Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 26 januari 2012 [1]

Mål C-564/10

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
mot
Pfeifer & Langen Kommanditgesellschaft

(begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht (Tyskland))

”Skydd av Europeiska unionens finansiella intressen — Preskriptionstid för krav på ränta som utgår enligt nationell rätt utöver återbetalningen av felaktigt mottagna stöd — Tolkning och tillämplighet av artikel 3 i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95”

1. Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) har framställt föreliggande begäran om förhandsavgörande för att få klarhet i om krav på ränta som uppkommit till följd av en oegentlighet enligt förordning nr 2988/95 [2] ska bedömas enligt nämnda förordning eller enligt nationell rätt.

Tillämpliga bestämmelser

Artikel 325 FEUF

2. Enligt artikel 325 FEUF har medlemsstaterna en allmän skyldighet att bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens finansiella intressen.

Skydd av Europeiska unionens finansiella intressen

3. För att skydda Europeiska unionens finansiella intressen innehåller förordning nr 2988/95 en mängd allmänna regler om kontroller, administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till unionsrätten när mottagare beviljas stöd enligt unionspolitiska principer. [3] Innan denna förordning antogs fanns inga gemensamma regler som definierade sådana oegentligheter. [4]

4. Enligt tredje skälet är det ”viktigt att … bekämpa handlingar som kan skada gemenskapernas finansiella intressen”. I fjärde skälet anges att det behövs en gemensam rättslig ram inom alla de områden som omfattas av gemenskapspolitiken för att effektivt bekämpa bedrägeri som riktar sig mot gemenskapernas finansiella intressen.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Rådets förordning (EG, Euroatom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, s. 1).

3 — Jag använder uttrycket ”Europeiska gemenskapen” (eller ”gemenskaperna”) när jag hänvisar till bestämmelser där de uttrycken används. I annat fall hänvisar jag till ”unionen” eller ”Europeiska unionen”.

4 — Artikel 1.1.

5. I artikel 1.2 i förordning nr 2988/95 föreskrivs följande:

”Med oegentligheter avses varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för gemenskapernas räkning.”

6. Enligt artikel 2 ska kontroller, administrativa åtgärder och sanktioner införas i den mån som de är nödvändiga för att säkerställa en riktig tillämpning av gemenskapsrätten. Gemenskapsrättens bestämmelser avgör arten och räckvidden av de administrativa åtgärderna och sanktionerna med hänsyn till oegentlighetens art och allvar, den beviljade förmånen eller den uppnådda fördelen och graden av ansvar. Med förbehåll för den tillämpliga gemenskapsrätten regleras förfarandena för tillämpning av gemenskapskontroller, åtgärder och sanktioner i nationell lagstiftning. [5]

7. I artikel 3 i förordning nr 2988/95 anges följande:

”1. Preskriptionstiden för att vidta åtgärder är fyra år från det att … oegentlighet[en] … begicks. Kortare preskriptionstider, dock inte under tre år, kan emellertid föreskrivas i de regler som gäller för vissa sektorer.

För kontinuerliga eller upprepade oegentligheter löper preskriptionstiden från den dag då oegentligheten upphörde. För fleråriga program sträcker sig preskriptionstiden åtminstone fram till programmets definitiva avslutning.

Preskriptionstiden avbryts av varje åtgärd som den behöriga myndigheten underrättar den berörda personen om och som har till syfte att utreda eller beivra oegentligheten. Preskriptionstiden börjar åter löpa efter varje åtgärd som innebär avbrott.

…

2. Fristen för verkställighet av det beslut varigenom den administrativa sanktionen utfärdas är tre år. Fristen löper från den dag då beslutet vinner laga kraft.

Preskriptionsavbrott och avbrott i verkställighet regleras i nationell lag.

3. Medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa en längre frist än den som anges i punkt 1 respektive punkt 2.”

8. I artikel 4 föreskrivs följande:

”1. Varje oegentlighet medför som en allmän regel att den förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt dras in

— genom förpliktelse att betala tillbaka utestående belopp eller de belopp som uppburits på ett otillbörligt sätt,

...

2. Tillämpningen av de åtgärder som anges i punkt 1 skall begränsas till indragning av den förmån som erhållits samt, om så föreskrivs, ränta som kan beräknas på en fast räntesats.

5 — Artikel 2.1, 2.3 och 2.4.

…

4. De åtgärder som anges i denna artikel skall inte anses som sanktioner.”

9. I artikel 5 föreskrivs en möjlighet att tillämpa administrativa sanktioner i fall av oegentligheter som begås uppsåtligen eller som orsakas av oaktsamhet.

Regler för fastställande av perioder, datum och frister

10. Förordning (EEG, Euratom) nr 1182/71 [6] innehåller gemensamma allmänna regler för fastställande av perioder, datum och frister enligt rättsakter som antagits av rådet eller kommissionen.

Finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken

11. Genom artikel 1 i förordning (EEG) nr 729/70 [7] inrättades Europeiska utvecklings- och garantifonden (nedan kallad EUGFJ) som skulle utgöra en del av gemenskapernas budget. Enligt artikel 8.1 i nämnda förordning var medlemsstaterna skyldiga att försäkra sig om att transaktioner som finansierades av EUGFJ verkligen ägde rum och att de genomfördes korrekt. Medlemsstaterna skulle vidare förhindra och beivra oegentligheter samt indriva belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet.

12. Genom rådets förordning (EEG) nr 595/91 [8] infördes regler för tillämpningen av artikel 8 i förordning nr 729/70. Enligt artikel 3 i förordning nr 595/91 skulle medlemsstaterna underrätta kommissionen om oegentligheter som varit föremål för inledande administrativa eller rättsliga undersökningar, och enligt artikel 7.1 fick medlemsstaterna behålla 20 procent av återvunna belopp om de bestämmelser som föreskrevs i förordningen inte hade ”överträtts allvarligt”.

13. Artikel 32.1 i regeringens förordning (EG) nr 1290/2005 [9] ska tillämpas från och med den 16 oktober 2006 för fall som anmälts enligt artikel 3 i förordning nr 595/91 och för vilka fullständig indrivning ännu inte hade gjorts nämnda datum. [10] I artikeln förskrivs följande: ”De belopp som drivs in till följd av oegentligheter eller försummelser och den ränta som de ger upphov till skall betalas till de utbetalande organen och av dessa bokföras som intäkter för EGFJ den månad de tas emot.” [11]

6 — Rådets förordning (EEG, Euratom) nr 1182/71 av den 3 juni 1971 om regler för bestämning av perioder, datum och frister (EGT L 124, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 1, s. 71).

7 — Rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995 (EGT L 125, s. 1). Rådets förordning (EG) nr 1258/99 av den 17 maj 1999 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 160, s. 103) ersatte förordning nr 729/70 med avseende på utgifter som verkställts från och med den 1 januari 2000.

