Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PEDRO CRUZ VILLALÓN
föredraget den 11 juni 2015 [1]

Mål C-59/14

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

(begäran om förhandsavgörande från Finanzgericht Hamburg (Tyskland))

”Förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 — Skydd av Europeiska unionens finansiella intressen — Artikel 3.1 — Återkrav av exportbidrag — Förskottsbetalning — Preskriptionstid — Tidpunkt från vilken preskriptionstiden börjar löpa — En handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör — Den negativa ekonomiska effektens uppkomst — Frisläppandet av säkerheten — Kontinuerliga eller upprepade överträdelser — Tillfälliga överträdelser”

1. Denna begäran om förhandsavgörande från Finanzgericht Hamburg har sitt ursprung i en tvist mellan Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export (nedan kallad Ernst Kollmer) och Hauptzollamt Hamburg-Jonas (tullmyndigheten i Hamburg, nedan kallad Hauptzollamt), rörande export till Jordanien i början av 1990-talet av sändningar med nötkött som vidareexporterades till Irak i strid med embargot mot det landet.

2. Samma export har tidigare gett upphov till domarna i målet Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl. [2] och målet Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading. [3] I den förstnämnda av dessa bekräftade domstolen att den preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 [4] även ska tillämpas på administrativa åtgärder för att återkräva exportbidrag som uppburits på ett otillbörligt sätt till följd av oegentligheter som exportörerna har begått – även innan förordningen trädde i kraft. Domstolen slog även utan att närmare precisera det fast att denna preskriptionstid börjar löpa från och med den tidpunkt då oegentligheten begicks. [5]

1 — Originalspråk: spanska.

2 — C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38.

3 — C-201/10 och C-202/10, EU:C:2011:282.

4 — Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, s. 1).

5 — Den slog även fast att de längre preskriptionstider som medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa enligt artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 kan följa av nationella bestämmelser, vilka förelåg före antagandet av denna förordning. Domen i målet Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading (C-201/10 och C-202/10, EU:C:2011:282) handlade just om sådana längre preskriptionstider som kan föreskrivas i nationell lagstiftning. Domstolen framhöll i synnerhet att dessa preskriptionstider ska uppfylla de krav på förutsebarhet och proportionalitet som följer av rättssäkerhetsprincipen.

3. I förevarande mål ställs domstolen inför frågan när denna preskriptionstid börjar löpa i ett fall med krav på återbetalning av exportbidrag som betalats ut i förskott mot säkerhet.[6]

I – **Tillämpliga bestämmelser**

4. Artikel 1 i förordning nr 2988/95 har följande lydelse:

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

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

5. I artikel 3.1 och 3.3 i nämnda 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.

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

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

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

...

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

6. I artikel 5.1 i förordning nr 565/80[7] föreskrivs att ”[e]tt belopp som motsvarar exportbidraget skall betalas ut på begäran av den berörda parten så snart produkterna eller varorna har placerats i tullager eller i frizon för att exporteras inom den fastställda tiden”.

6 — I det aktuella fallet hade exportbidraget betalats ut i förskott, mot säkerhet, innan den överträdelse av unionsrätten hade begåtts som gjorde att den blev otillbörlig. Överträdelsen upptäcktes först efter det att den säkerhet som hade ställts för förskottet hade frisläppts till den ekonomiska aktören. I de domar som nämns i punkt 2 i detta förslag till avgörande undersökte domstolen inte specifikt den fråga som nu ställts, nämligen om det i ett fall där exportstöd har betalats ut i förskott, för att preskriptionstiden ska börja löpa inte bara krävs att det har begåtts en oegentlighet, utan att det dessutom uppkommit en negativ ekonomisk effekt för unionens budget (i detta förslag till avgörande använder jag benämningarna ”Europeiska gemenskaperna” och ”gemenskapsrätten” när jag citerar bestämmelser där dessa benämningar används; i övrigt använder jag benämningarna Europeiska unionen” och ”unionsrätten”).

7 — Rådets förordning (EEG) nr 565/80 av den 4 mars 1980 om förskottsbetalning av exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 62, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 12, s. 3).

7. Artikel 6 i förordning nr 565/80 har följande lydelse:

”Förmåner enligt denna förordning skall ges på villkor att en säkerhet ställs som garanti för att ett belopp återbetalas som motsvarar det utbetalade beloppet plus ett tilläggsbelopp.

Förutom vid force majeure förverkas hela eller delar av säkerheten

— om bidraget inte har återbetalats när exporten inte har ägt rum inom den frist som anges i artiklarna 4.1 och 5.1,

eller

— om det visar sig att det inte finns någon rätt till exportbidrag, eller endast rätt till ett mindre bidrag.”

8. I artikel 17.1 i förordning nr 3665/87 [8] föreskrivs att för att rätt till exportbidrag ska föreligga ska produkten ha importerats i oförändrat skick till ett av de tredje länder för vilka bidraget är fastställt inom tolv månader från den dag då exportdeklarationen tas emot. Enligt punkt 3 i samma artikel ska ”[e]n produkt anses vara importerad när den har tullbehandlats för övergång till fri konsumtion i det berörda tredje landet”.

9. I artikel 18.1 i förordning nr 3665/87 föreskrivs följande:

”Som bevis för att en produkt tullbehandlats för övergång till fri konsumtion skall ett av följande dokument visas upp:

a) Ett tulldokument eller kopia eller fotokopia av ett sådant; kopians eller fotokopians riktighet skall bestyrkas av det organ som undertecknat originaldokumentet, av ett offentligt organ i det berörda tredje landet eller av något av medlemsstaternas offentliga organ.

b) Ett intyg om tullbehandling, utformat enligt förebilden i bilaga 2; intyget skall vara skrivet på ett eller flera av gemenskapens officiella språk och på det språk som används i det berörda tredje landet.

c) Ett annat dokument, bestyrkt av tullmyndigheterna i det berörda tredje landet, som identifierar produkterna och visar att de övergått till fri konsumtion i det landet.”

