SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO TIZZANO vom 15. Januar 2004 [1]

1. Der Berufungssenat I der Region Linz bei der Finanzlandesdirektion für Oberösterreich (im Folgenden: Berufungssenat I) hat dem Gerichtshof mit Beschluss vom 11. Juli 2002 gemäß Artikel 234 EG einige Fragen nach der Auslegung der Verordnung Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften [2] zur Vorabentscheidung vorgelegt. Zusammengefasst möchte der Berufungssenat I wissen, ob Artikel 3 Absatz 1 dieser Verordnung in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar ist und ob die darin vorgesehene vierjährige Verjährungsfrist durch die Ankündigung einer Prüfung unterbrochen werden kann, die gemäß der Verordnung Nr. 4045/89 aufgrund des Risikos von Unregelmäßigkeiten und insbesondere in Anbetracht der Häufigkeit von Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften beschlossen wurde.

2. Der Unabhängige Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt (im Folgenden: Unabhängiger Finanzsenat), der seit dem 1. Januar 2003 für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits zuständig ist, hat die Vorlagefragen des Berufungssenats I aufrechterhalten.

I — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrecht*

Die Verordnung Nr. 3665/87 und die späteren Änderungen

3. Bekanntlich sind im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik gemeinsame Marktorganisationen geschaffen worden, zu denen u. a. Maßnahmen zur Reglementierung der Preise von landwirtschaftlichen Erzeugnissen gehören. Da die Preise auf dem Gemeinsamen Markt konstant über denen des Weltmarkts liegen, wurden, um Ausfuhren landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus der Gemein-

1 — Originalsprache: Italienisch.
2 — ABl. L 312, S. 1.

schaft in Drittstaaten zu ermöglichen, besondere Zuschüsse für die Ausführer vorgesehen, so genannte „Ausfuhrerstattungen", die den Unterschied zwischen den Gemeinschaftpreisen und den Weltpreisen abdecken sollen.

4. Zum Zeitpunkt der im Ausgangsverfahren maßgeblichen Ereignisse waren die Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen in der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 der Kommission vom 27. November 1987 [3] geregelt.

5. Zur Verfolgung der zahlreichen bei der Anwendung der genannten Regelung auftretenden Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts sieht Artikel 11 dieser Verordnung in der Fassung der Verordnung Nr. 2945/94 [4] die Verpflichtung, zu Unrecht erhaltene Erstattungen zurückzuzahlen, sowie Sanktionen vor, um die Ausführer zur Beachtung des Gemeinschaftsrechts anzuhalten.

6. Die Verordnung Nr. 3665/87 ist unlängst durch die Verordnung Nr. 800/1999 der Kommission aufgehoben worden, die nach den im Ausgangsverfahren maßgeblichen Ereignissen ergangen und im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist [5]. Hier ist darauf hinzuweisen, dass diese Verordnung für die Rückforderung der zu Unrecht erhaltenen Ausfuhrerstattungen eine vierjährige Verjährungsfrist vorsieht, die ab dem Zeitpunkt zu laufen beginnt, zu dem dem Begünstigten die endgültige Entscheidung über die Gewährung der Erstattung zugestellt worden ist (Artikel 52 Absatz 4 Unterabsatz 1 Buchstabe b).

Die Verordnung Nr. 4045/89

7. Ebenfalls mit dem Ziel, Unregelmäßigkeiten und Betrugsfälle zu verhindern und aufzudecken, verpflichtet die Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 [6] die Mitgliedstaaten, Programme zur stichprobenartigen Prüfung derjenigen Unternehmen zu erstellen und jährlich durchzuführen, deren Geschäfte in das Finanzierungssystem des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (im Folgenden: EAGFL), Abteilung Garantie, fallen. Die Auswahl für die Stichproben ist unter Berücksichtigung der Bedeutung der Unternehmen im Rahmen des Finanzierungssystems des EAGFL sowie anderer Risikofaktoren für Unregelmäßigkeiten zu treffen (Artikel 2).

3 — Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 der Kommission vom 27. November 1987 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 351, S. 1).

4 — Verordnung (EG) Nr. 2945/94 der Kommission vom 2. Dezember 1994 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3665/87 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen hinsichtlich Sanktionen und der Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beträge (ABl. L 310, S. 57).

5 — Artikel 54 der Verordnung (EG) Nr. 800/1999 der Kommission vom 15. April 1999 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ABl. L 102, S. 11).

6 — Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über die von den Mitgliedstaaten vorzunehmende Prüfung der Maßnahmen, die Bestandteil des Finanzierungssystems des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, sind, und zur Aufhebung der Richtlinie 77/435/EWG (ABl. L 388, S. 18).

Die Verordnung Nr. 2988/95

„(1) Die Verjährungsfrist für die Verfolgung [7] beträgt vier Jahre ab Begehung der Unregelmäßigkeit nach Artikel 1 Absatz 1. Jedoch kann in den sektorbezogenen Regelungen eine kürzere Frist vorgesehen werden, die nicht weniger als drei Jahre betragen darf.

8. Obwohl es im Rahmen einiger Politiken, u. a. der gemeinsamen Agrarpolitik, bereits Vorschriften zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften gab, erließ der Rat, um in allen Bereichen Handlungen zum Nachteil dieser Interessen wirksam zu bekämpfen (dritte und vierte Begründungserwägung), die Verordnung Nr. 2988/95, die „eine Rahmenregelung für einheitliche Kontrollen sowie für verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen bei Unregelmäßigkeiten in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht" enthält (Artikel 1 Absatz 1).

Bei andauernden oder wiederholten Unregelmäßigkeiten beginnt die Verjährungsfrist an dem Tag, an dem die Unregelmäßigkeit beendet wird. Bei den mehrjährigen Programmen läuft die Verjährungsfrist auf jeden Fall bis zum endgültigen Abschluss des Programms.

9. Artikel 1 Absatz 2 lautet:

Die Verfolgungsverjährung [7] wird durch jede der betreffenden Person zur Kenntnis gebrachte Ermittlungs- oder Verfolgungshandlung der zuständigen Behörde unterbrochen. Nach jeder eine Unterbrechung bewirkenden Handlung beginnt die Verjährungsfrist von neuem.

„Der Tatbestand der Unregelmäßigkeit ist bei jedem Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers gegeben, die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe."

Die Verjährung tritt jedoch spätestens zu dem Zeitpunkt ein, zu dem eine Frist, die doppelt so lang ist wie die Verjährungsfrist, abläuft, ohne dass die zuständige Behörde eine Sanktion verhängt hat; ausgenommen sind die Fälle, in denen das Verwaltungsverfahren gemäß Artikel 6 Absatz 1 ausgesetzt worden ist.

10. Hier ist jedoch besonders auf Artikel 3 dieser Verordnung hinzuweisen, der bestimmt:

7 — Betrifft nur die italienische Fassung.

(2) Die Frist für die Vollstreckung der Entscheidung, mit der eine verwaltungsrechtliche Sanktion verhängt wird, beträgt drei Jahre. Diese Frist beginnt mit dem Tag, an dem die Entscheidung rechtskräftig wird.

Die Fälle der Unterbrechung und der Aussetzung werden durch die einschlägigen Bestimmungen des einzelstaatlichen Rechts geregelt.

(3) Die Mitgliedstaaten behalten die Möglichkeit, eine längere Frist als die in Absatz 1 bzw. Absatz 2 vorgesehene Frist anzuwenden."

