Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 8. september 2016 [1]

Sag C-584/15

Glencore Céréales France
mod
Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af tribunal administratif de Melun
(forvaltningsdomstolen i Melun, Frankrig))

»Tilbagebetaling af uberettiget udbetalt støtte — påløbne renter — forældelsesfrist — fristens begyndelsestidspunkt — afbrydelse af fristen — maksimal frist«

1. Forældelse er et af de klassiske retsbegreber, som har modstået tidens gang. Det var uden tvivl derfor, at Karl Friedrich von Savigny helt tilbage i 1841 udtalte, at begrebet repræsenterede »en af de vigtigste og mest gavnlige retsinstitutioner« [2]. I lyset af den foreliggende sags omstændigheder kunne det tilføjes, at det samtidig er en af de vanskeligst anvendelige retsinstitutioner.

2. Virksomheden Glencore Céréales France (herefter »Glencore«) blev pålagt at tilbagebetale uberettiget udbetalt eksportstøtte til den kompetente franske myndighed på området. Da den pågældende myndighed efterfølgende krævede betaling af renter af det beløb, der var genstand for tilbagebetalingen, nedlagde Glencore påstand om forældelse, idet virksomheden navnlig gjorde gældende, at rentebeløbet ikke fremgik af kravet om betaling af hovedfordringen.

3. Eftersom eksportstøtten hidrørte fra EU-midler, har tvisten betydning for Unionens finansielle interesser, der er omhandlet i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 [3], som indeholder de horisontale retsforskrifter for bekæmpelse af svig. Den præjudicielle forespørgsel giver anledning til at supplere den allerede omfattende retspraksis vedrørende andre aspekter af denne lovtekst, i dette tilfælde med hensyn til rentekrav.

1 — Originalsprog: spansk.

2 — »Die Klagverjährung gehört unter die wichtigsten und wohlthätigsten Rechtsinstitute«, i *System des heutigen römischen Rechts*, bind 5, Berlin, 1841, s. 272.

3 — Rådets forordning af 18.12.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT 1995, L 312, s. 1).

I – **Retsforskrifter**

A – *EU-retten*

Forordning nr. 2988/95

4. Fjerde og femte betragtning har følgende affattelse:

»[F]or at gøre bekæmpelsen af svig, der skader Fællesskabernes finansielle interesser, mere effektiv er det nødvendigt at indføre et fælles regelsæt for alle områder af fællesskabspolitikken.

[D]e handlinger, der betragtes som uregelmæssigheder, samt de administrative foranstaltninger og sanktioner i den forbindelse fastsættes i retsreglerne på de enkelte områder i overensstemmelse med denne forordning.«

5. Det anføres i niende betragtning:

»[F]ællesskabsforanstaltninger og -sanktioner truffet i forbindelse med gennemførelsen af målene i den fælles landbrugspolitik udgør en integrerende del af støtteordningerne; de har deres egen målsætning […]; effektiviteten skal sikres ved, at fællesskabsreglerne får umiddelbar virkning […]«

6. Det bestemmes i artikel 1, under overskriften »Generelle principper«:

»1. Med henblik på beskyttelse af [Unionens] finansielle interesser vedtages der generelle regler […] for administrative foranstaltninger og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende fællesskabsretten.

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

7. Følgende bestemmes i artikel 3:

»1. Forældelsesfristen for retsforfølgning er fire år fra det tidspunkt, hvor den i artikel 1, stk. 1, omhandlede uregelmæssighed fandt sted. […]

Hvad angår vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder regnes forældelsesfristen fra den dag, da uregelmæssigheden er ophørt. […]

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

Forældelsen indtræder dog senest den dag, da en frist, der er dobbelt så lang som forældelsesfristen, udløber, uden at den kompetente myndighed har pålagt en sanktion, undtagen i de tilfælde, hvor den administrative procedure er suspenderet i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1.

2. Fristen for fuldbyrdelse af afgørelsen om pålæggelse af den administrative sanktion er tre år. […]

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

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

8. I artikel 4 bestemmes:

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

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

[…]

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

[…]«

Sektorspecifik lovgivning

a) Eksportrestitutioner for landbrugsprodukter

9. Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter[4] blev ophævet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 800/1999 af 15. april 1999[5], men finder anvendelse ratione temporis på omstændighederne i hovedsagen i den ved forordning (EF) nr. 495/97 ændrede udgave[6].

10. Følgende bestemmes i artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 3665/87:

»[…] når der uretmæssigt udbetales en restitution, [skal modtageren] tilbagebetale de uretmæssigt modtagne beløb, inklusive eventuelle sanktionsbeløb ifølge stk. 1, første afsnit, forhøjet med en rente, der beregnes på grundlag af den periode, der er forløbet mellem betalingen og tilbagebetalingen. Dog gælder det

[…]

b) at hvis sikkerheden allerede er blevet frigivet, skal modtageren betale et beløb svarende til den sikkerhed, der ville være blevet inddraget, forhøjet med en rente, der beregnes for perioden fra frigivelsesdatoen til dagen før betalingsdatoen.

[…]«

4 — EFT L 351, s. 1.

5 — Med stort set samme titel (EFT 1999, L 102, s. 11).

6 — Kommissionens forordning af 18.3.1997 om ændring af forordning (EØF) nr. 3665/87 og af forordning (EØF) nr. 3719/88 om fælles gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsprodukter (EFT 1997, L 77, s. 12).

b) Kontrol med produkter fra intervention

11. Selv om Kommissionens forordning (EØF) nr. 3002/92 af 16. oktober 1992 om fælles gennemførelsesbestemmelser for kontrol med anvendelse af og/eller bestemmelse for produkter fra intervention[7] blev ophævet og erstattet af Kommissionens forordning (EF) nr. 1130/2009 af 24. november 2009[8] med samme titel, finder den imidlertid fortsat anvendelse ratione temporis på omstændighederne i hovedsagen i den ved Kommissionens forordning (EF) nr. 770/96 af 26. april 1996 ændrede udgave[9].

12. Det bestemmes i artikel 5a, stk. 1, i forordning nr. 3002/92:

»1. Hvis det efter hel eller delvis frigivelse af den sikkerhed, der er nævnt i artikel 5, konstateres, at alle eller en del af produkterne ikke er anvendt som foreskrevet og/eller ikke har nået den fastsatte bestemmelse, anmoder myndighederne i medlemsstaten […] den pågældende erhvervsdrivende om at betale et beløb svarende til den sikkerhedsstillelse, der ville være blevet inddraget, hvis der var blevet taget hensyn til den manglende opfyldelse af forpligtelserne inden frigivelsen af sikkerheden. Dette beløb forhøjes med renter, der beregnes fra datoen for frigivelsen til dagen forud for betalingen.

Myndighedernes modtagelse af det beløb, der er nævnt i det foregående afsnit, opvejer den økonomiske fordel, der uretmæssigt er blevet indrømmet.«

B – *Fransk civilret*

13. Ved lov nr. 2008-561 af 17. juni 2008[10] blev der indført en ny ordning for almindelig forældelse i civillovbogens artikel 2224, hvorefter:

»Alle søgsmål vedrørende personlige og tinglige rettigheder forældes efter fem år regnet fra det tidspunkt, hvor den berettigede får eller burde få kendskab til de forhold, der giver den pågældende grundlag for at fremsætte sit krav.«

II – **Tvistens faktiske omstændigheder**

14. Den 26. maj 1999 modtog selskabet Glencore et certifikat, hvorved det fik tilladelse til at udføre 3 300 ton maltbyg i løs vægt med EF-restitutioner.

