

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

ELEANOR SHARPSTON

föredraget den 25 september 2008 ¹

1. Begäran om förhandsavgörande från Bundesfinanzhof, Tyskland, avser tolkningen av rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (nedan kallad förordning nr 2988/95 eller förordningen).² Begäran avser särskilt de bestämmelser i förordningen genom vilka det införs en preskriptionstid för att vidta åtgärder för återkrav av belopp som utbetalats som exportbidrag, när skyldighet att återbetala de aktuella beloppen uppkommer till följd av en oegentlighet.

2. Den hänskjutande domstolen önskar få klarhet i det tidsmässiga och materiella tillämpningsområdet för den preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95. Den vill särskilt få klarhet i huruvida bestämmelsen i fråga kan tillämpas på situationer som uppkommit innan förordningen trädde i kraft och på administrativa åtgärder som inte utgör sanktioner. Den önskar även få vägledning om tolkningen av artikel 3.3 i förordningen, vilken rör undantag enligt nationell rätt från den i förordningen föreskrivna preskriptionstiden.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — EGT L 312, s. 1.

Tillämpliga bestämmelser

Förordning nr 2988/95

3. Förordning nr 2988/95, som trädde i kraft den 26 december 1995, innehåller ett antal allmänna bestämmelser om kontroller, administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i samband med utbetalningar till mottagare inom ramen för gemenskapens olika politikområden.

4. Det fanns tidigare inga gemensamma gemenskapsregler rörande sådana oegentligheter. Det fanns inte heller några gemensamma regler om preskriptionstider för att utreda eller upptäcka oegentligheter, eller om tidsbegränsning av de administrativa åtgärder för återkrav eller administrativa sanktioner som tillämpades vid oegentligheter.³

3 — I artikel 8.1 i rådets förordning nr 729/70/EEG av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitik (EGT L 94, s. 13–18; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23) anges uttryckligen att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGF) – inbegripet bidrag vid export till tredjeländer – verkligen äger rum och genomförs korrekt, samt för att förhindra och beivra oegentligheter och driva in belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet. Det fastställs emellertid inga preskriptionstider för åtgärderna.

5. Tredje, fjärde och femte skälen i förordningen är särskilt relevanta. I tredje skälet anges att reglerna för förvaltningen och kontrollen av gemenskapernas utgifter är föremål för detaljerade bestämmelser som är olika beroende på vilket slags gemenskapspolitik det gäller, men att det är viktigt att inom alla områden bekämpa handlingar som kan skada gemenskapernas finansiella intressen. I fjärde skälet anges att det behövs en gemensam rättslig ram inom alla de områden som omfattas av gemenskapspolitiken för att effektivt bekämpa bedrägeri som riktar sig mot gemenskapernas finansiella intressen. I femte skälet erinras om att oegentligheterna och de administrativa åtgärderna och sanktionerna i samband med dem anges i föreskrifter för olika sektorer i enlighet med förordningen. Förordningen har en tillräckligt bred horisontell räckvidd för att grundas på artikel 235 EG och artikel 203 Euratom.⁴

6. I förordningen fastställs därefter en rad allmänna regler om kontroller, administrativa åtgärder och sanktioner.

7. Artikel 1.1 har följande lydelse:

”1. För att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen antas härmed allmänna regler om enhetliga kontroller och

om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till gemenskapsrätten.”

8. I artikel 1.2 definieras ”oegentlighet” som

”... varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för gemenskapernas räkning”.

9. Relevanta delar av artikel 3 har följande lydelse:

”1. Preskriptionstiden för att vidta åtgärder är fyra år från det att den oegentlighet som avses i artikel 1.1 begicks. Kortare preskriptionstider, dock inte under tre år, kan emellertid föreskrivas i de regler som gäller för vissa sektorer^[5].

4 — Se tolfte skälet i förordningen.

5 — Vid tidpunkten i fråga fanns det inga relevanta sektoriella regler.

För kontinuerliga eller upprepade oegentligheter löper preskriptionstiden från den dag då oegentligheten upphörde. För fleråriga program sträcker sig preskriptionstiden åtminstone fram till programmets definitiva avslutning.

Preskriptionstiden avbryts av varje åtgärd som den behöriga myndigheten underrättar den berörda personen om och som har till syfte att utreda eller beivra oegentligheten. Preskriptionstiden börjar åter löpa efter varje åtgärd som innebär avbrott.

Preskriptionen inträder emellertid senast den dag då en tid som motsvarar den dubbla preskriptionstiden löper ut utan att den behöriga myndigheten beslutat om någon sanktion, utom i de fall då det administrativa förfarandet inställts i enlighet med artikel 6.1.

2. Fristen för verkställighet av det beslut varigenom den administrativa sanktionen utfärdas är tre år. Fristen löper från den dag då beslutet vinner laga kraft.

Preskriptionsavbrott och avbrott i verkställighet regleras i nationell lag.

3. Medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa en längre frist än den som anges i punkt 1 respektive punkt 2.”

10. I artikel 4 anges att om ett ekonomisk aktör har erhållit en förmån på ett otillbörligt sätt ska som en allmän regel förmånen dras in (antingen genom återbetalning eller genom förlust av en säkerhet). I artikel 4.4 anges emellertid att ”[d]e åtgärder som anges i denna artikel skall inte anses som sanktioner”.

