În temeiul hotărârii respective, de care a beneficiat și Ernst Kollmer, au fost anulate în totalitate toate cererile de rambursare formulate împotriva exportatorilor germani de carne de vită în Iordania, întrucât au trecut mai mult de patru ani de la acordarea restituirii la export (sub formă de plată anticipată în 1992 și în 1993, cu eliberarea imediată a garanției, prin prezentarea declarației aferente) și până la emiterea deciziei prin care se solicita rambursarea, în septembrie 1999 (a se vedea punctul 6 din observațiile lui Ernst Kollmer).

12 — Ernst Kollmer susține, de asemenea, astfel cum reiese din observațiile sale, că administrația vamală iordaniană a acționat în mod repetat și culpabil pentru o perioadă îndelungată, aspect invocat drept caz de forță majoră pentru a se opune cererii de rambursare a restituirii la export formulată de Hauptzollamt.

prezentarea declarației iordaniene de vămuire. Acțiunea respectivă a avut drept efect – în ipoteza în care dreptul de restituire ar fi fost invocat în mod nejustificat – producerea unui prejudiciu pentru bugetul Uniunii, în măsura în care, în calitate de exportator, aceasta a primit suma aferentă dreptului său la restituire prin plata anticipată din bugetul menționat.

14. La rândul său, Hauptzollamt susține în fața Finanzgericht Hamburg că încă nu a intervenit prescripția prevăzută la articolul 3 din Regulamentul nr. 2988/95, deoarece *dies a quo* este momentul eliberării garanției (în prezenta cauză, cel mai devreme în anul 1996), având în vedere că numai atunci s-a emis o decizie finală de acordare a restituirii la export și doar în acest caz se produce un prejudiciu în sensul articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95. Plata anticipată este garantată prin constituirea unei garanții, astfel încât, la momentul efectuării plății, nu se produsese încă niciun prejudiciu bugetului Uniunii. Până la momentul eliberării garanției, Hauptzollamt încă are posibilitatea de a elibera sau de a reține garanția.

15. Potrivit Finanzgericht Hamburg, prezentarea de către Ernst Kollmer a unei declarații de vămuire incorecte pentru a face dovada punerii unui lot de export în regim de liberă circulație în Iordania constituie o încălcare a unei prevederi de drept comunitar, în speță, articolul 18 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 3665/87. Dacă, în sensul articolului 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95, abaterea este considerată săvârșită prin simpla acțiune sau omisiune a unui agent economic care încalcă o prevedere de drept comunitar, indiferent de momentul producerii prejudiciului, prescripția intervenise deja la data emiterii deciziei de rambursare a restituirii la export acordată în mod nejustificat în anul 1999, întrucât, conform dispoziției menționate, termenul de prescripție este de patru ani de la săvârșirea abaterii. Dacă, dimpotrivă, se consideră că s-a săvârșit o abatere doar în cazul în care s-a produs de asemenea un prejudiciu, pentru a stabili dacă prescripția intervenise deja în anul 1999, trebuie să se determine dacă prejudiciul s-a produs odată cu plata anticipată a sumei aferente restituirii la export din anul 1992, respectiv 1993, sau dacă s-a produs la momentul eliberării garanției, în anul 1996, respectiv 1998.

16. În aceste condiții, Finanzgericht Hamburg a hotărât să suspende procedura și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Într-un caz în care încălcarea unei dispoziții de drept al Uniunii este descoperită doar după producerea prejudiciului, abaterea a cărei existență este necesară pentru începutul curgerii termenului de prescripție, în temeiul articolului 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 și care este definită la articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95, presupune în mod cumulativ, pe lângă acțiunea sau omisiunea unui agent economic, și producerea unui prejudiciu pentru bugetul general al Uniunii sau pentru bugetele gestionate de aceasta, astfel încât termenul de prescripție curge abia după producerea prejudiciului sau termenul de prescripție curge independent de momentul producerii prejudiciului, odată cu acțiunea sau omisiunea agentului economic, săvârșită cu încălcarea unei dispoziții de drept al Uniunii?

2) În ipoteza în care răspunsul la prima întrebare este că termenul de prescripție curge abia după producerea prejudiciului: în contextul rambursării unei restituiri la export acordate în mod definitiv, prejudiciul, așa cum este definit la articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95 se produce deja la momentul plății sumei egale cu restituirea la export în sensul articolului 5 alineatul (1) din Regulamentul (CEE) nr. 565/80, fără să fi fost eliberată garanția prevăzută la articolul 6 din Regulamentul nr. 565/80 ori prejudiciul se produce abia la momentul eliberării garanției, și anume la acordarea definitivă a restituirii la export?”

17. În prezenta procedură, au formulat observații scrise Ernst Kollmer, guvernul elen și Comisia Europeană.

