Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 26. januar 2012 [1]

Sag C-564/10

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
mod
Pfeifer & Langen Kommanditgesellschaft

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland))

»Beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser — forældelsesfrist for krav på renter, som efter national ret skyldes ved siden af tilbagebetaling af en støtte, som er uberettiget modtaget — fortolkning og anvendelse af artikel 3 i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95«

1. Med den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse ønsker Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstolen for administrative sager) (Tyskland) oplyst, om rentekrav, der opstår som følge af en uregelmæssighed, som defineret i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 [2], er omfattet af denne forordning eller af national ret.

Retsforskrifter

Artikel 325 TEUF

2. I henhold til artikel 325 TEUF er medlemsstaterne forpligtet til at træffe foranstaltninger til bekæmpelse af svig og anden ulovlig virksomhed, som påvirker EU's finansielle interesser.

Beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser

3. For at beskytte Den Europæiske Unions finansielle interesser fastsætter forordning nr. 2988/95 en række generelle regler vedrørende kontrol, administrative foranstaltninger og sanktioner for uregelmæssigheder i forhold til EU-retten i forbindelse med udbetalinger af støtte til begunstigede i henhold til Unionens politikker [3]. Tidligere fandtes der ingen fælles bestemmelser, som definerede sådanne uregelmæssigheder [4].

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Rådets forordning af 18.12.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1).

3 — Jeg har anvendt udtrykket »Det Europæiske Fællesskab« (eller »Fællesskabet«) ved henvisninger til bestemmelser, hvor disse udtryk anvendes. I andre tilfælde henviser jeg til »EU« eller »Den Europæiske Union«.

4 — Artikel 1, stk. 1.

4. Af tredje betragtning fremgår, at »det er […] nødvendigt at bekæmpe handlinger, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, på alle områder«. Fjerde betragtning præciserer, at det for at gøre bekæmpelsen af svig, der skader Fællesskabernes finansielle interesser, mere effektiv er nødvendigt at indføre et fælles regelsæt for alle områder af fællesskabspolitikken.

5. Artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 er affattet således:

»Som uregelmæssighed betragtes enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift.«

6. Artikel 2 bestemmer, at kontrol samt administrative foranstaltninger og sanktioner anvendes, i det omfang de er nødvendige for at sikre en korrekt anvendelse af fællesskabsretten. Arten og omfanget af de administrative foranstaltninger og sanktioner fastslægges i bestemmelserne i fællesskabsretten i lyset af uregelmæssighedens art og alvor, den indrømmede eller opnåede fordel og graden af ansvar. Med forbehold af gældende fællesskabsret, er det medlemsstaternes lovgivning, der gælder for procedurerne for gennemførelsen af kontrol, og af fællesskabsforanstaltninger og -sanktioner [5].

7. Artikel 3 i forordning nr. 2988/95 er affattet således:

»1. Forældelsesfristen for retsforfølgning er fire år fra det tidspunkt, hvor […] uregelmæssighed[en] fandt sted. Der kan imidlertid i reglerne for bestemte sektorer fastlægges en kortere frist, som dog ikke kan være mindre end tre år.

Hvad angår vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder regnes forældelsesfristen fra den dag, da uregelmæssigheden er ophørt. For de flerårige programmers vedkommende løber forældelsesfristen indtil programmets endelige afslutning.

Forældelsesfristen for retsforfølgning afbrydes af enhver handling fra den kompetente myndigheds side, som den pågældende gøres bekendt med, og som vedrører undersøgelse eller retsforfølgning af uregelmæssigheden. Efter hver afbrydelse løber forældelsesfristen videre.

[…]

2. Fristen for fuldbyrdelse af afgørelsen om pålæggelse af den administrative sanktion er tre år. Denne frist regnes fra den dag, da afgørelsen blev endelig.

Afbrydelse og suspension er omfattet af de relevante bestemmelser i national ret.

3. Medlemsstaterne bevarer muligheden for at anvende en længere frist end fristen i henholdsvis stk. 1 og 2.«

8. Artikel 4 er affattet således:

»1. Enhver uregelmæssighed medfører i almindelighed tilbagekaldelse af den uberettiget opnåede fordel:

— ved forpligtelse til at betale de skyldige beløb eller tilbagebetale de uberettiget oppebårne beløb

[...]

5 — Artikel 2, stk. 1, 3 og 4.

2. Anvendelsen af de i stk. 1 omhandlede foranstaltninger er begrænset til tilbagekaldelse af den opnåede fordel, eventuelt med tillæg af rente, som kan beregnes efter en fast sats.

[…]

4. Foranstaltningerne i denne artikel betragtes ikke som sanktioner.«

9. Artikel 5 foreskriver administrative sanktioner i tilfælde af forsætlige eller uagtsomme uregelmæssigheder.

Regler for fastsættelse af perioder, datoer og tidsfrister

10. Forordning (EØF, Euratom) nr. 1182/71 [6] indeholder ensartede generelle regler for fastsættelsen af perioder, datoer og tidsfrister for retsakter, som vedtages af Rådet eller Kommissionen.

Finansiering af den fælles landbrugspolitik

11. Ved artikel 1 i forordning (EØF) nr. 729/70 [7] oprettedes Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (»EUGFL«) som en del af De Europæiske Fællesskabers budget. Ifølge forordningens artikel 8, stk. 1, har medlemsstaterne pligt til at sikre sig, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde for at forhindre uregelmæssigheder og gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er blevet uretmæssigt udbetalt på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

12. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 595/91 [8] indførtes bestemmelser for anvendelsen af artikel 8 i forordning nr. 729/70. I henhold til artikel 3 i forordning nr. 595/91 skal medlemsstaterne fremsende en opgørelse til Kommissionen over de uregelmæssigheder, om hvilke der foreligger en rapport, som det første led i en administrativ eller retslig forfølgning. Artikel 7, stk. 1, bestemte, at medlemsstaterne kunne beholde 20% af disse midler, såfremt der ikke forelå en »grov overtrædelse« af forordningens regler.

13. Artikel 32, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 [9] finder anvendelse fra den 16. oktober 2006 for så vidt angår tilfælde, der er indberettet i henhold til artikel 3 i forordning (EØF) nr. 595/91, og som ikke er fuldstændigt inddrevet pr. denne dato [10]. Artiklen er affattet således: »Beløb, der inddrives som følge af uregelmæssigheder eller forsømmelighed, og de påløbne renter udbetales til betalingsorganerne og bogføres af disse som indtægter bestemt til EGFL for den måned, hvor beløbene rent faktisk modtages« [11].

6 — Rådets forordning af 3.6.1971 om fastsættelse af regler om tidsfrister, datoer og tidspunkter (EFT 1971 II, s. 311).

7 — Rådets forordning af 21.4.1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22.5.1995 (EFT L 125, s. 1). Rådets forordning (EF) nr. 1258/1999 af 17.5.1999 (EFT L 160, s. 103) erstattede forordning nr. 729/70 for så vidt angår udgifter, som er afholdt efter den 1.1.2000.

