JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
26 päivänä tammikuuta 2012 [1]

Asia C-564/10

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
vastaan
Pfeifer & Langen Kommanditgesellschaft

(Bundesverwaltungsgerichtin (Saksa) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen — Sellaisten korkosaatavien vanhentumisaika, jotka on maksettava kansallisen oikeuden nojalla väärinkäytöksen vuoksi perusteettomasti saadun etuuden takaisinmaksun lisäksi — Asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 3 artiklan tulkinta ja sovellettavuus

1. Nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion hallintotuomioistuin) (Saksa) pyytää selvennystä siihen, säännelläänkö asetuksessa N:o 2988/95 [2] tarkoitetun väärinkäytöksen vuoksi maksettavia korkosaatavia kyseisellä asetuksella vai kansallisella oikeudella.

Oikeussäännöt

SEUT 325 artikla

2. SEUT 325 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on suojattava unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta.

Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen

3. Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi asetuksessa N:o 2988/95 esitetään yleinen säännöstö unionin oikeuteen kohdistuvia väärinkäytöksiä koskevista tarkastuksista, hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista, kun edunsaajille annetaan tukea Euroopan unionin [3] politiikkojen toteuttamiseksi. Unionissa ei ollut annettu aiemmin yhteisiä säännöksiä, joissa olisi määritelty tällaiset väärinkäytökset. [4]

4. Asetuksen N:o 2988/95 johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan ”on – – tärkeää torjua yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavat toimet kaikilla aloilla”. Neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että kaikille yhteisön politiikan kattamille aloille tarvitaan yhteinen oikeudellinen kehys, jotta yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvia petoksia voidaan torjua tehokkaasti.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) (EYVL L 312, s. 1).

3 — Käytän ilmaisua ”Euroopan yhteisö” (tai ”yhteisöt”) viitatessani säännöksiin, joissa käytetään kyseisiä ilmaisuja; muutoin käytän ilmaisua ”unioni” tai ”Euroopan unioni”.

4 — 1 artiklan 1 kohta.

5. Asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Väärinkäytösten tunnusmerkit toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia.”

6. Asetuksen 2 artiklassa säädetään, että hallinnolliset tarkastukset, toimenpiteet ja seuraamukset otetaan käyttöön siinä määrin kuin ne ovat tarpeellisia yhteisön oikeuden moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi. Yhteisön oikeudessa säädetään hallinnollisten toimenpiteiden ja seuraamusten luonteesta ja soveltamisalasta väärinkäytöksen luonteen ja vakavuuden, myönnetyn edun tai saadun hyödyn ja vastuun asteen mukaan. Jollei sovellettavasta yhteisön oikeudesta muuta johdu, sovelletaan tarkastusten toteuttamiseen ja yhteisön toimenpiteisiin ja seuraamuksiin liittyviin menettelytapoihin jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. [5]

7. Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Seuraamusmenettelyn vanhentumisaika on neljä vuotta – – väärinkäytöksestä. Alakohtaisissa säännöstöissä voidaan kuitenkin säätää lyhyemmästä määräajasta, joka ei saa olla kolmea vuotta lyhyempi.

Jatkuvien tai toistuvien väärinkäytösten osalta vanhentumisaika alkaa kulua siitä päivästä, jona väärinkäyttö on päättynyt. Monivuotisten ohjelmien suhteen vanhentumisaika jatkuu kaikissa tapauksissa ohjelman lopulliseen päättymiseen.

Seuraamusmenettelyn vanhentuminen [katkeaa], kun toimivaltainen viranomainen antaa asianomaiselle henkilölle tiedoksi tutkimuksen tai menettelyn vireilletulon, joka liittyy väärinkäytökseen. Vanhentumisaika alkaa kulua uudelleen jokaisesta [katkaisevasta] toimesta.

– –

2. Hallinnollisesta seuraamuksesta annetun päätöksen täytäntöönpanoaika on kolme vuotta. Tämä aika alkaa siitä päivästä, jona päätöksestä tulee lopullinen.

[Katkaisemiseen] ja [keskeyttämiseen] sovelletaan kansallisen lainsäädännön asianomaisia säännöksiä.

3. Jäsenvaltiot säilyttävät mahdollisuuden soveltaa tämän artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyä pitempää määräaikaa.”

8. Direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kaikista väärinkäytöksistä seuraa yleensä perusteettomasti saadun etuuden periminen takaisin siten, että:

— velvoitetaan maksamaan velkana olevat tai perusteettomasti saadut summat,

– –

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden soveltaminen rajoitetaan saadun etuuden takaisinperimiseen, lisättynä, jos tästä on säädetty, koroilla, jotka voidaan määritellä kiinteästi.

5 — 2 artiklan 1, 3 ja 4 kohta.

– –

4. Tässä artiklassa säädettyjä toimenpiteitä ei pidetä seuraamuksina.”

9. Asetuksen 5 artiklassa säädetään hallinnollisista seuraamuksista, joita on määrättävä tahallisista tai huolimattomuudesta johtuvista väärinkäytöksistä.

Määräaikojen, päivämäärien ja määräpäivien määrittämiseen sovellettavat säännöt

10. Asetuksessa (ETY, Euratom) N:o 1182/71 [6] esitetään neuvoston ja komission säädöksissä vahvistettaviin määräaikoihin, päivämääriin ja määräpäiviin sovellettavat yhtenäiset ja yleiset säännöt.

Yhteisen maatalouspolitiikan rahoittaminen

11. Asetuksen (ETY) N:o 729/70 [7] 1 artiklalla on perustettu Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto (jäljempänä EMOTR), joka on osa yhteisöjen talousarviota. Mainitun asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille asetetaan velvoite varmistaa EMOTR:sta rahoitettavien toimien tosiasiallinen toteuttaminen ja niiden asianmukaisuus, estää sääntöjenvastaisuudet sekä periä takaisin sellaiset summat, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena.

12. Neuvoston asetuksella (ETY) N:o 595/91 [8] otettiin käyttöön säännöt asetuksen N:o 729/70 8 artiklan soveltamiseksi. Asetuksen N:o 595/91 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle sääntöjenvastaisuuksia koskevista tapauksista, joissa on tehty ensimmäisen asteen hallinnollinen päätös tai tuomioistuinratkaisu. 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltio voi pitää 20 prosenttia kyseisistä määristä, jos säädettyjä sääntöjä ei ole ”merkittävästi rikottu”.

13. Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 [9] 32 artiklan 1 kohtaa on sovellettu 16.10.2006 alkaen asetuksen N:o 595/91 3 artiklan mukaisesti tiedoksi annettuihin tapauksiin, joissa määriä ei ole saatu perittyä takaisin kokonaisuudessaan kyseiseen päivään mennessä. [10] Kyseisen artiklan mukaan ”väärinkäytösten tai laiminlyöntien vuoksi takaisin perityt määrät on suoritettava korkoineen maksajavirastoille, jotka palauttavat ne maataloustukirahastolle sidottuina tuloina merkiten määrät sille kuukaudelle, jona ne tosiasiallisesti saadaan perittyä takaisin”. [11]

6 — Määräaikoihin, päivämääriin ja määräpäiviin sovellettavista säännöistä 3.6.1971 annettu neuvoston asetus (EYVL L 124, s. 1).

7 — Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21.4.1970 annettu neuvoston asetus (EYVL L 94, s. 13), sellaisena kuin se on muutettuna 22.5.1995 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1287/95 (EYVL L 125, s. 1). 17.5.1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1258/1999 (EYVL L 160, s. 103) korvattiin asetus N:o 729/70 1 päivästä tammikuuta alkaen toteutettuihin menoihin.

8 — Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksen yhteydessä aiheettomasti maksettuja määriä koskevista sääntöjenvastaisuuksista ja näiden määrien takaisinperimisestä sekä tiedotusjärjestelmän luomisesta tällä alalla ja asetuksen (ETY) N:o 283/72 kumoamisesta 4.3.1991 annettu neuvoston asetus (EYVL L 67, s. 11); tämä asetus on kumottu ja korvattu 14.12.2006 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1848/2006.

