



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

6. oktober 2015*

»Præjudiciel forelæggelse — forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 — beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser — artikel 1, stk. 2, og artikel 3, stk. 1, første afsnit — tilbagesøgning af eksportrestitution — forældelsesfrist — fristens begyndelsestidspunkt (dies a quo) — en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse — skadens indtræden — vedvarende overtrædelse — enkeltstående overtrædelse«

I sag C-59/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Finanzgericht Hamburg (Tyskland) ved afgørelse af 13. december 2013, indgået til Domstolen den 7. februar 2014, i sagen:

Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export

mod

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne K. Jürimäe (refererende dommer), J. Malenovský, M. Safjan og A. Prechal,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export ved Rechtsanwalt D. Ehle
 - den græske regering ved I. Chalkias og E. Leftheriotou, som befuldmægtigede
 - Europa-Kommissionen ved J. Baquero Cruz, P. Rossi og B. Eggers, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. juni 2015,

* Processprog: tysk.

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1, stk. 2, og artikel 3, stk. 1, første afsnit, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export og Hauptzollamt Hamburg-Jonas (hovedtoldkontoret i Hamburg-Jonas, herefter »Hauptzollamt«) vedrørende tilbagebetaling af eksportrestitutions.

Retsforskrifter

Forordning nr. 2988/95

- 3 Artikel 1 i forordning nr. 2988/95 bestemmer:

»1. Med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser vedtages der generelle regler for ensartet kontrol og for administrative foranstaltninger og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende fællesskabsretten.

2. Som uregelmæssighed betragtes enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, 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 Fællesskabernes regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift.«

- 4 Forordningens artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»Forældelsesfristen for retsforfølgning er fire år fra det tidspunkt, hvor den i artikel 1, stk. 1, omhandlede uregelmæssighed fandt sted. Der kan imidlertid i reglerne for bestemte sektorer fastlægges en kortere frist, som dog ikke kan være mindre end tre år.

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

[...]«

- 5 Nævnte forordnings artikel 4 vedrører administrative foranstaltninger i forhold til gentagne uberettiget opnåede fordele. Samme forordnings artikel 5 fastsætter administrative sanktioner, som forsætlige eller uagtsomme uregelmæssigheder kan medføre.

Forordning (EØF) nr. 565/80

- 6 I henhold til artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 565/80 af 4. marts 1980 om forudbetaling af eksportrestitutions for landbrugsprodukter (EFT L 62, s. 5), før den blev ophævet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1713/2006 af 20. november 2006 om ophævelse af forudbetalingen af eksportrestitutions med hensyn til landbrugsvarer (EUT L 321, s. 11), »[udbetales der] [p]å den berørte parts anmodning [...] et beløb svarende til eksportrestitutionsen, så snart produkterne eller varerne er anbragt på toldoplæg eller i frizone med henblik på udførsel inden for en bestemt frist«.

7 Forordningens artikel 6 bestemte:

»Det er en betingelse for at blive omfattet af de i denne forordning fastsatte ordninger, at der stilles sikkerhed for tilbagebetalingen af et beløb lig med det udbetalte beløb forhøjet med et tillægsbeløb.

Med forbehold af force majeure-tilfælde fortabes denne sikkerhed helt eller delvis:

— såfremt der ikke er sket tilbagebetaling, når udførslen ikke har fundet sted inden for den i artikel 4, stk. 1, og artikel 5, stk. 1, fastsatte frist

eller

— såfremt det viser sig, at der ikke foreligger ret til eksportrestitutionen, eller hvis der er ret til et mindre beløb.«

Forordning (EØF) nr. 3665/87

8 Artikel 17, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1) havde, før den blev ophævet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 800/1999 af 15. april 1999 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 102, s. 11), følgende ordlyd:

»Produktet skal være blevet indført i uforandret stand til det tredjeland eller til et af de tredjelande, for hvilke der er fastsat restitution, senest 12 måneder efter antagelsen af udførselsangivelsen [...]«

9 Forordningens artikel 18, stk. 1, bestemte:

»Bevis for afslutning af toldformaliteterne for overgang til frit forbrug føres:

a) ved fremlæggelse af tolldokumentet eller kopi eller fotokopi heraf; kopiens eller fotokopiens rigtighed skal være bekræftet af det organ, som har påtegnet originaldokumentet, af de officielle tjenester i det pågældende tredjeland eller af de officielle tjenester i en af medlemsstaterne

eller

b) ved fremlæggelse af fortoldningsattesten udstedt på en blanket som vist i bilag II; denne blanket skal være udfyldt på et eller flere af Fællesskabets officielle sprog og et sprog, der anvendes i det pågældende tredjeland

[...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

10 Ved afgørelser truffet i løbet af 1992 og 1993 ydede Hauptzollamt ved forudbetaling sagsøgeren i hovedsagen eksportrestitution mod sikkerhedsstilling i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, og artikel 6 i forordning nr. 565/80. Disse forudbetalinger vedrørte flere forsendelser oksekød, der var oplagret med henblik på eksport heraf.

