FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CHRISTINE STIX-HACKL
föredraget den 20 januari 2005 [1]

I — Inledning

1. Bundesfinanzhof (Tyskland) har genom beslut av den 30 juli 2003 ställt en fråga till domstolen beträffande tolkningen av en sanktionsbestämmelse inom området för exportbidrag. Den nationella domstolen begär en tolkning av artikel 11.1 första och andra styckena i kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87. [2]

2. Domstolen har i sin dom av den 11 juli 2002 i mål C-210/00 [3] redan klargjort innebörden av sanktionsbestämmelsen och fastställt att artikel 11.1 första stycket a i förordning nr 3665/87 är giltig "i den mån det däri föreskrivs en sanktion mot den exportör som ansökt om ett högre exportbidrag än det han har rätt till och detta fel inte kan tillskrivas honom".

3. Domstolen hade därvid som utgångspunkt att den berörda sanktionsbestämmelsen inte är av straffrättslig art, varför principen *nulla poena sine culpa* inte är tillämplig på den. Domstolen erinrade emellertid om att "den omständigheten att principen *nulla poena sine culpa* inte är tillämplig på sanktioner av den typ som är i fråga i målet vid den nationella domstolen inte lämnar den enskilde utan rättsskydd". Domstolen hänvisade till sin praxis enligt vilken "en sanktion, även om den inte är av straffrättslig art, endast kan påföras om den har en klar och otvetydig rättslig grund". [4]

4. Detta mål rör i princip inte sanktionsbestämmelsens giltighet utan dess tolkning, i den mån det görs åtskillnad på det begärda exportbidraget och det bidrag som gäller för den faktiska exporten utan att det samtidigt klargörs i vilket dokument uppgifterna an-

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 351, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 4, s. 216) i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1829/94 av den 26 juli 1994 om ändring av förordning (EEG) nr 3665/87 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 191, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 160) och kommissionens förordning (EG) nr 2945/94 av den 2 december 1994 om ändring av kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 om allmänna tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter vad gäller indrivning av felaktigt utbetalda belopp och sanktioner (EGT L 310, s. 57; svensk specialutgåva, område 3, volym 63, s. 83) (nedan kallad förordning nr 3665/87).

3 — Dom av den 11 juli 2002 i mål C 210/00, Käserei Champignon Hofmeister, REG 2002, s. I-6453 (nedan kallad domen i målet Käserei Champignon I).

4 — Ibidem, punkt 52.

gående det begärda bidraget skall utläsas. Om den nationella domstolen har fog för sin osäkerhet angående tolkningen av sanktionsbestämmelsen, finns det anledning att pröva räckvidden av det citerade [5] uttalandet i domen i målet Käserei Champignon I.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrättsliga bestämmelser*

5. Artikel 3 i förordning nr 3665/87 har följande lydelse:

"1. Med exportdag avses den dag då tullmyndigheten tar emot den exportdeklaration i vilken det anges att en bidragsansökan kommer att lämnas in.

2. Dagen för mottagandet av exportdeklarationen skall vara avgörande för

a) bidragssatsen, om bidraget inte har fastställts i förväg,

b) ändringar av bidragssatsen, om bidraget har fastställts i förväg.

3. Alla handlingar som har samma rättsverkan som ett mottagande av en exportdeklaration skall jämställas med ett sådant mottagande.

4. Exportdagen skall vara avgörande när den exporterade produktens kvantitet, slag och egenskaper fastställs.

5. De dokument som används vid exporten för att styrka att produkterna berättigar till bidrag måste innehålla all information som är nödvändig för att beräkna bidragsbeloppet, särskilt

a) en beskrivning av produkterna enligt bidragsnomenklaturen,

5 — Se punkt 3 ovan.

b) uppgifter om produkternas nettovikt, eller motsvarande uttryckt i den måttenhet som skall användas vid beräkningen av bidraget, samt

c) uppgifter om produkternas sammansättning eller en hänvisning till en sådan, i den utsträckning som behövs för att beräkna bidragets storlek.

Om det dokument som avses i denna punkt är en exportdeklaration måste denna också innehålla dessa uppgifter samt uppgiften 'bidragskod'.

6. När detta mottagande eller likvärdig handling skett skall produkterna ställas under tullkontroll till dess att de lämnar gemenskapens tullområde."

6. I artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 föreskrivs bland annat följande:

"Om det konstateras att en exportör i avsikt att få exportbidrag har ansökt om ett bidrag som är större än det som vederbörande har rätt till, skall bidraget för exporten i fråga vara lika med det bidrag som gäller för den faktiska exporten, minskat med ett belopp motsvarande

a) hälften av skillnaden mellan det begärda bidraget och det bidrag som gäller för den faktiska exporten,

b) två gånger skillnaden mellan det begärda bidraget och det bidrag som gäller för den faktiska exporten, om exportören med avsikt har lämnat felaktiga upplysningar.

Det begärda bidraget anses vara det belopp som fås vid en beräkning på grundval av de upplysningar som lämnats enligt artikel 3 eller artikel 25.2. Om bidragssatsen varierar beroende på destination, skall den differentierade delen av det begärda bidraget beräknas på grundval av de uppgifter som lämnats enligt artikel 47.

Den sanktion som avses i a tillämpas inte

— vid fall av force majeure,

— i undantagsfall där omständigheterna ligger utanför exportörens kontroll och inträffar efter det att myndigheterna har godtagit export- eller betalningsdeklarationen, förutsatt att exportören genast efter att ha fått kännedom om dessa förhållanden, men inom den frist som avses i artikel 47.2, underrättar myndigheterna härom, om inte myndigheterna redan har konstaterat att det begärda bidraget var inkorrekt,

— ...

Om de behöriga myndigheterna har konstaterat att det begärda beloppet var inkorrekt och att exporten inte har ägt rum och att det därför inte är möjligt att minska bidraget, skall exportören betala ett belopp motsvarande det sanktionsbelopp som avses i a respektive b. Om bidragssatsen varierar beroende på destination skall det, utom när det är fråga om en obligatorisk destination, vid beräkningen av det begärda bidraget och av det bidrag som gäller tas hänsyn till den lägsta positiva satsen eller till den sats som följer av destinationsangivelsen i enlighet med artiklarna 22.2 eller 25.4, om denna sats är högre."

7. Artikel 25.1 och 25.2 i förordning nr 3665/87 har följande lydelse:

"1. När exportören anger sin avsikt att exportera produkterna eller varorna efter bearbetning eller lagring och att därigenom bli berättigad till bidrag enligt artiklarna 4 och 5 i förordning (EEG) nr 565/80, är villkoret för att dessa bestämmelser skall tillämpas att exportören till tullmyndigheterna lämnar in en deklaration, i fortsättningen kallad betalningsdeklaration.

Medlemsstaterna får använda en annan benämning än betalningsdeklaration.

2. Betalningsdeklarationen skall innehålla alla uppgifter som är nödvändiga för att beräkna bidraget och, i tillämpliga fall, det monetära utjämningsbeloppet för de produkter eller varor som skall exporteras, och särskilt

a) en beskrivning av produkterna eller varorna enligt nomenklaturerna för bidrag och monetära utjämningsbelopp,

b) uppgifter om produkternas eller varornas nettovikt, eller, i förekommande fall, kvantiteten uttryckt i den måttenhet som skall användas vid beräkningen av bidraget eller det monetära utjämningsbeloppet, och

c) uppgifter om produkternas eller varornas sammansättning eller en hänvisning till sådana, i den utsträckning som behövs för att beräkna bidraget eller det monetära utjämningsbeloppet."