15. Da der under en kontrol foretaget af toldvæsenet blev konstateret uregelmæssigheder i forbindelse med lastning af kornet på skibe med henblik på udførsel heraf, udstedte Office national interprofessionnel des céréales[11] en opkrævning til Glencore på 93 933,85 EUR, hvilket blev meddelt den 25. februar 2004[12].

16. I tiden maj-september 2000 undertegnede Glencore udførselsangivelser vedrørende 43 630,130 ton blød hvede fra intervention.

7 — EFT 1992, L 301, s. 17.

8 — EUT 2009, L 305) , s. 5.

9 — EFT 1996, L 104, s. 13.

10 — Loi portant réforme de la prescription en matière civile (JORF nr. 141 af 18.6.2008, s. 9856) (lov om ændring af den civilretlige forældelse).

11 — Det nationale fælleskontor for korn, som i dag er integreret i FranceAgriMer, var den offentlige myndighed, som havde til opgave at fremme koordineringen mellem landbrugs- og skovbrugssektoren, at sikre kendskabet til markederne og organiseringen heraf samt at administrere den offentlige nationale støtte og EU-støtten.

12 — Af dette beløb udgjorde 60 026,91 EUR tilbagebetaling af eksportrestitutioner, 30 013,46 EUR en sanktion svarende til 50% af restitutionen og 3 893,48 EUR en bødestraf på 15%.

17. Toldvæsenet konstaterede uregelmæssigheder i forbindelse med opbevaringen af kornet inden udførslen, hvorfor Office national interprofessionnel des céréales den 30. november 2005 udstedte tre opkrævninger på henholdsvis 113 685,40 EUR, 22 285,60 EUR og 934 598,28 EUR. Glencore fik besked om opkrævningerne ved skrivelse af 5. januar 2006.

18. Efter ved domstolene forgæves at have anfægtet af de opkrævninger, hvorved selskabet blev pålagt at tilbagebetale den EF-eksportstøtte, som var blevet modtaget med urette, betalte Glencore de opkrævede beløb den 6. april 2010 (for så vidt angik eksportstøtten til maltbyg) og den 27. september 2010 (for så vidt angik eksportstøtten til hvede).

19. Den 16. april 2013 krævede FranceAgriMer [13], at Glencore betalte et beløb på 289 569,05 EUR i rente af den uberettiget modtagne støtte [14]. Denne afgørelse var vedlagt en ny opkrævning af 12. april 2013 angående dette beløb, hvilket blev meddelt ved skrivelse af 16. april 2013.

20. Glencore begærede annullation af afgørelserne af 16. april 2013 og af opkrævningen af 12. april 2013 for den forelæggende ret, idet selskabet – for så vidt angår EU-retten – gjorde gældende, at renterne var forældede i medfør af artikel 3, stk. 1, første og fjerde afsnit, i forordning nr. 2988/95.

III – **De forelagte spørgsmål**

21. Som følge af behovet for at fortolke artikel 3 i forordning nr. 2988/95 har tribunal administratif de Melun (forvaltningsdomstolen i Melun, Frankrig) besluttet at forelægge Domstolen følgende spørgsmål med henblik på præjudiciel afgørelse:

»1) Kan det af ordlyden af [dom] af 9. marts 2012 i sag C-564/10, […] Pfeifer & Langen […] udledes, at artikel 3 i forordning nr. 2988/95, hvorved der fastsættes en [EU-]retlig forældelsesordning, finder anvendelse på foranstaltninger vedrørende betaling af renter, der skyldes i henhold til artikel 52 i forordning […] nr. 800/1999 og artikel 5a i forordning […] nr. 770/96?

2) Skal kravet på renter betragtes som en følge af en »vedvarende eller gentagen« uregelmæssighed, der ophører på det tidspunkt, hvor hovedfordringen betales, således at forældelsesfristen for disse først regnes fra dette tidspunkt?

3) Såfremt spørgsmål 2 besvares benægtende, skal forældelsesfristen da regnes fra det tidspunkt, hvor den uregelmæssighed, der begrundede hovedfordringen, fandt sted, eller kan den først regnes fra den dag, hvor støtten blev betalt, eller sikkerheden blev frigivet, svarende til det tidspunkt, fra hvilket de nævnte renter beregnes?

4) Må det antages, at enhver handling, hvorved forældelsesfristen afbrydes for så vidt angår hovedfordringen i relation til anvendelsen af forældelsesreglerne i forordning nr. 2988/95, ligeledes afbryder forældelsesfristen for så vidt angår renterne, selv om disse ikke er nævnt i de handlinger, der afbrød forældelsesfristen for hovedfordringen?

5) Indtræder der forældelse, når den maksimale frist, der fremgår af artikel 3, stk. 1, fjerde afsnit, i forordning nr. 2988/95, er udløbet, såfremt betalingsorganet inden for denne frist kræver den uberettiget udbetalte støtte tilbagebetalt uden samtidig at kræve, at der betales renter?

13 — »Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer«, som er indtrådt i Office national interprofessionnel des céréales' rettigheder (jf. fodnote 11 i dette forslag til afgørelse).

14 — Heraf udgjorde 263 503,05 EUR renter af støtten til udførsel af blød hvede, mens 26 066 EUR udgjorde renter af støtten til udførsel af maltbyg.

6) [Er] den almindelige forældelsesfrist på fem år, der i henhold til lov nr. 2008-561 af 17. juni 2008 blev indført i national ret ved artikel 2224 i code civil, for så vidt angår forældelse, der endnu ikke er indtrådt på datoen for lovens ikrafttræden, [trådt] i stedet for forældelsesfristen på fire år i henhold til forordning nr. 2988/95 ved anvendelse af undtagelsen i forordningens artikel 3, stk. 3?«

IV – **Retsforhandlingerne ved Domstolen**

22. Forelæggelsesafgørelsen blev modtaget på Domstolens Justitskontor den 11. november 2015.

23. Glencore, den franske regering og Europa-Kommissionen har indleveret skriftlige indlæg inden for den frist, der er fastsat i artikel 23, stk. 2, i Domstolens statut, og har deltaget i retsmødet, der blev afholdt den 9. juni 2016.

V – **Bedømmelse**

A – *Indledende betragtninger*

24. Jeg finder det hensigtsmæssigt at foretage en indledende præcisering, som kan bidrage til en bedre forståelse af den knap så vellykkede affattelse af den bestemmelse, der er genstand for den foreliggende tvist, nærmere bestemt artikel 3 i forordning nr. 2988/95. Anvendelsen af udtrykket »forældelsesfrist for retsforfølgning« [15] i første afsnit af bestemmelsens stk. 1 kan virke vildledende. Der er ikke, sådan som det ellers kunne se ud, tale om en forældelsesfrist for »retsforfølgning« som sådan [16], men derimod en frist til at udøve retten (i dette tilfælde myndighedens ret) til at kræve tilbagebetaling af de beløb, der uberettiget er blevet udbetalt til det selskab, der modtager EU-midler.

25. Præklusive frister er så at sige en måde, hvorpå rettigheder (eller søgsmål, om man vil, eftersom disse blot udgør rettighedernes processuelle variant) forældes på grund af passivitet fra rettighedshaverens side i et vist tidsrum. I henhold til artikel 3 i forordning nr. 2988/95 har myndigheden en frist på maksimalt fire år (med mulighed for afbrydelse) fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden blev begået, til at kræve tilbagebetalt de beløb, som den erhvervsdrivende har modtaget med urette. Det er netop retten til at kræve denne tilbagebetaling, som udløber, hvis den som nævnt ikke udøves, inden der er forløbet fire år.