B — *Nationales Recht*

11. Aus den Akten geht hervor, dass das österreichische Ausfuhrerstattungsgesetz (AEG) [8] eine Verjährungsfrist für die Rückzahlung zu Unrecht erhaltener Erstattungen nicht unmittelbar vorsieht, sondern insoweit auf die Zollvorschriften verweist (§ 1 Abs. 5).

12. Im Zollrecht sieht § 74 Abs. 2 des Zollrechts-Durchführungsgesetzes (ZollR-DG) [9] für die Erhebung der Eingangs- und Ausgangsabgaben eine dreijährige Verjährungsfrist vor, die ab dem Zeitpunkt des Entstehens der Abgabenschuld zu laufen beginnt [10].

II — Sachverhalt und Vorlagefragen

13. Dem Ausgangsrechtsstreit liegt der Bescheid des Zollamts Salzburg/Erstattungen (im Folgenden: Zollamt Salzburg) zugrunde, mit dem von der Herbert Handlbauer GmbH (im Folgenden: Handlbauer oder Klägerin des Ausgangsverfahrens) eine als rechtswidrig angesehene Ausfuhrerstattung zurückgefordert und gegen Handlbauer aus diesem Grund eine Sanktion verhängt wurde.

14. Laut dem Vorlagebeschluss hatte Handlbauer am 3. September 1996 insgesamt 958 Stück gefrorenes Rindfleisch im Gesamtgewicht von 19 912,36 Kg nach Ungarn ausgeführt. Für dieses Geschäft wurde ihr am 24. September 1996 eine Ausfuhrerstattung in Höhe von 202 769 ATS als Vorschuss gewährt. Die für den Vorschuss geleistete Sicherheit wurde am 12. Dezember 1996 freigegeben.

8 — BGBl 660/1994.

9 — BGBl 659/1994 in der Fassung BGBl 13/1998.

10 — Im Zollbereich sieht auch Artikel 221 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates vom 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften (ABl. L 302, S. 1) eine Dreijahresfrist für die Erhebung der Zölle vor.

15. Nach der Gewährung dieses Zuschusses wurde Handlbauer am 20. Dezember 1999 mitgeteilt, dass die Außen- und Betriebsprüfung/Zoll des Hauptzollamts Linz eine Prüfung der Ausfuhrgeschäfte vornehmen werde, die 1996 im Rahmen der Marktorganisationen für Rind- und für Schweinefleisch durchgeführt worden seien. Nach dem Vorlagebeschluss gehörte Handlbauer zu den im Sinne der Verordnung Nr. 4045/89 zu prüfenden Unternehmen, da bereits bei den Ausfuhren des Jahres 1995 einige Unregelmäßigkeiten aufgetreten waren.

16. Im Verlauf der im Jahr 2000 durchgeführten Prüfung wurde festgestellt, dass in zahlreichen Fällen der Gemeinschaftsursprung des ausgeführten Fleisches nicht nachgewiesen werden konnte.

17. Deshalb forderte das Zollamt Salzburg mit Bescheid vom 20. Januar 2001 von Handlbauer nach § 5 AEG in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 3 der Verordnung Nr. 3665/87 die zuvor gewährte Ausfuhrerstattung zurück. Außerdem verhängte das Zollamt gegen Handlbauer nach Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a der genannten Verordnung eine Sanktion in Höhe von 101 384 ATS.

18. Gegen diesen Bescheid brachte Handlbauer einen Verwaltungsrechtsbehelf ein, der jedoch zurückgewiesen wurde. Am 17. August 2001 brachte sie daher eine Beschwerde beim Berufungssenat I ein und machte geltend, dass die Rückforderung der Ausfuhrerstattung und die damit zusammenhängende Sanktion erst am 20. Januar 2001 beschlossen worden seien, d. h. nach Ablauf der dreijährigen Verjährungsfrist, die in § 74 Abs. 2 des ZollR-DG und in Artikel 221 Absatz 3 des Zollkodex der Gemeinschaften vorgesehen sei.

19. Auf diesen Einwand erwiderte das Zollamt Salzburg, dass für die Rückforderung von Ausfuhrerstattungen die vierjährige Verjährungsfrist des Artikels 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2988/95 gelte. Außerdem wies es darauf hin, dass nach dieser unmittelbar anwendbaren Vorschrift die Verjährung durch Ermittlungsmaßnahmen wie diejenigen, die bei Handlbauer durchgeführt worden seien, unterbrochen werden könne.

20. Da der Berufungssenat I Zweifel hinsichtlich der Auslegung der Verordnung Nr. 2988/95 hatte, hat er dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1) Ist die Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 des Rates vom 18. Dezember 1995 über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften unmittelbar in den Mitgliedstaaten anwendbar, insbesondere im Bereich der Marktordnungen (Ausfuhrerstattung) bei Vorliegen von Unregelmäßigkeiten?

a) Ist Artikel 3 Absatz 1 der zitierten Verordnung, der eine Verjährungsfrist von 4 Jahren für die Verfolgung von Unregelmäßigkeiten festlegt, von den Zollbehörden der Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar?

2) Ist die Ankündigung einer Betriebsprüfung/Zoll gegenüber den betroffenen Verantwortlichen eines Unternehmens eine Ermittlungs- oder Verfolgungshandlung, die die Verjährungsfrist von 4 Jahren des Artikels 3 Absatz 1 der zitierten Verordnung unterbricht, wenn die Prüfung gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 4045/89 wegen des allseits bekannten Risikos bzw. der Häufigkeit von Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft bei der Umsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik erfolgt?

III — Verfahren vor dem Gerichtshof

21. Im Verfahren vor dem Gerichtshof haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens, Österreich und die Kommission schriftliche Erklärungen eingereicht. Sodann haben sie sich in der Sitzung vom 4. November 2003, an der auch das Vereinigte Königreich teilgenommen hat, mündlich geäußert.

22. Im Verlauf des Verfahrens ist dem Gerichtshof mitgeteilt worden, dass seit dem 1. Januar 2003 der Unabhängige Finanzsenat aufgrund des Inkrafttretens des Abgaben-Rechtsmittel-Reformgesetzes (im Folgenden: Reformgesetz) [11] die für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits zuständige Einrichtung ist.

23. Im Rahmen der Prüfung der Rechtssache hat der Gerichtshof den Unabhängigen Finanzsenat gebeten, sich zu seiner Gerichtseigenschaft im Sinne des Artikels 234 EG zu äußern und einige inhaltliche Angaben zu dem rechtlichen Rahmen zu machen, der durch das erwähnte Reformgesetz eingeführt wurde.

IV — Rechtliche Prüfung

A — *Zur Gerichtseigenschaft des Unabhängigen Finanzsenats*

24. Wie bereits ausgeführt sind im Laufe des Verfahrens Zweifel hinsichtlich der Gerichtseigenschaft des Unabhängigen Finanzsenats und somit an der Zuständigkeit des Gerichtshofes für die Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen aufgekommen. Bevor ich auf die Fragen eingehe, erörtere ich daher kurz das Problem.

11 — BGBl 97/2002.

25. Die Zweifel beruhen darauf, dass der Unabhängige Finanzsenat an die Stelle einer Einrichtung getreten ist, die in vielfacher Hinsicht mit den Berufungssenaten verglichen werden kann, die der Gerichtshof im Urteil Schmid [12] nicht als Gerichte im Sinne des Artikels 234 EG angesehen hat [13].

