CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 26 ianuarie 2012[1]

Cauza C-564/10

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
împotriva
Pfeifer & Langen Kommanditgesellschaft

[cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de Bundesverwaltungsgericht (Germania)]

„Protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene — Termenul de prescripție al creanțelor din dobânzi datorate în temeiul legislației naționale pe lângă restituirea ajutorului obținut nejustificat — Interpretarea și aplicarea articolului 3 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95”

1. Prin intermediul prezentei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare, Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal din Germania) solicită să se stabilească dacă creanțele din dobânzi născute în urma unei abateri, astfel cum este aceasta definită în Regulamentul nr. 2988/95[2], sunt reglementate de acest regulament sau de dreptul național.

Cadrul juridic

Articolul 325 TFUE

2. Potrivit articolului 325 TFUE, statele membre au obligația generală de a combate frauda și orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii.

Protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene

3. În scopul protejării intereselor financiare ale Uniunii Europene, Regulamentul nr. 2988/95 adoptă o reglementare generală privind controalele, măsurile și sancțiunile administrative privind abaterile de la dreptul comunitar în cazurile în care beneficiarii primesc ajutorul în temeiul politicilor Uniunii[3]. Anterior adoptării acestui regulament nu exista nicio reglementare comună care să definească asemenea abateri[4].

1 — Limba originală: engleza.

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

3 — Am utilizat expresia „Comunitatea Europeană” (sau „Comunitățile”) atunci când ne-am referit la dispozițiile legislative în cuprinsul cărora sunt utilizați acești termeni. În celelalte cazuri ne vom referi la „Uniunea Europeană”.

4 — Articolul 1 alineatul (1).

4. Potrivit celui de al treilea considerent, „[…] trebuie combătute în toate domeniile acțiunile de natură să afecteze interesele financiare ale Comunităților”. Al patrulea considerent prevede că, pentru a combate frauda care afectează interesele financiare ale Comunităților, se impune adoptarea unui cadru legal comun tuturor domeniilor ce fac obiectul politicilor comunitare.

5. Articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95 prevede:

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

6. Potrivit articolului 2, controalele, măsurile și sancțiunile administrative se introduc în măsura în care acest lucru este necesar pentru a asigura aplicarea corespunzătoare a dreptului comunitar. Dreptul comunitar stabilește natura și domeniul de aplicare al măsurilor și sancțiunilor administrative necesare ținând cont de natura și de gravitatea abaterii, de avantajul acordat sau primit și de gradul de răspundere. Procedurile de aplicare a controalelor, măsurilor și sancțiunilor comunitare sunt reglementate prin legislația statelor membre, cu condiția respectării dreptului comunitar aplicabil [5].

7. Articolul 3 din Regulamentul nr. 2988/95 prevede:

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

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

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

(2) Termenul de aplicare a deciziei prin care se instituie o sancțiune administrativă este de trei ani. Termenul curge de la data la care decizia devine definitivă.

Cazurile de întrerupere și de suspendare sunt reglementate de dispozițiile relevante de drept intern.

(3) Statele membre își păstrează posibilitatea de a aplica un termen mai lung decât cel prevăzut în alineatul (1) și, respectiv, (2).”

8. Articolul 4 prevede:

„(1) Ca regulă generală, orice abatere atrage după sine retragerea avantajului obținut nejustificat:

— prin obligația de a vărsa sumele datorate sau de a rambursa sumele primite nejustificat;

[…]

(2) Aplicarea măsurilor menționate la alineatul (1) se limitează la retragerea avantajului obținut, la care se adaugă, dacă acest lucru este prevăzut, dobânda, care poate fi calculată pe bază forfetară.

5 — Articolul 2 alineatele (1), (3) și (4).

[…]

(4) Măsurile prevăzute în acest articol nu sunt considerate sancțiuni.”

9. Articolul 5 prevede impunerea unor sancțiuni administrative pentru abateri intenționate sau săvârșite din neglijență.

Reguli care se aplică stabilirii termenelor, datelor și expirării termenelor

10. Regulamentul (CEE, Euratom) nr. 1182/71 [6] prevede reguli generale și uniforme de stabilire a termenelor, a datelor și a expirării termenelor aplicabile actelor adoptate de Consiliu sau de Comisie.

Finanțarea politicii agricole comune

11. Articolul 1 din Regulamentul (CEE) nr. 729/70 [7] a instituit Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă (denumit în continuare „FEOGA”) ca parte a bugetului comunitar. Potrivit articolului 8 alineatul (1) din acest regulament, statele membre aveau obligația de a se asigura că operațiunile finanțate prin FEOGA au fost realizate efectiv și că au fost executate în mod corespunzător, precum și de a preveni abaterile și de a recupera sumele pierdute din cauza abaterilor sau a neglijenței.

12. Regulamentul (CEE) nr. 595/91 al Consiliului [8] a introdus norme de aplicare a articolului 8 din Regulamentul nr. 729/70. Articolul 3 din Regulamentul nr. 595/91 prevedea că statele membre trebuie să comunice Comisiei cazurile de nereguli care au făcut obiectul unui prim act de constatare administrativă sau judiciară. Articolul 7 alineatul (1) prevedea că statele membre pot reține 20 % din orice sume recuperate dacă normele prevăzute nu au fost „încălcate în mod semnificativ”.

13. Articolul 32 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului [9] se aplică de la 16 octombrie 2006 în ceea ce privește cazurile notificate în conformitate cu articolul 3 din Regulamentul nr. 595/91 și pentru care recuperările totale nu s-au făcut până la această dată [10]. Acesta prevede: „Sumele recuperate ca urmare a existenței unei nereguli sau neglijențe și dobânda aferentă acestora vor fi vărsate agenției de plăți și păstrate de aceasta ca venit destinat FEGA în luna în care au fost încasați banii” [11].

6 — Regulamentul Consiliului din 3 iunie 1971 privind stabilirea regulilor care se aplică termenelor, datelor și expirării termenelor (JO L 124, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 16).

7 — Regulamentul Consiliului din 21 aprilie 1970 privind finanțarea politicii agricole comune (JO L 94, p. 13), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1287/95 al Consiliului din 22 mai 1995 (JO L 125, p. 1). Regulamentul (CE) nr. 1258/1999 al Consiliului din 17 mai 1999 (JO L 160, p. 103) a înlocuit Regulamentul nr. 729/70 în ceea ce privește cheltuielile efectuate începând de la 1 ianuarie 2000.

8 — Regulamentul din 4 martie 1991 privind neregulile și recuperarea sumelor acordate pe nedrept în cadrul finanțării politicii agricole comune și organizarea unui sistem de informare în acest domeniu și de abrogare a Regulamentul (CE) nr. 283/72 (JO L 67, p. 11, Ediție specială, 03/vol. 9, p. 166), abrogat și înlocuit prin Regulamentul (CE) nr. 1848/2006 al Comisiei din 14 decembrie 2006 (JO L 355, p. 56, Ediție specială, 03/vol. 78, p. 189).

9 — Regulamentul din 21 iunie 2005 privind finanțarea politicii agricole comune (JO L 209, p. 1, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 193). Pentru a atinge obiectivele politicii agricole comune (PAC), articolul 2 instituie Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA), care se derulează prin bugetul general al Comunităților Europene.

10 — Articolul 49 al treilea paragraf a doua liniuță din Regulamentul nr. 1290/2005.