8. Artikel 29.2 i förordning nr 3665/87 har följande lydelse:

"Beloppet skall betalas ut endast efter en skriftlig ansökan från exportören. Medlemsstaterna får föreskriva att en särskild blankett används för detta ändamål"

9. I artikel 47.1 i förordning nr 3665/87 föreskrivs, i här relevanta avsnitt, följande:

"Exportbidraget skall utbetalas endast på exportörens ansökan och skall endast betalas av den medlemsstat inom vars territorium exportdeklarationen mottagits.

Ansökan om exportbidrag skall antingen göras

a) skriftligen, varvid medlemsstaten får föreskriva att en särskild blankett används för detta ändamål,..."

10. Första, tredje och femte skälen i förordning nr 2945/94 har följande lydelse:

"Under de gällande gemenskapsbestämnmelserna beviljas exportbidrag enbart på grundval av objektiva kriterier, som särskilt rör den exporterade produktens art och kvantitet, dess egenskaper och bestämmelseort. Erfarenheten visar att det finns behov av förstärkta insatser för att bekämpa oegentligheter, särskilt bedrägeri som drabbar gemenskapens budget. Det bör därför fastställas att felaktigt utbetalda belopp skall indrivas och det bör införas sanktioner för att stimulera exportörerna att uppfylla gemenskapens bestämmelser.

...

Har en exportör lämnat felaktiga upplysningar, kan detta leda till felaktig bidragsutbetalning om felet inte uppdagas. Om felet upptäcks är det berättigat att pålägga exportören ett sanktionsbelopp i proportion till det belopp som han felaktigt skulle ha tagit

emot om felet inte hade upptäckts. Om de felaktiga upplysningarna lämnades med avsikt är det också berättigat att tillämpa en strängare sanktion.

...

Erfarenheten liksom hittills konstaterade fall av oegentligheter och särskilt bedrägeri på detta område visar att denna åtgärd är nödvändig och lämplig, att den kommer att ha tillräckligt avskräckande verkan och att den kommer att tillämpas lika i alla medlemsstater."

B — *Nationella bestämmelser*

11. Den tyska Ausfuhrerstattungsverordnung av den 24 maj 1996 [6] (nedan kallad tyska exportbidragsförordningen) innehåller också bestämmelser i fråga om ansökan om utbetalning av exportbidrag.

12. I 15 § i tyska exportbidragsförordningen sägs följande:

"15 § — Sökande och ansökan

Ansökan om bidrag skall ske i enlighet med en föreskriven modell och får endast inges av den som

1. i de fall som avses i 3 och 5 §§ anges vara bidragsmottagare i fält 2 i exportdeklarationen, eller

2. har ingett betalningsförklaring enligt 8 § första stycket eller 11 § andra stycket första eller andra meningen."

III — Bakgrund och målet vid den nationella domstolen

13. Den 29 juli 1996 tullklarerade Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG (nedan kallat Käserei Champignon), som är

6 — BGBl. I 1996, s. 766.

motpart i målet vid den nationella domstolen, en leverans av ost, huvudsakligen mjukost, enligt olika nummer i bidragsnomenklaturen för export. Därvid upptogs även varor som inte berättigade till exportbidrag.

14. Den 12 augusti 1996 ansökte Käserei Champignon hos Hauptzollamt Hamburg-Jonas (nedan kallat Hauptzollamt) om förskott på exportbidraget. I denna ansökan hade de poster som avsåg icke bidragsberättigade varor strukits och försetts med den handskrivna noteringen "struken" jämte initialer. I en skrivelse som bifogades ansökan meddelade Käserei Champignon att bidrag inte begärdes för dessa poster.

15. Hauptzollamt beviljade Käserei Champignon förskott på exportbidraget för de icke strukna posterna men påförde, genom beslut av den 26 mars 1997, Käserei Champignon en sanktion enligt artikel 11.1 första stycket i förordning nr 3665/87 för de strukna posterna.

16. Käserei Champignon begärde omprövning av sanktionsbeslutet, och omprövning skedde genom beslut av den 25 maj 1999 utan att någon ändring gjordes. Däremot biföll Finanzgericht Käserei Champignons överklagande av omprövningsbeslutet. Finanzgericht fann att Käserei Champignon inte hade ansökt om utbetalning i fråga om posterna 4 och 5 eftersom avlämnandet av exportdeklarationen inte i sig kunde anses utgöra en sådan ansökan. Hauptzollamt överklagade Finanzgerichts dom till den nationella domstolen, Bundesfinanzhof.

17. Avgörande för prövningen av sanktionens rättsenlighet är enligt Bundesfinanzhof huruvida det utgör en ansökan om bidrag i den mening som avses i sanktionsbestämmelsen i artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 redan att inge en exportdeklaration enligt artikel 3.1 i förordning nr 3665/87 eller om ansökan sker först genom den skriftliga ansökan som krävs enligt artikel 47.1 i förordning nr 3665/87. Om nämligen en särskild skriftlig ansökan är en förutsättning för att sanktionsbestämmelsen skall kunna tillämpas, har sanktionen i detta fall enligt Bundesfinanzhof påförts felaktigt.

18. Vid Bundesfinanzhof gjorde Hauptzollamt gällande att en sådan ståndpunkt som framförts av Käserei Champignon och Finanzgericht — att sanktionen endast kan påföras om exportören förutom exportdeklarationen även har lämnat en sådan särskild ansökan som den nationelle lagstiftaren föreskrivit med stöd av det gemenskapsrätts-

liga bemyndigandet — skulle underminera sanktionsbestämmelsens avskräckande verkan. Vidare strider en sådan uppfattning mot domstolens bindande tolkning av berörda bestämmelser.

19. Enligt Hauptzollamt framgår det av sanktionsbestämmelsens preventiva syfte, som det kommer till uttryck framför allt i tredje och femte skälen i förordning nr 2945/94 genom vilken sanktionsbestämmelsen i artikel 11 i förordning nr 3665/87 infördes, att redan felaktiga upplysningar som lämnas i exportdeklarationen utlöser en tillämpning av sanktionsbestämmelsen.

20. Slutligen har Hauptzollamt anfört att det, i fråga om tidpunkten då sanktionen enligt artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 slår till, inte kan gälla olika regler inom gemenskapen beroende på om medlemsstaten i fråga anser att en bidragsansökan föreligger enligt nationella tillämpningsföreskrifter redan i exportdeklarationen eller först i en senare ansökan enligt föreskrifter med stöd av bemyndigandet i artikel 47.1 och 47.2 i förordning nr 3665/87.

21. Bundesfinanzhof anser att det argument som Hauptzollamt har framfört — att redan exportdeklarationen innefattar en sådan bidragsansökan som avses i artikel 11.1 första stycket i förordning nr 3665/87, eftersom exportören där måste förklara att han begär bidrag för de anmälda varorna — strider mot ordalydelsen i artikel 47.1 andra stycket i förordning nr 3665/87. Den bestämmelsen, enligt vilken medlemsstaterna uttryckligen bemyndigas att föreskriva att en särskild blankett skall användas för en ansökan enligt artikel 47.1 första stycket i förordning nr 3665/87, visar att det görs en tydlig åtskillnad på en exportdeklaration och en bidragsansökan.