11. I artikel 5 däremot anges att administrativa sanktioner ska tillämpas i fall av oegentligheter som begås uppsåtligen eller som orsakas av oaktsamhet.

12. I artikel 6 anges under vilka förhållanden åtgärder för att ålägga ekonomiska sanktioner kan avbrytas. Den sista meningen i artikel 6.1 har följande lydelse: ”Avbrott i det administrativa förfarandet medför att den preskriptionstid som anges i artikel 3 tillfälligt upphör att löpa.”

Nationell lagstiftning

Bakgrund

13. Vid tidpunkten i fråga föreskrevs i 195 § i den tyska civillagen (Bürgerliches Gesetzbuch) (nedan kallad BGB) att den allmänna preskriptionstiden för fordringar enligt tysk civilrätt var trettio år. 195 § ändrades med verkan från den 1 januari 2002. Den allmänna preskriptionstiden förkortades till tre år och har inte ändrats sedan dess.

14. Vid den tidpunkt när oegentligheterna inträffade fanns det i tysk lag inga särskilda bestämmelser om preskriptionstiden för åtgärder för att återkräva felaktigt beviljade ekonomiska förmåner (såsom återkrav av felaktigt beviljade exportbidrag) eller, mer allmänt, felaktigt beviljade förmåner från myndigheter. Myndigheter och domstolar tillämpade 195 § BGB i tillämpliga delar.⁶

15. År 1993 ansökte tre företag⁷ om förskottsutbetalning av exportbidrag för ett antal sändningar med nötkött som skulle exporteras till Jordanien. Hauptzollamt⁸ beviljade ansökningarna.

16. År 1998 genomförde Hauptzollamt en rad kontroller. Hauptzollamt drog på grundval av kontrollerna slutsatsen att nötköttet i fråga hade vidareexporterats från Jordanien till Irak. Hauptzollamt beslutade därför att de tre företagen skulle återbetala de belopp som hade beviljats som exportbidrag, eftersom de hade utbetalats felaktigt på grundval av en ansökan som innehöll oegentligheter.⁹

6 — Vilket den nationella domstolen uttryckligen har påpekat i begäran om förhandsavgörande: "In Deutschland bestand in dem hier in Betracht zu ziehenden Zeitraum keine Vorschrift, welche die Verjährung eines Anspruches auf Rückforderung zu Unrecht gewährter Ausfuhrerstattung oder – allgemeiner – zu Unrecht gewährter verwaltungsrechtlicher Vergünstigungen speziell regelte. Von der Verwaltung und der Rechtsprechung wurde insofern vielmehr das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) entsprechend angewandt [...]"

7 — Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb GmbH & Co (nedan kallat Josef Vosding; mål C-278/07), Vion Trading GmbH (nedan kallat Vion; mål C-279/07) och Ze Fu Fleischhandel GmbH (nedan kallat Ze Fu; mål C-280/07). Alla tre överklagade ursprungligen Hauptzollamts beslut till Finanzgericht Hamburg och är nu motparter i målet vid den hänskjutande domstolen.

8 — Klagande i målet vid den hänskjutande domstolen.

9 — Beslut av den 23 september 1999 (avseende Josef Vosding) och av den 13 oktober 1999 (avseende Vion och Ze Fu).

17. Företagen överklagade Hauptzollamts beslut till Finanzgericht Hamburg. Finanzgericht biföll deras överklaganden i sin dom av den 4 maj 2005. Finanzgericht ansåg att den preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 hade gått ut och att Hauptzollamts krav således var preskriberade.

administrativa åtgärder som att återkräva exportbidrag som beviljats på grund av oegentligheter?

18. Hauptzollamt överklagade till Bundesfinanzhof, som har vilandeförklarat målet och hänskjutit följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska den preskriptionstid som anges i artikel 3.1 första stycket första meningen i förordning nr 2988/95 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen tillämpas även när en oegentlighet har begåtts eller upphört innan förordning nr 2988/95 trädde i kraft?

3) Om dessa frågor besvaras jakande: Kan en medlemsstat tillämpa en längre preskriptionstid enligt artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 även när en sådan längre preskriptionstid var möjlig enligt medlemsstatens lagstiftning redan innan det att den ovannämnda förordningen antogs? Kan en sådan längre preskriptionstid också tillämpas när den inte regleras i någon bestämmelse som särskilt avser återkrav av exportbidrag eller administrativa åtgärder i allmänhet, utan endast framgått av en allmän bestämmelse i den berörda medlemsstaten, som omfattade samtliga fall av preskription som inte reglerats särskilt (uppsamlingsbestämmelse)?”

2) Kan den preskriptionstid som anges där över huvud taget tillämpas på sådana

19. Josef Vosding, Vion och Ze Fu, den tjeckiska regeringen och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

20. Vid förhandlingen den 17 april 2008 var de parter som hade inkommit med skriftliga yttranden (med undantag av den tjeckiska regeringen) samt den franska regeringen närvarande och yttrade sig muntligen.

uppgifter som den nationella domstolen har lämnat i begäran om förhandsavgörande.¹⁰

Bedömning

Inledande anmärkning

21. Alla tre företagen har vid den nationella domstolen gjort gällande att Hauptzollamt inte har visat att den påstådda oegentligheten faktiskt ägde rum. De har upprepat detta argument i förevarande förfarande.

