Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. CRUZ VILLALÓN
fremsat den 11. juni 2015 [1]

Sag C-59/14

Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export
mod
Hauptzollamt Hamburg-Jonas

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Finanzgericht Hamburg (Tyskland))

»Forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 — beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser — artikel 3, stk. 1 — tilbagesøgning af eksportrestitution — forudbetaling — forældelsesfrist — fristens begyndelsestidspunkt — en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse — skadens indtræden — frigivelse af sikkerhed — vedvarende eller gentagen overtrædelse — enkeltstående overtrædelse«

1. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgivet af Finanzgericht Hamburg er udløst af en tvist mellem Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export (herefter »Ernst Kollmer«) og Hauptzollamt Hamburg-Jonas (toldkontoret i Hamburg, herefter »Hauptzollamt«) vedrørende eksporten i begyndelsen af 1990'erne af forsendelser af oksekød til Jordan, som blev viderebefordret til Irak i strid med embargoen mod dette land.

2. Denne eksport har allerede givet anledning til dommene i sagerne Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl. [2] og Ze Fu Fleischhandel og Vion Trading [3]. I den første dom bekræftede Domstolen, at den forældelsesfrist, som var fastsat i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 [4], også fandt anvendelse på forvaltningsmæssige foranstaltninger til tilbagesøgning af eksportrestitutioner, der uberettiget var oppebåret på grund af uregelmæssigheder, som eksportørne havde begået – bl.a. forud for denne forordnings ikrafttræden. Domstolen fastslog desuden, uden at præcisere det nærmere, at denne frist begyndte at løbe fra den dato, hvor uregelmæssigheden blev begået [5].

1 — Originalsprog: spansk.

2 — C-278/07 – C-280/07, EU:C:2009:38.

3 — C-210/10 og C-202/10, EU:C:2011:282.

4 — Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18.12.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1).

5 — Domstolen udtalte, at de længere forældelsesfrister, som medlemsstaterne havde mulighed for at fastsætte i henhold til artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95, kunne følge af almindelige bestemmelser, der eksisterede før denne forordnings vedtagelse. Genstanden for dom Ze Fu Fleischhandel og Vion Trading (C-201/10 og C-202/10, EU:C:2011:282) var netop disse længere forældelsesfrister, som kan fastsættes i den nationale lovgivning. Domstolen fremhævede navnlig, at disse tidsfrister skulle overholde kravene om forudsigelighed og proportionalitet, som følger af retssikkerhedsprincippet.

3. I den foreliggende sag skal Domstolen tage stilling til det konkrete spørgsmål om, hvornår denne forældelsesfrist begynder at løbe, når eksportrestitutioner, som er forudbetalt og dækket af en sikkerhed, kræves tilbagebetalt [6].

I – **Retsforskrifter**

4. Artikel 1 i forordning nr. 2988/95 bestemmer:

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

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

5. Den nævnte forordnings artikel 3, stk. 1 og 3, har følgende ordlyd:

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

Hvad angår vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder regnes forældelsesfristen fra den dag, da uregelmæssigheden er ophørt. For de flerårige programmers vedkommende løber forældelsesfristen indtil programmets endelige afslutning.

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

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

[…]

3. Medlemsstaterne bevarer muligheden for at anvende en længere frist end fristen i [...] stk. 1 [...].«

6. I medfør af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 565/80 [7] »[udbetales der p]å den berørte parts anmodning [...] et beløb svarende til eksportrestitutionen, så snart produkterne eller varerne er anbragt på toldoplag eller i frizone med henblik på udførsel inden for en bestemt frist«.

6 — I den foreliggende sag var eksportrestitutionen blevet forudbetalt, og betalingen, som var dækket af en sikkerhed, var foretaget, inden den tilsidesættelse af EU-retten, som gjorde den uberettiget, blev begået. Overtrædelsen blev opdaget, efter at den sikkerhed, der var stillet for denne forudbetaling, var blevet frigivet til den økonomiske aktør. I de ovenfor i dette forslag til afgørelses punkt 2 nævnte domme behandlede Domstolen ikke specifikt det spørgsmål, som er stillet her, nemlig hvorvidt der i tilfælde af eksportrestitutioner, som har været genstand for en forudbetaling, ikke kun skal være begået en uregelmæssighed, men også være opstået en skade på Unionens budget, for at denne forældelsesfrist begynder at løbe (i dette forslag til afgørelse vil jeg anvende udtrykkene »Det Europæiske Fællesskab« og »fællesskabsretten«, når jeg citerer de retsregler, som de forekommer i. I de øvrige tilfælde vil jeg anvende udtrykkene »Den Europæiske Union« og »EU-retten«).

7 — Rådets forordning (EØF) nr. 565/80 af 4.3.1980 om forudbetaling af eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 62, s.5).

7. Artikel 6 i forordning nr. 565/80 bestemmer:

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

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

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

eller

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

8. I henhold til artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 3665/87[8] skal produktet være blevet indført i uforandret stand til det tredjeland eller til et af de tredjelande, for hvilke der er fastsat restitution, senest 12 måneder efter antagelse af udførselsangivelsen, for at der er ret til eksportrestitution. I henhold til denne artikels stk. 3 »betragtes [produktet] som værende indført, når toldformaliteterne for overgang til frit forbrug i tredjelandet er afsluttet«.

9. Artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 3665/87 bestemmer:

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

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

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

c) ved fremlæggelse af ethvert andet dokument, der er påtegnet af toldvæsenet i det pågældende tredjeland, og hvori varerne er identificeret, og hvori det endvidere attesteres, at varerne er overgået til frit forbrug i dette tredjeland.«

10. Artikel 33 i forordning nr. 3665/87 indeholder detaljerede bestemmelser om frigivelse af sikkerheden.

8 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27.11.1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1, berigtigelse i EFT 1988 L 337, s. 29). Skønt forordning nr. 3665/87 den 1.7.1999 blev erstattet af Kommissionens forordning (EF) nr. 800/1999 af 15.4.1999 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 102, s. 11, berigtigelse EFT L 180, s. 53), finder den imidlertid anvendelse i den foreliggende sag.