10. Frisläppandet av säkerheten regleras ingående i artikel 33 i förordning nr 3665/87.

8 — Kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 351, s. 1; rättelse i EGT 1988, L 337, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 216). Även om förordning nr 3665/87 den 1 juli 1999 ersattes av kommissionens förordning (EG) nr 800/1999 av den 15 april 1999 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 102, s. 11; rättelse i EGT L 180, s. 53), är den fortfarande tillämplig på omständigheterna i det nationella målet.

II – **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

11. Genom flera beslut från åren 1992 och 1993 beviljade Hauptzollamt Ernst Kollmer mot säkerhet förskottsbetalning av exportbidrag [9] avseende olika sändningar av nötkött, i enlighet med exportörens ansökan. Den 10 augusti 1993 översände Ernst Kollmer till Hauptzollamt bland annat en jordansk tulldeklaration av den 9 mars 1993, genom vilken det intygades att exporten hade tullbehandlats. Hauptzollamt godkände år 1993 handlingarna som bevis för att de varor som hade exporterats till Jordanien hade övergått till fri konsumtion och frisläppte en del av säkerheten samma år. Den återstående delen av säkerheten frisläpptes den 30 april 1996 och den 4 mars 1998. [10]

12. I samband med en inspektion som Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) gjorde år 1998 konstaterades det att jordanska tulldokument i många fall inte visade att importtull hade betalats och att köttet hade övergått till fri konsumtion i Jordanien. I stället annullerades dokumenten innan avgifterna uppbars, och varorna sändes i själva verket till Irak (som var föremål för ett embargo). Så var bland annat fallet med det intyg om tullbehandling som Ernst Kollmer hade ingett (även om denna exportör hävdade att han inte kände till det). Genom beslut av den 23 september 1999 återkrävde Hauptzollamt exportbidraget, eftersom myndigheten funnit att exportören i fråga i själva verket inte hade visat upp det bevis som krävdes för att han skulle vara berättigad till detta bidrag. Till följd av domstolens dom i målet Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, [11] drog Hauptzollamt delvis tillbaka kravet på återbetalning (beträffande den del av säkerheten som hade frisläppts 1993) på grund av preskription, men myndigheten fortsatte att kräva att Ernst Kollmer skulle betala tillbaka de knappt 60 000 euro som avsåg den del av säkerheten som frisläpptes i april 1996 och i mars 1998.

13. I sitt överklagande till Finanzgericht Hamburg har Ernst Kollmer huvudsakligen åberopat att återbetalningskravet mot honom är preskriberat. [12] Enligt Ernst Kollmer börjar den preskriptionstid på fyra år som föreskrivs i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 löpa när oegentligheten begås och inte först när säkerheten frisläpps. I artikel 1.2 i förordning nr 2988/95 knyts oegentligheten uttryckligen till en handling eller underlåtenhet av en ekonomisk aktör, det vill säga i hans fall till uppvisandet av

9 — Exportbidrag är stöd för export av vissa jordbruksprodukter som Europeiska unionen beviljar inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, för att göra det lättare att saluföra dessa produkter på världsmarknaden på konkurrensmässiga villkor. Exportbidraget täcker mellanskillnaden mellan priset på en produkt på unionens marknad och dess pris på världsmarknaden, vilket i allmänhet är lägre. Det allmänna förfarandet för utbetalning av exportbidrag innebär att exportören får bära den ekonomiska bördan av att exportbidraget inte betalas ut förrän det styrkts att tullformaliteterna i samband med exporten har ägt rum, att produkten har lämnat unionens tullområde och, i vissa fall, att den har nått bestämmelseorten. För att undvika denna börda och underlätta finansieringen av exporten, finns det möjlighet för exportören att erhålla bidraget redan när tullmyndigheterna godkänner exportdeklarationen och inte behöva vänta på att varorna fysiskt lämnar unionens tullområde. Förskottet betalas då ut så snart varorna har placerats i tullager eller i frizon för att exporteras inom den fastställda tiden. Exportörens åtagande att varorna ska lämna unionens tullområde inom den tiden ska garanteras genom att en säkerhet ställs som motsvarar exportbidragets storlek plus ett tilläggsbelopp. Se beträffande detta bland annat De Ureta Huertos, Á., ”Marco general de las restituciones a la exportación”, *Boletín económico de ICE*, nr 2449, 1995, s. 65 och följande sidor, samt Gigante Guerrero, G., ”Restituciones a la exportación en el marco de la Unión Europea”, *Economistes*, nr 225, 2002.

10 — Ernst Kollmer har pekat på denna omständighet i sitt skriftliga yttrande och påpekat att säkerheten i hans fall, till skillnad från vad som var fallet med andra exportörer i samma situation, inte frisläpptes i sin helhet direkt efter det att Hauptzollamt hade godkänt den jordanska tulldeklarationen som bevis på att de exporterade produkterna hade övergått till fri konsumtion i Jordanien. Den hänskjutande domstolen har uppgett att det berodde på ”skäl som saknar betydelse för förevarande tvist”. Ernst Kollmer har i sitt skriftliga yttrande (punkt 8) återgett de skäl som Hauptzollamt anförde: ”Eftersom oegentligheter hade konstaterats beträffande andra tullbehandlingsförfaranden än de aktuella tullagerförfarandena, vilket gjorde att säkerheten inte slutgiltigt kunde frisläppas omgående …”. Det innebär, enligt Ernst Kollmer, att det sena frisläppandet av en del av säkerheten inte hade något materiellt eller tidsmässigt samband med den omtvistade exporten (punkt 11 i hans skriftliga yttrande), utan med annan export till Egypten som inte hade styrkts, även om Hauptzollamt slog fast att det för prövningen av preskriptionsfrågan var irrelevant vilka närmare omständigheter som gjorde att frisläppandet av säkerheten fördröjdes i den ovannämnda exportörens fall (punkt 12).