9 — Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21.6.2005 annettu neuvoston asetus (EYVL L 209, p. 1). Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) tavoitteiden saavuttamiseksi asetuksen 2 artiklalla perustetaan Euroopan maatalouden tukirahasto (maataloustukirahasto), joka kuuluu Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon.

10 — Asetuksen N:o 1290/2005 49 artiklan kolmannen kohdan toinen luetelmakohta.

11 — Asetuksen N:o 595/91 7 artiklan 1 kohta poistettiin asetuksen N:o 1290/2005 46 artiklalla. Asetuksen N:o 1290/2005 32 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat pidättää määristä 20 prosenttia ”takaisinperintäkustannuksina” lukuun ottamatta määriä, joihin liittyvät väärinkäytökset tai laiminlyönnit johtuvat kyseisen jäsenvaltion viranomaisista tai muista elimistä.

Sokeriala

14. Euroopan unioni on maailman suurimpia sokerin tuottajia.[12] Sokerialan yhteisellä markkinajärjestelyllä annetaan taloudellista tukea ainoastaan tiettyjen kiintiöiden sokerituotannolle (A- ja B-kiintiö). A- ja B-tuotantokiintiöiden ulkopuolella tuotettu sokeri on joko varastoitava ja käytettävä osana seuraavan vuoden A-kiintiötä tai myytävä Euroopan unioni ulkopuolella maailmanmarkkinoilla ilman vientitukea. Jos yritys tuottaa sokeria yli tuotantokiintiönsä, sen on varastoitava ylittävä tuotanto, jollei se halua viedä sitä.

15. Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1785/81 8 artiklan 1 kohdassa säädetään sokerin tietyn markkinointivuoden[13] varastointikustannusten tasausjärjestelmästä.[14] Jäsenvaltioiden on perittävä maksu järjestelmän rahoittamiseksi ja varastointikustannusten korvaamiseksi.[15]

16. Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1358/77[16] johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan suoritettujen korvausten summan on vastattava perittyjen maksujen summaa.

17. Asetuksen N:o 1358/77 1 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on korvattava sokerin varastointikustannukset. Asetuksen 4 artiklan mukaan korvaus lasketaan varastoitujen määrien kuukausiselvitysten perusteella. Asetuksen 6 ja 7 artiklasta seuraa, että korvausjärjestelmän on oltava omarahoitteinen.

18. Komission asetuksen (ETY) N:o 1998/78[17] johdanto-osan 17 perustelukappaleessa todetaan, että valmistajien on palautettava väärin perustein saamansa korvaukset.

19. Asetuksen 13 artiklassa säädetään, että korvaukseen oikeutetun on ilmoitettava asianomaiselle jäsenvaltiolle viimeistään jokaisen kuukauden 15. päivänä yksityiskohtaiset tiedot varastosta, jolle korvausta haetaan. 14 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jos samaan varastoon varastoidaan sekä korvaukseen oikeutettua että tätä oikeutta vailla olevaa sokeria, jäsenvaltion on tehtävä asianomaiselle sokerille tullitarkastus tai vastaavat takeet antava hallinnollinen tarkastus.

20. Asetuksen 15 artiklassa säädetään, että viimeistään kunkin kuukauden 20. päivänä jäsenvaltioiden on vahvistettava jokaisen korvaukseen oikeutetun tai maksuvelvollisen osalta korvausten kokonaismäärä ja erääntyneiden maksujen kokonaismäärä. 16 artiklassa säädetään, että jos todetaan eroja, ne on otettava huomioon taannehtivasti.

Kansallinen oikeus

21. Markkinajärjestelyjä koskevan lain (Marktorganisationsgesetz) 14 §:n 1 momentin mukaan erityisten etujen, kuten varastointikustannusten korvausten, palauttamista koskevista saatavista on maksettava niiden syntymisajankohdasta alkaen korkoa, joka on Deutsche Bundesbankin silloinen diskonttokorko kolmella prosentilla korotettuna, jos neuvoston tai Euroopan komission säädöksistä ei muuta johdu.

12 — Euroopan komission maatalouden pääosaston julkaisu ”The common organisation of the market in sugar” (AGRI/63362/2004); ks. myös www.fao.org, ”Food outlook global market analysis sugar November 2008”.

13 — Tuolloin voimassa olleiden säännösten mukaan sokerin markkinointivuosi alkoi 1. heinäkuuta ja päättyi seuraavana vuonna 30. kesäkuuta.

14 — Sokerialan yhteisestä markkinajärjestelystä 30.6.1981 annettu neuvoston asetus (EYVL L 177, s. 4) kumottiin ja korvattiin sokerialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13.9.1999 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 2038/1999 (EYVL L 252, s. 1). Nyt sovelletaan maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä 22.10.2007 annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 1237/2007 (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus) (EUVL L 299, s. 1).

15 — Asetuksen N:o 1785/81 8 artiklan 2 kohta.

16 — Sokerialan varastointikustannusten korvausta koskevista yleisistä säännöistä ja asetuksen (ETY) N:o 750/68 kumoamisesta 20.6.1977 annettu neuvoston asetus (EYVL L 156, s. 4) kumottiin ja korvattiin sokerialan yhteisestä markkinajärjestelystä 19.6.2001 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1260/2001 (EYVL L 178, s. 1).

17 — Sokerialan varastointikustannusten korvausjärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 18.8.1978 annettu komission asetus (EYVL L 231, s. 5).

22. Saksan siviililain (Bürgerliches Gesetzbuch, jäljempänä BGB), sellaisena kuin se oli voimassa 31.12.2001 saakka, 197 ja 201 §:n nojalla korkosaatavat vanhentuivat neljässä vuodessa sen vuoden päättymisestä, jona korkosaatava oli syntynyt. 1.1.2002 alkaen voimassa olleen BGB:n version 195 §:llä kyseistä ajanjaksoa lyhennettiin kolmeen vuoteen. Saksan siviililain täytäntöönpanosta annetun lain (Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch) 229 §:n 6 momentin nojalla aiempaa neljän vuoden vanhentumisaikaa sovelletaan edelleen vuonna 1999 ja 2000 erääntyneisiin korkoihin.

23. Kansallinen tuomioistuin selventää, että Saksan oikeuden mukaan korkosaatavat ovat liitännäisiä pääsaatavaan nähden, mutta ne ovat muuten itsenäisiä. Vanhentumisen yhteydessä tämä tarkoittaa, ettei myöskään korkoja voida enää vaatia, kun pääsaatava on vanhentunut, mutta että korkosaatavat syntyvät muuten kuitenkin itsenäisesti ja voivat vanhentua itsenäisesti.

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että tässä yhteydessä aiheutuu ongelmia etenkin silloin, kun kansallisessa oikeudessa säädetään, että korkoja voidaan vaatia vain sen jälkeiseltä ajalta, kun väärinkäytöksestä on määrätty seuraamus, jolloin korkosaatavat voivat olla vanhentuneita jo ennen kuin ne ovat syntyneet.

25. Hallintomenettelylain (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) 53 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisen oikeudenhaltijan saatavan toteamiseksi tai täytäntöön panemiseksi toteutettava hallinnollinen toimi keskeyttää saatavan vanhentumisen,[18] kunnes hallinnollinen toimi on lopullinen tai kunnes on kulunut kuusi kuukautta siitä, kun menettely on saatettu muulla tavoin päätökseen.

Tosiseikat, menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

26. Sokerin markkinointivuosina 1994/1995, 1995/1996 ja 1996/1997 Pfeifer & Langen KG:lle (jäljempänä Pfeifer) myönnettiin sen kuukausittaisten hakemusten mukaisesti korvauksia sokerin varastointikustannuksista.

27. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (liittovaltion maatalous- ja elintarvikeviranomainen, jäljempänä Bundesanstalt) vaati tutkimuksen jälkeen tekemissään päätöksissä, että korvatut varastointikustannukset on maksettava takaisin kyseisiltä markkinavuosilta, sillä Pfeifer oli saanut perusteettoman etuuden väärinkäytöksen vuoksi. Yhtiö oli ilmoittanut hakemuksissaan liian suuriksi sokerimäärät, joiden varastointikustannuksille se haki korvausta.

28. Kansallisten tuomioistuinten menettelyt koskevat ensinnäkin korvattuja varastointikustannuksia (jäljempänä pääsaatava) koskevaa kannetta ja toiseksi pääsaatavalle kertyneitä korkoja (jäljempänä korkovelka) koskevaa kannetta.[19]

29. Bundesanstalt teki 30.1.2003 kolme päätöstä, jotka koskivat pääsaatavaa (jäljempänä pääsaatavaa koskevat päätökset) ja joissa todettiin, että takaisin vaadittavista määristä on maksettava korkoa niiden vastaanottamisesta lähtien. Päätöksissä pidätettiin oikeus vahvistaa korkojen määrä myöhemmin.

30. Pfeifer haki oikaisua pääsaatavaa koskeviin päätöksiin. Bundesanstalt hylkäsi 10.10.2006 Pfeiferin oikaisuvaatimuksen olennaisilta osin mutta päätti alentaa pääsaatavan määrää. Pfeifer nosti kanteen Bundesanstaltin päätöksestä, jolla sen oikaisuvaatimus hylättiin.

31. Pfeifer maksoi 15.11.2006 pääsaatavan, joka oli 469 941,12 euroa.

18 — Kansallisessa lainsäädännössä käytetty verbi on ”hemmen”, joka vastaa lähinnä englannin verbiä ”suspend” [suomeksi keskeyttää]. Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa käytetty englanninkielinen termi on ”interrupted” (ranskaksi ”est interrompne”, saksaksi ”wird – – unterbrochen” [suomeksi keskeytyy].

19 — Kansallisten tuomioistuinten käsiteltävänä on markkinointivuosia 1988–1997 koskevia vaatimuksia. Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee kuitenkin ainoastaan markkinointivuosia 1994/1995, 1995/1996 ja 1996/1997.

32. Bundesanstalt teki 13.4.2007 päätöksen, jossa se vaati, että pääsaatavasta on maksettava korkoa 298 650,93 euroa (jäljempänä ensimmäinen korkopäätös).

33. Pfeifer riitautti tämän päätöksen. Se vastustaa etenkin vuosien 1999–2002 korkosaatavia, joiden määrä on 119 984,27, sillä perusteella, että ne ovat vanhentuneet.

34. Lisäksi Pfeifer väittää, että Bundesanstaltin korkosaatava oli vanhentunut jo ennen kuin ensimmäinen korkopäätös tehtiin (jäljempänä vanhentumisaikaa koskeva kysymys). Sen mukaan korkoa on maksettava vasta 13.4.2007 jälkeiseltä ajanjaksolta. [20]

35. Bundesanstalt teki 22.10.2007 korkovelkaa koskevan tarkistetun päätöksen (jäljempänä toinen korkopäätös). Se hyväksyi, että tällaisiin velkoihin sovellettavan neljän vuoden vanhentumisajan vuoksi vuosia 1997 ja 1998 koskeva korkosaatava oli vanhentunut, kun pääsaatavaa koskevat päätökset tehtiin.

36. Bundesanstalt katsoo kuitenkin, että pääsaatavaa koskevilla päätöksillä katkaistiin korkosaatavan vanhentumisajan kuluminen. Sen mukaan 1.1.1999 alkaen kertynyt korkosaatava (237 644,17 euroa) ei siten ole vanhentunut.

37. Pfeifer nosti 14.11.2007 Verwaltungsgericht Kölnissä (Kölnin hallintotuomioistuin) kanteen, jolla se pyysi kumoamaan toisen korkopäätöksen siltä osin kuin se koski ajanjaksolta 1.1.1999–31.12.2002 kertynyttä korkoa (119 984,27 euroa). Se on maksanut myöhempien vuosien korkovelan.

38. Verwaltungsgericht kumosi 25.11.2009 antamallaan tuomiolla toisen korkopäätöksen riitautetun määrän osalta. Se totesi, ettei vanhentumisaikaa koskevalla kysymyksellä ollut merkitystä. Sen mukaan korkosaatava perustui Marktorganisationsgesetzin 14 §:ään. [21] Kyseisen säännöksen mukaan erityisten etujen palauttamista koskevista saatavista on maksettava korkoa ”niiden syntymisajankohdasta lähtien”. Palauttamista voitiin kuitenkin vaatia vasta pääsaatavaa koskevien päätösten tiedoksi antamisesta lähtien, minkä vuoksi aiemmilta ajanjaksoilta ei ole koronmaksuvelvollisuutta.

39. Bundesanstalt valitti tuomiosta Bundesverwaltungsgerichtiin. Se väittää, että pääsaatavaa koskevilla päätöksillä kumottiin taannehtivasti varastointikustannusten korvausten myöntäminen, minkä vuoksi Pfeifer oli velvollinen maksamaan liikaa maksetusta määrästä korkoa etuuden vastaanottamisesta lähtien.

40. Bundesverwaltungsgericht on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Sovelletaanko [asetuksen N:o 2988/95] 3 artiklaa myös sellaisten korkosaatavien vanhentumiseen, jotka on kansallisen oikeuden nojalla maksettava väärinkäytön vuoksi perusteettomasti saadun etuuden takaisinmaksun lisäksi?

Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

2) Onko asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa edellytettävässä määräaikojen vertailussa otettava huomioon pelkästään määräajan kesto vai onko huomioon otettava myös kansalliset säännökset, joissa määräajan alkamista lykätään ilman muita edellytyksiä sen kalenterivuoden loppuun, jona (tässä: korko)saatava on syntynyt?

3) Alkaako vanhentumisaika kulua myös korkosaatavien osalta väärinkäytön tapahtumisesta tai jatkuvien tai toistuvien väärinkäytösten osalta väärinkäytön päättymisestä, vaikka korkosaatavat koskevat myöhempiä ajanjaksoja ja syntyvät siksi vasta myöhemmin? Lykätäänkö

20 — Jäljempänä 111 kohta.

21 — Edellä 21 kohta.

vanhentumisajan alkamista jatkuvien tai toistuvien väärinkäytösten tapauksessa asetuksen 3 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla väärinkäytön päättymisajankohtaan myös korkosaatavien osalta?

4) Milloin päättyy asetuksen 3 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan toisessa virkkeessä tarkoitettu toimivaltaisen viranomaisen sellaisen päätöksen katkaiseva vaikutus, jossa kyseessä oleva (tässä: korko)saatava lähtökohtaisesti todetaan?”

41. Pfeifer, Bundesanstalt ja komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Pfeifer ja komissio esittivät suullisia huomautuksia 17.11.2011 pidetyssä istunnossa.

Asian arviointi

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

42. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee sitä, sovelletaanko asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa vahvistettua määräaikaa sellaisiin kansallisen oikeuden mukaisiin korkosaataviin, jotka on maksettava pääsaatavan lisäksi.

Alustavat huomautukset

43. Asetuksessa N:o 2988/95 esitetään yleinen säännöstö väärinkäytösten torjumiseksi. Myös määräaikoihin sovellettavat säännöt ovat tässä yhteydessä luonteeltaan yleisiä. Unionin lainsäätäjän tavoitteena oli ottaa käyttöön yleinen vanhentumista koskeva säännös ja määritellä kyseisellä säännöksellä kaikissa jäsenvaltioissa sovellettava vähimmäisvanhentumisaika ja samalla luopua mahdollisuudesta periä takaisin unionin talousarviosta perusteettomasti saatuja määriä sen jälkeen, kun sääntöjenvastaisuudesta on kulunut neljä vuotta. [22]

44. Asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 1 kohdalla otetaan siten käyttöön ”yleinen säännöstö yhteisön oikeuteen kohdistuvia väärinkäytöksiä [koskevista] yhtenäisistä tarkastuksista sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista”. [23]

45. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että hallinnolliset tarkastukset, toimenpiteet ja seuraamukset otetaan käyttöön siinä määrin kuin ne ovat tarpeellisia yhteisön oikeuden moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi. 2 artiklan 3 kohdassa todetaan, että yhteisön oikeudessa säädetään tällaisten toimenpiteiden luonteesta ja soveltamisalasta.