II – **Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

11. Ved adskillige afgørelser i 1992 og 1993 ydede Hauptzollamt ved forudbetaling eksportrestitutioner [9] til Ernst Kollmer mod sikkerhedsstillelse for forskellige forsendelser af oksekød i overensstemmelse med denne eksportørs ansøgning. Den 10. august 1993 fremsendte Ernst Kollmer bl.a. den jordanske toldangivelse af 9. marts 1993 til Hauptzollamt som dokumentation for, at eksportvarerne var overgået til frit forbrug. I 1993 anerkendte Hauptzollamt dokumenterne som bevis for eksportvarernes overgang til frit forbrug i Jordan og frigav samme år en del af sikkerheden. Den øvrige del af sikkerheden blev frigivet den 30. april 1996 og den 4. marts 1998 [10].

12. I anledning af et kontrolbesøg, som Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) gennemførte i 1998, blev det konstateret, at jordanske toldpapirer i mange tilfælde ikke dokumenterede erlæggelsen af importafgifterne og kødets overgang til frit forbrug i Jordan. Papirerne var blevet annulleret inden opkrævningen af importafgifterne, og de pågældende varer var i realiteten blevet sendt til Irak (som var under embargo). Dette var bl.a. tilfældet med den fortoldningsattest, som Ernst Kollmer havde fremlagt (ganske vist uden hans vidende, ifølge eget udsagn). Hauptzollamt rejste følgelig ved afgørelse af 23. september 1999 krav om, at den pågældende eksportør skulle tilbagebetale eksportrestitutionen, med den begrundelse, at han ikke havde fremlagt den krævede dokumentation. På baggrund af Domstolens dom i sagen Ze Fu Fleischandel og Vion Trading [11] trak Hauptzollamt sin afgørelse om tilbagebetaling tilbage (svarende til den del af sikkerheden, der var frigivet i 1993) på grund af forældelsen, men krævede fortsat, at Ernst Kollmer tilbagebetalte knapt 60 000 EUR vedrørende den del af sikkerheden, som var frigivet i april 1996 og i marts 1998.

13. Ernst Kollmer har i søgsmålet ved Finanzgericht Hamburg nærmere bestemt gjort gældende, at retten til at kræve tilbagebetaling af den eksportrestitution, som han var blevet indrømmet, var forældet [12]. Ifølge hans indlæg for Finanzgericht Hamburg begyndte forældelsesfristen på fire år i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 at løbe fra den dato, hvor uregelmæssigheden blev begået, og ikke fra datoen for frigivelsen af sikkerheden. Artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 knyttede udtrykkeligt uregelmæssigheden sammen med den økonomiske beslutningstagers handling eller undladelse, dvs. i den foreliggende sag fremlæggelsen af den jordanske fortoldningsattest. Denne

9 — Eksportrestitution er støtte til eksport af visse landbrugsprodukter, som Den Europæiske Union yder inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik for at gøre det lettere at markedsføre disse produkter på verdensmarkedet på konkurrencedygtige vilkår. Restitutionen dækker forskellen mellem en vares pris på Unionens marked og dens pris på verdensmarkedet, som normalt er lavere. Den almindelige procedure for udbetaling af restitution indebærer, at eksportøren oppebærer den økonomiske byrde, som følger af, at han ikke får udbetalt restitutionen, før det er påvist, at fortoldningen har fundet sted, at varen har forladt Unionens toldområde, og, i visse tilfælde, at varen er nået frem til bestemmelsesstedet. For at undgå denne byrde og for at gøre det nemmere at finansiere eksporten kan eksportøren få udbetalt restitutionen, så snart toldmyndighederne har antaget udførselsangivelsen, og behøver således ikke vente, til varen fysisk har forladt Unionens toldområde. Forudbetalingen finder således sted, så snart varerne er anbragt på toldoplag eller i frizone med henblik på udførsel inden for en bestemt frist. Eksportørens forpligtelse til, at varerne forlader toldområdet inden for den fastsatte frist, skal være dækket af en sikkerhedsstillelse på et beløb, der svarer til den restitution, han vil modtage, med tillæg af en vis procentdel. Jf. i denne henseende bl.a. Á. De Ureta Huertos, »Marco general de las restituciones a la exportación«, *Boletín económico de ICE*, nr. 2449, 1995, s. 65 ff. og G. Gigante Guerrero, »Restituciones a l'exportación en el marco de la Unión Europea«, *Economistes*, nr. 225, 2002.

10 — Ernst Kollmer har gjort opmærksom på denne omstændighed i sit indlæg, hvor han har påpeget, at sikkerheden i hans tilfælde i modsætning til, hvad der er tilfældet med andre eksportører i den samme situation, ikke blev frigivet i sin helhed, lige efter at Hauptzollamt havde antaget den jordanske toldangivelse som dokumentation for, at varerne var overgået til frit forbrug i Jordan. Den forelæggende ret har præciseret, at forsinkelsen skyldtes »omstændigheder, som ikke er relevante for den foreliggende tvist«. Ernst Kollmer har i sit indlæg (punkt 8) anført, hvad disse omstændigheder, ifølge Hauptzollamt selv, bestod i: »Der var blevet konstateret uregelmæssigheder vedrørende andre fortoldningstransaktioner end den pågældende anbringelse på toldoplag, som var til hinder for en hurtig endelig frigivelse af sikkerheden [...]« Ifølge Ernst Kollmer var den forsinkede frigivelse af en del af sikkerheden ikke faktuelt eller tidsmæssigt knyttet til den omtvistede eksport (punkt 11 i hans indlæg), men til anden eksport til Egypten, som ikke var dokumenteret, selv om Hauptzollamt har erklæret, at de præcise omstændigheder, som forårsagede forsinkelsen af sikkerhedens frigivelse i den nævnte eksportørs tilfælde, ikke var relevante (punkt 12).