III – **Rezumatul pozițiilor părților**

18. În ceea ce privește prima întrebare preliminară, Ernst Kollmer susține că singurul aspect determinant pentru începerea termenului de prescripție este săvârșirea unei abateri în sensul articolului 1 alineatul (2), indiferent de momentul producerii prejudiciului (și de cel al descoperirii acestuia). Ernst Kollmer își întemeiază opinia pe principiul securității juridice (sub aspectul predictibilității începerii termenului). Aceasta susține că factorul determinant pentru începerea termenului de prescripție este conduita concretă a agentului economic, iar nu o decizie administrativă, care poate fi emisă la un moment care nu este prevăzut de lege.

19. Guvernul elen a formulat observații doar cu privire la prima întrebare preliminară. În opinia sa, momentul decisiv pentru începerea termenului de prescripție este cel în care autoritatea competentă descoperă că plata a fost efectuată în mod nejustificat (cu alte cuvinte, în prezenta cauză, momentul în care autoritățile vamale au luat cunoștință despre rezultatele inspecției efectuate de OLAF). Potrivit guvernului elen, acesta reprezintă un criteriu clar și obiectiv pentru stabilirea momentului de la care începe să curgă prescripția, deoarece la acel moment sunt întrunite toate condițiile pentru solicitarea rambursării sumei plătite în mod nejustificat. Guvernul elen interpretează articolul 3 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2988/95 în sensul că oferă putere discreționară statelor membre atât în ceea ce privește fixarea termenelor de prescripție mai lungi, cât și în vederea stabilirii momentului de la care începe să curgă prescripția. Prin urmare, potrivit guvernului elen, legislațiile naționale pot, de asemenea, în temeiul regulamentului menționat, să prevadă momentul la care se descoperă abaterea și prejudiciul drept momentul de la care începe termenul de prescripție.

20. În ceea ce privește a doua întrebare preliminară – în ipoteza în care răspunsul Curții este în sensul că prescripția începe să curgă de la momentul producerii prejudiciului – Ernst Kollmer consideră că prejudiciul se produce la momentul acordării plății anticipate, întrucât plata respectivă implică o „cheltuială” în sensul articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95. În susținerea opiniei sale, exportatorul menționat invocă, de asemenea, înțelesul larg al noțiunii de prejudiciu, care reiese din Hotărârea Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, în care Curtea a statuat că „inclusiv abaterile care nu au un impact financiar precis pot afecta grav interesele financiare ale Uniunii” [13]. Pe de altă parte, termenul de prescripție trebuie să înceapă să curgă de la un moment prevăzut de lege, și anume, conform articolului 3 alineatul (1) din regulamentul menționat, de la momentul săvârșirii abaterii, care este stabilit clar de lege și care este previzibil pentru agenții economici, chiar dacă aceștia nu au și nici nu ar trebui să aibă cunoștință despre faptul că săvârșeau o abatere. Potrivit Ernst Kollmer, condiționarea începerii termenului de prescripție de emiterea de către administrație a deciziei de rambursare a garanției presupune condiționarea acesteia de un moment care nu poate fi prevăzut, deoarece legea nu stabilește momentul la care trebuie să se elibereze garanția [14].

21. Ernst Kollmer adaugă că, în prezenta cauză, Hauptzollamt a amânat în mod nejustificat eliberarea garanției, condiționând-o de o situație de fapt străină de cea pe care se întemeiază prezentul litigiu. Această împrejurare sprijină teza conform căreia, prin condiționarea începerii prescripției de emiterea deciziei autorităților vamale de eliberare a garanției, autorităților în cauză li se oferă posibilitatea de a stabili în mod discreționar momentul de la care începe să curgă respectivul termen. În mod obiectiv, atunci când Hauptzollamt a primit, în august 1993, declarația (incorectă) expediată de autoritățile vamale iordaniene, care certifica punerea în liberă circulație a lotului de export (cu alte cuvinte, atunci când s-a săvârșit abaterea), se generase deja, odată cu plata anticipată a restituirii la export, o „cheltuială nejustificată” în sensul articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95, precum și prejudiciul aferent – interpretat, în temeiul Hotărârii Chambre de commerce et d'industrie de

13 — C-465/10, EU:C:2011:867, punctul 47.