22. Artikel 234 EG grundar sig emellertid på en tydlig kompetensfördelning mellan de nationella domstolarna och domstolen. Bedömningen av de faktiska omständigheterna faller inom de nationella domstolarnas behörighet, medan domstolens roll är att ge vägledning om tolkningen av gemenskapsrätten. I ett mål om förhandsavgörande måste domstolen därför grunda sin dom på de

Den första tolkningsfrågan

23. Den första tolkningsfrågan avser det tidsmässiga tillämpningsområdet för artikel 3.1 i förordning nr 2988/95. Den hänskjutande domstolen vill i huvudsak få klarhet i huruvida denna artikel kan tillämpas på en situation där en oegentlighet har begåtts eller upphört innan förordningen trädde i kraft.¹¹

24. Domstolen har konsekvent slagit fast att ”handläggningsregler ... i allmänhet skall anses tillämpliga på alla tvister som pågår vid tidpunkten då de träder i kraft, i motsats till materiella bestämmelser som vanligtvis tolkas så, att de inte avser förhållanden som har uppstått innan bestämmelserna trädde i kraft”.¹²

10 — Se senast dom av den 8 maj 2008 i mål C-491/06, Danske Svineproducenter (REG 2008, s. I-3339), punkt 23 och där angiven rättspraxis.

11 — Även om det kan råda viss tvekan om den exakta tidpunkten när själva oegentligheten inträffade, har den hänskjutande domstolen gjort antagandet att ansökan omfattades av oegentligheter år 1993, det vill säga innan förordningen trädde i kraft 1995. Jag utgår från samma antagande.

12 — Se dom av den 23 februari 2006 i mål C-201/04, Molenbergnatie (REG 2006, s. I-2049), punkt 31 och där angiven rättspraxis.

25. En materiell bestämmelse kan undantagsvis tillämpas retroaktivt. Retroaktiv tillämpning är möjlig endast om det av bestämmelsens ordalydelse, syften eller allmänna systematik tillräckligt klart framgår att den ska ges en sådan verkan. När en materiell bestämmelse tillämpas retroaktivt ska även rättssäkerheten och berättigade förväntningar iakttas.¹³

26. Det första steget när det gäller att avgöra huruvida den hänskjutande domstolen får ge artikel 3.1 retroaktiv verkan är därför att avgöra huruvida artikeln är processuell eller materiell.

27. I målet Vonk Dairy Products¹⁴ behövde domstolen inte särskilt pröva huruvida artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 är en processuell bestämmelse som är tillämplig retroaktivt. Domen utgår från att artikel 3.1 är en processuell bestämmelse, att den var tillämplig och att den tillämpliga preskriptionstiden var den som anges i artikeln.¹⁵ Eftersom det stod klart att åtgärderna omfattades av förordning nr 2988/95 och målet

avsåg huruvida exportörens verksamhet kunde betecknas som "kontinuerliga eller upprepade oegentligheter", var det onödigt att närmare utreda huruvida artikel 3.1 är en rent processuell bestämmelse.¹⁶

28. I sin begäran om förhandsavgörande har Bundesfinanzhof dragit ett antal paralleller mellan artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 och artikel 221.3 i gemenskapens tullkodex, som avsågs i domen i det ovannämnda målet Molenbergnatie.¹⁷

29. I artikel 221.3 i tullkodexen anges följande: "Underrättelse [om tullskulden till gäldenären XXX] skall inte ske senare än tre år efter den dag då tullskulden uppkom. Om till följd av ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder tullmyndigheterna inte har kunnat fastställa det exakta belopp som lagligen skall betalas, får dock sådan underrättelse, så långt gällande bestämmelser medger, lämnas efter utgången av denna treårsperiod."

13 — Se dom av den 12 november 1981 i de förenade målen 212/80–217/80, SRL Meridionale Industria Salumi m.fl. (REG 1981, s. 2735), punkterna 9–10 och där angiven rättspraxis.

14 — Dom av den 11 januari 2007 i mål C-279/05 (REG 2007, s. I-239).

15 — Se punkterna 40–44 i domen, särskilt punkt 42, samt punkterna 68 och 79 i mitt förslag till avgörande.

16 — I punkt 26 i domen i målet Vonk anges att den sista exporttransaktionen ägde rum den 28 september 1994. Preskriptionstiden avbröts vid två tillfällen genom administrativa åtgärder av det slag som avses i artikel 3.1 tredje stycket. Beslutet att kräva återbetalning av exportbidrag fattades den 18 april 2001. De händelser som föranledde åtgärderna inträffade således innan förordningen trädde i kraft 1995, men det överklagade administrativa beslutet fattades efteråt. Förordningen tillämpades således inte på ett förfarande som "pågick" vid den tidpunkt när förordningen trädde i kraft.

17 — Se ovan fotnot 12.