26. Det vil ligeledes være hensigtsmæssigt at fremsætte en anden betragtning. Eftersom den kompetente myndighed således har fire år til at reagere på den angiveligt begåede uregelmæssighed, kan dens indgriben enten a) afbryde fristen ved en hvilken som helst undersøgelseshandling i sagen, som med tilstrækkelig præcision definerer de transaktioner, som mistankerne om uregelmæssigheder vedrører [17], og med en »sidste« frist på otte år til at træffe en afgørelse [18], eller b) føre til en afgørelse eller beslutning om en administrativ foranstaltning som omhandlet i artikel 4 eller om en af de sanktioner, der er omhandlet i artikel 5 i forordning nr. 2988/95.

15 — Endvidere er den sidstnævnte term tvetydig i samtlige af de konsulterede sprogversioner (»poursuites« i den franske udgave, »proceedings« i den engelske, »Verfolgung« i den tyske, »azioni giudiziarie« i den italienske, »vervolging« i den nederlandske, »procedimento« i den portugisiske samt »vidta åtgärder« i den svenske), og det ville muligvis være på sin plads at udskifte den med en anden term, der stemmer bedre overens med den administrative kontekst, som forordningen indgår i.

16 — Procedurer (eller retsforfølgning) er ikke underlagt forældelsesfrister, men derimod præklusionsfrister.

17 — Dom af 11.6.2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, herefter »dommen i sagen Pfeifer & Langen II«, EU:C:2015:381, præmis 46).

18 — Ved dom af 3.9.2015, Sodiaal International (C-383/14, EU:C:2015:541, præmis 26) blev anvendelsesområdet for den »sidste« forældelsesfrist på otte år i artikel 3, stk. 1, fjerde afsnit, udvidet til også at gælde for administrative foranstaltninger som omhandlet i samme forordnings artikel 4.

27. Min tredje og sidste indledende betragtning omhandler et forhold, som blev diskuteret under retsmødet, og som kan have betydning for tvistens løsning, selv om det ikke fremgår af forelæggelsesafgørelsen: Den franske regering bekræftede uden omsvøb, at det frem til 2010 havde været praksis hos dens myndigheder ikke at opkræve renter i tilfælde af tilbagebetaling af denne form for EF-støtte [19].

B – *Det første præjudicielle spørgsmål*

1. Parternes bemærkninger

28. De tre parter, der har indleveret skriftlige indlæg, er alle enige om, at det første præjudicielle spørgsmål bør besvares bekræftende.

29. Glencore og den franske regering er af den opfattelse, at Domstolen i Pfeifer & Langen-dommen [20] – implicit, om end af nødvendige årsager – medgav [21], at når renterne følger af to EU-retlige bestemmelser [22], finder den i forordning nr. 2988/95 fastsatte forældelsesfrist anvendelse på inddrivelsen af de renter, der er opstået i anledning af hovedkravet.

30. Efter Kommissionens opfattelse fremgår det af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 2988/95, at kravet om renter er en af de administrative foranstaltninger, der kan anvendes til at forfølge en uregelmæssighed. Betalingen heraf er udtrykkeligt foreskrevet i den afledte EU-ret og har betydning for Unionens finansielle interesser.

31. Kommissionen har endvidere anført, at der ved artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 indføres en minimumsharmonisering for at sikre, at foranstaltningerne til beskyttelse af Unionens finansielle interesser ikke undergives kortere forældelsesfrister end dem, der er fastsat i forordningen.

2. Bedømmelse

32. Den forelæggende ret har adspurgt Domstolen, om det er muligt at fortolke dommen i sagen Pfeifer & Langen I modsætningsvist [23]. I bekræftende fald ønsker den en besvarelse af de øvrige spørgsmål, eftersom de renter, der er genstand for tvisten, påløber i henhold til sektorbestemte EU-retlige forskrifter.

33. I dommen i sagen Pfeifer & Langen I fastslog Domstolen således, at forordning nr. 2988/95 ikke fandt anvendelse, da renterne i det pågældende tilfælde ikke var opstået som følge af en EU-retlig bestemmelse, men derimod af andre nationalretlige bestemmelser. Det er derfor kun naturligt og et udtryk for forsigtighed, at den forelæggende ret ønsker vished for, at der ud fra den nævnte dom kan drages den modsætningsslutning, at den nævnte forordning finder anvendelse.

34. Jeg er enig med sagens parter i deres opfattelse af, at den udlægning, som den forelæggende ret har foreslået, er korrekt.

19 — Den 8.4.2010 fremsendte FranceAgriMer et notat til samtlige aktører inden for sektoren, hvori der blev orienteret om ændringen af politikken vedrørende renter.

20 — Dom af 29.3.2012, C-564/10 (herefter »dommen i sagen Pfeifer & Langen I«, EU:C:2012:190).

21 — De har henvist til præmis 42-47 og 50 i dommen i sagen Pfeifer & Langen I.

22 — Artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 3665/87 og artikel 5a i forordning nr. 3002/92.

23 — I henhold til denne dom finder den i artikel 3 i forordning nr. 2988/95 fastsatte forældelsesfrist for inddrivelsen af hovedkravet, der svarer til tilbagebetaling af en fordel, der med urette er modtaget fra EU's budget, ikke anvendelse på renter, der er opstået i anledning af dette krav, når forpligtelsen til at betale disse renter ikke følger af EU-retten, men alene af en forpligtelse i henhold til national ret.

35. Denne konklusion støttes dels af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 (at tilbagekaldelsen af den uberettiget opnåede fordel i givet fald kan tillægges renter) og dels af dommen i sagen Pfeifer & Langen I, hvori der henvises til eventuelle sektorbestemte EU-retlige forskrifter, der kan indeholde en forpligtelse til at opkræve renter [24]. Disse renter ville således være omfattet af ordningen i den pågældende forordnings artikel 3, stk. 1. Endvidere blev det ud fra en systematisk synsvinkel i samme dom fastslået [25], at den forældelsesordning, der er fastsat i artikel 3, alene kan anvendes på renter, der følger af sektorbestemte EU-forskrifter, og ikke af national ret.

36. Dommen i sagen Pfeifer & Langen I indeholder således i sine præmisser og konklusioner elementer, der giver udtryk for Domstolens standpunkt: Såfremt der findes sektorspecifikke EU-regler, hvorefter det er tilladt at opkræve renter (i tillæg til tilbagebetalingen af de beløb, som de erhvervsdrivende med urette har modtaget fra EU-budgettet), finder forældelsesreglerne i artikel 3 i forordning nr. 2988/95 som udgangspunkt anvendelse.

37. Overføres denne præmis til hovedsagen, og tages det samtidig i betragtning, at artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 3665/87 og artikel 5a i forordning nr. 3002/92 foreskriver opkrævning af renter (i forbindelse med henholdsvis ordningen med eksportrestitutioner for landbrugsprodukter og ordningen med kontrol med anvendelse af og/eller bestemmelse for produkter fra intervention), uden at nogen af disse to bestemmelser indeholder specifikke regler om forældelse, skal en sådan opkrævning reguleres af de generelle, eller tværgående, bestemmelser, dvs. artikel 3 i forordning nr. 2988/95.

38. Følgelig foreslår jeg, at det første spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 finder anvendelse på inddrivelsen af renter, der påløber som følge af foranstaltninger, der er truffet i medfør af artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 3665/87 og artikel 5a i forordning nr. 3002/92.

C – *Det andet til femte præjudicielle spørgsmål*

1. Fortolkning af spørgsmålene

39. Med sit andet til femte spørgsmål, som kan besvares samlet, ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, hvordan forældelsesreglen i artikel 3 i forordning nr. 2988/95 skal anvendes på inddrivelsen af renter af uberettiget modtagne beløb inden for rammerne af ordningen med eksportrestitutioner og interventionsopkøb af landbrugsprodukter.