46. Koska asetus N:o 2988/95 on luonteeltaan yleinen toimenpide, 2 artiklan 4 kohdassa todetaan, että jollei yhteisön oikeudesta muuta johdu, sovelletaan tarkastusten toteuttamiseen ja yhteisön toimenpiteisiin ja seuraamuksiin liittyviin menettelytapoihin jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Koska asetus N:o 2988/95 ei sisällä erityistä säännöstä, on välttämätöntä tarkastella ensin Euroopan unionin asiaa koskevia alakohtaisia sääntöjä ja sen jälkeen kansallista lainsäädäntöä.

22 — Yhdistetyt asiat C-201/10 ja C-202/10, Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading, tuomio 5.5.2011 (Kok., s. I-3545, 24 kohta).

23 — Yhdistetyt asiat C-278/07-C-280/07, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ym., tuomio 29.1.2009 (Kok., s. I-457, 20 kohta).

47. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa otetaan käyttöön vanhentumisaikaa koskeva yleinen sääntö, jolla määritellään kaikissa jäsenvaltioissa sovellettava vähimmäisvanhentumisaika. [24] Siinä todetaan, että alakohtaisissa säännöstöissä voidaan kuitenkin säätää lyhyemmästä vanhentumisajasta, joka ei saa olla kolmea vuotta lyhyempi. Unionin tuomioistuin on katsonut, että 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuilla ”alakohtaisilla säännöstöillä” tarkoitetaan unionin tasolla annettuja säännöstöjä eikä kansallisia säännöstöjä. [25]

48. Nyt käsiteltävässä asiassa pääsaatavaan sovelletaan 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä määräaikaa, sillä perusteettomasti myönnettyjen sokerin varastointikustannusten korvausten takaisinperintää koskevasta määräajasta ei ole annettu alakohtaista säännöstöä.

49. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että väärinkäytöksistä seuraa hallinnollisena toimenpiteenä perusteettomasti saadun etuuden periminen takaisin siten, että velvoitetaan maksamaan velkana olevat tai perusteettomasti saadut summat. Asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”edellä 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden soveltaminen rajoitetaan saadun etuuden takaisinperimiseen, lisättynä, *jos tästä on säädetty*, koroilla, jotka voidaan määritellä kiinteästi” (kursivointi tässä). Tämä on asetuksen N:o 2988/95 ainoa nimenomainen viittaus korkoihin.

50. Nyt käsiteltävässä asiassa pääsaatava – tuotantokiintiöt ylittävän sokerin varastointikustannusten takaisinmaksu – perustuu asetuksen N:o 2988/95 4 artiklassa säädettyyn hallinnolliseen toimenpiteeseen (eikä 5 artiklassa säädettyyn hallinnolliseen seuraamukseen). Tähän pääsaatavaan perustuva korkosaatava on kohteena tämän ennakkoratkaisupyynnön taustalla olevassa menettelyssä.

51. Korkosaatavat syntyvät yleensä ainoastaan pääsaatavan seurauksena. Korkosaatavaa koskeva kanne on siten yleensä liitännäinen velan takaisinmaksua koskevaan ensisijaiseen menettelyyn nähden. [26] Kansallisen tuomioistuimen toteamat tosiseikat ja sen kansallisia sääntöjä koskeva tulkinta osoittavat, että tämä pätee erityisesti nyt käsiteltävässä asiassa.

52. Asetuksen 4 artiklan 2 kohdan sanamuodosta seuraa, että koron periminen on toimenpide, joka voidaan toteuttaa perusteettomasti saadun etuuden takaisinperinnän yhteydessä. Siksi katson, että asetusta N:o 2988/95 sovellettaessa korkovelkaa on pidettävä liitännäisenä pääsaatavaan nähden. Se ei ole osa perusteettomasti saatua etuutta.

Arviointi

53. Koska asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan sanamuodossa ei ole suoraa tai epäsuoraa viittausta korkoja koskevaan menettelyyn, on pohdittava, kuuluuko liitännäinen korkosaatava sen soveltamisalaan.

54. Samoin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myös Bundesanstalt katsoo, että vaikka koron takaisinperintää säännellään unionin oikeudella, asetuksen N:o 2988/95 3 artikla koskee yksinomaan väärinkäytöksen vuoksi maksettavaa pääsaatavaa eikä liitännäisiä korkosaatavia.

24 — Edellä alaviitteessä 22 mainitut yhdistetyt asiat Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ym., tuomion 27 kohta.

25 — Asia C-131/10, Corman, tuomio 22.12.2010 (Kok., s. I-14199, 41 kohta).

26 — Yksi ilmeinen poikkeus oli kyseessä yhdistetyissä asioissa C-397/98 ja C-410/98, Metallgesellschaft, tuomio 8.3.2001 (Kok., s. I-1727), jossa oli kyse vahingonkorvauskanteesta ja/tai palauttamiskanteesta, joka koski unionin tuomioistuimen myöhemmin syrjivänä ja siten unionin oikeuden vastaisena pitämän verotusjärjestelmän mukaisesti veroviranomaisille yhtiöveroennakkona (ACT) maksettujen rahasummien käytettävissä ololle laskettavaa arvoa. Kyseisissä olosuhteissa, joissa kärsitty vahinko ei liittynyt itse veron maksamiseen vaan siihen, että vero vaadittiin maksettavaksi *ennakolta*, vaatimus koron maksusta siksi, että varat eivät olleet käytettävissä, oli ”itsessään pääasioiden kantajien vaatimuksen kohde” (87 kohta).

55. Pfeifer toteaa ensinnäkin, ettei unionin oikeudessa ole annettu korkovelkoja koskevaa selkeää säännöstä; toiseksi se toteaa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee asetuksen N:o 2988/95 4 artiklan tulkintaa, ja sen toisen alakohdan rakenteesta ja sanamuodosta seuraa, ettei korko ole osa pääsaatavaa, joka on takaisinmaksuvaatimuksen kohteena; kolmanneksi se toteaa, että 4 artikla on itsenäinen 3 artiklaan nähden, ja lopuksi se huomauttaa, että korkovelat ovat liitännäisiä pääsaatavaan nähden, ja siksi niiden vanhentumisaikaa olisi säänneltävä erillisellä säännöksellä.

56. Komissio katsoo, että korkovelat kuuluvat asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan soveltamisalaan. Hallinnolliset toimenpiteet pannaan täytäntöön asetuksen N:o 2988/95 4 artiklan mukaisesti perusteettomasti saadun etuuden perimiseksi takaisin. Tällaisia toimenpiteitä toteutettaessa peritään korkovelat. Asetuksen 3 artiklassa vahvistetaan siten epäsuorasti korkojen perimiselle neljän vuoden vanhentumisaika, joka alkaa kulua väärinkäytöksestä. Komissio väittää lisäksi, että asetusta N:o 2988/95 sovelletaan sen varmistamiseksi, ettei kansallisessa lainsäädännössä korkovelkoja kohdella itsenäisinä saatavina pääsaatavaan nähden. Asetuksessa N:o 2988/95 säädetään siten, ettei korkosaatava vanhennu ennen väärinkäytöksestä alkavan neljän vuoden vanhentumisajan päättymistä (jollei katkaisevista ajanjaksoista muuta johdu).

57. Toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin Bundesanstalt ja komissio katsovat, että korkovelkojen perimiseen sovelletaan unionin oikeutta. Molemmat vetoavat tältä osin asetuksen N:o 1290/2005 32 artiklan 1 kohtaan.