14 — Potrivit Comisiei, decizia definitivă cu privire la valoarea restituirii la export se adoptă odată ce administrația vamală primește și examinează documentele aferente exportului, în special declarația de vămuire emisă de țara în care se exportă mărfurile. Adoptarea respectivei decizii „coincide în mod obligatoriu din punct de vedere temporal cu eliberarea garanției” (punctul 27 din observațiile Comisiei), aspect care este posibil să nu se fi concretizat în prezenta cauza, după cum reiese din observațiile lui Ernst Kollmer (a se vedea în special punctele 3, 8 și 11).

l'Indre [15], citată anterior, drept o atingere serioasă adusă intereselor financiare ale Uniunii. În opinia Ernst Kollmer, „încălcarea unei dispoziții de drept comunitar, ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic" și producerea unui prejudiciu pentru bugetul general al Uniunii nu trebuie să se succeadă imediat, ci doar să se întemeieze pe aceeași situație de fapt.

22. În opinia Comisiei – care propune ca întrebările preliminare să fie reformulate și să primească un răspuns comun –, în situații precum cea din prezenta cauză, abaterea „se consolidează", altfel spus, la momentul eliberării garanției. Doar de la acest moment începe să curgă termenul de prescripție prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95, deoarece numai la acel moment poate fi motivată și cuantificată cererea de rambursare a sumei obținute nejustificat. Decizia finală cu privire la valoarea restituirii la export este emisă odată cu primirea și cu examinarea declarațiilor de export, cu eliberarea implicită (simultană) a garanției în cauză, care are scopul de a proteja bugetul Uniunii până când se stabilește caracterul legal al cererii de restituire la export.

23. Comisia consideră că, în ipoteza în care Curtea apreciază că încălcarea dreptului comunitar în prezenta cauză s-a produs la momentul prezentării declarației de vămuire false, încălcarea trebuie calificată drept continuă, aceasta prelungindu-se până la momentul eliberării garanției, când autoritatea vamală stabilește în mod definitiv valoarea restituirii la export care revine solicitantului. În prezenta cauză, la momentul la care Ernst Kollmer a prezentat declarația de vămuire, nu era clar dacă s-a acordat un avantaj necuvenit, întrucât încă nu se stabilise în mod definitiv dacă exista dreptul la restituirea la export. Prin urmare, potrivit Comisiei, în aceste circumstanțe speciale, începerea termenului de prescripție nu poate fi condiționată de acțiunea agentului economic. În consecință, se produce un prejudiciu pentru bugetul Uniunii doar dacă se stabilește în mod definitiv că există dreptul la restituirea la export, așadar, atunci când se eliberează garanția. Fiind vorba despre proceduri foarte ample, suprapunerea începerii prescripției cu acțiunea agentului economic ar avea drept consecință faptul că, din considerente practice, nu s-ar mai putea solicita niciodată în timp util rambursarea sumelor acordate în mod nejustificat.

IV – **Analiză**

A – *Prima întrebare preliminară*

1. Introducere

24. Prin intermediul primei întrebări preliminare, Finanzgericht Hamburg dorește, în principal, să afle dacă, pentru a începe să curgă termenul de prescripție prevăzut la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95, în ipoteza în care încălcarea unei dispoziții a dreptului Uniunii este descoperită după producerea prejudiciului, nu trebuie să fie îndeplinită doar condiția existenței unei acțiuni sau omisiuni a agentului economic, ci și cea privind producerea unui prejudiciu pentru bugetul general al Uniunii sau pentru bugetele gestionate de aceasta. În cazul unui răspuns afirmativ la această întrebare preliminară, instanța de trimitere dorește să afle, în al doilea rând, care este momentul la care s-a produs un prejudiciu în acest sens, concret, dacă acesta se produce la momentul plății anticipate a unei sume egale cu restituirea la export sau la momentul eliberării garanției aferente.

15 — C-465/10, EU:C:2011:867.

25. Pentru a oferi un răspuns la prima întrebare preliminară, este necesar, în esență, să se interpreteze articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95, conform căruia termenul de prescripție a acțiunii este de patru ani *de la săvârșirea abaterii* prevăzute la articolul 1 din regulamentul menționat [16]. Articolul 3 alineatul (3) din respectivul regulament acordă statelor membre posibilitatea de a reglementa un termen mai lung decât cel prevăzut la alineatul (1).

26. Prin urmare, conform articolului 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95, începerea termenului de prescripție este determinată de săvârșirea unei abateri, care este definită la articolul 1 alineatul (2) din același regulament drept „orice încălcare a unei dispoziții de drept comunitar, ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic, care poate sau ar putea prejudicia bugetul general al Comunităților sau bugetele gestionate de acestea, fie prin diminuarea sau pierderea veniturilor acumulate din resurse proprii, colectate direct în numele Comunităților, fie prin cheltuieli nejustificate”. Această definiție vizează atât abaterile intenționate sau provocate din neglijență, care pot da naștere unei sancțiuni administrative, cât și abaterile care au drept rezultat retragerea unui avantaj obținut în mod nejustificat [17].