40. Spørgsmålene afspejler i væsentlig grad de anbringender, som parterne har fremført for den forelæggende ret, og er centreret omkring begyndelsestidspunktet (dies a quo) for beregningen [26] samt den indvirkning, som det kan have på forældelsesfristerne (såvel den generelle frist i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95, som den ekstraordinære i samme bestemmelses fjerde afsnit), hvis kravene om tilbagebetaling ikke omfattede renter [27].

24 — Præmis 42.

25 — I præmis 50.

26 — Det andet og det tredje spørgsmål.

27 — Det fjerde og det femte spørgsmål.

2. Parternes bemærkninger

41. For så vidt angår begyndelsestidspunktet (dies a quo) har Glencore anført, at inddrivelsen af renter – eftersom rentekravet er accessorisk i forhold til hovedkravet – ikke følger af en vedvarende eller gentagen uregelmæssighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2988/95, når der henses til retspraksis vedrørende dette begreb [28]. Glencore har ligeledes anført, at udgangspunktet for forældelsesfristen er sammenfaldende med den dag, hvor uregelmæssigheden blev begået, eller alternativt den dag, hvor der begyndte at påløbe renter, mens det under ingen omstændigheder kan være sammenfaldende med den dato, hvor uregelmæssigheden konstateres, eller hvor fordringen tilbagebetales [29].

42. For så vidt angår den manglende omtale af renterne i kravene om tilbagebetaling har Glencore gjort gældende, at den retsakt, hvorved hovedfordringen blev krævet tilbagebetalt, mangler en sådan præcisering, som foreskrives i retspraksis [30], og at det vil være i strid med retssikkerhedsprincippet at udlede, at kravet omfattede renter, når dette ikke er blevet nævnt. I hovedsagen ville de gældsbeløb, der måtte vedrøre inddrivelsen af renter, under alle omstændigheder være forældede, eftersom fristen på fire år efter fremsættelsen af kravene om tilbagebetaling af hovedfordringerne var udløbet.

43. Med hensyn til den ekstraordinære forældelsesfrist på otte år har Glencore forsikret om, at Sodiaal International-dommen [31] allerede har løst spørgsmålet, idet det heri blev fastslået, at den »sidste« frist i artikel 3, stk. 1, fjerde afsnit, i forordning nr. 2988/95 også finder anvendelse på en foranstaltning som omhandlet i samme forordnings artikel 4 fra det tidspunkt, hvor den foreskrives i en sektorspecifik EU-regel. Den manglende omtale af renter i forbindelse med opkrævningerne af de uberettiget modtagne beløb skulle således have forårsaget, at den ekstraordinære forældelsesfrist var udløbet, da FranceAgriMer fremsatte sine sene krav herom.

44. Den franske regering har gjort gældende, at forældelsesfristen for et rentekrav begynder, når hovedfordringen betales, eftersom renterne er accessoriske i forhold til hovedfordringen, og fordi årsagen til disse renter er den manglende betaling af hovedfordringen. Da rentekravet løbende har retsvirkning i hele det tidsrum, hvor der foreligger manglende betaling af hovedfordringen, udgør den endvidere en »gentagen uregelmæssighed« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordning nr. 2988/95.

45. Ifølge den franske regering er begyndelsestidspunktet for rentekravets forældelsesfrist ikke sammenfaldende med det tidspunkt, hvor hovedfordringens forældelsesfrist begynder at løbe, da der på dette tidspunkt endnu ikke er påløbet renter. Med hensyn til de to fordringers uadskillelige karakter har den franske regering endvidere bestridt, at der kan henvises til dommen i sagen Pfeifer & Langen II, hvori præmis 51 alene omhandler rentekravets accessoriske karakter i de tilfælde, hvor hovedfordringen – til forskel fra den foreliggende sag – er forældet.

46. Såfremt Domstolen vælger ikke at adskille rentekravet fra den uregelmæssighed, der lå til grund for hovedfordringen, har den franske regering foreslået, at førstnævnte anses for en form for afgørelse om pålæggelse af administrative sanktion, som understøtter hovedfordringen. I henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2988/95, hvori der fastsættes en forældelsesfrist på tre år til at fuldbyrde afgørelsen om

28 — Selskabet henviser til dom af 11.1.2007, Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, præmis 41), og dommen i sagen Pfeifer & Langen II, præmis 52.

29 — Selskabet henviser i denne forbindelse til dommen i sagen Pfeifer & Langen II, præmis 67, og til dom af 6.10.2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export (C-59/14, EU:C:2015:660, præmis 27).

30 — Glencore har påberåbt sig dommen i sagen Pfeifer & Langen II, præmis 40, samt dom af 24.6.2004, Handlbauer (C-278/02, EU:C:2004:388 præmis 40).

31 — Dom af 3.9.2015 (C-383/14, EU:C:2015:541).

at pålægge en sanktion, regnet fra den dag, hvor afgørelsen blev endelig, og eftersom Glencore først påklagede de to afgørelser, der er genstand for den foreliggende sag, ved domstolene, for derefter at betale de opkrævede beløb, skal rentekravets forældelsesfrist efter regeringens opfattelse løbe fra tidspunktet for denne betaling.

47. Henset til sidstnævnte synspunkt er den franske regering af den opfattelse, at den manglende omtale af rentekravet i kravet om betaling af hovedfordringen er uden betydning, eftersom rentekravets forældelsesfrist i den foreliggende sag ikke ville være udløbet.

48. Ifølge Kommissionen omhandler artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 forældelse af de foranstaltninger, der iværksættes med henblik på afhjælpning af uregelmæssigheden, men til trods for rentekravets accessoriske karakter er dette fortsat genstand for en handling, der er uafhængig af hovedfordringen. Kommissionen har tilføjet, at eftersom renterne i henhold til artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 3665/87 skal beregnes for det tidsrum, der forløber fra udbetalingen af den uberettiget modtagne støtte til dens tilbagebetaling, kan rentekravet reelt først fremsættes efter det tidspunkt, hvor den kompetente myndighed har modtaget tilbagebetalingen af hovedfordringen fra den erhvervsdrivende.

49. Kommissionen deler den franske regerings opfattelse med hensyn til, at rentekravet er af vedvarende karakter, og hvad angår den maksimale forældelsesfrist i artikel 3, stk. 1, fjerde afsnit, i forordning nr. 2988/95 har Kommissionen anført, at den ikke er udløbet i den foreliggende sag, eftersom fristen begyndte at løbe fra det tidspunkt, hvor hovedfordringerne blev betalt [32].

50. Skulle Domstolen afvise, at der foreligger en vedvarende uregelmæssighed for så vidt angår rentekravet, har Kommissionen fremhævet, at rentekravet er accessorisk i forhold til hovedfordringen, hvilket begrunder, at en afbrydelse af forældelsesfristen som følge af foranstaltninger med henblik på inddrivelse af hovedfordringen ligeledes medfører afbrydelse af forældelsesfristen for inddrivelsen af renterne.

3. Bedømmelse

a) Renterne og forældelsesfristen herfor i henhold til forordning nr. 2988/95

51. Inden for rammerne af forordning nr. 2988/95 udgør inddrivelsen af renter ikke en sanktion [33], men tjener derimod et dobbelt formål: for det første at godtgøre den myndighed, som ikke har haft det pågældende pengebeløb til rådighed, idet renterne repræsenterer den tidsmæssige værdi af det beløb, som aktøren med urette har modtaget, og for det andet at eliminere den fordel, som den pågældende aktør måtte have opnået som modtager af den for meget udbetalte støtte, hvis sådanne for meget udbetalte støttebeløb havde været rentefrie [34].