8 — Rådets forordning af 4.3.1991 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 283/72 (EFT L 67, s. 11), ophævet ved og erstattet af Kommissionens forordning (EF) nr. 1848/2006 af 14.12.2006 (EUT L 355, s. 56).

9 — Rådets forordning af 21.6.2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EUT L 209, s. 1). For at opfylde målene med den fælles landbrugspolitik oprettedes ved artikel 2 Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) under De Europæiske Fællesskabers almindelige budget.

10 — Artikel 49, stk. 3, andet led, i forordning nr. 1290/2005.

11 — Artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 595/91 blev ophævet ved artikel 46 i forordning nr. 1290/2005. I henhold til sidstnævnte forordnings artikel 32, stk. 2, kan medlemsstaten tilbageholde 20% af de inddrevne beløb, som fast godtgørelse af »opkrævningsomkostninger«, med undtagelse af de beløb, der skyldes uregelmæssigheder eller forsømmelighed, som må tilskrives forvaltningerne eller andre organer i den pågældende medlemsstat.

Sukkersektoren

14. EU er en af verdens største sukkerproducenter[12]. Den fælles markedsordning for sukker yder kun finansiel støtte til sukker, som er produceret under visse kvoter (A- og B-sukker). Sukker, der er produceret ud over A- og B-kvoterne, skal enten oplagres for at indgå i det efterfølgende års A-kvote eller sælges uden for EU på verdensmarkedet uden eksportstøtte. En virksomhed, der producerer sukker ud over sine produktionskvoter, skal således oplagre det pågældende sukker, såfremt den ikke ønsker at eksportere det.

15. En ordning for udligning af lageromkostninger i forbindelse med et givet sukkerproduktionsår[13] blev følgelig fastsat ved artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81[14]. Medlemsstaterne skulle herefter indføre en afgift til finansiering af denne ordning og refusion af de afholdte lageromkostninger[15].

16. Ifølge tredje betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 1358/77[16] skulle summen af den betalte refusion være lig med summen af de opkrævede afgifter.

17. Artikel 1 i forordning nr. 1358/77 bestemte, at refusionen af lageromkostningerne for sukker skulle foretages af medlemsstaterne. I henhold til artikel 4 skulle refusionen ske på grundlag af månedlige opgørelser over de oplagrede mængder. Virkningen af artikel 6 og 7 var, at ordningen skulle være selvfinansierende.

18. Ifølge 17. betragtning til Kommissionens forordning (EØF) nr. 1998/78[17] skal producenterne tilbagebetale refusion, som de har modtaget uretmæssigt.

19. Artikel 13 bestemmer, at enhver, der har krav på refusion, senest den 15. dag i hver måned skal meddele den pågældende medlemsstat detaljerne vedrørende det lager, der søges refusion for. I henhold til artikel 14, stk. 1, skal medlemsstaten i tilfælde, hvor sukker, for hvilket der kan ydes refusion, oplagres sammen med sukker, for hvilket der ikke kan ydes refusion, undergive det pågældende sukker en toldmæssig kontrol eller en administrativ kontrol, der frembyder tilsvarende garantier.

20. Artikel 15 bestemmer, at medlemsstaterne senest den 20. dag i hver måned for alle personer, der er berettiget til refusion, skal fastsætte den samlede sum af refusioner og den samlede sum af afgifter. Såfremt der konstateres forskelle, tages der i henhold til artikel 16 højde for disse ved beregningen af refusionerne med tilbagevirkende kraft.

National lovgivning

21. § 14, stk. 1, i Marktorganisationsgesetz (lov om markedsordningen) bestemmer, at krav om refusion af særlige fordele, såsom udligning af oplagringsomkostninger, skal tillægges rente med 3% over Deutsche Bundesbanks til enhver tid gældende diskonto fra den dag, hvor de opstår, medmindre andet fremgår af en retsakt udstedt af Rådet eller Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

12 — »The common organisation of the market in sugar« offentliggjort af Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug (AGRI/63362/2004). Jf. også www.fao.org, »Food outlook global market analysis sugar November 2008«.

13 — Ifølge de daværende bestemmelser strakte et sukkerproduktionsår sig fra den 1.7. til den 30.6. det følgende år.

14 — Rådets forordning af 30.6.1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, p. 4), ophævet ved og erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 2038/1999 af 13.9.1999 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 252, p. 1). Nu finder Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22.10.2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) (EUT L 299, s. 1) anvendelse.

15 — Artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1785/81.

16 — Rådets forordning af 20.6.1977 om fastlæggelse af almindelige regler for udligning af lageromkostninger for så vidt angår sukker, samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 750/68 (EFT L 156, s. 4), ophævet ved og erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 1260/2001 af 19.6.2001 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 178, s. 1).

17 — Kommissionens forordning af 18.8.1978 om gennemførelsesbestemmelser til ordningen med udligning af lageromkostninger for sukker (EFT L 231, s. 5).

22. I henhold til §§ 197 og 201 i Bürgerliches Gesetzbuch (borgerlig lovbog, herefter »BGB«), i den version, som fandt anvendelse frem til den 31. december 2001, blev krav om efterbetaling af renter forældet fire år efter udgangen af det år, hvori det pågældende rentekrav opstod. I henhold til BGB's § 195, i den version, som fandt anvendelse fra den 1. januar 2002, var denne periode afkortet til tre år. Virkningen af § 229, stk. 6, i Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (lov om ikrafttrædelse af den borgerlige lovbog) er, at den tidligere forældelsesfrist på fire år fortsætter med at gælde for renter, som er påløbet i 1999 og 2000.

23. Den forelæggende ret har oplyst, at rentekrav efter tysk lov er autonome, selv om de er sekundære i forhold til hovedkravet. Det betyder for så vidt angår forældelsesfrister, at de ikke kan gøres gældende, hvis hovedstolen er forældet, men at sådanne krav i øvrigt opstår og kan forældes selvstændigt.

24. Den forelæggende ret har anført, at der kan opstå problemer, hvis et rentekrav i henhold til national ret kun kan gøres gældende for perioden efter, at en uregelmæssighed er blevet sanktioneret, i hvilket tilfælde rentekravet kan være forældet, allerede før det er opstået.

25. I henhold til § 53, stk. 1, i Verwaltungsverfahrensgesetz (lov om retsplejen ved forvaltningsdomstolene, herefter »VwVfG«) suspenderer en forvaltningsakt, der udstedes til konstatering eller gennemførelse af en offentligretlig institutions krav, dette kravs forældelse [18], indtil forvaltningsretsakten ikke længere kan anfægtes, eller indtil seks måneder efter at gennemførelsen af akten på anden måde er afsluttet.

Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

26. I sukkerproduktionsårene 1994/95, 1995/96 og 1996/97 oppebar Pfeifer & Langen KG (herefter »Pfeifer«) godtgørelser for omkostninger til oplagring af sukker på grundlag af månedlige ansøgninger.

27. Efter en undersøgelse krævede Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (forbundsmyndigheden for landbrug og fødevarer, herefter »Bundesanstalt«) med tre afgørelser godtgørelserne for lageromkostninger for disse produktionsår tilbagebetalt, fordi Pfeifer havde opnået en uretmæssig fordel på grundlag af en uregelmæssighed. Pfeifer havde angivet opskruede sukkermængder i ansøgningen om refusion af lageromkostningerne.