11 — C-201/10 och C-202/10, EU:C:2011:282. Till följd av denna dom, som även Ernst Kollmer drog fördel av, drogs alla krav på återbetalning som riktats mot tyska exportörer av nötkött till Jordanien tillbaka, eftersom det mellan beslutet att bevilja exportbidrag (i form av förskottsbetalning år 1992 och 1993 med omedelbart frisläppande av säkerheten efter uppvisande av erforderligt intyg) och beslutet att kräva återbetalning i september 1999 hade gått mer än fyra år (se punkt 6 i Ernst Kollmers skriftliga yttrande).

12 — Som framgår av hans skriftliga yttrande har han även gjort gällande att den jordanska tullmyndigheten under en längre tid upprepade gånger hade förfarit oaktsamt, vilket han också åberopade som force majeure då han invände mot Hauptzollamts krav på återbetalning av exportbidraget.

det jordanska intyget om tullbehandling. I den mån rätten till exportbidrag hade gjorts gällande på felaktiga grunder, ledde denna handling till en negativ ekonomisk effekt för unionens budget, eftersom Ernst Kollmer som exportör genom förskottsbetalningen faktiskt fick ett belopp som motsvarade hans exportbidrag och unionens budget belastades med detta belopp.

14. Hauptzollamt gjorde å sin sida gällande vid Finanzgericht Hamburg att återbetalningskravet ännu inte var preskriberat enligt artikel 3 i förordning nr 2988/95, eftersom preskriptionstiden började löpa när säkerheten frisläpptes (i förevarande fall tidigast år 1996). Det var enligt Hauptzollamt först då som ett slutgiltigt beslut fattades om exportbidraget och en negativ ekonomisk effekt i den mening som avses i artikel 1.2 i förordning nr 2988/95 uppkom. Förskottsbetalningen garanteras genom en säkerhet och någon negativ ekonomisk effekt för unionens budget har ännu inte uppkommit genom att förskottet har betalats ut. Så länge säkerheten inte har frisläppts har Hauptzollamt fortfarande möjlighet att betala tillbaka den eller hålla den inne.

15. Finanzgericht Hamburg menar att om Ernst Kollmer lägger fram ett felaktigt intyg om tullbehandling för att styrka att varorna övergått till fri konsumtion i Jordanien, utgör detta en överträdelse av en gemenskapsbestämmelse, närmare bestämt artikel 18.1 a i förordning nr 3665/87. Om man för att anta att en oegentlighet har begåtts bara ska utgå från den handling eller underlåtenhet genom vilken en gemenskapsbestämmelse har åsidosatts, oberoende av när den negativa ekonomiska effekten uppkom, hade preskriptionstiden enligt artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 redan löpt ut när återkravsbeslutet fattades år 1999, eftersom preskriptionstiden är fyra år från det att oegentligheten begicks. Om man däremot utgår från att en oegentlighet inte föreligger förrän en negativ ekonomisk effekt också har uppkommit, är det för att få reda på om preskriptionstiden redan hade löpt ut år 1999, viktigt att klarlägga huruvida den negativa effekten ska anses ha uppstått redan när förskottet betalades ut åren 1992 och 1993, eller först i och med att säkerheten frisläpptes åren 1996 och 1998.

16. Mot bakgrund av detta har Finanzgericht Hamburg beslutat att målet ska vilandeförklaras och att följande tolkningsfrågor ska hänskjutas till EU-domstolen:

”1) Är, förutom en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör, uppkomsten av en negativ ekonomisk effekt för unionens allmänna budget eller budgetar som unionen förvaltar ett kumulativt villkor för den oegentlighet som är nödvändig för att preskriptionstiden enligt artikel 3.1 första stycket i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 ska börja löpa och som definieras i artikel 1.2 i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95, i ett fall där en överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten har upptäckts först efter det att en negativ ekonomisk effekt har uppkommit, så att preskriptionstiden börjar löpa först från det att den negativa ekonomiska effekten uppkom, eller börjar preskriptionstiden oberoende av när den negativa ekonomiska effekten har uppkommit löpa redan vid tidpunkten för den ekonomiska aktörens handling eller underlåtenhet som utgör en överträdelse av en gemenskapsbestämmelse?

2) Om fråga 1 besvaras så, att preskriptionstiden börjar löpa först när den negativa ekonomiska effekten uppkommer,

föreligger då – i samband med återkrav av exportbidrag som har beviljats slutgiltigt – en negativ ekonomisk effekt i den mening som avses i artikel 1.2 i förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 redan när ett belopp som motsvarar exportbidraget i den mening som avses i artikel 5.1 i förordning (EEG) nr 565/80 har betalats ut till en exportör utan att säkerheten enligt artikel 6 i förordning (EEG) nr 565/80 redan frisläppts, eller föreligger en negativ ekonomisk effekt först när säkerheten frisläpps och exportbidraget slutgiltigt beviljas?”

17. I förevarande mål har skriftliga yttranden ingetts av Ernst Kollmer, den grekiska regeringen och Europeiska kommissionen.

III – **Sammanfattning av parternas ståndpunkter**

18. Vad beträffar den första tolkningsfrågan har Ernst Kollmer gjort gällande att det enda som är avgörande för att preskriptionstiden ska börja löpa är att det begås en oegentlighet, såsom den definieras i artikel 1.2, oberoende av när den negativa ekonomiska effekten uppkommer (och när den upptäcks). Han har som stöd för sin ståndpunkt hänvisat till rättssäkerhetsprincipen (närmare bestämt kravet på förutsebarhet vad beträffar den tidpunkt när preskriptionstiden börjar löpa). Han anser att det avgörande för att preskriptionstiden ska börja löpa är en konkret handling från den ekonomiska aktören och inte ett myndighetsbeslut, vilket kan fattas vid en tidpunkt som inte har fastställts i lag.

