Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 26 stycznia 2012 r.[1]

Sprawa C-564/10

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
przeciwko
Pfeifer & Langen Kommanditgesellschaft[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

złożony przez Bundesverwaltungsgericht (Niemcy)]

Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej — Termin przedawnienia roszczeń o odsetki należne zgodnie z prawem krajowym obok zwrotu bezprawnie uzyskanych kwot pomocy — Wykładnia i zastosowanie art. 3 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 2988/95

1. W bieżącym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) (Niemcy) zadaje pytanie, czy roszczenia o odsetki powstające w wyniku nieprawidłowości w rozumieniu rozporządzenia nr 2988/95[2] podlegają przepisom tego rozporządzenia, czy też prawa krajowego.

Ramy prawne

Artykuł 325 TFUE

2. Według art. 325 TFUE państwa członkowskie mają ogólny obowiązek zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii.

Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej

3. W celu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej rozporządzenie nr 2988/95 wprowadza pewną liczbę ogólnych zasad dotyczących kontroli, środków administracyjnych i kar związanych z nieprawidłowościami na tle prawa Unii, w sytuacji gdy pomoc udzielana jest odbiorcom na podstawie polityk Unii[3]. Przed przyjęciem tego rozporządzenia nie istniały wspólne reguły definiujące tego rodzaju nieprawidłowości[4].

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312, s. 1).

3 — Użyłam terminu „Wspólnota Europejska" (lub „Wspólnoty"), odnosząc się do przepisów, w których stosuje się te terminy. W innych wypadkach będę wspominać o „Unii" lub „Unii Europejskiej".

4 — Artykuł 1 ust. 1.

4. Zgodnie z motywem trzecim „[...] we wszystkich dziedzinach należy przeciwstawiać się działaniom przynoszącym szkodę interesom finansowym Wspólnot". Motyw czwarty wskazuje, że wymagane jest ustalenie wspólnych zasad prawnych we wszystkich obszarach polityki Wspólnot w celu zwalczania oszustw wymierzonych w interesy finansowe Wspólnot.

5. Artykuł 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 stanowi:

„Nieprawidłowość oznacza jakiekolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniedbania [zaniechania] ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem".

6. Artykuł 2 stanowi, że kontrole administracyjne, środki i kary wprowadza się w takim zakresie, w jakim jest to konieczne dla zapewnienia właściwego stosowania prawa wspólnotowego. Charakter oraz zakres środków administracyjnych i sankcji są określane przez prawo wspólnotowe z uwzględnieniem charakteru i wagi nieprawidłowości, przyznanej lub uzyskanej korzyści oraz stopnia odpowiedzialności. Z zastrzeżeniem stosowanego prawa wspólnotowego procedury dotyczące zastosowania wspólnotowych kontroli, środków i kar podlegają prawu krajowemu [5].

7. Artykuł 3 rozporządzenia nr 2988/95 stanowi:

„1. Okres [Termin] przedawnienia wynosi cztery lata od czasu dopuszczenia się nieprawidłowości […]. Zasady sektorowe mogą jednak wprowadzić okres [termin] krótszy, który nie może wynosić mniej niż trzy lata.

W przypadku nieprawidłowości ciągłych lub powtarzających się okres [termin] przedawnienia biegnie od dnia, w którym nieprawidłowość ustała. W przypadku programów wieloletnich okres przedawnienia w każdym przypadku biegnie do momentu ostatecznego zakończenia programu [upływ terminu przedawnienia nie następuje przed ostatecznym zakończeniem programu].

Przerwanie okresu [biegu] przedawnienia jest spowodowane przez każdy akt właściwego organu władzy, o którym zawiadamia się daną osobę, a który odnosi się do śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości. Po każdym przerwaniu okres przedawnienia [przedawnienie] biegnie na nowo.

2. Okres [Termin] wykonania decyzji nakładającej karę administracyjną wynosi trzy lata. Okres [Termin] ten biegnie od dnia uprawomocnienia się decyzji.

Przypadki przerwania i zawieszenia okresu [biegu] przedawnienia zostaną uregulowane we właściwych przepisach prawa krajowego.

3. Państwa członkowskie zachowują możliwość stosowania dłuższego okresu [terminu przedawnienia] niż okres [termin] przewidziany odpowiednio w ust. 1 i 2".

8. Artykuł 4 stanowi:

„1. Każda nieprawidłowość będzie pociągała za sobą z reguły cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści:

— poprzez zobowiązanie do zapłaty lub zwrotu kwot pieniężnych należnych lub bezprawnie uzyskanych,

5 — Artykuł 2 ust. 1, 3 i 4.

[...]

2. Stosowanie środków wymienionych w ust. 1 ogranicza się do wycofania uzyskanej korzyści łącznie – jeśli to zostało przewidziane – z odsetkami, które mogą być ustalane w oparciu o stawkę ryczałtową.

[...]

4. Środków przewidzianych w niniejszym artykule nie uznaje się za kary".

9. Artykuł 5 przewiduje stosowanie kar administracyjnych w przypadku nieprawidłowości, których dopuszczono się celowo, lub nieprawidłowości będących skutkiem zaniedbania.

Przepisy znajdujące zastosowanie do ustalania okresów, dat i terminów

10. Rozporządzenie nr 1182/71 [6] wprowadza ogólne jednolite zasady określające okresy, daty i terminy dotyczące aktów prawnych przyjętych przez Radę lub Komisję.

Finansowanie wspólnej polityki rolnej

11. Artykuł 1 rozporządzenia (EWG) nr 729/70 [7] ustanowił Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (zwany dalej „EFOGR") jako część budżetu Wspólnoty. Artykuł 8 ust. 1 tego rozporządzenia wymagał od państw członkowskich upewnienia się, że transakcje finansowane przez EFOGR były rzeczywiście przeprowadzane i dokonywane w poprawny sposób, zapobiegania nieprawidłowościom oraz odzyskiwania kwot utraconych wskutek nieprawidłowości lub zaniedbań.

12. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 595/91 [8] wprowadziło przepisy dotyczące stosowania art. 8 rozporządzenia nr 729/70. Zgodnie ze wskazanym art. 3 rozporządzenia nr 595/91 państwa członkowskie były zobowiązane do powiadomienia Komisji o przypadkach nieprawidłowości będących przedmiotem wstępnego postępowania administracyjnego lub sądowego służącego ustaleniu faktów. Artykuł 7 ust. 1 stanowił, że państwa członkowskie mogły zatrzymać 20% odzyskanych kwot, jeżeli wprowadzone przepisy nie zostały „w sposób rażący naruszone".

13. Artykuł 32 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 [9] obowiązuje od dnia 16 października 2006 r. dla przypadków notyfikowanych w ramach art. 3 rozporządzenia nr 595/91, dla których w tej dacie nie nastąpiło jeszcze pełne odzyskanie środków [10]. Stanowi on, że „[k]woty odzyskane w wyniku nieprawidłowości lub zaniedbań, wraz z odsetkami, są przekazywane agencjom płatniczym i księgowane przez nie jako dochody przyznane w ramach EFGR w miesiącu ich rzeczywistego wpływu" [11].

6 — Rozporządzenie Rady (EWG, Euratom) z dnia 3 czerwca 1971 r. określające zasady mające zastosowanie do okresów, dat i terminów (Dz.U. L 124, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 1, s. 51–52).

7 — Rozporządzenie Rady z dnia 21 kwietnia 1970 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 94, s. 13), zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1287/95 z dnia 22 maja 1995 r. (Dz.U. L 125, s. 1). Rozporządzenie Rady nr 1258/1999 z dnia 17 maja 1999 r. (Dz.U. L 160, s. 103) zastąpiło rozporządzenie (EWG) nr 729/70 w odniesieniu do wydatków poniesionych od dnia 1 stycznia 2000 r.

8 — Rozporządzenie z dnia 4 marca 1991 r. dotyczące nieprawidłowości i odzyskiwania kwot niesłusznie wypłaconych w związku z finansowaniem wspólnej polityki rolnej oraz organizacji systemu informacyjnego w tej dziedzinie i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 283/71 (Dz.U. L 67, s. 11), uchylone i zastąpione przez rozporządzenie Komisji (WE) nr 1848/2006 z dnia 14 grudnia 2006 r. (Dz.U. L 355, s. 56).