28. Sagen ved de nationale retter vedrører for det første et søgsmål vedrørende de refunderede lageromkostninger (»hovedstolen«) og for det andet et krav om renter påløbet hovedstolen (»rente«) [19].

29. Bundesanstalt konstaterede i tre afgørelser af 30. januar 2003 (»hovedafgørelserne«), at de tilbagesøgte beløb skulle forrentes fra deres modtagelse. Der blev taget forbehold for det nøjagtige rentebeløb, der ville blive fastsat ved senere afgørelser.

30. Pfeifer appellerede hovedafgørelserne. Den 10. oktober 2006 afviste Bundesanstalt Pfeifers klage i det materielle, men besluttede at nedsætte hovedstolen. Pfeifer anlagde sag til prøvelse af Bundesanstalts afgørelse om at afvise klagen.

31. Pfeifer betalte hovedstolen, som beløb sig til 469 941,12 EUR, den 15. november 2006.

18 — I den nationale lovgivning anvendes udtrykket »hemmen«, der nærmest kan oversættes til engelsk med »suspend«. I den engelske udgave af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 anvendes udtrykket »interrupted« (i den franske udgave anvendes udtrykket »interrompue« og i den tyske udgave anvendes udtrykket »wird […] unterbrochen«). I resten af forslaget til afgørelse vil jeg anvende »suspend« og »interrupt« i flæng.

19 — Der er anlagt søgsmål vedrørende produktionsårene 1988 til 1997 ved de nationale retsinstanser. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører dog kun produktionsårene 1994/95, 1995/96 og 1996/97.

32. Bundesanstalt udstedte herefter en afgørelse af 13. april 2007, hvori renterne af hovedstolen blev fastsat til 298 650,93 EUR (»den første renteafgørelse«).

33. Pfeifer har anfægtet denne afgørelse. Selskabet gjorde navnlig indsigelse mod rentekravet på 119 984,27 EUR for årene 1999 til 2002 med den begrundelse, at dette krav er forældet.

34. Endvidere har Pfeifer gjort gældende, at Bundesanstalts rentekrav var forældet, allerede før den første renteafgørelse blev udstedt (»spørgsmålet om forældelse«). Efter Pfeifers opfattelse var rentekravet begrænset til renter påløbet efter den 13. april 2007 [20].

35. Den 22. oktober 2007 udstedte Bundesanstalt en revideret afgørelse med hensyn til rentekravet (»den anden renteafgørelse«). Bundesanstalt medgav, at forældelsesfristen på fire år, der gjaldt for sådanne rentekrav, betød, at rentekravet for årene 1997 og 1998 var forældet på det tidspunkt, hvor hovedafgørelserne blev udstedt.

36. Bundesanstalt er dog af den opfattelse, at hovedafgørelserne afbrød forældelsesfristen for rentekravet. Efter Bundesanstalts opfattelse er rente påløbet fra den 1. januar 1999 (237 644,17 EUR) således ikke forældet.

37. Den 14. november 2007 anlagde Pfeifer sag ved Verwaltungsgericht Köln med påstand om annullation af den anden renteafgørelse, for så vidt som den vedrørte rente for perioden fra 1. januar 1999 til 31. december 2002 (119 984,27 EUR). Selskabet har betalt den skyldige rente for de senere år.

38. Verwaltungsgericht ophævede ved dom af 25. november 2009 den anden renteafgørelse, i det omfang der var nedlagt påstand herom. Retten lagde til grund, at spørgsmålet om forældelse var irrelevant, og fastslog, at rentekravet havde sin hjemmel i § 14 i Marktorganisationsgesetz [21]. Efter denne bestemmelse forrentes krav på tilbagebetaling af særlige fordele »fra tidspunktet for deres opståen«. Tilbagebetalingskravet opstod imidlertid først med meddelelsen af hovedafgørelserne, hvorfor der ikke er pligt til at betale rente for tidligere perioder.

39. Bundesanstalt har indgivet revisionsanke til Bundesverwaltungsgericht til prøvelse af denne afgørelse med påstand om, at hovedafgørelserne ophævede bevillingen af lageromkostningsgodtgørelse med tilbagevirkende kraft, hvorfor Pfeifer skal betale rente af de for meget udbetalte beløb allerede fra deres modtagelse.

40. Bundesverwaltungsgericht har forelagt følgende spørgsmål for Domstolen til præjudiciel afgørelse:

»1) Gælder artikel 3 [i forordning nr. 2988/95] også for forældelse af krav på renter, som efter national ret skyldes ved siden af tilbagebetaling af en fordel, der er opnået retsstridigt ved en uregelmæssighed?

Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

2) Er det ved den fristsammenligning, der er mulig i henhold til artikel 3, stk. 3, [i forordning nr. 2988/95,] alene fristens længde, det kommer an på, eller skal der også tages hensyn til nationale bestemmelser, som, uden at der hertil kræves særlige omstændigheder, udskyder fristens påbegyndelse til afslutningen af det kalenderår, i hvilket (her: rente)kravet opstår?

20 — Nedenfor, punkt 111.

21 — Ovenfor, punkt 21.

3) Begynder forældelsesfristen, også for rentekrav, at løbe, når uregelmæssigheden begås, henholdsvis når vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder ophører, selv om rentekravet først vedrører senere perioder og derfor først opstår senere? Udskydes forældelsesfristens påbegyndelse ved vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder i henhold til artikel 3, stk. 1, andet afsnit, [i forordning nr. 2988/95] til det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden ophører, også når der er tale om rentekrav?

4) Hvornår ophører den fristafbrydelse, der i henhold til artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, andet punktum, [i forordning nr. 2988/95] opstår ved en afgørelse fra den kompetente myndighed, der materielt fastslår det omhandlede (her: rente)krav?«

41. Pfeifer, Bundesanstalt og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Pfeifer og Kommissionen afgav mundtlige indlæg under retsmødet den 17. november 2011.

Bedømmelse

Det første spørgsmål

42. Den forelæggende ret ønsker med sit første spørgsmål oplyst, om forældelsesfristen i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 gælder for krav på renter, som efter national ret skyldes ved siden af tilbagebetaling af hovedstolen.

Indledende bemærkninger

43. Formålet med forordning nr. 2988/95 er at fastsætte almindelige bestemmelser om retsforfølgelse af uregelmæssigheder. Inden for rammerne heraf er også bestemmelserne om forældelse af generel karakter. Lovgivers formål med at indføre en almindelig forældelsesregel var at fastsætte en minimumsfrist, der finder anvendelse i samtlige medlemsstater, og at det ikke skal være muligt at tilbagesøge beløb, som uberettiget er opnået fra Unionens budget, efter udløbet af en periode på fire år fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden fandt sted [22].

44. Følgelig indføres der ved artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 »generelle regler for ensartet kontrol og for administrative foranstaltninger og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende fællesskabsretten« [23].

45. Artikel 2, stk. 1, bestemmer, at der skal anvendes kontrol samt administrative foranstaltninger og sanktioner for at sikre en korrekt anvendelse af fællesskabsretten. Ifølge artikel 2, stk. 3, fastlægger bestemmelserne i fællesskabsretten arten og omfanget af disse foranstaltninger.