11 — C-201/10 og C-202/10, EU:C:2011:282. På grundlag af denne dom, som Ernst Kollmer ligeledes har støttet sig på, er alle anmodninger om tilbagebetalinger rettet til de tyske eksportører af oksekød til Jordan annulleret, da der var gået mere end fire år mellem ydelsen af eksportrestitutionen (i form af forudbetaling i 1992 og 1993 med øjeblikkelig frigivelse af sikkerheden efter fremlæggelse af den tilsvarende attest) og afgørelsen i september 1999 med krav om tilbagebetaling (jf. punkt 6 i Ernst Kollmers indlæg).

12 — Som det fremgår af hans indlæg, har han ligeledes gjort gældende, at de jordanske toldmyndigheder gennem længere tid gentagne gange havde udvist en culpøs adfærd, hvilket han desuden påberåbte sig som force majeure for at bestride Hauptzollamts krav om tilbagebetaling af eksportrestitutionen.

handling medførte – hvis det antages, at retten til eksportrestitution uberettiget er gjort gældende – skade på Unionens budget, for så vidt som Ernst Kollmer som eksportør faktisk allerede, som forudbetaling, havde modtaget et beløb svarende til den restitution, han havde ret til, og Unionens budget var blevet belastet med dette beløb.

14. Hauptzollamt har ved Finanzgericht Hamburg gjort gældende, at forældelsesfristen i artikel 3 i forordning nr. 2988/95 ikke var udløbet, eftersom fristens begyndelsestidspunkt (dies a quo) var datoen for sikkerhedens frigivelse (i den foreliggende sag tidligst i 1996), da den endelige afgørelse om ydelse af eksportrestitution først var blevet truffet på det tidspunkt, og der således først der indtrådte en skade som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95. Indtil frigivelsen af sikkerheden havde Hauptzollamt mulighed for at lade sikkerheden fortabes eller tilbageholde denne.

15. Ifølge Finanzgericht Hamburg udgjorde Ernst Kollmers fremlæggelse af en fejlagtig fortoldningsattest som bevis for, at varen var overgået til frit forbrug i Jordan, en overtrædelse af fællesskabsretten, i den foreliggende sag artikel 18, stk. 1, litra a), i forordning nr. 3665/87. Såfremt en uregelmæssighed i henhold til artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 anses for at være begået fra tidspunktet for en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, som udgør en tilsidesættelse af fællesskabsretten, uanset hvornår skaden er indtrådt, var forældelsesfristen i henhold til denne bestemmelse allerede udløbet, da afgørelsen om tilbagebetaling af den eksportrestitution, som var udbetalt uberettiget, blev truffet i 1999, eftersom fristen på fire år begyndte at løbe, fra uregelmæssigheden indtrådte. Hvis uregelmæssigheden derimod først er indtrådt, når der også foreligger en skade, skal det for at afgøre, om forældelsesfristen var udløbet i 1999, vurderes, om skaden var et resultat af forudbetalingen af beløbet svarende til eksportrestitutionen i 1992 eller 1993 eller af frigivelsen af sikkerheden i 1996 eller 1998.

16. Finanzgericht Hamburg har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

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

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

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

17. Ernst Kollmer, den græske regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg i forbindelse med nærværende sag.

III – **Sammenfatning af parternes standpunkter**

18. Hvad angår det første præjudicielle spørgsmål er Ernst Kollmer af den opfattelse, at den eneste afgørende faktor for, hvornår forældelsesfristen begynder at løbe, er, at der foreligger en uregelmæssighed som defineret i artikel 1, stk. 2, uanset tidspunktet, hvor skaden indtræder (eller opdages). Han har til støtte for sit synspunkt henvist til retssikkerhedsprincippet (navnlig kravet om, at forældelsesfristen begyndelsestidspunkt skal kunne forudses). Han mener, at det er den økonomiske beslutningstagers konkrete adfærd, der bestemmer forældelsesfristens begyndelsestidspunkt, og ikke en administrativ afgørelse, som kan træffes på et tidspunkt, der ikke er lovbestemt.

19. Den græske regering har alene fremsat bemærkninger vedrørende det første præjudicielle spørgsmål. Den mener, at det afgørende tidspunkt for, at forældelsesfristen begynder at løbe, er, når den kompetente myndighed opdager, at betalingen har været uberettiget (dvs. i den foreliggende sag, da toldmyndighederne fik kendskab til resultaterne af OLAF-undersøgelsen). Ifølge den græske regering er dette et klart og objektivt kriterium, som gør det muligt at bestemme forældelsesfristens begyndelsestidspunkt, da dette er det tidspunkt, hvor alle betingelser for, at der kan kræves tilbagebetaling af beløb, som uberettiget er oppebåret, er opfyldt. Den græske regering fortolker artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 således, at den giver medlemsstaterne skønsbeføjelser både med hensyn til at fastsætte længere forældelsesfrister og til at fastsætte deres begyndelsestidspunkt. Den mener følgelig, at medlemsstaterne i henhold til den nævnte forordning i deres nationale ret kan bestemme, at forældelsesfristen begynder at løbe, når uregelmæssigheden og skaden opdages.

20. Hvad angår det andet præjudicielle spørgsmål – for det tilfælde at Domstolen svarer, at forældelsesfristens begyndelse afhænger af skadens indtræden – mener Ernst Kollmer, at skaden indtræder, når forudbetalingen finder sted, idet denne indebærer en »udgift« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95. Eksportøren støtter ligeledes sit synspunkt på det vide begreb »skade«, som følger af dommen i sagen Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, hvor Domstolen fastslog, at »selv uregelmæssigheder uden nogen bestemt finansiel betydning kan have alvorlige konsekvenser for Unionens finansielle interesser« [13]. I øvrigt bør det tidspunkt, hvor forældelsesfristen begynder at løbe, være fastsat ved lov, og i henhold til ovennævnte forordnings artikel 3, stk. 1, er dette det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden blev begået, dvs. et tidspunkt, som er tydeligt fastlagt og forudsigeligt for de økonomiske aktører, selv om de ikke havde eller ikke burde have haft kendskab til, at de begik en uregelmæssighed. Hvis forældelsesfristens begyndelse afhang af myndighedernes beslutning om at frigive sikkerheden, ville den ifølge Ernst Kollmer afhænge af et tidspunkt, som ikke kan forudses, fordi det ikke er fastsat ved lov, hvornår sikkerheden skal frigives [14].