11 — Articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 595/91 a fost eliminat prin articolul 46 din Regulamentul nr. 1290/2005. Potrivit articolului 32 alineatul (2) din acest din urmă regulament, statele membre pot reține 20 % din sumele recuperate cu titlu de „rambursare a costurilor de recuperare”, cu excepția cazurilor în care neregularitatea sau neglijența aparține autorităților administrative sau altor organisme oficiale.

Sectorul zahărului

14. Uniunea Europeană se numără printre cei mai mari producători de zahăr din lume [12]. Organizarea comună a pieței în sectorul zahărului acordă sprijin financiar numai pentru zahărul produs în cadrul anumitor cote (zahărul A și zahărul B). Zahărul produs peste cotele de producție A și B trebuie fie depozitat în vederea utilizării ca parte a cotei A corespunzătoare anului următor, fie vândut în afara Uniunii Europene, pe piața mondială, fără beneficiul unei subvenții la export. Așadar, o întreprindere care produce o cantitate excedentară, ce depășește cotele sale de producție, trebuie să depoziteze această cantitate de zahăr dacă nu dorește să o exporte.

15. În consecință, prin articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul (CEE) nr. 1785/81 al Consiliului [13] a fost instituit un sistem de compensații pentru rambursarea costurilor de depozitare a zahărului aferente tuturor anilor de comercializare [14]. Statele membre trebuiau să impună o prelevare pentru finanțarea acestei scheme și pentru subvenționarea costurilor de depozitare suportate [15].

16. Al treilea considerent al Regulamentului (CEE) nr. 1358/77 al Consiliului [16] prevedea că totalul subvențiilor acordate trebuie să fie egal cu totalul prelevărilor impuse.

17. Potrivit articolului 1 din Regulamentul nr. 1358/77, costurile de depozitare a zahărului trebuie subvenționate de statele membre. Articolul 4 prevedea că subvenția se bazează pe releveuri lunare ale cantităților depozitate. Din articolele 6 și 7 rezulta că sistemul de compensații trebuie să se autofinanțeze.

18. Al șaptesprezecelea considerent al Regulamentului (CEE) nr. 1998/78 al Comisiei [17] prevede că producătorii trebuie să restituie subvențiile de care nu au dreptul să beneficieze.

19. Articolul 13 prevede că persoanele care au dreptul la subvenție trebuie să comunice statului membru interesat, cel târziu până la data de 15 a fiecărei luni, informații cu privire la stocul pentru care solicită subvenții. Potrivit articolului 14 alineatul (1), în cazurile în care zahărul care îndeplinește condițiile pentru subvenționare este depozitat împreună cu zahărul care nu îndeplinește aceste condiții, statul membru trebuie să pună zahărul vizat sub control vamal sau sub control administrativ, prezentând garanții echivalente.

20. Articolul 15 prevede că statele membre trebuie să calculeze, până la data de 20 a fiecărei luni, pentru fiecare persoană îndreptățită, cuantumul total al subvențiilor și cuantumul total al prelevării. Articolul 16 prevede că, în caz de diferențe, ajustările se aplică în mod retroactiv.

12 — „The common organisation of the market in sugar”, publicată de Direcția Agricultură a Comisiei Europene (AGRI/63362/2004); a se vedea de asemenea „Food outlook global market analysis sugar November 2008” (www.fao.org).

13 — Regulamentul din 30 iunie 1981 privind organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului (JO L 177, p. 4), abrogat și înlocuit prin Regulamentul (CE) nr. 2038/1999 al Consiliului din 13 septembrie 1999 privind organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului (JO L 252, p. 1). În prezent se aplică Regulamentul (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului din 22 octombrie 2007 de instituire a unei organizări comune a piețelor agricole și privind dispoziții specifice referitoare la anumite produse agricole („Regulamentul unic OCP”) (JO L 299, p. 1).

14 — Potrivit regulamentelor în vigoare la momentul relevant, anul de comercializare în sectorul zahărului începea la 1 iulie și se termina la 30 iunie anul următor.

15 — Articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1785/81.

16 — Regulamentul din 20 iunie 1977 de stabilire a normelor generale pentru compensarea costurilor de depozitare pentru zahăr și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 750/68 (JO L 156, p. 4), abrogat și înlocuit prin Regulamentul (CE) nr. 1260/2001 al Consiliului din 19 iunie 2001 privind organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului (JO L 178, p. 1).

17 — Regulamentul din 18 august 1978 de stabilire a normelor de aplicare pentru compensarea costurilor de depozitare pentru zahăr (JO L 231, p. 5).

Legislația națională

21. Articolul 14 alineatul (1) din Legea privind organizarea pieței (Marktorganisationengesetz) prevede că, pentru creanțele de restituire a subvențiilor speciale – precum subvențiile pentru compensarea cheltuielilor de depozitare –, se calculează dobânzi din momentul nașterii acestora în cotă de 3 % peste rata de scont respectivă a Deutsche Bundesbank, în măsura în care actele cu putere de lege ale Consiliului sau ale Comisiei Comunităților Europene nu prevăd altfel.

22. Conform articolelor 197 și 201 din Codul civil german (Bürgerliches Gesetzbuch, denumit în continuare „BGB"), în versiunea aflată în vigoare până la 31 decembrie 2001, creanțele din dobânzi restante se prescriu în patru ani de la finele anului în care s-a născut dreptul la dobândă. Potrivit articolului 195 din BGB, în versiunea aflată în vigoare de la 1 ianuarie 2002, acest termen de prescripție a fost redus la trei ani. Din articolul 229 alineatul (6) din Legea de punere în aplicare a Codului civil (Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch) rezultă că, în ceea ce privește dobânzile pentru anii 1999 și 2000, se menține termenul de prescripție anterior de patru ani.

23. Instanța națională precizează că, în temeiul dreptului german, deși creanțele din dobânzi au caracter accesoriu față de creanța principală, în celelalte privințe, acestea își păstrează totuși caracterul independent. Rezultă că, în ceea ce privește prescripția, creanțele din dobânzi nu mai pot fi revendicate în cazul prescrierii creanței principale, dar, în celelalte privințe, se nasc în mod independent și se pot prescrie de asemenea în mod independent.

24. Instanța de trimitere afirmă că ar putea apărea probleme atunci când dreptul intern prevede că dobânzile pot fi solicitate doar pentru perioada ulterioară aplicării măsurilor de sancționare a abaterii, caz în care acestea s-ar putea prescrie chiar înainte de a se naște.

25. Potrivit articolului 53 alineatul (1) din Legea privind procedura administrativă (Verwaltungsverfahrensgesetz, denumită în continuare „VwVfG"), un act administrativ adoptat pentru stabilirea sau aplicarea dreptului unei entități de drept public suspendă curgerea termenului de prescripție[18] al acestui drept până la momentul în care actul administrativ devine irevocabil sau până la șase luni de la executarea acestuia în alt sens.

Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

26. În anii de comercializare în sectorul zahărului 1994/1995, 1995/1996 și 1996/1997, Pfeifer & Langen KG (denumită în continuare „Pfeifer") a depus cereri lunare de subvenții pentru cheltuielile de depozitare pentru stocarea zahărului, care au fost acordate.

27. În urma unei investigații, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Oficiul Federal pentru Agricultură și Alimentație, denumit în continuare „Bundesanstalt") a emis decizii prin care solicita restituirea subvențiilor pentru cheltuielile de depozitare pentru acești ani de comercializare, întrucât Pfeifer obținuse un avantaj nejustificat în baza unei abateri. Întreprinderea indicase cantități excesive de zahăr pentru care puteau fi acordate subvenții pentru costurile de depozitare.