19. Den grekiska regeringen har endast yttrat sig beträffande den första tolkningsfrågan. Den menar att den tidpunkt som är avgörande för att preskriptionstiden ska börja löpa är då den behöriga myndigheten upptäcker att bidrag har betalats ut på felaktig grund (det vill säga i förevarande mål när tullmyndigheterna fick kännedom om resultaten av Olaf:s inspektion). Enligt den grekiska regeringen är detta ett tydligt objektivt kriterium för att avgöra när preskriptionstiden börjar löpa, eftersom det är den tidpunkt då alla villkor är uppfyllda för att kunna återkräva det felaktigt utbetalade bidraget. Den grekiska regeringen tolkar artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 så att den ger medlemsstaterna rätt att både besluta om längre preskriptionstider och att fastställa den tidpunkt då preskriptionstiden börjar löpa. Följaktligen kan det enligt den grekiska regeringen i den nationella lagstiftningen, med stöd av nämnda förordning, föreskrivas att det är när oegentligheten och den negativa ekonomiska effekten upptäcks som preskriptionstiden börjar löpa.

20. Vad beträffar den andra tolkningsfrågan – för det fall att domstolen svarar att preskriptionstiden börjar löpa när den negativa ekonomiska effekten uppkommer – anser Ernst Kollmer att den negativa ekonomiska effekten uppkommer från och med den tidpunkt då förskottsbetalningen sker, eftersom denna betalning innebär en ”utgift” i den mening som avses i artikel 1.2 i förordning nr 2988/95. Till stöd för sin ståndpunkt har den ovannämnda exportören hänvisat till den vidare tolkning av begreppet negativ ekonomisk effekt som följer av domen i målet Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre, i vilken domstolen slog fast att ”[ä]ven oegentligheter som inte har någon bestämd ekonomisk inverkan ... [kan] allvarligt skada unionens finansiella intressen”.[13] Å andra sidan ska preskriptionstiden börja löpa vid en tidpunkt som är fastställd i lag och det är, enligt artikel 3.1 i förordningen, den tidpunkt då oegentligheten begicks. Det är en tidpunkt som är tydligt fastställd i lag och som är förutsebar för de ekonomiska aktörerna, även om de själva inte hade eller borde haft kännedom om att de begick en oegentlighet. Skulle preskriptionstiden börja löpa när myndigheten beslutar att frisläppa säkerheten, skulle det enligt Ernst Kollmer innebära att den görs avhängig en tidpunkt som inte är förutsebar, eftersom det inte är föreskrivet i lag när säkerheten ska frisläppas.[14]

21. Ernst Kollmer tillägger att Hauptzollamt i förevarande fall på ett otillbörligt sätt fördröjde frisläppandet av säkerheten och gjorde det avhängigt andra omständigheter än de som ligger till grund för den aktuella tvisten. Detta ger stöd för uppfattningen att när tidpunkten då preskriptionstiden börjar löpa görs avhängig tullmyndigheternas beslut att frisläppa säkerheten, är det fritt fram för dessa myndigheter att besluta när preskriptionstiden ska börja löpa. När klaganden i augusti 1993 till Hauptzollamt ingav (den felaktiga) deklarationen som den jordanska tullen hade utfärdat, i vilken den intygade att de exporterade varorna hade tullbehandlats (det vill säga när oegentligheten begicks), hade det objektivt sett, i och med förskottsbetalningen av exportbidraget, redan uppkommit en ”otillbörlig utgift” i den mening som avses i artikel 1.2 i förordning nr 2988/95 och en motsvarande negativ ekonomisk effekt – vilket enligt domen i målet Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre,[15] ska

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

14 — Enligt kommissionen fattas det slutgiltiga beslutet om exportbidragets storlek när tullmyndigheten har tagit emot och granskat exporthandlingarna, i synnerhet intyget om tullbehandling från det land till vilket varorna exporterats. Fattandet av detta beslut ”måste tidsmässigt sammanfalla med frisläppandet av säkerheten” (punkt 27 i kommissionens skriftliga yttrande), vilket i förevarande fall inte är säkert att det skedde, enligt vad som framgår av Ernst Kollmers yttrande (se särskilt punkterna 3, 8 och 11).

15 — C-465/10, EU:C:2011:867.

uppfattas som en allvarlig skada på unionens finansiella intressen. En ”överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör” och uppkomsten av en negativ ekonomisk effekt för gemenskapens allmänna budget måste inte ske i omedelbar anslutning till varandra, det räcker att de bygger på samma faktiska omständigheter.

22. Kommissionen – som har föreslagit att tolkningsfrågorna ska omformuleras och att de ska besvaras tillsammans – menar att i ett fall som det här aktuella kan oegentligheten sägas ”fullbordas” vid den tidpunkt då säkerheten frisläpps. Det är först då som preskriptionstiden enligt artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 börjar löpa, eftersom det är först då som det går att motivera och kvantifiera kravet att den felaktigt uppburna förmånen ska betalas tillbaka. Det slutgiltiga beslutet om exportbidragets storlek fattas när man har tagit emot och granskat exportintygen och (samtidigt) har frisläppt säkerheten i fråga, vars syfte är att skydda unionens budget fram till dess att beslut har fattats huruvida det finns rättsligt stöd för det sökta exportbidraget.