21. Ernst Kollmer har tilføjet, at Hauptzollamt i den foreliggende sag uretmæssigt forsinkede sikkerhedens frigivelse ved at lade den afhænge af andre omstændigheder end dem, der ligger til grund for denne tvist. Denne omstændighed taler for det synspunkt, at det vil give toldmyndighederne frie hænder til at fastsætte forældelsesfristens begyndelsestidspunkt, hvis det afhænger af, hvornår de frigiver sikkerheden. Objektivt set var der allerede, da den (fejlagtige) jordanske fortoldningsattest for den eksporterede vare blev fremlagt i august 1993 (dvs. på det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden blev begået), tale om en »uretmæssig udgift« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 og om en skade, som i alvorlig grad skader Unionens finansielle interesser som omhandlet i dommen i sagen Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre [15], idet både uregelmæssigheden og skaden

13 — C-465/10, EU:C:2011:867, præmis 47.

14 — Ifølge Kommissionen bliver den endelige afgørelse om eksportrestitutionens størrelse først truffet, efter at eksportdokumenterne er modtaget og gennemgået, navnlig toldangivelsen i det land, som varerne er eksporteret til. Denne afgørelse »falder nødvendigvis sammen med sikkerhedens frigivelse« (punkt 27 i Kommissionens indlæg), hvilket, ifølge Ernst Kollmers indlæg, muligvis ikke var tilfældet i den foreliggende sag (jf. navnlig punkt 3, 8 og 11).

15 — C-465/10, EU:C:2011:867.

følger af forudbetalingen af eksportrestitutionen. Ifølge Ernst Kollmer behøver »overtrædelsen af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse«, og en skades indtræden på Unionens almindelige budget ikke nødvendigvis være samtidige, men der skal ligge de samme faktiske omstændigheder til grund.

22. Ifølge Kommissionen – der har foreslået, at de præjudicielle spørgsmål omformuleres og besvares under ét – bliver uregelmæssigheden i sager som den foreliggende på en eller anden vis »fuldbyrdet«, når sikkerheden frigives. Forældelsesfristen i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 begynder først at løbe fra dette tidspunkt, eftersom kravet om tilbagebetaling af den uretmæssigt oppebårne forudbetaling først da kan begrundes og kvantificeres. Når eksportdokumenterne er modtaget og gennemgået, træffes den endelige afgørelse om eksportrestitutionens størrelse, og frigivelsen af den pågældende sikkerhed finder (samtidig) sted, idet den har til formål at beskytte Unionens budget, indtil der er truffet beslutning om lovligheden af den eksportrestitution, der anmodes om.

23. Hvis Domstolen fastslår, at tilsidesættelsen af fællesskabsretten i den foreliggende sag fandt sted, da den falske fortoldningsattest blev fremlagt, bør det ifølge Kommissionen anses for en vedvarende overtrædelse, som først ophører ved sikkerhedens frigivelse, efter at toldmyndigheden endeligt har fastsat størrelsen af den eksportrestitution, eksportøren har ret til. I den foreliggende sag var det på det tidspunkt, hvor Ernst Kollmer indgav sin toldangivelse, stadig helt umuligt at vide, om der på noget tidspunkt ville opstå en uberettiget fordel, da det endnu ikke var endeligt besluttet, om der bestod en ret til eksportrestitution eller ikke. Følgelig kan datoen for den økonomiske beslutningstagers handling ifølge Kommissionen i denne særlige situation ikke være den faktor, som afgør forældelsesfristens begyndelsestidspunkt. Skaden på Unionens budget opstår således først på det tidspunkt, hvor den endelige afgørelse om retten til restitution træffes, da det er på det tidspunkt, sikkerheden frigives. For så vidt angår meget lange procedurer ville der aldrig kunne kræves tilbagebetaling af uretmæssigt ydede fordele, hvis forældelsesfristens begyndelsestidspunkt var den økonomiske beslutningstagers handling.

IV – **Bedømmelse**

A – *Det første præjudicielle spørgsmål*

1. Indledning

24. Med sit første præjudicielle spørgsmål ønsker Finanzgericht Hamburg nærmere bestemt oplyst, hvorvidt der i tilfælde, hvor overtrædelsen af en EU-retlig bestemmelse først opdages efter en skades indtræden, skal foreligge ikke kun en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, men også en skade på Unionens budget eller budgetter, der forvaltes af Unionen, for at den i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 omhandlede forældelsesfrist begynder at løbe. Såfremt dette præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt denne skade indtræder, når der forudbetales et beløb svarende til eksportrestitutionen, eller når den tilsvarende sikkerhed frigives.

25. For at besvare det præjudicielle spørgsmål er det i alt væsentligt nødvendigt at fortolke artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95, hvorefter forældelsesfristen for retsforfølgning er fire år *fra det tidspunkt, hvor den i denne forordnings artikel 1 omhandlede uregelmæssighed fandt sted*[16]. Denne forordnings artikel 3, stk. 3, giver medlemsstaterne mulighed for at anvende en længere frist end den, der er fastsat i stk. 1.

16 — Denne bestemmelses andet afsnit indeholder en særregel for vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder. I disse tilfælde løber forældelsesfristen fra den dag, da uregelmæssigheden er ophørt. Fjerde afsnit tilføjer en sidste regel, hvorefter forældelsen indtræder senest den dag, da en frist, der er dobbelt så lang som forældelsesfristen, udløber, uden at den kompetente myndighed har pålagt en sanktion.

