



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 17 september 2014*

”Begäran om förhandsavgörande — Skydd av unionens finansiella intressen — Förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 — Artikel 3 — Åtgärder för att beivra oegentligheter — Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) — Återkrav av exportbidrag som uppburits på ett otillbörligt sätt — Preskriptionstid — Tillämpning av en längre nationell preskriptionstid — Allmän preskriptionstid — Administrativa åtgärder och sanktioner”

I mål C-341/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Supremo Tribunal Administrativo (Portugal) genom beslut av den 17 april 2013, som inkom till domstolen den 24 juni 2013, i mål

Cruz & Companhia Lda

mot

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP),

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader (referent) och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Cruz & Companhia Lda, genom P. Sousa Machado och F. Duarte Geada, advogados,
- Portugals regering, genom L. Inez Fernandes och M. Moreno, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom D. Triantafyllou och P. Guerra e Andrade, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: portugisiska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 3–5 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Cruz & Companhia Lda (nedan kallat Cruz & Companhia) och Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (institut för finansiering av jordbruk och fiske, nedan kallat IFAP), angående ett skatteindrivningsärende avseende återkrav av exportstöd för vin som Cruz & Companhia otillbörligen uppburit under 1995 års förfarande.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Förordning nr 2988/95

- 3 Det tredje skälet i förordning nr 2988/95 har följande lydelse:

”Reglerna för denna decentraliserade förvaltning och för kontrollsystemen är föremål för detaljerade bestämmelser som är olika beroende på vilket slags gemenskapspolitik det gäller. Det är emellertid viktigt att inom alla områden bekämpa handlingar som kan skada [unionens] finansiella intressen.”

- 4 I det femte skälet i förordningen anges att ”[d]e oegentligheter och de administrativa åtgärder och sanktioner som har samband med oegentligheterna anges i föreskrifter för olika sektorer i enlighet med denna förordning”.
- 5 I artikel 1 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”1. För att skydda Europeiska [unionens] finansiella intressen antas härmed allmänna regler om enhetliga kontroller och om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till [unionsrätten].

2. Med oegentligheter avses varje överträdelse av en bestämmelse i [unionsrätten] 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 [unionens] 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 upp bärs direkt för [unionens] räkning.”

- 6 I artikel 3.1 och 3.3 i samma förordning föreskrivs följande:

”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.

...

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.

...

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

7 Artikel 4 i förordning nr 2988/95 har följande lydelse:

”1. Varje oegentlighet medför som en allmän regel att den förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt dras in

— genom förpliktelse att betala tillbaka utestående belopp eller de belopp som uppburits på ett otillbörligt sätt,

...

2. Tillämpningen av de åtgärder som anges i punkt 1 skall begränsas till indragning av den förmån som erhållits samt, om så föreskrivs, ränta som kan beräknas på en fast räntesats.

...

4. De åtgärder som anges i denna artikel skall inte anses som sanktioner.”

8 I artikel 5 i förordningen föreskrivs följande:

”1. De oegentligheter som begås uppsåtligen eller som orsakas av oaktsamhet kan medföra följande administrativa sanktioner:

a) betalning av administrativa böter,

b) betalning av ett belopp som överstiger de summor som otillbörligen mottagits eller som inte betalas samt, i förekommande fall, ränta. ...

c) förlust, helt eller delvis, av en förmån som beviljats genom tillämpning av gemenskapsregler, även om aktören endast delvis dragit fördel av denna förmån,

...

g) andra sanktioner av enbart ekonomisk karaktär, av motsvarande slag och omfattning, om vilka stadgas i de regler för olika sektorer som rådet antagit beroende på den berörda sektorns särskilda behov och i överensstämmelse med de verkställighetsbefogenheter som rådet givit kommissionen.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i de regler för olika sektorer som redan finns då denna förordning träder i kraft, kan andra oegentligheter endast ge upphov till sådana sanktioner som inte kan jämföras med en sådan sanktion av straffrättslig art som anges i punkt 1, i den mån sådana sanktioner är oumbärliga för att reglerna skall kunna tillämpas på ett riktigt sätt.”