46. Da forordning nr. 2988/95 er en generel foranstaltning, bestemmer artikel 2, stk. 4, at det, med forbehold af gældende fællesskabsret, er medlemsstaternes lovgivning, der gælder for procedurerne for gennemførelsen af kontrol, og af fællesskabsforanstaltninger og -sanktioner. Da forordning nr. 2988/95 ikke indeholder specifikke bestemmelser, er det fornødent først at undersøge den relevante sektorspecifikke EU-lovgivning og dernæst den nationale ret.

22 — Dom af 5.5.2011, forenede sager C-201/10 og C-202/10, Ze Fu Fleischhandel og Vion Trading, Sml. I, s. 3545, præmis 24.

23 — Dom af 29.1.2009, forenede sager C-278/07 - C-280/07, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., Sml. I, s. 457, præmis 20.

47. Artikel 3, stk. 1, første afsnit, indeholder en almindelig bestemmelse om forældelse, som fastsætter en minimumsfrist, der finder anvendelse i samtlige medlemsstater [24]. Den bestemmer, at der i reglerne for bestemte sektorer kan fastsættes en kortere frist, som dog ikke kan være mindre end tre år. Domstolen har fastslået, at henvisningen til »reglerne for bestemte sektorer» i artikel 3, stk. 1, omhandler reglerne for bestemte sektorer, der er vedtaget på EU-plan, og ikke nationale regler for bestemte sektorer [25].

48. I den foreliggende sag er det den forældelsesfrist, som er fastsat i artikel 3, stk. 1, der finder anvendelse på hovedstolen, da ingen regler for bestemte sektorer fastsætter en frist for tilbagesøgning af lageromkostninger for sukker, som er blevet uretmæssigt udbetalt.

49. Artikel 4, stk. 1, bestemmer, at de administrative foranstaltninger i forbindelse med en uregelmæssighed skal medføre tilbagekaldelse af den uberettiget opnåede fordel ved en forpligtelse til at betale de skyldige beløb eller tilbagebetale de uberettiget oppebårne beløb. Artikel 4, stk. 2, er affattet således: »Anvendelsen af de i stk. 1 omhandlede foranstaltninger er begrænset til tilbagekaldelse af den opnåede fordel, *eventuelt* med tillæg af rente, som kan beregnes efter en fast sats« (min fremhævning). Dette er den eneste udtrykkelige henvisning til rente i forordning nr. 2988/95.

50. I den foreliggende sag vedrører hovedstolen – tilbagebetalingen af lageromkostninger for sukker, som er produceret ud over kvoterne – en administrativ foranstaltning, som er indført i henhold til artikel 4 i forordning nr. 2988/95 (og ikke en administrativ sanktion i henhold til artikel 5). Genstanden for det søgsmål, der ligger til grund for den foreliggende sag, er et krav på renter, der er opstået på grundlag af denne hovedstol.

51. Normalt opstår et rentekrav kun i forbindelse med et krav på en hovedstol. Et søgsmål med krav om renter vil således normalt være sekundært i forhold til hovedsagen, hvor en gæld søges inddrevet [26]. De faktiske omstændigheder, som er fastslået af den forelæggende ret, og gennemgangen af de nationale bestemmelser viser, at det også gælder i den foreliggende sag.

52. Det følger af affattelsen af artikel 4, stk. 2, at opkrævning af renter er en foranstaltning, som kan træffes i forbindelse med tilbagekaldelse af den uretmæssigt opnåede fordel. Efter min opfattelse er renten derfor accessorisk afhængig af hovedstolen som omhandlet i forordning nr. 2988/95. Den er ikke en del af den uretmæssigt opnåede fordel i sig selv.

Analyse

53. Når der i teksten hverken findes en udtrykkelig eller underforstået henvisning til søgsmål om renter, er et accessorisk rentekrav da omfattet af anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95?

54. Ligesom den forelæggende ret er Bundesanstalt af den opfattelse, at selv om tilbagesøgning af renter er omfattet af EU-retten, omhandler artikel 3 i forordning nr. 2988/95 kun en hovedstol, der skyldes som følge af en uregelmæssighed og ikke et accessorisk krav på renter.

24 — Dommen i sagen Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb, nævnt ovenfor i fodnote 23, præmis 27.

25 — Dom af 22.12.2010, sag C-131/10, Corman, Sml. I, s. 14199, præmis 41.

26 — En åbenbar undtagelse er dom af 8.3.2001, forenede sager C-397/98 og C-410/98, Metallgesellschaft, Sml. I, s. 1727, som vedrørte et erstatningskrav og/eller tilbagebetaling af værdien af ikke at have kunnet råde over et pengebeløb i et bestemt tidsrum, som var betalt til skattemyndigheden i form af forskudsskat, hvilket Domstolen senere fastslog var i strid med fællesskabsretten. Under disse meget særlige omstændigheder, hvor den aktuelle ulempe ikke bestod i, at den pågældende skat var betalt, men at den var betalt som *forskud*, udgjorde kravet om betaling af rente til dækning af likviditetstabet »selve genstanden for, hvad sagsøgerne i hovedsagerne søger at opnå« (præmis 87).

55. Pfeifer har for det første gjort gældende, at EU-retten ikke indeholder bestemmelser om rentekrav, for det andet, at den forelæggende rets første spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 4 i forordning nr. 2988/95, hvor det følger af ordningen og ordlyden af stk. 2, at rente ikke udgør en del af hovedstolen, som er genstand for et krav om tilbagebetaling, for det tredje, at artikel 4 er selvstændig i forhold til artikel 3, og for det fjerde, at rentekrav er accessoriske til hovedstolen og derfor bør være omfattet af en separat bestemmelse med hensyn til forældelsesfrister.

56. Kommissionen er af den opfattelse, at rentekrav er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 3 i forordning nr. 2988/95. Administrative foranstaltninger kan i henhold til artikel 4 i forordning nr. 2988/95 pålægges for at tilbagekalde den uberettiget opnåede fordel. Rentekrav tilbagesøges, når sådanne foranstaltninger anvendes. Artikel 3 fastsætter derfor implicit en forældelsesfrist på fire år for tilbagesøgning af renter, som begynder at løbe, når uregelmæssigheden begås. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at forordning nr. 2988/95 finder anvendelse for at sikre, at rentekrav i national ret ikke behandles som uafhængige af hovedstolen. Derfor forældes rentekrav i henhold til forordning nr. 2988/95 ikke før udløbet af den fireårige forældelsesfrist, som gælder, når uregelmæssigheden begås (under forbehold af afbrydelser).

57. Bundesanstalt og Kommissionen er, i modsætning til den forelæggende ret, af den opfattelse, at opkrævning af renter som sådan er omfattet af EU-retten. Begge har i den henseende påberåbt sig artikel 32, stk. 1, i forordning nr. 1290/2005.