28. Procedura în fața instanței naționale constă, în primul rând, într-o acțiune privind rambursarea costurilor de depozitare subvenționate (denumite în continuare „suma principală") și, în al doilea

18 — Reglementarea națională utilizează verbul „hemmen", care în engleză este redat cel mai corect prin „suspend". Însă textul în versiunea engleză al articolului 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95 se referă la „interrupted" (în franceză se utilizează „est interrompue" și în germană „wird … unterbrochen"). În continuarea acestor concluzii, vom utiliza termenii „a suspenda" și „a întrerupe" ca fiind substituibili reciproc.

rând, într-o acțiune prin care se solicită dobânzile aferente sumei principale (denumite în continuare „creanța din dobânzi”) [19].

29. În ceea ce privește suma principală, Bundesanstalt a emis la 30 ianuarie 2003 trei decizii (denumite în continuare „deciziile principale”), prin care stabilea că, pentru sumele a căror restituire se solicită, trebuie calculate dobânzi de la data primirii acestora. Cuantumul exact al dobânzilor urma să fie stabilit prin decizii ulterioare.

30. Pfeifer a atacat deciziile principale. La 10 octombrie 2006, Bundesanstalt a respins pe fond contestația formulată de Pfeifer, însă a decis reducerea cuantumului sumei principale. Pfeifer a formulat o acțiune în justiție prin care a atacat decizia de respingere adoptată de către Bundesanstalt.

31. La 15 noiembrie 2006, Pfeifer a achitat suma principală, de 469 941,12 euro.

32. Ulterior, prin decizia din 13 aprilie 2007, Bundesanstalt a solicitat dobânzi la suma principală în cuantum de 298 650,93 euro (denumită în continuare „prima decizie de stabilire a dobânzilor”).

33. Pfeifer a atacat această decizie. Aceasta contestă în special creanța din dobânzi de 119 984,27 euro aferentă anilor 1999-2002, pentru motivul prescrierii acestei creanțe.

34. Pfeifer susține de asemenea că creanța din dobânzi solicitată de Bundesanstalt era prescrisă încă dinaintea adoptării primei decizii de stabilire a dobânzilor (denumită în continuare „problema prescripției”). Aceasta consideră că datorează dobânzi numai pentru perioada ulterioară datei de 13 aprilie 2007 [20].

35. La 22 octombrie 2007, Bundesanstalt a emis o decizie revizuită privind creanța din dobânzi (denumită în continuare „a doua decizie de stabilire a dobânzilor”). Bundesanstalt a admis că, prin aplicarea termenului de prescripție de patru ani în cazul acestor creanțe, la data emiterii deciziilor principale, creanța pentru dobânzile aferente anilor 1997 și 1998 era deja prescrisă.

36. Cu toate acestea, Bundesanstalt consideră că deciziile principale au avut drept efect întreruperea termenului de prescripție al creanței din dobânzi. În consecință, în opinia acestuia, dobânzile care s-au născut la 1 ianuarie 1999 (237 644,17 euro) nu sunt prescrise.

37. La 14 noiembrie 2007, Pfeifer a formulat în fața Verwaltungsgericht Köln (Tribunalul Administrativ Köln) o acțiune prin care solicita anularea celei de a doua decizii de stabilire a dobânzilor în măsura în care aceasta privea dobânzile aferente perioadei 1 ianuarie 1999 31 decembrie 2002 (în cuantum de 119 984,27 euro). Aceasta a plătit creanțele din dobânzi aferente anilor ulteriori.

38. Prin hotărârea din 25 noiembrie 2009, Verwaltungsgericht a anulat a doua decizie de stabilire a dobânzilor în măsura solicitată în cerere. Acesta a arătat că problema prescripției este irelevantă și a considerat că creanța din dobânzi se baza pe articolul 14 din Marktorganisationsgesetz [21]. În temeiul acestei dispoziții, pentru drepturile de restituire a subvențiilor speciale, dobânzile se calculează „din momentul nașterii lor”. Dreptul de recuperare a luat însă naștere abia la comunicarea deciziilor principale, astfel încât obligația de plată a dobânzilor nu se aplica pentru perioadele anterioare.

39. Bundesanstalt a formulat recurs împotriva acestei hotărâri la Bundesverwaltungsgericht. În susținerea recursului, acesta a invocat faptul că deciziile principale ar fi anulat retroactiv acordarea subvenției pentru cheltuielile de depozitare, drept care Pfeifer ar trebui să plătească dobândă pentru suma plătită în exces încă din momentul primirii acesteia.

19 — Pe rolul instanțelor naționale se află cereri pentru anii de comercializare 1988-1997. Cu toate acestea, obiectul prezentei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare îl constituie numai anii de comercializare 1994/1995, 1995/1996 și 1996/1997.

20 — A se vedea, mai jos, punctul 111 din prezentele concluzii.

21 — A se vedea, mai sus, punctul 21 din prezentele concluzii.

40. Bundesverwaltungsgericht a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 3 din [Regulamentul nr. 2988/95] se aplică și prescripției creanțelor din dobânzi datorate în temeiul legislației naționale pe lângă restituirea avantajului obținut în mod nejustificat ca urmare a unei abateri?

În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare:

2) În comparația termenelor de prescripție prevăzută la articolul 3 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2988/95 trebuie inclusă doar durata termenului de prescripție sau trebuie luate în calcul și dispozițiile naționale care amână începerea curgerii termenului până la finele anului calendaristic în care ia naștere creanța (în speță, din dobânzi), fără a mai fi necesare alte circumstanțe?

3) Termenul de prescripție începe să curgă și în cazul creanțelor din dobânzi din momentul săvârșirii abaterii, respectiv din momentul încetării săvârșirii abaterii continue sau repetate, chiar dacă creanțele din dobânzi privesc numai intervale de timp ulterioare și, din acest motiv, iau naștere abia ulterior? În cazul unor abateri continue sau repetate, începutul curgerii termenului de prescripție se amână, prin aplicarea articolului 3 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2988/95, și în ceea ce privește creanțele din dobânzi până la momentul încetării săvârșirii abaterii?

4) Când se încheie efectul de întrerupere a termenului al unei decizii a autorității competente, în temeiul articolului 3 alineatul (1) al treilea paragraf a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95, prin care se stabilește în principiu creanța (în speță, din dobânzi) în litigiu?”

41. Pfeifer, Bundesanstalt și Comisia au prezentat observații scrise. Pfeifer și Comisia au prezentat observații orale în ședința din 17 noiembrie 2011.

Apreciere

Prima întrebare

42. Prin intermediul primei sale întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă termenul de prescripție prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95 se aplică și creanțelor din dobânzi datorate în temeiul legislației naționale pe lângă restituirea creanței principale.

Considerații introductive

43. Regulamentul nr. 2988/95 are drept scop stabilirea unor dispoziții generale privind urmărirea abaterilor. În acest context, normele privind termenele de prescripție au de asemenea o natură generală. Obiectivul legiuitorului a fost ca, printr-o normă generală de prescripție, să definească un termen minim aplicat în toate statele membre și să renunțe la posibilitatea recuperării sumelor primite nejustificat de la bugetul Uniunii după scurgerea unei perioade de patru ani de la săvârșirea abaterii[22].

44. În consecință, articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95 instituie „o reglementare generală privind controalele uniforme, măsurile și sancțiunile administrative privind abaterile de la dreptul comunitar”[23].

22 — Hotărârea din 5 mai 2011, Ze Fu Fleischhandel și Vion Trading (C-201/10 și C-202/10, Rep., p. I-3545, punctul 24).