9 — Rozporządzenie z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 209, s. 1). W celu osiągnięcia celów wspólnej polityki rolnej (zwanej dalej „WPR") art. 2 ustanawia Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej (zwany dalej „EFGR") jako część budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich.

10 — Artykuł 49 akapit 3 tiret drugie rozporządzenia nr 1290/2005.

11 — Artykuł 7 ust. 1 rozporządzenia nr 595/91 został uchylony przez art. 46 rozporządzenia nr 1290/2005. Na podstawie art. 32 ust. 2 tego rozporządzenia państwa członkowskie mogą zatrzymać 20% zwracanych kwot tytułem zwrotu „kosztów windykacji", z wyjątkiem przypadków nieprawidłowości lub zaniedbań, które można przypisać ich władzom administracyjnym lub innym organom.

Sektor cukru

14. Unia Europejska należy do największych światowych producentów cukru [12]. Wspólna organizacja rynku w sektorze cukru zapewnia wsparcie finansowe wyłącznie dla cukru wyprodukowanego w ramach określonych kwot (cukier A i B). Cukier wyprodukowany powyżej kwot produkcyjnych A i B powinien być składowany w celu wykorzystania jako część kwoty A z następnego roku albo sprzedany poza Unią na rynku światowym bez żadnych subsydiów eksportowych. Tak więc przedsiębiorstwo produkujące nadwyżkę przekraczającą jego kwoty produkcji powinno przechować ten cukier, jeżeli nie zamierza go wyeksportować.

15. Z tego względu art. 8 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1785/81 [13] wprowadził system kompensacji dotyczący zwrotu kosztów składowania cukru w danym roku gospodarczym [14]. Państwa członkowskie były zobowiązane do nałożenia opłat w celu sfinansowania tego systemu i do zwrotu poniesionych kosztów składowania [15].

16. Motyw trzeci zawarty w preambule do rozporządzenia Rady (EWG) nr 1358/77 [16] wyjaśniał, że całkowita kwota zwrotów powinna być równa całkowitej kwocie nałożonych opłat.

17. Artykuł 1 rozporządzenia nr 1358/77 stanowił, że koszty składowania cukru powinny być zwracane przez państwa członkowskie. Na podstawie art. 4 zwrot był oparty na miesięcznych zwrotach dotyczących składowanych ilości. Artykuły 6 i 7 rodziły wymóg, aby system kompensacji był samofinansujący się.

18. Motyw siedemnasty zawarty w preambule do rozporządzenia Komisji (EWG) nr 1998/78 [17] stanowi, że producenci powinni przekazać z powrotem zwroty, do których nie są uprawnieni.

19. Artykuł 13 przewiduje, że osoby uprawnione do zwrotu powinny przekazać zainteresowanym państwom członkowskim najpóźniej do 15 dnia każdego miesiąca szczegółowe informacje dotyczące zapasu, którego dotyczy wniosek o zwrot. Według art. 14 ust. 1, w przypadku gdy cukier, którego dotyczy możliwość zwrotu, jest przechowywany wspólnie z cukrem nieobjętym taką możliwością, państwo członkowskie powinno objąć taki cukier kontrolą celną lub kontrolą administracyjną zapewniającą równoważne zabezpieczenia.

20. Artykuł 15 stanowi, że do 20 dnia każdego miesiąca państwo członkowskie w odniesieniu do każdej uprawnionej osoby powinno ustalić całkowitą kwotę zwrotów i całkowitą kwotę opłaty. W przypadku występowania różnic art. 16 przewiduje przeprowadzenie dostosowania z mocą wsteczną.

12 — „The common organisation of the market in sugar" opublikowane przez Dyrektoriat Generalny ds. Rolnictwa Komisji Europejskiej (AGRI/63362/2004); zob. także „Food outlook global market analysis sugar November 2008" dostępne na stronie internetowej www.fao.org.

13 — Rozporządzenie z dnia 30 czerwca 1981 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz.U. L 177, s. 4), uchylone i zastąpione rozporządzeniem Rady (WE) nr 2038/1999 z dnia 13 września 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz.U. L 252, s. 1). Obecnie ma zastosowanie rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku") (Dz.U. L 299, s. 1).

14 — Według ówcześnie obowiązujących regulacji rok gospodarczy rozpoczął się w dniu 1 lipca i zakończył się w dniu 30 czerwca następnego roku.

15 — Artykuł 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1785/81.

16 — Rozporządzenie z dnia 20 czerwca 1977 r. ustanawiające ogólne zasady wyrównywania kosztów składowania w odniesieniu do cukru i uchylające rozporządzenia (EWG) nr 750/68 (Dz.U. L 156, s. 4), uchylone i zastąpione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1260/2001 z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru (Dz.U. L 178, s. 1).

17 — Rozporządzenie z dnia 18 sierpnia 1978 r. ustanawiające szczegółowe zasady wyrównywania kosztów składowania cukru (Dz.U. L 231, s. 5).

Prawo krajowe

21. Paragraf 14 ust. 1 Marktorganisationsgesetz (ustawy o organizacji rynków) stanowi, że jeżeli akt prawny wydany przez Komisję lub Radę Wspólnot Europejskich nie stanowi inaczej, roszczenia o zwrot specjalnych świadczeń, takich jak kompensacja kosztów składowania, są objęte odsetkami według stawki 3% ponad aktualną stopę dyskontową przyjętą przez niemiecki Bundesbank z dnia, w którym powstały.

22. Zgodnie z §§ 197 i 201 Bürgerliches Gesetzbuch (niemieckiego kodeksu cywilnego, zwanego dalej „BGB") w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2001 r. roszczenia o zaległe odsetki przedawniały się po czterech latach od końca roku, w którym powstało roszczenie odsetkowe. Zgodnie z § 195 BGB, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2002 r., termin ten został skrócony do trzech lat. Stosownie do § 229 ust. 6 Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (ustawy – przepisy wprowadzające niemiecki kodeks cywilny) dotychczasowy czteroletni termin przedawnienia w dalszym ciągu znajduje zastosowanie do odsetek za lata 1999 i 2000.

23. Sąd krajowy wyjaśnia, że według prawa niemieckiego jakkolwiek roszczenia odsetkowe mają charakter uboczny w stosunku do roszczenia głównego, pod innymi względami są one autonomiczne. W odniesieniu do terminów przedawnienia oznacza to, że nie można ich dochodzić, kiedy roszczenie główne uległo przedawnieniu, jednakże powstają one odrębnie i mogą się odrębnie przedawnić.

24. Sąd krajowy stwierdza, że problemy mogą się pojawić w sytuacji, gdy prawo krajowe stanowi, iż odsetki mogą być dochodzone wyłącznie za okres przypadający po wymierzeniu sankcji za nieprawidłowość, w którym to przypadku roszczenie mogłoby ulec przedawnieniu, zanim doszło do jego powstania.

25. Według § 53 ust. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (ustawy o postępowaniu administracyjnym, zwanej dalej „VwVfG") akt administracyjny przyjęty w celu ustalenia lub wyegzekwowania roszczenia przysługującego osobie prawnej prawa publicznego zawiesza bieg przedawnienia [18] w stosunku do tego roszczenia, do chwili gdy akt administracyjny stał się ostateczny lub do chwili upływu sześciu miesięcy od innego zakończenia jego obowiązywania.

Okoliczności, postępowanie i pytania prejudycjalne

26. W latach gospodarczych 1994/1995, 1995/1996 i 1996/1997 Pfeifer & Langen KG (zwana dalej „Pfeifer") składała comiesięczne wnioski o zwrot kosztów składowania cukru, które były kolejno uwzględniane.

27. W następstwie dochodzenia Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (federalny urząd do spraw rolnictwa i żywności, zwany dalej „Bundesanstalt") wydał decyzje stwierdzające, że koszty składowania zwrócone w odniesieniu do tychże lat gospodarczych powinny zostać wpłacone z powrotem, ponieważ Pfeifer uzyskała bezprawną korzyść wskutek nieprawidłowości. We wnioskach spółka ta przeszacowała ilości cukru, w odniesieniu do których miano by dokonać zwrotu kosztów składowania.