22. Enligt Bundesfinanzhofs uppfattning finns emellertid ett tyngre vägande argument för Hauptzollamts uppfattning att hämta i artikel 11.1 andra stycket i förordning nr 3665/87. I den bestämmelsen definieras begreppet "det begärda bidraget" som det belopp som fås vid en beräkning på grundval av de upplysningar som lämnats i exportdeklarationen. Någon särskild ansökan vid sidan av exportdeklarationen förutsätts inte i den bestämmelsen.

23. Käserei Champignons ståndpunkt att sanktionen endast kan påföras om exportören förutom exportdeklarationen även har lämnat en sådan särskild ansökan som den nationelle lagstiftaren föreskrivit med stöd av det gemenskapsrättsliga bemyndigandet har enligt Bundesfinanzhof stöd i ordalydelserna

i artikel 11.1 första stycket och artikel 47.1 i förordning nr 3665/87.

24. För Käserei Champignons ståndpunkt talar enligt Bundesfinanzhof också, att det skulle kunna strida mot proportionalitetsprincipen att påföra Käserei Champignon en sanktion trots att Käserei Champignons ansökan uttryckligen inte avsåg de strukna posterna och Käserei Champignon heller inte har fått något bidrag för dessa poster.

25. Eftersom Bundesfinanzhof kände osäkerhet i fråga om tolkningen av sanktionsbestämmelsen i artikel 11.1 första och andra styckena i förordning nr 3665/87 i dess lydelse enligt förordning nr 2945/94 beslöt den att fråga domstolen om detta.

IV — Tolkningsfrågan

26. Bundesfinanzhof har vilandeförklarat målet och ställt följande tolkningsfråga till domstolen:

Skall artikel 11.1 första och andra styckena i förordning (EEG) nr 3665/87 i dess lydelse enligt förordning (EEG) nr 2945/94 — även med beaktande av proportionalitetsprincipen — tolkas så, att redan felaktiga upplysningar avseende enstaka varuposter i exportdeklarationen, vilka skulle kunna leda till att exportören fick ett högre exportbidrag än det som han har rätt till, medför att exportbidraget skall minskas med det i bestämmelsen beskrivna sanktionsbeloppet, trots att det i samband med den särskilda ansökan som enligt nationell rätt skall inges uttryckligen förklaras att sökanden inte ansöker om exportbidrag för de ifrågavarande varuposterna i exportdeklarationen?

V — Bedömningen av tolkningsfrågan

27. Mot den bakgrund som den nationella domstolen har redovisat är frågan framför allt huruvida de uppgifter av vilka det framgår att ett exportbidrag har begärts skall utläsas ur exportdeklarationen och/eller den särskilda ansökan som eventuellt erfordras. Denna fråga skall prövas utifrån en tolkning av artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 med vederbörlig hänsyn till den allmänna proportionalitetsprincipen.

A — *Ordalydelsen i artikel 11.1 i förordning nr 3665/87*

1. Parternas argument

28. *Käserei Champignon* anser att det föreligger en skillnad mellan en exportdeklaration och en bidragsansökan, och som argument för detta har Käserei Champignon till att börja med åberopat ordalydelserna i artikel 11.1 första och andra styckena och artikel 47.1 andra stycket i förordning nr 3665/87. Enligt artikel 11.1 första stycket i förordning nr 3665/87 är förutsättningen för att en sanktion skall kunna påföras att en exportör *"har ansökt om ett bidrag* som är större än det som vederbörande har rätt till" (min kursivering). I enlighet därmed är det enligt Käserei Champignon endast *bidragsansökan* som är avgörande. Medlemsstaterna har enligt artikel 47.1 andra stycket i förordning nr 3665/87 bemyndigats att föreskriva att en särskild blankett skall användas för en sådan ansökan. Förbundsrepubliken Tyskland har i 15 § i den tyska exportbidragsförordningen använt sig av detta bemyndigande och föreskrivit en viss modell för ansökan om bidrag så att det föreligger en skillnad mellan exportdeklarationen och bidragsansökan. Enligt tysk rätt är det den av den nationelle lagstiftaren föreskrivna särskilda ansökan som utgör den för prövningen avgörande ansökan om utbetalning av bidraget. Denna ståndpunkt har även Bundesfinanzhof anslutit sig till.

29. Käserei Champignon har vidare anfört att det inte heller av artikel 11.1 andra stycket i förordning nr 3665/87 framgår att det är exportdeklarationen som utgör ansökan om bidrag. I andra stycket ges nämligen ingen definition av begreppet "det begärda bidraget" utan där tillhandahålls endast, med hänvisningar till andra bestämmelser, en grundval för beräkningen av det begärda bidragets storlek.

30. *Kommissionen* däremot anser att det inte finns någon "ansökan om utbetalning" i den mening som avses i artikel 11 i förordning nr 3665/87. I artikel 11.1 andra stycket definieras begreppet "det begärda bidraget", vilket skiljer sig åt från begreppet "det bidrag som gäller" i den mening som avses i artikel 11.1 första stycket b. Av hänvisningarna i denna definition följer att avgörande för beräkningen av det begärda bidraget är, enligt artikel 3 i förordning nr 3665/87, uppgifterna i exportdeklarationen, och, enligt artikel 25.2 i förordning nr 3665/87, uppgifterna i *betalningsdeklarationen* — icke att förväxla med en *ansökan om utbetalning* i den mening som avses i artikel 47.1 i förordning nr 3665/87. Bundesfinanzhof har instämt med kommissionen på denna punkt och har anfört att detta argument väger tyngre än Käserei Champignons argument i fråga om ordalydelsen.

31. Kommissionen har vidare pekat på att det i den tyska språkversionen av sanktions-

bestämmelsen i artikel 11 i förordning nr 3665/87 visserligen används begreppet "Zahlungsantrag", men att begreppet "Zahlungserklärung" vore det korrekta. Andra språkversioner ger uttryck för att en betalningsdeklaration enligt artikel 25.2 också är en betalningsdeklaration enligt artikel 11 i förordning nr 3665/87 eftersom samma begrepp används i båda bestämmelserna, exempelvis *déclaration de paiement, payment declaration, declaracao de pagamiento.*

2. Bedömning

32. I artikel 11.1 första stycket i förordning nr 3665/87 föreskrivs en sanktion för det fall att en exportör "har ansökt om ett bidrag som är större än det som vederbörande har rätt till". Vad som skall förstås med ett begärt bidrag redovisas i andra stycket första meningen i samma artikel. Enligt den meningen skall "det begärda bidraget anses vara det belopp som fås vid en beräkning på grundval av de upplysningar som lämnats enligt artikel 3 eller artikel 25.2". I andra stycket andra meningen görs för beräkningen av det begärda bidraget en ytterligare hänvisning till artikel 47 i den mån bidragssatsens storlek beror på uppgifter som lämnats enligt den bestämmelsen. Av denna ordalydelse framgår inte entydigt huruvida andra stycket innefattar en legaldefinition av begreppet "det begärda bidraget" i den mening som avses i första stycket eller endast, som Käserei Champignon gör gällande, en beräkningsgrund.

33. I likhet med kommissionen kan jag i vart fall konstatera att artikel 11.1 första och andra styckena i förordning nr 3665/87 endast behandlar exportbidrag, varvid det enligt första stycket görs en skillnad mellan det bidrag som begärs och det bidrag som gäller för den faktiska exporten. I artikel 11.1 första och andra styckena regleras alltså inte någon "ansökan om utbetalning".