32 — Dvs. den 6.4.2010 for så vidt angår den støtte, der blev modtaget til udførsel af maltbyg, og den 27.9.2010 for så vidt angår støtten til udførsel af blød hvede.

33 — Jf. B.-R. Killmann og S. Glaser, *Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften – Kommentar*, NWN Neuer Wissenschaftlicher Verlag/Berliner Wissenschafts-Verlag, Wien – Graz, 2011, s. 95.

34 — Jeg er enig i denne vurdering fra generaladvokat Sharpston i forslag til afgørelse Pfeifer & Langen I (C-564/10, EU:C:2012:38, punkt 64).

52. Med hensyn til rentekravets retlige status fastslog Domstolen i dommen i sagen Pfeifer & Langen I, at dette er accessorisk i forhold til tilbagebetalingen af de beløb, der er modtaget med urette (hovedfordringen) [35]. Vi må heller ikke glemme et andet særligt kendetegn, nemlig den lovfæstede oprindelse, når inddrivelsen af renter er foreskrevet i sektorspecifikke EU-regler (til forskel fra de almindelige regler om inddrivelse af renter). Som jeg allerede har gjort rede for, er inddrivelsen af renter i den foreliggende sag udtrykkeligt foreskrevet i artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 3665/87 og artikel 5a i forordning nr. 3002/92.

53. Denne forpligtelse, som altså er accessorisk og lovbestemt, har en dobbelt følgevirkning: a) Den pålægger den nationale myndighed at opkræve renter, om end den nøjagtige beregning heraf først kan finde sted efter tilbagebetalingen af det uberettiget modtagne beløb (det er tilstrækkeligt at gange dette beløb med den respektive rentesats i det tidsrum, der er forløbet mellem udbetalingen og tilbagebetalingen), og b) den sikrer retssikkerheden for den erhvervsdrivende, der har begået overtrædelsen, idet denne således på forhånd er bekendt med sin uomgængelige pligt til at betale renterne.

54. Grundet formålet med inddrivelsen af renterne og deres juridiske egenart løber forældelsesfristen for rentekravet parallelt med hovedkravet, som det har til formål at understøtte, dvs. tilbagebetalingen af det beløb, som overtræderen med urette har modtaget.

55. Det accessoriske træk har imidlertid en begrænsning i forældelsesreglerne i forordning nr. 2988/95, som allerede bør nævnes her, uanset hvordan emnet i øvrigt behandles i forbindelse med besvarelsen af det femte præjudicielle spørgsmål. Såfremt myndigheden, sådan som det er tilfældet i den foreliggende sag, i første omgang alene rejser krav om tilbagebetaling af hovedfordringen, kan rentekravet adskilles herfra og opnå en vis autonomi for så vidt angår dets forældelsesfrist [36]. De afgørelser eller foranstaltninger, der træffes med henblik på at opnå tilbagebetaling af hovedfordringen, er underlagt den i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 fastsatte frist [37] (eller den tilsvarende frist i national ret), mens opkrævningen af renter – i tilfælde af et manglende specifikt krav herom – vedbliver at være underlagt den ekstraordinære forældelsesfrist i samme forordnings artikel 3, stk. 1, fjerde afsnit.

56. Anvendelsen af denne ekstraordinære øvre tidsgrænse på opkrævningen af renter er berettiget, da en frist af denne art har absolut karakter, hvilket vil sige, at den gælder for enhver form for skridt, der måtte være taget, herunder dem, der medfører en afbrydelse af forældelsesfristen. Hvis disse skridt ikke efter otte år fra tidspunktet for rentekravets opståen har udmøntet sig i en foranstaltning eller sanktion [38], skal forældelsesfristen for opkrævningen af renterne i henhold til bestemmelsen anses for at være udløbet eo ipso [39].

35 — Præmis 48.

36 — Rentekravet kombinerer accessoriske træk med andre autonome træk. Det er accessorisk, for så vidt som det forudsætter, at der foreligger en hovedfordring, hvoraf der tilskrives renter. Når først rentekravet er opstået, kan det imidlertid opnå en selvstændig dynamik, hvorved det kan gøres til genstand for bestemte søgsmål og retshandler, uafhængigt af hovedfordringen (som f.eks. retligt påkrav, overdragelse til tredjemand, pantsætning eller udlæg). Betalingen af hovedfordringen påvirker ikke de påløbne renter, som fortsat er skyldige, medmindre en implicit fritagelse herfor udtrykkeligt kan udledes af konteksten.

37 — Domstolen har i sin dom af 3.9.2015, Sodiaal International (C-383/14, EU:C:2015:541, præmis 33), anlagt et videre perspektiv end bestemmelsens nøjagtige ordlyd (som vedrører sanktioner), idet den har fastslået, at anvendelsen af den maksimale forældelsesfrist på otte år i artikel 3, stk. 1, fjerde afsnit, i forordning nr. 2988/92 også gælder for de foranstaltninger, der er omhandlet i forordningens artikel 4.

38 — Undtagen i de tilfælde, hvor fristen er blevet afbrudt, fordi der på grundlag af de samme omstændigheder er indledt strafforfølgelse mod aktøren i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, hvortil der henvises i ordningen med den ekstraordinære forældelsesfrist.

39 — Denne tilgangsvinkel er i øvrigt ikke i strid med Domstolens retspraksis, idet Domstolen på området for forældelsesfrister – i hvert fald på nuværende tidspunkt – alene har erklæret rentekravet for accessorisk i forhold til hovedfordringen, når denne er forældet. Jf. dommen i sagen Pfeifer & Langen I, præmis 51.

b) Begyndelsestidspunktet (dies a quo): En vedvarende eller enkeltstående uregelmæssighed?

57. Spørgsmålet fra den forelæggende ret (om rentekravet er opstået som følge af en vedvarende eller gentagen uregelmæssighed) virker logisk i denne fase af analysen, for hvis det besvares bekræftende, finder artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95 anvendelse, hvorefter begyndelsestidspunktet (dies a quo) for beregningen af forældelsesfristen er sammenfaldende med det tidspunkt, hvor den pågældende uregelmæssighed er ophørt. Hvis man antager dette, vil opkrævningen af renter ikke være forældet i den foreliggende sag.

58. Den manglende betaling af renterne kan efter min opfattelse imidlertid ikke betegnes som en *vedvarende eller gentagen uregelmæssighed*. I henhold til Domstolens retspraksis skal »vedvarende eller gentagne« uregelmæssigheder som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95 forstås som en uregelmæssighed begået af en erhvervsdrivende, der drager økonomiske fordele af en række indbyrdes lignende transaktioner, som tilsidesætter den samme EU-retlige bestemmelse [40].

59. På denne baggrund er der flere forskellige forhold, der taler for, at spørgsmålet skal besvares benægtende. For det første opstår rentekravet ikke som en direkte følge af tilsidesættelsen af en EU-retlig bestemmelse. De »uregelmæssigheder«, der henvises til i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95, er af materiel karakter, dvs. at de forudsætter, at der har fundet andre (vedvarende eller gentagne) tilsidesættelser sted af den materielle ordning, der regulerer støtten. Når først disse *materielle* tilsidesættelser har fundet sted, hvorved den ansvarlige erhvervsdrivende med urette har opnået en økonomisk fordel, opstår pligten til at tilbagebetale hovedfordringen med tillæg af renter, men den manglende betaling af renterne udgør ikke i sig selv en ny tilsidesættelse eller uregelmæssighed.