28. Postępowanie przed sądami krajowymi dotyczy w pierwszym rzędzie skargi dotyczącej zwróconych kosztów składowania (zwanych dalej „kwotą główną"), a w drugim rzędzie roszczenia o odsetki wynikające z kwoty głównej (zwane dalej „długiem odsetkowym") [19].

18 — Przepisy krajowe używają czasownika „hemmen", który w języku angielskim najwierniej można oddać jako „suspend" („zawiesić"). Jednakże angielska wersja art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 odnosi się do słowa „interrupted" („przerwany") (w wersji francuskiej „est interrompue", w wersji niemieckiej „wird […] unterbrochen"). W dalszej części niniejszej opinii będę używać słów „suspend" i „interrupt" zamiennie.

19 — Przed sądami krajowymi toczą się sprawy dotyczące roszczeń za lata gospodarcze 1988–1997. Jednakże przedmiotem bieżącego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są wyłącznie lata gospodarcze 1994/1995, 1995/1996 i 1996/1997.

29. W odniesieniu do kwoty głównej Bundesanstalt wydał w dniu 30 stycznia 2003 r. trzy decyzje (zwane dalej „decyzjami dotyczącymi kwoty głównej"), stwierdzające, że odzyskiwane kwoty powinny być obciążone odsetkami od daty otrzymania. Ustalenie kwoty odsetek zostało zastrzeżone dla późniejszych decyzji.

30. Pfeifer odwołała się od decyzji dotyczących kwoty głównej. W dniu 10 października 2006 r. Bundesanstalt oddalił odwołanie wniesione przez Pfeifer co do istoty, zdecydował jednak o zmniejszeniu kwoty głównej. Pfeifer wszczęła postępowanie zmierzające do uchylenia decyzji Bundesanstalt oddalających jej odwołanie.

31. Pfeifer wpłaciła kwotę główną w wysokości 469 941,12 EUR w dniu 15 listopada 2006 r.

32. Bundesanstalt wydał wówczas decyzję z dnia 13 kwietnia 2007 r., zawierającą żądanie zapłaty odsetek w kwocie 298 650,93 EUR od kwoty głównej (zwaną dalej „pierwszą decyzją dotyczącą odsetek").

33. Pfeifer wniosła odwołanie od tej decyzji. W szczególności sprzeciwia się ona żądaniu zapłaty odsetek w kwocie 119 984,27 EUR za lata 1999–2002 ze względu na przedawnienie tego roszczenia.

34. Ponadto Pfeifer podnosi argument, że roszczenie Bundesanstalt o zapłatę odsetek uległo przedawnieniu, zanim doszło do wydania pierwszej decyzji dotyczącej odsetek (zwany dalej „kwestią przedawnienia"). Uważa ona, że odsetki były należne jedynie za okres po dniu 13 kwietnia 2007 r. [20].

35. W dniu 22 października 2007 r. Bundesanstalt wydał zmienioną decyzję dotyczącą długu odsetkowego (zwaną dalej „drugą decyzją dotyczącą odsetek"). Przyznał on, że czteroletni termin przedawnienia stosujący się do tego rodzaju zadłużenia oznaczał, iż roszczenie odsetkowe za lata 1997 i 1998 było przedawnione w dacie wydania decyzji dotyczących kwoty głównej.

36. Jednakże Bundesanstalt uważa, że decyzje dotyczące kwoty głównej skutkowały przerwaniem biegu przedawnienia roszczenia o odsetki. Odsetki za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. (237 644,17 EUR) są zatem jego zdaniem nieprzedawnione.

37. W dniu 14 listopada 2007 r. Pfeifer wszczęła postępowanie przed Verwaltungsgericht Köln (sądem administracyjnym w Kolonii), dochodząc uchylenia drugiej decyzji dotyczącej odsetek w zakresie, w jakim obejmuje ona odsetki za okres od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 31 grudnia 2002 r. (119 984,27 EUR). Zaspokoiła ona dług odsetkowy za lata późniejsze.

38. Wyrokiem z dnia 25 listopada 2009 r. Verwaltungsgericht Köln uchylił drugą decyzję dotyczącą odsetek w zakresie objętym skargą. Stwierdził on, że kwestia przedawnienia nie ma tu znaczenia. Uznał, że roszczenie dotyczące odsetek było oparte na § 14 Marktorganisationsgesetz [21]. Według tego przepisu roszczenia o zwrot specjalnych świadczeń są objęte odsetkami „od daty, w której powstały". Żądanie zwrotu powstało jednak dopiero w momencie doręczenia decyzji dotyczących kwoty głównej, zatem nie istnieje obowiązek zapłaty odsetek za wcześniejsze okresy.

39. Bundesanstalt odwołał się do Bundesverwaltungsgericht na gruncie zarzutu naruszenia prawa. Podnosi on, że decyzje dotyczące kwoty głównej uchyliły przydział zwrotu kosztów składowania z mocą wsteczną, przez co Pfeifer była zobowiązana do zapłaty odsetek od nadpłaconych kwot od daty ich otrzymania.

20 — Zobacz pkt 111 poniżej.

21 — Zobacz pkt 21 powyżej.

40. Bundesverwaltungsgericht przedłożył Trybunałowi następujące pytania wraz z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

„1) Czy art. 3 rozporządzenia [nr 2988/95] odnosi się również do przedawnienia roszczeń o odsetki, które zgodnie z prawem krajowym są należne obok zwrotu korzyści uzyskanej niezgodnie z prawem w wyniku nieprawidłowości?

W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

2) Czy do przewidzianego zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia [nr 2988/95] porównania terminów należy włączyć jedynie termin przedawnienia, czy też należy uwzględnić także przepisy krajowe, które początek biegu tego terminu, bez konieczności wystąpienia jakichkolwiek wskazujących na to okoliczności, przesuwają na koniec roku kalendarzowego, w którym powstało roszczenie (w niniejszej sprawie: roszczenie odsetkowe)?

3) Czy także dla roszczeń odsetkowych termin przedawnienia biegnie od momentu wystąpienia nieprawidłowości, tudzież od momentu ustania ciągłej lub powtarzającej się nieprawidłowości, nawet jeśli roszczenia odsetkowe dotyczą dopiero późniejszych okresów i w związku z tym powstają dopiero później? Czy początek biegu przedawnienia w przypadku nieprawidłowości ciągłych lub powtarzających się zostaje przesunięty na podstawie art. 3 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia [nr 2988/95] także wobec roszczeń odsetkowych do momentu ustania nieprawidłowości?

4) Kiedy ustaje przerwanie biegu przedawnienia wynikające z decyzji właściwego organu zgodnie z art. 3 ust. 1 akapit trzeci zdanie drugie rozporządzenia [nr 2988/95], która to decyzja stwierdza merytorycznie istnienie spornego roszczenia (w niniejszej sprawie: roszczenia odsetkowego)?”.

41. Pfeifer, Bundesanstalt i Komisja Europejska przedłożyły uwagi na piśmie. Pfeifer i Komisja przedstawiły uwagi na rozprawie, która odbyła się w dniu 17 listopada 2011 r.

Ocena

Pytanie pierwsze

42. W pytaniu pierwszym sąd krajowy zadaje pytanie, czy termin przedawnienia określony w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 stosuje się do roszczeń odsetkowych na podstawie prawa krajowego obok odzyskania kwoty głównej.

Uwagi wstępne

43. Celem rozporządzenia nr 2988/95 jest wprowadzenie ogólnych przepisów dotyczących ścigania nieprawidłowości. W tym kontekście ogólny charakter mają także przepisy regulujące terminy przedawnienia. Za pomocą ogólnej reguły przedawnienia ustawodawca zamierzał określić minimalny termin mający zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich i zrezygnować z możliwości odzyskania kwot nienależnie pobranych z budżetu unijnego po upływie okresu czterech lat od wystąpienia nieprawidłowości [22].