34. I sanktionsbestämmelsen i artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 nämns alltså det begärda bidraget, varvid andra stycket innehåller hänvisningar i fråga om hur detta skall beräknas. Avgörande är därvid uppgifterna i exportdeklarationen enligt artikel 3 eller i betalningsdeklarationen enligt artikel 25.2 i förordning nr 3665/87. Uppgifter som lämnas enligt artikel 47 i förordning nr 3665/87 skall beaktas endast i vissa speciella fall.[7] Dessutom framgår det, som kommissionen riktigt har påpekat, av bestämmelsen i

7 — Se artikel 11.1 andra stycket andra meningen i förordning nr 3665/87 .

artikel 29.2 i förordning nr 3665/87 att begreppen "betalningsdeklaration" och "ansökan om utbetalning" inte är identiska utan skall särskiljas. Artikel 29.2 hänför sig till betalningsdeklarationen enligt artikel 25.1 i förordning nr 3665/87, medan artikel 47 hänför sig till ansökan om utbetalning.

35. Härigenom står det i vart fall klart att det begärda bidraget i den mening som avses i artikel 11.1 första stycket i förordning nr 3665/87 inte primärt är kopplad till ansökan om utbetalning i den mening som avses i artikel 47 i samma förordning.

36. Detta konstaterande motsägs inte av det förhållandet att begreppet "betalningsdeklaration" används i artikel 11.1 tredje stycket andra strecksatsen. I andra språkversioner, såsom de franska, engelska, italienska, spanska och portugisiska, används i samma bestämmelse begreppet betalningsdeklaration eller samma begrepp som enligt artikel 25.2, till vilken en hänvisning görs redan i artikel 11.1 andra stycket. Att den tyska språkversionen inte som andra språkversioner använder ett med artikel 25.2 överensstämmande begrepp som "Zahlungserklärung" utgör ett problem på grund av de olika språkversionernas lika giltighet. Eftersom gemenskapsrättens bestämmelser enligt de olika språkversionerna är lika giltiga, krävs det, för en tolkning av en gemenskapsrättslig bestämmelse, att alla de olika språkversionerna jämförs. [8] Behovet av en enhetlig tillämpning och därmed en enhetlig tolkning utesluter att bestämmelsen betraktas isolerad i en av sina versioner och kräver att den tolkas mot bakgrund av dess avfattning på alla språken. [9]

37. Som motivering till att bidragsansökan är avgörande för beräkningen av det begärda bidraget i den mening som avses i artikel 11.1 första stycket i förordning nr 3665/87 har Käserei Champignon vidare med orätt hänvisat till den nationella blankett som Förbundsrepubliken Tyskland enligt artikel 47.1 andra stycket i förordning nr 3665/87 har bemyndigats att utfärda föreskrifter om. En gemenskapsrättslig norm kan emellertid inte tolkas med ledning av särbestämmelser som en medlemsstat har kunnat införa med stöd av gemenskapsrätten.

8 — Dom av den 6 oktober 1982 i mål 283/81, Cilfit, (REG 1982, s. 3415; svensk specialutgåva, volym 6, s. 513), punkt 18, dom av den 14 december 1988 i mål 291/87, Huber, (REG 1988, s. 6449), punkt 11, och dom av den 17 december 1998 i mål C-236/97, Codan, (REG 1998, s. I-8679), punkt 25.

9 — Dom av den 12 november 1969 i mål 29/69, Stauder, (REG 1969, s. 419; svensk specialutgåva, volym 1, s. 421), punkt 3, dom av den 12 juli 1979 i mål 9/79, Koschniske, (REG 1979, s. 2717), punkt 6 och följande punkt, och dom av den 7 juli 1988 i mål 55/87, Moksel, (REG 1988, s. 3845), punkt 15.

38. Av den omständigheten att det begärda bidraget i den mening som avses i artikel 11.1 första stycket i förordning nr 3665/87 i vart fall inte primärt är kopplad till ansökan om utbetalning kan inte någon bestämd slutsats dras i fråga om vilket dokument som därvid är avgörande. Av betydelse i sammanhanget är att det i artikel 3.5 talas om dokument "som används vid exporten för att styrka att produkterna berättigar till bidrag", och det klargörs att det därvid kan [10] — men inte måste — röra sig om exportdeklarationen.

39. Ytterligare en skillnad mellan olika språkversioner kan konstateras i ordalydelsen i artikel 3.1 i förordning nr 3665/87. Enligt den bestämmelsen avses med exportdag "den dag då tullmyndigheten tar emot den exportdeklaration i vilken det anges att en bidragsansökan kommer att lämnas in". Den tyska liksom den nederländska versionen av denna definition tyder åtminstone i princip på att bidraget söks redan i exportdeklarationen, medan användandet av futurum i de franska [11], engelska, italienska, spanska och portugisiska versionerna snarast tyder på att exportdeklarationen inte nödvändigtvis innehåller någon sådan ansökan.

10 — I bestämmelsen nämns det fallet att "det dokument som avses i denna punkt är en exportdeklaration".

11 — "... la déclaration d'exportation dans laquelle il est indiqué qu'une restitution sera demandée" (min kursivering).

40. Av det ovan anförda framgår att sanktionsbestämmelsen i artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 enligt sin ordalydelse med begreppet "det begärda bidraget" inte grundar sig på ansökan om utbetalning i den mening som avses i artikel 47.1. Detta framgår framför allt av hänvisningen i andra stycket första meningen till upplysningar som lämnats i exportdeklarationen enligt artikel 3 eller i betalningsdeklarationen enligt artikel 25.2 i förordning nr 3665/87. Därvid är det oklart i vilken mån upplysningar i en ansökan om utbetalning enligt artikel 47.1 innehåller samma upplysningar som en exportdeklaration eller en betalningsdeklaration när medlemsstaten har utnyttjat möjligheten enligt artikel 47.1 andra stycket. Av ordalydelsen i artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 framgår i vart fall inte entydigt i vilket dokument upplysningarna beträffande det begärda bidraget skall utläsas.

B — *En systematisk tolkning*

1. Parternas argument

41. *Käserei Champignon* har anfört att redan förhandenvaron av bestämmelsen i arti-

kel 47.1 första stycket i förordning nr 3665/87 talar för Käserei Champignons ståndpunkt att det görs åtskillnad på en exportdeklaration och en bidragsansökan. Bestämmelsen, där det språkligt görs åtskillnad på exportdeklarationen och ansökan om utbetalning, vore nämligen överflödig om redan exportdeklarationen utgjorde en ansökan om utbetalning.

42. Käserei Champignon anser att dess uppfattning bekräftas även av kommissionens förordning (EG) nr 800/1999 [12]. Enligt artikel 49.1 första stycket i den förordningen skall bidraget utbetalas endast på uttrycklig begäran. I första skälet i förordning nr 800/1999 sägs, att genom denna skall förordning nr 3665/87 för tydlighetens skull omarbetas.

43. Slutligen finns det enligt Käserei Champignon inte heller någon grund enligt artikel 11.1 femte stycket för att påföra en sanktion på grund av felaktiga upplysningar som lämnats redan i exportdeklarationen.

44. I motsats till Hauptzollamt anser Käserei Champignon att domstolens dom av den 22 januari 1975 i mål 55/74 [13] inte är av ledning för tolkningen i förevarande mål. Enligt den förordning som var tillämplig i det målet fanns till skillnad mot i artikel 47.1 i förordning nr 3665/87 inga krav på ansökan.