9 Enligt artikel 11 i förordning nr 2988/95 trädde förordningen i kraft den 26 december 1995.

Förordning (EEG) nr 729/70

- 10 I artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1970 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken (EGT L 94, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 23), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 1287/95 av den 22 maj 1995 (EGT L 125, s. 1) (nedan kallad förordning nr 729/70), föreskrevs att Europeiska utvecklings- och garantifonden (EUGFJ) utgör del av unionens budget som består av två sektioner, nämligen ”garantisektionen” och ”utvecklingssektionen”. Enligt artikel 1.2 finansierar garantisektionen bland annat bidrag vid export till tredje land.
- 11 I artikel 2.1 i denna förordning föreskrevs följande:
- ”Bidrag vid export till tredje land, beviljade i enlighet med [unionsrätten] och inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna, skall finansieras enligt villkoren i artikel 1.2 a.
- ...”
- 12 I artikel 4 i nämnda förordning föreskrevs följande:
- ”1. Varje medlemsstat skall meddela kommissionen följande
- a) de myndigheter och organ som ges befogenhet att utföra de betalningar som avses i artiklarna 2 och 3, nedan kallade ’utbetalande organ’.
- ...
3. Varje medlemsstat skall till kommissionen överlämna [vissa] upplysningar om de utbetalande organen [avseende] namn och stadgar, förvaltnings- och bokföringsförhållanden samt interna kontrollförhållanden under vilka betalningar skall göras i samband med genomförandet av [unionsrättsliga bestämmelser] inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken [och avseende] godkännande-handlingen.
- Kommissionen skall omedelbart underrättas om dessa uppgifter ändras på något sätt.
- ...”
- 13 I artikel 5 i förordning nr 729/70 regleras de sätt på vilka finansiering från de nationella myndigheter och organ som avses i artikel 4 i samma förordning godkänns av kommissionen under förfarandet för avslutande av EUGFJ:s räkenskaper och föreskriver för det avseendet bland annat att beslutet att godkänna årsredovisningen ska omfatta den överlämnade redovisningens fullständighet, exakthet och sanningsenlighet.
- 14 I artikel 5.2 c i förordningen föreskrevs att det ankom på kommissionen att
- ”besluta om utgifter som inte skall omfattas av [unionens] finansiering enligt artiklarna 2 och 3 när den finner att utgifterna inte har betalats i överensstämmelse med [bestämmelserna i unionsrätten].
- Varje beslut om att vägra finansiering skall föregås av att resultaten av kommissionens undersökningar och den berörda medlemsstatens svar överlämnas skriftligen varefter de två berörda parterna skall sträva efter att nå en överenskommelse om vilka åtgärder som skall vidtas.

Om ingen överenskommelse nås får medlemsstaten begära att ett förfarande inleds, i syfte att medla mellan deras respektive ståndpunkter inom en tid av fyra månader. Resultaten härav skall anges i en rapport, vilken skall överlämnas till och granskas av kommissionen innan ett beslut om att vägra finansiering fattas.

Kommissionen skall fastställa de belopp som skall undantas med beaktande i synnerhet av hur betydande bristen på överensstämmelse är. Kommissionen skall i detta syfte beakta överträdelsens natur och betydelse och den ekonomiska förlust som [unionen] förorsakats.

En vägran att finansiera får inte inbegripa utgifter som betalats före de tjugofyra månader som föregick kommissionens skriftliga meddelande till den berörda medlemsstaten om resultaten av undersökningarna. Denna bestämmelse skall inte tillämpas på de finansiella följderna

— av oegentligheter enligt artikel 8.2, eller

— av statligt stöd eller överträdelser för vilka förfarandena enligt artiklarna 93 och 169 i [EG-fördraget] har inletts.”

- 15 I artikel 8.1 i nämnda förordning föreskrevs att det ankom på medlemsstaterna att i enlighet med nationella bestämmelser i lagar och andra författningar vidta nödvändiga åtgärder för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, förhindra och beivra oegentligheter samt driva in belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet.
- 16 I artikel 8.2 i samma förordning föreskrevs att, i de fall då en fullständig indrivning inte kan åstadkommas, ska de ekonomiska följderna av oegentligheter eller försumlighet bäras av unionen, med undantag av följderna av sådana oegentligheter eller sådan försumlighet som kan tillskrivas medlemsstaternas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna. Enligt sista stycket i nämnda bestämmelse ska ”de indrivna beloppen ... betalas till de godkända utbetalande organen, och dessa organ skall dra av de indrivna beloppen från de utgifter som [EUGFJ] finansierar. Räntan på de belopp som drivits in eller som betalats för sent skall betalas in till [EUGFJ]”.