26. Es ist nämlich daran zu erinnern, das im österreichischen System vor der Schaffung des Unabhängigen Finanzsenats die gerichtliche Zuständigkeit für Steuer- und Zollsachen bei besonderen Einrichtungen der Landesdirektionen der österreichischen Finanzverwaltung, den so genannten „Berufungssenaten" lag. Von diesen Senaten gab es zwei Arten: die nach der Bundesabgabenordnung (BAO), die über steuerrechtliche Entscheidungen zu entscheiden hatten, und die nach dem ZollR-DG, die für Zollsachen zuständig waren.

27. Die Berufungssenate nach der BAO wiesen eine enge, nicht nur institutionelle, sondern auch funktionale Verbindung mit der Verwaltung auf, von der die Entscheidungen stammten, über die zu entscheiden war. Zwei der fünf Mitglieder dieser Senate gehörten nämlich der Finanzverwaltung an und einer von ihnen übte weiterhin seine Tätigkeit in dieser Verwaltung aus und war daher insoweit an die Weisungen der Vorgesetzten gebunden. Außerdem oblag die Bestimmung der Mitglieder der Berufungssenate dem Präsidenten der Finanzlandesdirektion, der selbst kraft Gesetzes den Senaten angehörte und ihnen vorsaß und der darüber hinaus durch keine Gesetzesbestimmung daran gehindert war, die Zusammensetzung der Senate während eines laufenden Verfahrens zu ändern. Dieser Präsident konnte schließlich gegen die Entscheidungen der Senate Beschwerde erheben.

28. Unter Berücksichtigung dieses rechtlichen Kontextes hat der Gerichtshof im Urteil Schmid ausgeführt, dass die Berufungssenate nach der BAO „zu der Finanzlandesdirektion, die die vor [ihnen] angefochtenen Entscheidungen erlassen hat, eine institutionelle und funktionale Verbindung aufweis[en], die es ausschließt, dass [ihnen] die Eigenschaft eines Dritten im Verhältnis zu dieser Verwaltung zuerkannt wird" [14].

29. Aus diesem Grund hat der Gerichtshof die Gerichtseigenschaft dieser Senate verneint, da nach seiner Rechtsprechung diese Eigenschaft „nur eine[r] Einrichtung [zuerkannt werden] kann, die gegenüber der Einrichtung, die die angefochtene Entscheidung erlassen hat, die Eigenschaft eines Dritten hat" [15].

12 — Urteil vom 30. Mai 2002 in der Rechtssache C-516/99 (Schmid, Slg. 2002, I-4573).

13 — Ich erinnere daran, dass der Gerichtshof „[z]ur Beurteilung der rein gemeinschaftsrechtlichen Frage, ob die vorlegende Einrichtung ein Gericht im Sinne von Artikel [234 EG] ist, ... auf eine Reihe von Gesichtspunkten ab[stellt], wie gesetzliche Grundlage der Einrichtung, ständiger Charakter, obligatorische Gerichtsbarkeit, streitiges Verfahren, Anwendung von Rechtsnormen durch diese Einrichtung sowie deren Unabhängigkeit" (Urteile vom 17. September 1997 in der Rechtssache C-54/96, Dorsch Consult, Slg. 1997, I-4961, Randnr. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 21. März 2000 in den Rechtssachen C-110/98 bis C-147/98, Gabalfrisa u. a., Slg. 2000, I-1577, Randnr. 33).

14 — Urteil Schmid, Randnr. 38.

15 — Urteil Schmid, Randnr. 36. Auch in diesem Sinne Urteil vom 30. März 1993 in der Rechtssache C-24/92 (Corbiau, Slg. 1993, I-1277, Randnr. 15), auf das im Urteil Schmid verwiesen wird.

30. Zweifel an der Drittstellung gegenüber der Verwaltung sind in der vorliegenden Rechtssache auch hinsichtlich des im ZollR-DG geregelten Berufungssenats I geäußert worden, der die Vorlagefragen ursprünglich vorgelegt hatte.

31. Wie bereits gesagt ist jedoch infolge des Inkrafttretens der oben erwähnten Reform (Nr. 22) die für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits zuständige Einrichtung nicht mehr der Berufungssenat I, sondern der Unabhängige Finanzsenat, der an dessen Stelle getreten ist und vor dem Gerichtshof die Fragen aufrechterhalten hat, die der Berufungssenat I bereits vorgelegt hatte. Folglich ist es nicht mehr erforderlich, die Zweifel an der Eigenschaft des Berufungssenats I auszuräumen; vielmehr ist unter Berücksichtigung der durch die unlängst erfolgte Reform eingeführten Änderungen die Gerichtseigenschaft der Einrichtung zu beurteilen, die an dessen Stelle getreten ist.

32. Die unlängst erfolgte Reform zielte, wie in den vor dem Gerichtshof abgegebenen Erklärungen hervorgehoben worden ist, gerade darauf ab, diejenigen Aspekte des früheren Systems der Berufungssenate zu ändern, die den Gerichtshof im Urteil Schmid veranlasst hatten, ihre „Gerichtseigenschaft" zu verneinen.

33. Mit dem Reformgesetz ist nämlich die gerichtliche Zuständigkeit für Steuer- und Zollsachen auf eine neue Einrichtung (den Unabhängigen Finanzsenat) übertragen worden, die im Unterschied zu den Berufungssenaten im bisherigen Sinne nicht Teil der Finanzverwaltung ist (§ 1 des Bundesgesetzes zur Errichtung eines unabhängigen Finanzsenats, UFSG) [16].

34. Außerdem können die Mitglieder der Berufungssenate des Unabhängigen Finanzsenats anders als die Mitglieder der früheren Berufungssenate nicht an der Tätigkeit der Finanzverwaltung teilnehmen. Insbesondere setzten sich die für Zollsachen zuständigen Berufungssenate der neuen Einrichtung nach § 85c Abs. 4 des ZollR-DG n. F. aus „drei hauptberuflich tätigen Mitgliedern" zusammen, die nach dem UFSG keine Tätigkeit ausüben dürfen, die sie bei der Erfüllung ihrer dienstlichen Aufgaben behindert, wesentliche dienstliche Interessen gefährdet oder die Zweifel an ihrer Unparteilichkeit und Unabhängigkeit hervorrufen könnte (§ 5 Abs. 1 und 2 UFSG).

35. Schließlich genießen die hauptberuflich tätigen Mitglieder des Unabhängigen Finanzsenats größeren Schutz „gegenüber unzulässigen Eingriffen oder unzulässigem Druck der Verwaltung" [17]. Sie sind nämlich dieser Einrichtung auf unbestimmte Zeit zugeord-

16 — Bundesgesetz zur Errichtung eines unabhängigen Finanzsenats, das im Reformgesetz enthalten ist.

17 — Urteil Schmid, Randnr. 41. Siehe auch Urteil vom 4. Februar 1999 in der Rechtssache C-103/97 (Köllensperger, Slg. 1999, I-551, Randnr. 21).

net und können ihres Amtes nur durch Beschluss der Vollversammlung des Unabhängigen Finanzsenats oder eines von ihr gebildeten besonderen Ausschusses enthoben werden (§ 6 Abs. 3 UFSG).

36. In Anbetracht dieser Neuerungen liegen meines Erachtens im vorliegenden Fall nicht mehr die Gründe vor, die den Gerichtshof im Urteil Schmid veranlasst hatten, die Gerichtseigenschaft der vorlegenden Einrichtung zu bezweifeln.