45. *Kommissionen* har till stöd för sin ståndpunkt åberopat argument även avseende en systematisk tolkning. Redan av förhållandet mellan artiklarna 3.1 och 47.1 i förordning nr 3665/87 framgår att felaktiga upplysningar i exportdeklarationen kan utlösa en sanktion. Artikel 47.1 i förordning nr 3665/87 är nämligen en bestämmelse som hör till avdelning 4 i förordningen som reglerar förfarandet för betalningen av bidraget, varför den särskilda ansökan om utbetalning som nämns där endast är att betrakta som en administrativ åtgärd för den egentliga utbetalningen.

46. Enligt kommissionen visar också artikel 11.1 tredje och femte styckena i förordning nr 3665/87 att det inte utgör någon förutsättning för att tillämpa sanktionen att en särskild ansökan inges. Bestämmelsen i

12 — Kommissionens förordning (REG) nr 800/1999 av den 15 april 1999 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 102, s. 11) (nedan kallad förordning nr 800/1999).

13 — Unkel, REG 1975, s. 9.

tredje stycket andra strecksatsen att sanktionen inte skall tillämpas i fall av rättelse på eget initiativ skulle nämligen annars sakna mening.

2. Bedömning

47. Som framgår ovan är endast det begärda bidraget avgörande för artikel 11.1 i förordning nr 3665/87. Artikel 47.1 första stycket i förordning nr 3665/87, där det görs åtskillnad på begreppen exportdeklaration och ansökan om utbetalning, säger alltså ingenting om förutsättningarna för att påföra en sanktion enligt artikel 11.1, och detta redan av det skälet att artikel 11.1 inte behandlar något av dessa begrepp utan endast just begreppet det begärda bidraget.

48. Dessutom måste beaktas att sanktionsbestämmelsen i artikel 11 har sin plats i avdelning 2 [14] kapitel 1 [15] i förordning nr 3665/87, medan artikel 47 finns i avdelning 4. [16] Artikel 11, som reglerar förutsättningarna för rätten till bidrag, är alltså en materiell rättsregel, och i artikeln görs en hänvisning till artiklarna 3 och 25, vilka också hör till avdelning 2. Artikel 47, som hör till avdelning 4, är däremot en förfaranderegel som reglerar ansökan om utbetalning som en administrativ åtgärd för utbetalningsförfarandet.

49. För den rättsliga kvalificeringen är artikel 47.1 i förordning nr 3665/87 helt jämförbar med den nästan likalydande artikel 49.1 i förordning nr 800/1999, som utgör en omarbetning av förordning nr 3665/87. Även första skälet i förordning nr 800/1999, där det sägs att den ofta ändrade förordning nr 3665/87 bör omarbetas endast "för tydlighetens skull", talar för en enhetlig tolkning. Den omarbetade lydelsen ger därmed inte något stöd för Käserei Champignons uppfattning att, på grund av den åtskillnad som görs i artikel 47.1 i förordning nr 3665/87 på en exportdeklaration och en ansökan om utbetalning, den särskilda ansökan om utbetalning skall ses som bidragsansökan.

50. Vid en jämförelse mellan de materiella reglerna i artiklarna 3, 11 och 25 i förordning nr 3665/87 och förfaranderegeln i artikel 47 i samma förordning framgår endast att det i princip föreligger en skillnad mellan förfarandet för ansökan [17] och förfarandet för

14 — "Export till tredje land"

15 — "Rätt till bidrag"

16 — "Förfarandet för betalning av bidraget"

17 — I betydelsen ansökan om beviljande av bidrag respektive förfarandet för att lämna rättsligt bindande upplysningar om det begärda bidraget.

utbetalning, och därvid framgår det inte direkt i vilket dokument det begärda bidraget skall utläsas.

51. Artikel 11.1 tredje och femte styckena i förordning nr 3665/87 talar dock för att felaktiga upplysningar i exportdeklarationen kan utlösa en sanktion enligt artikel 11.1.

52. I artikel 11.1 tredje stycket andra strecksatsen föreskrivs att sanktionen undantagsvis inte skall tillämpas i fall av rättelse på eget initiativ. Detta undantag är emellertid tillämpligt endast när myndigheterna inte redan har konstaterat att det begärda bidraget var inkorrekt. Om tullmyndigheterna utför en fysisk kontroll i tiden efter exportdeklarationen men före den särskilda ansökan om utbetalning skulle bestämmelsen sakna mening om den senare ingivna ansökan skulle vara avgörande för möjligheten att tillämpa sanktionen. Domstolens avgörande, att en rättelse av uppgifter i exportdeklarationen inte längre är tillåten när begäran därom framställs efter det att tullmyndigheten har meddelat exportören att den avser att undersöka varorna eller efter det att myndigheten självt har konstaterat att de ifrågavarande uppgifterna är felaktiga, [18], är överförbart på fall av rättelse på eget initiativ. [19]

53. Inte heller enligt artikel 11.1 femte stycket första meningen är en särskild ansökan om utbetalning någon förutsättning för att sanktionen i artikel 11.1 första stycket skall kunna tillämpas. I den bestämmelsen föreskrivs nämligen en sanktion även för sådana fall där exporten inte har ägt rum och det begärda bidraget är inkorrekt. Därav följer motsatsvis att en särskild ansökan inte utgör en förutsättning för sanktionen eftersom någon ansökan om utbetalning inte kan inges i ett sådant fall.

54. Domstolens dom i mål 55/74 [20] har i vart fall inte någon stor betydelse för tolkningen. I den domen fann domstolen att det kunde anses utgöra en ansökan om bidrag att inge ett kontrollexemplar i den mening som avses i artikel 1 i kommissionens förordning (EEG) nr 2315/69 [21] och artikel 5 i kommissionens förordning (EEG) nr 1041/67 [22] i dess lydelse

18 — Dom av den 8 juni 1994 i mål C-371/92, Elliniko Dimosio, (REG 1994, s. I-2391), punkt 32.

19 — Att användningen av begreppet "Zahlungsantrag" i artikel 11.1 tredje stycket kan missförstås, se ovan punkt 36.

20 — Nämnd ovan i fotnot 13, se domen punkt 9.

21 — Kommissionens förordning (EEG) nr 2315/69 av den 19 november 1969 om användning av gemenskapens transitdokument för genomförandet av gemenskapsåtgärder i syfte att kontrollera varornas användning och bestämmelse (EGT L 295, s. 14).

22 — Kommissionens förordning nr 1041/67/EEG av den 21 december 1967 om tillämpningsföreskrifter för exportbidrag för varor som omfattas av ett enhetsprissystem (EGT nr 314, s. 9) (nedan kallad förordning nr 1041/67).

enligt artikel 1 i kommissionens förordning (EEG) nr 2586/69[23] till den nationella myndighet som var ansvarig för bidragets utbetalning. I förordning nr 1041/67 finns vare sig någon bestämmelse om krav på en ansökan om utbetalning jämförbar med artikel 47.1 första meningen i förordning nr 3665/87 eller något bemyndigande för medlemsstaterna att ställa upp föreskrifter om en särskild blankett jämförbart med artikel 47.1 andra meningen. Nämnda dom kan därför inte läggas till grund för bedömningen.

55. Jag kan sammanfattningsvis konstatera att det även i systematiskt hänseende föreligger en skillnad i vart fall mellan förfarandet för ansökan om bidrag och förfarandet för utbetalning av bidraget. Vad som skall avses med det begärda bidraget i den mening som avses i artikel 11.1 första stycket i förordning nr 3665/87 kan därför inte avgöras först när en särskild ansökan i enlighet med artikel 47.1 i samma förordning har lämnats in.