8 — Rådets förordning (EEG) nr 595/91 av den 4 mars 1991 om oriktigheter och återvinning av belopp som felaktigt har utbetalats i samband med finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken och om organisationen av ett informationssystem på detta område och om upphävande av förordning (EEG) nr 283/72 (EGT L 67, s. 11; svensk specialutgåva, s. 10), upphävd och ersatt genom kommissionens förordning (EG) nr 1848/2006 av den 14 december 2006 (EUT L 355, s. 56).

9 — Rådets förordning (EG) nr 1290/2005 av den 21 juni 2005 om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken (EUT L 209, s. 1). För att uppnå målen för den gemensamma jordbrukspolitiken inrättades genom artikel 2 Europeiska garantifonden för jordbruken (nedan kallad EGFJ), vilken skulle ingå i Europeiska gemenskapernas allmänna budget.

10 — Artikel 49 tredje stycket andra strecksatsen i förordning nr 1290/2005.

11 — Artikel 7.1 i förordning nr 595/91 utgick genom artikel 56 i förordning nr 1290/2005. Enligt artikel 32.2 i den senare förordningen fick medlemsstaterna behålla 20 procent av de indrivna beloppen som ersättning för ”kostnader för återkrav”, utom i de fall där det rörde sig om oegentligheter eller försummelser som kunde tillskrivas medlemsstatens förvaltning eller andra organ.

Marknaden för socker

14. Unionen är en av världens viktigaste sockerproducenter. [12] Enligt den gemensamma organisationen av marknaden för socker tillhandahålls endast ekonomiskt stöd för socker som produceras inom vissa kvoter (A- och B-socker). Den sockerproduktion som överskrider A- och B-kvoterna måste antingen lagras och användas som en del av A-kvoten för efterföljande år eller säljas utan exportstöd på den internationella marknaden utanför unionen. Följaktligen måste ett företag vars produktion av socker överskrider dess produktionskvoter lagra det socker som inte ska exporteras.

15. Av denna anledning inrättades ett kompensationssystem för lagringskostnader avseende varje givet regleringsår [13] genom artikel 8.1 i rådets förordning (EEG) nr 1785/81. [14] Medlemsstaterna skulle införa en särskild avgift för att finansiera kompensationssystemet och ersätta lagringskostnaderna i fråga. [15]

16. I tredje skälet i rådets förordning (EEG) nr 1358/77 [16] förklarades att den sammanlagda ersättningssumman borde vara lika med summan av de avgifter som togs ut.

17. I artikel 1 i förordning nr 1358/77 föreskrevs att lagringskostnaderna för socker skulle ersättas av medlemsstaterna. Enligt artikel 4 skulle beräkningen av ersättningen baseras på månadsavkastningen av lagrade kvantiteter. Avsikten var att kompensationssystemet skulle vara självfinansierande genom artiklarna 6 och 7.

18. I sjuttonde skälet i rådets förordning (EEG) nr 1998/78 [17] anges att tillverkare ska återbetala ersättning som de inte är berättigade till.

19. I artikel 13 föreskrivs att de som är berättigade till ersättning senast den 15 i varje månad ska lämna uppgifter till berörd medlemsstat om lagret för vilket ersättningen begärs. När socker som ger rätt till ersättning lagras med socker som inte ger rätt till ersättning ska medlemsstaten enligt artikel 14.1 ställa sockret i fråga under tullkontroll eller under myndighetskontroll som erbjuder motsvarande garantier.

20. Enligt artikel 15 ska medlemsstaterna senast den 20 i varje månad för varje ersättningsberättigad fastställa det totala beloppet för ersättningen respektive avgifterna. Vid skillnader ska enligt artikel 16 justering göras med retroaktiv verkan.

Nationell lagstiftning

21. I 14 § punkt 1 marknadsorganisationslagen (Marktorganisationengesetz) anges att, om inget annat föreskrivs i rådets eller Europeiska kommissionens rättsakter, ränta ska utgå på anspråk på återbetalning av särskilda förmåner, såsom ersättning för lagringskostnader, med en räntesats på 3 procent över Deutsche Bundesbanks diskonto från den dag de uppkommer.

12 — ”*The common organisation of the market in sugar*”, Europeiska kommissionens jordbruksdirektorat (AGRI/63362/2004). Se även www.fao.org, ”*Food outlook global market analysis sugar November 2008*”.

13 — Enligt då gällande regler sträckte sig ett sockerregleringsår från och med den 1 juli till och med den 30 juni följande år.

14 — Rådets förordning (EEG) nr 1785/81 av den 30 juni 1981 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 177, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 110), som upphävdes och ersattes av rådets förordning (EG) nr 2038/1999 av den 13 september 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 252, s. 1). Numera gäller rådets förordning (EG) nr 1234/2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (enda förordningen om de gemensamma organisationerna av marknaden) (EUT L 299, 2007, s. 1).

15 — Artikel 8.2 i förordning nr 1785/81.

16 — Rådets förordning (EEG) nr 1358/77 av den 20 juni 1977 om allmänna bestämmelser om kompensation för lagringskostnader för socker samt om upphävande av förordning (EEG) nr 750/68 (EGT L 156, s. 4; svensk specialutgåva, område 3, volym 9, s. 11), som upphävdes och ersattes av rådets förordning (EG) nr 1260/2001 om den gemensamma organisationen av marknaden för socker (EGT L 178, s. 1).

17 — Kommissionens förordning (EEG) nr 1998/78 av den 18 augusti 1978 om tillämpningsföreskrifter för kompensation för lagringskostnader för socker (EGT L 231, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 10, s. 99).

22. Enligt 197 § och 201 § tyska civillagen (Bürgerliches Gesetzbuch) (nedan kallad BGB), i dess lydelse till och med den 31 december 2001, preskriberades krav på utestående ränta efter fyra år räknat från utgången av det år då räntekravet tillkom. Genom 195 § BGB, i dess lydelse från och med den 1 januari 2002, förkortades preskriptionstiden till tre år. 229 § sjätte stycket promulgationslagen till den tyska civillagen (Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch) medför att den tidigare preskriptionstiden på fyra år fortfarande gäller för ränta för åren 1999 och 2000.

23. Den nationella domstolen har förklarat att även om räntekrav enligt tysk rätt är accessoriska till ett huvudkrav, är de i övrigt fristående. Vad gäller preskription innebär detta att räntekrav inte längre kan göras gällande när huvudkravet är preskriberat, men att de för övrigt uppkommer oberoende av ett huvudkrav och även kan preskriberas för sig.

24. Den nationella domstolen har angett att problem kan uppstå när ränta enligt nationell rätt endast kan utkrävas för tiden efter det att en oegentlighet har beivrats, eftersom räntekravet då kan ha preskriberats redan innan det har uppkommit.

25. Enligt 53 § punkt 1 förvaltningsprocesslagen (Verwaltungs–verfahrensgesetz, nedan kallad VwVfG) medför en administrativ åtgärd, som vidtagits för att fastställa eller verkställa en offentligrättsligt reglerad juridisk persons krav, att preskriptionstiden för kravet avbryts [18] tills dess att åtgärden träder i kraft eller sex månader efter det att den slutförts på annat sätt.

Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

26. Under sockerregleringsåren 1994/95, 1995/96 och 1996/97 ansökte Pfeifer & Langen KG (nedan kallat Pfeifer) månatligen om kompensation för lagringskostnader för socker, vilka ansökningar sedermera beviljades.

27. Efter en undersökning fastställde Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (jordbruks- och livsmedelsmyndigheten) (nedan kallad Bundesanstalt) genom beslut att lagringskostnaderna som ersatts avseende dessa regleringsår skulle återbetalas, eftersom Pfeifer hade erhållit en otillbörlig förmån på grund av en oegentlighet. Bolaget hade angett för höga sockerkvantiteter i sina ansökningar om kompensation av lagringskostnader.

28. Förfarandet i den nationella domstolen avser, för det första, en talan om de ersatta lagringskostnaderna (nedan kallat kapitalbeloppet) och, för det andra, ett krav om ränta på kapitalbeloppet (nedan kallat räntefordringen). [19]

29. Med avseende på kapitalbeloppet meddelade Bundesanstalt genom tre beslut av den 30 januari 2003 (nedan kallade huvudbesluten) att ränta skulle utgå på de återkrävda beloppen från dagen för mottagandet. Räntebelopp skulle fastställas i senare beslut.

30. Pfeifer begärde omprövning av huvudbesluten. Den 10 oktober 2006 beslutade Bundesanstalt att inte göra någon ändring i sak med anledning av Pfeifers begäran, men beslöt att sätta ned kapitalbeloppet. Pfeifer överklagade Bundesanstalts beslut att inte vidta någon ändring.

31. Pfeifer betalade kapitalbeloppet på 469 941,12 euro den 15 november 2006.

32. Genom beslut av den 13 april 2007 fastställde Bundesanstalt därefter att ränta skulle utgå med 298 650,93 euro på kapitalbeloppet (nedan kallat det första räntebeslutet).

18 — [Fotnoten saknar betydelse för den svenska översättningen, övers. anm.].

19 — I de nationella domstolarna har krav framställts avseende regleringsåren 1988–1997. Föreliggande ansökan om förhandsavgörande avser dock endast regleringsåren 1994/95, 1995/96 och 1996/97.

33. Pfeifer begärde omprövning av beslutet och har särskilt bestritt räntekravet på 119 984,27 euro avseende åren 1999–2002 på den grunden att kravet är preskriberat.

34. Pfeifer har vidare gjort gällande att Bundesanstalts krav på ränta preskriberades redan innan det första räntebeslutet meddelades (nedan kallat preskriptionsfrågan). Enligt Pfeifer skulle ränta endast utgå för tiden efter den 13 april 2007. [20]

35. Den 22 oktober 2007 meddelade Bundesanstalt ett ändrat beslut avseende räntefordringen (nedan kallat det andra räntebeslutet). Bundesanstalt medgav att preskriptionstiden om fyra år för denna typ av fordran innebar att räntekravet för åren 1997 och 1998 preskriberades på dagen för meddelande av huvudbesluten.

36. Bundesanstalt anser dock att huvudbesluten avbröt preskriptionstiden för räntekravet. Sålunda är ränta som uppkommer efter den 1 januari 1999 (237 644,17 euro) inte preskriberad.

37. Den 14 november 2007 överklagade Pfeifer det andra räntebeslutet till Verwaltungsgericht Köln och yrkade att det skulle upphävas i den del som avsåg ränta för perioden 1 januari–31 december 2002 (119 984,27 euro). Räntefordringen för efterföljande år har betalats.

38. Verwaltungsgericht upphävde genom dom av den 25 november 2009 det andra räntebeslutet i den del som överklagandet avsåg. I domen angavs att preskriptionsfrågan saknade betydelse. Verwaltungsgericht fann att räntekravet stödde sig på 14 § marknadsorganisationslagen [21] som angav att ränta på krav på återbetalning av särskilda förmåner ska utgå ”från den dag då återkravet tillkom”. Återkravet tillkom emellertid inte förrän huvudbesluten meddelades, varför det inte förelåg någon skyldighet att erlägga ränta för tidigare perioder.

39. Bundesanstalt överklagade domen till Bundesverwaltungsgericht på rättslig grund och gjorde gällande att huvudbesluten upphävde beslutet att bevilja kompensation för lagringskostnader med retroaktiv verkan och att Pfeifer därför var skyldigt att erlägga ränta på de felaktigt utbetalade beloppen från och med dagen för mottagandet.

40. Bundesverwaltungsgericht har ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1. Gäller artikel 3 i [förordning nr 2899/95] också för preskription av krav på ränta som enligt nationell rätt ska erläggas utöver en förmån som ska återbetalas på grund av att den har erhållits på ett otillbörligt sätt genom oegentligheter?

Om den första frågan besvaras jakande:

2. Ska hänsyn endast tas till preskriptionstidens längd vid en jämförelse av preskriptionstider enligt artikel 3.3 i förordning nr 2988/95, eller ska hänsyn också tas till nationella bestämmelser enligt vilka preskriptionstidens början, utan att ytterligare krav behöver vara uppfyllda, uppskjuts till utgången av det kalenderår då kravet (i detta fall på ränta) uppkommer?

3. Börjar preskriptionstiden för räntekrav löpa från det att oegentligheten begicks eller från den dag då de kontinuerliga eller upprepade oegentligheterna upphörde, även om räntekraven avser senare perioder och därför uppkommer först senare? Vid kontinuerliga eller upprepade oegentligheter, innebär artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95 att preskriptionstidens början även beträffande räntekraven skjuts upp till den dag då oegentligheterna upphörde?

20 — Punkt 111 nedan.

21 — Punkt 21 ovan.

4. När börjar preskriptionstiden enligt artikel 3.1 tredje stycket andra meningen i förordning nr 2988/95 åter löpa efter det att den har avbrutits med anledning av en behörig myndighets beslut genom vilket kravet (i detta fall på ränta) principiellt fastställs?”

41. Pfeifer, Bundesanstalt och kommissionen framställde muntliga yttranden vid förhandlingen den 17 november 2011.

Prövning

Fråga 1

42. Genom sin första fråga söker den hänskjutande domstolen klarhet i om preskriptionstiden i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95, förutom återkrav av kapitalbeloppet, även ska tillämpas på räntekrav som uppkommit enligt nationell rätt.

Inledande anmärkningar

43. Syftet med förordning nr 2988/95 är att tillhandahålla allmänna regler för att beivra oegentligheter. I detta sammanhang är även preskriptionsreglerna av allmän karaktär. Lagstiftarens syfte var att genom en allmän preskriptionsregel fastställa en minsta preskriptionstid som var tillämplig i alla medlemsstater och att omöjliggöra återkrav av belopp som uppburits på ett otillbörligt sätt från unionens budget, efter det att en tidsperiod om fyra år löpt ut från det att oegentligheten hade begåtts. [22]

44. I artikel 1.1 i förordning nr 2988/95 har följaktligen införts ”allmänna regler om enhetliga kontroller och om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till gemenskapsrätten”. [23]

45. Enligt artikel 2.1 ska kontroller, administrativa åtgärder och sanktioner införas för att säkerställa en riktig tillämpning av gemenskapsrätten. I artikel 2.3 föreskrivs att gemenskapsrättens bestämmelser avgör arten och räckvidden av dessa åtgärder.