Portugisisk rätt

- 17 Det framgår av de handlingar som inkommit till domstolen att det i portugisisk rätt inte föreskrivs några särskilda preskriptionstider för indrivning, till unionens budget, av exportbidrag som otillbörligen uppburits i denna medlemsstat. I artikel 309 i civilagen föreskrivs en preskriptionstid på tjugo år, medan artikel 304.1 i denna lag föreskriver följande:

”[N]är preskriptionstiden har löpt ut kan mottagaren vägra att efterkomma kravet eller, på annat sätt, bestrida möjligheten att göra gällande den preskriberade rättigheten.”

- 18 Genom lagdekret nr 155/92 av den 28 juni 1992 inrättas reglerna för statens finansiella förvaltning. I artikel 36 däri föreskrivs bland annat hur statliga medel som är avsedda att återgå till den statliga budgeten ska återkrävas.
- 19 Artikel 40 i detta lagdekret har följande lydelse:

”1 – Skyldigheten att återbetala uppburna belopp preskriberas fem år efter det att beloppen mottogs.

2 – Preskriptionstiden i föregående punkt avbryts eller suspenderas vid uppkomst av allmänna preskriptionsavbrytande omständigheter eller omständigheter med suspensiv verkan.”

Det nationella målet och tolkningsfrågorna

- 20 Det framgår av de handlingar som har inkommit till domstolen att Cruz & Companhia är ett företag som säljer vin och sprit samt därur härledda produkter. Under 1995 års förfarande exporterade företaget vid flera tillfällen vin till Angola till ett lägre pris än vad företaget hade kunnat ta ut om vinet hade sålts på unionsmarknaden. Cruz & Companhia ansökte hos Instituto Nacional de Garantia Agrária (nationella institutet för jordbruksstöd, nedan kallat INGA) om utbetalning av exportbidrag och ingav för ändamålet de deklARATIONER genom vilka exporten hade godkänts.
- 21 Under år 2004 anmodade INGA Cruz & Companhia att återbetala de exportbidrag som det otillbörligen uppburit med ett belopp på 634 995,78 euro.
- 22 Under år 2005 inledde INGA ett rättsligt förfarande för indrivning av denna skuld mot Cruz & Companhia.
- 23 I ett avgörande av den 28 december 2011 ogillade Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu (förvaltnings- och skattedomstol i Viseu, Portugal) den talan som Cruz & Companhias väckt mot indrivningsförfarandet. Fordran var enligt rätten inte preskriberad mot bakgrund av den tjugoåriga frist som föreskrivs i artikel 309 i civillagen.
- 24 Cruz & Companhia har överklagat detta avgörande till Supremo Tribunal Administrativo (högsta förvaltningsdomstol) och gjort gällande att tillämpningen av den allmänna preskriptionstiden på tjugo år i de fall behöriga nationella myndigheter återkräver stöd för vinexport som utbetalats under 1995 års förfarande innebär ett åsidosättande av, i den portugisiska rättsordningen, direkt tillämplig unionsrätt, men även rättssäkerhetsprincipen, principen om icke-diskriminering av gemenskapstvister i förhållande till nationella tvister och proportionalitetsprincipen. Cruz & Companhia har i det avseendet gjort gällande att, i den aktuella talan mot företaget, fyraårsfristen i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 borde tillämpas, eftersom den portugisiska lagstiftningen inte föreskrev någon särskild frist som var längre i den mening som avses i artikel 3.3 i denna förordning. Företaget har till stöd för sitt resonemang åberopat bland annat den praxis som följer av dom Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading (C-201/10 och C-202/10, EU:C:2011:282).
- 25 För det fall det i det mål som har anhängiggjorts vid den nationella domstolen är möjligt att enligt artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 tillämpa en nationell tidsfrist som är längre anser Cruz & Companhia att denna borde utgöras av den femåriga frist som föreskrivs i artikel 40 i lagdekret nr 155/92 av den 28 juni 1992 om beivrande av oegentligheter som skadar Republiken Portugals finansiella intressen. Principen om icke-diskriminering tillåter nämligen inte att beivrande av oegentligheter till skada för unionens finansiella intressen regleras av en preskriptionsregel som är fyra gånger längre än den som tillämpas på liknande inhemska situationer.
- 26 IFAP å sin sida har gjort gällande att preskriptionstiden i artikel 3 i förordning nr 2988/95 inte var tillämplig på beivranden av oegentligheter i form av administrativa åtgärder i den mening som avses i artikel 4 i denna förordning. Preskriptionsreglerna i nämnda artikel 3 avser nämligen endast förfaranden för åläggande av administrativa sanktioner i den mening som avses i artikel 5 i nämnda förordning.
- 27 Den hänskjutande domstolen har konstaterat att avgörandet från Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu av den 28 december 2011 är förenligt med rättens fasta praxis enligt vilken preskriptionstiden för återbetalning av exportbidrag inte är den som föreskrivs i artikel 40 i lagdekret nr 155/92, utan den allmänna preskriptionstid på tjugo år som föreskrivs i artikel 309 i civillagen.
- 28 Den hänskjutande domstolen är emellertid osäker på huruvida preskriptionstiden i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 är tillämplig i det mål som anhängiggjorts vid den. Rätten vill i synnerhet få klarhet i huruvida bestämmelsen endast är tillämplig på förhållanden mellan unionen och det