C — *En teleologisk tolkning*

1. Parternas argument

56. *Käserei Champignon*, som i mål C-210/00 intog ståndpunkten att den sanktion som föreskrivs i artikel 11.1 är av straffrättslig art, hänvisar nu till att denna sanktion enligt vad domstolen konstaterade i domen i det målet[24] begreppsmässigt är ett negativt bidrag som inte är av straffrättslig art. Käserei Champignon har nu emellertid anfört även att bestämmelsen i fråga inte avser just ett "abstrakt faredelikt" ("abstraktes Gefärdungsdelikt") varför en rent abstrakt fara för gemenskapens ekonomiska intressen inte är sanktionsrättsligt relevant. Detta strider heller inte mot tankarna i tredje skälet i förordning nr 2945/94. Det är i stället först när det föreligger en konkret fara som sanktionen kan utlösas, men sanktionen kan inte påföras i det stadiet då exportdeklarationen lämnas.

57. Käserei Champignon har vidare ifrågasatt att det preventiva syftet med artikel 11 i förordning nr 3665/87 skulle undermineras om det vore först den särskilda ansökan om utbetalning och inte redan exportdeklarationen som utgör en ansökan i den mening som avses i artikel 11.1.

58. Slutligen finns det enligt Käserei Champignon vid en riktig bedömning av rättsläget inte någon risk för en icke likformig tillämpning inom gemenskapen av sanktionsbe-

23 — Kommissionens förordning (EEG) nr 2586/69 av den 22 december 1969 om ändring av förordning nr 1041/67/EEG om tillämpningsföreskrifter för exportbidrag för varor som omfattas av ett enhetsprissystem (EGT L 322, s. 27).

24 — Nämnd ovan i fotnot 3, punkt 35 och följande punkter.

stämmelsen. Det är nämligen inte sanktionsbestämmelsen som utlöses vid olika tidpunkter, utan det är ansökan om exportbidrag som på grund av bemyndigandet i artikel 47.1 i förordning nr 3665/87 kan inges vid olika tidpunkter.

59. *Kommissionen* däremot har pekat på syftena med sanktionsbestämmelsen vilka är att, som sägs i första skälet i förordning nr 2945/94, bekämpa oegentligheter och bedrägeri och att, i linje med vad som sägs i femte skälet, ge en förebyggande och avskräckande verkan åt den sanktion som enligt tredje skälet skall vara tillämplig redan om exportörens upplysningar *kan* leda till felaktig bidragsutbetalning.

60. Enligt såväl *kommissionen* som *Hauptzollamt* skulle, om uppgifterna i den särskilda ansökan om utbetalning enligt artikel 47.1 i förordning nr 3665/87 vore avgörande, exportören kunna lämna en exportdeklaration med felaktiga upplysningar och, om ingen kontroll görs, en motsvarande särskild ansökan om utbetalning utan att behöva befara att påföras en sanktion. Detta skulle omintetgöra den avskräckande verkan som åsyftas med sanktionen enligt femte skälet i förordning nr 3665/87.

61. Kommissionen och Hauptzollamt har vidare anfört att den preventiva verkan av systemet med fysisk kontroll skulle påverkas mycket menligt om uppgifterna i den särskilda ansökan om utbetalning vore avgörande eftersom exporten endast i ett begränsat antal fall rent faktiskt underkastas fysisk kontroll.

62. Mot att uppgifterna i den särskilda ansökan om utbetalning är avgörande inom ramen för artikel 11 i förordning nr 3665/87 talar enligt kommissionen och Hauptzollamt även att sanktionsbestämmelsen då skulle bli tillämplig vid olika tidpunkter bland medlemsstaterna, vilket strider mot vad som sägs i femte skälet i förordning nr 3665/87.

2. Bedömning

63. Sanktionsbestämmelser inom den gemensamma jordbrukspolitiken — som exempelvis bestämmelsen i artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 för fall av felaktiga upplysningar vid ansökan om exportbidrag — syftar enligt domstolens fasta rättspraxis till att bekämpa de många oegentligheter som begås inom ramen för jordbruksstöden och som — genom att de avsevärt belastar gemenskapens budget — kan komma att äventyra de åtgärder som gemenskapens institutioner vidtar på detta område för att

stabilisera marknaderna, upprätthålla jordbrukarnas levnadsstandard och tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser. [25]

64. Skyddet för gemenskapens ekonomiska intressen är också ett uttryckligt syfte med sanktionsbestämmelsen i artikel 11.1 i förordning nr 3665/87, vilket tydligt framgår av första och tredje skälen i förordning nr 2945/94 genom vilken bestämmelsen infördes.

65. Domstolen har redan uttalat sig om karaktären av sanktionen enligt artikel 11.1 första stycket a i förordning nr 3665/87 och funnit att den inte är av straffrättslig art. [26]

66. När det gäller arten av de åsidosättanden som förebrås och som sanktioneras i bestämmelsen har domstolen vid flera tillfällen gjort förtydligandet "att de åsidosatta normerna endast riktade sig till de ekonomiska aktörer som fritt valt att utnyttja ett stödsystem inom jordbruksområdet". [27] Vidare har domstolen uttalat följande: "När det gäller ett stödsystem inom gemenskapen är beviljande av stöd med nödvändighet underställt villkoret att stödmottagaren skall uppfylla alla kriterier på redbarhet och tillförlitlighet. Den sanktion som påförs om dessa krav inte är uppfyllda utgör ett särskilt administrativt instrument, vilket är en integrerad beståndsdel av stödsystemet och avsedd att säkerställa en god förvaltning av gemenskapens offentliga medel." [28]

67. Domstolen slog fast att "de sanktioner som föreskrivs i artikel 11.1 första stycket a i förordning nr 3665/87 endast kan påföras de aktörer som ansökt om exportbidrag, om det framgår att de uppgifter som dessa aktörer lämnat i sina ansökningar är felaktiga". [29]

68. Domstolen uttalade slutligen att "den sanktion som föreskrivs i artikel 11.1 första stycket a i förordning nr 3665/87 utgörs av betalning av en sanktionsavgift som fastställs i förhållande till det belopp som felaktigt skulle ha mottagits av aktören, om behöriga myndigheter inte hade upptäckt en oegent-

25 — Dom av den 27 oktober 1992 i mål C-240/90, Förbundsrepubliken Tyskland mot kommissionen, (REG 1992, s. I-5383; svensk specialutgåva, volym 13, s. I-143) punkt 19, och den ovan i fotnot 3 nämnda domen i målet Käserei Champignon I, punkt 38.

26 — Den ovan i fotnot 3 nämnda domen i målet Käserei Champignon I, punkt 44.

27 — Den ovan i fotnot 3 nämnda domen i målet Käserei Champignon I med hänvisningar i punkterna 32 och 33 till dom av den 18 november 1987 i mål 137/85, Maizena, (REG 1987, s. 4587), punkt 13, och dom i det ovan i fotnot 25 nämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 26.

28 — Den ovan i fotnot 3 nämnda domen i målet Käserei Champignon I, punkt 41.

