FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO
fremsat den 15. januar 2004 [1]

1. Ved kendelse af 11. juli 2002 har Berufungssenat I der Region Linz bei der Finanzlandesdirektion für Oberösterreich (første appelinstans i regionen Linz under finansdirektoratet for Oberösterreich, herefter »Berufungssenat I« eller »første appelinstans«) i medfør af artikel 234 EF forelagt Domstolen flere præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser [2]. Kort fortalt har den første appelinstans spurgt, om forordningens artikel 3, stk. 1, er umiddelbart anvendelig i medlemsstaterne, og om den fireårige forældelsesfrist, der er fastsat heri, kan afbrydes med varsling af en kontrol, der finder sted i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 af 21. december 1989 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, og som er begrundet i henholdsvis risikoen for uregelmæssigheder og navnlig hyppigheden af handlinger, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser.

2. De spørgsmål, der er forelagt af Berufungssenat I, er blevet stadfæstet af Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt (Østrig) (herefter »Unabhängiger Finanzsenat« eller »den uafhængige afdeling for skattesager«), der fra 1. januar 2003 fik kompetence til at afgøre tvisten i hovedsagen.

I — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

Forordning (EØF) nr. 3665/87 og senere ændringer

3. Som bekendt er der inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik blevet oprettet fælles markedsordninger, der bl.a. omfatter foranstaltninger vedrørende prisregulering af landbrugsprodukter. Da fællesmarkedspriserne konstant ligger over priserne på verdensmarkedet, er der for at muliggøre eksport af landbrugsprodukter med oprindelse i Fællesskabet blevet indført særlige

1 — Originalsprog: italiensk.
2 — EFT L 312, s. 1.

støtteordninger benævnt »eksportrestitutioner« med det formål at udligne forskellen mellem fællesmarkedspriserne og priserne på verdensmarkedet.

4. På datoen for de omtvistede forhold var gennemførelsesbestemmelserne for eksportrestitutionsordningen for landbrugsprodukter omfattet af Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 [3].

5. Med det formål at forfølge de talrige uregelmæssigheder og svindel med fællesskabsbudgettet, der opstod i forbindelse med gennemførelsen af ovennævnte ordning, fastsætter denne forordnings artikel 11 som ændret ved forordning (EF) nr. 2945/94 [4] en forpligtelse til tilbagebetaling af uretmæssigt oppebårne beløb samt sanktioner, der skal få eksportørerne til at respektere fællesskabsbestemmelserne.

6. Forordning nr. 3665/87 er for nylig blevet ophævet af Kommissionens forordning (EF) nr. 800/1999 [5] efter det tidspunkt, hvor de omtvistede forhold skulle have fundet sted, og gælder derfor ikke i denne sag. Jeg skal her understrege, at denne forordning for så vidt angår tilbagebetaling af uberettiget oppebårne eksportrestitutioner fastsætter en forældelsesfrist på fire år, der løber fra den dag, hvor modtageren har fået meddelelse om den endelige beslutning om restitutionens ydelse [artikel 52, stk. 4, første led, litra b)].

Forordning nr. 4045/89

7. Stadig med det formål at forebygge og afsløre uregelmæssigheder og svindel forpligter Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 af 21. december 1989 [6] medlemsstaterne til at opstille og gennemføre årlige kontrolprogrammer for et udsnit af virksomheder, hvis aktiviteter indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter »EUGFL«), Garantisektionen. Virksomhederne udvælges under hensyntagen til deres finansielle betydning inden for rammerne af ordningen for finansiering gennem EUGFL og andre risikofaktorer (artikel 2).

3 — Forordning om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1).

4 — Kommissionens forordning af 2.12.1994 om ændring af forordning (EØF) nr. 3665/87 for så vidt angår tilbagebetaling af uretmæssigt udbetalte beløb og sanktionsbeløb (EFT L 310, s. 57).

5 — Kommissionens forordning af 15.4.1999 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 102, s. 11), jf. artikel 54.