30. I sina yttranden har Josef Vosding och Ze Fu rättat sig efter Bundesfinanzhofs slutsatser och har (genom analog tillämpning av domen i det ovannämnda målet Molenbergnatie) utgått ifrån att det är en materiell bestämmelse. Vion, Frankrike och kommissionen anser däremot att det är en processuell bestämmelse.¹⁸

31. I domen i det ovannämnda målet Molenbergnatie konstaterade domstolen att artikel 221.3 "hindrar dessa myndigheter från att uppbära denna skuld" men att det också är "en regel som reglerar tullskulden i sig".¹⁹ Domstolen konstaterade därefter att det finns ett otvetydigt samband mellan utgången av preskriptionstiden och förekomsten av skulden i sig, och att tullskulden vid utgången av preskriptionstiden "är preskriberad och således har upphört".²⁰ Domstolen ansåg därför att artikel 221.3 är en materiell bestämmelse.

32. Med all respekt kan detta resonemang inte vara korrekt. Enbart den omständigheten att en borgenär inte kan återkräva pengar som någon är skyldig honom, eftersom preskriptionstiden har löpt ut, innebär inte att skulden i sig eller dess verkan har upphört. En skuld upphör i allmänhet antingen genom att den efterges av borgenären eller att gäldenären betalar det belopp han är skyldig. Att preskrip-

tionstiden löper ut motsvarar inget av dessa. Som generaladvokaten Jacobs ansåg i sitt förslag till avgörande i det ovannämnda målet Molenbergnatie faller preskriptionstider egentligen inom processrättens område.²¹ Jag instämmer således i generaladvokaten Jacobs uppfattning att, åtminstone i normalfallet, den omständigheten att preskriptionstiden löper ut inte automatiskt innebär att den bakomliggande rättsligt bindande förpliktelsen "upphör" som i annat fall hade kunnat göras gällande.

33. Det finns inget i ordalydelsen i artikel 3.1 i förordningen som antyder att själva sakfrågan regleras eller ens påverkas av artikel 3.1.²² Det är helt enkelt bara en preskriptionsbestämmelse. Dessutom en klassiskt utformad sådan.

34. Det är uppenbart att myndigheterna vid en utredning försöker fastställa huruvida en oegentlighet har begåtts och att resultatet av utredningen i sin tur direkt påverkar de därpå följande besluten om a) huruvida exportbidrag alls borde ha utbetalats b) och, i så

18 — Den tjeckiska regeringen har hävdad att det är onödigt att diskutera frågan om retroaktiv verkan, eftersom bestämmelsen avser framtiden beträffande en situation som fortsätter att ha verkan. Eftersom situationen uppkom innan förordningen trädde i kraft tycks det mig emellertid som om frågan om retroaktivitet är giltig.

19 — Punkt 39 i domen.

20 — Punkt 41 i domen.

21 — Generaladvokaten Jacobs ansåg att artikel 221.3 är "en preskriptionsregel" och att utgången av preskriptionstiden inte påverkar förekomsten av skulden i sig (se punkt 40 i hans förslag till avgörande i det ovannämnda målet Molenbergnatie).

22 — I detta hänseende kan artikel 3.1 i förordningen kanske ställas mot artikel 221.3 i tullkodexen, som avsågs i det ovannämnda målet Molenbergnatie. Enligt den sistnämnda artikeln får gäldenären underrättas efter det att preskriptionstiden har löpt ut, om tullmyndigheterna till följd av ett handlande som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder *inte har kunnat fastställa det exakta belopp som lagligen skall betalas* (min kursivering) – ett villkor som saknas i artikel 3.1 i förordningen.

fall, med vilket belopp, samt c) huruvida (när man jämför den siffran med det exportbidrag som redan har betalats ut) ett för stort belopp har betalats ut, och d) i så fall vilket belopp myndigheterna bör återkräva från mottagaren. Men man kan inte på grundval av dessa faktorer dra slutsatsen att bestämmelsen i artikel 3.1 i förordningen är av materiell karaktär.

35. Enligt min åsikt är artikel 3.1 i förordningen en rent processuell bestämmelse. I enlighet med domstolens fasta rättspraxis, som jag redan har hänvisat till,²³ är den således tillämplig på alla förfaranden som pågick vid den tidpunkt då den trädde i kraft.

36. Om domstolen ändå anser att artikel 3.1 ska tolkas som en materiell bestämmelse, blir det nödvändigt att undersöka huruvida artikel 3.1 uppfyller villkoren i domen i målet Salumi²⁴ och således kan tillämpas retroaktivt. Dessa villkor är kortfattat att det av bestämmelsens ordalydelse, syften eller allmänna systematik klart ska framgå att den har retroaktiv verkan samt att rättssäkerheten och berättigade förväntningar ska respekteras.

23 — Se ovan fotnot 12.

24 — Punkterna 9 och 10 i domen och där angiven rättspraxis, parafraaserad ovan i punkt 25.

37. Eftersom de två första villkoren i domen i det ovannämnda målet Salumi gäller en bestämmelse som har tydlig materiell verkan (vilket den omtvistade bestämmelsen inte har), är det svårt att se hur de skulle kunna vara uppfyllda i förevarande fall. Artikel 3.1 första stycket, jämförd med de breda definitioner som ges i artikel 1.1, ska uppenbart tolkas så att den är tillämplig på alla situationer som omfattas av förordningen. För att omkullkasta detta antagande krävs en tydlig formulering som visar det motsatta. Det finns ingen sådan. Detta räcker emellertid inte i sig för att fastställa att det är tydligt att det var lagstiftarens avsikt att artikel 3.1 ska tillämpas retroaktivt.