22 — Wyrok Trybunału z dnia 5 maja 2011 r. w sprawach połączonych C-201/10 i C-202/10 Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, Zb. Orz. s. I-3545, pkt 24.

44. Z tego względu art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 wprowadza „ogólne zasady dotyczące jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego” [23].

45. Artykuł 2 ust. 1 stanowi, że kontrole administracyjne, środki i kary wprowadza się dla zapewnienia właściwego stosowania prawa wspólnotowego. Według art. 2 ust. 3 w postanowieniach prawa wspólnotowego zostaną określone charakter oraz zakres tychże środków.

46. Ponieważ rozporządzenie nr 2988/95 zawiera przepisy ogólne, art. 2 ust. 4 przewiduje, że z zastrzeżeniem prawa wspólnotowego procedury dotyczące zastosowania kontroli, środków i kar będą podlegały prawu państw członkowskich. Dlatego też w braku przepisu szczególnego w rozporządzeniu nr 2988/95 należy w pierwszym rzędzie zwrócić uwagę na właściwe zasady sektorowe Unii, w drugim zaś rzędzie na prawo krajowe.

47. Artykuł 3 ust. 1 akapit pierwszy wprowadza ogólną zasadę w zakresie przedawnienia, określającą minimalny termin przedawnienia mający zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich [24]. Stanowi on, że zasady sektorowe mogą wprowadzić termin krótszy, który nie może wynosić mniej niż trzy lata. Trybunał stwierdził, że wzmianka o „zasadach sektorowych” w art. 3 ust. 1 dotyczy przepisów prawa Unii, nie zaś ustawodawstwa krajowego [25].

48. W bieżącej sprawie do kwoty głównej stosuje się termin przedawnienia określony w art. 3 ust. 1, jako że nie występuje przepis sektorowy wprowadzający termin przedawnienia dla odzyskania bezprawnie zwróconych kosztów składowania cukru.

49. Artykuł 4 ust. 1 stanowi, że środki administracyjne dotyczące nieprawidłowości pociągają za sobą cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści poprzez zobowiązanie do zapłaty lub zwrotu kwot pieniężnych należnych lub bezprawnie uzyskanych. Artykuł 4 ust. 2 stanowi, że „[s]tosowanie środków wymienionych w ust. 1 ogranicza się do wycofania uzyskanej korzyści łącznie – *jeśli to zostało przewidziane* – z odsetkami, które mogą być ustalane w oparciu o stawkę ryczałtową” (kursywa dodana). Jest to jedyna wyraźna wzmianka o odsetkach w rozporządzeniu nr 2988/95.

50. W niniejszej sprawie roszczenie główne – o zwrot kosztów składowania cukru wyprodukowanego ponad kwoty produkcyjne – dotyczy środka administracyjnego zastosowanego na podstawie art. 4 rozporządzenia nr 2988/95 (zamiast kary administracyjnej określonej w art. 5). Przedmiotem postępowania skutkującego przedstawieniem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest roszczenie odsetkowe wynikające z tego roszczenia głównego.

51. Roszczenia odsetkowe powstają co do zasady wyłącznie w wyniku roszczenia o kwotę główną. Z tego względu powództwo skierowane na dochodzenie odsetek zazwyczaj ma charakter uboczny w stosunku do postępowania głównego o odzyskanie długu [26]. Okoliczności stwierdzone przez sąd krajowy i przedstawione przez niego przepisy krajowe wskazują, że ma to istotnie miejsce w niniejszej sprawie.

23 — Wyrok z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawach połączonych od C-278/07 do C-280/07 Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in., Zb. Orz. s. I-457, pkt 20.

24 — Wyżej wymieniony w przypisie 23 wyrok w sprawach połączonych Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i in., pkt 27.

25 — Wyrok Trybunału z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-131/10 Corman, Zb. Orz. s. I-14199, pkt 41.

26 — Wyraźnym wyjątkiem jest wyrok z dnia 8 marca 2001 r. w sprawach połączonych C-397/98 i C-410/98 Metallgesellschaft i in., Rec. s. I-1727, który dotyczył roszczenia o odszkodowanie lub o zwrot wartości korzystania z pieniędzy wpłaconych do urzędu skarbowego jako zaliczkowy podatek dochodowy od osób prawnych („advanced corporation tax”, ACT) na podstawie systemu podatkowego uznanego przez Trybunał za dyskryminujący, a przez to sprzeczny z prawem Unii. W tamtych konkretnych okolicznościach, w których doznaną niedogodnością był nie tyle obowiązek zapłaty należnego podatku, ile obowiązek jego *zaliczkowej zapłaty*, roszczenie odsetkowe w celu skompensowania niekorzystnej sytuacji w zakresie przepływów pieniężnych było istotnie „rzeczywistym przedmiotem powództwa w postępowaniu przed sądem krajowym” (pkt 87).

52. Z brzmienia art. 4 ust. 2 wynika, że obciążenie odsetkami jest środkiem, który może być podjęty w związku z wycofaniem bezprawnie uzyskanej korzyści. Z tego względu wydaje mi się, że dług odsetkowy jest uważany za uboczny w stosunku do kwoty głównej w rozumieniu rozporządzenia nr 2988/95. Nie jest on częścią bezprawnie uzyskanej korzyści.

Ocena

53. Czy w braku wyraźnego lub dorozumianego odniesienia w tekście do postępowania w sprawie odsetek uboczne roszczenie odsetkowe wchodzi w zakres art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95?

54. Podobnie jak sąd krajowy, Bundesanstalt uważa, że nawet w przypadku gdy odzyskanie odsetek podlega prawu Unii, art. 3 rozporządzenia nr 2988/95 dotyczy wyłącznie kwoty głównej, która staje się kwotą należną w wyniku nieprawidłowości, a nie ubocznych roszczeń odsetkowych.

55. Pfeifer podnosi, po pierwsze, że nie istnieje przepis prawa Unii wyraźnie regulujący dług odsetkowy, po drugie, że pierwsze pytanie sądu krajowego dotyczy wykładni art. 4 rozporządzenia nr 2988/95, a ze struktury i brzmienia ust. 2 tego artykułu wynika, iż odsetki nie są częścią kwoty głównej będącej przedmiotem roszczenia o zwrot, po trzecie, że art. 4 jest samodzielny w stosunku do art. 3, oraz na koniec, że dług odsetkowy ma charakter uboczny w stosunku do kwoty głównej i z tego względu powinien być uregulowany w odrębnym przepisie dotyczącym funkcjonowania terminów przedawnienia.

56. Komisja uważa, że długi odsetkowe wchodzą w zakres art. 3 rozporządzenia nr 2988/95. Środki administracyjne są nakładane zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 2988/95 w celu odzyskania bezprawnie uzyskanej korzyści. Długi odsetkowe są odzyskiwane w sytuacji stosowania tychże środków. A zatem art. 3 w sposób dorozumiany ustanawia czteroletni termin przedawnienia na odzyskanie odsetek, rozpoczynający się wraz z popełnieniem nieprawidłowości. Komisja następnie podnosi, że rozporządzenie nr 2988/95 ma na celu zapewnienie, aby dług odsetkowy nie był na podstawie prawa krajowego traktowany niezależnie od kwoty głównej. Stąd rozporządzenie nr 2988/95 stanowi, że roszczenie odsetkowe nie ulega przedawnieniu przed upływem czteroletniego terminu przedawnienia stosującego się w przypadku dopuszczenia się nieprawidłowości (z zastrzeżeniem okresów, w których bieg przedawnienia ulega przerwaniu).

57. Odmiennie niż sąd krajowy Bundesanstalt i Komisja są zdania, że pobór długu odsetkowego jako taki podlega prawu Unii. W tym względzie zarówno Bundesanstalt, jak i Komisja opierają się na art. 32 ust. 1 rozporządzenia nr 1290/2005.

58. Zdaniem Komisji na poziomie Unii niezbędne jest występowanie ogólnego przepisu wprowadzającego minimalny termin przedawnienia stosujący się we wszystkich państwach członkowskich w odniesieniu do dochodzenia długów odsetkowych w celu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej. Odsetki stanowią korzyść dla budżetu UE i mają charakter odszkodowawczy, ponieważ odpowiadają szkodzie dla budżetu, której doznaje on dopóty, dopóki główna pozostaje niespłacona.