58. Komission mukaan unionissa on sovellettava yleistä sääntöä, jolla vahvistetaan vähimmäisvanhentumisaika, jota sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa korkovelkojen perimiseen Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. Korot hyödyttävät Euroopan unionin talousarviota ja ovat luonteeltaan kompensoivia, sillä ne edustavat sitä vahinkoa, joka kohdistuu talousarvioon, kunnes pääsaatava on maksettu.

59. Bundesanstaltin mukaan 3 artiklan 1 kohta ei sisällä korkosaatavia koskevaa erityistä säännöstä. Siksi tällaisiin saataviin ei sovelleta siinä säädettyä vanhentumisaikaa, vaan niitä säännellään kansallisella säännöstöllä.

60. Pfeifer väittää, että korkojen perimisen tarkoituksena on välttää kilpailun vääristyminen eikä suojella Euroopan unionin taloudellisia etuja.

61. Kuuluuko korkojen periminen asetuksen N:o 2988/95 tavoitteisiin?

62. Asetuksen N:o 2988/95 tarkoitus on määritelty väljästi sen johdanto-osassa. Johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että ”on kuitenkin tärkeää torjua yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavat toimet kaikilla aloilla”. Neljännessä perustelukappaleessa vahvistetaan, että lainsäädännön tavoitteena on torjua yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvia petoksia. [27]

63. Näyttää siltä, että korkojen perimisen tarkoituksella on vaikutusta siihen, kuuluuko tällaisen maksun periminen asetuksen N:o 2988/95 tavoitteisiin.

64. Korkojen perimisellä on kaksi tarkoitusta. Ensinnäkin sillä maksetaan korvausta osapuolelle, joka ei voi käyttää kyseisiä rahoja. Korko vastaa arvoa, jonka Pfeifer on saanut, kun sillä on ollut liikaa maksettu määrä käytössään. Toiseksi sillä poistetaan se etu, jonka Pfeifer on mahdollisesti saanut väärinkäytöksen seurauksena liikaa maksettujen tukien saajana, jos tällaiset maksut ovat korottomia.

65. Katson, että nämä kaksi tarkoitusta vastaavat täysin asetuksen N:o 2988/95 tavoitteita.

27 — Edellä alaviitteessä 25 mainittu asia Corman, tuomion 36 kohta.

66. Tarkasteltaessa asetuksen N:o 2988/95 sanamuotoa ja rakennetta näyttää siltä, että 3 artiklassa säädettyä neljän vuoden vanhentumisaikaa olisi sovellettava myös korkoihin, vaikka kyseisessä artiklassa ei siitä nimenomaisesti säädetä.

67. Koska korkovaatimukset ovat (yleensä) liitännäisiä perusteettomasti saadun etuuden takaisin maksamista koskeviin vaatimuksiin nähden, asetuksen N:o 2988/95 sanamuotoa ei ole luontevaa tulkita lähtökohtaisesti siten, että korkovelat jäävät kokonaan sen soveltamisalan ulkopuolelle.

68. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”seuraamusmenettelyn vanhentumisaika on neljä vuotta – – väärinkäytöksestä”, ja siinä käytettyä yleistä käsitettä ”seuraamusmenettely” ei voi sanamuodon perusteella ymmärtää siten, että sitä sovelletaan vain tietyn tyyppisiin saataviin, kuten pääsaatavaan. Siksi katson, että käsitettä ”seuraamusmenettely” olisi tulkittava siten, että sillä viitataan toimenpiteisiin sekä pääsaatavan (perusteettomasti saadun etuuden) että liitännäisen korkosaatavan takaisin perimiseksi, jos tällaisesta säädetään kansallisessa lainsäädännössä. Tätä näkemystä voidaan perustella eri seikoilla. Ensinnäkin asetuksessa N:o 2988/95 ”seuraamusmenettelyllä” viitataan yleisesti toimivaltaisen viranomaisen toimiin väärinkäytösten torjumiseksi. Toiseksi korkoa koskeva liitännäinen toimi on osa tätä yleistä tavoitetta. Liitännäisen toimen (koron perimisen) tarkoituksena korvata Euroopan unionin talousarviolle perusteettomasti myönnettyjen varojen käytöstä ajan kuluessa aiheutunut vahinko.

69. Kolmanneksi oikeuskäytännössä on todettu, että jäsenvaltiot toimivat Euroopan unionin talousarvion nimissä ja lukuun, kun ne perivät takaisin sääntöjenvastaisuuksien vuoksi perusteettomasti saadut edut.[28] Kun jäsenvaltiot käynnistävät tässä yhteydessä liitännäistä korkosaatavaa koskevan menettelyn, ne esittävät vastaavasti vaatimuksia Euroopan unionin talousarvion nimissä.

70. Neljänneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on väärässä katsoessaan, että jos kansallisessa lainsäädännössä säädetään mahdollisuudesta periä korkoa, kaikki saatavat tulot kerryttävät jäsenvaltion eivätkä Euroopan unionin talousarviota.

71. On totta, että varastointikustannusten korvausjärjestelmän on tarkoitus rahoittaa itse itsensä, eikä sitä ole tarkoitus käyttää Euroopan unionin talousarvion tulonlähteenä.[29] Perusteettomasti maksetut summat, jotka peritään takaisin, hyvitetään kuitenkin yhteisöjen talousarvioon (lukuun ottamatta jäsenvaltioiden oikeutta pidättää itselleen 20 prosenttia tällaisista summista), ja siltä osin kuin kansallisessa lainsäädännössä säädetään liitännäisistä korkosaatavista, kaikki takaisin perityt korot hyvitetään yhteisöjen talousarvioon.[30] Sekä pääsaatavan että koron takaisinperintä kuuluu siten Euroopan unionin taloudellisiin etuihin.

72. Mielestäni asetuksen N:o 2988/95 teleologinen tulkinta johtaa sellaiseen päätelmään, että korkovelat, joita voi syntyä vain pääsaatavan ohessa, kuuluvat myös asetuksen soveltamisalaan, ja niihin sovelletaan siten 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä vanhentumisaikaa.

73. Jos perusteeton etuus saadaan väärinkäytöksen seurauksena, asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä neljän vuoden määräaikaa sovelletaan kansallisen lainsäädännön mukaisien korkosaatavien vanhentumisaikoihin.

28 — Edellä alaviitteessä 22 mainitut yhdistetyt asiat Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ym., tuomion 29 kohta.

29 — Ks. edellä 16 ja 17 kohta.

30 — Ks. edellä 11–13 kohta, joissa esitetään yksityiskohtaisesti säännöksen syntyhistoria.

Toinen, kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys

Alustavat huomautukset

74. Tällainen tulkinta johtaa välittömään ja vaikeaan ongelmaan: miten asetusta N:o 2988/95 olisi sovellettava, jos liitännäisistä korkosaatavista ei ole annettu yksityiskohtaisia ja nimenomaisia säännöksiä?

75. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen muut kysymykset liittyvät läheisesti toisiinsa, sillä ne tuovat esiin erityisiä kysymyksiä siitä, miten asetuksessa N:o 2988/95 säädettyä vanhentumisaikaa voidaan soveltaa tällaisiin korkosaataviin.

76. Vanhentumisajan kulumista tarkasteltaessa on tietenkin ehdottoman tärkeää määrittää vanhentumisajan alkamisajankohta. Asetus N:o 2988/95 ei kuitenkaan sisällä tällaista korkoihin sovellettavaa erityistä säännöstä. Asetuksessa ei säädetä myöskään korkokannasta eikä koron laskentatavasta.