58. Kommissionen har gjort gældende, at det er nødvendigt at have en almindelig bestemmelse på EU-plan, som fastsætter en minimumsfrist, der finder anvendelse i samtlige medlemsstater ved forfølgelsen af skyldige renter for at beskytte Den Europæiske Unions finansielle interesser. Renter er til gavn for EU-budgettet og har karakter af godtgørelse, fordi de repræsenterer den skade, som budgettet lider, så længe en hovedstol ikke er tilbagebetalt.

59. Bundesanstalt er af den opfattelse, at artikel 3, stk. 1, ikke indeholder specifikke bestemmelser om rentekrav. Derfor er sådanne krav ikke omfattet af den dér fastsatte forældelsesfrist, men af de nationale bestemmelser.

60. Pfeifer har gjort gældende, at formålet med at opkræve rente er at undgå konkurrenceforvridninger og ikke at beskytte EU's finansielle interesser.

61. Er tilbagesøgning af renter omfattet af målene med forordning nr. 2988/95?

62. Formålet med forordning nr. 2988/95 er bredt formuleret i betragtningerne. Tredje betragtning præciserer, at: »[…] det [er] nødvendigt at bekæmpe handlinger, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, på alle områder«. Fjerde betragtning bekræfter, at et af formålene med lovgivningen er bekæmpelsen af svig, der skader Fællesskabernes finansielle interesser [27].

63. Efter min opfattelse hænger formålet med opkrævningen af renter sammen med spørgsmålet om, hvorvidt sådanne opkrævninger er omfattet af formålet med forordning nr. 2988/95.

64. Formålet med opkrævningen af renter er dobbelt. For det første har opkrævningen af renter til formål at godtgøre den part, som ikke har haft det pågældende pengebeløb til rådighed. Renterne repræsenterer den tidsmæssige værdi af de penge, som Pfeifer har modtaget som overbetaling. For det andet elimineres den fordel, som Pfeifer måtte have opnået som modtager af den for meget udbetalte støtte som følge af uregelmæssigheden, hvis sådanne for meget udbetalte støttebeløb havde været rentefrie.

27 — Corman-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 25, præmis 36.

65. Efter min opfattelse er et sådant dobbelt formål fuldt ud foreneligt med forordning nr. 2988/95's formål.

66. Dernæst mener jeg hvad angår ordlyden og opbygningen af forordning nr. 2988/95, at forældelsesfristen på fire år, som er fastsat i artikel 3, på trods af den manglende udtrykkelige formulering i denne bestemmelse også finder anvendelse på renter.

67. Da rentekrav (normalt) er accessoriske til kravet om tilbagebetaling af den uretmæssigt opnåede fordel, vil det ikke være naturligt at tage udgangspunkt i en fortolkning af forordning nr. 2988/95, hvorefter renter slet ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordningen.

68. Det generelle udtryk »retsforfølgning« i artikel 3, stk. 1, første punktum, som bestemmer, at »[f]orældelsesfristen for retsforfølgning er fire år fra det tidspunkt, hvor […] uregelmæssighed[en] fandt sted«, indeholder ingen sproglig begrænsning, som tyder på, at det kun finder anvendelse på en særlig type krav, f.eks. krav vedrørende hovedstolen. Jeg mener derfor, at »retsforfølgning« skal fortolkes således, at det både henviser til foranstaltninger til inddrivelse af hovedstolen (den uberettigede fordel) og et accessorisk rentekrav, såfremt den nationale lovgivning indeholder bestemmelser herom. Følgende grunde taler for dette synspunkt. For det første henviser »retsforfølgning«, som omhandlet i forordning nr. 2988/95, generisk til søgsmål anlagt af de kompetente myndigheder til imødegåelse af uregelmæssigheden. For det andet er et accessorisk søgsmål med krav om betaling af renter en del af dette almindelige formål. Formålet med det accessoriske søgsmål (med krav om rentebetaling) er at opnå godtgørelse på vegne af EU-budgettet for den tid, hvor de uretmæssigt modtagne midler har været anvendt.

69. For det tredje har Domstolen fastslået, at medlemsstaterne handler i fællesskabsbudgettets navn og for dettes regning, når de tilbagesøger uberettiget opnåede fordele [28]. Ved at anlægge søgsmål med krav om et accessorisk rentekrav i den forbindelse forfølger medlemsstaterne på tilsvarende måde et krav på vegne af EU-budgettet.

70. For det fjerde har den forelæggende ret med urette lagt til grund, at alle rentebeløb, som påløber i henhold til national ret, vil tilflyde medlemsstatens budget og ikke Den Europæiske Unions budget.

71. Systemet til godtgørelse af lageromkostninger er ganske vist udviklet med det formål at være selvfinansierende og ikke en kilde til indtægter for EU-budgettet [29]. Men uretmæssigt udbetalte beløb krediteres fællesskabsbudgettet (med forbehold af medlemsstaternes ret til at tilbageholde 20% heraf), og i det omfang renter påløber i henhold til national ret, krediteres alle inddrevne renter på samme måde fællesskabsbudgettet [30]. Følgelig henhører både tilbagesøgning af hovedstol og renter under Den Europæiske Unions finansielle interesser.

72. Efter min opfattelse fører en formålsbestemt fortolkning af forordning nr. 2988/95 derfor til den konklusion, at rentekrav, som kun kan opstå, såfremt der findes en hovedstol, som de påløber, også er omfattet af forordningen og således af anvendelsesområdet for den i artikel 3, stk. 1, fastsatte forældelsesfrist.

73. Når en uberettiget fordel er opnået som følge af en uregelmæssighed, finder den i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 fastsatte forældelsesfrist på fire år således anvendelse på forældelsesfristen for krav på renter i henhold til national ret.

28 — Dommen i sagen Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb, nævnt ovenfor i fodnote 23, præmis 29.

29 — Ovenfor, punkt 16 og 17.

30 — Jf. ovenfor, punkt 11-13, som indeholder en indgående beskrivelse af den lovgivningsmæssige historie.

Det andet, det tredje og det fjerde spørgsmål

Indledende bemærkninger

74. En sådan fortolkning rejser et umiddelbart og vanskeligt problem. Hvordan skal forordning nr. 2988/95 anvendes, når den ikke indeholder detaljerede og udtrykkelige bestemmelser om accessoriske rentekrav?

75. Den forelæggende rets øvrige spørgsmål er tæt forbundne, da de rejser spørgsmål om, hvorledes den i forordning nr. 2988/95 fastsatte forældelsesfrist kan anvendes på sådanne rentekrav.

76. Ved en vurdering af forældelsesfrister er det naturligvis afgørende at fastslå, fra hvilket tidspunkt forældelsesfristen begynder at løbe. Men forordning nr. 2988/95 indeholder ingen specifikke bestemmelser om rente i den henseende. Den indeholder heller ingen bestemmelser om den rentesats, der skal anvendes, eller den måde, hvorpå rentebeløbet skal beregnes.

77. Domstolen har fastslået, at det, når der ikke findes fællesskabsretlige bestemmelser, tilkommer den nationale ret at regulere alle accessoriske spørgsmål vedrørende tilbagebetaling af afgifter, der er opkrævet med urette, herunder rentesatsen og det tidspunkt, fra hvilket renten skal beregnes [31]. I sager, hvor en uberettiget fordel, som er omfattet af forordning nr. 2988/95, tilbagesøges, skal et rentekrav nødvendigvis gøres gældende i henhold til national ret, da rente kun kan opkræves, såfremt den er hjemlet i national ret [32].