23 — Hotărârea din 29 ianuarie 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb și alții (C-278/07-C-280/07, Rep., p. I-457, punctul 20).

45. Potrivit articolului 2 alineatul (1), controalele, măsurile și sancțiunile administrative se introduc pentru a asigura aplicarea corespunzătoare a dreptului comunitar. Articolul 2 alineatul (3) prevede că dreptul comunitar stabilește natura și domeniul de aplicare al acestor măsuri.

46. Întrucât Regulamentul nr. 2988/95 este o măsură generală, articolul 2 alineatul (4) prevede că procedurile de aplicare a controalelor, a măsurilor și a sancțiunilor sunt reglementate prin legislația statelor membre, cu condiția respectării dreptului comunitar. Așadar, în lipsa unei dispoziții speciale în cadrul Regulamentului nr. 2988/95, trebuie examinate în primul rând normele sectoriale relevante ale Uniunii și în al doilea rând legislația națională.

47. Articolul 3 alineatul (1) primul paragraf instituie o normă generală de prescripție care definește un termen minim care trebuie aplicat în toate statele membre [24]. Potrivit acestei dispoziții, normele sectoriale pot să prevadă un termen mai scurt, care nu poate fi însă mai mic de trei ani. Curtea s-a pronunțat în sensul că trimiterea la „norme sectoriale" de la articolul 3 alineatul (1) se referă la norme sectoriale adoptate la nivelul Uniunii, iar nu la norme sectoriale naționale [25].

48. În prezenta cauză, sumei principale i se aplică termenul de prescripție prevăzut la articolul 3 alineatul (1), întrucât nu există nicio normă sectorială care să stabilească un termen de prescripție pentru recuperarea cheltuielilor de depozitare a zahărului subvenționate nejustificat.

49. Articolul 4 alineatul (1) prevede că măsurile administrative aplicate în cazul unei abateri atrag retragerea avantajului obținut nejustificat prin obligația de a vărsa sumele datorate sau de a rambursa sumele primite nejustificat. Articolul 4 alineatul (2) prevede în continuare: „Aplicarea măsurilor menționate la alineatul (1) se limitează la retragerea avantajului obținut, la care se adaugă, *dacă acest lucru este prevăzut*, dobânda, care poate fi calculată pe bază forfetară" (sublinierea noastră). Aceasta este singura referire expresă la dobânzi care apare în Regulamentul nr. 2988/95.

50. În prezenta cauză, cererea principală – de restituire a costurilor de depozitare a zahărului produs în exces față de cotele de producție – privește o măsură administrativă impusă în temeiul articolului 4 din Regulamentul nr. 2988/95 (iar nu o sancțiune administrativă precum cele prevăzute la articolul 5). Obiectul litigiului care a condus la prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare îl constituie o creanță din dobânzi născută din creanța principală.

51. În general, creanțele din dobânzi se nasc numai ca urmare a unei creanțe dintr-o sumă principală. În consecință, acțiunea în urmărirea dobânzilor are în mod normal caracter accesoriu față de acțiunea principală în recuperarea unei creanțe [26]. Situația de fapt constatată de instanța națională și descrierea normelor naționale demonstrează în mod evident că aceasta este situația în prezenta cauză.

52. Din modul de formulare a articolului 4 alineatul (2) rezultă că perceperea de dobânzi este o măsură care poate fi adoptată împreună cu măsura retragerii avantajului obținut nejustificat. În consecință, în opinia noastră, creanța din dobânzi are caracter accesoriu față de suma principală în sensul Regulamentului nr. 2988/95. Aceasta nu face parte din însuși avantajul obținut nejustificat.

24 — Hotărârea Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb și alții, citată la nota de subsol 23, punctul 27.

25 — Hotărârea din 22 decembrie 2010, Corman (C-131/10, Rep., p. I-14199, punctul 41).

26 — O excepție evidentă este Hotărârea din 12 septembrie 2000, Metallgesellschaft și alții (C-397/98 și C-410/98, Rec., p. I-1727), pronunțată într-o cauză în care se solicita despăgubirea și/sau restituirea valorii de utilizare a sumei plătite în avans cu titlu de impozit pe profit (ACT) autorităților fiscale potrivit unui regim fiscal pe care Curtea l-a considerat ulterior discriminatoriu și, așadar, contrar dreptului Uniunii. În aceste împrejurări foarte specifice, în care prejudiciul suferit nu a rezultat din obligația de a plăti impozitul datorat, ci din obligația de a plăti acest impozit *în avans*, creanțele din dobânzi pentru compensarea prejudiciului apărut la nivelul fluxului de numerar constituiau într-adevăr „însuși obiectul acțiunii principale" (punctul 87).

Analiză

53. Având în vedere că textul regulamentului nu conține nicio trimitere expresă sau implicită la acțiuni privind dobânzile, creanța accesorie din dobânzi intră în domeniul de aplicare al articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95?

54. La fel ca instanța de trimitere, Bundesanstalt consideră că, chiar dacă recuperarea dobânzilor este reglementată de dreptul Uniunii, articolul 3 din Regulamentul nr. 2988/95 privește doar sumele principale care trebuie plătite ca urmare a săvârșirii unei abateri, iar nu creanțele accesorii din dobânzi.

55. Pfeifer susține, în primul rând, că în dreptul Uniunii nu există nicio dispoziție clară care să reglementeze creanțele din dobânzi; în al doilea rând, aceasta susține că prima întrebare adresată de instanța de trimitere se referă la interpretarea articolului 4 din Regulamentul nr. 2988/95, din care rezultă, având în vedere economia și modul de formulare ale alineatului (2), că dobânda nu face parte din suma principală care face obiectul unei cereri de restituire; în al treilea rând, susține că articolul 4 este independent față de articolul 3 și, în ultimul rând, susține că creanțele din dobânzi au caracter accesoriu față de suma principală și, așadar, trebuie să facă obiectul unei dispoziții separate privind aplicarea termenelor de prescripție.

56. Comisia consideră că creanțele din dobânzi intră în domeniul de aplicare al articolului 3 din Regulamentul nr. 2988/95. Articolul 4 din Regulamentul nr. 2988/95 impune măsuri administrative pentru retragerea avantajului obținut nejustificat. Creanțele din dobânzi sunt recuperate în momentul aplicării acestor măsuri. Astfel, articolul 3 stabilește în mod implicit un termen de prescripție de patru ani pentru recuperarea dobânzilor, termen care începe să curgă de la momentul săvârșirii abaterii. Comisia susține în continuare că Regulamentul nr. 2988/95 se aplică pentru ca creanțele din dobânzi să nu fie considerate, în baza dreptului național, drept independente față de suma principală. Astfel, Regulamentul nr. 2988/95 prevede că o creanță din dobânzi nu se prescrie înainte de expirarea termenului de prescripție de patru ani care se aplică în cazul săvârșirii abaterii (sub rezerva oricăror perioade de întrerupere).

57. Spre deosebire de instanța de trimitere, Bundesanstalt și Comisia consideră că colectarea creanțelor din dobânzi ca atare intră sub incidența dreptului Uniunii. Ambele invocă în acest sens articolul 32 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1290/2005.

58. În opinia Comisiei, la nivelul Uniunii Europene trebuie să existe o normă generală prin care să se stabilească un termen minim de prescripție pentru urmărirea creanțelor din dobânzi, care să se aplice în toate statele membre în vederea protejării intereselor financiare ale Uniunii. Dobânda constituie un avantaj pentru bugetul Uniunii și are o natură compensatorie, întrucât compensează pierderea suportată de buget atât timp cât este datorată o sumă principală.