77. Oikeuskäytännön mukaan on niin, että jos Euroopan unionissa ei ole säädetty toimenpiteistä, kansallisessa oikeudessa on säänneltävä kaikki perusteettomasti kannettujen maksujen palauttamiseen liittyvät liitännäiskysymykset, kuten mahdollinen korkokanta ja päivä, josta lukien korko on maksettava.[31] Asetuksen N:o 2988/95 soveltamisalaan kuuluvan perusteettoman etuuden takaisinperintää koskevassa seuraamusmenettelyssä korkovaatimus on ehdottomasti esitettävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti, sillä korkoa voidaan periä vain, jos siitä on säädetty kansallisessa lainsäädännössä.[32]

78. Kansallisia sääntöjä on sovellettava yhdenmukaisesti SEUT 325 artiklan 1 kohdassa määrättyjen jäsenvaltioiden yleisten velvoitteiden kanssa, jotka liittyvät unionin taloudellisten etujen suojaamiseen petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Kansallisten sääntöjen, joilla on vaikutusta 3 artiklan 1 kohdassa säädettyyn vanhentumisaikaan (kuten ajankohta, jona vanhentumisaika alkaa kulua), on siten täytettävä oikeusvarmuutta koskevat vaatimukset.[33] Kansalliset säännöt eivät myöskään saa olla epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että korvauksen saaminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate).[34]

79. Euroopan tilintarkastustuomioistuin (jäljempänä tilintarkastustuomioistuin) on julkaissut hiljattain erityiskertomuksen ”Yhteisen maatalouspolitiikan alaan liittyvien aiheettomien maksujen takaisinperintä”.[35] Se on havainnut, että sääntöjenvastaisuuden vuoksi aiheutuneita velkoja koskevien korkojen soveltaminen ei ole vieläkään täysin yhdenmukaista ja että useimmat toimenpiteet (kuten korkokannan laskeminen) määritetään kansallisen lainsäädännön mukaisesti.[36] Tilintarkastustuomioistuin suosittelee siten, että Euroopan unionissa otetaan käyttöön nimenomaiset säännöt korkovelkojen perimiseksi, jotta suojellaan tehokkaasti Euroopan unionin taloudellisia etuja.

80. Yhteisöjen tuomioistuin totesi jo vuonna 1970, että menettelyissä sovellettavia vanhentumisaikoja koskevat säännöt on vahvistettava etukäteen ja että niiden on täytettävät oikeusvarmuuden vaatimukset.[37]

31 — Edellä alaviitteessä 26 mainitut yhdistetyt asiat Metallgesellschaft, tuomion 86 kohta.

32 — 4 artiklan 2 kohta. Ei ole suljettu pois, että unionin säännöstö, jolla säännellään tiettyä alaa, sisältäisi perusteettomasti maksetuista pääsaatavista kertyvän koron takaisinmaksua koskevan erityisen säännöksen. Näin ei kuitenkaan ole nyt käsiteltävässä asiassa.

33 — Asia C-62/00, Marks and Spencer, tuomio 11.7.2002 (Kok., s. I-6325, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), ks. myös jäljempänä 80 kohta.

34 — Asia C-445/06, Danske Slagterier, tuomio 24.3.2009 (Kok., s. I-2119, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 — Erityiskertomus nro 8/2011, saatavilla osoitteessa www.eca.europa.eu.

36 — Ks. erityiskertomuksen nro 8/2011 33 kohta.

37 — Asia 41/69, ACF Chemiefarma v. komissio, tuomio 15.7.1970 (Kok., s. 661, Kok. Ep. I, s. 455, 19 ja 20 kohta).

81. Prosessuaaliseen logiikkaan liittyvien syiden vuoksi vanhentumisajan vahvistamista koskevien sääntöjen olisi oltava osa toimenpiteiden kokonaisuutta, johon sisältyvät vanhentumisajan kesto; perusteet sen ajankohdan määrittämiseksi, jona vanhentumisaika alkaa kulua; seikat, joiden vuoksi vanhentumisaika katkaistaan tai keskeytetään, ja sovellettava korkokanta. Tällaista kokonaisuutta määritettäessä on otettava huomioon jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ja taloudellisten toimijoiden edut sekä komission valvontatehtävä Euroopan unionissa taloudellisten etujen suojaamiseksi.

82. Olen todennut, että asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohtaa voidaan tulkita siten, että sillä otetaan käyttöön korkosaatavia koskeva neljän vuoden vanhentumisaika. [38] Tästä ei kuitenkaan seuraa, että unionin tuomioistuimen olisi pyrittävä määrittämään kattava korkoihin sovellettava ”vanhentumisaikojen säännöstö” lukemalla tekstistä olemattomia. Se olisi vastoin oikeusvarmuuden periaatetta. Euroopan unionin lainsäätäjä saattaa haluta pohtia, onko sen otettava käyttöön yksityiskohtaiset ja yhdenmukaiset säännöt korkosaatavia koskevan neljän vuoden vanhentumisajan soveltamiseksi. Euroopan unionissa ei ole toistaiseksi annettu tällaisia sääntöjä.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

83. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensisijaisesti, onko asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdan mukaisen kansallisen vanhentumisajan kestoa määritettäessä otettava huomioon määräajan alkamisen lykkääntymisen kaltaiset seikat.

84. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että toisen ennakkoratkaisukysymyksen kannalta merkityksellisiä ovat ainoastaan vuodet 1999 ja 2000. Sen mukaan vuosilta 2001 ja 2002 kertyneisiin korkovelkoihin sovelletaan muutettuja kansallisia säännöksiä ja lyhyempää, kolmen vuoden vanhentumisaikaa. [39] Vuosia 1999 ja 2000 säännellään sen mukaan kuitenkin suoraan asetuksella N:o 2988/95, jossa säädetään neljän vuoden vanhentumisajasta. [40]

85. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että jos asetusta N:o 2988/95 sovelletaan vuodelta 1999 kertyneisiin korkoihin, ajanjaksolta 1.–30.1.1999 kertyneet saatavat ovat vanhentuneet, sillä korkoa voidaan vaatia ainoastaan pääsaatavia koskevien päätösten tekohetkestä eli 30.1.2003 lähtien. [41] Jos asiaan sovelletaan kansallista oikeutta, 31.1.1999 edeltävältä ajalta kertyneet saatavat eivät ole vanhentuneet, sillä kansallisten sääntöjen mukaan vanhentumisajan alkua lykätään sen kalenterivuoden loppuun, jona saatava syntyy. [42]

86. Pääasian molemmat asianosaiset katsovat, että asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä neljän vuoden vanhentumisaikaa koskevassa vertailussa on otettava huomioon muita seikkoja kuin kansallisen vanhentumisajan määritetty kesto.

87. Komissio toteaa, että asetus N:o 2988/95 ei sisällä ajanjaksojen ja määräaikojen laskentaa koskevaa erityistä säännöstä. Asetuksen N:o 1182/71 3 artiklan 2 kohtaa olisi siten sovellettava analogisesti, ja sitä olisi luettava yhdessä asetuksen N:o 2988/95 kanssa. Lopuksi vertailtaessa korkosaatavien vanhentumisaikoja 3 artiklan 3 kohdassa edellytetyllä tavalla on niin, että neljää vuotta pidemmän ajanjakson on täytettävä oikeusvarmuutta koskevat vaatimukset.

88. Yhdyn komission huomautuksiin siltä osin, että koska asetuksessa N:o 2988/95 ei säädetä määräajan laskentatavasta, asiassa olisi sovellettava asetusta N:o 1182/71.

38 — Edellä 73 kohdassa.
39 — Edellä 22 kohta.
40 — Edellä 7 kohta.
41 — Edellä 29 kohta.
42 — Edellä 22 kohta.

89. Sovelletaanko kansallisia sääntöjä, joilla lykätään vanhentumisajan alkua sen kalenterivuoden loppuun, jona saatava syntyy, yhdessä asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa säädetyn neljän vuoden määräajan kanssa?

90. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen antamastani vastauksesta seuraa, että korkosaatavien vanhentumisaika on asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa säädetty neljä vuotta. Koska kyseistä säännöstä sovelletaan suoraan, tästä seuraa lisäksi väistämättä, että lyhyempi kolmen vuoden määräaika on asetuksen vastainen. [43]

91. Kansallisen tuomioistuimen on määritettävä, miten suoraan sovellettavaa neljän vuoden vanhentumisaikaa sovelletaan vuosilta 2000 ja 2001 kertyneisiin korkosaataviin.