23. Om domstolen finner att överträdelsen av gemenskapsrätten i förevarande fall skedde när det falska intyget om tullbehandling uppvisades, bör det enligt kommissionen betraktas som en kontinuerlig överträdelse som inte upphör förrän säkerheten frisläpps, efter det att tullmyndigheten slutgiltigt har beslutat hur stort exportbidrag som sökanden är berättigad till. I förevarande fall var det vid den tidpunkt då Ernst Kollmer uppvisade sitt intyg om tullbehandling inte alls klart om det någon gång förelegat en otillbörlig förmån, eftersom det ännu inte hade fattats något slutgiltigt beslut om huruvida det förelåg rätt att erhålla exportbidrag. Under dessa speciella förhållanden är det enligt kommissionen inte möjligt att göra den tidpunkt när preskriptionstiden börjar löpa avhängig den ekonomiska aktörens ursprungliga handling. Den negativa ekonomiska effekten för unionens budget uppkommer således enligt kommissionen först när det fattas ett slutgiltigt beslut om att det föreligger rätt till exportbidrag, eftersom det är då som säkerheten frisläpps. Om man låter preskriptionstiden börja löpa vid tidpunkten för den ekonomiska aktörens ursprungliga handling, skulle det, eftersom det rör sig om långdragna förfaranden, i praktiken leda till att felaktigt uppburna förmåner aldrig skulle kunna återkrävas i tid.

IV – **Bedömning**

A – *Den första tolkningsfrågan*

1. Inledning

24. Med sin första tolkningsfråga vill Finanzgericht Hamburg i huvudsak få klarlagt huruvida det inte bara krävs att en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör har ägt rum, utan att det dessutom har uppkommit en negativ ekonomisk effekt för unionens allmänna budget eller budgetar som unionen förvaltar, för att preskriptionstiden enligt artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 ska börja löpa i ett fall där en överträdelse av en bestämmelse i unionsrätten har upptäckts först efter det att en negativ ekonomisk effekt har uppkommit. Om svaret på denna fråga är ja, vill den hänskjutande domstolen för det andra veta när den negativa ekonomiska effekten uppkommer i det här sammanhanget, närmare bestämt om den uppkommer när ett belopp som motsvarar exportbidraget har betalats ut i förskott eller om den uppkommer när säkerheten frisläpps.

25. Svaret på den första frågan kräver i huvudsak att en tolkning görs av artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95, i vilken det föreskrivs att preskriptionstiden för att vidta åtgärder är fyra år *från det att den oegentlighet som avses i artikel 1.1 begicks*.[16] Enligt artikel 3.3 i förordningen får medlemsstaterna tillämpa en längre frist än den som anges i punkt 1.

26. Enligt lydelsen av artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 börjar preskriptionstiden löpa när oegentligheten begås. Med oegentlighet avses enligt artikel 1.2 ”varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för gemenskapernas räkning”. Denna definition omfattar både oegentligheter som begås uppsåtligen eller som orsakas av oaktsamhet och som kan leda till en administrativ sanktion, och oegentligheter som endast medför att den förmån som har uppburits på ett otillbörligt sätt dras in.[17]

2. Tillämpningsområdet för artikel 3.1 i förordning nr 2988/95

27. För att skydda unionens finansiella intressen föreskrivs i förordning nr 2988/95 ett antal allmänna regler rörande administrativa åtgärder och sanktioner som kan tillämpas på oegentligheter som strider mot unionsrätten inom alla de områden som omfattas av dess politik och som skadar unionens finansiella intressen.

28. Genom artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 ville unionslagstiftaren fastställa en allmän preskriptionsregel som är tillämplig när det inte finns en unionsrättslig bestämmelse som gäller för vissa sektorer enligt vilken det föreskrivs en kortare preskriptionstid, som dock inte understiger tre år, eller en nationell bestämmelse, enligt vilken det föreskrivs en längre preskriptionstid.[18] Regeln i artikel 3.1 första stycket i förordningen ska tillämpas på alla administrativa rättsakter som har antagits av nationella myndigheter och av unionen och som syftar till att beivra sådana oegentligheter, oavsett om det rör sig om administrativa sanktioner i egentlig mening enligt artikel 5 i förordningen eller om åtgärder för att dra in en förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt enligt artikel 4 i förordningen, som att återkräva exportbidrag som en exportör uppburit på ett otillbörligt sätt till följd av oegentligheter som denne har begått.[19]

29. Innan förordning nr 2988/95 antogs föreskrevs i unionsrätten ingen allmän preskriptionsregel som var tillämplig på återkrav av förmåner som ekonomiska aktörer uppburit på ett sätt som skadar unionens finansiella intressen. Genom att anta artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 har unionslagstiftaren fastställt en minsta preskriptionstid som är tillämplig i alla medlemsstater och därigenom avsiktligt 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

16 — I det andra stycket i denna bestämmelse finns en särskild regel för kontinuerliga eller upprepade oegentligheter: i sådana fall löper preskriptionstiden från den dag då oegentligheten upphörde. I det fjärde stycket finns en sista regel: preskriptionen inträder under alla förhållanden senast den dag då en tid som motsvarar den dubbla preskriptionstiden löper ut utan att den behöriga myndigheten beslutat om någon sanktion.

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

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

19 — Dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, punkt 22. Varje oegentlighet medför som allmän regel att den förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt dras in (vilket innebär att de utbetalda beloppen återkrävs). Om oegentligheten har begåtts uppsåtligen eller har orsakats av oaktsamhet får en administrativ sanktion vidtas (se generaladvokat Sharpstons förslag till avgörande i målet Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., C-278/07–C-280/07, EU:C:2008:521, punkt 47).

uppburits på ett otillbörligt sätt, till fyra år.[20] Vidare har unionslagstiftaren fastställt att det inte ska vara möjligt att driva in 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.[21] Den preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95, ska även tillämpas på oegentligheter som har begåtts innan förordningen trädde i kraft,[22] vilket är fallet med den som är aktuell i förevarande mål.[23]