59. Bundesanstalt consideră că articolul 3 alineatul (1) nu conține nicio dispoziție specială cu privire la creanțele din dobânzi. În consecință, aceste creanțe nu intră în domeniul de aplicare al termenului de prescripție stabilit de această dispoziție și sunt reglementate de dreptul național.

60. Pfeifer susține că perceperea de dobânzi are drept scop mai degrabă să evite denaturarea concurenței decât să protejeze interesele financiare ale Uniunii.

61. Recuperarea dobânzilor face parte dintre obiectivele Regulamentului nr. 2988/95?

62. Scopul Regulamentului nr. 2988/95 este prezentat în termeni generali în preambulul acestuia. Al treilea considerent prevede că „[…] trebuie combătute în toate domeniile acțiunile de natură să afecteze interesele financiare ale Comunităților”. Al patrulea considerent confirmă faptul că unul

dintre obiectivele legislației este acela de a combate frauda care afectează interesele financiare ale Comunităților [27].

63. Considerăm că însuși scopul perceperii dobânzilor are legătură cu aspectul dacă perceperea unei astfel de sume constituie unul dintre obiectivele Regulamentului nr. 2988/95.

64. Acest scop este ambivalent. În primul rând, asigură o compensație părții care nu a putut să beneficieze de banii în cauză. Dobânda reprezintă valoarea raportată la timp a banilor primiți de Pfeifer cu titlu de plăți în exces. În al doilea rând, elimină orice avantaj de care ar fi putut profita Pfeifer în calitate de beneficiar al plăților în exces ale ajutorului primit în urma unei abateri dacă aceste plăți în exces nu ar fi fost purtătoare de dobânzi.

65. În opinia noastră, un astfel de scop ambivalent este pe deplin compatibil cu obiectivele Regulamentului nr. 2988/95.

66. În plus, în ceea ce privește modul de formulare și economia Regulamentului nr. 2988/95, considerăm că, în pofida lipsei unor termeni expreși la articolul 3, termenul de prescripție de patru ani prevăzut la acest articol trebuie să se aplice și în cazul dobânzilor.

67. Întrucât creanțele din dobânzi au (în general) un caracter accesoriu față de cererea având ca obiect recuperarea avantajului nejustificat, interpretarea textului Regulamentului nr. 2988/95 în sensul că din domeniul acestuia de aplicare sunt excluse în totalitate creanțele din dobânzi nu ar fi punctul de plecare evident.

68. Termenul general „acțiune” utilizat la articolul 3 alineatul (1) prima teză, care prevede că „[t]ermenul de prescripție al acțiunii este de patru ani de la săvârșirea abaterii […]”, nu este calificat din punct de vedere lingvistic astfel încât să sugereze că se aplică unui singur tip specific de creanțe, de exemplu, creanței referitoare la suma principală. În consecință, considerăm că termenul „acțiune” trebuie interpretat în sensul că se referă atât la acțiunile în recuperarea sumei principale (avantajul nejustificat), cât și la creanțele accesorii din dobânzi, în măsura în care acestea sunt prevăzute de dreptul național. Motivele următoare susțin această interpretare. În primul rând, în contextul Regulamentului nr. 2988/95, termenul „acțiune” se referă în mod generic la acțiunea autorităților competente realizată în vederea combaterii abaterilor. În al doilea rând, acțiunea accesorie cu privire la dobânzi face parte din acest obiectiv general. Scopul acțiunii accesorii (perceperea de dobânzi) este de a obține, în beneficiul bugetului Uniunii, o compensație pentru utilizarea în timp a fondurilor care au fost obținute nejustificat.

69. În al treilea rând, Curtea a considerat că statele membre acționează în numele și pe seama bugetului Uniunii atunci când recuperează sumele obținute în urma unei abateri [28]. În mod similar, atunci când inițiază o acțiune în recuperarea unor creanțe accesorii din dobânzi, statele membre urmăresc o creanță în numele bugetului Uniunii.

70. În al patrulea rând, instanța de trimitere a apreciat în mod greșit că, dacă dreptul național prevede perceperea de dobânzi, toate veniturile rezultate se varsă la bugetul statului membru, iar nu la bugetul Uniunii.

27 — Hotărârea Corman, citată la nota de subsol 25, punctul 36.

28 — Hotărârea Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb și alții, citată la nota de subsol 23, punctul 29.

71. Este adevărat că sistemul de compensații pentru subvenționarea costurilor de depozitare este conceput mai mult în vederea autofinanțării decât pentru a fi o sursă de venit la bugetul Uniunii [29]. Cu toate acestea, sumele plătite nejustificat care sunt recuperate sunt vărsate la bugetul comunitar (sub rezerva dreptului statelor membre de a reține 20 % din orice astfel de sume); și, în măsura în care dreptul național prevede posibilitatea realizării unor creanțe accesorii din dobânzi, toate dobânzile recuperate vor fi de asemenea vărsate la bugetul comunitar [30]. Prin urmare, atât recuperarea sumelor principale, cât și recuperarea dobânzilor intră în sfera intereselor financiare ale Uniunii Europene.

72. În opinia noastră, o interpretare teleologică a Regulamentului nr. 2988/95 ar conduce, așadar, la concluzia că dobânzile datorate, care pot lua naștere numai dacă există o sumă principală asupra căreia să se aplice, intră de asemenea în domeniul de aplicare al regulamentului și deci termenul de prescripție prevăzut la articolul 3 alineatul (1) le este aplicabil.

73. În consecință, atunci când se obține un avantaj nejustificat ca urmare a săvârșirii unei abateri, termenul de prescripție aplicabil creanțelor din dobânzi stabilite în temeiul dreptului național este termenul de patru ani prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95.

A doua, a treia și a patra întrebare

Observații introductive

74. O astfel de interpretare dă naștere unei probleme imediate și dificile: în ce mod ar trebui să se aplice Regulamentul nr. 2988/95 în lipsa unor dispoziții detaliate exprese cu privire la creanțele accesorii din dobânzi?

75. În speță, restul de întrebări adresate de instanța de trimitere sunt strâns legate între ele, întrucât ridică probleme specifice cu privire la modul în care s-ar putea aplica acestor creanțe din dobânzi termenul de prescripție prevăzut de Regulamentul nr. 2988/95.

76. În mod clar, este foarte important să se identifice momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție. Cu toate acestea, Regulamentul nr. 2988/95 nu conține în această privință nicio dispoziție specifică în ceea ce privește dobânzile. Acesta nu conține nici dispoziții privind rata dobânzii sau modul în care aceasta ar trebui calculată.

77. Curtea s-a pronunțat în sensul că, în lipsa unor măsuri ale Uniunii, revine dreptului național sarcina de a stabili toate aspectele accesorii referitoare la restituirea impozitelor percepute în mod nejustificat, inclusiv rata dobânzii și data de la care trebuie calculată [31]. Într-adevăr, în cazul acțiunilor având ca obiect recuperarea avantajului nejustificat care intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 2988/95, orice creanță din dobânzi trebuie solicitată potrivit dreptului național, întrucât dobânda poate fi percepută numai în cazul în care dreptul național conține dispoziții în acest sens [32].

78. Orice normă națională trebuie aplicată în conformitate cu obligațiile generale ale statelor membre prevăzute la articolul 325 alineatul (1) TFUE în vederea combaterii fraudei și a oricăror alte activități ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii și principiilor generale de drept al Uniunii. Normele naționale care influențează aplicarea termenului de prescripție prevăzut la articolul 3

29 — A se vedea, mai sus, punctele 16 și 17 din prezentele concluzii.