46. Eftersom förordning nr 2988/95 är en allmän åtgärd anger artikel 2.4 att förfaranden för tillämpning av gemenskapskontroller, åtgärder och sanktioner, med förbehåll för gemenskapsrätten, regleras i medlemsstaternas lagstiftning. I avsaknad av särskilda bestämmelser i förordning nr 2988/95, ska därför relevanta unionsrättsliga regler för marknaden för socker i första hand beaktas och i andra hand nationell rätt.

47. Genom artikel 3.1 första stycket införs en generell preskriptionsregel som föreskriver en minsta preskriptionstid som ska tillämpas i samtliga medlemsstater. [24] Kortare preskriptionstider, dock inte under tre år, kan emellertid föreskrivas i de regler som gäller för vissa sektorer. Domstolen har funnit att uttrycket ”regler som gäller för vissa sektorer” i artikel 3.1 hänför sig till bestämmelser som antagits på unionsnivå och inte till nationell lagstiftning. [25]

22 — Dom av den 5 maj 2011 i de förenade målen C-201/10 och C-202/10, Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading (REU 2011, s. I-3545), punkt 24.

23 — Dom av den 29 januari 2009 i de förenade målen C-278/07-C-280/07, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl. (REG 2009, s. I-457), punkt 20.

24 — Domen i målet Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl. (ovan fotnot 23), punkt 27.

25 — Dom av den 22 december 2010 i mål C-131/10, Corman (REU 2010, s. I-14199), punkt 41.

48. I föreliggande fall ska preskriptionstiden i artikel 3.1 tillämpas på kapitalbeloppet, eftersom det inte finns en särskild regel för sockermarknaden som anger en preskriptionstid för återkrav av felaktigt utbetalad kompensation för lagringskostnader för socker.

49. Enligt artikel 4.1 ska administrativa åtgärder avseende en oegentlighet medföra att den förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt ska dras in genom en förpliktelse att betala tillbaka utestående belopp eller de belopp som uppburits på ett otillbörligt sätt. I artikel 4.2 anges sedan följande: ”Tillämpningen av de åtgärder som anges i punkt 1 skall begränsas till indragning av den förmån som erhållits samt, *om så föreskrivs*, ränta som kan beräknas på en fast räntesats” (min kursivering). Detta är den enda uttryckliga hänvisningen till ränta i förordning nr 2988/95.

50. I föreliggande mål avser huvudkravet – för återbetalning av lagringskostnader för socker som producerats över produktionskvoterna – en administrativ åtgärd som införts i enlighet med artikel 4 i förordning nr 2988/95 (snarare än en administrativ sanktion i enlighet med artikel 5). Saken i det förfarande som lett fram till föreliggande mål om förhandsavgörande är ett krav på ränta som uppkommit på grundval av detta huvudkrav.

51. I allmänhet uppkommer räntekrav endast till följd av ett krav på ett kapitalbelopp. En talan om ränta är därför vanligtvis accessorisk till den huvudsakliga åtgärden att driva in en fordran.[26] De sakförhållanden som den nationella domstolen har kommit fram till och dess beskrivning av de nationella bestämmelserna visar att detta även är fallet i föreliggande mål.

52. Det framgår av ordalydelsen i artikel 4.2 att en åtgärd att påföra ränta endast ska vidtas i samband med att den otillbörliga förmån som erhållits dras in. Därför bör räntefordringen anses vara accessorisk till kapitalbeloppet vid tillämpning av förordning nr 2988/95. Den utgör inte i sig en beståndsdel av den otillbörliga förmån som erhållits.

Bedömning

53. Utan någon uttrycklig eller underförstådd hänvisning i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 till åtgärder avseende ränta, omfattas då ett accessoriskt krav på ränta av denna bestämmelse?

54. Liksom den hänskjutande domstolen anser Bundesanstalt att artikel 3 i förordning nr 2988/95, även om uppbörd av ränta styrs av unionsrätten, endast avser ett kapitalbelopp som ska utgå till följd av en oegentlighet, snarare än ett accessoriskt krav på ränta.

55. Pfeifer har gjort gällande dels att det inte finns en tydlig unionsrättslig bestämmelse avseende räntefordringar, dels att den hänskjutande domstolens första tolkningsfråga gäller tolkningen av artikel 4 i förordning nr 2988/95, av vilken det framgår – till följd av systematiken och ordalydelsen av punkt 2 – att ränta inte utgör en beståndsdel av det kapitalbelopp som är föremål för ett yrkande om ersättning, att artikel 4 är fristående i förhållande till artikel 3 och, slutligen, att räntefordringar är accessoriska till kapitalbeloppet och därför bör behandlas i en särskild bestämmelse när det gäller verkan av preskriptionstider.

56. Kommissionen har framfört att räntefordringar omfattas av artikel 3 i förordning nr 2988/95. Administrativa åtgärder vidtas i enlighet med artikel 4 i förordning nr 2988/95 för att dra in en förmån som har erhållits på ett otillbörligt sätt. Räntefordringar drivs in när dessa åtgärder tillämpas.

26 — Ett uppenbart undantag är dom av den 8 mars 2001 i de förenade målen C-397/98 och C-410/98, Metallgesellschaft m.fl. (REG 2001, s. I-1727), som avsåg ett yrkande om skadestånd och/eller ersättning motsvarande värdet av att inte ha kunnat förfoga över medel som hade erlagts till skattemyndigheten i förskott i form av bolagsskatt enligt ett skattesystem som domstolen sedermera fann var diskriminerande och därför stred mot unionsrätten. Under dessa mycket särskilda förhållanden utgjordes den aktuella nackdelen inte av att skatten hade betalats, utan av att den hade betalats *i förskott*, och yrkandet om betalning av ränta för att täcka kostnaden för att de belopp som erlagts i skatt hade bundits upp utgjorde ”själva föremålet för sökandenas anspråk” (punkt 87).

Artikel 3 innehåller således en underförstådd preskriptionstid om fyra år för indrivning av ränta. Denna preskriptionstid börjar löpa när oegentligheten begås. Kommissionen har också gjort gällande att förordning nr 2988/95 är tillämplig för att kunna säkerställa att räntekrav inte betraktas som fristående från kapitalbeloppet, enligt nationell rätt. Således slår förordning nr 2988/95 fast att ett räntekrav inte preskriberas förrän utgången av den fyraåriga preskriptionstid som gäller när en oegentlighet begås (med förbehåll för eventuella preskriptionsavbrott).

57. Till skillnad från den hänskjutande domstolen, anser Bundesanstalt och kommissionen att indrivning av räntefordringar som sådana styrs av unionsrätten. I detta hänseende har båda parterna åberopat artikel 32.1 i förordning nr 1290/2005.