60. For det andet, og uanset om man anskuer den manglende betaling af hovedfordringen og renterne som en tilsidesættelse af en lovbestemt forpligtelse, hidrører de økonomiske fordele, som den overtrædende part har opnået, ikke fra en »række indbyrdes lignende transaktioner«, eftersom rentekravet ikke opstår som følge af flere forskellige transaktioner. Rentekravets daglige forøgelse i det tidsrum, hvor der foreligger manglende betaling, hidrører, som jeg allerede har gjort rede for, fra dets kompenserende karakter i forhold til tabet af nominel værdi af det beløb, som den overtrædende part har modtaget, og som kræver en daglig regulering. Denne løbende beregningsproces er ikke ensbetydende med, at den erhvervsdrivende dagligt tilsidesætter den samme EU-retlige bestemmelse ved at udføre en transaktion, der er magen til den transaktion, der blev udført den foregående dag.

61. Efter således at have forkastet antagelsen om en vedvarende eller gentagen uregelmæssighed er spørgsmålet således, hvornår forældelsesfristen for myndighedens handlemuligheder med hensyn til opkrævning af renter begynder at løbe. Når der er tale om en enkeltstående uregelmæssighed (sådan som det er tilfældet i den foreliggende sag), har Domstolen præciseret, at fristen begynder at løbe, når denne har fundet sted, såfremt der foreligger en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der tilsidesætter EU-retten, samt en aktuel eller potentiel skade, der påføres EU-budgettet [41]. Som følge heraf fastslås det i samme retspraksis, at forældelsesfristen begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor såvel overtrædelsen af en EU-retlig bestemmelse som skaden på Unionens budget er indtrådt [42].

62. Efter Domstolens opfattelse skal fastsættelsen af den dag, der tjener som udgangspunkt for fristen (dies a quo), ikke nødvendigvis være den dag, hvor Kommissionen (eller i dette tilfælde den kompetente nationale myndighed) opdagede fejlen [43], men derimod den dag, hvor uregelmæssigheden blev begået.

40 — Jf. dom af 11.1.2007, Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18, præmis 41).

41 — Dom af 6.10.2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export (C-59/14, EU:C:2015:660, præmis 24).

42 — *Ibidem*, præmis 29 samt domskonklusionen.

43 — Jf. dom af 2.12.2004, José Martí Peix mod Kommissionen (C-226/03 P; EU:C:2004:768, præmis 25 og 26), samt dommen i sagen Pfeifer & Langen II, præmis 67.

63. Det fremgår ikke tydeligt af sagsfremstillingen, om udbetalingen af eksportrestitutionen for maltbyg og eksportstøtten til hvede fandt sted før eller efter, at overtrædelserne blev begået. Begyndelsestidspunktet for beregningen af rentekravets forældelsesfrist ligger enten på det tidspunkt, hvor overtrædelsen blev begået (hvis denne fandt sted efter udbetalingen af restitutionen eller støtten), eller på tidspunktet for udbetalingen (hvis denne fandt sted efter den materielle overtrædelse). Uregelmæssigheden kan nemlig kun have fundet sted på ét af disse tidspunkter [44].

64. Efter min opfattelse har frigivelsen af sikkerheden (som den forelæggende ret henviser til i sit tredje spørgsmål) ingen betydning for fastsættelsen af, hvornår fristen for inddrivelse af renterne begynder at løbe. I henhold til artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 3665/87 »skal modtageren […] tilbagebetale de uretmæssigt modtagne beløb […] forhøjet med en rente, der beregnes på grundlag af den periode, der er forløbet mellem betalingen og tilbagebetalingen«. Denne bestemmelses litra b), indeholder ganske vist en særlig beregningsregel, men den indfører imidlertid ikke noget nyt begyndelsestidspunkt (dies a quo): Der er alene tale om et kriterium for fastsættelse af renterne i de tilfælde, hvor der stiftes sikkerhed [45].

65. Dette vil kort sagt sige, at når en af disse uregelmæssigheder finder sted, begynder fristen for inddrivelse af hovedfordringen og forældelsesfristen for opkrævning af renter at løbe, idet der i den foreliggende sag ikke er konstateret en vedvarende eller gentagen uregelmæssighed som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95.

c) Den manglende opkrævning af renter

66. Den forelæggende ret ønsker oplyst, hvilken indvirkning det har på forældelsesfristen, at der ikke blev nævnt noget om renter i forbindelse med opkrævningen af hovedfordringen. I det fjerde og det femte præjudicielle spørgsmål henvises der på denne baggrund såvel til fristen i første afsnit i artikel 3, stk. 1 (»den almindelige frist« på fire år, eller mere, såfremt dette foreskrives i national ret), i forordning nr. 2988/95, som til fristen i samme bestemmelses fjerde afsnit (»den ekstraordinære frist« på otte år).

67. Den almindelige frist har til formål at sikre de erhvervsdrivendes retssikkerhed [46], således at de er i stand til at afgøre, hvilke af deres transaktioner der er endeligt afsluttede, og hvilke som stadig kan gøres til genstand for retsforfølgning [47]. Der er efter min opfattelse intet til hinder for at overføre denne retspraksis til den ekstraordinære frist, eftersom den indfører et absolut maksimum, der resulterer i en større retssikkerhed.

68. Muligheden for at inddrive renter af en fordring, som skyldes uberettiget modtagelse af støtte fra EU-budgettet, er først og fremmest underlagt den almindelige frist og de retsforskrifter, der regulerer denne. Forældelsesfristen kan derfor afbrydes i de tilfælde, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2988/95, med den virkning, at der begynder at løbe en ny fireårig periode efter hver afbrydelse.

69. I den foreliggende sag foretog de franske toldmyndigheder ifølge sagsfremstillingen i forelæggelsesafgørelsen inspektioner i henholdsvis 2001 (med hensyn til maltbyg) og 2003 (med hensyn til blød hvede). Såfremt disse inspektioner opfyldte de nødvendige betingelser (at der var foretaget forudgående forkyndelse heraf, at de var tilstrækkeligt præcise til at kunne undersøge de

44 — Dom af 6.10.2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export (C-59/14, EU:C:2015:660, præmis 26).

45 — I Glencores tilfælde skal renterne, eftersom sikkerheden er blevet frigivet, beregnes fra frigivelsesdatoen til dagen før den dato, hvor der foretages tilbagebetaling af det beløb, der svarer til sikkerheden med tillæg af de nævnte renter [artikel 11, stk. 3, litra b), i forordning nr. 3665/87].

46 — Dom af 24.6.2004, Handlbauer (C-278/02, EU:C:2004:388, præmis 40), og af 28.10.2010, SGS Belgium m.fl. (C-367/09, EU:C:2010:648, præmis 68).

47 — Dommen i sagen Pfeifer & Langen II, præmis 24 og 64, og dom af 3.9.2015, Sodiaal International (C-383/14, EU:C:2015:541, præmis 30).

pågældende uregelmæssigheder, og at de ikke blot var af overordnet karakter)[48], hvilket det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, ville de kunne betegnes som »retsforfølgning« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95. Eftersom begge inspektioner blev udført inden for den almindelige forældelsesfrist, medførte de således en afbrydelse af fristen, både for så vidt angår tilbagebetalingen af fordringen og betalingen af renterne, eftersom disse er accessoriske i forhold til hovedfordringen.

70. Ved udstedelsen af opkrævningerne i 2004 (vedrørende maltbyg) og 2005 (vedrørende blød hvede) blev fristen på ny afbrudt i medfør af artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95. Det kan diskuteres, om det, henset til de pågældende opkrævningers karakter, alene var forældelsesfristen for inddrivelse af hovedfordringerne, der blev afbrudt, eftersom der i disse opkrævninger ikke blev nævnt noget om renter. Ikke desto mindre er denne diskussion under alle omstændigheder irrelevant, eftersom der aldrig nåede at blive truffet en afgørelse om renterne inden for den periode på otte år (regnet fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden blev begået), som var den absolut sidste frist i medfør af samme bestemmelses fjerde afsnit, således som jeg har redegjort for i de foregående punkter i dette forslag til afgørelse.