30 — A se vedea, mai sus, punctele 11-13 din prezentele concluzii, care prezintă în mod detaliat istoricul legislativ.

31 — Hotărârea Metallgesellschaft și alții, citată la nota de subsol 25, punctul 86.

32 — Articolul 4 alineatul (2). Nu este exclus ca legislația Uniunii de reglementare a unui anumit sector să fie astfel concepută încât să conțină dispoziții specifice cu privire la recuperarea dobânzilor aferente unor sume principale plătite nejustificat. Însă în prezenta cauză situația este diferită.

alineatul (1) (precum momentul de la care începe să curgă) trebuie, așadar, să îndeplinească cerințele referitoare la securitatea juridică [33]. În plus, normele naționale nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele care privesc cereri asemănătoare de drept intern (principiul echivalenței) și nu trebuie să fie organizate astfel încât să facă obținerea reparării prejudiciului practic imposibilă sau excesiv de dificilă (principiul efectivității) [34].

79. Curtea de Conturi Europeană (denumită în continuare „Curtea de Conturi") a publicat recent un raport special intitulat „Recuperarea plăților efectuate în mod necuvenit în cadrul politicii agricole comune" [35]. Curtea de Conturi constată că aplicarea dobânzii pentru creanțe care se nasc în urma săvârșirii unei abateri nu este pe deplin armonizată și că cea mai mare parte a măsurilor (precum rata la care trebuie să se calculeze dobânda) țin de legislația națională [36]. În consecință, Curtea de Conturi recomandă introducerea la nivelul Uniunii a unor norme exprese privind urmărirea creanțelor din dobânzi în vederea protejării efective a intereselor financiare ale Uniunii Europene.

80. Curtea a admis încă din 1970 că normele privind termenele de prescriere a acțiunilor trebuie stabilite anterior și trebuie să îndeplinească cerințele securității juridice [37].

81. Ca aspect de logică procedurală, normele de stabilire a termenelor de prescripție trebuie să facă parte dintr-un set de măsuri care include durata termenului de prescripție, criterii de stabilire a datei de la care începe să curgă termenul de prescripție, evenimentele care determină întreruperea sau suspendarea acestui termen și rata (ratele) dobânzilor aplicabile. La elaborarea acestui set de măsuri trebuie să se ia în considerare interesele autorităților competente ale statelor membre și cele ale agenților economici, precum și rolul de supraveghere al Comisiei în protejarea intereselor financiare ale Uniunii.

82. Ne-am exprimat opinia conform căreia articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95 poate fi interpretat în sensul că instituie un termen de prescripție de patru ani în privința creanțelor din dobânzi [38]. Din aceasta nu rezultă însă că Curtea ar trebui să urmărească instituirea unui „statut al termenelor de prescripție" complet în privința dobânzilor, interpretând termeni care în mod clar nu se găsesc în cuprinsul textului. O astfel de abordare ar fi contrară principiului securității juridice. Este posibil ca legiuitorul Uniunii să dorească să analizeze dacă este necesar să adopte norme armonizate detaliate privind aplicarea acestui termen de prescripție de patru ani pentru urmărirea creanțelor din dobânzi. În prezent, nu există astfel de norme la nivelul Uniunii.

A doua întrebare

83. Instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă, atunci când se calculează durata unui termen de prescripție național în sensul articolului 3 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2988/95, este necesar să se ia în considerare factori precum amânarea datei de la care începe să curgă acest termen.

84. Instanța națională consideră că, în ceea ce privește a doua întrebare, prezintă relevanță numai anii 1999 și 2000. Aceasta consideră că anii 2001 și 2002 intră sub incidența dispozițiilor naționale modificate privind creanțele din dobânzi, cărora li se aplică un termen de prescripție mai scurt, de trei ani [39]. Însă anii 1999 și 2000 ar fi reglementați în mod direct de Regulamentul nr. 2988/95, care prevede un termen de prescripție de patru ani [40].

33 — A se vedea Hotărârea din 11 iulie 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Rec., p. I-6325, punctul 39 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea, mai jos, punctul 80 din prezentele concluzii.

34 — A se vedea Hotărârea din 24 martie 2009, Danske Slagterier (C-445/06, Rep., p. I-2119, punctul 31 și jurisprudența citată).

35 — Raportul special nr. 8/2011 (disponibil la adresa www.eca.europa.eu).

36 — A se vedea punctul 33 din Raportul special nr. 8/2011.

37 — Hotărârea din 15 iulie 1970, ACF Chemiefarma/Comisia (41/69, Rec., p. 661, punctele 19 și 20).

38 — A se vedea, mai sus, punctul 73 din prezentele concluzii.

39 — A se vedea, mai sus, punctul 22 din prezentele concluzii.

40 — A se vedea, mai sus, punctul 7 din prezentele concluzii.

85. Instanța națională precizează că, dacă dobânzilor aferente anului 1999 li s-ar aplica Regulamentul nr. 2988/95, partea din cerere aferentă perioadei cuprinse între 1 ianuarie și 30 ianuarie 1999 ar fi prescrisă, întrucât solicitarea dobânzilor era posibilă numai după adoptarea deciziilor principale, la 30 ianuarie 2003 [41]. Însă, dacă situația ar fi reglementată de dreptul național, termenul de prescripție ar exclude timpul scurs înainte de 31 decembrie 1999, întrucât, potrivit normei naționale, data de la care începe să curgă termenul de prescripție este amânată până la sfârșitul anului calendaristic în care s-a născut creanța [42].

86. Ambele părți din acțiunea principală consideră că este necesar ca, în orice comparație cu termenul de prescripție de patru ani prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95, să se ia în considerare și alți factori în afara duratei specificate a termenului de prescripție prevăzut la nivel național.

87. Comisia afirmă că Regulamentul nr. 2988/95 nu conține nicio dispoziție specifică privind calculul termenelor și al termenelor de prescripție. În consecință, ar trebui să se aplice prin analogie articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1182/71, care ar trebui coroborat cu Regulamentul nr. 2988/95. În sfârșit, în ceea ce privește comparația dintre termenele de prescripție aplicabile creanțelor din dobânzi în sensul articolului 3 alineatul (3), orice termen mai lung de patru ani trebuie să îndeplinească cerințele securității juridice.

88. Achiesăm la observațiile Comisiei în ceea ce privește necesitatea aplicării Regulamentului nr. 1182/71, întrucât Regulamentul nr. 2988/95 nu prevede modul în care trebuie calculate termenele de prescripție.

89. Alături de dispoziția privind termenul de patru ani prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95 se aplică și normele naționale prin care se amână data de la care începe să curgă termenul de prescripție până la sfârșitul anului calendaristic în care a luat naștere creanța?

90. Din răspunsul nostru la prima întrebare rezultă că, în opinia noastră, termenul de prescripție aplicabil creanțelor din dobânzi este de patru ani, astfel cum este prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95. În plus, întrucât dispoziția este direct aplicabilă, rezultă în mod necesar că un termen de prescripție mai scurt, de trei ani, nu este compatibil cu regulamentul [43].

91. Este de competența instanțelor naționale să stabilească modul în care se aplică termenul de prescripție direct aplicabil, de patru ani, în cazul creanțelor din dobânzi aferente anilor 2000 și 2001.

92. Observăm că Curtea s-a pronunțat în sensul că articolul 3 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2988/95 acordă statelor membre o largă putere de apreciere cu privire la stabilirea unor termene de prescripție *mai lungi* în caz de abatere care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii [44].