nationella organ som betalar ut jordbruksstöd, eller om den även är tillämplig på förhållanden mellan det utbetalande organet och den som otillbörligen uppburit stöd. Rätten i fråga vill även få klarhet i huruvida denna fyraåriga preskriptionstid inte bara är tillämplig på de administrativa sanktioner som avses i artikel 5 i förordning nr 2988/95, utan även på de administrativa åtgärder som avses i artikel 4 i denna förordning.

29 Supremo Tribunal Administrativo har mot denna bakgrund beslutat att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Ska den preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 i ... förordning ... nr 2988/95 ... tillämpas endast på förhållanden mellan Europeiska unionen och ... det [nationella] organ som betalar ut [unionsstöd] eller även på förhållanden mellan motparten i egenskap av det organ som betalar ut [unionsstöd] och ... mottagare av utbetalt stöd som anses ha beviljats otillbörligen?
- 2) För det fall den preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 även är tillämplig på förhållandet mellan det [nationella] organ som betalar ut stöd och mottagaren av det utbetalda stöd som anses ha beviljats otillbörligen, ska denna preskriptionstid endast vara tillämplig vad gäller administrativa sanktioner i den mening som avses i artikel 5 i ... förordning ... nr 2988/95 ... eller även vad gäller administrativa åtgärder i den mening som avses i artikel 4.1 i samma förordning, närmare bestämt vid återbetalning av otillbörligt uppburna belopp?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Huruvida ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken

- 30 Den portugisiska regeringen har i sitt yttrande gjort gällande att det nationella målet inte ska tolkas mot bakgrund av bestämmelserna i förordning nr 2988/95, eftersom det inte rör preskriptionstiden för administrativa förfaranden utan verkställigheten av beslutet att återkräva stöd som Cruz & Companhia otillbörligen beviljats, det vill säga ett förfarande för indrivning av en fordran. Preskriptionsreglerna för beivranden i artikel 3 i denna förordning kan inte längre göras gällande i samband med att ett lagakraftvunnet domstolsavgörande verkställs, som rör skyldighet att återbetala stöd. Ett svar på de ställda frågorna är därför inte nödvändigt för att avgöra det nationella målet.
- 31 Såsom nämnda regering har understrukit föreskrivs visserligen inte i förordning nr 2988/95 någon frist inom vilken ett nationellt beslut att vidta en administrativ åtgärd i den mening som avses i denna förordning ska verkställas.
- 32 Det erinras om att det framgår av fast rättspraxis att nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten, vilka ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen har lämnat på eget ansvar, och vilka det inte ankommer på EU-domstolen att pröva riktigheten av, presumeras vara relevanta. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas av EU-domstolen då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte förfogar över de uppgifter om sakförhållandena eller de rättsliga förhållandena som är nödvändiga för att kunna besvara frågorna på ett ändamålsenligt sätt (dom Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:429, punkt 26, och dom Melki och Abdeli, C-188/10 och C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 33 I förevarande fall framgår det uttryckligen av beslutet om hänskjutande att den hänskjutande domstolen har fattat sitt beslut på den premissen att Cruz & Companhia i sin talan inte uttryckligen gjort gällande preskription av den skuld som skulle indrivnas, utan preskription av ”skyldigheten att

återbetala de mottagna beloppen”, det vill säga resultatet av de förfaranden som de konstaterade oegentligheterna gav upphov till. Den hänskjutande domstolen har därför ställt sina frågor i syfte att få klarhet i vilken utsträckning förordning nr 2988/95, tidsmässigt sett, omfattar en åtgärd som en administrativ myndighet vidtar i syfte att driva in en fordran som otillbörligen utbetalats från unionens budget.