58. Enligt kommissionen måste det finnas en allmän regel på unionsnivå som föreskriver en minsta preskriptionstid som gäller i alla medlemsstater vid indrivning av räntefordringar för att skydda unionens finansiella intressen. Ränta gynnar unionsbudgeten och fyller en ersättningsfunktion, eftersom den representerar den nackdel som uppkommer för budgeten så länge ett kapitalbelopp är utestående.

59. Bundesanstalt har hävdat att artikel 3.1 inte specifikt reglerar krav på ränta. Sådana krav omfattas därför inte av den där angivna preskriptionstiden och styrs av nationell rätt.

60. Pfeifer har gjort gällande att syftet med att ta ut ränta inte är att skydda unionens finansiella intressen, utan att undvika en snedvridning av konkurrensen.

61. Omfattas indrivning av ränta av de mål som eftersträvas i förordning nr 2988/95?

62. Syftet med förordning nr 2988/95 uttrycks i allmänna ordalag i ingressen. I tredje skälet anges att ”[d]et är … viktigt att inom alla områden bekämpa handlingar som kan skada gemenskapernas finansiella intressen”. I fjärde skälet bekräftas att ett av förordningens mål är att bekämpa bedrägeri som riktar sig mot gemenskapernas finansiella intressen. [27]

63. Enligt min uppfattning är syftet att driva in ränta som sådant avgörande för om uttag av ränta omfattas av de mål som eftersträvas i förordning nr 2988/95.

64. Detta syfte är tvåfaldigt. Dels ersätter det den part som inte hade möjlighet att använda beloppet i fråga. Räntan representerar det tidsmässiga värdet av det för höga belopp som Pfeifer erhöll. Dels utsläcker det den eventuella nytta som Pfeifer kunde ha åtnjutit som mottagare av för högt betalat stöd som utgått till följd av en oegentlighet, om ränta inte hade utgått på sådana för höga belopp.

65. Enligt min uppfattning överensstämmer detta tvåfaldiga syfte helt med de mål som eftersträvas i förordning nr 2988/95.

66. När det därefter gäller ordalydelsen och systematiken i förordning nr 2988/95 torde den fyraåriga preskriptionstiden i artikel 3 även omfatta ränta, trots att artikeln inte innehåller en uttrycklig bestämmelse om detta.

67. Eftersom räntekrav (i normalfallet) är accessoriska till kravet på återbetalning av den otillbörliga förmånen, vore det inte en naturlig utgångspunkt att tolka lydelsen av förordning nr 2988/95 så, att räntefordringar helt faller utanför förordningens tillämpningsområde.

68. Den generella termen ”åtgärder” i artikel 3.1 första meningen, som anger att ”[p]reskriptionstiden för att vidta åtgärder är fyra år från det att … oegentlighet[en] … begicks”, innehåller inte någon språkmässig begränsning som tyder på att den bara avser en viss typ av krav, till exempel sådana som avser kapitalbeloppet. Termen ”åtgärder” bör därför tolkas så att den avser såväl åtgärder för att driva

27 — Domen i målet Corman (ovan fotnot 25), punkt 36.

in kapitalbeloppet (den otillbörliga förmånen) som ett accessoriskt krav på ränta, när det finns stöd för ett sådant i nationell rätt. Följande omständigheter talar för ett sådant betraktelsesätt: För det första avser ”åtgärder” inom ramen för förordning nr 2988/95 i generella termer sådana åtgärder som vidtas av de behöriga myndigheterna för att bekämpa oegentligheter. För det andra utgör accessoriska åtgärder avseende ränta en del av detta allmänna mål. Syftet med den accessoriska åtgärden (att debitera ränta) är att uppbära kompensation till förmån för unionsbudgeten, för den tid de otillbörligt erhållna medlen har använts.

69. För det tredje har domstolen angett att medlemsstaterna agerar för unionens budgets räkning när de återkräver medel som erhållits på ett otillbörligt sätt till följd av en oegentlighet.[28] Genom att väcka talan om ett accessoriskt krav på ränta i detta sammanhang, indriver medlemsstaterna på motsvarande sätt ett krav för unionens budgets räkning.

70. För det fjärde är det inte riktigt, såsom den hänskjutande domstolen har gjort gällande, att intäkter som uppbärs till följd av en nationell regel om påförande av ränta tillförs medlemsstatens budget och inte unionens budget.

71. Det är riktigt att kompensationssystemet för ersättning av lagringskostnader är avsett att vara självfinansierande, snarare än en intäktskälla för unionens budget.[29] Trots detta krediteras återbetalningar av felaktigt utbetalade belopp (med förbehåll för medlemsstaternas rätt att behålla 20 procent av dessa belopp) till gemenskapens budget. I den mån nationell rätt ger stöd för accessoriska räntekrav, krediteras gemenskapens budget dessutom med all den ränta som uppbärs.[30] Således omfattas både kapitalbeloppet och räntan av räckvidden för Europeiska unionens finansiella intressen.

72. En ändamålsenlig tolkning av förordning nr 2988/95 leder därför till slutsatsen att räntefordringar, som endast kan uppkomma om det finns ett kapitalbelopp som de kan vara kopplade till, också omfattas av förordningen och sålunda av preskriptionstiden i artikel 3.1.

73. När någon har erhållit en otillbörlig förmån på grund av en oegentlighet, gäller följaktligen den fyraåriga preskriptionstiden i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 för krav på ränta enligt nationell rätt.

Frågorna 2, 3 och 4

Inledande synpunkter

74. En sådan tolkning leder till ett omedelbart och svårt problem. Hur ska förordning nr 2988/95 tillämpas när den inte innehåller några ingående uttryckliga bestämmelser avseende accessoriska krav på ränta?

75. I detta avseende är den hänskjutande domstolens övriga tolkningsfrågor nära sammankopplade, eftersom de ger upphov till särskilda frågor rörande det sätt som preskriptionstiden i förordning nr 2988/95 kan tillämpas på sådana räntekrav.

76. När man bedömer preskriptionstider är det naturligtvis avgörande att fastställa när preskriptionstiden börjar löpa. Trots detta innehåller förordning nr 2988/95 inga särskilda bestämmelser om ränta i detta avseende. Inte heller innehåller förordningen några bestämmelser om tillämplig räntesats eller det sätt på vilket räntan ska beräknas.

28 — Domen i målet Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl. (ovan fotnot 23), punkt 29.

29 — Punkterna 16 och 17 ovan.

30 — Se punkterna 11–13 ovan som innehåller en ingående beskrivning av lagstiftningsbakgrunden.