26. Følgelig er det i henhold til ordlyden af artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 uregelmæssighedens indtræden, der bestemmer tidspunktet, hvor forældelsesfristen begynder at løbe. Uregelmæssighed defineres i artikel 1, stk. 2, som »enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift«. Denne definition dækker såvel forsætlige eller uagtsomme uregelmæssigheder, som kan medføre administrative sanktioner, som uregelmæssigheder, der alene medfører tilbagekaldelse af den uberettiget opnåede fordel [17].

2. Anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95

27. For at beskytte Den Europæiske Unions finansielle interesser opstiller forordning nr. 2988/95 en række generelle regler for foranstaltninger og administrative sanktioner, der gælder ved uregelmæssigheder, som er i strid med EU-retten på de områder, der er omfattet af dens politikker, og som skader Unionens finansielle interesser.

28. EU-lovgiver har med artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 ønsket at opstille en almindelig regel om forældelse, som finder anvendelse, når fællesskabsregler for bestemte sektorer ikke fastsætter en kortere frist, og nationale regler ikke fastsætter en længere forældelsesfrist [18]. Reglen i den ovennævnte forordnings artikel 3, stk. 1, første afsnit, finder anvendelse på alle administrative afgørelser vedtaget af de nationale myndigheder og unionsmyndighederne med henblik på at retsforfølge disse uregelmæssigheder, hvad enten der er tale om administrative sanktioner i snæver forstand som omhandlet i nævnte forordnings artikel 5, eller foranstaltninger med det formål at tilbagekalde en uberettiget opnået fordel i henhold til forordningens artikel 4, såsom tilbagesøgning af en eksportrestitution, der uberettiget er oppebåret af eksportøren på grund af uregelmæssigheder, som denne har begået [19].

29. Forud for vedtagelsen af forordning nr. 2988/95 havde EU-retten ingen forældelsesregel, der fandt anvendelse på tilbagesøgning af fordele, der uberettiget var opnået af økonomiske beslutningstagere til skade for Unionens finansielle interesser. Med vedtagelsen af den nævnte forordnings artikel 3, stk. 1, har lovgiver tilsigtet for det første at fastsætte en minimumsfrist, der finder anvendelse i samtlige medlemsstater – hvorved den bevidst afkortede den periode, i hvilken myndighederne i medlemsstaterne, der handler på vegne af og for Unionens budgets regning, skal tilbagesøge eller burde have tilbagesøgt sådanne uberettiget opnåede fordele, til fire år [20]. For det andet besluttede lovgiver, at det ikke skulle være muligt at tilbagesøge beløb, som uberettiget er opnået fra

17 — Dom Handlbauer (C-278/02, EU:C:2004:388, præmis 33).

18 — Dom Handlbauer (C-278/02, EU:C:2004:388, præmis 35).

19 — Dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl. (EU:C:2009:38, præmis 22). Som hovedregel fører en uregelmæssighed til tilbagekaldelse af den uberettiget opnåede fordel (dvs. tilbagesøgning af det betalte beløb). Hvis uregelmæssigheden blev begået med forsæt eller som følge af forsømmelighed, kan der pålægges en administrativ sanktion (jf. generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl. (C-278/07 – C-280/07, EU:C:2008:521, punkt 47).

20 — Dom Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230, præmis 49 og 50). Den i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 omhandlede forældelsesfrist er umiddelbart anvendelig i medlemsstaterne, også på området for landbrugseksportrestitutioner, når fællesskabsregler for bestemte sektorer ikke fastsætter en kortere frist, og nationale regler ikke fastsætter en længere forældelsesfrist (dom Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, præmis 35), som ikke er uforholdsmæssig (domme Ze Fu Fleischhandel og Vion Trading, C-201/10 og C-202/10, EU:C:2011:282, præmis 47, og Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, præmis 65). Disse nationale regler kan være regler, der eksisterede før denne forordnings vedtagelse (dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., C-278/07 – C-280/07, EU:C:2009:38, præmis 42).

fællesskabsbudgettet, efter udløbet af en periode på fire år fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden vedrørende de omtvistede betalinger fandt sted [21]. Forældelsesfristen i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 finder ligeledes anvendelse på uregelmæssigheder, der er begået inden denne forordnings ikrafttræden [22], sådan som det er tilfældet i den foreliggende sag [23].

30. Denne forældelsesfrist har til formål at opstille en grænse for, hvor længe de nationale myndigheder kan forfølge de uregelmæssigheder, som i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95 *skader eller kunne skade* Unionens finansielle interesser. Der påhviler medlemsstaterne en generel forpligtelse til at udvise omhu i undersøgelsen af, om de udbetalinger, de selv har foretaget, og som belaster EU-budgettet, er lovlige, som følger af den generelle forpligtelse til at udvise omhu i artikel 4, stk. 3, TEUF, hvilket indebærer, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger med henblik på hurtigt at afhjælpe uregelmæssigheder [24]. Hvis en forældelsesfrist på fire år ud fra de nationale myndigheders opfattelse skulle forekomme for kort til, at de kan forfølge uregelmæssigheder, der er særligt komplicerede, er det altid tilladt for den nationale lovgiver at vedtage en længere forældelsesregel, der er tilpasset denne type uregelmæssigheder [25], som skal overholde de krav om forudsigelighed og proportionalitet, som følger af retssikkerhedsprincippet [26].

3. Om det tidspunkt, hvor forældelsesfristen begynder at løbe i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95

31. Med udgangspunkt i denne bestemmelses ordlyd skal følgende påpeges: I henhold til denne forordnings artikel 3, stk. 1, første afsnit, er forældelsesfristen for retsforfølgning fire år *fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden fandt sted*. Hvad angår tidspunktet for forældelsesfristens begyndelse fokuserer denne bestemmelses ordlyd på selve uregelmæssigheden som defineret i denne forordnings artikel 1, stk. 2, og på tidspunktet, hvor den »fandt sted«.