2. Domeniul de aplicare al articolului 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95

27. În vederea protejării intereselor financiare ale Uniunii Europene, Regulamentul nr. 2988/95 prevede o serie de reguli generale privind măsurile și sancțiunile administrative aplicabile în cazul încălcărilor dreptului Uniunii în toate domeniile acoperite de politicile sale și care implică prejudicierea intereselor financiare ale Uniunii.

28. Prin adoptarea articolului 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95, legiuitorul a dorit să stabilească o normă generală de prescripție, aplicabilă în lipsa unei reglementări sectoriale a Uniunii care să prevadă un termen mai scurt – însă de cel puțin trei ani – și nicio legislație națională care să prevadă un termen de prescripție mai lung [18]. Articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din regulamentul menționat se aplică tuturor actelor administrative adoptate de autoritățile naționale și actelor Uniunii, cu scopul de a pedepsi astfel de abateri, fie că se referă la sancțiuni administrative în sens strict, în conformitate cu articolul 5 din respectivul regulament, fie că este vorba despre măsuri de retragere a unui avantaj obținut nejustificat conform articolului 4 din același regulament, cum este cazul recuperării unei restituiri la export primite nejustificat de exportator, ca urmare a abaterilor săvârșite de acesta [19].

29. Înainte de adoptarea Regulamentului nr. 2988/95, dreptul Uniunii nu prevedea nicio normă de prescripție aplicabilă pentru recuperarea avantajelor primite nejustificat de operatorii economici în detrimentul intereselor financiare ale Uniunii. Prin adoptarea articolului 3 alineatul (1) din respectivul regulament, legiuitorul Uniunii a urmărit, pe de o parte, să reglementeze un termen minim care să fie aplicat în toate statele membre – reducând în acest sens, în mod voluntar, la patru ani perioada în care autoritățile statelor membre care acționează în numele și pe seama bugetului Uniunii trebuiau sau ar fi

16 — Al doilea paragraf al respectivei dispoziții prevede o regulă generală specială în cazul abaterilor continue sau repetate: în astfel de cazuri, termenul de prescripție curge din ziua în care a încetat abaterea. Al patrulea paragraf prevede o ultimă regulă: prescripția intervine, în orice caz, cel mai târziu în ziua în care se împlinește o perioadă egală cu dublul termenului de prescripție, dacă autoritatea competentă nu a aplicat nicio sancțiune.

17 — Hotărârea Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, punctul 33.

18 — Hotărârea Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, punctul 35.

19 — Hotărârea Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb și alții, C-278/07-C-280/07, EU:C:2009:38, punctul 22. Ca regulă generală, orice abatere atrage după sine retragerea avantajului obținut nejustificat (și anume recuperarea sumelor plătite). În ipoteza în care abaterea se săvârșește intenționat sau din neglijență, se poate aplica o sancțiune administrativă (a se vedea Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb și alții, C-278/07-C-280/07, EU:C:2008:521, punctul 47).

trebuit să recupereze avantajele primite nejustificat [20]. Pe de altă parte, legiuitorul a acceptat să renunțe la posibilitatea recuperării sumelor primite nejustificat în detrimentul bugetului Uniunii la expirarea unei perioade de patru ani de la săvârșirea abaterii care ar aduce atingere plăților contestate [21]. Termenul de prescripție prevăzut la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95 se aplică, de asemenea, în cazul abaterilor săvârșite anterior intrării în vigoare a respectivului regulament [22], astfel cum este cazul abaterii în discuție în prezenta cauză [23].

30. Termenul de prescripție menționat anterior a fost reglementat pentru a delimita perioada în care autoritățile naționale pot sancționa abaterile care, conform articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95, *pot sau ar putea* prejudicia interesele financiare ale Uniunii. Statele membre au o obligație de diligență generală în verificarea corectitudinii finanțărilor acordate din bugetul Uniunii, care rezultă din obligația de diligență generală prevăzută la articolul 4 alineatul (3) TUE, ceea ce implică faptul că acestea trebuie să adopte în mod prompt măsuri menite să remedieze abaterile [24]. În ipoteza în care autoritățile naționale consideră că termenul de prescripție de patru ani este prea scurt pentru a le permite să acționeze împotriva abaterilor cu un grad ridicat de complexitate, legiuitorul național are posibilitatea de a reglementa un termen de prescripție mai lung, adaptat acestui tip de abatere [25], care trebuie să respecte cerințele privind predictibilitatea și proporționalitatea care reies din principiul securității juridice [26].

3. Cu privire la începerea termenului de prescripție prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95

31. Având în vedere, în primul rând, modul de redactare a dispoziției, trebuie să prezentăm următoarele observații. Conform articolului 3 alineatul (1) primul paragraf din regulamentul menționat, termenul de prescripție a acțiunii este de patru ani *de la săvârșirea abaterii*. Formulată astfel, această dispoziție se concentrează, în ceea ce privește începerea termenului de prescripție, pe abaterea în sine, astfel cum este definită la articolul 1 alineatul (2) din respectivul regulament, și pe momentul „săvârșirii” sale.