71. Præmissen om, at der sker præklusion, såfremt der ikke foretages retsforfølgning, er fuldt ud gyldig for den offentlige myndighed, uanset om dennes rettigheder eller forpligtelser er opstået på et retligt grundlag. De nationale myndigheder, der – ligesom det er tilfældet i hovedsagen – i mere end otte år har forsømt deres pligt til at inddrive renter, kan ikke efterfølgende fremsætte krav herom sine die i strid med den absolutte karakter af den ekstraordinære frist i artikel 3, stk. 1, fjerde afsnit, i forordning nr. 2988/95. Et sådant resultat ville ikke alene være til skade for de erhvervsdrivendes retssikkerhed, men ville ligeledes ødelægge den ligevægt, som lovgiver med den pågældende forordning har opnået mellem beskyttelsen af Unionens finanser og den tilsigtede beskyttelse af retssikkerheden.

72. Det er i denne forbindelse irrelevant, om den manglende opkrævning af renter var i overensstemmelse med visse nationalpolitiske retningslinjer, som var gældende frem til 2010, således som den franske regering har medgivet under retsmødet. Denne oplysning forringer sågar regeringens processuelle stilling, eftersom disse retningslinjer var i strid med den i de sektorspecifikke forordninger pålagte forpligtelse til at inddrive såvel hovedfordringen som de renter, der påløber i det enkelte tilfælde.

73. Efter at have forårsaget denne situation kunne den franske myndighed således ikke overføre sit ansvar til de erhvervsdrivende og – efter udløbet af den ekstraordinære forældelsesfrist på otte år (inklusive de afbrydelser, som jeg tidligere har gjort rede for) – kræve betaling af nogle renter, som myndigheden til at begynde med selv havde valgt ikke at opkræve.

74. Nødvendigheden af professionel omhu i forbindelse med offentlige myndigheders handlinger er endvidere fuldt ud overensstemmende med Domstolens retspraksis, hvori den har fremhævet den generelle forpligtelse til at udvise den fornødne omhu ved undersøgelsen af, om udbetalinger fra EU's budget er lovlige. Denne forpligtelse hidrører fra den generelle forpligtelse, som pålægges medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU, hvorefter de skal træffe alle »almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne«. Blandt sidstnævnte findes de foranstaltninger, der træffes med henblik på hurtigt at afhjælpe uregelmæssigheder[49], herunder dem, der har medført et rentekrav, så længe dette er foreskrevet i EU-lovgivningen.

48 — Dom af 24.6.2004, Handlbauer (C-278/02, EU:C:2004:388, præmis 40), og af 28.10.2010, SGS Belgium m.fl. (C-367/09, EU:C:2009:648, præmis 69).

49 — Jf. i denne henseende dom af 17.9.2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:2014:2230, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

75. Hvis det accepteres, at medlemsstaterne indrømmes en periode til at handle med hensyn til inddrivelsen af renter, som er længere end den, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, fjerde afsnit, i forordning nr. 2988/95, kan dette, når alt kommer til alt, indbyde til en langsommelighed hos de nationale myndigheder i forbindelse med inddrivelsen af de renter, der er opstået som følge af uregelmæssighederne, samtidig med at de erhvervsdrivende udsættes for en lang og ikke nærmere bestemt periode med retlig usikkerhed [50].

76. Det er kort sagt min opfattelse, at den manglende omtale af renter i de pågældende foranstaltninger, når der er truffet fuldbyrdelsesforanstaltninger i medfør af artikel 4 i forordning nr. 2988/95, hvorved der kræves tilbagebetaling af hovedfordringen, indebærer, at opkrævningen heraf underlægges den ekstraordinære forældelsesfrist i samme forordnings artikel 3, stk. 1, fjerde afsnit.

D – *Det sjette præjudicielle spørgsmål*

1. Parternes bemærkninger

77. Efter Glencores opfattelse er der ikke grundlag for at erstatte fristen i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 med fristen i den franske civillovbogs artikel 2224, som ændret ved lov nr. 2008-561. Ifølge Glencore er ingen af de to betingelser, som Domstolen har godtaget, nemlig a) at der i national ret er fastsat en forældelsesfrist for tilbagebetaling af uberettiget modtaget EU-støtte (ifølge Glencore er denne bestemmelse i den franske civillovbog af generel og ikke specifik karakter) [51], og b) at der foreligger en retspraksis vedrørende den nye affattelse af denne bestemmelse, der kan forudses med tilstrækkelig sikkerhed [52], opfyldt.

78. Glencore har endvidere gjort gældende, at det vil være til skade for retssikkerheden, hvis de uregelmæssigheder, der fandt sted i 1999 og 2000, analogt hermed blev underlagt den femårige forældelsesfrist i den franske civillovbogs artikel 2224, som blev vedtaget i 2008.

79. Den franske regering og Kommissionen er enige om, at spørgsmålet bør besvares bekræftende.

80. Efter den franske regerings opfattelse skal det for det første tages i betragtning, at den franske civillovbogs artikel 2277, på det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden blev begået, foreskrev en femårig frist for alle renter, der opstod som følge af lånte pengebeløb, og generelt set alle beløb med tilbagebetaling over flere år, såsom det rentekrav, der er genstand for den foreliggende tvist. For det andet har den franske regering anført, at den (nye) femårige frist fra 2008 er i overensstemmelse med EU-retten, eftersom medlemsstaterne har beføjelse til at forlænge fristerne i artikel 3, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2988/95, hvilket Domstolen angiveligt har bekræftet [53], ligesom det i det foreliggende tilfælde ville være formålstjenligt [54].

81. Kommissionen har anført, at medlemsstaterne kan anvende længere frister, som er fastsat i de almindelige retsregler [55]. Den har tilføjet, at forlængelsen af forældelsesfristen og den umiddelbare anvendelse heraf ifølge Domstolen ikke indebærer nogen tilsidesættelse af de rettigheder, der er sikret i artikel 7 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der svarer til artikel 49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende

50 — *Ibidem.*

51 — Glencore har henvist til dom af 5.5.2011, Ze Fu Fleischhandel og Vion Trading (C-201/10 og C-202/10, EU:2011:282, præmis 46 og 53).

52 — *Ibidem*, præmis 29 og 33, samt dom af 17.9.2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:2014:2230, præmis 56 og 57).

53 — Dom af 29.7.2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl. (C-278/07 – C-280/07, EU:2009:38, præmis 42), af 5.5.2011, Ze Fu Fleischhandel og Vion Trading (C-201/10 og C-202/10, EU:2011:282, præmis 25), og af 17.9.2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:2014:2230, præmis 54).

54 — Dom af 5.5.2011, Ze Fu Fleischhandel og Vion Trading (C-201/10 og C-202/10, EU:2011:282, præmis 37).

55 — Dom af 29.7.2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl. (C-278/07 – C-280/07, EU:2009:38, præmis 47).

rettigheder [56]. Endelig har Kommissionen med hensyn til retssikkerheden anført, at de erhvervsdrivende ikke kan have nogen berettiget forventning om opretholdelsen af en bestående situation, når denne kan ændres ved beslutninger taget af institutionerne inden for rammerne af deres frie skøn [57].

2. Bedømmelse

82. Med sit sjette og sidste spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om EU-retten indeholder nogen hindringer for at anvende den femårige forældelsesfrist i den franske civillovbogs artikel 2224 i hovedsagen.