92. Korostan, että unionin tuomioistuin on todennut, että asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltioille annetaan laaja harkintavalta säätää *pitempiä* vanhentumisaikoja, joita ne aikovat soveltaa väärinkäytöksiin, jotta suojellaan Euroopan unionin taloudellisia etuja. [44]

93. Säännösten, joita jäsenvaltiot antavat ja soveltavat Euroopan unionin taloudellisia etuja vahingoittavien petosten torjumiseksi, on kuitenkin oltava tältä osin unionin yleisten oikeusperiaatteiden mukaisia. Etenkin vanhentumisaikoihin sovellettavilla säännöillä on varmistettava oikeusvarmuus. [45]

94. Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdassa edellytetyssä vertailussa 3 artiklan 1 kohdassa säädettyyn yleiseen neljän vuoden vanhentumisaikaan korkosaatavien vanhentumisajan keston määrittämiseksi on otettava huomioon kansalliset säännöt, joilla pidennetään vanhentumisajan kestoa.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

95. Kansallisen tuomioistuimen kolmas ennakkoratkaisukysymys on kaksiosainen.

96. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisessä osassa, alkaako korkosaatavien vanhentumisaika kulua väärinkäytöksen tapahtumisesta (asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta) tai, jos kyse on jatkuvista tai toistuvista väärinkäytöksistä, väärinkäytöksen päättymisestä (3 artiklan 1 kohdan toinen alakohta) ja mitä vaikusta on sillä, jos kansallisen lainsäädännön mukaiset korkosaatavat syntyvät vasta myöhemmin, esimerkiksi sen jälkeen, kun väärinkäytökseen liittyvät seuraamusmenettelyt on saatettu loppuun.

97. Pfeifer väittää, että korkojen vanhentumisaika alkaa sinä hetkenä, kun toimivaltaiset viranomaiset esittävät pääsaatavaa koskevan vaatimuksen. Bundesanstalt katsoo, että ajankohtaa, jona korkosaatavien vanhentumisaika alkaa kulua, säännellään kansallisella oikeudella. Komissio väittää, että vanhentumisaika alkaa kulua, kun väärinkäytös tapahtuu.

98. Tulkitsen Bundesanstaltin kirjallista vastausta unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin siten, että väärinkäytön luonne – eli se, onko väärinkäytös jatkuva vai toistuva – on edelleen riidanalainen kysymys pääasiaa koskevassa menettelyssä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei siten ole vielä päättänyt, sovelletaanko väärinkäyttöön 3 artiklan 1 kohdan ensimmäistä vai toista alakohtaa.

99. Vaikuttaa siltä, että tämän kysymyksen ratkaisu on kuitenkin välttämätön ensimmäinen vaihe, jotta voidaan varmistaa, milloin korkosaatavia koskeva vanhentumisaika alkaa.

43 — Edellä alaviitteessä 23 mainitut yhdistetyt asiat Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ym., tuomion 27 ja 28 kohta ja edellä alaviitteessä 22 mainitut yhdistetyt asiat Ze Fu Fleischhandel ym., tuomion 24 kohta.

44 — Edellä alaviitteessä 25 mainittu asia Corman, tuomion 54 kohta.

45 — Edellä alaviitteessä 22 mainitut yhdistetyt asiat Ze Fu Fleischhandel ym., tuomion 30 ja 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

100. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Vonk Dairy Products BV,[46] että väärinkäytös on jatkuva tai toistuva, kun sen tekee yhteisön toimija, joka saa taloudellisia etuja joukosta samankaltaisia liiketoimia, joilla rikotaan samaa yhteisön säännöstä. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tarkastaa tätä periaatetta soveltaen, täyttyvätkö jatkuvan tai toistuvan väärinkäytöksen tunnusmerkit sen käsiteltävänä olevassa pääasiassa.[47]

101. Vanhentumisajan alkamista tarkasteltaessa voidaan todeta, että 3 artiklan 1 kohdan sanamuodossa (joka viittaa 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun väärinkäytöksen tapahtumisajankohtaan) painotetaan itse väärinkäytöstä eikä liitännäistä korkosaatavaa. Siinä ei viitata lainkaan korkovelan vanhentumisajan alkamiseen. Totean tässä yhteydessä lisäksi, ettei väärinkäytöksen tapahtumahetkellä aina ole mahdollista määrittää pääsaatavaa (toisin sanoen perusteettomasti saatua etuutta).[48] Tällaisessa tilanteessa on myös mahdotonta määrittää liitännäisen korkosaatavan määrä.

102. Koska Euroopan unionin oikeudessa asiasta ei ole annettu nimenomaista säännöstä, sitä on säänneltävä kansallisilla säännöillä. Jos Euroopan unionin lainsäätäjä katsoo, että ajankohta, jona korkosaatava alkaa kertyä, olisi yhdenmukaistettava, se todennäköisesti ryhtyy toimiin tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

103. Kansallisen tuomioistuimen on siten vahvistettava ensin, onko asiassa sovellettava 3 artiklan 1 kohdan ensimmäistä vai toista alakohtaa. Sen jälkeen kansallisen tuomioistuimen on sovellettava kansallisia sääntöjä määrittääkseen korkojen vanhentumisajan alkamisajankohta. Näitä sääntöjä on sovellettava siten, että otetaan huomioon korkosaatavien liitännäinen luonne siltä osin kuin korkosaatavaa ei ole mahdollista vahvistaa ennen pääsaatavan määrittämistä.

104. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen toisessa osassa, milloin vanhentumisaika alkaa jatkuvien tai toistuvien väärinkäytöstä tapauksessa (3 artiklan 1 kohdan toinen alakohta).

105. Komissio katsoo, että korkovelkojen vanhentumisaika alkaa ennen kuin tällaiset väärinkäytökset päättyvät ja että vanhentumisaikaa lykätään, kunnes jatkuva tai toistuva väärinkäytös päättyy.

106. Kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäiseen osaan antamani vastaus koskee soveltuvin osin jatkuvien tai toistuvien väärinkäytösten yhteydessä perittäviä korkoja. Katson, ettei asetuksessa N:o 2988/95 määritetä, milloin korkosaatavien vanhentumisaika alkaa. Siksi jäsenvaltiot säilyttävät mahdollisuuden soveltaa kansallisia sääntöjä sen määrittämiseksi, milloin tällaisten saatavien vanhentumisaika alkaa kulua.

Neljäs ennakkoratkaisukysymys

107. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee viimeisessä ennakkoratkaisukysymyksessään, missä määrin pääsaatavia koskevien päätösten tekeminen ja koronmaksuvelvollisuuden toteaminen (30.1.2003) johtavat asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa säädetyn vanhentumisajan katkaisemiseen.

46 — Asia C-279/05, tuomio 11.1.2007 (Kok., s. I-239, 41 kohta).

47 — Tuomion 43 kohta.

48 — Asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdan mukaan väärinkäytöksen tunnusmerkit toteuttaa yhteisön oikeuden rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta. Kaikki tällaiset väärinkäytökset eivät kuitenkaan johda välittömästi määrällisesti ilmaistaviin saataviin niiden tapahtumishetkellä. Ks. esim. asia C-465/10, Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales v. Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, tuomio 21.12.2011 (Kok., s. I-14081) (julkisia hankintasopimuksia koskeva väärinkäytös).

108. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että pääsaatavaa koskevat päätökset katkaisevat sekä pääsaatavan että korkosaatavan vanhentumisajan. Kun pääsaatavaa koskevat päätökset tehtiin, alkoi uusi vanhentumisaika, joka päättyi 31.1.2007. Korkosaatava olisi näin ollen ollut vanhentunut jo ennen ensimmäisen korkopäätöksen tekoajankohtaa 13.4.2007. [49]

109. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kuitenkin, että pääsaatavaa koskevilla päätöksillä todettiin koronmaksuvelvollisuus. Se tiedustelee näin ollen, katkaisevatko pääsaatavaa koskevat käynnissä olevat tuomioistuinmenettelyt (tai tutkimukset) korkosaatavan vanhentumisajan.