59. Bundesanstalt uważa, że art. 3 ust. 1 nie wprowadza szczególnych norm dotyczących roszczeń odsetkowych. Z tego względu tego rodzaju roszczenia nie są objęte określonym w nim terminem przedawnienia i podlegają prawu krajowemu.

60. Pfeifer podnosi, że celem naliczania odsetek jest uniknięcie zakłóceń konkurencji, nie zaś ochrona interesów finansowych Unii.

61. Czy odzyskiwanie odsetek należy do celów rozporządzenia nr 2988/95?

62. Cele rozporządzenia nr 2988/95 zostały wyrażone w sposób szeroki w jego preambule. Zgodnie z motywem trzecim: „we wszystkich dziedzinach należy przeciwstawiać się działaniom przynoszącym szkodę interesom finansowym Wspólnot". Motyw czwarty potwierdza, że celem tego aktu prawnego jest zwalczanie oszustw wymierzonych w interesy finansowe Wspólnot [27].

63. Wydaje mi się, że cel pobierania odsetek ma znaczenie dla ustalenia, czy nałożenie takiego ciężaru wchodzi w zakres celów rozporządzenia nr 2988/95.

64. Cel ten jest dwojaki. Po pierwsze, służy to udzieleniu rekompensaty na rzecz strony, która nie miała możliwości korzystania z rzeczonych środków pieniężnych. Odsetki stanowią wartość środków pieniężnych uzyskanych przez Pfeifer jako nadpłaty w ujęciu czasowym. Po drugie, eliminuje to wszelkie korzyści, jakie mogłyby przysługiwać spółce Pfeifer jako odbiorcy nadpłat pomocy uzyskanej w wyniku nieprawidłowości, gdyby tego rodzaju nadpłaty miały być zwolnione z odsetek.

65. Moim zdaniem tego rodzaju dwojaki cel jest w pełni zgodny z celami rozporządzenia nr 2988/95.

66. Następnie, w związku z brzmieniem i ze strukturą rozporządzenia nr 2988/95, wydaje mi się, że pomimo braku wyraźnych sformułowań w art. 3 czteroletni termin przedawnienia ustanowiony w tym przepisie powinien stosować się również do odsetek.

67. Ponieważ roszczenia odsetkowe są (co do zasady) uboczne w stosunku do roszczenia o zwrot bezprawnej korzyści, wstępne założenie, że dług odsetkowy w całości nie wchodzi w zakres regulacji rozporządzenia nr 2988/95, nie jest oczywiste dla wykładni jego tekstu.

68. Ogólny termin „postępowanie" w pierwszym zdaniu art. 3 ust. 1, stanowiącym, że „termin przedawnienia [dotyczący postępowania] wynosi cztery lata od czasu dopuszczenia się nieprawidłowości", nie jest uwarunkowany przez sformułowania sugerujące, aby stosował się on wyłącznie do określonego rodzaju roszczenia, np. roszczenia o kwotę główną. Dlatego też uważam, że termin „postępowanie" powinien być interpretowany jako odnoszący się zarówno do postępowań o zwrot kwoty głównej (bezprawnej korzyści), jak i do ubocznych roszczeń odsetkowych, jeżeli przewiduje je prawo krajowe. Następujące względy wspierają ten pogląd. Po pierwsze, w kontekście rozporządzenia nr 2988/95 „postępowanie" odnosi się ogólnie do działań podjętych przez właściwy organ w celu zwalczenia nieprawidłowości. Po drugie, uboczne postępowanie o odsetki jest częścią tegoż ogólnego celu. Celem takiego ubocznego postępowania (o odsetki) jest uzyskanie rekompensaty w imieniu budżetu Unii za czasowe korzystanie z bezprawnie uzyskanych środków.

69. Po trzecie, Trybunał uznał, że państwa członkowskie, kiedy odzyskują kwoty bezprawnie uzyskane w wyniku nieprawidłowości, działają w imieniu i na rachunek budżetu Unii [28]. Podobnie w tym kontekście państwa członkowskie dochodzą roszczeń na rzecz budżetu Unii poprzez wszczęcie postępowania o uboczne roszczenie odsetkowe.

70. Po czwarte, sąd krajowy myli się, uznając, że w przypadku gdy prawo krajowe stanowi o naliczaniu odsetek, cały wynikający z tego dochód przypada budżetowi państwa członkowskiego, a nie budżetowi Unii Europejskiej.

27 — Wyżej wymieniony w przypisie 25 wyrok w sprawie Corman, pkt 36.

28 — Wyżej wymieniony w przypisie 23 wyrok w sprawach połączonych Josef Vosding Schlacht–, Kühl– und Zerlegebetrieb i in., pkt 29.

71. Prawdą jest, że system rekompensat dotyczący zwrotu kosztów składowania został zaprojektowany jako samofinansujący się, nie zaś jako źródło dochodu dla budżetu Unii [29]. Niemniej odzyskiwane bezprawnie wypłacone kwoty są wpłacane do budżetu Wspólnoty (z zastrzeżeniem prawa państwa członkowskiego do zatrzymania 20% tychże kwot), a w zakresie, w jakim takie uboczne roszczenia odsetkowe są przewidziane w prawie krajowym, wszelkie odzyskane odsetki są w podobny sposób przekazywane do budżetu Wspólnoty [30]. Z tego powodu odzyskiwanie zarówno kwoty głównej, jak i odsetek wchodzi w zakres interesów finansowych Unii Europejskiej.

72. Moim zdaniem celowościowa wykładnia rozporządzenia nr 2988/95 prowadzi tym samym do wniosku, że długi odsetkowe powstające wyłącznie w przypadku występowania kwoty głównej, z którą mogą one być powiązane, także podlegają rozporządzeniu, a zatem są objęte terminem przedawnienia określonym w art. 3 ust. 1.

73. A zatem w przypadku gdy bezprawna korzyść jest uzyskiwana w wyniku nieprawidłowości, czteroletni termin przedawnienia ustanowiony w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 określa termin przedawnienia dotyczący roszczeń odsetkowych wniesionych na podstawie prawa krajowego.

Pytania drugie, trzecie i czwarte

Uwagi wstępne

74. Wykładnia taka skutkuje pojawieniem się bezpośredniego i trudnego problemu: w jaki sposób rozporządzenie nr 2988/95 powinno być stosowane w sytuacji braku szczegółowych wyraźnych przepisów dotyczących ubocznych roszczeń odsetkowych?

75. Wiążą się z tym pozostałe przedstawione przez sąd krajowy pytania, ponieważ wynikają z nich szczególne kwestie dotyczące sposobu, w jaki termin przedawnienia określony w rozporządzeniu nr 2988/95 powinien stosować się w odniesieniu do roszczeń odsetkowych.

76. Dla rozważania funkcjonowania terminu przedawnienia oczywiście niezwykle ważne jest ustalenie momentu, w którym dany termin rozpoczyna bieg. Jednakże rozporządzenie nr 2988/95 nie zawiera w tym względzie przepisu szczególnego dotyczącego odsetek. Nie istnieje także jakikolwiek przepis dotyczący stopy odsetek lub sposobu, w jaki należałoby ją obliczać.

77. Trybunał uznał, że w przypadku braku instrumentów prawnych na szczeblu Unii do prawa krajowego należy uregulowanie wszelkich kwestii akcesoryjnych dotyczących zwrotu nienależnie pobranych opłat, w tym stopy odsetek oraz daty, od której powinny być one naliczane [31]. Istotnie, w przypadku podlegającego rozporządzeniu nr 2988/95 postępowania o zwrot bezprawnej korzyści każde roszczenie odsetkowe powinno zostać wniesione zgodnie z prawem krajowym, ponieważ odsetki mogą być naliczone wyłącznie w sytuacji, gdy istnieje co do tego przepis prawa krajowego [32].