83. Som følge af den besvarelse, som jeg har foreslået i forbindelse med det fjerde og det femte spørgsmål, har de følgende betragtninger alene subsidiær karakter for det tilfælde, at mit forslag ikke godtages, og det i stedet vurderes, at rentekravet udgør en fuldbyrdelsesforanstaltning som omhandlet i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2988/95.

84. I henhold til samme forordnings artikel 3, stk. 3, har reglerne om forældelsesfristens længde i bestemmelsens stk. 1 og 2, subsidiær karakter i forhold til de regler, som medlemsstaterne indfører i deres retsordener. Som anført af parterne i sagen har Domstolen i sin retspraksis indrømmet medlemsstaterne vide skønsbeføjelser med hensyn til fastsættelsen af længere forældelsesfrister i forbindelse med uregelmæssigheder, der skader Unionens finansielle interesser. Sådanne frister kan ligeledes fremgå af almindelige retsregler, og de kan være fastsat inden vedtagelsen af forordning nr. 2988/95 [58] eller være resultatet af en senere ændring af lovgivningen [59].

85. For så vidt angår fransk ret kan der af de skriftlige indlæg udledes en vis uenighed mellem tribunal administratif de Melun (forvaltningsdomstolen i Melun) og den franske regering: Den førstnævnte har afvist, at der på tidspunktet for sagens faktiske omstændigheder fandtes en bestemmelse i fransk ret, som ville kunne erstatte den fireårige frist i forordning nr. 2988/95, eftersom den almindelige frist, der var gældende på det pågældende tidspunkt, var på 30 år, og at Domstolen udtrykkeligt har afvist, at en frist af denne varighed skulle være egnet til en sådan erstatning [60]. Den franske regering har derimod påberåbt sig civillovbogens artikel 2277, som allerede dengang foreskrev en femårig frist for alle søgsmål vedrørende påløbne renter på lånte pengebeløb.

86. Eftersom der er tale om et nationalretligt spørgsmål, tilkommer det ikke Domstolen, men derimod den forelæggende ret at undersøge, hvilken bestemmelse i den nationale retsorden der kan være egnet til at erstatte forældelsesfristen i artikel 3, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2988/95. Man kunne sågar forledes til at spørge, om der ikke i fransk ret findes en administrativ retsforskrift, som regulerer forældelsesfristerne for de gældsforpligtelser, som private – herunder erhvervsdrivende – stifter over for den offentlige forvaltning. Er dette ikke tilfældet, bør den forelæggende ret, under hensyn til kongruensprincippet, ligeledes efterprøve den franske regerings anbringende i forbindelse med dette spørgsmål.

87. Da de to bestemmelser i den franske civillovbog (dvs. den tidligere artikel 2277, som var gældende på det tidspunkt, hvor omstændighederne fandt sted, og den nye artikel 2224, som erstatter den almindelige frist på 30 år) foreskriver en varighed på fem år, er det under alle omstændigheder min opfattelse, at begge bestemmelser opfylder kravet om proportionalitet. En forøgelse på blot ét år i forhold til den frist, der er fastsat i artikel 3, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2988/95, er ikke mere

56 — Dom af 8.9.2015, Tarico (C-105/14, EU:2015:555, præmis 57).

57 — Dom af 17.10.1996, Lubella (C-64/95, EU:1996:388, præmis 31).

58 — Dom af 17.9.2014, Cruz & Companhia (C-341/13; EU:2014:2230, præmis 55 og 56 og den deri nævnte retspraksis).

59 — *Ibidem*, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis.

60 — Dom af 21.12.2011, Chambre de commerce og d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867, præmis 65 og 66 og den deri nævnte retspraksis).

vidtrækkende end, hvad der er nødvendigt for at give de nationale myndigheder mulighed for at forfølge de uregelmæssigheder, der skader Unionens finanser (til hvilket formål der sigtes efter at opnå tilbagebetaling af de fordele, der med urette er opnået, samt inddrivelse af de påløbne renter), ligesom den heller ikke indbyder til langsommelighed hos de nationale myndigheder i forbindelse med deres bekæmpelse af sådanne uregelmæssigheder [61].

88. For så vidt angår retssikkerheden kan jeg ikke tilslutte mig argumentet (Glencores) om, at anvendelsen af den nye femårige frist i den franske civillovbogs artikel 2224 efter ophævelsen af forældelsesfristen på 30 år skulle være i strid med det pågældende retsprincip. De foranstaltninger, der blev truffet over for de konstaterede uregelmæssigheder i forbindelse med eksportstøtten til maltbyg og blød hvede, kan dateres tilbage til henholdsvis 2004 og 2005 [62], hvorfor de under alle omstændigheder afbrød den forældelsesfrist på 30 år, som var gældende på daværende tidspunkt. Efter at foranstaltningerne blev truffet, faldt de ikke længere ind under stk. 1, men derimod stk. 2, i artikel 3 i forordning nr. 2988/95.

89. Det var således på dette tidspunkt, at beregningen af forældelsesfristen for inddrivelsen af renter skulle påbegyndes (for så vidt som der var tale om retsakter til fuldbyrdelse af foranstaltningerne vedrørende tilbagebetaling af hovedfordringen), under hensyntagen til alle de faktorer, der var egnede til at afbryde fristen, såsom administrativ anfægtelse og betaling af hovedfordringen. Det fremgår i denne forbindelse af sagens akter [63], at foranstaltningerne blev påklaget ved den franske forvaltningsdomstol, hvilket afbrød forældelsesfristen for fuldbyrdelsen af foranstaltningerne indtil 2010, hvor betalingen blev foretaget. I dette år var den nye almindelige forældelsesfrist i den franske civillovbogs artikel 2224 trådt i kraft.

90. Efter min opfattelse er EU-retten under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende derfor ikke til hinder for en anvendelse af fristerne i den franske civillovbogs artikel 2224 på en forældelse, der endnu ikke var indtrådt på datoen for ikrafttrædelsen af lov nr. 2008-561.

VI – **Forslag til afgørelse**

91. På baggrund af de anførte betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som tribunal administratif de Melun (forvaltningsdomstolen i Melun, Frankrig) har forelagt, som følger:

»1) Artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser finder anvendelse på inddrivelsen af renter, der opstår som følge af trufne foranstaltninger i medfør af artikel 11, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter og artikel 5a i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3002/92 af 16. oktober 1992 om fælles gennemførelsesbestemmelser for kontrol med anvendelse af og/eller bestemmelse for produkter fra intervention.

2) I et tilfælde som det i hovedsagen foreliggende gælder følgende for muligheden for at inddrive renter for hver af de to hovedfordringer:

— den ikke hidrører fra en vedvarende eller gentagen uregelmæssighed som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95, og

61 — Dom af 17.9.2014, Cruz & Companhia (C-341/13; EU:2014:2230, præmis 61 og 62).

62 — Om end foranstaltningerne fra november 2005, som angik den bløde hvede, først blev forkyndt i januar 2006.

63 — I Glencores skriftlige indlæg, som ikke er blevet bestridt af nogen af de øvrige parter.

— den forældes, når fristen på otte år i artikel 3, stk. 1, fjerde afsnit, i forordning nr. 2988/95 udløber, idet denne frist begynder at løbe den dag, hvor den uregelmæssighed, som lå til grund for pligten til at betale hovedfordringen, blev begået.

3) EU-retten er ikke til hinder for anvendelsen af de frister, der er fastsat i den franske civillovbogs artikel 2224, på en forældelse, der endnu ikke er indtrådt på datoen for ikrafttrædelsen af lov nr. 2008-561.«