32. În prezenta cauză, abaterea a constat, astfel cum arată instanța de trimitere, în prezentarea de către Ernst Kollmer la 10 august 1993 a unei declarații incorecte de vămuire pentru a face dovada punerii unui lot de export în regim de liberă circulație în Iordania, ceea ce constituie o încălcarea a articolului 18 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87.

33. Dacă ne raportăm exclusiv la articolul 3 alineatul (1) coroborat cu articolul 1 alineatul (2), ambele din Regulamentul nr. 2988/95, dispoziția respectivă nu condiționează începerea termenului de prescripție de producerea unui rezultat, întrucât face referire la „săvârșirea abaterii”, iar nu la „rezultatul” acesteia: conform dispoziției menționate, începerea termenului de prescripție nu este

20 — Hotărârea Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punctele 49 și 50. Termenul de prescripție prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95 este aplicabil direct statelor membre în materia restituirilor la export a produselor agricole, cu condiția să nu existe nicio reglementare sectorială a Uniunii care să prevadă un termen mai scurt (de cel puțin trei ani) și nicio legislație națională care să stabilească un termen de prescripție mai lung (Hotărârea Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, punctul 35), care să nu fie disproporționat (Hotărârea Ze Fu Fleischhandel și Vion Trading, C-201/10 și C-202/10, EU:C:2011:282, punctul 47, și Hotărârea Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punctul 65). Respectiva legislație națională poate fi anterioară datei adoptării regulamentului menționat (Hotărârea Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb și alții, C-278/07-C-280/07, EU:C:2009:38, punctul 42).

21 — Hotărârea Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb și alții, C-278/07-C-280/07, EU:C:2009:38, punctele 25, 27 și 29, și Hotărârea Ze Fu Fleischhandel și Vion Trading, C-201/10 și C-202/10, EU:C:2011:282, punctul 24.

22 — Hotărârea Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb și alții, C-278/07-C-280/07, EU:C:2009:38, punctul 34.

23 — Evident, cu condiția ca datoriile anterioare intrării în vigoare a regulamentului să nu se fi prescris conform normelor naționale de prescripție aplicabile la momentul săvârșirii abaterilor în cauză (Hotărârea Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb și alții, C-278/07-C-280/07, EU:C:2009:38, punctul 30).

24 — Hotărârea Ze Fu Fleischhandel și Vion Trading, C-201/10 și C-202/10, EU:C:2011:282, punctele 43 și 44.

25 — *Ibidem*, punctul 46.

26 — *Ibidem*, punctele 32 și 43.

marcată de producerea unui prejudiciu, ci de o conduită specifică a agentului economic [27], prin care se încalcă o prevedere a dreptului Uniunii. Această constatare se confirmă dacă ne raportăm la alte versiuni lingvistice ale respectivei dispoziții, întrucât niciuna dintre acestea nu se referă la vreun tip de rezultat: în timp ce, în versiunea în engleză, se folosește expresia „when the irregularity […] *was commited*", în versiunea în limba germană se face referire la „*Begehung* der Unregelmäßigkeit", în versiunea în limba franceză, la „*réalisation* de l'irrégularité", în cea în italiană, la „*esecuzione* dell'irregolarità", iar în cea în limba portugheză, la „data em que foi *praticada* a irregularidade" [28], cu alte cuvinte, toate versiunile menționate *vizează* săvârșirea abaterii, iar nu efectul sau rezultatul acesteia.

34. La rândul său, articolul 1 alineatul (2) din regulament definește „abaterea" astfel: „constituie abatere orice încălcare a unei dispoziții de drept comunitar, ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic, care *poate sau ar putea* prejudicia bugetul general al Comunităților sau bugetele gestionate de acestea" [29]. Utilizarea condiționalului-optativ „ar putea" pare să indice că există abatere chiar dacă încă nu s-a produs sau nu s-a concretizat în mod definitiv prejudiciul, cu condiția ca agentul să aibă o conduită care să facă posibilă producerea prejudiciului [30].

35. Pot exista situații în care, la fel ca în prezenta cauză, avantajul nejustificat să nu poată fi cuantificat la momentul săvârșirii abaterii [31]. Totuși, aceasta nu trebuie să modifice interpretarea articolului 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95, în special dacă se ține seama de faptul că „inclusiv abaterile care nu au un impact financiar precis pot afecta grav interesele financiare ale Uniunii" [32].

36. Articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95 a făcut obiectul analizei Curții în numeroase ocazii și, de fiecare dată, la momentul aplicării acestuia, s-a avut în vedere formularea sa, fără a fi necesară în vreun caz producerea unui prejudiciu în vederea începerii prescripției. În acest sens, trebuie amintită, înainte de toate, Hotărârea Handlbauer [33], în care Curtea a statuat pentru prima dată că dispoziția menționată, „prin fixarea unui termen de prescripție de patru ani de la săvârșirea abaterii pentru exercitarea acțiunii, nu oferă statelor membre nicio marjă de apreciere" [34] și că termenul de prescripție prevăzut de articolul 3 alineatul (1) „începe să curgă de la momentul săvârșirii abaterii" [35].

37. Această formulare a fost reiterată întocmai ulterior, în Hotărârea Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb și alții [36], care avea drept obiect, la fel ca prezenta cauză, plățile anticipate ale restituirilor la export pentru aceleași loturi de carne de vită care trebuiau expediate inițial în Iordania, însă care au fost exportate în Irak. În hotărârea respectivă, Curtea a reiterat că datoriile în litigiu trebuie, în principiu, să se prescrie în termen de patru ani „de la data săvârșirii abaterilor" [37]. Prescripția intervine „în lipsa vreunui act suspensiv adoptat în perioada de patru ani ulterioară săvârșirii unei astfel de abateri", astfel încât, „în situația în care o abatere a fost săvârșită, precum în

27 — Nu este inclusă în noțiunea „abatere", în sensul Regulamentului nr. 2988/95, situația în care un agent economic primește nejustificat o restituire la export, ca urmare a unei erori a autorităților naționale (Hotărârea Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, punctele 20-21 și Hotărârea Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, punctul 44).

28 — Sublinierea noastră.

29 — Sublinierea noastră.

30 — În opinia noastră, această idee privind potențialul este exprimată mai clar în versiunea în limba portugheză („um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou *possa ter por efeito* lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades") și în cea în limba italiană („un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o *possa avere come conseguenza* un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite") ale articolului 1 alineatul (2) din respectivul regulament (sublinierea noastră).

31 — Astfel subliniază avocatul general Sharpston în Concluziile prezentate în cauza Pfeifer & Langen, C-564/10, EU:C:2012:38, punctul 101.

32 — Hotărârea Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, punctul 47.

33 — C-278/02, EU:C:2004:388.

34 — *Ibidem*, punctul 27.

35 — *Ibidem*, punctul 32.

36 — C-278/07-C-280/07, EU:C:2009:38, punctul 21. A se vedea de asemenea Hotărârea Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, punctul 38.

37 — Hotărârea Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb și alții, C-278/07-C-280/07, EU:C:2009:38, punctul 31. A se vedea de asemenea Hotărârea Ze Fu Fleischhandel și Vion Trading, C-201/10 și C-202/10, EU:C:2011:282, punctul 51: „începe să curgă de la data săvârșirii abaterii în cauză".

acțiunile principale […], o astfel de abatere […] va fi prescriptibilă în cursul anului 1997 în funcție de data exactă a săvârșirii respectivei abateri care datează din 1993”[38], sub rezerva posibilității statelor membre de a prevedea termene de prescripție mai lungi. Cu acea ocazie, Curtea a statuat expres, în dispozitivul hotărârii menționate, că termenul de prescripție prevăzut la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95 „începe să curgă de la data săvârșirii abaterii în cauză”.

38. Prin urmare, considerăm că în prezenta cauză, dacă ne raportăm, în principiu, la dispoziția în litigiu și la modul în care aceasta a fost pusă în aplicare de Curte până în prezent, termenul de prescripție a început să curgă de la momentul la care agentul economic a săvârșit o acțiune constând în încălcarea unei dispoziții a dreptului Uniunii, și anume, odată cu prezentarea, la 10 august 1993, a unei declarații de vămuire care s-a dovedit a fi incorectă și în urma căreia nu s-a mai justificat plata anticipată acordată lui Ernst Kollmer în anii 1992, respectiv 1993.

39. În acest sens, nu putem împărtăși opinia Comisiei, prezentată la punctul 30 din observațiile sale, conform căreia ne confruntăm cu o „încălcare continuă”, care a început odată cu prezentarea declarației de vămuire menționate anterior și care s-a încheiat la momentul eliberării garanției, ca urmare a deciziei finale cu privire la valoarea reală a restituirii la export.