78. Wszelkie przepisy krajowe powinny być stosowane w sposób zgodny z ogólnymi zobowiązaniami państw członkowskich na podstawie art. 325 ust. 1 TFUE do zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii i ogólne zasady prawa Unii. Przepisy krajowe wpływające na stosowanie terminu przedawnienia określonego w art. 3 ust. 1 (takie jak przepisy określające moment, w którym rozpoczyna się bieg tego terminu) powinny zatem

29 — Punkty 16 i 17 powyżej.

30 — Zobacz pkt 11–13 powyżej, szczegółowo przedstawiające historię legislacji.

31 — Wyżej wymieniony w przypisie 26 wyrok w sprawach połączonych Metallgesellschaft i in., pkt 86.

32 — Artykuł 4 ust. 2. Można sobie wyobrazić stan, w którym prawodawstwo Unii regulujące dany sektor byłoby ukształtowane w sposób uwzględniający przepisy o odzyskiwaniu odsetek od bezprawnie wypłaconej kwoty głównej. Nie ma to jednak miejsca w niniejszej sprawie.

spełniać wymogi pewności prawa [33]. Ponadto wszelkie przepisy krajowe nie mogą być mniej korzystne niż przepisy dotyczące podobnych roszczeń o charakterze krajowym (zasada równoważności) ani też nie mogą być sformułowane w sposób w praktyce uniemożliwiający lub nadmiernie utrudniający uzyskanie odszkodowania (zasada skuteczności) [34].

79. Europejski Trybunał Obrachunkowy (zwany dalej „Trybunałem Obrachunkowym") opublikował ostatnio raport specjalny zatytułowany „Odzyskiwanie nienależnych płatności dokonanych w ramach wspólnej polityki rolnej" [35]. Zauważa on, że naliczanie odsetek od długu powstającego w wyniku nieprawidłowości wciąż nie jest w pełni zharmonizowane oraz że w przypadku przeważającej większości działań kwestie takie jak stopa procentowa odsetek są kwestiami z zakresu prawa krajowego [36]. Z tego względu w celu skutecznej ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej Trybunał Obrachunkowy zaleca wprowadzenie wyraźnych zasad dochodzenia długów odsetkowych na szczeblu Unii.

80. Już w 1970 r. Trybunał uznał, że zasady regulujące terminy przedawnienia dotyczące postępowań powinny być z góry ustalone i że muszą spełniać wymogi pewności prawa [37].

81. Tytułem logiki proceduralnej przepisy określające jakikolwiek termin przedawnienia powinny stanowić część pakietu środków regulacyjnych, obejmującego długość terminu przedawnienia, kryteria ustalania daty początkowej biegu terminu, zdarzenia skutkujące przerwaniem lub zawieszeniem biegu przedawnienia oraz stosujące się stopy odsetek. Przy tworzeniu tego rodzaju pakietu należy uwzględniać interesy właściwych organów państw członkowskich i podmiotów gospodarczych, a także nadzorczą rolę Komisji w ochronie interesów finansowych Unii.

82. Przedstawiłam pogląd, że art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 może być interpretowany jako ustanawiający czteroletni termin przedawnienia dotyczący roszczeń o odsetki [38]. Jednakże nie wynika z tego, aby Trybunał miał próbować konstruować „kompleksowy regulamin przedawnienia" dotyczący odsetek poprzez odczytywanie w danym brzmieniu sformułowań, które tam nie występują. Działanie takie byłoby niezgodne z zasadą pewności prawa. Unijny prawodawca może rozważyć, czy powinien przyjąć szczegółowe normy zharmonizowane w sprawie stosowania czteroletniego terminu przedawnienia dla dochodzenia roszczeń z tytułu odsetek. W obecnym stanie tego rodzaju przepisy unijne nie występują.

Pytanie drugie

83. Sąd krajowy zasadniczo dąży do ustalenia, czy przy określaniu długości krajowego terminu przedawnienia w rozumieniu art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95 należy uwzględnić czynniki takie jak przesunięcie rozpoczęcia biegu przedawnienia.

84. Sąd krajowy uważa, że w odniesieniu do pytania drugiego wyłącznie istotne są lata 1999 i 2000. Zajmuje on stanowisko, że lata 2001 i 2002 są objęte zmienionymi przepisami krajowymi dotyczącymi długów odsetkowych, do których stosuje się krótszy, trzyletni termin przedawnienia [39]. Jednakże lata 1999 i 2000 byłyby objęte bezpośrednio przepisami rozporządzenia nr 2988/95, które ustalają termin czteroletni [40].

33 — Wyrok Trybunału z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 Marks & Spencer, Rec. s. I-6325, pkt 39 oraz przytoczone tam orzecznictwo, zob. także pkt 80 poniżej.

34 — Wyrok Trybunału z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie C-445/06 Danske Slagterier, Zb. Orz. s. I-2119, pkt 31 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

35 — Sprawozdanie specjalne nr 8/2011, dostępne na stronie internetowej www.eca.europa.eu.

36 — Zobacz pkt 33 sprawozdania specjalnego nr 8/2011.

37 — Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1970 r. w sprawie 41/69 ACF Chemiefarma przeciwko Komisji, Rec. s. 661, pkt 19, 20.

38 — Zobacz pkt 73 powyżej.

39 — Zobacz pkt 22 powyżej.

40 — Zobacz pkt 7 powyżej.

85. Sąd krajowy wyjaśnia, że jeżeli rozporządzenie nr 2988/95 stosuje się do odsetek należnych za 1999 r., część roszczenia za okres od dnia 1 do dnia 30 stycznia 1999 r. uległa przedawnieniu, ponieważ odsetki mogły być dochodzone dopiero po wydaniu decyzji dotyczących kwoty głównej w dniu 30 stycznia 2003 r.[41]. Jednakże gdyby ta część roszczenia podlegała prawu krajowemu, przedawnienie wykluczyłoby okres przed dniem 31 grudnia 1999 r., ponieważ według przepisów krajowych początek biegu przedawnienia został przesunięty na koniec roku kalendarzowego, w którym powstało roszczenie[42].

86. Obydwie strony postępowania przed sądem krajowym są zdania, że przy dokonywaniu porównania z okresem czteroletnim, o którym mowa w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95, należy wziąć pod uwagę czynniki inne niż długość krajowego terminu przedawnienia.

87. Komisja stwierdza, że rozporządzenie nr 2988/95 nie zawiera przepisu szczególnego dotyczącego obliczania terminów i przedawnienia. Artykuł 3 ust. 2 rozporządzenia nr 1182/71 powinien zatem być stosowany analogicznie w związku z rozporządzeniem nr 2988/95. Na koniec, przy porównywaniu terminów przedawnienia dotyczących odsetek w rozumieniu art. 3 ust. 3 terminy dłuższe niż czteroletnie powinny spełniać wymogi pewności prawa.

88. Zgadzam się z uwagami Komisji co do tego, że skoro rozporządzenie nr 2988/95 nie zawiera przepisów w sprawie sposobu obliczania terminów, należy stosować rozporządzenie nr 1182/71.

89. Czy przepisy krajowe przesuwające początek biegu terminu przedawnienia na koniec roku kalendarzowego, w którym powstało roszczenie, stosują się łącznie z terminem czteroletnim określonym w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95?

90. Jak wynika z mojej odpowiedzi na pytanie pierwsze, uważam, że termin przedawnienia roszczeń odsetkowych wynosi cztery lata, stosownie do art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95. Ponadto, ponieważ przepis ten stosuje się bezpośrednio, w sposób nieunikniony wynika z tego, że krótszy, trzyletni termin jest niezgodny z rozporządzeniem[43].

91. Do sądu krajowego należy ustalenie, w jaki sposób stosujący się bezpośrednio czteroletni termin przedawnienia funkcjonuje w odniesieniu do roszczeń odsetkowych za lata 2000 i 2001.

92. Zwracam uwagę, że Trybunał stwierdził, iż art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 zapewnia państwom członkowskim szeroki zakres swobodnego uznania co do ustalania *dłuższego* terminu przedawnienia w przypadku nieprawidłowości w celu ochrony interesów finansowych Unii[44].