- 11 Ved skrivelse af 10. august 1993 fremsendte sagsøgeren i hovedsagen toldangivelse nr. 79/239 til Hauptzollamt, som de jordanske toldmyndigheder havde udstedt den 9. marts 1993. Denne toldangivelse attesterede overgangen til frit forbrug i Jordan af en forsendelse af oksekød eksporteret af sagsøgeren i hovedsagen. Den 30. april 1996 og den 4. marts 1998 frigav Hauptzollamt den sikkerhed, som sagsøgeren havde stillet.
- 12 Fra den 28. februar til den 14. marts 1998 gennemførte Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) et kontrolbesøg, hvorved det blev konstateret, at den toldangivelse, som de jordanske myndigheder havde udstedt, var blevet annulleret inden opkrævningen af importafgifterne, og at den pågældende forsendelse af oksekød i realiteten var blevet reeksporteret til Irak.
- 13 Ved afgørelse af 23. september 1999 krævede Hauptzollamt tilbagebetaling af et beløb på 103 289,89 EUR. Efter at sagsøgeren i hovedsagen klagede over tilbagesøgningsafgørelsen, blev dette beløb nedsat til 59 545,70 EUR ved afgørelse truffet den 26. september 2011. I øvrigt afvist klagen ved afgørelse af 23. januar 2012.
- 14 Den 5. februar 2012 anlagde sagsøgeren i hovedsagen sag ved Finanzgericht Hamburg, hvorved han nedlagde påstand om annullation af de tre ovennævnte afgørelser. Sagsøgeren har gjort gældende, at tilbagesøgningsretten er forældet. Ifølge sagsøgeren løber forældelsesfristen i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, ikke fra tidspunktet for frigivelsen af sikkerheden, men fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden fandt sted. Forordningens artikel 1, stk. 2, knytter nemlig begrebet »uregelmæssighed« sammen med en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse. Følgelig bør der tages udgangspunkt i tidspunktet for fremlæggelsen af den af de jordanske myndigheder udstedte toldangivelse – dvs. den 10. august 1993 – med henblik på at fastslå, om kravet om tilbagebetaling af det uretmæssigt udbetalte beløb er forældet.
- 15 Den forelæggende ret hælder til den opfattelse, at forældelsesfristen uafhængigt af tidspunktet for skadens indtræden begynder at løbe fra tidspunktet for den økonomiske beslutningstagers handling eller undladelse, der udgør en overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse. En sådan fortolkning følger af ordlyden af artikel 1, stk. 2, og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95. For det første fremgår det nemlig af ordlyden af forordningens artikel 1, stk. 2, at EU-lovgiver – der anvendte konditionalis ved bestemmelsens affattelse – ikke knytter begrebet »uregelmæssighed« sammen med en skades indtræden, eftersom en økonomisk beslutningstagers adfærd også kan udgøre en uregelmæssighed, såfremt den »kunne« skade EU's budget. For det andet følger det af ordlyden af nævnte forordnings artikel 3, stk. 1, første afsnit, der henviser til, at »uregelmæssigheden fandt sted«, at EU-lovgiver ikke har haft til hensigt at knytte forældelsesfristens begyndelse sammen med uregelmæssighedens »tilsynkomst«, men derimod med, at den »fandt sted«, og dermed med en adfærd fra den økonomiske beslutningstagers side, som skal bestå i en overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse.
- 16 Den forelæggende ret er ikke desto mindre af den opfattelse, at spørgsmålet om forældelsesfristens begyndelse i tilfælde, hvor overtrædelsen af en EU-retlig bestemmelse først er blevet opdaget efter skadens indtræden, kunne bedømmes anderledes. Et synspunkt kunne nemlig være, at begrebet »uregelmæssighed« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 kræver, at to betingelser er opfyldt – nemlig dels en adfærd fra den økonomiske beslutningstagers side, og dels en skade som følge heraf.
- 17 Såfremt forældelsesfristen i henhold til artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 først begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor skaden indtræder, ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt »skaden« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 indtræder ved forudbetalingen af beløbet svarende til eksportrestitutionen eller først indtræder fra datoen for den endelige ydelse af eksportrestitutionen ved frigivelsen af sikkerheden.