34 De frågor som Supremo Tribunal Administrativo har ställt ska därför besvaras.

Prövning i sak

Den första frågan

35 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 3 i förordning nr 2988/95 ska tolkas så, att den är tillämplig på förfaranden som inletts av nationella myndigheter mot mottagare av unionsstöd till följd av oegentligheter som konstaterats av det nationella organet med ansvar för utbetalning av exportstöd inom ramen för EUGFJ.

36 Det ska i det avseendet erinras om att det, på jordbrukspolitikens område, följer av artikel 2 i förordning 729/70 att bidrag vid export till tredje land, beviljade i enlighet med unionsrätten och inom ramen för den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna, ska finansieras enligt villkoren i artikel 1.2 a i nämnda förordning.

37 Enligt artikel 4 i nämnda förordning ska medlemsstaterna utse de myndigheter och organ som ges befogenhet att utföra de betalningar som avses i artiklarna 2 och 3. De ska meddela kommissionen om bland annat de förvaltnings- och bokföringsförhållanden under vilka betalningar ska göras i samband med genomförandet av unionsrättsliga bestämmelser inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitik. I artikel 5 regleras de sätt på vilka finansiering från nationella myndigheter och organ godkänns av kommissionen inom ramen för förfarandet vid avslutande av EUGFJ:s räkenskaper.

38 Enligt artikel 8 i nämnda förordning ska medlemsstaterna i enlighet med nationella bestämmelser i lagar och andra författningar vidta de åtgärder som är nödvändiga för att försäkra sig om att transaktioner som finansieras av EUGFJ verkligen äger rum och att de genomförs korrekt, förhindra och beivra oegentligheter och driva in belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller försumlighet. Om en fullständig indrivning inte kan åstadkommas ska de finansiella följderna av oegentligheter och försummelse bäras av unionen, med undantag för följderna av sådana oegentligheter eller försummelse som kan tillskrivas myndigheter eller andra organ i medlemsstaterna. De indrivna beloppen betalas till de godkända utbetalande organen, vilka ska dra av de indrivna beloppen från de utgifter som EUGFJ finansierar.

39 Det följer av dessa bestämmelser att det i princip ankommer på medlemsstaterna att vidta rättsliga åtgärder inom ramen för förvaltningen av gemenskapens avgifts- och bidragssystem (se, för ett liknande resonemang, dom Mertens m.fl., 178/73–180/73, EU:C:1974:36, punkt 16), och att det, i det avseendet, framgår av ordalydelsen i artikel 8.1 i förordning 729/70, vad gäller medlemsstaternas indrivning av belopp som förlorats till följd av oegentligheter, att det åligger de nationella myndigheter som ansvarar för gemenskapens interventionssystem för jordbruket att driva in belopp som utbetalats felaktigt. Dessa myndigheter, som handlar på unionens vägnar, har därvid inte något utrymme för skönsmässig bedömning av om felaktigt utbetalade unionssmedel ska återkrävas eller ej (se, för ett liknande resonemang, dom BayWa m.fl., 146/81, 192/81 och 193/81, EU:C:1982:146, punkt 30).

40 De berörda nationella myndigheterna agerar för unionens budgets räkning och i dess namn när den av en aktör, såsom Cruz & Companhia i det nationella målet, återkräver exportbidrag som otillbörligen mottagits från unionens budget och beivrar, inom ramen för förordningens tillämpningsområde, en oegentlighet i den mening som avses i artikel 1 i förordning nr 2988/95.

41 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 3 i förordning nr 2988/95 ska tolkas så, att den är tillämplig på förfaranden som nationella myndigheter inleder mot mottagare av unionsstöd när oegentligheter konstaterats av ett nationellt organ med ansvar för utbetalning av exportstöd inom ramen för EUGFJ.

Den andra frågan

42 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida preskriptionstiden i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 är tillämplig inte bara när oegentligheter leder till att administrativa sanktioner påförs i den mening som avses i artikel 5 i denna förordning utan även när oegentligheter leder till att administrativa åtgärder vidtas i den mening som avses i artikel 4 i nämnda förordning.

43 Genom artikel 1.1 i förordning nr 2988/95 infördes "allmänna regler om enhetliga kontroller och om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till [unionsrätten]". Syftet med detta är enligt tredje skälet i förordningen att "inom alla områden bekämpa handlingar som kan skada [unionens] finansiella intressen" (se dom Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, punkt 31, och dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, punkt 20).