37. Ich bin daher der Ansicht, dass der Unabhängige Finanzsenat ein Gericht im Sinne des Artikels 234 EG darstellt und dass folglich der Gerichtshof für die Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen zuständig ist, die ich nunmehr prüfen werde.

B — *Zu den Vorlagefragen*

38. Wie bereits ausgeführt sind dem Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache zwei Fragen vorgelegt worden, mit denen im Wesentlichen danach gefragt wird, ob Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2988/95 in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar ist und ob die darin vorgesehene vierjährige Verjährungsfrist durch die Ankündigung einer Prüfung unterbrochen werden kann, die gemäß der Verordnung Nr. 4045/89 aufgrund des Risikos von Unregelmäßigkeiten und insbesondere in Anbetracht der Häufigkeit von Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft beschlossen wurde.

1. Vorbemerkung: Anwendungsbereich des Artikels 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2988/95

39. Vorab weise ich darauf hin, dass die soeben zusammengefassten Fragen im Licht des Vorlagebeschlusses von der Prämisse auszugehen scheinen, dass Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2988/95 mit der Festlegung „eine[r] Verjährungsfrist von 4 Jahren für die Verfolgung von Unregelmäßigkeiten" in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht alle Verwaltungshandlungen der nationalen oder gemeinschaftlichen Behörden erfasst, die darauf abzielen, solche Unregelmäßigkeiten zu verfolgen, unabhängig davon, ob es sich um verwaltungsrechtliche Sanktionen im engeren Sinne nach Artikel 5 oder um den Entzug eines rechtswidrig erlangten Vorteils nach Artikel 4 dieser Verordnung handelt [18].

18 — Ich erinnere daran, dass nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2988/95 als „Maßnahme" gilt der „Entzug des rechtswidrig erlangten Vorteils ... durch Verpflichtung zur Zahlung des geschuldeten oder Ruckerstattung des rechtswidrig erhaltenen Geldbetrags [oder] durch vollstandigen oder teilweisen Verlust der Sicherheit, die für einen Antrag auf Gewahrung eines Vorteils oder bei Zahlung eines Vorschusses geleistet wurde". Außerdem weise ich darauf hin, dass Artikel 5 Absatz 1 dieser Verordnung die verwaltungsrechtlichen Sanktionen aufzahlt, die bei vorsatzlich begangenen oder fahrlassig verursachten Unregelmaßigkeiten verhangt werden können.

40. Da Handlbauer und die Kommission dieser Prämisse widersprochen haben, ist vor der unmittelbaren Befassung mit den Fragen zu prüfen, ob die vorgenannte Vorschrift auch Handlungen wie den Bescheid des Zollamts Salzburg erfasst, mit denen nicht nur Sanktionen verhängt werden, sondern darüber hinaus als zu Unrecht gezahlt angesehene Beträge zurückgefordert werden.

41. Handlbauer verneint dies, denn Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2988/95 betreffe ausschließlich Strafsanktionen. Die Vorschrift lege genauer gesagt die Frist fest, in der derartige Maßnahmen verhängt werden könnten, um Unregelmäßigkeiten in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht zu ahnden.

42. Anders, aber ebenfalls negativ lautet die Antwort der Kommission; nach ihrer Ansicht gilt die fragliche Frist vielmehr für Verwaltungshandlungen, jedoch nicht für alle, sondern lediglich für diejenigen, mit denen eine Sanktion nach Artikel 5 der Verordnung Nr. 2988/95 verhängt werde. Die Frist sei somit nicht auf Maßnahmen wie den Entzug eines rechtswidrig erlangten finanziellen Vorteils nach Artikel 4 dieser Verordnung anwendbar. Der Grund dafür sei, dass die Vorschriften, die Verjährungsfristen für solche Maßnahmen vorsähen, eine andere Struktur aufwiesen: Die Fristen begännen ab der Gewährung des zu Unrecht erhaltenen Betrages zu laufen und nicht, wie nach der in Rede stehenden Vorschrift, ab der Begehung der Unregelmäßigkeit; außerdem unterschieden diese Vorschriften anders als die erwähnte Vorschrift nicht zwischen Verfolgungs- und Vollstreckungsverjährung.

43. Ich halte die These, von der der Vorlagebeschluss auszugehen scheint, für richtig, so dass den gerade wiedergegebenen Auffassungen nicht zu folgen ist.

44. Dies gilt vor allem hinsichtlich der Auffassung von Handlbauer, dass die erwähnte Vorschrift eine Frist für die strafrechtliche Sanktionierung der Unregelmäßigkeiten in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht enthalte. Insoweit beschränke ich mich, ohne dass auf das Bestehen einer Befugnis der Gemeinschaft für die Festlegung von Verjährungsfristen im Bereich des Strafrechts einzugehen wäre, auf den Hinweis, dass die Verordnung Nr. 2988/95 „eine Rahmenregelung für einheitliche Kontrollen sowie für *verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen* bei Unregelmäßigkeiten in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht“ [19] trifft (Artikel 1 Absatz 1). Außerdem gilt sie „unbeschadet der Anwendung des Strafrechts der Mitgliedstaaten“ (zwölfte Begründungserwägung).

19 — Hervorhebung hinzugefügt.

45. Die Verordnung soll somit auch unter dem Gesichtspunkt der Verjährung die verwaltungsrechtlichen Maßnahmen und Sanktionen regeln, die die zuständigen Behörden bei Verhaltensweisen erlassen, die die finanziellen Interessen der Gemeinschaften beeinträchtigen. Wenn jedoch nach dem nationalen Strafrecht diese Unregelmäßigkeiten auch Straftaten darstellen, so ist für die Bestimmung der Fristen, innerhalb deren diese verfolgt werden müssen, ausschließlich die einschlägige Regelung der Mitgliedstaaten heranzuziehen, die, wie soeben ausgeführt, von der in Rede stehenden Verordnung unberührt bleibt.

46. Meines Erachtens ist jedoch auch die These der Kommission abzulehnen, dass die fragliche Verjährungsfrist nur die Handlungen betreffe, mit denen eine verwaltungsrechtliche Sanktion im Sinne des Artikels 5 verhängt werde, und nicht auch den Entzug eines rechtswidrig erlangten Vorteils im Sinne des Artikels 4 der Verordnung Nr. 2988/95.

47. Insoweit erinnere ich daran, dass Artikel 3 Absatz 1 der vorgenannten Verordnung eine Verfolgungsverjährungsfrist festlegt, die „ab Begehung der Unregelmäßigkeit" zu laufen beginnt. Ferner weise ich darauf hin, dass nach Artikel 1 Absatz 2 der Begriff der Unregelmäßigkeit „jede[n] Verstoß gegen eine Gemeinschaftsbestimmung als Folge einer Handlung oder Unterlassung eines Wirtschaftsteilnehmers [umfasst], die einen Schaden für den Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaften oder die Haushalte, die von den Gemeinschaften verwaltet werden, bewirkt hat bzw. haben würde, sei es durch die Verminderung oder den Ausfall von Eigenmitteleinnahmen, die direkt für Rechnung der Gemeinschaften erhoben werden, sei es durch eine ungerechtfertigte Ausgabe".