32. I den foreliggende sag følger uregelmæssigheden ifølge den forelæggende ret af den omstændighed, at Ernst Kollmer den 10. august 1993 fremlagde en falsk fortoldningsattest som dokumentation for, at den afsendte vare var overgået til frit forbrug i Jordan, hvilket udgør en tilsidesættelse af artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 3665/87.

33. Hvis man udelukkende ser på ordlyden af artikel 3, stk. 1, sammenholdt med artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2988/95, afhænger det tidspunkt, hvorfra forældelsesfristen begynder at løbe, ikke af et resultat, da den alene anfører »det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden fandt sted«, og ikke »resultatet« heraf. Ifølge denne bestemmelses ordlyd er fristens begyndelsestidspunkt ikke, når der er opstået en skade, men når den økonomiske beslutningstager foretager en bestemt handling [27], hvorved en EU-retlig bestemmelse tilsidesættes. Denne vurdering bekræftes af læsningen af de øvrige sprogversioner af denne bestemmelse, som heller ikke omtaler et resultat. Således anvender den engelske version udtrykket »when the irregularity […] was *committed*«, den tyske version anvender

21 — Domme Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl. (C-278/07 – C-280/07, EU:C:2009:38, præmis 25, 27 og 29) og Ze Fu Fleischhandel og Vion Trading (C-201/10 og C-202/10, EU:C:2011:282, præmis 24).

22 — Dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl. (C-278/07 – C-280/07, EU:C:2009:38, præmis 34).

23 — Naturligvis forudsat at tidligere gæld, som lå forud for denne forordnings ikrafttræden, ikke allerede er forældet i henhold til nationale forældelsesbestemmelser, der var gældende på det tidspunkt, hvor de omhandlede uregelmæssigheder blev begået (dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., C-278/07 – C-280/07, EU:C:2009:38, præmis 30).

24 — Dom Ze Fu Fleischhandel og Vion Trading (C-201/10 og C-202/10, EU:C:2011:282, præmis 43 og 44).

25 — Ibidem, præmis 46.

26 — Ibidem, præmis 32 og 43.

27 — En situation, hvor en eksportrestitution er blevet udbetalt uretmæssigt til en erhvervsdrivende på grund af en fejl begået af de nationale myndigheder, er ikke omfattet af begrebet »uregelmæssigheder« som omhandlet i forordning nr. 2988/95 (domme Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, præmis 20 og 21, og Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, præmis 44).

udtrykket »*Begehung* der Unregelmässigkeit«, den franske version »*réalisation* de l'irrégularité«, på italiensk henvises til »*esecuzione* dell'irregolarità« og på portugisisk til »data em que foi *praticada* a irregularidade«[28]. Med andre ord fokuserer alle sprogversionerne på det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden er *begået*, og ikke på virkningen eller resultatet heraf.

34. For så vidt angår forordningens artikel 1, stk. 2, defineres »uregelmæssighed« som følger: »Som uregelmæssighed betragtes enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der *skader eller kunne skade* De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift«[29]. Anvendelsen af konditionalis, »kunne skade«, tyder på, at der foreligger en uregelmæssighed, også selv om der endnu ikke er opstået en skade, eller skaden ikke er endeligt indtrådt, når den pågældende beslutningstagers handling potentielt er egnet til at frembringe den[30].

35. Det kan meget vel tænkes, at den uberettigede fordel, som i den foreliggende sag, ikke kan kvantificeres på det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden finder sted[31]. Dette kan imidlertid ikke ændre ved fortolkningen af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, navnlig ikke hvis man tager i betragtning, at »selv uregelmæssigheder uden nogen bestemt finansiel betydning kan have alvorlige konsekvenser for Unionens finansielle interesser«[32].

36. Domstolen har gentagne gange haft lejlighed til at undersøge artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 og har hver gang holdt sig til dens ordlyd uden at kræve, at der skal foreligge en skade, for at forældelsesfristen begynder at løbe. I denne henseende skal jeg først og fremmest gøre opmærksom på Handlbauer-dommen[33], hvori Domstolen for første gang fastslog, at denne bestemmelse »for så vidt angår retsforfølgning fastsætter en forældelsesfrist på fire år, fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden fandt sted, [og overlader ikke] et skøn til medlemsstaterne«[34], samt at forældelsesfristen i henhold til artikel 3, stk. 1, »løber fra det tidspunkt, uregelmæssigheden fandt sted«[35].

37. Denne formulering blev gentaget ordret i dommen i sagen Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl.[36], hvis genstand, ligesom den foreliggende sag, var forudbetaling af eksportrestitutioner for de samme omtvistede forsendelser af oksekød, som oprindeligt skulle sendes til Jordan, men som var blevet videresendt til Irak. I denne dom gentog Domstolen, at den pågældende gæld i princippet blev forældet inden for en frist på fire år »fra det tidspunkt, hvor uregelmæssighederne blev begået«[37]. Forældelsen opstår »i mangel af enhver afbrydelsesbehandling, der vedtages inden for fire år fra det tidspunkt, hvor uregelmæssighederne blev begået«, således at »når en uregelmæssighed, som i hovedsagerne, er blevet begået [...], [forældes] en sådan uregelmæssighed [...] i løbet af 1997 alt efter den præcise dato, på hvilken nævnte uregelmæssighed

28 — Min fremhævelse.

29 — Min fremhævelse.

30 — Denne tanke om potentiel karakter kommer efter min mening mest tydeligt til udtryk i den portugisiske version (»um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou *possa ter por efeito* lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades«) og den italienske version (»un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o *possa avere come conseguenza* un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità ou ai bilanci da queste gestite«) af denne forordnings artikel 1, stk. 2 (min fremhævelse).

31 — Som generaladvokat Sharpston fremhævede i sit forslag til afgørelse Pfeifer & Langen (C-564/10, EU:C:2012:38, punkt 101).

32 — Dom Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867, præmis 47).

33 — C-278/02, EU:C:2004:388.

34 — Ibidem, præmis 27.

35 — Ibidem, præmis 32.