44 I artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 föreskrivs att preskriptionstiden för att vidta åtgärder löper från det att oegentligheten begicks. Med oegentlighet avses enligt artikel 1.2 i samma förordning "varje överträdelse av en bestämmelse i [unions]rätten 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 [unionens] allmänna budget" (dom Handlbauer, EU:C:2004:388, punkt 32, och dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., EU:C:2009:38, punkt 21).

45 Härav följer att artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 är tillämplig på såväl oegentligheter som leder till att en administrativ sanktion påförs enligt artikel 5 i förordningen som på oegentligheter som är föremål för en administrativ åtgärd enligt artikel 4 i förordningen, en åtgärd som syftar till att den förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt dras in, utan att för den skull utgöra en sanktion (se, för ett liknande resonemang, dom Handlbauer, EU:C:2004:388, punkterna 33 och 34, och dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., EU:C:2009:38, punkt 22).

46 Vad det nationella målet beträffar ska det emellertid undersökas, för det första, huruvida förordning nr 2988/95 är tillämplig i tiden (*ratione temporis*), i den mån de exportbidrag som otillbörligen uppburits av Cruz & Companhia betalades ut för transaktioner som utförts innan denna förordning trädde i kraft.

47 Unionslagstiftaren hade inte, innan förordning nr 2988/95 antogs, föreskrivit någon preskriptionsregel som var tillämplig på återkrav av förmåner som ekonomiska aktörer uppburit på ett otillbörligt sätt till följd av en handling eller en underlåtenhet av dessa, som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för unionens allmänna budget, eller budgetar som den förvaltar (dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., EU:C:2009:38, punkt 25).

48 Före antagandet av denna förordning skulle mål om indrivning av belopp som hade utbetalats i strid med unionsrätten, i avsaknad av bestämmelser i denna rätt, således avgöras av de nationella domstolarna med tillämpning av nationell rätt men inom de gränser som sätts av unionsrätten, vilket innebär att de nationella bestämmelserna inte får vara sådana att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att driva in stöd som har utbetalats felaktigt och att den nationella lagstiftningen inte får tillämpas på sätt som är diskriminerande i förhållande till nationella mål av samma slag (se dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., EU:C:2009:38, punkt 26).

- 49 Genom att anta förordning nr 2988/95, och i synnerhet artikel 3.1 första stycket i denna, har unionslagstiftaren avsett att införa en allmän preskriptionsregel som är tillämplig på området. Genom denna har unionslagstiftaren avsett att dels fastställa en minsta preskriptionstid som är tillämplig i alla medlemsstater, dels fastställa att det inte ska vara möjligt att återkräva belopp som uppburits på ett otillbörligt sätt från unionens budget, efter det att en tidsperiod om fyra år löpt ut från det att den oegentlighet som avser de omtvistade betalningarna har begåtts (se dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., EU:C:2009:38, punkt 27).
- 50 Genom att anta artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 och utan inverkan på punkt 3 i denna artikel, har unionslagstiftaren således fastställt en allmän preskriptionsregel, genom vilken den avsiktligt har förkortat perioden under vilken myndigheterna i medlemsstaterna, som agerar för unionens budgets räkning och i dess namn, bör eller borde ha återkrävt sådana förmåner som uppburits på ett otillbörligt sätt, till fyra år (dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., EU:C:2009:38, punkt 29), dock med undantag för åtgärder som vidtas till följd av fel eller oegentligheter som de nationella myndigheterna själva har begått (se, för ett liknande resonemang, dom Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, punkt 22).
- 51 Antagandet av förordning nr 2988/95 har till följd, vad beträffar skulder som har uppkommit medan en nationell preskriptionsregel gällde och som ännu inte är preskriberade, att, med tillämpning av artikel 3.1 första stycket i denna förordning, en sådan skuld i princip ska preskriberas inom fyra år från den tidpunkt då oegentligheterna begicks (se dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., EU:C:2009:38, punkt 31).
- 52 I ett sådant fall ska belopp som en ekonomisk operatör erhållit på ett otillbörligt sätt, till följd av en oegentlighet som har begåtts innan förordning nr 2988/95 trädde i kraft, med tillämpning av denna bestämmelse i princip anses vara preskriberade när en åtgärd som avbryter preskriptionen inte vidtagits inom fyra år från det att oegentligheten begicks. Med en sådan avbrytande åtgärd avses, enligt artikel 3.1 tredje stycket i samma förordning, varje åtgärd som den behöriga myndigheten underrättar den berörda personen om och som har till syfte att utreda eller beivra oegentligheten (se, i det avseendet, dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., EU:C:2009:38, punkt 32).
- 53 Härav följer att en oegentlighet som har begåtts under år 1995, såsom är fallet i det nationella målet, omfattas av tillämpningsområdet för den allmänna preskriptionsregeln om fyra år och preskriberas således under år 1999 beroende på den exakta tidpunkt under år 1995 då oegentligheten begicks. Medlemsstaterna har emellertid möjlighet att föreskriva längre frister enligt artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 (se, analogt, dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., EU:C:2009:38, punkt 33).
- 54 För det andra påpekas att unionslagstiftaren uttryckligen i artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 har föreskrivit att medlemsstaterna får tillämpa en längre preskriptionstid än minimitiden på fyra år som föreskrivs i artikel 3.1 i nämnda förordning. Unionslagstiftaren har nämligen inte haft för avsikt att preskriptionstiderna på området ska bli enhetliga. Den omständigheten att förordning nr 2988/95 trädde i kraft kan därför inte ha inneburit att medlemsstaterna var skyldiga att ändra de preskriptionstider som de tillämpat tidigare, när det inte fanns några unionsbestämmelser på området, till fyra år (se, för ett liknande resonemang, dom Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, EU:C:2011:282, punkt 25).
- 55 I samband med den möjlighet som föreskrivs i artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 har medlemsstaterna således ett stort utrymme för skönsässig bedömning vid fastställandet av de längre preskriptionstider som de önskar tillämpa i fall av oegentligheter som skadar unionens finansiella intressen (dom Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, punkt 54, och dom Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, EU:C:2011:282, punkt 26).