30. Syftet med denna preskriptionstid är att sätta en gräns för hur länge de nationella myndigheterna får vidta åtgärder mot oegentligheter som enligt artikel 1.2 i förordning nr 2988/95 *har lett eller skulle ha kunnat leda till* en negativ ekonomisk effekt för unionens finansiella intressen. Medlemsstaterna har en allmän skyldighet att skyndsamt kontrollera att de utbetalningar som de gör och som belastar unionens budget är riktiga. Medlemsstaterna måste nämligen iaktta den allmänna skyldigheten att iaktta skyndsamhet enligt artikel 4.3 EUF. Denna skyldighet innebär att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att snarast komma till rätta med oegentligheter.[24] 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 fastställa en längre preskriptionstid som är anpassad till detta slags oegentligheter.[25] Den måste dock iaktta de krav på förutsebarhet och proportionalitet som följer av rättssäkerhetprincipen.[26]

3. När preskriptionstiden börjar löpa enligt artikel 3.1 i förordning 2988/95

31. Ser man till att börja med till bestämmelsens ordalydelse ska följande påpekas: Enligt artikel 3.1 första stycket i förordningen är preskriptionstiden för att vidta åtgärder fyra år *från det att oegentligheten begicks*. Vad beträffar frågan när preskriptionstiden börjar löpa tar bestämmelsen således fasta på själva oegentligheten, så som den definieras i artikel 1.2 i förordningen, och den tidpunkt då den ”begicks”.

32. I förevarande fall utgjordes oegentligheten enligt den hänskjutande domstolen av att Ernst Kollmer den 10 augusti 1993 uppvisade ett felaktigt intyg om tullbehandling för att styrka att varorna hade övergått till fri konsumtion i Jordanien, vilket innebär en överträdelse av artikel 18.1 i förordning nr 3665/87.

33. Ser vi enbart till ordalydelsen av artikel 3.1, jämförd med artikel 1.2 i förordning nr 2988/95, så är den tidpunkt när preskriptionstiden börjar löpa inte avhängig något uppkommet resultat, eftersom det där talas om att ”oegentlighet[en] ... begicks” och inte om dess resultat. Enligt bestämmelsens lydelse börjar inte preskriptionstiden löpa när en negativ ekonomisk effekt uppkommer, utan när den

20 — Dom Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punkterna 49 och 50. Preskriptionstiden i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 är direkt tillämplig i medlemsstaterna inom området för exportbidrag för jordbruksprodukter, då det inte finns en unionsrättslig bestämmelse som gäller för vissa sektorer enligt vilken det föreskrivs en kortare preskriptionstid, som dock inte understiger tre år, eller en nationell bestämmelse, enligt vilken det föreskrivs en längre preskriptionstid. (dom Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, punkt 35) som inte är oproportionerlig (dom Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, C-201/10 och C-202/10, EU:C:2011:282, punkt 47, och dom Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punkt 65). Denna nationella bestämmelse kan ha funnits innan förordningen antogs (dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl. C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, punkt 42).

21 — Dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, punkterna 25, 27 och 29, och dom Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, C-201/10 och C-202/10, EU:C:2011:282, punkt 24.

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

23 — Givetvis förutsatt att de skulder som hade uppkommit innan förordningen trädde i kraft inte hade preskriberats enligt nationella preskriptionsbestämmelser som var tillämpliga vid den tidpunkt då oegentligheterna i fråga begicks (dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, punkt 30).

24 — Dom Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, C-201/10 och C-202/10, EU:C:2011:282, punkterna 43 och 44.

25 — Ibid., punkt 46.

26 — Ibid., punkterna 32 och 43.

ekonomiska aktören utför en handling [27] genom vilken en unionsrättslig bestämmelse överträds. Denna bedömning bekräftas av andra språkversioner av samma bestämmelse, av vilka ingen nämner någon typ av resultat. I den engelska versionen används formuleringen ”when the irregularity … was *commited*”, i den tyska ”*Begehung* der Unregelmäßigkeit”, i den franska ”*réalisation* de l’irrégularité”, i den italienska ”*esecuzione* dell’irregolarità” och i den portugisiska ”data em que foi *praticada* a irregularidade”. [28] Samtliga dessa är således inriktade på när oegentligheten *begicks* och inte på effekten eller resultatet av den.

34. I punkt 1.2 i förordningen anges att med ”oegentligheter” avses ”varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som *har lett eller skulle ha kunnat leda till* en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar”. [29] Formuleringen ”skulle ha kunnat leda till” tyder på att det föreligger en oegentlighet även om den negativa effekten ännu inte har uppkommit eller definitivt har konkretiserats, förutsatt att aktörens handlande potentiellt är ägnat att ge upphov till den. [30]

35. Det kan mycket väl vara så, vilket är fallet här, att det inte går att kvantifiera den otillbörliga förmånen när oegentligheten begås. [31] Det ska emellertid inte påverka tolkningen av bestämmelsen i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95, i synnerhet inte om det beaktas att ”[ä]ven oegentligheter som inte har någon bestämd ekonomisk inverkan ... allvarligt [kan] skada unionens finansiella intressen”. [32]

36. Domstolen har upprepade gånger prövat artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 och alltid sett till dess lydelse när den ska tillämpas. Inte i något fall har domstolen krävt att det ska ha uppstått en negativ ekonomisk effekt för att preskriptionstiden ska börja löpa. Det bör här framför allt erinras om domen i målet Handlbauer, [33] i vilken domstolen för första gången slog fast att det i denna bestämmelse i ”vilken det i fråga om de åtgärder som vidtas för att beivra oegentligheter fastställs en preskriptionstid om fyra år från det att oegentligheten begicks, ...[inte] ges något utrymme för medlemsstaterna att företa en skönsmässig bedömning” [34] och att den preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 ”löper från det att oegentligheten begicks”. [35]

37. Denna formulering upprepades senare ordagrant i domen i målet Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., [36] vilket liksom förevarande mål handlade om förskottsbetalning av exportbidrag för samma sändningar med nötkött som först var avsedda för Jordanien, men som senare skickades vidare till Irak. I den domen upprepade domstolen att skulderna i fråga i princip ska preskriberas inom fyra år ”från den tidpunkt då oegentligheterna begicks”. [37] Preskription inträder ”när en åtgärd som avbryter preskriptionen inte vidtagits inom fyra år från det att oegentligheterna begicks”, vilket innebär att ”[en] oegentlighet som har begåtts ... såsom är fallet i de nationella målen ...