77. Domstolen har funnit att frågor som sammanhänger med återbetalning av felaktigt uppburna avgifter, däribland den dag från vilken räntan ska beräknas och räntesatsen, i avsaknad av unionsrättsliga regler ska regleras i nationell lagstiftning. [31] Med avseende på åtgärder för att återkräva en otillbörlig förmån som omfattas av förordning nr 2988/95, är det naturligt att räntekrav framställs enligt nationell rätt, eftersom ränta endast kan uppbäras när det finns stöd i en nationell bestämmelse. [32]

78. Eventuella nationella regler måste tillämpas i enlighet med medlemsstaternas allmänna skyldigheter enligt artikel 325.1 FEUF att bekämpa bedrägeri och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens finansiella intressen och allmänna unionsrättsliga bestämmelser. Nationella regler som är av betydelse för verkan av preskriptionstiden enligt artikel 3.1 (till exempel den tidpunkt när preskriptionstiden börjar löpa) måste därför uppfylla villkoren för rättssäkerhet. [33] Dessutom får de eventuella nationella reglerna inte vara mindre förmånliga än de som avser liknande nationella ersättningsanspråk (likvärdighetsprincipen) eller utformas på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd (effektivitetsprincipen). [34]

79. Europeiska unionens revisionsrätt (nedan kallad revisionsrätten) offentliggjorde nyligen en rapport med titeln ”Återkrav av felaktigt utbetalda betalningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken.” [35] Revisionsrätten konstaterade att debiteringen av ränta på fordringar som uppkommit till följd av en oegentlighet ännu inte var helt harmoniserad och att den stora majoriteten åtgärder (såsom beräkningen av räntesatsen) skulle bedömas enligt nationell rätt. [36] Således var revisionsrättens rekommendation att kommissionen ska införa uttryckliga regler om indrivning av ränta för att effektivt skydda unionens finansiella intressen.

80. Redan 1970 bekräftade domstolen att regler om preskriptionstider i förfaranden måste fastställas i förväg och uppfylla kraven på rättssäkerhet. [37]

81. Ur ett processrättsligt betraktelsesätt är det logiskt att bestämmelser som reglerar preskriptionstider ingår i ett ramverk med åtgärder som omfattar preskriptionstidens längd, kriterier för att fastställa preskriptionstidens början, händelser som medför preskriptionsavbrott eller upphäver preskriptionstiden samt tillämplig räntesats. Vid utformningen av ett sådant ramverk ska både medlemsstaternas myndigheters och näringsidkares intressen, samt kommissionens roll att utöva tillsyn till skydd för unionens finansiella intressen, beaktas.

82. Enligt min uppfattning kan artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 förstås så att den inför en preskriptionsperiod på fyra år för räntekrav. [38] Detta innebär dock inte att domstolen ska tolka in en fullständig ”preskriptionslag” för ränta genom att läsa in ord i bestämmelsen som helt enkelt inte finns där. Det skulle fullständigt strida mot rättssäkerhetsprincipen. Eventuellt bör unionslagstiftaren överväga att införa harmoniserade regler avseende tillämpningen av den fyraåriga preskriptionstiden såvitt avser indrivning av räntekrav. I dagsläget finns det inga sådana unionsrättsliga bestämmelser.

31 — Domen i målet Metallgesellschaft (ovan fotnot 26), punkt 86.

32 — Artikel 4.2. Det kan tänkas att unionslagstiftningen avseende en särskild sektor kan ha formulerats på ett sätt som ger särskilt stöd för att påföra ränta på felaktigt utbetalade kapitalbelopp. Det är dock inte fallet här.

33 — Dom av den 11 juli 2002 i mål C-62/00, Marks and Spencer (REG 2002, s. I-6325), punkt 39 och där angiven rättspraxis. Se även punkt 80 nedan.

34 — Dom av den 24 mars 2009 i mål C-445/06, Danske Slagterier (REG 2009, s. I-2119), punkt 31 och där angiven rättspraxis.

35 — Särskild rapport nr 8/2011, tillgänglig på www.eca.europa.eu.

36 — Se punkt 33 i särskild rapport nr 8/2011.

37 — Dom av den 15 juli 1970 i mål 41/69, ACF Chemiefarma mot kommissionen (REG 1970, s. 661; svensk specialutgåva, volym 1, s. 457), punkterna 19 och 20.

38 — Punkt 73 ovan.

Fråga 2

83. Den hänskjutande domstolen söker i huvudsak klarhet i huruvida det vid fastställande av preskriptionstidens längd med avseende på artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 är nödvändigt att beakta omständigheter som exempelvis uppskjutande av preskriptionstidens början.

84. Enligt den hänskjutande domstolen är endast åren 1999 och 2000 relevanta för fråga 2, eftersom den anser att åren 2001 och 2002 omfattas av de ändrade nationella bestämmelserna om räntefordringar, enligt vilka preskriptionstiden är kortare än tre år. [39] Förordning nr 2988/95, enligt vilken preskriptionstiden är fyra år, skulle dock vara direkt tillämplig avseende åren 1999 och 2000. [40]

85. Den nationella domstolen har förklarat att om förordning nr 2988/95 är tillämplig på ränta för året 1999, är den del av kravet som rör perioden mellan den 1 och den 30 januari 1999 preskriberad, eftersom ränta endast kunde utkrävas för tiden efter det att huvudbesluten hade meddelats den 30 januari 2003. [41] Om nationell rätt däremot är tillämplig på situationen skulle tiden före den 31 december 1999 vara utesluten, eftersom preskriptionstiden inte börjar löpa förrän vid utgången av det kalenderår då kravet tillkom. [42]

86. Båda parter i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande att andra omständigheter än den angivna nationella preskriptionstidens längd måste beaktas vid en jämförelse med den fyraåriga preskriptionstiden i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95.

87. Kommissionen har angett att förordning nr 2988/95 inte innehåller några särskilda bestämmelser om beräkning av tidsperioder och tidsfrister. Artikel 3.2 i förordning nr 1182/71 ska därför tillämpas analogt i förening med förordning nr 2988/95. Slutligen, vid en jämförelse av preskriptionstider för räntekrav med avseende på artikel 3.3, måste alla perioder som är längre än fyra år uppfylla kraven på rättssäkerhet.

88. Jag delar kommissionens bedömning att förordning nr 1182/71 är tillämplig i den mån förordning nr 2988/95 inte innehåller några bestämmelser om hur tidsperioder ska beräknas.

89. Ska nationella bestämmelser enligt vilka preskriptionstiden inte börjar löpa förrän vid utgången av det kalenderår då kravet tillkom tillämpas tillsammans med fyraårsperioden i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95?

90. Som framgår av mitt svar på fråga 1 anser jag att preskriptionstiden för räntekrav är fyra år i enlighet med artikel 3.1 i förordning nr 2988/95. Eftersom bestämmelsen i fråga är direkt tillämplig, följer det dessutom att en kortare preskriptionsperiod på tre år är oförenlig med förordningen. [43]

91. Det ankommer på den nationella domstolen att fastställa vilken verkan den direkt tillämpliga fyraåriga preskriptionstiden har med avseende på räntekraven för åren 2000 och 2001.

92. Jag vill här erinra om att domstolen har funnit att artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 ger medlemsstaterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa *längre* preskriptionstider som de önskar tillämpa beträffande oegentligheter för att skydda unionens finansiella intressen. [44]

39 — Punkt 22 ovan.

40 — Punkt 7 ovan.