- 56 De längre preskriptionstider som medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa enligt artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 kan följa av bestämmelser om allmän preskription som förelåg innan denna förordning antogs. Medlemsstater kan således tillämpa sådana längre preskriptionstider, genom att på grundval av rättspraxis tillämpa en allmän preskriptionsregel enligt vilken preskriptionstiden ska vara längre än fyra år beträffande återkrav av förmåner som erhållits på ett otillbörligt sätt (dom Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, EU:C:2011:282, punkt 29).
- 57 Det är visserligen enklare för en aktör att avgöra vilken preskriptionstid som är tillämplig när den nationella lagstiftaren har fastställt denna frist genom en bestämmelse som är tillämplig särskilt på det ifrågavarande området. I avsaknad av en särskild bestämmelse som är tillämplig på ett sådant område som återbetalning av exportbidrag som uppburits på ett otillbörligt sätt till skada för unionens budget, utgör rättssäkerhetsprincipen emellertid i princip inte hinder för att tillämpa en allmän preskriptionstid som föreskrivs i en civilrättslig bestämmelse och som är längre än den fyraåriga preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 (se, för ett liknande resonemang, dom Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, EU:C:2011:282, punkt 33).
- 58 Emellertid iakttas rättssäkerhetsprincipen vid en sådan tillämpning endast om tillämpningen är tillräckligt förutsebar. Det är härvid tillräckligt att erinra om att det inte ankommer på domstolen att i ett mål om begäran om förhandsavgörande slå fast huruvida sådan praxis föreligger (se, för ett liknande resonemang, dom Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, EU:C:2011:282, punkt 34).
- 59 En nationell preskriptionstid som är längre, i den mening som avses i artikel 3.3 i förordning nr 2988/95, i syfte att beivra oegentligheter på det sätt som avses i denna förordning, får vidare inte vara uppenbart längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målet att skydda unionens finansiella intressen (se, för ett liknande resonemang, dom AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, punkt 79, och dom Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, EU:C:2011:282, punkt 38).
- 60 Det är visserligen inte uteslutet att en preskriptionsregel på trettio år i en civilrättslig bestämmelse, mot bakgrund av det syfte med denna regel som definierats av den nationella lagstiftaren, kan visa sig vara nödvändig och proportionerlig, bland annat i tvister mellan privatpersoner (se, analogt, dom Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, EU:C:2011:282, punkt 41). Med hänsyn till syftet att skydda unionens finansiella intressen strider det inte mot proportionalitetsprincipen att tillämpa en i en medlemsstats civilrättslagstiftning föreskriven tioårig preskriptionstid (se, för ett liknande resonemang, dom Corman, EU:C:2010:825, punkterna 24, 31 och 49).
- 61 Däremot har domstolen redan slagit fast att, med hänsyn till nämnda syfte, med avseende på vilket unionslagstiftaren ansåg att en preskriptionstid på fyra år, eller till och med tre år, i sig var tillräckligt lång för att de nationella myndigheterna skulle ha möjlighet att lagföra oegentligheter som skadar dessa finansiella intressen och som kan leda till åtgärder, såsom återkrav av förmåner som erhållits felaktigt – förefaller en preskriptionstid på trettio år gå utöver vad som är nödvändigt för en skyndsamt förvaltning (se, för ett liknande resonemang, dom Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, EU:C:2011:282, punkt 43).
- 62 Domstolen har i det sammanhanget understrukit att förvaltningen har en allmän skyldighet att skyndsamt kontrollera att dess egna utbetalningar, vilka belastar unionens budget är riktiga. Medlemsstaterna måste nämligen iakttä den allmänna skyldigheten att iakttä skyndsamt enligt artikel 4.3 EU. Denna skyldighet innebär att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att snarast komma till rätta med oegentligheter. Att under dessa förhållanden ge medlemsstaterna möjlighet att medge den ovannämnda förvaltningen en mycket längre tidsperiod att vidta åtgärder än den som följer av artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 kan innebära att de nationella myndigheterna inte sporras att skyndsamt vidta åtgärder mot oegentligheter i den mening som avses i artikel 1 i förordning nr 2988/95. Samtidigt utsätts aktörerna dels för rättsosäkerhet under en lång tidsperiod, dels för risken