36 — C-278/07 – C-280/07, EU:C:2009:38, præmis 21. Jf. desuden dom Corman (C-131/10, EU:C:2010:825, præmis 38).

37 — Dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl. (C-278/07 – C-280/07, EU:C:2009:38, præmis 31). Jf. desuden dom Ze Fu Fleischhandel og Vion Trading (C-201/10 og C-202/10, EU:C:2011:282, præmis 51): »begynder at løbe fra den dato, på hvilken den omhandlede uregelmæssighed blev begået«.

blev begået i 1993«[38], dog med forbehold for medlemsstaternes mulighed for at anvende længere frister. Domstolen fastslog i denne doms konklusion tydeligt, at den i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 fastsatte forældelsesfrist »[begyndte] at løbe fra den dato, på hvilken den omhandlede uregelmæssighed blev begået«.

38. I den foreliggende sag mener jeg følgelig, idet jeg principielt tager udgangspunkt i den relevante bestemmelses ordlyd og Domstolens hidtidige anvendelse heraf, at forældelsesfristen blev sat i gang ved den økonomiske beslutningstagers handling, som bestod i tilsidesættelsen af en EU-retlig bestemmelse, nemlig fremlæggelsen den 10. august 1993 af en fortoldningsattest, som viste sig at være fejlagtig og gjorde forudbetalingerne til Ernst Kollmer i 1992 og 1993 til uberettigede betalinger.

39. I denne henseende kan jeg ikke tilslutte mig Kommissionens synspunkt, der er formuleret i punkt 30 i dens indlæg, nemlig at der er tale om en »vedvarende overtrædelse«, som begyndte med fremlæggelsen af fortoldningsattesten og blev fuldført med frigivelsen af sikkerheden efter den endelige afgørelse om det faktiske eksportrestitutionsbeløb.

40. Hvis man tager udgangspunkt i Domstolens definition af en »vedvarende eller gentagen uregelmæssighed« i dommen i sagen Vonk Dairy Products (»uregelmæssigheder [er] vedvarende eller gentagne som omhandlet i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2988/95, hvis de er foretaget af en fællesskabsoperatør, som drager økonomiske fordele af en *række indbyrdes lignende transaktioner*, som tilsidesætter den samme fællesskabsbestemmelse«)[39], eller, i en anden sammenhæng, definitionen af »fortsat overtrædelse« i Montecatini-dommen (»begrebet fortsat overtrædelse [har] vel [...] en lidt anden betydning i retsordenerne i de forskellige medlemsstater, men det indeholder i hvert fald en *flerhed* af retsstridige adfærdsformer eller former for handlinger til udførelse af en sammenhængende overtrædelse, der er samlet via et fælles individuelt element«)[40], står det klart, at fremlæggelsen af en enkelt fortoldningsattest, som viste sig at være fejlagtig, vedrørende en enkelt eksportforsendelse af oksekød, ikke giver mulighed for at anse det for en »vedvarende eller gentagen uregelmæssighed«.

41. Ud fra en systematisk synsvinkel, som efter min opfattelse bekræfter den ordlydsfortolkning, jeg har gjort rede for ovenfor i punkt 38, bør man lægge mærke til den store forskel mellem ordlyden af artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 og de vendinger, hvori fristens begyndelsestidspunkt, dies a quo, er beskrevet i forordning nr. 800/1999 (der gælder for eksport af landbrugsprodukter fra den 1.7.1999 og derfor ikke finder anvendelse i den foreliggende sag). I den sammenhæng, som er relevant for den foreliggende sag, nemlig vedrørende tilbagebetaling af uretmæssigt oppebårne eksportrestitutioner (og kun i det tilfælde, hvor modtageren har været i god tro), fastsætter denne forordning en forældelsesfrist på fire år, der begynder at løbe »*den dag, hvor modtageren har fået meddelelse om den endelige beslutning om restitutionens ydelse*« [artikel 52, stk. 4, første afsnit, litra b)][41].

42. Henset til meningen og formålet med forordning nr. 2988/95 opfylder den fortolkning, jeg anbefaler, nemlig at forældelsesfristens begyndelsestidspunkt alene afhænger af, hvornår den økonomiske beslutningstager foretager uregelmæssigheden, uden at der nødvendigvis skal være indtrådt en skade, eller at skaden skal kunne kvantificeres, ligeledes de krav, som Domstolen udleder af retssikkerhedsprincippet med hensyn til forældelsesfrister, en retssikkerhed, som ganske vist bør være i overensstemmelse med effektiviteten af den beskyttelse af Unionens finansielle interesser, som denne forordning tager sigte på.

38 — Dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl. (C-278/07 – C-280/07, EU:C:2009:38, præmis 33).

39 — C-279/05, EU:C:2007:18, præmis 41 (min fremhævelse).

40 — C-235/92 P, EU:C:1999:362, præmis 195 (min fremhævelse).

41 — Min fremhævelse. Vedrørende problemerne som følge af forholdet mellem artikel 52, stk. 4, første afsnit, litra b), i forordning nr. 800/1999 og artikel 3 i forordning nr. 2988/95, jf. U. Krüger, »Verjährung erstattungsrechtlicher Rückzahlungansprüche«, *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchstauern*, 2008, s. 244 ff.

43. Som Domstolen fastslog i dommen i sagen Ze Fu Fleischhandel og Vion Trading (ligeledes om forudbetalinger af eksportrestitutioner til tyske virksomheder for oksekød, der var eksporteret til Jordan, men var kommet til Irak), »kræver retssikkerhedsprincippet bl.a., at denne erhvervsdrivendes situation for så vidt angår de rettigheder og forpligtelser, han har i forhold til de nationale myndigheder, ikke til tid og evighed kan anfægtes [...], og at en forældelsesfrist følgelig finder anvendelse ved forfølgelsen af en sådan uregelmæssighed, og for at opfylde sit formål om at sikre retssikkerheden, skal denne frist være fastsat på forhånd«[42]. Domstolen fastslog videre, at »hvis man [...] accepterer medlemsstaternes mulighed for at indrømme [forvaltningen] en [meget længere periode end den, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95] til at handle [...], kan dette til en vis grad indbyde til en langsommelighed hos de nationale myndigheder til at forfølge »uregelmæssigheder« som omhandlet i artikel 1 i forordning nr. 2988/95, samtidig med, at de erhvervsdrivende udsættes for dels en lang periode med retlig usikkerhed, dels risikoen for ikke længere at kunne føre bevis for, at de pågældende transaktioner er lovlige efter en sådan periode«[43].