18 På denne baggrund har Finanzgericht Hamburg besluttet at udsætte sagen og stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det i et tilfælde, hvor en overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse først opdages efter en skades indtræden, foruden en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, en kumulativ betingelse for den i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 definerede uregelmæssighed, der i henhold til artikel 3, stk. 1, første afsnit, i samme forordning skal foreligge, for at forældelsesfristen begynder at løbe, at Unionens almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af Unionen, har lidt skade, således at forældelsesfristen først begynder at løbe fra tidspunktet for skadens indtræden, eller begynder forældelsesfristen uafhængigt af tidspunktet for skadens indtræden allerede at løbe fra tidspunktet for den økonomiske beslutningstagers handling eller undladelse, der udgør en overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares således, at forældelsesfristen først begynder at løbe, når skaden indtræder:

Foreligger der – i forbindelse med tilbagesøgning af en endeligt ydet eksportrestitution – allerede en »skade« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95, når en eksportør har fået udbetalt et beløb svarende til eksportrestitutionen som omhandlet i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 565/80, uden at sikkerheden i henhold til denne forordnings artikel 6 er blevet frigivet, eller foreligger der først en skade på det tidspunkt, hvor sikkerheden frigives, eller eksportrestitutionen ydes endeligt?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første spørgsmål

19 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt artikel 1, stk. 2, og artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, hvor en overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse først er blevet opdaget efter en skades indtræden, skal fortolkes således, at forældelsesfristen begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor Unionens budget eller budgetter, der forvaltes af Unionen, har lidt skade, eller således, at fristen uafhængigt af dette tidspunkt allerede begynder at løbe fra tidspunktet for den økonomiske beslutningstagers handling eller undladelse, der udgør en overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse.

20 Indledningsvis bemærkes for det første, at den regel om fireårig forældelse, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95, i mangel af sektorbestemt regulering på EU-plan eller national lovgivning, der fastlægger en særlig ordning for forældelse, finder anvendelse på de uregelmæssigheder, som kan skade EU's finansielle interesser (jf. i denne retning dom Pfeifer & Langen, C-564/10, EU:C:2012:190, præmis 39 og 40 samt den deri nævnte retspraksis).

21 For det andet bemærkes, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, selv om de faktiske omstændigheder i hovedsagen går helt tilbage til 1992 og 1993. Domstolen har nemlig allerede fastslået, at den i bestemmelsen fastsatte forældelsesfrist finder anvendelse på uregelmæssigheder, der er begået inden denne forordnings ikrafttræden (jf. i denne retning dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., C-278/07 – C-280/07, EU:C:2009:38, præmis 34).

22 I henhold til Domstolens faste retspraksis skal rækkevidden af EU-retlige bestemmelser, i det foreliggende tilfælde artikel 1, stk. 2, og artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95, både vurderes ud fra deres indhold, deres formål og deres kontekst (dom Angerer, C-477/13, EU:C:2015:239, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