40. Dacă avem în vedere definiția „abaterii continue sau repetate” utilizată de Curte în Hotărârea Vonk Dairy Products [„o abatere este continuă sau repetată în sensul articolului 3 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2988/95 atunci când este comisă de un operator comunitar care obține avantaje economice dintr-un *ansamblu de operațiuni similare* care încalcă aceeași dispoziție de drept comunitar”[39]] sau, în alt context, definiția „abaterii continue” din Hotărârea Montecatini („deși noțiunea de încălcare repetată are înțelesuri diferite în ordinile juridice ale diferitor state membre, în orice caz, cuprinde o *pluralitate* de comportamente ilicite unite de un element subiectiv comun”[40]), este evident că prezentarea unei singure declarații de vămuire, care se dovedește a fi incorectă, în raport cu un singur export de carne de vită, nu ne permite să concluzionăm că ne confruntăm cu o „abatere continuă sau repetată”.

41. Din punct de vedere sistematic, care confirmă, în opinia noastră, interpretarea gramaticală expusă la punctul 38 din prezentele concluzii, trebuie să amintim diferența semnificativă dintre formularea articolului 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95 și termenii în care este descrisă *dies a quo* în Regulamentul nr. 800/1999 (aplicabil exporturilor de produse agricole efectuate începând cu 1 iulie 1999 și, prin urmare, neaplicabil în prezenta cauză). În sensul prezentei cauze, în regulamentul respectiv se stabilește, în vederea recuperării restituirilor la export primite fără just temei (deși doar în cazul în care beneficiarul a acționat cu bună-credință), un termen de prescripție de patru ani, care începe să curgă din „*ziua notificării beneficiarului privind decizia finală de acordare a restituirii*” [articolul 52 alineatul (4) primul paragraf litera (b)][41].

42. Având în vederea sensul și finalitatea Regulamentului nr. 2988/95, interpretarea pe care o susținem, conform căreia începerea prescripției depinde exclusiv de săvârșirea abaterii de către agentul economic, fără a fi necesară producerea unui prejudiciu sau posibilitatea cuantificării acestuia, este conformă, de asemenea, cu cerințele impuse de Curte în temeiul securității juridice în ceea ce privește termenele de prescripție, securitate juridică ce trebuie să fie în acord, desigur, cu eficiența apărării intereselor financiare ale Uniunii, urmărită de respectivul regulament.

38 — Hotărârea Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb și alții, C-278/07-C-280/07, EU:C:2009:38, punctul 33.

39 — C-279/05, EU:C:2007:18, punctul 41 (sublinierea noastră).

40 — C-235/92 P, EU:C:1999:362, punctul 195 (sublinierea noastră).

41 — Sublinierea noastră. Cu privire la problemele ridicate în raport cu norma de prescripție prevăzută la articolul 52 alineatul (4) primul paragraf litera (b) din Regulamentul nr. 800/1999 și cu normele prevăzute la articolul 3 din Regulamentul nr. 2988/95, a se vedea Krüger, U., „Verjährung erstattungsrechtlicher Rückzahlungsansprüche”, în *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern*, 2008, p. 244 și urm.

43. Astfel cum a statuat Curtea în Hotărârea Ze Fu Fleischhandel și Vion Trading (de asemenea, referitoare la plățile anticipate ale restituirilor la export pentru întreprinderile germane prin expedieri de loturi de carne de vită în Iordania, care au ajuns, în final, în Irak), „principiul securității juridice impune în special ca situația acestui agent economic, din punctul de vedere al drepturilor și al obligațiilor față de autoritatea națională, să nu poată fi pusă în discuție la nesfârșit […] Un termen de prescripție [trebuie] să fie aplicabil urmăririi în justiție a unei astfel de abateri și, pentru îndeplinirea funcției sale de a garanta securitatea juridică, acest termen trebuie stabilit anterior”[42]. Curtea adaugă în continuare că „admiterea posibilității ca statele membre să acorde administrației o perioadă mult mai lungă pentru a acționa decât cea prevăzută de articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95 ar putea, într-un anumit mod, să încurajeze o inerție a autorităților naționale în a urmări în justiție «abaterile» în sensul articolului 1 din Regulamentul nr. 2988/95, expunând agenții economici, pe de o parte, unei lungi perioade de incertitudine juridică și, pe de altă parte, riscului de a nu mai fi în măsură să facă dovada caracterului legal al operațiunilor în cauză la sfârșitul unei astfel de perioade”[43].