48. Wie das Gericht erster Instanz im Urteil Peix bereits ausgeführt hat, ist „[m]angels gegenteiliger Anhaltspunkte . . . davon auszugehen, dass der in Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2988/95 definierte Begriff der Unregelmäßigkeit unter Berücksichtigung der weiten Bedeutung, die ihm in Artikel 1 dieser Verordnung verliehen wurde, ebenso die absichtlich oder fahrlässig begangenen Unregelmäßigkeiten, die nach Artikel 5 dieser Verordnung zu einer verwaltungsrechtlichen Sanktion führen können, wie auch die Unregelmäßigkeiten erfasst, bei denen nur der Erlass einer verwaltungsrechtlichen Maßnahme nach Artikel 4 der Verordnung gerechtfertigt ist" [20]. Folglich ist, wie das Gericht erster Instanz festgestellt hat, Artikel 3 dieser Verordnung jedenfalls unabhängig davon anwendbar, ob die von der zuständigen Behörde erlassene Handlung als „verwaltungsrechtliche Sanktion" im engeren Sinne oder als „Maßnahme" zu qualifizieren ist.

49. Wie die österreichische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs zutreffend bemerkt haben, entspricht diese Auffassung dem Ziel der Verordnung

20 — Urteil des Gerichts vom 13. März 2003 in der Rechtssache T-125/01 (Peix/Kommission, Slg. 2003, II-865, Randnr. 79).

Nr. 2988/95, für verwaltungsrechtliche Maßnahmen und Sanktionen eine „Rahmenregelung" aufzustellen, die es ermöglicht, „in allen Bereichen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften [wirksam] zu bekämpfen" (Artikel 1 sowie dritte und vierte Begründungserwägung). Nach dieser Auslegung ist nämlich in allen Bereichen eine allgemeine Vierjahresfrist für die Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beträge vorgesehen. Folgte man dagegen der These der Kommission, würde in Bereichen, in denen keine besondere Verjährungsfrist vorgesehen ist, der Schutz des Gemeinschaftsinteresses an der Rückforderung dieser Beträge in das Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten gestellt, die, wie im vorliegenden Fall, auch kürzere Fristen vorsehen könnten.

50. Die Kommission hält dem trotzdem noch entgegen, dass die vorgeschlagene Auslegung nicht dem Umstand Rechnung trage, dass nach der fraglichen Vorschrift die Verjährungsfrist ab dem Tag zu laufen beginne, an dem die Unregelmäßigkeit begangen worden sei, statt ab dem genauer bestimmten Tag, an dem der Wirtschaftsteilnehmer den Zuschuss erhalten habe.

51. Dieser Einwand scheint mir jedoch irrelevant zu sein, da Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2988/95 es bei näherer Betrachtung ermöglicht, den Dies a quo der Verjährung auch bei der Rückforderung eines zu Unrecht gezahlten Betrages zu bestimmen. Dieser stimmt in diesem Fall tatsächlich, wie sich aus der Definition der Unregelmäßigkeit in Artikel 1 Absatz 2 dieser Verordnung schließen lässt, mit dem Tag überein, an dem der Wirtschaftsteilnehmer die Handlung oder Unterlassung begeht, aufgrund deren der Betrag als zu Unrecht erhalten anzusehen ist und die deshalb die finanziellen Interessen der Gemeinschaften beeinträchtigt.

52. Dieser Auslegung scheint schließlich auch nicht der Umstand entgegenzustehen, dass Artikel 3 der Verordnung Nr. 2988/95 in Absatz 1 eine *Verfolgungs*verjährungsfrist und in Absatz 2 eine Verjährungsfrist für die Vollstreckung der *Sanktionen* vorsieht. Ich habe im Gegenteil den Eindruck, dass die Verwendung eines gegenüber dem Begriff „Sanktionen" weiteren und allgemeineren Ausdrucks in Absatz 1 bestätigt, dass dieser auf eine Kategorie von Handlungen Anwendung findet, die weiter ist als diejenige, um die es in Absatz 2 geht. Die Verjährungsfrist in Artikel 3 Absatz 1 gilt somit nicht nur für die „Sanktionen" im eigentlichen Sinne, sondern allgemeiner für alle Handlungen, die nach der Verordnung erlassen werden können, um die Verhaltensweisen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu verfolgen.

53. Aus den oben dargelegten Gründen bin ich daher der Ansicht, dass die Verjährungsfrist des Artikels 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2988/95 auf einen Bescheid wie den des Zollamts Salzburg anwendbar ist.

54. Nach diesen Vorbemerkungen kann ich nunmehr zur Prüfung der beiden Fragen übergehen, die dem Gerichtshof hinsichtlich der unmittelbaren Anwendbarkeit dieser Vorschrift und des Begriffes der Handlung, die die darin vorgesehene Verjährung unterbricht, vorgelegt worden sind.

2. Zur unmittelbaren Anwendbarkeit des Artikels 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2988/95

Vorbringen der Beteiligten

55. Handlbauer ist der Meinung, dass die Verordnung Nr. 2988/95 auf die Wirtschaftsteilnehmer nicht unmittelbar anwendbar sei. Mit dieser wurde nämlich nur „ein allen Bereichen der Gemeinschaftspolitik gemeinsamer rechtlicher Rahmen" festgelegt, den die Gemeinschaftsorgane und die Mitgliedstaaten beim Erlass neuer sektorbezogener Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu beachten hätten.

56. Artikel 3 Absatz 1 sei somit eine Vorschrift mit Programmcharakter, die keine unmittelbare Wirkung habe. Als solche könne sie nicht den nationalen und gemeinschaftlichen Vorschriften vorgehen, die es bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 2988/95 gegeben habe. Im vorliegenden Fall sei daher nicht die unterbrechungsfähige Vierjahresfrist des Artikels 3 Absatz 1 anwendbar, sondern die Dreijahresfrist, die sich aus der Verweisung in § 1 Abs. 5 AEG auf § 74 Abs. 2 ZollR-DG und auf Artikel 221 Absatz 3 des Zollkodex der Gemeinschaften ergebe.

57. Dieses Ergebnis werde durch die Verjährungsvorschrift bestätigt, die unlängst durch die Verordnung Nr. 800/99 für den Bereich der Ausfuhrerstattungen eingeführt worden sei. Auch diese Verordnung sehe nämlich in Artikel 52 Absatz 4 eine vierjährige Verjährungsfrist vor. Wäre die entsprechende Vierjahresfrist der Verordnung Nr. 2988/95 unmittelbar anwendbar, wäre die Einführung der neuen Vorschrift überflüssig und ergäbe keinen Sinn.

58. Die Schlussfolgerungen der österreichischen Regierung und der Kommission gehen in die entgegengesetzte Richtung. Nach ihrer Auffassung gilt die Verordnung Nr. 2988/95 nämlich als solche „unmittelbar in jedem Mitgliedstaat" (Artikel 249 Absatz 2 EG und Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung Nr. 2988/95). Folglich gingen die darin vorgesehenen Verjährungsvorschriften entgegenstehenden nationalen Vorschriften vor.

59. Die österreichische Regierung und die Kommission weisen insoweit darauf hin, dass Artikel 3 Absatz 1 der erwähnten Verordnung den Gemeinschaftsorganen die Befugnis vorbehalte, in sektorbezogenen Regelungen Verjährungsfristen vorzusehen, die kürzer als vier Jahre seien. Dagegen könnten die Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Absatz 3 lediglich längere Fristen festlegen. Aus diesem Grund kann nach Ansicht der öster-

reichischen Regierung die im Zollrecht geltende Dreijahresfrist, auf die das AEG für Ausfuhrerstattungen verweise, im vorliegenden Fall keine Anwendung finden.