93. Cu toate acestea, măsurile adoptate și aplicate de statele membre pentru a combate frauda împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene trebuie să respecte principiile generale de drept al Uniunii în acest domeniu. Normele privind termenele de prescripție trebuie să îndeplinească în special funcția de asigurare a securității juridice [45].

41 — A se vedea, mai sus, punctul 29 din prezentele concluzii.

42 — A se vedea, mai sus, punctul 22 din prezentele concluzii.

43 — Hotărârea Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb și alții, citată la nota de subsol 23, punctele 27 și 28, și Hotărârea Ze Fu Fleischhandel și alții, citată la nota de subsol 22, punctul 24.

44 — Hotărârea Corman, citată la nota de subsol 25, punctul 54.

45 — Hotărârea Ze Fu Fleischhandel și alții, citată la nota de subsol 22, punctele 30 și 32 și jurisprudența citată.

94. În consecință, în sensul articolului 3 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2988/95, trebuie luate în considerare normele naționale care extind durata termenului de prescripție în orice comparație cu termenul de prescripție general de patru ani prevăzut la articolul 3 alineatul (1) în vederea stabilirii duratei termenului de prescripție aplicabil creanțelor din dobânzi.

A treia întrebare

95. A treia întrebare adresată de instanța națională are două părți.

96. Prin intermediul primei părți a întrebării sale, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă, în cazul creanțelor din dobânzi, termenul de prescripție începe să curgă din momentul săvârșirii abaterii [articolul 3 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 2988/95], respectiv din momentul încetării săvârșirii abaterii continue sau repetate [articolul 3 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2988/95], și cum este influențat acest lucru dacă creanțele din dobânzi prevăzute de dreptul național se nasc abia mai târziu, de exemplu, după soluționarea acțiunii privind abaterea.

97. Pfeifer susține că, în cazul dobânzilor, termenul de prescripție începe să curgă din momentul în care autoritățile competente solicită creanța principală. Bundesanstalt consideră că, în cazul creanțelor din dobânzi, momentul în care începe să curgă termenul de prescripție este reglementat de dreptul național. Comisia susține că termenul de prescripție începe să curgă din momentul în care a fost săvârșită abaterea.

98. Din răspunsul în scris formulat de Bundesanstalt la întrebările adresate de Curte înțelegem că natura abaterii – indiferent dacă este continuă sau repetată – este încă în litigiu în acțiunea principală. Așadar, instanța de trimitere nu a stabilit încă dacă abaterea intră în domeniul de aplicare al primului sau al celui de al doilea paragraf al articolului 3 alineatul (1).

99. Considerăm că rezolvarea acestei probleme reprezintă totuși primul pas necesar pentru a stabili momentul în care începe să curgă termenul de prescripție în cazul creanțelor din dobânzi.

100. Curtea a statuat în Hotărârea Vonk Dairy Products BV[46] că o abatere este continuă sau repetată atunci când este comisă de un operator comunitar care obține avantaje economice dintr-un ansamblu de operațiuni similare care încalcă aceeași dispoziție de drept comunitar. Revine instanței de trimitere să verifice, ținând cont de această condiție, dacă faptele aflate la originea acțiunii principale întrunesc elementele constitutive ale unei abateri continue sau repetate[47].

101. În ceea ce privește momentul din care începe să curgă termenul de prescripție, modul de formulare a articolului 3 alineatul (1) [care se referă la momentul în care a fost săvârșită abaterea de la articolul 1 alineatul (1)] se concentrează mai degrabă asupra abaterii înseși decât asupra oricărei creanțe accesorii din dobânzi. Nu există nicio dispoziție care să indice momentul în care începe să curgă termenul de prescripție în cazul creanțelor din dobânzi. Adăugăm că nu întotdeauna este posibil ca suma principală (și anume avantajul nejustificat) să fie cuantificată încă din momentul săvârșirii abaterii[48]. În astfel de împrejurări, este de asemenea imposibil să se cuantifice orice creanță accesorie din dobânzi.

46 — Hotărârea din 11 ianuarie 2007 (C-279/05, Rep., p. I-239, punctul 41).

47 — Hotărârea Vonk Dairy Products BV, citată la nota de subsol 45, punctul 43.

48 — Abaterea este definită la articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95 drept o încălcare a unei dispoziții de drept comunitar de către un agent economic. Totuși, nu toate abaterile de acest fel dau naștere imediat, în momentul săvârșirii lor, unor creanțe lichide. A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 21 decembrie 2011, Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales/Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, Rep., p. I-14081 (desfășurarea nelegală a unei proceduri de acordare a contractelor publice).

102. În lipsa unei dispoziții exprese de drept al Uniunii, acest aspect trebuie reglementat de normele naționale. Dacă legiuitorul Uniunii va considera că este necesar să armonizeze momentul în care începe să curgă termenul de prescripție în cazul creanțelor din dobânzi, acesta va acționa probabil în acest sens.

103. În consecință, instanța națională trebuie să stabilească în primul rând dacă se aplică primul sau al doilea paragraf al articolului 3 alineatul (1). În continuare, aceasta ar trebui să aplice normele naționale pentru a stabili momentul în care începe să curgă termenul de prescripție în cazul dobânzilor. Aceste norme trebuie aplicate într-un mod care ia în considerare natura accesorie a creanțelor din dobânzi, în măsura în care creanțele din dobânzi nu pot fi calculate înainte de stabilirea sumei principale.

104. Prin intermediul părții a doua a celei de treia întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească momentul în care începe să curgă termenul de prescripție pentru creanțele din dobânzi în cazul abaterilor continue sau repetate [articolul 3 alineatul (1) al doilea paragraf)].

105. Comisia consideră că, în cazul creanțelor din dobânzi, termenul de prescripție începe să curgă înainte de încetarea acestor abateri și că acesta este amânat până la încetarea abaterii continue sau repetate.

106. Răspunsul nostru la prima parte a celei de a treia întrebări se aplică *mutatis mutandis* în cazul urmăririi dobânzilor pentru abaterile continue sau repetate. Considerăm că Regulamentul nr. 2988/95 nu precizează care este momentul în care începe să curgă termenul de prescripție în cazul creanțelor din dobânzi. În consecință, statele membre își păstrează posibilitatea de a aplica normele naționale pentru a stabili momentul în care începe să curgă termenul de prescripție în cazul acestor creanțe.

A patra întrebare

107. Prin intermediul ultimei sale întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească în ce măsură deciziile principale și stabilirea obligației de plată a dobânzilor (din 30 ianuarie 2003) întrerup termenul de prescripție prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95.

108. Instanța de trimitere observă că deciziile principale întrerup termenul de prescripție atât în cazul creanței principale, cât și în cazul creanței din dobânzi. După adoptarea deciziilor principale a început să curgă un nou termen de prescripție, care a expirat la 31 ianuarie 2007. Așadar, la adoptarea primei decizii de stabilire a dobânzilor, din 13 aprilie 2007, creanța din dobânzi ar fi fost deja prescrisă [49].

109. Pe de altă parte, instanța de trimitere consideră că deciziile principale au stabilit și obligația de plată a dobânzilor. Astfel, aceasta solicită să se stabilească dacă procedurile judiciare (sau cercetarea) în curs privind suma principală pot întrerupe termenul de prescripție al creanțelor din dobânzi.

110. Bundesanstalt susține că termenul de prescripție este suspendat atât timp cât deciziile autorităților competente rămân în litigiu.