44. Cu toate acestea, condiționarea începerii prescripției de o astfel de acțiune a administrației naționale, care permite stabilirea definitivă a prejudiciului, ar fi contrară raționamentului prezentat. Desigur, lupta împotriva consecințelor economice negative asupra bugetului Uniunii, rezultate din abaterile săvârșite în acest domeniu, s-ar putea dovedi mai eficientă dacă termenul de prescripție ar începe să curgă de la momentul la care prejudiciul devine definitiv, odată cu rambursarea garanției în cazul plăților anticipate, astfel cum propune Comisia. Or, în opinia noastră, nu se poate adopta o interpretare gramaticală forțată a dispoziției în litigiu dacă prin aceasta se încalcă cerințele (în termenii prezentați) privind securitatea juridică[44]. Deși Comisia susține că garanția trebuie rambursată la momentul la care autoritățile emit o decizie finală cu privire la acordarea restituirii, această instituție nu arată că autoritățile sunt obligate din punct de vedere juridic să elibereze garanția exact la acel moment[45]. Împărtășim opinia exprimată de Ernst Kollmer în observațiile sale, în sensul că, dacă nu există o astfel de obligație juridică de a elibera garanția la un moment prevăzut de lege cu exactitate, cerința privind predictibilitatea impusă în cazul termenelor de prescripție nu este îndeplinită, iar astfel, agentul economic este expus unei situații de incertitudine juridică.

45. În ultimul rând și având în vedere aspectele menționate anterior, nu suntem de acord cu propunerea guvernului elen de a considera că termenul de prescripție începe să curgă de la momentul la care autoritatea competentă *descoperă* că plata a fost efectuată nejustificat. Independent de faptul că nu există niciun temei legal care să sprijine această interpretare a articolului 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95[46], dacă termenul de prescripție ar începe să curgă doar de la acel moment, s-ar prelungi termenele prevăzute de legiuitor, în principiu, pe durată nedeterminată, încălcându-se astfel toate cerințele privind predictibilitatea. Începerea prescripției ar depinde, în astfel de cazuri, de momentul nedeterminat la care autoritățile demarează acțiunile necesare pentru a verifica corectitudinea operațiunilor efectuate de agentul economic. Aceasta ar expune operatorul respectiv unei perioade de incertitudine juridică și, în plus, ar îngreuna posibilitatea acestuia de a face dovada corectitudinii acțiunilor sau a omisiunilor în cauză, ceea ce ar fi în contradicție cu cerințele privind securitatea juridică[47].

42 — Hotărârea Ze Fu Fleischhandel și Vion Trading, C-201/10 și C-202/10, EU:C:2011:282, punctul 32. A se vedea de asemenea Hotărârea Chemiefarma/Comisia, C-41/69, EU:C:1970:71, punctul 19.

43 — Hotărârea Ze Fu Fleischhandel și Vion Trading, C-201/10 și C-202/10, EU:C:2011:282, punctul 45. A se vedea de asemenea Hotărârea Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punctul 62, și Hotărârea Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, punctul 40.

44 — Trebuie amintit în acest sens că statele membre pot încerca să sporească respectiva eficiență a apărării intereselor financiare ale Uniunii stabilind termene de prescripție mai lungi [articolul 3 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2988/95], cu condiția să respecte cerințele de predictibilitate și proporționalitate.

45 — Ernst Kollmer pare să confirme această constatare la punctul 31 din observațiile sale.

46 — De fapt, pare să fi fost exclusă expres în Hotărârea José Martí Peix, C-226/03 P, EU:C:2004:768, punctele 25-28, în care Curtea a statuat că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a considerat că *dies a quo* a prescripției acțiunilor în respectiva cauză era ziua în care Comisia a descoperit abaterile în cauză.

47 — A se vedea Hotărârea Ze Fu Fleischhandel și Vion Trading, C-201/10 și C-202/10, EU:C:2011:282, punctul 45.

46. Prin urmare, propunem ca răspunsul oferit instanței de trimitere să fie în sensul că, în situații precum cea care se află la originea procedurii *a quo*, termenul de prescripție prevăzut la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95 începe să curgă de la data la care s-a săvârșit abaterea în cauză, în sensul prevăzut la articolul 1 alineatul (2) din respectivul regulament, indiferent de momentul producerii prejudiciului pentru bugetul general al Uniunii sau pentru bugetele gestionate de aceasta.

B – *A doua întrebare preliminară*

47. Având în vedere răspunsul propus pentru prima întrebare preliminară formulată de instanța de trimitere, precum și totalitatea considerațiilor anterioare, nu este necesar să se răspundă la cea de a doua întrebare preliminară adresată.

V – **Concluzie**

48. În temeiul considerațiilor anterioare, propunem Curții să răspundă Finanzgericht Hamburg după cum urmează:

„1) În situații precum cea care se află la originea procedurii *a quo*, termenul de prescripție prevăzut la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene începe să curgă de la data la care s-a săvârșit abaterea în cauză, în sensul prevăzut la articolul 1 alineatul (2) din respectivul regulament, indiferent de momentul producerii prejudiciului pentru bugetul general al Uniunii sau pentru bugetele gestionate de aceasta.

2) Având în vedere răspunsul acordat primei întrebări adresate de instanța de trimitere, nu este necesar să se răspundă la a doua întrebare preliminară.”