38. Syftet med förordningen är att skydda gemenskapernas finansiella intressen och att fastställa allmänna regler om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till gemenskapsrätten. Inom denna allmänna ram fastställs också preskriptionstider för återkrav av felaktigt utbetalda belopp, men det sprids inget ljus över deras tidsmässiga tillämpningsområde.

39. Vad beträffar förordningens syften och allmänna systematik införs det en "gemensam rättslig ram"²⁵ och förklaras varför detta är nödvändigt och lämpligt.²⁶ Även om

25 — Fjärde skälet.

26 — Tredje och fjärde skälen.

retroaktiv tillämpning av en enhetlig preskriptionstid inte skulle strida mot förordningens syften eller undergräva den allmänna systematiken, kan dessa faktorer knappast anses stödja en retroaktiv tillämpning.

Den andra tolkningsfrågan

42. Den andra tolkningsfrågan avser det materiella tillämpningsområdet för artikel 3.1 i förordning nr 2988/95. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida preskriptionstiden är tillämplig på alla åtgärder för återkrav som vidtas av de nationella myndigheterna till följd av att en oegentlighet har upptäckts.²⁸

40. Slutligen skulle en retroaktiv tillämpning av artikel 3.1 i förevarande fall ge en kortare preskriptionstid än vad som annars var tillämpligt enligt nationell rätt. Detta skulle gynna de berörda företagen och skulle innebära att deras berättigade förväntningar iaktogs.²⁷ Det är inte lika tydligt huruvida en sådan tolkning ligger i rättssäkerhetens intresse.

43. I domen i målet *Handlbauer*²⁹ slog domstolen fast att artikel 3.1 är tillämplig på såväl de oegentligheter som avses i artikel 4 som på dem som avses i artikel 5. Domstolen erinrade om att det i artikel 1.1 införs "allmänna regler" och att den breda definitionen av "oegentlighet" i artikel 1.2 omfattar "både oegentligheter som begås uppsåtligen eller som orsakas av oaktsamhet och som ... kan leda till en administrativ sanktion,[³⁰] och oegentligheter som endast medför att den förmån som har uppburits på ett otillbörligt sätt dras in[³¹] ...". Domstolen gjorde således ingen åtskillnad mellan dessa två kategorier av oegentligheter.³²

41. Mot denna bakgrund anser jag att om (vilket inte är fallet) artikel 3.1 i förordningen vore en materiell bestämmelse skulle den inte uppfylla kriterierna i domen i målet *Salumi*. Den preskriptionstid som anges i artikel 3.1 första stycket första meningen i förordning nr 2988/95 är emellertid processuell – inte materiell, och är således tillämplig även om oegentligheten i fråga har begåtts eller upphört innan förordningen trädde i kraft.

44. Kommissionen har i sitt skriftliga yttrande uppmärksammat domstolen på ett antal problem som den anser har orsakats av

27 — Företagen kan sägas ha haft en berättigad förväntning på att preskriptionstiden inte skulle förlängas – men i det här fallet förkortades den förstas avsevärt jämfört med den som tidigare var tillämplig enligt nationell rätt.

28 — Och således inte endast på åtgärder som utgör sanktioner.

29 — Dom av den 24 juni 2004 i mål C-278/02, *Handlbauer* (REG 2004, s. I-6171).

30 — Det vill säga oegentligheter enligt artikel 5.

31 — Det vill säga oegentligheter enligt artikel 4.

32 — Se punkterna 32–34 i domen.

domen i det ovannämnda målet Handlbauer. Vid förhandlingen återupprepade kommissionen sina synpunkter. Kommissionen anser framför allt att gemenskapernas budget kan hotas om preskriptionstiden även ska anses omfatta administrativa åtgärder som inte utgör sanktioner.

45. Kommissionen har hävdad att preskriptionstiden ligger i de berörda företagens intresse, eftersom den begränsar den tidsram inom vilken sanktioner kan vidtas mot ett företag för en oegentlighet, och att detta är lämpligt när det rör sig om sanktionsåtgärder. Med hänsyn till gemenskapernas finansiella intressen bör emellertid mindre allvarliga åtgärder inte begränsas på det sättet. Kommissionen gör därför skarp åtskillnad mellan följderna av oegentligheter som begås uppsåtligen eller orsakas av oaktsamhet och oegentligheter som uppkommer utan att exportören har gjort något fel.

46. De sanktioner som anges i artikel 5 utgör administrativa sanktioner. De skiljer sig från de administrativa åtgärder för återkrav som anges i artikel 4, dels till sin karaktär, dels när det gäller beräkningen av de belopp som det rör sig om. Ingentenda av dem uppkommer emellertid i ett vakuum. Bägge vidtas på grund av, och är oupplösligt förbundna med, en oegentlighet som har begåtts.

47. Varje oegentlighet medför som allmän regel att den förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt dras in³³ (det vill säga de utbetalda beloppen återkrävs). Om oegentligheten har begåtts uppsåtligen eller har orsakats av oaktsamhet får en administrativ sanktion vidtas. Kommissionens resonemang leder till den (felaktiga) slutsatsen att exportörer som uppsåtligen eller genom oaktsamhet har gjort sig skyldiga till en oegentlighet får åtnjuta en preskriptionstid som förnekas dem som inte gjort något fel.