41 — Punkt 29 ovan.

42 — Punkt 22 ovan.

43 — Domen i målet Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl. (ovan fotnot 22), punkterna 27 och 28, samt domen i målet Ze Fu Fleischhandel m.fl. (ovan fotnot 22), punkt 24.

44 — Domen i målet Corman (ovan fotnot 25), punkt 54.

93. Bestämmelser som medlemsstaterna antar och tillämpar för att bekämpa bedrägerier som inverkar på unionens finansiella intressen ska icke desto mindre uppfylla allmänna unionsrättsliga principer. Framför allt måste regler avseende preskriptionstider vara ägnade att säkerställa rättssäkerheten. [45]

94. Vad beträffar artikel 3.3 i förordning nr 2988/95, ska därför nationella regler som förlänger preskriptionstiden beaktas vid en jämförelse med den allmänna fyraåriga preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 för att fastställa preskriptionstiden för räntekraven.

Fråga 3

95. Denna fråga består av två delar.

96. Den första delen avser den hänskjutande domstolens önskan att vinna klarhet i huruvida preskriptionstiden för räntekrav löper från den dag oegentligheten begicks (artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95) eller från den dag en kontinuerlig och upprepad oegentlighet upphörde (artikel 3.1 andra stycket) och vilken betydelse det i detta sammanhang skulle ha att räntekrav enligt nationell rätt endast tillkommer vid en senare tidpunkt, exempelvis, efter det att åtgärden avseende oregelbundenheten har avslutats.

97. Pfeifer har gjort gällande att preskriptionstiden för ränta börjar löpa när de behöriga myndigheterna driver in huvudfordringen. Bundesanstalt har angett att frågan om när preskriptionstiden för räntekrav börjar löpa ska bedömas enligt nationell rätt. Kommissionen har hävdat att preskriptionstiden börjar löpa när oegentligheten begås.

98. Det framgår av Bundesanstalts skriftliga svar på vissa frågor som domstolen ställt att parterna i målet vid den nationella domstolen fortfarande är oeniga om oegentlighetens art – det vill säga om den är kontinuerlig eller upprepad. Följaktligen har den hänskjutande domstolen inte ännu fastställt om oegentligheten omfattas av första eller andra stycket i artikel 3.1.

99. Enligt min uppfattning måste denna fråga avgöras innan det går att fastställa när preskriptionstiden för räntekravet börjar löpa.

100. I domen i målet Vonk Dairy Products BV [46] fann domstolen att en oegentlighet är kontinuerlig och upprepad när en näringsidkare inom gemenskapen erhåller ekonomiska förmåner till följd av flera likartade transaktioner som strider mot en och samma gemenskapsbestämmelse. Det ankommer på den nationella domstolen att med hjälp av detta test fastställa huruvida rekvisiten för en kontinuerlig eller upprepad oegentlighet är uppfyllda på grundval av omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen. [47]

101. Vad avser den tidpunkt när preskriptionstiden börjar löpa, inriktar sig ordalydelsen i artikel 3.1 (som hänvisar till när oegentligheten som avses i artikel 1.1 begicks) på själva oegentligheten, snarare än ett därtill accessoriskt krav på ränta. Det är inget som antyder när preskriptionstiden för räntefordringen börjar löpa. Det ska också tilläggas att det inte alltid är möjligt att kvantifiera kapitalbeloppet (det vill säga den otillbörliga förmånen) vid den tidpunkt då en oegentlighet begås. [48] Under sådana förhållanden är det inte heller möjligt att kvantifiera ett därtill accessoriskt krav på ränta.

45 — Domen i målet Ze Fu Fleischhandel m.fl.(ovan fotnot 22), punkterna 30 och 32 och där angiven rättspraxis.

46 — Dom av den 11 januari 2007 i mål C-279/05, Vonk Dairy Products (REG 2007, s. I-239), punkt 41.

47 — Punkt 43 i domen.

48 — En oegentlighet definieras i artikel 1.2 i förordning nr 2988/95 som varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten av en ekonomisk aktör. Sådana överträdelser ger dock inte alltid upphov till en kvantifierbar fordran i det ögonblick den begås. Se, exempelvis, mål C-465/10, Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales mot Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (REU 2011, s. I-14081) (oegentligheter i samband med offentlig upphandling).

102. I avsaknad av en uttrycklig unionsrättslig bestämmelse måste denna fråga avgöras enligt nationella regler. Om unionslagstiftaren skulle anse att den tidpunkt då preskriptionstiden för räntekrav börjar löpa bör harmoniseras, kommer lagstiftaren troligtvis vidta åtgärder för att uppnå detta mål.

103. Den nationella domstolen bör därför först pröva huruvida det är första eller andra stycket i artikel 3.1 som ska tillämpas. Därefter bör nämnda domstol tillämpa nationella regler för att avgöra när preskriptionstiden börjar löpa med avseende på ränta. De nationella reglerna ska tillämpas på ett sätt som tar hänsyn till att räntekrav är accessoriska till kapitalbeloppet, vilket innebär att det inte är möjligt att ha en uppfattning om räntekravet förrän kapitalbeloppet har fastställts.

104. Genom den andra delen av fråga 3 söker den hänskjutande domstolen klarhet i när preskriptionstiden för räntekrav börjar löpa i fråga om kontinuerliga eller upprepade oegentligheter (artikel 3.1 andra stycket).

105. Kommissionen har gjort gällande att preskriptionstiden för räntefordringar börjar löpa före det att sådana oegentligheter upphör och skjuts upp till dess att den kontinuerliga eller upprepade oegentligheten upphör.

106. Mitt svar på den första delen av fråga 3 gäller i tillämpliga delar även för indrivning av ränta på grund av kontinuerliga eller upprepade oegentligheter. Enligt min uppfattning anger förordning nr 2988/95 inte när preskriptionstiden börjar löpa i fråga om räntekrav. Medlemsstaterna har därför möjlighet att tillämpa nationella regler för att avgöra när preskriptionstiden för sådana krav börjar löpa.

Fråga 4

107. Genom den sista frågan vill den nationella domstolen få utrett i vilken utsträckning huvudbesluten och fastställandet av skyldigheten att erlägga ränta (av den 30 januari 2003) avbryter preskriptionstiden enligt artikel 3.1 i förordning nr 2988/95.

108. Den hänskjutande domstolen har anmärkt att huvudbesluten avbryter preskriptionstiden med avseende på såväl kapitalbeloppet som räntekravet. När huvudbesluten meddelades, började således en ny preskriptionstid att löpa, som upphörde den 31 januari 2007. Räntekravet skulle följaktligen redan ha varit preskriberat när det första räntebeslutet meddelades den 13 april 2007.[49]

109. Den hänskjutande domstolen har dock uppfattningen att huvudbesluten också utgjorde själva grunden för räntekravet. Således undrar den hänskjutande domstolen om det pågående domstolsförfarandet (eller en utredning) avseende kapitalbeloppet kan avbryta preskriptionstiden för räntekravet.