27 — En situation där ett exportbidrag har utbetalats på felaktig grund till en aktör på grund av fel från de nationella myndigheternas sida omfattas inte av begreppet oegentlighet i den mening som avses i förordning nr 2988/95 (dom Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, punkterna 20 och 21, och dom Chambre de Commerce et d’Industrie de l’Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, punkt 44).

28 — Min kursivering.

29 — Min kursivering.

30 — Tydligast anser jag att denna tanke om potentialitet framgår av den portugisiska (”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”) och den italienska (”un’azione o un’omissione di un operatore economico che abbia o *possa avere come conseguenza* un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite”) versionen av artikel 1.2 i förordningen (min kursivering).

31 — Detta påpekade generaladvokat Sharpston i sitt förslag till avgörande i målet 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, punkt 47.

33 — C-278/02, EU:C:2004:388.

34 — Ibid., punkt 27.

35 — Ibid., punkt 32.

36 — C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, punkt 21. Se även dom Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, punkt 38.

37 — Dom Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, punkt 31. Se även dom Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, C-201/10 och C-202/10, EU:C:2011:282, punkt 51: ”börjar löpa den dag då oegentligheten i fråga begicks”.

preskriberas ... någon gång under år 1997 beroende på den exakta tidpunkt då oegentligheten begicks, vilket skedde år 1993”,[38] även om medlemsstaterna har möjlighet att föreskriva längre preskriptionstider. Domstolen slog då uttryckligen fast, i domslutet i den ovannämnda domen, att den preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 ”ska börja löpa från och med den tidpunkt då oegentligheten i fråga begicks”.

38. Således anser jag i förevarande fall, i princip mot bakgrund av den aktuella bestämmelsens ordalydelse och domstolens hittillsvarande tillämpning av den, att preskriptionstiden började löpa när den ekonomiska aktören utförde en handling som utgjorde en överträdelse av en unionsrättslig bestämmelse, det vill säga när denne den 10 augusti 1993 uppvisade ett intyg om tullbehandling som visade sig vara felaktigt och som gjorde förskottsbetalningen till Ernst Kollmer åren 1992 och 1993 otillbörlig.

39. I detta avseende delar jag inte kommissionens uppfattning, vilken kommer till uttryck i punkt 30 i dess skriftliga yttrande, att det här rör sig om en ”kontinuerlig överträdelse” som började när det ovannämnda intyget om tullbehandling ingavs och slutade när säkerheten frisläpptes till följd av det slutgiltiga beslutet rörande exportbidragets verkliga storlek.

40. Om man utgår från den definition av begreppet ”kontinuerlig eller upprepad oegentlighet” som domstolen slog fast i domen i målet Vonk Dairy Products (”en oegentlighet [är] kontinuerlig eller upprepad i den mening som avses i artikel 3.1 andra stycket i förordning nr 2988/95 när en näringsidkare inom gemenskapen erhåller ekonomiska förmåner till följd av *flera likartade transaktioner* som strider mot en och samma gemenskapsbestämmelse”)[39] eller från definitionen, i ett annat sammanhang, av begreppet ”fortlöpande överträdelse” i domen i målet Montecatini (”även om begreppet fortlöpande överträdelse har olika innehåll i olika medlemsstaters rättsordningar omfattar det i vilket fall som helst en *samling* rättsstridiga beteenden eller åtgärder för verkställighet av en enda överträdelse, där det subjektiva elementet är detsamma”),[40] är det uppenbart att uppvisandet av ett enda tullintyg, som visat sig vara felaktigt, rörande en enda export av nötkött, inte gör att det kan anses föreligga en ”kontinuerlig eller upprepad oegentlighet”.

41. I ett systematiskt perspektiv, vilket enligt min uppfattning bekräftar den bokstavstolkning som beskrivs i punkt 38 i detta förslag till avgörande, ska det erinras om den påtagliga skillnaden mellan lydelsen av artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 och det sätt på vilken tidpunkten när preskriptionstiden börjar löpa beskrivs i förordning nr 800/1999 (som ska tillämpas på export av jordbruksprodukter som sker från och med den 1 juli 1999 och således inte är tillämplig i förevarande mål). I det här aktuella sammanhanget föreskrivs i den förordningen för indrivning av felaktigt utbetalda exportbidrag (om än bara när mottagaren har handlat i god tro), en preskriptionstid på fyra år som börjar löpa ”den dag då stödmottagaren underrättas om det slutliga beslutet om att bidrag beviljats” (artikel 52.4 första stycket b).[41]

42. Mot bakgrund av ändamålet och syftet med förordning nr 2988/95, uppfyller den tolkning som jag förespråkar, nämligen att den tidpunkt när preskriptionstiden börjar löpa endast är avhängig att den ekonomiska aktören har begått en oegentlighet och att det inte behöver ha uppkommit någon negativ ekonomisk effekt eller att den inte behöver vara kvantifierbar, även de krav som enligt domstolen följer av rättssäkerhetsprincipen vad beträffar preskriptionstider, en rättssäkerhet som visserligen måste vara förenlig med effektiviteten hos det skydd av unionens finansiella intressen som förordningen syftar till.

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

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

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

41 — Min kursivering. Beträffande de problem som uppkommer på grund av förhållandet mellan preskriptionsbestämmelsen i artikel 52.4 första stycket b i förordning nr 800/1999 och de som föreskrivs i artikel 3 i förordning nr 2988/95, se Krüger, U., ”Verjährung erstattungsrechtlicher Rückzahlungsansprüche”. *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern* 2008, s. 244 och följande sidor.