48. Kommissionen anser att preskriptionstiderna för såväl administrativa åtgärder för återkrav som åtgärder för återkrav som inte föranleds av en oegentlighet³⁴ bör regleras av nationell rätt. Kommissionen har hänvisat till förordningens förarbeten, och har hävdad att en majoritet av medlemsstaterna ville begränsa tillämpningen av preskriptionstiden till att endast omfatta administrativa sanktioner. Förarbetena kommer emellertid i andra hand i förhållande till andra metoder för att tolka lagstiftningen. De kan inte i sig användas för att invända mot den uttryckliga ordalydelsen i lagstiftningen.³⁵ Texten i den antagna förordningen stöder inte en sådan tolkning och domstolen ogillade kommissionens tolkning (som utförligt anger dess inställning i det målet) redan i domen i det ovannämnda målet Handlbauer. Domstolens

33 — Artikel 4.1.

34 — Till exempel när en administrativ myndighet felaktigt har utbetalat ett exportbidrag till mottagaren och sedan återkräver det. Denna fråga är aktuell i domen i det vid domstolen anhängiga målet C-281/07, Bayerische Hypotheken.

35 — Se punkt 30 i generaladvokaten Tizzanos förslag till avgörande i mål C-133/00, Bowden (REG 2001, s. I-7031).

tolkning överensstämde dessutom med generaladvokatens förslag till avgörande³⁶ och även förstainstansrätten hade tidigare antagit samma synsätt i domen i målet Peix.³⁷

49. Jag ska tillägga att kommissionen i sitt resonemang inte förefaller göra åtskillnad mellan återkrav av exportbidrag i fall där oegentligheten varken har begåtts uppsåtligt eller har orsakats av oaktsamhet och återkrav av exportbidrag i fall där exportbidraget felaktigt har utbetalats av en behörig myndighet och ingen som helst oegentlighet har förekommit. Det står klart att det förstnämnda fallet omfattas av förordning nr 2988/95.³⁸ Det står lika klart att det sistnämnda fallet inte gör det.³⁹

50. Förordningens ordalydelse stöder dessutom inte en snäv tolkning av det materiella tillämpningsområdet för artikel 3.1.

51. Kommissionen har för det första gjort gällande att räckvidden av begreppet "åtgärder" bör anses definiera tillämpnings-

området för artikel 3.1, och att "åtgärder" ska tolkas som att det betyder "åtgärder som leder till en administrativ sanktion". Enligt min åsikt bestäms ramen för artikel 3.1 emellertid av räckvidden för begreppet "oegentlighet". Detta begrepp definieras i artikel 1.2 som "varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget".⁴⁰

52. Förfarandet för återkrav inleds endast om en oegentlighet har begåtts. Gemenskapens budget kan skadas av såväl mindre som mer allvarliga överträdelser, såsom det framgår av den breda definitionen av begreppet "oegentlighet" i artikel 1.2.⁴¹ Artikel 3.1 måste därför täcka alla förfaranden för att återkräva förmåner som har utbetalats felaktigt till följd av något slag av oegentlighet.

53. Kommissionen förefaller vidare att i sitt resonemang bortse från den tydliga ordalydelsen i artikel 1.1, till vilken det hänvisas i artikel 3.1 och i vilken det anges att genom förordningen antas allmänna regler om bland annat "administrativa åtgärder och sanktioner".

36 — Se punkterna 39–53 i förslaget till avgörande, särskilt punkt 52.

37 — Dom av den 13 mars 2003 i mål T-125/01, José Martí Peix SA mot kommissionen (REG 2003, s. II-865). Talan i det målet gällde en annan rättsfråga.

38 — Se artiklarna 1.2 och 4.

39 — Se mitt förslag till avgörande i domen i målet Bayerische Hypotheken (ovan fotnot 34), som avser krav på återbetalning av ett exportbidrag som felaktigt har utbetalats till en exportör på grund av ett misstag av Hauptzollamt och där ingen oegentlighet förekommit.

40 — Min kursivering.

41 — Se domen i målet Handlbauer (ovan fotnot 29), punkterna 32 och 33, samt tredje till femte skälen i förordningen. Domstolens avgörande i målet Vonk (ovan fotnot 14) bygger också på antagandet att preskriptionstiden i artikel 3.1 är tillämplig på alla åtgärder, inte endast åtgärder som leder till administrativa sanktioner.