29 — Ibidem, punkt 42.

lighet. Den utgör sålunda en integrerad del av det ifrågavarande systemet med exportbidrag och är inte av straffrättslig art". [30]

69. Trots att domstolen med all önskvärd tydlighet har uttalat att sanktionsbestämmelsen i artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 inte är av straffrättslig art har Käserei Champignon försökt inordna den i straffrätten genom att beskriva den som ett konkret faredelikt av påföljdskaraktär. Detta är inte övertygande med hänsyn till att sanktionsbestämmelsen inte är av straffrättslig karaktär. Det må för övrigt vara osagt huruvida det finns någon sådan kategori i gemenskapsrätten.

70. Av det ovan anförda framgår att sanktionen i artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 i vart fall utlöses av felaktiga uppgifter som lämnas när bidrag begärs. Det saknar därvid betydelse i vilket dokument dessa uppgifter lämnas. Detta konstaterande ligger också i linje med de syften med sanktionen som anges i första skälet i förordning nr 2945/94. Enligt detta skäl finns det behov av "förstärkta insatser för att bekämpa oegentligheter, särskilt bedrägeri som drabbar gemenskapens budget" och "felaktigt utbetalda belopp" skall indrivas och "sanktioner för att stimulera exportörerna att uppfylla gemenskapens bestämmelser" tillgripas. Dessa syften understryks även i tredje skälet, där det sägs följande: "Har en exportör lämnat felaktiga upplysningar, kan detta leda till felaktig bidragsutbetalning om felet inte uppdagas. Om felet upptäcks är det berättigat att pålägga exportören ett sanktionsbelopp i proportion till det belopp som han felaktigt skulle ha tagit emot om felet inte hade upptäckts."

71. Med hänsyn till det åsyftade skyddet för gemenskapens ekonomiska intressen genom bekämpning av bedrägeri och med stöd av sanktionens preventiva verkan kan man därför inte först avvakta att en skada för gemenskapens finanser uppstår, utan redan sådana felaktiga upplysningar som kan medföra skada måste sanktioneras. Detta överensstämmer också med ordalydelsen i det nämnda tredje skälet, enligt vilket felaktiga upplysningar som *kan* leda till felaktig bidragsutbetalning skall föranleda en sanktion.

72. Detta betyder emellertid inte att uppgifterna i exportdeklarationen är ensamt avgörande för möjligheten att tillämpa sanktionsbestämmelsen i artikel 11.1 i förordning nr 3665/87. Artikel 3.5 andra stycket i samma förordning tolkad *e contrario* ger nämligen medlemsstaterna möjlighet att förordna om en blankett som inte överensstämmer med exportdeklarationen för styrkande av rätten till bidrag. Det ankommer därför på den nationella domstolen att med

30 — Ibidem, punkt 43.

beaktande av omständigheterna pröva huruvida exportdeklarationen enligt nationell rätt kan anses utgöra ett dokument "som används vid exporten för att styrka att produkterna berättigar till bidrag".

73. En sådan differentierad lösning står i princip inte hindrande i vägen för vare sig nödvändigheten att säkerställa en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten eller för den preventiva eller avskräckande verkan hos sanktionsbestämmelsen i artikel 11.1 i förordning nr 3665/87.

74. Kommissionen har riktigt påpekat att, om en särskild ansökan om utbetalning utgör en förutsättning för att sanktionen skall kunna påföras, sanktionsbestämmelsens avskräckande verkan skulle kunna omintetgöras om en fysisk kontroll har genomförts innan en särskild ansökan om utbetalning har lämnats in. Enligt kommissionens förordning (EG) nr 2221/95 [31] är det nämligen endast ett begränsat antal exportprodukter som blir föremål för fysisk kontroll av att exporten verkligen äger rum och av att den genomförs i enlighet med reglerna. Om endast den särskilda ansökan om utbetalning utgjorde en förutsättning för sanktionen skulle exportören själv, om det vid en stickprovskontroll upptäcktes att exportdeklarationen var felaktig, kunna undgå en sanktion genom att inte lämna in någon ansökan om utbetalning för varorna i fråga. Detta skulle påtagligt begränsa den avsedda verkan hos systemet med fysisk kontroll, nämligen att dessa kontroller skall ha en preventiv effekt, och det skulle förta sanktionsbestämmelsen dess ändamålsenliga verkan.

75. I fråga om avskräckande verkan har kommissionen vidare inte utan rätt anfört att exportören, om i princip först uppgifterna i den särskilda ansökan om utbetalning vore avgörande, skulle kunna lämna in en exportdeklaration med felaktiga upplysningar och därefter, om ingen stickprovskontroll genomförs, lämna in en motsvarande ansökan om utbetalning utan att behöva befara att en sanktion påförs. Detta måste tveklöst vara till men vad gäller sanktionsbestämmelsens avskräckande verkan.

76. Att en särskild ansökan om utbetalning inte utgör någon förutsättning för tillämpningen av sanktionsbestämmelsen i artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 måste inte nödvändigtvis betyda att en sanktion regelmässigt skall påföras om exportdeklarationen innehåller felaktiga upplysningar. En redbar exportör måste ha möjlighet att

31 — Kommissionens förordning (EG) nr 2221/95 av den 20 september 1995 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 386/90 vad gäller fysisk kontroll i samband med export av jordbruksprodukter som berättigar till exportbidrag (EGT L 224, s. 13).

senare få göra en rättelse av de ursprungliga uppgifterna i exportdeklarationen [32] om rättelsen sker på eget initiativ och i rätt tid [33], det vill säga utan påverkan av en förfrågan eller en kontroll från tullmyndigheternas sida [34], även om kontrollen endast är förestående.

77. När det gäller frågan om gemenskapsrättens enhetliga tillämpning får jag hänvisa till femte skälet i förordning nr 2945/94, den förordning genom vilken sanktionsbestämmelsen infördes, där det sägs att "denna åtgärd... kommer att tillämpas lika i alla medlemsstater". De förutsättningar som skall gälla för att bestämma tidpunkten då en sanktion kan påföras kan därför inte vara olika bland medlemsstaterna. Därför framstår det inte som övertygande att fästa avgörande vikt vid något visst formulär — vare sig det är en exportdeklaration eller en särskild ansökan — eftersom sådana formulär kan variera från land till land på grund av att medlemsstaterna dels har ansvar för genomförandet av gemenskapsrättsliga bestämmelser, dels har utrymme för skönsmässig bedömning enligt förordning nr 3665/87. På denna punkt är det därför tillräckligt att konstatera att det endast är de uppgifter exportören lämnat som är avgörande, och detta utan hänsyn till eventuella blanketter som skall användas enligt nationella tillämpningsföreskrifter och som med stöd av ordalydelsen i bemyndigandet i förordning nr 3665/87 kan få en varierande utformning.

78. I denna del kan jag därmed konstatera att enligt syftet med sanktionsbestämmelsen i artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 och *ratio legis* hos förordning nr 2945/94 skall felaktiga upplysningar som lämnas i det dokument som används vid exporten för att styrka att produkterna berättigar till bidrag — med förbehåll för rättelser av sådana uppgifter på eget initiativ som sker i rätt tid — utlösa den föreskrivna sanktionen.

D — *Proportionalitetsprincipen*

1. Parternas argument

79. Enligt *Käserei Champignon* är sanktionsbestämmelsen i artikel 11.1 första stycket i förordning nr 3665/87 inte proportionerlig om det är exportdeklarationen som skall vara den avgörande ansökan i den mening som avses där. Om bestämmelsen skall förstås på det sättet är sanktionen inte ägnad att leda till att det eftersträvade målet uppnås eftersom det endast är de berörda parterna som kan äventyra gemenskapens ekonomiska

32 — Se även artikel 65 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4):
"Deklaranten skall på egen begäran få tillåtelse att rätta en eller flera av uppgifterna i deklarationen efter det att den mottagits av tullen. Rättelsen kan dock inte göra deklarationen tillämplig på andra varor än dem som den avsåg från början.
Ingen rättelse får dock medges om ansökan därom görs efter det att tullmyndigheterna
a) har underrättat deklaranten om att de ämnar undersöka varorna,
b) har konstaterat att upplysningarna i fråga är felaktiga, eller
c) har frigjort varorna."