110. Bundesanstalt väittää, että vanhentuminen keskeytyy niin pitkäksi aikaa kuin toimivaltaisten viranomaisten päätöksiä koskevat riitautukset ovat vireillä.

111. Pfeifer erottaa toisistaan pääasiallisen summan ja korkovelan. Se katsoo, että ainoastaan toimivaltaisten viranomaisten korkovelkaa koskevat päätökset voivat olla sellaisia toimia, joilla katkaistaan kyseisen saatavan vanhentuminen. 30.1.2003 tehdyt päätökset koskivat ainoastaan pääsaatavaa. Siksi ne eivät voineet katkaista korkovelan vanhentumisaikaa asetuksen N:o 2988/95 3 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Tästä seuraa, että tiettyjen korkosaatavien neljän vuoden vanhentumisaika oli jo päättynyt, kun korkopäätös tehtiin.

112. Komissio tulkitsee asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 2 kohtaa (jossa säädetään, että hallinnollisesta *seuraamuksesta* annetun päätöksen täytäntöönpanoaika on kolme vuotta) siten, että sitä sovelletaan vastaavasti hallinnollisiin *toimenpiteisiin*, [50] kun toimivaltaiset viranomaiset antavat tiedoksi perusteettomasti saadun etuuden takaisinperintää koskevan päätöksen. Komissio väittää lisäksi, että vanhentumisajan katkaisemista tai keskeytymistä säännellään kansallisella oikeudella.

113. Vaikuttaa siltä, että 3 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ensimmäistä virkettä voidaan tulkita ainoastaan siten, että sillä viitataan 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyyn neljän vuoden vanhentumisaikaan. Näin ollen on niin, että jos kyseistä neljän vuoden vanhentumisaikaa sovelletaan, se katkeaa ainoastaan 3 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan soveltamisalaan kuuluvien toimien perusteella.

114. Katkaistaanko toimivaltaisten viranomaisten toimilla, jotka on annettu tiedoksi velkojalle ja jotka liittyvät pääsaatavaa koskevaan tutkimukseen tai tuomioistuinmenettelyyn, myös liitännäistä korkosaatavaa koskeva menettely?

115. Huomautan, että Bundesanstalt hylkäsi Pfeiferin alkuperäisen oikaisuvaatimuksen, joka koski pääsaatavaa koskevia päätöksiä, mutta alensi 10.10.2006 tekemällään päätöksellä maksettavan pääsaatavan määrää. [51] Kyseinen päätös oli asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettu toimivaltaisen viranomaisen toimi, joka on annettu tiedoksi asianosaiselle ja joka liittyy väärinkäytöstä koskevaan tutkimukseen tai tuomioistuinmenettelyyn.

116. Uusi vanhentumisaika alkaa kulua jokaisesta katkaisevasta toimesta. [52] Pääsaatavia koskeva vanhentumisaika alkoi siten kulua uudelleen kyseisen päätöksen tekemisen jälkeen. Koska korkovelka on liitännäinen saatava, pääsaatavia koskevan, 10.10.2006 tehdyn päätöksen katkaiseva vaikutus koskee lähtökohtaisesti myös korkosaatavan vanhentumisaikaa. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin vielä

49 — Edellä 34 kohta.

50 — Edellä 7 kohta.

51 — Edellä 30 kohta.

52 — Asia C-367/09, SGS Belgium, tuomio 28.10.2010 (Kok., s. I-10761, 67 kohta).

päätettävä, onko nyt käsiteltävää asiaa koskeva väärinkäytös jatkuva vai toistuva,[53] sillä tällä toteamuksella on ratkaiseva merkitys sen määrittämiseksi, miten 10.10.2006 tehty pääsaatavia koskeva päätös vaikuttaa korkosaatavan vanhentumisaikaan. Katson, ettei unionin tuomioistuin voi lausua tästä enempää.

117. Kansallinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että pääsaatavaa koskevat päätökset, jotka ovat tuomioistuinmenettelyn kohteena (Pfeiferin riitautuksen vuoksi), eivät ole vielä lainvoimaisia eivätkä täytäntöönpanokelpoisia. Tämän vuoksi se tiedustelee, milloin asetuksessa N:o 2988/95 tarkoitettu katkaiseva vaikutus päättyy.

118. Kansallisen tuomioistuimen kysymykseen vastattaessa lähtökohdaksi on otettava jälleen korkosaatavien liitännäinen luonne.[54]

119. Kun pääsaatavia koskevien päätösten (joihin korkosaatava perustuu) riitauttamiseksi aloitetaan menettely, toimivaltaiset viranomaiset eivät voi tietää ennen kyseisen menettelyn päättymistä, onko korkovelka maksettava. Tällaisessa tilanteessa toimivaltaisten viranomaisten päätös, joka koskee toimen puolustamista, on 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettu menettely, jonka vireilletulon se ”antaa asianomaiselle henkilölle tiedoksi” ja ”joka liittyy väärinkäytökseen”.

120. Kun menettely on saatettu loppuun, toimivaltaiset viranomaiset voivat siinä tapauksessa, että velan on todettu edelleen olevan olemassa, antaa sen velalliselle tiedoksi (joko vahvistamalla vaatimuksensa tai tarkistamalla määrää lopullisen ratkaisun perusteella). Liitännäinen korkosaatava varmistuu vasta tässä vaiheessa.

121. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan kolmatta alakohtaa sovellettaessa pääsaatavaa koskevaan päätökseen liittyvä tuomioistuinmenettely katkaisee siten liitännäisen korkosaatavan vanhentumisajan, jos se on alkanut kulua.

122. Vanhentumisajan tarkoituksena on yleisesti oikeusvarmuuden takaaminen.[55] Asianomaiset – taloudellinen toimija ja toimivaltaiset kansalliset viranomaiset – tietävät vasta tuomioistuinmenettelyn (tai virallisen tutkimuksen) päätyttyä ensinnäkin, onko maksuvelvollisuus olemassa, ja toiseksi, että sen seurauksena kansallisen oikeuden mukaisen liitännäisen korkosaatavan vanhentumisaika on alkanut kulua.[56]

123. Siksi katson, että asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmatta alakohtaa sovellettaessa vanhentumisajan katkaiseva vaikutus päättyy, kun asia on ratkaistu lopullisesti tuomioistuinmenettelyssä, jossa pääsaatavia koskevat päätökset on riitautettu, kun koronmaksuvelvollisuus perustuu kyseisiin päätöksiin.

Ratkaisuehdotus

124. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Jos perusteeton etuus on saatu väärinkäytöksen seurauksena, Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä neljän vuoden määräaikaa sovelletaan kansallisen oikeuden mukaisten korkosaatavien vanhentumisaikaan.

53 — Ks. edellä 99 kohta.

54 — Ks. edellä 51 kohta.

55 — Edellä alaviitteessä 52 mainittu asia SGS Belgium, tuomion 68 kohta.

56 — Edellä 80–82 kohta.

2) Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohtaa sovellettaessa kansalliset säännöt, joilla pidennetään vanhentumisajan kestoa, on otettava huomioon 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä yleistä neljän vuoden vanhentumisaikaa koskevassa vertailussa korkosaatavien vanhentumisajan keston määrittämiseksi.

3) Koska asetuksessa N:o 2988/95 ei säännellä, milloin korkosaatavien vanhentumisaika alkaa kulua, kun kyse on 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen tai toisen alakohdan mukaisista väärinkäytöksistä, jäsenvaltiot säilyttävät mahdollisuuden soveltaa kansallisia säännöksiä määrittääkseen, milloin tällaisten saatavien vanhentumisaika alkaa kulua.

4) Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmatta alakohtaa sovellettaessa vanhentumisajan katkaiseva vaikutus päättyy, kun asia on ratkaistu lopullisesti tuomioistuinmenettelyssä, jossa pääsaatavia koskevat päätökset on riitautettu, kun koronmaksuvelvollisuus perustuu kyseisiin päätöksiin.