44. Hvis man lader forældelsesfristens begyndelsestidspunkt afhænge helt og holdent af den nationale forvaltnings handling, som gør det muligt endeligt at fastsætte et beløb for skaden, ville det være i strid med den grundtanke, jeg har gjort rede for. De negative økonomiske konsekvenser for Unionens budget som følge af uregelmæssigheder, der er begået inden for disse rammer, kunne ganske vist bekæmpes mere effektivt, hvis forældelsesfristen begyndte at løbe, når skaden var blevet endelig, dvs. ved frigivelsen af sikkerheden, når der er tale om forudbetaling, sådan som Kommissionen foreslår. Jeg mener dog ikke, at man kan udstrække ordlydsfortolkningen af den omtvistede bestemmelse, hvis dette er til skade for de krav, der (som anført ovenfor) følger af retssikkerheden[44]. Selv om Kommissionen har gjort gældende, at sikkerheden bør frigives, når myndighederne vedtager en endelig afgørelse om at yde restitution, har den ikke givet udtryk for, at myndighederne er retligt forpligtede til at frigive sikkerheden på nøjagtig dette tidspunkt[45]. Jeg tilslutter mig den fortolkning, som Ernst Kollmer har formuleret i sit indlæg, hvorefter det krav om forudsigelighed, som forældelsesfristerne skal overholde, ikke er opfyldt, hvis der ikke består en sådan retlig forpligtelse til at frigive sikkerheden på et tidspunkt, som er nøjagtigt fastsat ved lov, og den økonomiske beslutningstager befinder sig følgelig i en retlig usikker situation.

45. Endelig er jeg på baggrund af det nævnte heller ikke enig i den græske regerings forslag, nemlig at forældelsesfristen begynder at løbe, når de kompetente myndigheder *opdager*, at der er foretaget en uretmæssig betaling. Ud over, at der ikke er noget i ordlyden af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, som taler for denne fortolkning[46], ville de frister, som lovgiver har fastsat, blive forlænget, i princippet ubegrænset, hvis forældelsesfristen først begyndte at løbe på det tidspunkt, hvilket er klart i strid med forudsigelighedskravet. I så fald ville forældelsesfristen begynde at løbe fra det uvisse tidspunkt, hvor myndighederne iværksatte de nødvendige foranstaltninger for at kontrollere, om den økonomiske beslutningstagers transaktioner var lovlige. Dette ville udsætte den pågældende beslutningstager for en længere periode med retlig usikkerhed og kunne gøre det vanskeligt at påvise, at de omtvistede handlinger eller undladelser var lovlige, hvilket ville være i strid med kravene om retssikkerhed[47].

42 — Dom Ze Fu Fleischhandel og Vion Trading (C-201/10 og C-202/10, EU:C:2011:282, præmis 32). Jf. desuden dom Chemiefarma mod Kommissionen (41/69, EU:C:1970:71, præmis 19).

43 — Dom Ze Fu Fleischhandel og Vion Trading (C-201/10 og C-202/10, EU:C:2011:282, præmis 45). Jf. desuden domme Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230, præmis 62) og Handlbauer (C-278/02, EU:C:2004:388, præmis 40).

44 — Jeg skal i denne henseende gøre opmærksom på, at medlemsstaterne kan forsøge at gøre beskyttelsen af Unionens finansielle interesser mere effektiv ved at fastsætte længere forældelsesfrister (artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95), forudsat at de overholder disse krav om forudsigelighed og proportionaltet.

45 — Ernst Kollmer synes at bekræfte denne bedømmelse i punkt 31 i sit indlæg.

46 — Den blev tilsyneladende udtrykkeligt udelukket i dom José Martí Peix (C-226/03 P, EU:C:2004:768, præmis 25-28), hvori Domstolen fastslog, at Retten begik en retlig fejl, da den fastslog, at udgangspunktet for fristen (dies a quo) for retsforfølgelse i denne sag var den dag, hvor Kommissionen opdagede den pågældende uregelmæssighed.

47 — Jf. dom Ze Fu Fleischhandel og Vion Trading (C-201/10 og C-202/10, EU:C:2011:282, præmis 45).

46. Jeg foreslår derfor at besvare den forelæggende ret således, at forældelsesfristen i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 under omstændigheder som i hovedsagen begynder at løbe på den dato, hvor den pågældende uregelmæssighed som defineret i denne forordnings artikel 1, stk. 2, blev begået, uafhængigt af tidspunktet, hvor skaden på Unionens almindelige budget eller de budgetter, der forvaltes af Unionen, indtrådte.

B – *Det andet præjudicielle spørgsmål*

47. Henset til det svar på den forelæggende rets første præjudicielle spørgsmål, som jeg foreslår, og til ovenstående betragtninger, er det ufornødent at besvare det andet præjudicielle spørgsmål.

V – **Forslag til afgørelse**

48. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare Finanzgericht Hamburgs spørgsmål således:

»1) Under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende begynder forældelsesfristen i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i Rådets forordning nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser at løbe på den dato, hvor den pågældende uregelmæssighed som defineret i denne forordnings artikel 1, stk. 2, blev begået, uafhængigt af tidspunktet, hvor skaden på Unionens almindelige budget eller de budgetter, der forvaltes af Unionen, indtrådte.

2) Henset til svaret på den forelæggende rets første præjudicielle spørgsmål er det ufornødent at besvare det andet præjudicielle spørgsmål.«