Beurteilung

60. Zunächst weise ich darauf hin, dass die Verordnung nach Artikel 249 Absatz 2 EG bekanntlich „allgemeine Geltung" hat und „unmittelbar in jedem Mitgliedstaat" gilt. Sie entfaltet aufgrund ihrer Rechtsnatur und Funktion im System der gemeinschaftlichen Rechtsquellen somit „im Allgemeinen . . . unmittelbare Wirkung in den nationalen Rechtsordnungen . . ., ohne dass die nationalen Behörden Durchführungsmaßnahmen ergreifen müssten" [21].

61. Der Gerichtshof erkennt in Ausnahmefällen zwar an, dass „es vorkommen [kann], dass manche Bestimmungen einer Verordnung zu ihrer Durchführung des Erlasses von Durchführungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten bedürfen" [22]. Dies scheint mir jedoch bei Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2988/95 nicht der Fall zu sein. Die Anwendung der darin vorgesehenen vierjährigen Verjährungsfrist lässt den Mitgliedstaaten nämlich keinen Ermessensspielraum und setzt somit nicht voraus, dass sie Durchführungsmaßnahmen erlassen.

62. Unbeachtlich ist ferner der Umstand, dass die Verordnung die Möglichkeit zulässt, in den sektorbezogenen Gemeinschaftsregelungen kürzere Verjährungsfristen, die jedoch nicht *kürzer* als drei Jahre sein dürfen (Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 letzter Satz), und in den nationalen Regelungen Fristen vorzusehen, die *länger* als vier Jahre sind (Artikel 3 Absatz 3). Wird von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, sind selbstverständlich die nationalen oder gemeinschaftlichen Sonderregelungen anzuwenden; in allen anderen Fällen ist die in Rede stehende Vorschrift für sich genommen hinreichend klar und bestimmt, um von den nationalen Behörden unmittelbar bei der Prüfung angewandt zu werden, ob die zur Verfolgung einer Unregelmäßigkeit ergriffenen Maßnahmen oder Sanktionen rechtzeitig erlassen wurden.

63. Folglich dürfen nationale Vorschriften wie § 1 Abs. 5 AEG (und die Vorschriften, auf die darin verwiesen wird), die eine Verjährungsfrist vorsehen, die *kürzer* als vier Jahre ist, und somit der erwähnten Verordnung zuwiderlaufen, nicht angewandt werden, und zwar selbst dann nicht, wenn es sie bereits vor der Verordnung gab.

64. Meines Erachtens kann demnach kein Zweifel bestehen, dass alle nationalen Behörden einschließlich der Zollbehörden die vorgenannte Vierjahresfrist in allen Bereichen des Gemeinschaftsrechts einschließlich

21 — Urteil des Gerichtshofes vom 11. Januar 2001 in der Rechtssache C-403/98 (Azienda Agricola Monte Arcosu, Slg. 2001, I-103, Randnr. 26). Siehe auch Urteil vom 17. Mai 1972 in der Rechtssache 93/71 (Leonesio, Slg. 1972, 287, Randnr. 5).

22 — Urteil Azienda Agricola Monte Arcosu, Randnr. 26.

des hier relevanten Bereichs der Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu beachten haben.

65. Die Verordnung Nr. 2988/95 führt nämlich nach Artikel 1 Absatz 1 eine „Rahmenregelung" ein, die gerade zu dem Zweck erlassen wurde, *„in allen Bereichen* Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaften zu bekämpfen" [23] (dritte Begründungserwägung). Sie muss daher in allen Bereichen der Gemeinschaftspolitik angewandt werden. Ihre allgemeine Anwendung tritt nur dann zurück, wenn es in einem bestimmten Bereich eine Sonderregelung gibt, die in den nach der Verordnung zulässigen Grenzen die Modalitäten des Schutzes der vorgenannten Interessen den spezifischen Erfordernissen des geregelten Bereichs anpasst, also eine sektorbezogene Gemeinschaftsregelung, die eine kürzere Frist festlegt, oder eine innerstaatliche Regelung, die eine längere Frist vorsieht.

66. Im Zeitpunkt der im Ausgangsverfahren maßgeblichen Ereignisse gab es im Bereich der Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen keine Sondervorschrift für die Verjährung der Rückzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge. Erst später führte Artikel 52 Absatz 4 Unterabsatz 1 Buchstabe b der Verordnung Nr. 800/99 eine Verjährungsfrist ein, die jedoch, wie sich gezeigt hat, im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist.

23 — Hervorhebung hinzugefügt.

67. Entgegen der offenbar von Handlbauer vertretenen Ansicht führt diese Vorschrift nicht den angeblich nicht unmittelbar anwendbaren Artikel 3 der Verordnung Nr. 2988/95 durch. Sie enthält vielmehr für den betreffenden Bereich eine Sonderregelung für die Verjährung, die als solche gewiss der allgemeinen Regelung vorgeht, jedoch nur für die Fälle, auf die sie Ratione temporis anwendbar ist.

68. Im Ergebnis bin ich daher der Auffassung, dass Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2988/95 in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar ist. Insbesondere ist die darin vorgesehene vierjährige Verjährungsfrist von den nationalen Behörden einschließlich der Zollbehörden in allen Bereichen der Gemeinschaftspolitik unmittelbar anzuwenden, sofern nicht eine sektorbezogene Gemeinschaftsregelung eine kürzere Frist (die jedoch nicht kürzer als drei Jahre sein darf) oder eine innerstaatliche Regelung eine längere Frist vorsieht.

3. Zum Begriff der verjährungsunterbrechenden Handlung

69. Mit der zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht vom Gerichtshof wissen, ob die Ankündigung der Prüfung, um die es im Ausgangsverfahren geht, eine Ermitt-

lungs- oder Verfolgungshandlung ist, die die Verjährung im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 2988/95 unterbricht.

70. In dieser Hinsicht ist zunächst kurz daran erinnern, dass die Verordnung Nr. 4045/89 die Mitgliedstaaten verpflichtet, Programme zur stichprobenartigen Prüfung derjenigen Unternehmen zu erstellen und jährlich durchzuführen, deren Geschäfte in das Finanzierungssystem des EAGFL, Abteilung Garantie, fallen. Nach Artikel 2 der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten die zu prüfenden Unternehmen unter Berücksichtigung ihrer Bedeutung im Rahmen des Finanzierungssystems des EAGFL sowie bestimmter Risikofaktoren auswählen.

71. Unter den Kriterien für die Vorbereitung ihrer eigenen Prüfungspläne haben die österreichischen Zollbehörden die Häufigkeit der von den Wirtschaftsteilnehmern begangenen Unregelmäßigkeiten besonders berücksichtigt. In Anwendung dieses Kriteriums haben sie beschlossen, Handlbauer in die Liste der Unternehmen aufzunehmen, bei denen die Ausfuhren des Jahres 1996 zu überprüfen seien, da bei Handlbauer bereits bei den im Vorjahr durchgeführten Geschäften einige Unregelmäßigkeiten aufgetreten waren. Am 20. Dezember 1999 sandten diese Behörden Handlbauer daher eine Mitteilung, mit der sie sie davon unterrichteten, dass alle Ausfuhren überprüft würden, die sie 1996 im Rahmen der Marktorganisationen für Rind- und für Schweinefleisch durchgeführt habe.