78. Enhver national bestemmelse skal anvendes i overensstemmelse med medlemsstaternes generelle forpligtelser i medfør af artikel 325, stk. 1, TEUF til at bekæmpe svig og andre ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser og de generelle principper i EU-retten. Nationale bestemmelser, som berører anvendelsen af den i artikel 3, stk. 1, fastsatte forældelsesfrist (f.eks. tidspunktet, hvorfra den begynder at løbe), skal derfor opfylde kravet om retssikkerhed [33]. Herved bemærkes, at de nationale bestemmelser ikke må være mindre gunstige end de betingelser, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og ikke må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning (effektivitetsprincippet) [34].

79. Revisionsretten for Den Europæiske Union (herefter »Revisionsretten«) har for nylig offentliggjort en særberetning med titlen »Inddrivelse af uretmæssige udbetalte beløb under den fælles landbrugspolitik« [35]. Revisionsretten bemærker, at tilskrivningen af renter på gæld i forbindelse med en uregelmæssighed stadig ikke er fuldt harmoniseret, og at de fleste foranstaltninger (såsom fastsættelsen af den rentesats, som lægges til grund for renteberegningen) træffes i overensstemmelse med den nationale lovgivning [36]. Revisionsretten anbefaler således, at der indføres udtrykkelige bestemmelser på EU-plan for så vidt angår opkrævning af renter for at beskytte Den Europæiske Unions finansielle interesser effektivt.

80. Domstolen fastslog allerede i 1970, at bestemmelser vedrørende forældelsesfrister i sager skal fastsættes på forhånd og opfylde kravet om retssikkerhed [37].

31 — Metallgesellschaft-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 26, præmis 86.

32 — Artikel 4, stk. 2. Det kan tænkes, at EU-lovgivningen for en bestemt sektor kan være affattet på en måde, der særligt muliggør pålæggelse af et rentekrav på en uretmæssigt udbetalt hovedstol. Det er dog ikke tilfældet her.

33 — Dom af 11.7.2002, sag C-62/00, Marks and Spencer, Sml. I., s. 6325, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis, jf. også nedenfor, punkt 80.

34 — Dom af 24.3.2009, sag C-445/06, Danske Slagterier, Sml. I, s. 2119, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis.

35 — Særberetning nr. 8/2011, som findes på www.eca.europa.eu

36 — Jf. punkt 33 i særberetning nr. 8/2011.

37 — Dom af 15.7.1970, sag 41/69, ACF Chemiefarma mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 107, org.ref.: Rec. s. 661, præmis 19 og 20.

81. Ud fra et procesretligt synspunkt er det logisk, at bestemmelser, hvori der fastsættes en forældelsesfrist, bør udgøre en del af en pakke af foranstaltninger, som omfatter forældelsesfristens længde, kriterier for fastsættelse af den dato, hvor fristen begynder at løbe, begivenheder, som kan afbryde eller suspendere forældelsesfristen, og den/de gældende rentesatser. Disse foranstaltninger skal udarbejdes under hensyn til medlemsstaternes, de kompetente myndigheders og de økonomiske operatørers interesser samt Kommissionens kontrolmæssige rolle i beskyttelsen af Den Europæiske Unions finansielle interesser.

82. Jeg mener, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 kan fortolkes således, at den indfører en forældelsesfrist på fire år for rentekrav [38]. Det betyder dog ikke, at Domstolen skal antage, at forordningen indeholder en fuldstændig »bestemmelse om forældelsesfrister« vedrørende renter ved at tillægge teksten ord, som ikke findes der. Det ville stride imod princippet om retssikkerhed. EU-lovgiver kunne eventuelt overveje, om det er fornødent at vedtage detaljerede harmoniserede regler om anvendelsen af den fireårige forældelsesfrist ved forfølgelsen af rentekrav. For nærværende er der ingen sådanne EU-bestemmelser.

Det andet spørgsmål

83. Den forelæggende ret ønsker i det væsentlige oplyst, om det ved fastsættelsen af forældelsesfristens længde, som omhandlet i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95, er fornødent at tage hensyn til omstændigheder som f.eks. udskydelse af fristens påbegyndelse.

84. Den nationale ret er af den opfattelse, at kun årene 1999 og 2000 er relevante for det andet spørgsmål. Ifølge den nationale ret er 2001 og 2002 omfattet af de ændrede nationale bestemmelser, hvorefter rentekrav er omfattet af en kortere forældelsesfrist på tre år [39]. Årene 1999 og 2000 er dog omfattet direkte af forordning nr. 2988/95, som fastsætter en forældelsesfrist på fire år [40].

85. Den nationale ret har anført, at hvis forordning nr. 2988/95 finder anvendelse på renter for 1999, er andelen af kravet for perioden fra den 1. til den 30. januar 1999 forældet, fordi kravet om rente kun kunne rejses, efter at hovedafgørelserne var udstedt den 30. januar 2003 [41]. Hvis spørgsmålet derimod var omfattet af national ret, ville forældelsesfristen medføre, at perioden før den 31. december 1999 var udelukket, da starten af forældelsesfristen i henhold til national ret er udskudt til udgangen af det kalenderår, hvori kravet opstår [42].

86. Begge parter i hovedsagen er af den opfattelse, at det ved enhver sammenligning af den i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 fastsatte periode på fire år er nødvendigt at tage hensyn til andre faktorer end den nationale forældelsesfrists fastsatte længde.

87. Kommissionen har anført, at forordning nr. 2988/95 ikke indeholder specifikke bestemmelser om beregning af tidsperioder og tidsfrister. Artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1182/71 bør derfor finde analog anvendelse og bør fortolkes sammenholdt med forordning nr. 2988/95. Endelig skal frister på mere end fire år ved sammenligning af forældelsesfrister for rentekrav, som omhandlet i artikel 3, stk. 3, opfylde kravene om retssikkerhed.

88. Jeg er enig med Kommissionen i, at forordning nr. 1182/71 bør finde anvendelse, i det omfang forordning nr. 2988/95 ikke indeholder bestemmelser om den måde, hvorpå tidsfrister skal beregnes.

38 — Ovenfor, punkt 73.
39 — Ovenfor, punkt 22.
40 — Ovenfor, punkt 7.
41 — Ovenfor, punkt 29.
42 — Ovenfor, punkt 22.

89. Finder de nationale bestemmelser, hvorefter fristens påbegyndelse udskydes til afslutningen af det kalenderår, i hvilket kravet opstår, anvendelse sammen med fristen på fire år, som er fastsat i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95?

90. Det følger af min besvarelse af det første spørgsmål, at jeg er af den opfattelse, at forældelsesfristen for rentekrav er fire år, som fastsat i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95. Da bestemmelsen finder direkte anvendelse, følger det endvidere nødvendigvis, at en kortere frist på tre år er uforenelig med forordningen [43].