- 23 I henhold til ordlyden af artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 er forældelsesfristen for retsforfølgning fire år fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden fandt sted. Forordningens artikel 1, stk. 2, definerer begrebet »uregelmæssighed« som enhver overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade Den Europæiske Unions almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af denne.
- 24 Gennemførelsen af en uregelmæssighed, hvorved forældelsesfristen begynder at løbe, kræver således, at to betingelser er opfyldt – nemlig en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der udgør en overtrædelse af EU-retten, samt en skade eller en potentiel skade, der påføres EU-budgettet.
- 25 Under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, hvor overtrædelsen af EU-retten blev opdaget efter skadens indtræden, begynder forældelsesfristen at løbe fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden fandt sted – dvs. fra det tidspunkt, hvor såvel den økonomiske beslutningstagers handling eller undladelse, der udgør en overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse, som skaden på Unionens budget eller budgetter, der forvaltes af Unionen, er indtrådt.
- 26 En sådan konklusion er i overensstemmelse med formålet med forordning nr. 2988/95, der i henhold til dens artikel 1, stk. 1, tilsigter at beskytte Unionens finansielle interesser. Fristens begyndelsestidspunkt ligger således på tidspunktet for den begivenhed, der sidst er indtruffet – dvs. enten på tidspunktet for skadens indtræden, såfremt skaden indtræder efter den handling eller undladelse, der udgør en overtrædelse af EU-retten, eller på tidspunktet for denne handling eller undtagelse, såfremt den omhandlede fordel er blevet tildelt før nævnte handling eller undladelse. På den måde fremmes forfølgelsen af formålet om beskyttelse af Unionens finansielle interesser.
- 27 Denne konklusion drages desuden ikke i tvivl af det af den græske regering fremførte argument, hvorefter fristens begyndelsestidspunkt ligger på datoen for de kompetente myndigheders opdagelse af uregelmæssigheden. Dette argument strider nemlig mod Domstolens praksis, ifølge hvilken den dato, hvor myndighederne har fået kendskab til en uregelmæssighed, er uden betydning for begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen (dom Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, point 67).
- 28 Det følger i øvrigt af Domstolens praksis, at der påhviler forvaltningen en generel forpligtelse til at udvise omhu i en undersøgelse af, om de udbetalinger, den selv har foretaget, og som vejer tungt i EU-budgettet, er lovlige (dom Ze Fu Fleischhandel GmbH og Vion Trading, C-201/10 og C-202/10, EU:C:2011:282, præmis 44). En anerkendelse af, at fristens begyndelsestidspunkt svarer til datoen for opdagelsen af den pågældende uregelmæssighed, ville være i strid med denne forpligtelse til at udvise omhu.
- 29 Henset til de ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 1, stk. 2, og artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, hvor en overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse først er blevet opdaget efter en skades indtræden, skal fortolkes således, at forældelsesfristen begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor såvel den økonomiske beslutningstagers handling eller undladelse, der udgør en overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse, som skaden på Unionens budget eller budgetter, der forvaltes af Unionen, er indtrådt.

Om det andet spørgsmål

- 30 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, på hvilket tidspunkt en »skade« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 indtræder under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede.

- 31 Inden dette spørgsmål besvares, bør kronologien for de faktiske omstændigheder i hovedsagen bemærkes. Først blev der i løbet af 1992 og 1993 via et forskud ydet sagsøgeren i hovedsagen et beløb svarende til eksportrestitutionen i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 565/80. Dernæst fremlagde sagsøgeren i hovedsagen den 10. august 1993 en toldangivelse udstedt af de jordanske myndigheder, der skulle tjene som bevis for afslutning af toldformaliteterne for overgang til frit forbrug i Jordan i overensstemmelse med artikel 17, stk. 3, og artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 3665/87. Endelig blev de beløb, der i overensstemmelse med artikel 6 i forordning nr. 565/80 blev stillet som sikkerhed på det tidspunkt, da forudbetalingen blev ydet, frigivet henholdsvis den 30. april 1996 og den 4. marts 1998.
- 32 Under sådanne omstændigheder bemærkes, at en »skade« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 indtræder på det tidspunkt, hvor afgørelsen om endeligt at yde den pågældende fordel – i denne situation eksportrestitutionen – træffes. Det er nemlig fra dette tidspunkt, at der faktisk foreligger en skade, som er påført EU-budgettet. Denne skade kan ikke anses for at foreligge før datoen for den endelige ydelse af fordelene, da forældelsesfristen i forhold til at tilbagesøge samme fordel i modsat fald allerede ville kunne løbe på et tidspunkt, hvor fordelene endnu ikke var blevet tildelt.
- 33 Henset til de ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 skal fortolkes således, at en skade under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende indtræder, så snart afgørelsen om endeligt at yde eksportrestitution til den pågældende eksportør er blevet truffet.

Sagens omkostninger

- 34 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 1, stk. 2, og artikel 3, stk. 1, første afsnit, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser skal under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, hvor en overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse først er blevet opdaget efter en skades indtræden, fortolkes således, at forældelsesfristen begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor såvel den økonomiske beslutningstagers handling eller undladelse, der udgør en overtrædelse af en EU-retlig bestemmelse, som skaden på Unionens budget eller budgetter, der forvaltes af Unionen, er indtrådt.**
- 2) **Artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 skal fortolkes således, at en skade under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede indtræder, så snart afgørelsen om endeligt at yde eksportrestitution til den pågældende eksportør er blevet truffet.**

Underskrifter