93. Przepisy przyjęte i stosowane przez państwa członkowskie w celu zwalczania oszustw wpływających na interesy finansowe Unii Europejskiej powinny jednak być zgodne z ogólnymi zasadami prawa Unii w tym względzie. W szczególności przepisy regulujące terminy przedawnienia powinny spełniać funkcję gwarantowania pewności prawa[45].

94. Z tego względu na potrzeby art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 w celu ustalenia długości terminu przedawnienia dotyczącego roszczeń odsetkowych przepisy krajowe wydłużające termin przedawnienia powinny być uwzględniane przy wszelkich porównaniach z ogólnym czteroletnim terminem przedawnienia określonym w art. 3 ust. 1.

41 — Zobacz pkt 29 powyżej.

42 — Zobacz pkt 22 powyżej.

43 — Wyżej wymieniony w przypisie 23 wyrok w sprawach połączonych Josef Vosding Schlacht–, Kühl– und Zerlegebetrieb i in., pkt 27, 28; ww. w przypisie 22 wyrok w sprawach połączonych Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, pkt 24.

44 — Wyżej wymieniony w przypisie 25 wyrok w sprawie Corman, pkt 54.

45 — Wyżej wymieniony w przypisie 22 wyrok w sprawach połączonych Ze Fu Fleischhandel i Vion Trading, pkt 30, 32 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

Pytanie trzecie

95. Trzecie pytanie sądu krajowego składa się z dwóch części.

96. W pierwszej części swojego pytania sąd krajowy zadaje pytanie, czy przedawnienie dla roszczeń odsetkowych rozpoczyna bieg z chwilą dopuszczenia się nieprawidłowości (art. 3 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2988/95), czy też w momencie, gdy ciągła lub powtarzająca się nieprawidłowość ustaje (art. 3 ust. 1 akapit drugi); a także w jaki sposób wpływa na to okoliczność, że roszczenia o odsetki na podstawie prawa krajowego powstają dopiero w późniejszej dacie, np. po rozstrzygnięciu postępowania dotyczącego nieprawidłowości.

97. Pfeifer podnosi, że przedawnienie dotyczące odsetek rozpoczyna bieg w momencie złożenia żądania dotyczącego kwoty głównej przez właściwe organy. Bundesanstalt jest zdania, że moment, w którym rozpoczyna bieg przedawnienie dotyczące odsetek, jest regulowany przez prawo krajowe. Komisja twierdzi, że przedawnienie rozpoczyna bieg w momencie popełnienia nieprawidłowości.

98. Z pisemnej odpowiedzi na pytania Trybunału złożonej przez Bundesanstalt rozumiem, że charakter nieprawidłowości – tj. czy jest ona ciągła lub powtarzająca się – jest w dalszym ciągu okolicznością sporną w postępowaniu przed sądem krajowym. Sąd krajowy w związku z tym nie ustalił jeszcze, czy nieprawidłowość podlega pierwszemu, czy też drugiemu akapitowi art. 3 ust 1.

99. Wydaje mi się, że ustalenie tej kwestii jest jednak niezbędnym krokiem wstępnym dla ustalenia, kiedy rozpoczyna się bieg przedawnienia dotyczącego odsetek.

100. W sprawie Vonk Dairy Products BV[46] Trybunał stwierdził, że ciągła lub powtarzająca się nieprawidłowość jest popełniana przez przedsiębiorcę wspólnotowego, który czerpie korzyści ekonomiczne z ogółu podobnych operacji naruszających ten sam przepis prawa wspólnotowego. Przy stosowaniu tego kryterium do sądu krajowego należy ustalenie na podstawie okoliczności skutkujących wszczęciem toczącego się przed nim postępowania, czy działanie stanowiące ciągłą lub powtarzającą się nieprawidłowość miało miejsce[47].

101. Jak dotąd, jeśli chodzi o rozpoczęcie biegu przedawnienia, brzmienie art. 3 ust. 1 (odnoszącego się do momentu, w którym dopuszczono się nieprawidłowości, o której mowa w art. 1 ust. 1) jest skoncentrowane na samej nieprawidłowości, nie zaś na ubocznym roszczeniu odsetkowym. Brak jest wskazania, kiedy rozpoczyna się bieg przedawnienia długu odsetkowego. Nadmieniam, że nie zawsze możliwe jest określenie kwoty głównej (tj. bezprawnej korzyści) w chwili dopuszczenia się nieprawidłowości[48]. W tych okolicznościach podobnie niemożliwe jest wyliczenie ubocznego roszczenia o odsetki.

102. Z uwagi na brak wyraźnego przepisu prawa Unii sprawa ta musi podlegać przepisom krajowym. Gdyby prawodawca unijny uznał, że początek biegu przedawnienia roszczeń o odsetki powinien zostać zharmonizowany, prawdopodobnie podejmie działania dla osiągnięcia tego celu.

103. Sąd krajowy powinien zatem w pierwszym rzędzie ustalić, czy stosuje się art. 3 ust. 1 akapit pierwszy, czy też akapit trzeci. Następnie powinien zastosować krajowe przepisy w celu ustalenia momentu, w którym rozpoczyna bieg przedawnienie dotyczące odsetek. Przepisy te powinny zostać zastosowane w sposób uwzględniający uboczny charakter odsetek, w zakresie, w jakim nie jest możliwe ustalenie roszczenia o odsetki przed ustaleniem kwoty głównej.

46 — Wyrok Trybunału z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-279/05 Vonk Dairy Products, Zb. Orz. s. I-239, pkt 41.

47 — Ibidem, pkt 43.

48 — Nieprawidłowość została zdefiniowana w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 jako naruszenie prawa wspólnotowego przez podmiot gospodarczy. Jednakże nie wszystkie takie nieprawidłowości skutkują natychmiastowo wymiernymi roszczeniami w chwili ich popełnienia. Zobacz np. wyrok Trybunału z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-465/10 Chambre de commerce i d'industrie de l'Indre, Zb. Orz. s. I-14081 (nieprawidłowe przeprowadzenie postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego).

104. W drugiej części pytania trzeciego sąd krajowy dąży do ustalenia, kiedy rozpoczyna bieg przedawnienie roszczeń odsetkowych w przypadkach ciągłych lub powtarzających się nieprawidłowości (art. 3 ust. 1 akapit drugi).

105. Komisja uważa, że termin przedawnienia długu odsetkowego rozpoczyna bieg przed ustaniem nieprawidłowości i że jest przesunięty do chwili ustania ciągłych lub powtarzających się nieprawidłowości.

106. Moja odpowiedź na pierwszą część pytania trzeciego stosuje się odpowiednio do dochodzenia odsetek w związku z ciągłymi lub powtarzającymi się nieprawidłowościami. Uważam, że rozporządzenie nr 2988/95 nie określa, kiedy rozpoczyna się bieg przedawnienia roszczeń odsetkowych. Państwa członkowskie zachowują więc możliwość stosowania przepisów krajowych dla ustalenia, kiedy rozpoczyna bieg przedawnienie dotyczące tychże roszczeń.

Pytanie czwarte

107. W swoim ostatnim pytaniu sąd krajowy dąży do ustalenia, w jakim stopniu decyzje dotyczące kwoty głównej i ustalenie zobowiązania do zapłaty odsetek (z dnia 30 stycznia 2003 r.) przerywają przedawnienie określone w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 2988/95.

108. Sąd krajowy zauważa, że decyzje dotyczące kwoty głównej przerywają przedawnienie w odniesieniu zarówno do roszczenia o kwotę główną, jak i do roszczenia odsetkowego. Po wydaniu decyzji dotyczących kwoty głównej rozpoczął się na nowo bieg przedawnienia, który zakończył się w dniu 31 stycznia 2007 r. Z tego względu roszczenie dotyczące odsetek byłoby przedawnione przed wydaniem pierwszej decyzji dotyczącej odsetek w dniu 13 kwietnia 2007 r.[49].

109. Jednakże sąd krajowy uważa, że decyzje dotyczące kwoty głównej ustaliły także odpowiedzialność z tytułu odsetek. Dlatego też pyta, czy trwające postępowanie sądowe (lub śledztwo) dotyczące kwoty głównej może przerwać przedawnienie dotyczące roszczenia o odsetki.