111. Pfeifer distinge între suma principală și creanța din dobânzi. Aceasta consideră că doar deciziile autorităților competente care privesc creanțele din dobânzi pot constitui acte de întrerupere în cazul acestor creanțe. Deciziile din 30 ianuarie 2003 se refereau doar la suma principală. Prin urmare, acestea nu ar putea întrerupe termenul de prescripție în cazul creanțelor din dobânzi în sensul articolului 3 din Regulamentul nr. 2988/95. Rezultă că termenul de prescripție de patru ani pentru anumite dobânzi datorate expirase deja în momentul în care a fost adoptată decizia de stabilire a dobânzilor.

49 — A se vedea, mai sus, punctul 34 din prezentele concluzii.

112. Comisia consideră că articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95 (care prevede că termenul de aplicare a deciziei prin care se instituie o *sancțiune* administrativă este de trei ani) se aplică prin analogie *măsurilor* administrative [50], de îndată ce autoritățile competente comunică decizia de retragere a avantajului obținut nejustificat. Comisia susține de asemenea că problema întreruperii sau a suspendării termenului de prescripție este guvernată de dreptul național.

113. Considerăm că articolul 3 alineatul (1) al treilea paragraf prima teză poate fi interpretat numai în sensul că face trimitere la termenul de prescripție de patru ani prevăzut la articolul 3 alineatul (1) primul paragraf. În consecință, dacă se aplică termenul de patru ani, acesta este întrerupt numai de acte care intră în domeniul de aplicare al articolului 3 alineatul (1) al treilea paragraf.

114. Actele unei autorități competente aduse la cunoștința debitorului, cu privire la cercetarea sau la urmărirea în justiție în legătură cu o acțiune principală, întrerup și acțiunea privind o creanță accesorie din dobânzi?

115. Observăm că Bundesanstalt a respins contestația inițială formulată de Pfeifer împotriva deciziilor principale, însă, prin decizia din 10 octombrie 2006, a redus totuși cuantumul sumei principale datorate [51]. Această decizie era un act al autorității competente, adus la cunoștința persoanei în cauză și care privea cercetarea sau urmărirea în justiție a unei abateri, în sensul articolului 3 alineatul (1) al treilea paragraf din Regulamentul nr. 2988/95.

116. Termenul de prescripție începe să curgă din nou după fiecare act de întrerupere [52]. În consecință, ca urmare a acestei decizii, termenul de prescripție a început să curgă din nou în cazul sumelor principale. Întrucât creanța din dobânzi are un caracter accesoriu, efectul de întrerupere al deciziei adoptate la 10 octombrie 2006 cu privire la sumele principale ar trebui în principiu să influențeze și termenul de prescripție al creanței din dobânzi. Cu toate acestea, instanța națională mai trebuie să stabilească dacă abaterea din prezenta cauză a fost continuă sau repetată [53], această constatare fiind un element esențial pentru stabilirea modului în care decizia din 10 octombrie 2006 influențează termenul de prescripție în cazul creanțelor din dobânzi. Nu credem că Curtea poate analiza mai mult această problemă.

117. Instanța națională afirmă în continuare că deciziile principale, care fac obiectul unor proceduri judiciare (ca urmare a acțiunilor formulate de Pfeifer), nu sunt încă definitive și executorii. În aceste împrejurări, instanța națională solicită să se stabilească data la care se termină perioada de întrerupere în sensul Regulamentului nr. 2988/95.

118. Punctul de plecare pentru a răspunde la întrebarea instanței naționale este de asemenea natura accesorie a creanțelor din dobânzi [54].

119. Dacă sunt inițiate proceduri judiciare împotriva deciziilor principale (care stau la baza creanței din dobânzi), autoritățile competente nu pot ști dacă există o creanță din dobânzi decât în momentul finalizării acestor proceduri. În aceste împrejurări, decizia autorităților competente de a susține acțiunea este elementul care constituie un „act […] adus la cunoștința persoanei în cauză, cu privire la […] urmărirea în justiție a abaterii respective”, în sensul articolului 3 alineatul (1) al treilea paragraf.

50 — A se vedea, mai sus, punctul 7 din prezentele concluzii.

51 — A se vedea, mai sus, punctul 30 din prezentele concluzii.

52 — Hotărârea din 28 octombrie 2010, SGS Belgium și alții (C-367/09, Rep., p. I-10761, punctul 67).

53 — A se vedea, mai sus, punctul 99 din prezentele concluzii.

54 — A se vedea, mai sus, punctul 51 din prezentele concluzii.

120. În cazul în care, după finalizarea procedurilor judiciare, se constată încă existența unei creanțe, autoritățile competente vor putea să comunice debitorului informațiile relevante (fie prin confirmarea creanței, fie prin revizuirea cuantumului acesteia conform deciziei definitive). Abia în acest moment devine certă creanța accesorie din dobânzi.

121. În sensul articolului 3 alineatul (1) al treilea paragraf, urmărirea în justiție referitoare la decizia principală întrerupe termenul de prescripție al oricărei creanțe accesorii din dobânzi dacă acesta a început să curgă.

122. Termenele de prescripție trebuie să asigure de asemenea securitatea juridică [55]. Părțile interesate – agentul economic și autoritățile naționale competente – pot cunoaște doar după finalizarea oricărei proceduri judiciare (sau cercetări oficiale) dacă, în primul rând, există o obligație și, în al doilea rând, pe cale de consecință, că a început să curgă termenul pentru urmărirea oricărei creanțe accesorii din dobânzi permisă de dreptul național [56].

123. În consecință, considerăm că, potrivit articolului 3 alineatul (1) al treilea paragraf din Regulamentul nr. 2988/95, termenul de prescripție este întrerupt până la pronunțarea unei soluții definitive în cadrul oricărei proceduri judiciare împotriva deciziilor principale în cazul în care aceste decizii stabilesc însăși obligația de plată a dobânzii.

Concluzie

124. În concluzie, considerăm că răspunsul Curții la întrebările adresate de Bundesverwaltungsgericht trebuie să fie următorul:

„1) Atunci când se obține un avantaj nejustificat ca urmare a săvârșirii unei abateri, termenul de prescripție aplicabil creanțelor din dobânzi stabilite în temeiul dreptului național este termenul de patru ani prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene.

2) În sensul articolului 3 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2988/95, trebuie luate în considerare normele naționale care extind durata termenului de prescripție în orice comparație cu termenul de prescripție general de patru ani prevăzut la articolul 3 alineatul (1) în vederea stabilirii duratei termenului de prescripție aplicabil creanțelor din dobânzi.

3) Întrucât Regulamentul nr. 2988/95 nu definește momentul de la care începe să curgă termenul de prescripție al creanțelor din dobânzi în cazul abaterilor care intră fie în domeniul de aplicare al primului paragraf, fie în cel al celui de al doilea paragraf ale articolului 3 alineatul (1), statele membre își păstrează posibilitatea de a aplica normele naționale pentru a stabili momentul în care începe să curgă termenul de prescripție în cazul acestor creanțe.

4) În sensul articolului 3 alineatul (1) al treilea paragraf din Regulamentul nr. 2988/95, termenul de prescripție este întrerupt până la pronunțarea unei soluții definitive în cadrul oricărei proceduri judiciare împotriva deciziilor principale în cazul în care aceste decizii stabilesc însăși obligația de plată a dobânzii.”

55 — Hotărârea SGS Belgium și alții, citată la nota de subsol 51, punctul 68.

56 — A se vedea, mai sus, punctele 80 și 82 din prezentele concluzii.