91. Det tilkommer den nationale ret at fastslå, hvilken virkning den direkte anvendelige forældelsesfrist på fire år har på rentekrav for årene 2000 og 2001.

92. Det bemærkes, at Domstolen har fastslået, at artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 giver medlemsstaterne vide skønsmæssige beføjelser til at fastsætte *længere* forældelsesfrister i tilfælde af uregelmæssigheder for at beskytte EU's finansielle interesser [44].

93. Bestemmelser, som vedtages og anvendes af medlemsstaterne for at bekæmpe svig, der skader Den Europæiske Unions finansielle interesser, skal ikke desto mindre opfylde de almindelige EU-retlige principper i denne henseende. Navnlig skal bestemmelser, hvorved der fastsættes forældelsesfrister, opfylde sit formål om at sikre retssikkerheden [45].

94. Hvad angår artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 skal der ved en sammenligning med den i artikel 3, stk. 1, fastsatte generelle forældelsesfrist på fire år derfor tages hensyn til nationale bestemmelser, som forlænger forældelsesfristen, for at fastsætte længden af forældelsesfristen for rentekrav.

Det tredje spørgsmål

95. Den forelæggende rets tredje spørgsmål indeholder to led.

96. I første led af dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om forældelsesfristen for rentekrav begynder at løbe, når uregelmæssigheden begås (artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95), eller når vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder ophører (artikel 3, stk. 1, andet afsnit), og om det har nogen betydning, hvis rentekravet i henhold til national ret først opstår senere, f.eks. efter afslutningen af en sag, hvor uregelmæssigheden er blevet fastslået.

97. Pfeifer har gjort gældende, at forældelsesfristen for renter begynder at løbe på det tidspunkt, hvor hovedstolen kræves tilbagebetalt af de kompetente myndigheder. Bundesanstalt er af den opfattelse, at tidspunktet, hvor forældelsesfristen for rentekrav begynder at løbe, er omfattet af national ret. Kommissionen har gjort gældende, at forældelsesfristen begynder at løbe, når uregelmæssigheden begås.

98. Jeg udleder af Bundesanstalts skriftlige besvarelse af Domstolens spørgsmål, at arten af uregelmæssigheden – uanset om den er vedvarende eller gentagen – fortsat er omtvistet i hovedsagen. Den forelæggende ret har derfor endnu ikke fastslået, om uregelmæssigheden er omfattet af første eller andet afsnit i artikel 3, stk. 1.

99. Efter min opfattelse er det dog nødvendigt at tage stilling til dette spørgsmål, før det kan fastslås, hvornår forældelsesfristen for rentekrav begynder at løbe.

43 — Dommen i sagen Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 23, præmis 27 og 28, og i sagen Ze Fu Fleischhandel m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 22, præmis 24.

44 — Corman-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 25, præmis 54.

45 — Dommen i sagen Ze Fu Fleischhandel m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 22, præmis 30 og 32 og den deri nævnte retspraksis.

100. Domstolen fastslog i dommen i sagen Vonk Dairy Products [46], at en fællesskabsoperatør, som drager økonomiske fordele af en række indbyrdes lignende transaktioner, der tilsidesætter den samme fællesskabsbestemmelse, foretager en vedvarende eller gentagen uregelmæssighed. Det tilkommer den forelæggende ret i henhold til dette kriterium at efterprøve, hvorvidt der i hovedsagen foreligger faktiske omstændigheder, der udgør en vedvarende eller gentagen uregelmæssighed [47].

101. Hvad angår det tidspunkt, hvorfra forældelsesfristen begynder at løbe, fokuserer ordlyden af artikel 3, stk. 1 (som henviser til tidspunktet, hvor uregelmæssigheden i artikel 1, stk. 1, blev begået), på uregelmæssigheden i sig selv og ikke et accessorisk rentekrav. Der er intet, der angiver, hvornår forældelsesfristen for rentekrav begynder. Det skal tilføjes, at det ikke altid er muligt at fastsætte hovedstolen (dvs. den uretmæssige fordel) på det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden blev begået [48]. I så tilfælde er det heller ikke muligt at fastsætte det accessoriske rentekrav.

102. Da der ingen udtrykkelige EU-retlige bestemmelser foreligger, er disse spørgsmål omfattet af national ret. Skulle EU-lovgiver være af den opfattelse, at det tidspunkt, hvor rentekrav begynder at løbe, bør harmoniseres, vil denne sandsynligvis træffe foranstaltninger til opnåelse af dette mål.

103. Den nationale ret skal derfor først fastslå, om spørgsmålet er omfattet af første eller andet afsnit i artikel 3, stk. 1. Derefter skal den nationale ret fastslå det tidspunkt, hvorfra forældelsesfristen for rentekrav begynder at løbe, på grundlag af de nationale bestemmelser. Disse bestemmelser skal anvendes på en måde, som tager højde for, at rentekrav er accessoriske, for så vidt som det ikke er muligt at fastslå rentekravet, før hovedstolen er fastlagt.

104. Med anden led af det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvornår forældelsesfristen for rentekrav begynder at løbe i tilfælde af vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder (artikel 3, stk. 1, andet afsnit).

105. Kommissionen er af den opfattelse, at forældelsesfristen for rentekrav begynder, før sådanne uregelmæssigheder ophører, og at den udskydes, indtil den vedvarende eller gentagne uregelmæssighed ophører.

106. Min besvarelse af det første led af det tredje spørgsmål finder tilsvarende anvendelse på forfølgelsen af rentekrav som følge af vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder. Efter min opfattelse indeholder forordning nr. 2988/95 ikke nærmere bestemmelser om, hvornår forældelsesfristen for rentekrav begynder at løbe. Medlemsstaterne bevarer derfor muligheden for at anvende nationale bestemmelser ved fastsættelsen af, hvornår forældelsesfristen for sådanne krav begynder at løbe.

Det fjerde spørgsmål

107. Med det fjerde og sidste spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, i hvilket omfang hovedafgørelserne og fastsættelsen af rentepligten (af 30.1.2003) afbryder den i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 fastsatte forældelsesfrist.

46 — Dom af 11.1.2007, sag C-279/05, Sml. I, s. 239, præmis 41.

47 — Dommens præmis 43.

48 — En uregelmæssighed er i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 defineret som enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstager. Sådanne overtrædelser giver dog ikke altid anledning til et kvantificerbart krav på det tidspunkt, hvor de begås. Jf. f.eks. dom af 21.12.2011, sag C-465/10, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, Sml. I, s. 14081 (uregelmæssigheder i forbindelse med tildeling af offentlige kontrakter).

108. Den forelæggende ret har gjort gældende, at hovedafgørelserne afbryder forældelsesfristen både for så vidt angår hovedstolen og rentekravet. Efter at hovedafgørelserne var udstedt, påbegyndte en ny forældelsesfrist at løbe, som udløb den 31. januar 2007. Rentekravet ville således være forældet, før den første afgørelse om rentekrav blev udstedt den 13. april 2007 [49].

109. Den forelæggende ret er dog af den opfattelse, at rentekravet i sig selv også blev fastslået ved hovedafgørelserne. Den ønsker derfor oplyst, om en verserende sag (eller undersøgelse), som vedrører hovedstolen, kan afbryde forældelsesfristen for rentekravet.