110. Bundesanstalt podnosi, że dopóki pozostaje w toku postępowanie sądowe skierowane przeciwko decyzji właściwego organu, bieg przedawnienia ulega zawieszeniu.

111. Pfeifer wprowadza rozróżnienie pomiędzy kwotą główną a długiem odsetkowym. Uważa ona, że wyłącznie decyzje właściwych organów dotyczące długu odsetkowego mogą stanowić czynności skutkujące przerwaniem przedawnienia tego roszczenia. Decyzje z dnia 30 stycznia 2003 r. obejmowały wyłącznie kwotę główną. Z tego względu nie mogły przerwać przedawnienia długu odsetkowego w rozumieniu art. 3 rozporządzenia nr 2988/95. Wynika z tego, że czteroletni okres przedawnienia w odniesieniu do niektórych należnych odsetek upłynął już w chwili wydania decyzji dotyczącej odsetek.

112. Komisja interpretuje art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 (stanowiący, że termin wykonania decyzji nakładającej *karę* administracyjną wynosi trzy lata) jako stosujący się analogicznie do *środków* administracyjnych[50], począwszy od chwili, gdy właściwe organy zawiadomią o decyzji dotyczącej wycofania bezprawnie uzyskanej korzyści. W dalszym toku Komisja podnosi, że kwestie przerwania lub zawieszenia biegu przedawnienia są regulowane przez prawo krajowe.

113. Wydaje mi się, że art. 3 ust. 1 akapit trzeci zdanie pierwsze może być odczytywane wyłącznie w ten sposób, że odnosi się ono do czteroletniego terminu przedawnienia określonego w art. 3 ust. 1 akapit pierwszy. Z tego względu, w sytuacji gdy stosuje się tenże termin czteroletni, jego bieg jest przerywany wyłącznie przez czynności wchodzące w zakres art. 3 ust. 1 akapit trzeci.

49 — Zobacz pkt 34 powyżej.

50 — Zobacz pkt 7 powyżej.

114. Czy akty właściwego organu, o których zawiadamia się dłużnika, a które odnoszą się do śledztwa lub postępowania w sprawie roszczenia o kwotę główną, przerywają także przedawnienie dotyczące ubocznego roszczenia o odsetki?

115. Zwracam uwagę, że Bundesanstalt oddalił początkowe odwołanie Pfeifer wniesione od decyzji dotyczących kwoty głównej, niemniej jednak decyzją z dnia 10 października 2006 r. zmniejszył należność dotyczącą kwoty głównej [51]. Decyzja ta była aktem właściwego organu władzy, o którym zawiadamia się daną osobę, a który odnosi się do śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95.

116. Po każdym przerwaniu przedawnienie biegnie na nowo [52]. Bieg przedawnienia dotyczącego kwot głównych rozpoczął się więc na nowo w następstwie tejże decyzji. Ponieważ dług odsetkowy ma charakter uboczny, skutek przerwania wynikający z decyzji z dnia 10 października 2006 r. w zakresie kwot głównych co do zasady ma wpływ także na bieg przedawnienia dotyczącego roszczenia z tytułu odsetek. Jednakże sąd krajowy musi jeszcze ustalić, czy nieprawidłowość w bieżącej sprawie była ciągła lub powtarzająca się [53], przy czym ustalenie to jest istotne dla stwierdzenia, w jaki sposób decyzja dotycząca kwoty głównej z dnia 10 października 2006 r. wpływa na bieg przedawnienia w odniesieniu do roszczenia odsetkowego. Nie sądzę, aby Trybunał mógł posunąć tę kwestię naprzód w jakimkolwiek stopniu.

117. Sąd krajowy następnie stwierdza, że decyzje dotyczące kwoty głównej będące przedmiotem postępowania (w wyniku odwołania ze strony Pfeifer) nie są jeszcze ostateczne. Na tym tle zadaje on pytanie, kiedy dobiega końca termin, w którym przedawnienie nie biegnie w rozumieniu rozporządzenia nr 2988/95.

118. Punktem wyjścia dla odpowiedzi na pytanie sądu krajowego jest, po raz kolejny, uboczny charakter roszczeń odsetkowych [54].

119. Kiedy zostaje wszczęte postępowanie mające na celu podważenie decyzji dotyczących kwoty głównej (które stanowią podstawę dla roszczenia odsetkowego), właściwe organy nie mogą mieć wiedzy, czy dług odsetkowy istnieje do chwili zakończenia postępowania. W takiej sytuacji decyzją właściwych organów jest obrona czynności stanowiącej „akt właściwego organu władzy, o którym zawiadamia się daną osobę, a który odnosi się do śledztwa lub postępowania w sprawie nieprawidłowości" w rozumieniu art. 3 ust. 1 akapit trzeci.

120. Począwszy od zakończenia postępowania, jeżeli w dalszym ciągu stwierdza się istnienie wierzytelności, właściwe organy mogą zawiadomić dłużnika (potwierdzając swoje roszczenie albo zmieniając kwotę w świetle ostatecznego rozstrzygnięcia). Dopiero w tym momencie uboczne roszczenie o odsetki zostaje ustalone.

121. Na gruncie art. 3 ust. 1 akapit trzeci postępowanie w sprawie decyzji dotyczących kwoty głównej przerywa więc przedawnienie w odniesieniu do ubocznego roszczenia odsetkowego, jeżeli jego bieg się rozpoczął.

122. Terminy przedawnienia powinny zapewniać także pewność prawa [55]. Dopiero po zakończeniu wszelkich postępowań (lub urzędowego dochodzenia) poszczególne strony – podmiot gospodarczy i właściwe organy krajowe – mają wiedzę, po pierwsze, czy zobowiązanie istnieje oraz, po drugie, w konsekwencji, że termin do dochodzenia wszelkich ubocznych roszczeń odsetkowych dopuszczalnych w prawie krajowym rozpoczął bieg [56].

51 — Zobacz pkt 30 powyżej.

52 — Wyrok z dnia 28 października 2010 r. w sprawie C-367/09 SGS Belgium i in., Zb. Orz. s. I-10761, pkt 67.

53 — Zobacz pkt 99 powyżej.

54 — Zobacz pkt 51 powyżej.

55 — Wyżej wymieniony w przypisie 52 wyrok w sprawie SGS Belgium i in., pkt 68.

56 — Zobacz pkt 80–82 powyżej.

123. Dlatego uważam, że na gruncie art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95 przedawnienie jest przerywane do chwili ostatecznego rozstrzygnięcia postępowania mającego na celu podważenie decyzji dotyczących kwoty głównej w sytuacjach, gdy decyzje te determinują obowiązek zapłaty odsetek.

Wnioski

124. Z tychże względów jestem zdania, że Trybunał powinien odpowiedzieć na pytania przedłożone przez Bundesverwaltungsgericht w sposób następujący:

1) W sytuacji gdy bezprawna korzyść jest uzyskiwana w wyniku nieprawidłowości, czteroletni termin określony w art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich reguluje termin przedawnienia dotyczący roszczeń odsetkowych zgłaszanych na gruncie prawa krajowego.

2) Na gruncie art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 przepisy krajowe wydłużające termin przedawnienia powinny być uwzględniane przy wszelkim porównywaniu z ogólnym czteroletnim terminem przedawnienia określonym w art. 3 ust. 1 w celu ustalenia długości terminu przedawnienia dotyczącego roszczeń odsetkowych.

3) Ponieważ rozporządzenie nr 2988/95 nie określa, kiedy rozpoczyna bieg przedawnienie roszczeń odsetkowych w przypadku nieprawidłowości wchodzących w zakres art. 3 ust. 1 akapit pierwszy albo akapit drugi, państwa członkowskie zachowują możliwość stosowania krajowych przepisów do ustalenia, kiedy rozpoczyna bieg przedawnienie dotyczące takich roszczeń.

4) Na gruncie art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 2988/95 bieg przedawnienia ulega przerwaniu do chwili ostatecznego rozstrzygnięcia postępowania mającego na celu podważenie decyzji dotyczących kwoty głównej w sytuacjach, gdy decyzje takie determinują obowiązek zapłaty odsetek.