72. Dies vorausgeschickt erinnere ich daran, dass Handlbauer die in Rede stehende Frage verneint. Sie macht insbesondere geltend, dass die Verjährung ausschließlich durch Handlungen unterbrochen werden könne, die die zuständigen Behörden im Hinblick auf eine bestimmte Unregelmäßigkeit erließen. Eine solche Wirkung hätten aber weder die Ankündigung noch die Durchführung einer Prüfung, die nach der Verordnung Nr. 4045/89 beschlossen worden sei und allgemein die Ausfuhren betreffe, die ein Wirtschaftsteilnehmer in einem bestimmten Zeitraum durchgeführt habe.

73. Die österreichische Regierung äußert sich nicht dazu, ob die an Handlbauer gesandte Mitteilung geeignet ist, die Verjährung zu unterbrechen. Sie weist stattdessen darauf hin, dass die Verjährung im vorliegenden Fall jedenfalls durch die Durchführung der Prüfung bei Handlbauer unterbrochen worden sei. Es sei somit unbeachtlich, dass das Unternehmen aufgrund einer Risikoanalyse nach der Verordnung Nr. 4045/89 ausgewählt worden sei. Entscheidend sei vielmehr, dass die Prüfung dem betroffenen Unternehmen angekündigt und von der zuständigen Behörde durchgeführt worden sei.

74. Die Kommission vertritt dagegen die Ansicht, dass bereits die Ankündigung der nach der Verordnung Nr. 4045/89 beschlossenen Prüfung eine verjährungsunterbrechende Handlung darstelle. Insbesondere habe nach Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 3

der Verordnung Nr. 2988/95 jede Ermittlungshandlung der zuständigen Behörde, die der betroffenen Person mitgeteilt worden sei, diese Wirkung. Diese Vorschrift verlange dagegen nicht, dass die Ermittlungshandlung eine bestimmte Unregelmäßigkeit betreffe. Im Übrigen lasse sich *vor* dem Zeitpunkt der Ankündigung der Prüfung nie ein Zusammenhang mit einer bestimmten Unregelmäßigkeit herstellen, sondern dieser zeige sich immer erst *nach* Durchführung dieser Prüfung.

75. Die von der Kommission vertretene Auslegung überzeugt mich nicht.

76. Insbesondere kann ich nicht die Ansicht teilen, dass eine Mitteilung wie die Handlbauer übermittelte, obwohl sie keine Handlung zur Verfolgung der Unregelmäßigkeit sei, dennoch eine „Ermittlungshandlung" darstelle, die geeignet sei, die Verjährung im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 2988/95 zu unterbrechen.

77. Mir erscheint es nämlich zumindest zweifelhaft, ob eine Handlung, die lediglich allgemein die Durchführung einer Prüfung aller Geschäfte ankündigt, die im Laufe eines Jahres im Rahmen mehrerer Marktorganisationen durchgeführt wurden, *für sich genommen* als Ermittlungshandlung angesehen werden kann.

78. Die Zweifel erscheinen mir vor allem aufgrund des Artikels 3 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 2988/95 selbst berechtigt, der verlangt, dass die unterbrechende Handlung in dem Sinne punktuell und präzise ist, dass sie sich auf eine *konkrete Unregelmäßigkeit* bezieht. Entgegen der Auffassung der Kommission macht Handlbauer meines Erachtens zu Recht geltend, dass der Wortlaut dieser Vorschrift dafür spricht, dass die Verjährung nur dann unterbrochen werden kann, wenn sich die ermittelnde oder auf die Verfolgung der Unregelmäßigkeit gerichtete Handlung, die dem Betroffenen mitgeteilt wurde, auf eine oder mehrere *bestimmte Unregelmäßigkeiten* bezieht.

79. Dafür sprechen zudem fast alle Sprachfassungen der fraglichen Vorschrift, aus denen klar hervorgeht, dass die verjährungsunterbrechende Handlung darauf gerichtet sein muss, *„l'irregolarità"* [die Unregelmäßigkeit] festzustellen oder zu verfolgen. Auch die Ermittlungshandlung kann sich somit nicht auf unbestimmte Unregelmäßigkeiten beziehen, sondern muss eine konkrete Unregelmäßigkeit betreffen [24].

24 — Diese Auslegung ergibt sich aus den meisten Sprachfassungen des Artikels 3 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 2988/95, allerdings lässt sie sich der italienischen und der deutschen Fassung dieser Vorschrift nicht klar entnehmen. In diesem Sinne besonders klar sind die französische, die englische und die spanische Fassung der Vorschrift, die wie folgt lauten: „acte ... visant à l'instruction ou à la poursuite *de l'irregularité*" (Hervorhebung hinzugefügt); „act ... relating to investigation or legal proceedings *concerning the irregularity*" (Hervorhebung hinzugefügt); „acto ... destinado a instruir *la irregularidad* o a ejecutar la acción *contra la misma*" (Hervorhebung hinzugefügt). Siehe in diesem Sinne auch die finnische, die griechische, die hollandische und die schwedische Fassung.

80. Eine weitere Bestätigung dieser Auslegung scheint sich aus Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 in Verbindung mit Unterabsatz 3 zu ergeben. Unterabsatz 1 sieht nämlich vor, dass die Verjährungsfrist „vier Jahre ab Begehung *der Unregelmäßigkeit* nach Artikel 1 Absatz 1 [beträgt]". Unterabsatz 3 sieht sodann vor, dass diese Frist durch eine Handlung unterbrochen wird, die darauf gerichtet ist, *„l'irregolarità"* [25] [die Unregelmäßigkeit] festzustellen oder zu verfolgen.

81. Meines Erachtens hat der Gemeinschaftsgesetzgeber dadurch, dass er den Ausdruck „l'irregolarità" (d. h. im Singular und mit dem bestimmten Artikel) verwendet hat, um sowohl den Dies a quo der Verjährung festzulegen als auch den Begriff der verjährungsunterbrechenden Handlung zu definieren, hervorheben wollen, dass die von der zuständigen Behörde erlassene Handlung, wenn sie darauf gerichtet ist, *allgemeine Unregelmäßigkeiten* festzustellen oder zu verfolgen, nicht geeignet ist, die Verjährung zu unterbrechen. Daraus folgt, dass die fragliche Handlung keine allgemeine Ankündigung von Prüfungen sein kann, die sich ihrem Wesen nach in unbestimmter Weise auf eine Gesamtheit etwaiger Unregelmäßigkeiten bezieht; vielmehr bedarf es einer Handlung, die sich dadurch auszeichnet, dass sie *diese konkrete Unregelmäßigkeit* feststellen oder verfolgen soll. Ob diese mit der Ankündigung der Prüfung identisch ist oder im Verlauf oder bei Abschluss dieser Prüfung erlassen wird, ist unbeachtlich, was zählt, ist, dass daraus klar hervorgeht, dass diese Behörde die Rechtmäßigkeit *dieses bestimmten Verhaltens* bezweifelt.

82. Bei jeder anderen Auslegung bestünde meines Erachtens überdies die Gefahr, dass sie der jeder Verjährungsfrist immanenten „Aufgabe, die Rechtssicherheit zu gewährleisten", widerspräche [26].