110. Bundesanstalt har gjort gældende, at forældelsesfristen er suspenderet, så længe en sag, hvor de kompetente myndigheders afgørelse anfægtes, verserer.

111. Pfeifer sondrer mellem hovedstolen og rentekravet. Pfeifer er af den opfattelse, at kun afgørelser fra de kompetente myndigheder, som vedrører rentekravet, kan udgøre en handling fra den kompetente myndigheds side, der afbryder forældelsesfristen. Afgørelserne af 30. januar 2003 vedrørte kun hovedstolen. De kunne derfor ikke afbryde forældelsesfristen for rentekravet som omhandlet i artikel 3 i forordning nr. 2988/95. Heraf følger, at forældelsesfristen på fire år for en del af rentekravet allerede var udløbet på det tidspunkt, hvor renteafgørelsen blev udstedt.

112. Kommissionen fortolker artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 (hvorefter tidsfristen for gennemførelse af en afgørelse, som fastsætter en administrativ *sanktion*, er tre år) således, at den finder analog anvendelse på administrative *foranstaltninger* [50], når den kompetente myndighed meddeler en afgørelse vedrørende tilbagekaldelse af en uberettiget opnået fordel. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at spørgsmålet om afbrydelse eller suspension af forældelsesfristen er omfattet af national ret.

113. Efter min opfattelse kan artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, første punktum, kun fortolkes således, at den viser tilbage til den i artikel 3, stk. 1, første afsnit, fastsatte forældelsesfrist på fire år. På de områder, hvor denne forældelsesfrist på fire år gælder, kan den derfor kun afbrydes af handlinger, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 1, tredje afsnit.

114. Afbrydes forældelsesfristen for accessoriske rentekrav også af foranstaltninger, som den kompetente myndighed har gjort skyldneren bekendt med, og som har til formål at undersøge eller retsforfølge et hovedkrav?

115. Det bemærkes, at Bundesanstalt afviste Pfeifers oprindelige appel af hovedafgørelserne, men alligevel nedsatte hovedstolen ved afgørelsen af 10. oktober 2006 [51]. Denne afgørelse var en foranstaltning truffet af en kompetent myndighed, som den pågældende person blev gjort bekendt med, og som vedrørte undersøgelse eller retsforfølgning af uregelmæssigheden som omhandlet i artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2988/95.

116. Forældelsesfristen begynder at løbe igen efter hver afbrydelse [52]. Forældelsesfristen for hovedstolen begyndte derfor atter at løbe efter denne afgørelse. Da rentekravet er accessorisk, udstrakte den afbrydende virkning af afgørelsen af 10. oktober 2006 vedrørende hovedstolen sig i princippet også til at omfatte forældelsesfristen for rentekravet. Det tilkommer dog fortsat den nationale ret at fastslå, om uregelmæssigheden i den foreliggende sag var vedvarende eller gentagen [53], hvilket har afgørende betydning ved fastsættelsen af, hvilken virkning afgørelsen af 10. oktober 2006 har på forældelsesfristen for rentekravet. Efter min opfattelse kan Domstolen ikke tage yderligere stilling til dette spørgsmål.

49 — Ovenfor, punkt 34.

50 — Jf. ovenfor, punkt 7.

51 — Ovenfor, punkt 30.

52 — Dom af 28.10.2010, sag C-367/09, SGS Belgium, Sml. I, s. 10761, præmis 67.

53 — Jf. ovenfor, punkt 99.

117. Den nationale ret har endvidere anført, at hovedafgørelserne, som er genstand for retsforfølgning (som følge af Pfeifers appel), endnu ikke er definitive og eksigible. På den baggrund ønsker den oplyst, hvornår den afbrydende virkning, som omhandlet i forordning nr. 2988/95, ophører.

118. Udgangspunktet for besvarelsen af den forelæggende rets spørgsmål er endnu engang den omstændighed, at rentekrav er accessoriske [54].

119. Når hovedafgørelserne (som ligger til grund for rentekravet) appelleres, kan myndighederne ikke vide, om der foreligger et rentekrav, før der er truffet afgørelse i denne sag. Under sådanne omstændigheder er det de kompetente myndigheders afgørelse om at afvise klagen, der udgør »en handling […], som den pågældende gøres bekendt med, og som vedrører […] retsforfølgning af uregelmæssigheden«, som omhandlet i artikel 3, stk. 1, tredje afsnit.

120. Når der er truffet afgørelse i retssagen, kan de kompetente myndigheder, såfremt det fastslås, at der fortsat består et krav, gøre skyldneren bekendt hermed (og enten opretholde kravet eller ændre beløbet på baggrund af den endelige afgørelse). Først på dette tidspunkt fastsættes det accessoriske rentekrav endeligt.

121. En retssag vedrørende hovedafgørelsen afbryder derfor forældelsesfristen for accessoriske rentekrav, som omhandlet i artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, såfremt denne er begyndt at løbe.

122. Forældelsesfristen skal endvidere sikre retssikkerheden [55]. Først når der er truffet afgørelse i en retssag (eller en officiel undersøgelse), ved de respektive parter – den økonomiske aktør og de kompetente nationale myndigheder – om der foreligger krav, og som følge heraf, at tiden er begyndt at løbe for så vidt angår retsforfølgning af et accessorisk rentekrav i henhold til national ret [56].

123. Jeg er derfor af den opfattelse, at forældelsesfristen, som omhandlet i artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2988/95, afbrydes, indtil der er truffet endelig afgørelse i en retssag, hvor hovedafgørelserne anfægtes, når disse afgørelser ligger til grund for fastsættelsen af selve rentekravet.

Forslag til afgørelse

124. Jeg mener derfor, at Domstolen bør besvare de af Bundesverwaltungsgericht forelagte spørgsmål således:

»1) Når en uberettiget fordel er opnået som følge af en uregelmæssighed, finder den i artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser omhandlede forældelsesfrist på fire år anvendelse på forældelsesfristen for krav på renter i henhold til national ret.

2) Hvad angår artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 skal der ved en sammenligning med den i artikel 3, stk. 1, fastsatte generelle forældelsesfrist på fire år tages hensyn til nationale bestemmelser, som forlænger forældelsesfristen, for at fastsætte længden af forældelsesfristen for rentekrav.

54 — Jf. ovenfor, punkt 51.

55 — SGS Belgium-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 52, præmis 68.

56 — Ovenfor, punkt 80-82.

3) Da forordning nr. 2988/95 ikke indeholder nærmere bestemmelser om, hvornår forældelsesfristen for rentekrav begynder at løbe ved uregelmæssigheder, der er omfattet af artikel 3, stk. 1, første eller andet afsnit, bevarer medlemsstaterne muligheden for at anvende de nationale bestemmelser ved fastsættelsen af, hvornår forældelsesfristen for sådanne krav begynder at løbe.

4) Forældelsesfristen, som omhandlet i artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2988/95, afbrydes, indtil der er truffet endelig afgørelse i en retssag, hvor hovedafgørelserne anfægtes, når disse afgørelser ligger til grund for fastsættelsen af selve rentekravet.«