54. Kommissionen har för det andra gjort gällande att ordalydelsen i artikel 3.1 fjärde stycket visar att hela artikel 3.1 uteslutande avser oegentligheter som leder till administrativa sanktioner.⁴²

55. Jag uppfattar artikel 3.1 i sin helhet så att det införs ett allmänt preskriptionssystem. Den normala preskriptionstiden är fyra år (artikel 3.1 första stycket). De särskilda problem som skapas genom kontinuerliga eller upprepade oegentligheter behandlas i artikel 3.1 andra stycket. Varje åtgärd som den behöriga myndigheten vidtar för att utreda eller beivra en oegentlighet avbryter preskriptionstiden (artikel 3.1 tredje stycket). Genom artikel 3.1 fjärde stycket införs som en allmän regel att preskriptionen normalt inträder efter åtta år (inbegripet eventuella avbrott enligt artikel 3.1 tredje stycket). Det finns endast två undantag till den regeln: a) om den behöriga myndigheten har beslutat om en sanktion (enligt artikel 5) eller b) om det administrativa förfarandet har ställts in i enlighet med artikel 6.1. I det förstnämnda fallet föreskrivs i artikel 3.2 att det beslut genom vilket den administrativa sanktionen utfärdas ska verkställas inom tre år. I det andra fallet är de särskilda närmare bestämmelserna i artikel 6 tillämpliga. Det förefaller som om en sådan tolkning ger preskriptionsreglerna en sammanhängande mening. Den tolkning av artikel 3.1 fjärde stycket som kommissionen har föreslagit förvränger däremot de tre första styckenas naturliga innebörd.

42 — Denna ordalydelse förefaller att ha orsakat problem även för den hänskjutande domstolen.

56. Som jag har angett ovan anser jag att förordningens nuvarande ordalydelse inte utan förvrängningar kan tolkas på det sätt som kommissionen har gjort gällande. Om kommissionen har rätt i att det var lagstiftarens avsikt att preskriptionstiden skulle tillämpas uteslutande på administrativa sanktioner, anser jag att kommissionen bör lägga fram ett förslag med klaggörande ändringar för rådet i stället för att begära att domstolen ska ompröva sitt avgörande i domen i det ovannämnda målet *Handbauer*.

57. För det tredje ingår artikel 3.1 i avsnittet om "allmänna principer" i förordningen. Artikelns tillämpningsområde ska därför av princip ges en vid tolkning.

58. För det fjärde bör artikel 3.1 tolkas mot bakgrund av angränsande förvaltningsrätt. Kommissionen har i detta hänseende påpekat att preskriptionstiden för administrativa sanktioner löper från den tidpunkt då oegentligheten inträffar, medan den när det gäller krav på återbetalning av felaktigt erhållna förmåner löper från den tidpunkt då förmånen beviljas. Kommissionen har grundat sig på antagandet att det sistnämnda alltid inträffar före det förstnämnda. Utifrån detta antagande har kommissionen hävdat att enligt domen i det ovannämnda målet *Handbauer* behandlas en exportör som har begått en oegentlighet (oavsett om den leder till en

administrativ åtgärd för återkrav eller en administrativ sanktion) bättre än en exportör som inte har begått någon oegentlighet, på grund av skillnaden i tidpunkt för när preskriptionstiden börjar löpa.

59. Kommissionens antagande är emellertid felaktigt. Det är inte nödvändigtvis så att förmånen beviljas innan oegentligheten inträffar. Om oegentligheten till exempel består i att felaktiga uppgifter har angetts i ansökningsformuläret, inträffar de två händelserna i omvänd ordning. Huruvida det för en exportör i ett enskilt fall är bättre att nationell rätt tillämpas eller att förordningen tillämpas, beror dels på när de två händelserna inträffar och på huruvida det i nationell rätt föreskrivs en längre eller en kortare preskriptionstid än i förordningen. Detta är inte en sund grund för att ompröva domen i det ovan nämnda målet *Handlbauer*.

60. Mot bakgrund av det ovanstående anser jag att den preskriptionstid som anges i artikel 3.1 är allmänt tillämplig på såväl administrativa åtgärder, såsom återkrav av exportbidrag som har beviljats till följd av oegentligheter, som på administrativa sanktioner.

61. Eftersom jag har föreslagit att de två första tolkningsfrågorna ska besvaras jakande, ska jag nu behandla den tredje tolkningsfrågan.

Den tredje tolkningsfrågan

62. Genom den tredje tolkningsfrågan önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i vilka befogenheter medlemsstaterna har att i enlighet med artikel 3.3 avvika från artikel 3.1.

63. Denna fråga har två delar. För det första: måste den aktuella bestämmelsen i nationell rätt ha antagits efter det att förordning nr 2988/95 trädde i kraft för att undantaget ska kunna tillämpas? För det andra: hur specifik måste lagstiftningen vara?

Tidsgränser

64. I artikel 3.3 anges att medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa en längre preskriptionstid.⁴³ Denna formulering innebär enligt min åsikt helt otvetydigt att nationell lagstiftning som redan hade antagits innan förordning nr 2988/95 trädde i kraft inte måste upphävas. Sådan lagstiftning omfattas av undantaget. Medlemsstaterna får också införa ny lagstiftning om tillämpning av längre preskriptionstider, eftersom de

43 — I artikeln används "conservet" på franska och "behalten" på tyska. Liksom i den engelska versionen framgår det tydligt av dessa båda ord att bestämmelsen gäller lagstiftning som antagits innan förordningen trädde i kraft och i vilken fastställs en längre preskriptionstid. Kommissionen har på ett övertygande sätt hävdats att om så inte vore fallet hade man i stället använt ett verb såsom "apply" ("appliquer" eller "anzuwenden").

enligt undantaget har kvar sin befogenhet att göra detta. Vad de inte får göra är att införa en kortare preskriptionstid. Denna tolkning är förenlig med förordningens syfte att bekämpa handlingar som kan skada gemenskapernas finansiella intressen.⁴⁴