att när denna tidsperiod löper ut inte ha möjlighet att förebringa bevisning för att de ifrågavarande transaktionerna varit riktiga (se, för ett liknande resonemang, dom Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, EU:C:2011:282, punkterna 44 och 45).

- 63 Det ovan sagda gäller även tillämpning av en i civillagen föreskriven preskriptionstid på tjugo år i syfte att beivra oegentligheter i den mening som avses i artikel 1 i förordning nr 2988/95. Om en preskriptionstid på fyra år skulle visa sig vara för kort för att de nationella myndigheterna ska ha möjlighet att vidta åtgärder mot oegentligheter som i viss mån är av komplicerad beskaffenhet, har den nationella lagstiftaren rätt att, inom gränserna för den möjlighet som föreskrivs i artikel 3.3 i förordning nr 2988/95, fastställa en längre preskriptionstid såsom den i artikel 40 i lagdekret nr 155/92 (se, för ett liknande resonemang, dom Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, EU:C:2011:282, punkt 46).
- 64 Det ska emellertid understrykas att, i avsaknad av en sådan regel, ska oegentligheter liknande dem som avses i det nationella målet, enligt den rättspraxis som det hänvisas till ovan i punkt 53, anses preskriberade inom fyra år från det att oegentligheterna begicks, med förbehåll för preskriptionsavbrytande åtgärder enligt artikel 3.1 tredje stycket i förordning nr 2988/95 och under iakttagande av den bortre tidsgräns som föreskrivs i nämnda artikel 3.1 fjärde stycket.
- 65 Av det anförda följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Preskriptionstiden i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 är tillämplig såväl när oegentligheter leder till att administrativa sanktioner påförs i den mening som avses i artikel 5 i denna förordning som när oegentligheter leder till att administrativa åtgärder vidtas i den mening som avses i artikel 4 i nämnda förordning. Artikel 3.3 i samma förordning möjliggör visserligen för medlems-staterna att tillämpa längre preskriptionstider än dem på fyra eller tre år som föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i samma förordning till följd av en allmän rättsregel som införts innan denna förordning antogs, men tillämpningen av en tjugoårig preskriptionstid går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet att skydda unionens finansiella intressen.

Rättegångskostnader

- 66 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 3 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen ska tolkas så, att den är tillämplig på förfaranden som nationella myndigheter inleder mot mottagare av unionsstöd när oegentligheter konstaterats av ett nationellt organ med ansvar för utbetalning av exportstöd inom ramen för Europeiska utvecklings- och garantifonden (EUGF).**
- 2) **Preskriptionstiden i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 är tillämplig såväl när oegentligheter leder till att administrativa sanktioner påförs i den mening som avses i artikel 5 i denna förordning som när oegentligheter leder till att administrativa åtgärder vidtas i den mening som avses i artikel 4 i nämnda förordning. Artikel 3.3 i samma förordning möjliggör visserligen för medlemsstaterna att tillämpa längre preskriptionstider än dem på fyra eller tre år som föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i samma förordning till följd av en allmän rättsregel som införts innan denna förordning antogs, men tillämpningen av en tjugoårig preskriptionstid går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet att skydda unionens finansiella intressen.**

Underskrifter