33 — Se även den ovan i fotnot 18 nämnda domen.

34 — Frågan huruvida Käserei Champignon rättelse i målet vid den nationella domstolen skedde "på eget initiativ och i rätt tid" framgår inte av beslutet om hänskjutande. Vid den muntliga förhandlingen anförde Hauptzollamt att rättelsen gjordes efter det att en fysisk kontroll hade företagits.

intressen. Den är inte heller nödvändig eftersom sanktionsmöjligheten vid felaktiga upplysningar i den särskilda ansökan om utbetalning har en tillräckligt avskräckande verkan. Sanktionen är heller inte lämplig om exportdeklarationen anses avgörande eftersom förberedelse och fullbordad gärning i straffrättslig mening då bedöms lika strängt, vilket strider mot medlemsstaternas rättsstatstraditioner. Även Bundesfinanzhof har uttalat tveksamhet huruvida bestämmelsen är proportionerlig.

2. Bedömning

80. Enligt proportionalitetsprincipen, som ingår bland gemenskapens allmänna rättsprinciper, krävs att de åtgärder som föreskrivs i en gemenskapsbestämmelse är ägnade att leda till att det eftersträvade målet uppnås och att de inte går utöver gränserna för vad som är nödvändigt för att uppnå detsamma. [35]

81. Domstolen har i domen i målet Käserei Champignon I redan uttalat att den sanktion som föreskrivs i artikel 11.1 första stycket a i förordning nr 3665/87 inte innebär ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, eftersom den varken kan anses vara ett olämpligt medel för att uppnå det åsyftade målet med gemenskapsbestämmelserna eller kan anses gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. [36]

82. Käserei Champignons och Bundesfinanzhofs tveksamhet vid sidan av detta allmänna uttalande huruvida sanktionen i artikel 11.1 första stycket i förordning nr 3665/87 är proportionerlig, beror uppenbarligen på tolkningen att påförande av en sanktion är möjlig även i fall när exportören under förfarandets gång har korrigerat de ursprungligen felaktiga upplysningarna.

83. När det gäller målet vid den nationella domstolen kan jag konstatera att den principiella möjligheten att påföra en sanktion gentemot en exportör som *utan egen skuld* har lämnat felaktiga upplysningar vid ansökan om bidrag är en följd av att sanktionen enligt bestämmelsen inte grundas på skuld. Detta har domstolen redan beaktat i sin dom i målet Käserei Champignon I. Det saknar därför betydelse av vilken orsak det inte i rätt tid har gjorts någon rättelse av de ursprungligen felaktiga upplysningarna. [37]

35 — Domen i det ovan i fotnot 27 nämnda målet 137/85, punkt 15, och dom av den 7 december 1993 i mål C-339/92, ADM Ölmühlen, (REG 1993, s. I-6473), punkt 15.

36 — Domen i det ovan i fotnot 3 nämnda målet Käserei Champignon I, punkt 68.

37 — Käserei Champignon har på denna punkt gjort gällande att det inte var möjligt att veta att de ursprungliga upplysningarna var felaktiga eftersom en laboratorieundersökning först var nödvändig för att få svar på detta.

84. Att det är uppgifterna i det dokument som används i avsikt att få exportbidrag som är avgörande för möjligheten att tillämpa sanktionen enligt artikel 11.1 första stycket i förordning nr 3665/87 är ägnat att leda till att det eftersträvade målet att bekämpa oegentligheter och bedrägeri uppnås. Detta gäller med förbehåll för senare eventuella ändringar av dessa uppgifter som sker på eget initiativ och i rätt tid i den mening som beskrivits ovan. Det följer av sanktionens åsyftade preventiva och avskräckande verkan att gemenskapslagstiftaren lägger vikt vid att sådana uppgifter är korrekta. För att det eftersträvade målet med sanktionsbestämmelsen skall uppnås är det även nödvändigt att dessa uppgifter får vara avgörande för tillämpning av bestämmelsen. I motsats till Käserei Champignon anser jag därför att den avskräckande verkan inte är tillräcklig om det endast är möjligt att sanktionera felaktiga upplysningar som lämnas i den särskilda ansökan om utbetalning. [38]

85. Dessutom får jag hänvisa till femte skälet i förordning nr 2945/94, enligt vilket dittillsvarande erfarenheter av oegentligheter och bedrägeri inom området för exportbidrag visar att andra sanktioner och återbetalningen endast av exportbidraget inte var tillräckliga för att ha en avskräckande effekt och stimulera exportörerna att vidta åtgärder för att uppfylla gemenskapens bestämmelser. [39]

38 — Se ovan punkt 74 och följande punkt.

39 — Den ovan i fotnot 3 nämnda domen i målet Käserei Champignon I, punkt 66.

86. Sanktionen i artikel 11.1 första stycket i förordning nr 3665/87 är också, om de uppgifter som lämnas i avsikt att få exportbidrag är avgörande för möjligheten att tillämpa sanktionen, lämplig med hänsyn till det eftersträvade målet att skydda gemenskapens ekonomiska intressen eftersom det är möjligt att rätta dessa uppgifter om rättelsen sker på eget initiativ och i rätt tid.

87. Med sitt påstående om att förberedelse jämställs med fullbordad gärning i strid med medlemsstaternas rättsstatstraditioner har Käserei Champignon inte beaktat att sanktionsbestämmelsen i fråga inte alls är av straffrättslig art.

88. Om sanktionsbestämmelsen i artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 emellertid i praxis skulle visa sig vara alltför strikt genom att risken för att påföras en sanktion för exportören framstår som oförutsebar, kan det med hänsyn till det tydliga och skyddsvärda mål som eftersträvas med bestämmelsen, om vars giltighet här inte (längre) är fråga, inte vara domstolens uppgift att avhjälpa detta. I stället bör det vara gemenskapslagstiftarens sak att efter en avvägning mellan alla relevanta intressen finna en lämplig lösning.

VI — Förslag till avgörande

89. På grundval av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar den tolkningsfråga som Bundesfinanzhof (Tyskland) har ställt på följande sätt:

Artikel 11.1 första och andra styckena i förordning (EEG) nr 3665/87 i dess lydelse enligt förordning (EG) nr 2945/94 skall — även med beaktande av proportionalitetsprincipen — tolkas så, att när enstaka varuposter i ett dokument, som i enlighet med nationella tillämpningsföreskrifter används i avsikt att få exportbidrag, innehåller felaktiga upplysningar som skulle kunna leda till att exportören fick ett högre exportbidrag än det som han har rätt till, skall exportbidraget minskas med det i bestämmelsen beskrivna sanktionsbeloppet

— även om det i den särskilda ansökan om utbetalning som enligt nationell rätt skall inges uttryckligen förklaras att sökanden inte ansöker om exportbidrag för de ifrågavarande varuposterna i det berörda dokumentet,

— dock endast under förutsättning att en sådan förklaring lämnas först efter det att en tullkontroll har tillkännagivits eller genomförts.