43. Som domstolen slog fast i domen i målet Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading (som också rörde förskottsbetalning av exportbidrag till tyska företag på grund av sändningar av nötkött till Jordanien som så småningom hamnade i Irak), ”fordras enligt rättssäkerhetsprincipen bland annat att denne aktörs situation, med hänsyn till vederbörandes rättigheter och skyldigheter i förhållande till de nationella myndigheterna, inte kan ifrågasättas under obegränsad tid … En preskriptionstid ska därför vara tillämplig på åtgärder mot sådana oegentligheter och ska fastställas i förväg för att uppfylla funktionen att säkerställa rättssäkerheten.” [42] Därefter tillade domstolen följande: ”Att … ge medlemsstaterna möjlighet att medge … 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.” [43]

44. Att göra den tidpunkt när preskriptionstiden börjar löpa helt beroende av ett sådant handlande från den nationella förvaltningens sida som gör det möjligt att slutgiltigt precisera den negativa ekonomiska effektens storlek står i motsättning till den beskrivna logiken. Kampen mot de negativa ekonomiska effekterna för unionens budget till följd av oegentligheter som begåtts inom detta område skulle visserligen kunna bli mer effektiv om preskriptionstiden började löpa vid den tidpunkt när den negativa ekonomiska effekten blir definitiv genom frisläppandet av säkerheten vid förskottsbetalning, såsom kommissionen har föreslagit. Jag anser emellertid att bokstavstolkningen av den omtvistade bestämmelsen inte kan utsträckas om det innebär att de krav som (i enlighet med vad jag angett) följer av rättssäkerheten inte uppfylls. [44] Även om kommissionen har gjort gällande att säkerheten ska betalas tillbaka när myndigheterna fattar ett slutgiltigt beslut om beviljandet av exportbidraget, har kommissionen inte visat att myndigheterna är rättsligt förpliktigade att frisläppa säkerheten vid just den tidpunkten. [45] Jag instämmer med det som Ernst Kollmer anfört i sitt skriftliga yttrande i den meningen att om det inte finns någon sådan rättslig förpliktelse att frisläppa säkerheten vid en tidpunkt som noga föreskrivits i lag, uppfylls inte kravet på förutsebarhet vad beträffar preskriptionstider, vilket innebär att den ekonomiska aktören försätts i en rättsligt osäker situation.

45. Med avseende på ovanstående, instämmer jag avslutningsvis inte heller med den grekiska regeringens förslag att preskriptionstiden ska anses börja löpa när den behöriga myndigheten *upptäcker* att utbetalningen har gjorts på felaktig grund. Oberoende av att det inte finns något stöd i texten för en sådan tolkning av artikel 3.1 i förordning nr 2988/95, [46] skulle de frister som lagstiftaren har fastställt förlängas, i princip på obestämd tid, om preskriptionstiden började löpa först vid den tidpunkten, vilket skulle strida mot alla krav på förutsebarhet. Den tidpunkt då preskriptionstiden börjar löpa skulle i sådant fall vara avhängig den osäkra tidpunkt då myndigheterna påbörjar de åtgärder som krävs för att kontrollera om de transaktioner som den ekonomiska aktören har företagit är lagenliga. Detta skulle försätta aktören i en rättsligt osäker situation under obestämd tid, förutom att det skulle göra det svårare att bevisa att den omtvistade handlingen eller underlåtenheten var lagenlig, vilket skulle strida mot kraven på rättssäkerhet. [47]

42 — Dom Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, C-201/10 och C-202/10, EU:C:2011:282, punkt 32. Se även dom Chemiefarma/kommissionen, 41/69, EU:C:1970:71, punkt 19.

43 — Dom Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, C-201/10 och C-202/10, EU:C:2011:282, punkt 45. Se även dom Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, punkt 62, och dom Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, punkt 40.

44 — Det ska här erinras om att medlemsstaterna får försöka öka denna effektivitet när det gäller skyddet för unionens finansiella intressen genom att fastställa längre preskriptionstider (artikel 3.3 i förordning nr 2988/95), förutsatt att kraven på förutsebarhet och proportionalitet uppfylls.

45 — Ernst Kollmer tycks bekräfta denna bedömning i punkt 31 i sitt skriftliga yttrande.

46 — I själva verket förefaller det uttryckligen ha uteslutits i domen målet José Martí Peix, C-226/03 P, EU:C:2004:768, punkterna 25–28, i vilken domstolen slog fast att förstainstansrätten hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den ansåg att preskriptionstiden för åtgärderna i det målet började löpa den dag då kommissionen hade upptäckt oegentligheten i fråga.

47 — Se dom Ze Fu Fleischhandel och Vion Trading, C-201/10 och C-202/10, EU:C:2011:282, punkt 45.

46. Följaktligen föreslår jag att domstolen ska svara den hänskjutande domstolen att, i situationer som den som har gett upphov till det nationella målet, börjar den preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 löpa den dag då oegentligheten i fråga begicks, såsom denna definieras i artikel 1.2 i förordningen, oberoende av när den negativa ekonomiska effekten för unionens allmänna budget eller budgetar som unionen förvaltar uppkom.

B – *Den andra tolkningsfrågan*

47. Mot bakgrund av det svar som jag föreslår att domstolen ska ge på den första tolkningsfrågan som den hänskjutande domstolen har ställt och samtliga ovanstående överväganden, saknas det anledning att besvara den andra frågan.

V – **Förslag till avgörande**

48. Med hänsyn till vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen besvarar Finanzgericht Hamburgs tolkningsfrågor enligt följande:

1) I situationer som den som har gett upphov till det nationella målet, börjar den preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen löpa den dag då oegentligheten i fråga begicks, såsom denna definieras i artikel 1.2 i förordningen, oberoende av när den negativa ekonomiska effekten för unionens allmänna budget eller budgetar som unionen förvaltar uppkom.

2) Mot bakgrund av svaret på den första tolkningsfrågan som den hänskjutande domstolen har ställt, saknas det anledning att besvara den andra frågan.