110. Bundesanstalt har gjort gällande att preskriptionstiden är avbruten så länge det domstolsförfarande varigenom de behöriga myndigheternas beslut har överklagats pågår.

111. Pfeifer skiljer mellan kapitalbeloppet och räntefordringen och har gjort gällande att endast de behöriga myndigheternas beslut om räntefordringen kan avbryta preskriptionstiden för det kravet. Besluten av den 30 januari 2003 rörde bara kapitalbeloppet och kan därför inte avbryta preskriptionstiden avseende räntekravet med avseende på artikel 3 i förordning nr 2988/95. Således hade den fyraåriga preskriptionstiden för en del av den utestående räntan redan löpt ut när räntebeslutet meddelades.

49 — Punkt 34 ovan.

112. Kommissionen tolkar artikel 3.2 i förordning nr 2988/95 (som anger att tidsfristen för att genomföra en administrativ *sanktion* är tre år) så, att den är analogiskt tillämplig på administrativa *åtgärder*,[50] när de behöriga myndigheterna har meddelat ett beslut om att dra in en felaktigt erhållen förmån. Kommissionen har vidare gjort gällande att frågan om uppskjutande av preskriptionstiden eller preskriptionsavbrott ska bedömas enligt nationell rätt.

113. Enligt min uppfattning torde artikel 3.1 tredje stycket inte kunna förstås på annat sätt än att det syftar tillbaka på den preskriptionstid om fyra år som föreskrivits i artikel 3.1 första stycket. Det innebär sålunda att den fyraåriga preskriptionstiden, när den är tillämplig, bara avbryts av åtgärder som omfattas av artikel 3.1 tredje stycket.

114. Avbryts preskriptionstiden för accessoriska räntekrav också av åtgärder som den behöriga myndigheten har underrättat gäldenären om och som har till syfte att utreda eller beivra huvudkravet?

115. Jag vill här erinra om att Bundesanstalt inte vidtog någon ändring med anledning av Pfeifers första begäran om omprövning av huvudbesluten men ändå, i beslut av den 10 oktober 2006, nedsatte det utestående kapitalbeloppet.[51] Det beslutet var en åtgärd av en behörig myndighet som den berörda personen underrättades om och som hade till syfte att utreda eller beivra oegentligheten i den mening som avses i artikel 3.1 tredje stycket i förordning nr 2988/95.

116. Preskriptionstiden börjar åter löpa efter varje åtgärd som innebär avbrott.[52] Följaktligen började preskriptionstiden avseende kapitalbeloppen åter att löpa efter nämnda beslut. Eftersom räntefordringen är accessorisk, fick den preskriptionsavbrytande verkan av beslutet av den 10 oktober 2006 avseende kapitalbeloppen även betydelse för preskriptionstiden avseende räntekravet. Det ankommer dock fortfarande på den nationella domstolen att avgöra huruvida oegentligheten i föreliggande mål var kontinuerlig eller upprepad,[53] vilket är av avgörande betydelse vid bedömningen av hur beslutet av den 10 oktober 2006 påverkar preskriptionstiden avseende räntekravet. Enligt min uppfattning kan domstolen inte göra någon vidare bedömning av denna fråga.

117. Den hänskjutande domstolen har vidare anfört att huvudbesluten, vilka är föremål för rättsligt förfarande (till följd av Pfeifers överklagande) ännu inte har trätt i kraft. Mot denna bakgrund har nämnda domstol frågat när preskriptionstiden återigen börjar löpa med avseende på tillämpningen av förordning nr 2988/95.

118. Utgångspunkten för svaret på denna fråga är, återigen, det faktum att räntekrav är accessoriska.[54]

119. När huvudbeslut (som ligger till grund för ett räntekrav) överklagas, kan de behöriga myndigheterna inte ha vetskap om huruvida det föreligger ett räntekrav förrän målet angående huvudbesluten har avslutats. I en sådan situation är det de behöriga myndigheternas beslut att gå i svaromål som utgör den ”åtgärd som den behöriga myndigheten underrättar den berörda personen om och som har till syfte att ... beivra oegentligheten” i den mening som avses i artikel 3.1 tredje stycket.

120. När det rättsliga förfarandet har slutförs kan de behöriga myndigheterna, om en fordran fortfarande anses föreligga, underrätta gäldenären (och antingen upprätthålla kravet eller ändra beloppet mot bakgrund av det slutgiltiga avgörandet). Det är bara vid denna tidpunkt som det accessoriska kravet på ränta blir definitivt.

50 — Punkt 7 ovan.

51 — Punkt 30 ovan.

52 — Dom av den 28 oktober 2010 i mål C-367/09, SGS Belgium (REU 2010, s. I-10761), punkt 67.

53 — Se punkt 99 ovan.

54 — Se punkt 51 ovan.

121. Ett rättsligt förfarande avseende huvudbeslutet innebär, såvitt avser artikel 3.1 tredje stycket, därför ett preskriptionsavbrott för ett accessoriskt krav på ränta, om preskriptionstiden har börjat löpa.

122. Preskriptionstiden måste dessutom garantera rättssäkerheten.[55] Det är bara efter ett eventuellt rättsligt förfarande (eller en officiell utredning) som de olika parterna – den ekonomiska aktören och de behöriga nationella myndigheterna – vet dels om det föreligger ett krav, dels om tiden, till följd därav, har börjat löpa i fråga om indrivning av ett accessoriskt krav på ränta som stöds av nationell rätt.[56]

123. Med avseende på artikel 3.1 tredje stycket i förordning nr 2988/95 anser jag därför att preskriptionstiden är avbruten till dess att en slutlig dom har meddelats i ett rättsligt förfarande där huvudbesluten överklagats, när dessa beslut avgör själva skyldigheten att erlägga ränta.

Förslag till avgörande

124. Jag föreslår följaktligen att domstolen besvarar tolkningsfrågorna från Bundesverwaltungsgericht på följande sätt:

1. När någon har erhållit en otillbörlig förmån på grund av en oegentlighet, gäller följaktligen den fyraåriga preskriptionstiden i artikel 3.1 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen för krav på ränta enligt nationell rätt.

2. Vad beträffar artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 ska nationella regler som förlänger preskriptionstiden beaktas vid en jämförelse med den allmänna fyraåriga preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 för att fastställa preskriptionstiden för räntekrav.

3. Eftersom förordning nr 2988/95 inte anger när preskriptionstiden börjar löpa i fråga om räntekrav med avseende på oegentligheter som omfattas antingen av första eller andra stycket i artikel 3.1, har medlemsstaterna därför möjlighet att tillämpa nationella regler för att avgöra när preskriptionstiden för sådana krav börjar löpa.

4. Med avseende på artikel 3.1 tredje stycket i förordning nr 2988/95 avbryts preskriptionstiden till dess att en slutlig dom har meddelats i ett rättsligt förfarande där huvudbesluten överklagats, när dessa beslut avgör själva skyldigheten att erlägga ränta.

55 — Domen i målet SGS Belgium (ovan fotnot 52), punkt 68.

56 — Punkterna 80–82 ovan.