83. Ich bin der Meinung, dass dieser Aufgabe eine Verjährung nicht gerecht wird, die durch eine Verwaltungshandlung unterbrochen werden kann, die sich wie die an Handlbauer gesandte Mitteilung unterschiedslos auf mehrere Geschäfte bezieht, die ein Einzelner in einem relativ langen Zeitraum durchgeführt hat. Eine solche Handlung würde nämlich für weitere vier Jahre alle einzelnen in diesem Zeitraum durchgeführten Geschäfte in Frage stellen; sie würde offensichtlich große Nachteile für die Wirtschaftsteilnehmer mit sich bringen, denen es besonders erschwert würde, die Tätigkeiten zu planen, für die es Gemeinschaftszuschüsse gibt, d. h. gerade die Tätigkeiten, die durch die Gewährung dieser Zuschüsse erleichtert werden sollen.

25 — Hervorhebungen hinzugefügt.

26 — Urteil des Gerichtshofes vom 15. Juli 1970 in der Rechtssache 41/69 (ACF Chemiefarma/Kommission, Slg. 1970, 661, Randnr. 19); Urteile des Gerichts vom 17. Oktober 1991 in der Rechtssache T-26/89 (De Compte/Parlament, Slg. 1991, II-781, Randnr. 68), vom 15. September 1998 in den Rechtssachen T-126/96 und T-127/96 (BFM und EFIM/Kommission, Slg. 1998, II-3437, Randnr. 67), Peix/Kommission, Randnr. 74, und vom 17. September 2003 in der Rechtssache T-137/01 (Neuss/Kommission, Slg. 2003, II-3103, Randnr. 123).

84. Nach der von mir hier vertretenen Ansicht würden die Einzelnen dagegen in die Lage versetzt, vorauszusehen, welche der in einem bestimmten Zeitraum durchgeführten Geschäfte als endgültig betrachtet werden und welche, nachdem sie als mögliche Unregelmäßigkeiten *konkret individualisiert* wurden, Gegenstand einer Rückforderung oder einer Sanktion der Verwaltung sein können. Die mit dem Lauf einer neuen Verjährungsfrist verbundene Unsicherheit würde so auf bestimmte Einzelgeschäfte beschränkt.

85. Diese Lösung scheint mir keine übermäßige Belastung der zuständigen Behörde mit sich zu bringen. Von der Verwaltung wird nämlich nicht verlangt, die Unregelmäßigkeit *festzustellen*, um eine neue Verjährungsfrist in Lauf zu setzen. Es genügt, dass sie in der Mitteilung an den Betroffenen die Unregelmäßigkeit konkret bezeichnet, d. h. dem Wirtschaftsteilnehmer mitteilt, dass sie bezweifelt, dass ein bestimmtes Verhalten von ihm rechtmäßig war.

86. Im vorliegenden Fall bezog sich die an Handlbauer gesandte Ankündigung der nach der Verordnung Nr. 4045/89 beschlossenen Prüfung unterschiedslos auf alle Ausfuhren, die sie 1996 im Rahmen der Marktorganisationen für Rind- und für Schweinefleisch durchgeführt hatte. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist sie als solche meines Erachtens nicht geeignet, die Verjährungsfrist für die Rückforderung der am 24. September 1996 gewährten Erstattung zu unterbrechen.

87. Gleichwohl muss ich darauf hinweisen, dass laut dem Vorlagebeschluss im Verlauf der am 20. Dezember 1999 angekündigten und dann „im Jahr 2000 durchgeführten . . . Prüfung . . . festgestellt [wurde], dass*bei zahlreichen* Fleischexporten der geforderte Ursprung der Ware in der Gemeinschaft nicht nachgewiesen werden kann“ [27]. Es verhält sich somit offenbar so, dass auf die Ankündigung hin die Prüfung durchgeführt wurde und dass im Rahmen dieser Prüfung Handlbauer zahlreiche *bestimmte Unregelmäßigkeiten* zumindest vorgeworfen wurden, darunter jene, die Gegenstand dieses Verfahrens ist.

88. Auch wenn die fragliche Ankündigung die Verjährungsfrist für die Rückforderung der am 24. September 1996 gewährten Erstattung nicht unterbrechen konnte, kann daher der im Rahmen dieser Prüfung gemachte Vorwurf der Unregelmäßigkeit diese Wirkung gehabt haben. In diesem Zeitpunkt hat die österreichische Behörde nämlich eine Ermittlungshandlung vorgenommen, die sich auch auf *diese bestimmte Unregelmäßigkeit* bezog, die dann Gegenstand des Bescheids vom 20. Januar 2001 wurde. Es ist jedoch Sache des nationalen Gerichts,

27 — Hervorhebung hinzugefügt.

dies zu beurteilen, indem es untersucht, ob die zuständige Behörde im Rahmen der Prüfung oder auch im Anschluss daran Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Gewährung der vorgenannten Ausfuhrerstattung geäußert hat.

89. Aus den dargelegten Gründen schlage ich dem Gerichtshof daher vor, dem Unabhängigen Finanzsenat zu antworten, dass die Verjährungsfrist für die Verfolgung einer bestimmten Unregelmäßigkeit nicht im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 2988/95 durch die Ankündigung einer Prüfung unterbrochen wird, die gemäß der Verordnung Nr. 4045/89 aufgrund des Risikos von Unregelmäßigkeiten und insbesondere in Anbetracht der Häufigkeit von Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft beschlossen wurde, sofern sich diese Ankündigung unterschiedslos auf alle Geschäfte bezieht, die ein Wirtschaftsteilnehmer im Rahmen mehrerer gemeinsamer Marktorganisationen in einem relativ langen Zeitraum durchgeführt hat. Für die Unterbrechung der Verjährung ist es hier erforderlich, dass die dem Betroffenen mitgeteilte Handlung eine oder mehrere bestimmte Unregelmäßigkeiten konkret bezeichnet.

V — Ergebnis

90. Unter Berücksichtigung der oben dargelegten Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, dem Unabhängigen Finanzsenat wie folgt zu antworten:

1. Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2988/95 ist auf einen Bescheid wie den im vorliegenden Fall erlassenen anwendbar, mit dem ein als zu Unrecht gezahlt angesehener Betrag zurückgefordert und eine Sanktion verhängt wird.

2. Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 2988/95 ist in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar. Insbesondere ist die darin vorgesehene vierjährige Verjährungsfrist von den nationalen Behörden einschließlich der Zollbehörden in allen Bereichen der Gemeinschaftspolitik unmittelbar anzuwenden, sofern nicht eine sektorbezogene Gemeinschaftsregelung eine kürzere Frist (die jedoch nicht kürzer als drei Jahre sein darf) oder eine innerstaatliche Regelung eine längere Frist vorsieht.

3. Die Verjährungsfrist für die Verfolgung einer bestimmten Unregelmäßigkeit wird nicht im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Verordnung Nr. 2988/95 durch die Ankündigung einer Prüfung unterbrochen, die gemäß der Verordnung Nr. 4045/89 aufgrund des Risikos von Unregelmäßigkeiten und insbesondere in Anbetracht der Häufigkeit von Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft beschlossen wurde, sofern sich diese Ankündigung unterschiedslos auf alle Geschäfte bezieht, die ein Wirtschaftsteilnehmer im Rahmen mehrerer gemeinsamer Marktorganisationen in einem relativ langen Zeitraum durchgeführt hat. Für die Unterbrechung der Verjährung ist es hier erforderlich, dass die dem Betroffenen mitgeteilte Handlung eine oder mehrere bestimmte Unregelmäßigkeiten konkret bezeichnet.