66. Enligt min åsikt uppfyller 195 § BGB inte detta kriterium.

67. BGB innehåller en allmän kodifiering av den tyska civilrätten. Den preskriptionstid som anges i 195 § BGB utgör en allmän civilrättslig bestämmelse. Den avser som sådan inte förvaltningsrättsliga frågor. Framför allt är den inte i sig tillämplig på återkrav av exportbidrag som har beviljats felaktigt.⁴⁶

Specificitet

65. Tillämpningsområdet för den i artikel 3.1 angivna preskriptionstiden fastställs i artikel 1.1 och 1.2. Preskriptionstiden är den frist som är tillämplig på åtgärder som vidtas till följd av "oegentligheter", såsom dessa definieras i artikel 1.2.⁴⁵ Av detta följer att lagstiftning genom vilken undantag görs från artikel 3.1 i enlighet med artikel 3.3 också måste omfattas av detta tillämpningsområde.

68. Det förefaller som om tyska domstolar innan förordning nr 2988/95 trädde i kraft tillämpade 195 § BGB *analogt* på situationer som involverade administrativa åtgärder för återkrav av penningbelopp. En analog tillämpning är inte en tillämpning som klart och entydigt kan anses utgöra undantag från den allmänna preskriptionstid som fastställs i förordningen, för åtgärder som avser "varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget". I förordning nr 2988/95 anges nu en allmän preskriptionstid (normalt fyra år). Eftersom denna preskriptionstid fastställs i en förordning, är den direkt tillämplig. Tillämpning av en längre preskriptionstid med stöd av tidigare analog

44 — Se tredje och fjärde skälen. När det gäller den ändring som år 2002 infördes i 195 § BGB (genom vilken preskriptionstiden i den bestämmelsen förkortades till 3 år), se nedan punkt 70.

45 — Se ovan punkt 60.

46 — Se ovan punkt 14.

rättstillämpning strider direkt mot kraven på rättssäkerhet. Av denna anledning anser jag att den allmänna preskriptionstid som anges i 195 § BGB inte kan tillämpas med stöd av artikel 3.3 i förordningen.

stycket. För att uttrycka det enkelt är dessa två bestämmelser tillämpliga inom olika områden. Det finns följaktligen ingen motsättning dem emellan.

69. Den omständigheten att preskriptionstiden i 195 § BGB vid den aktuella tidpunkten var trettio år ägnades stor uppmärksamhet i vissa skriftliga yttranden. Om förordningen inte vore tillämplig skulle det kunna vara relevant att diskutera huruvida det är lämpligt att tillämpa 195 § BGB analogt på administrativa åtgärder för återkrav av belopp som utbetalats från gemenskapernas budget. Eftersom förordning nr 2988/95 har trätt i kraft är det emellertid inte längre relevant hur lång den nationella preskriptionstid var som de nationella myndigheterna önskar tillämpa. En analog tillämpning godtas inte längre.

71. För fullständighetens skull ska jag tillägga att varje nationell lag som fortfarande innehåller en särskild (längre) preskriptionstid som är tillämplig på åtgärder avseende felaktigt erhållna utbetalningar som hotar gemenskapernas budget måste vara förenlig med allmänna gemenskapsrättsliga principer (såsom icke-diskriminering) och vara proportionerliga för att kunna omfattas av undantaget i artikel 3.3. Eftersom den allmänna preskriptionstiden enligt förordning nr 2988/95 är fyra år, är en preskriptionstid på trettio år under alla omständigheter inte proportionerlig.

70. Av denna anledning innebär det inte heller något problem att den allmänna civilrättsliga preskriptionstiden förkortades till tre år genom 2002 års ändring av 195 § BGB. Eftersom 195 § BGB enligt min åsikt inte kan fortsätta att tillämpas analogt på återkrav av exportbidrag som har erhållits felaktigt till följd av en oegentlighet, strider den frist på tre år som anges i den inte mot den frist på fyra år som anges i artikel 3.1 första

72. Mot bakgrund av det ovanstående anser jag att artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 är tillämplig på längre preskriptionstider som fastställts i nationell lagstiftning innan förordningen antogs, förutsatt att preskriptionstiderna i fråga var eller är specifikt tillämpliga på åtgärder som omfattas av förordningen och är förenliga med allmänna gemenskapsrättsliga principer.

Förslag till avgörande

73. Mot bakgrund av det ovan anförda rekommenderar jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Bundesfinanzhof på följande sätt:

- 1) Eftersom den preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 första stycket första meningen i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen är processuell – inte materiell, är den tillämplig även om den aktuella oegentligheten har begåtts eller upphört innan förordningen trädde i kraft.
- 2) Den preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 är allmänt tillämplig både på administrativa åtgärder, såsom återkrav av exportbidrag som har beviljats till följd av oegentligheter, och på administrativa sanktioner.
- 3) Artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 är tillämplig på längre preskriptionstider som fastställts i nationell rätt innan förordningen antogs, förutsatt att preskriptionstiderna i fråga var eller är specifikt tillämpliga på åtgärder som omfattas av förordningens tillämpningsområde och förutsatt att de är förenliga med gemenskapsrättsliga principer.