6 — Forordning om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF (EFT L 388, s. 18).

Forordning nr. 2988/95

»1. Forældelsesfristen for retsforfølgning [7] er fire år fra det tidspunkt, hvor den i artikel 1, stk. 1, omhandlede uregelmæssighed fandt sted. Der kan imidlertid i reglerne for bestemte sektorer fastlægges en kortere frist, som dog ikke kan være mindre end tre år.

8. Selv om der inden for rammerne af adskillige politikker, såsom den fælles landbrugspolitik, allerede fandtes bestemmelser om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og effektiv bekæmpelse af handlinger, der skader dets finansielle interesser på alle områder (tredje og fjerde betragtning), har Rådet udstedt forordning nr. 2988/95, der indeholder »generelle regler for ensartet kontrol og for administrative foranstaltninger og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende fællesskabsretten« (artikel 1, stk. 1).

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

9. Forordningens artikel 1, stk. 2, bestemmer følgende:

Forældelsesfristen for retsforfølgning [8] afbrydes af enhver handling fra den kompetente myndigheds side, som den pågældende gøres bekendt med, og som vedrører undersøgelse eller retsforfølgning af uregelmæssigheden. Efter hver afbrydelse løber forældelsesfristen videre.

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

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

10. Navnlig forordningens artikel 3 er relevant her. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

7 — Denne fodnote gælder udelukkende for den italienske udgave af forslaget til afgørelse.

8 — Denne fodnote gælder udelukkende for den italienske udgave af forslaget til afgørelse.

2. Fristen for fuldbyrdelse af afgørelsen om pålæggelse af den administrative sanktion er tre år. Denne frist regnes fra den dag, da afgørelsen blev endelig.

Afbrydelse og suspension er omfattet af de relevante bestemmelser i national ret.

3. Medlemsstaterne bevarer muligheden for at anvende en længere frist end fristen i henholdsvis stk. 1 og stk. 2.«

B — *Nationale bestemmelser*

11. Det fremgår af sagens akter, at Ausfuhrerstattungsgesetz [9] (den østrigske lov om eksportrestitutioner, herefter »AEG«) ikke udtrykkeligt fastsætter nogen forældelsesfrist for tilbagebetaling af uberettiget oppebårne eksportrestitutioner, men på dette punkt henviser til de gældende bestemmelser på toldområdet (§ 1, stk. 5).

9 — BGBl 1994, s. 660.

12. På dette område fastsætter § 74, stk. 2, i Zollrechts-Durchführungsgesetz [10] (lov om gennemførelse af toldretlige bestemmelser, herefter »ZollR-DG«) for så vidt angår opkrævning af told ved import og eksport en forældelsesfrist på tre år fra afgiftsskyldens opståen [11].

II — De faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

13. Tvisten i hovedsagen er opstået som følge af, at Zollamt Salzburg/Erstattungen (Toldkontoret i Salzburg/Restitutioner, herefter »Zollamt Salzburg«) traf afgørelse om, at Herbert Handlbauer GmbH (herefter »Handlbauer« eller »sagsøgeren i hovedsagen«) skulle tilbagebetale en eksportrestitution, der anses for at være uretmæssigt udbetalt, og af denne årsag pålægge virksomheden en sanktion.

14. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Handlbauer den 3. september 1996 eksporterede et parti på 958 stk. frosset oksekød med en samlet vægt på 19 912,36 kg til Ungarn. Den 24. september 1996 fik virksomheden et eksportrestitutionsforskud på 202 769 ATS. Den garanti, der var stillet som sikkerhed for forskuddet, blev frigivet den 12. december 1996.

10 — BGBl 1994, s. 659, i 1998 13-udgaven af BGBl.

11 — På toldområdet er der ligeledes fastsat en frist på tre år for opkrævning af afgiftsbeløb i artikel 221, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1).

15. Efter tildelingen af denne støtte fik Handlbauer den 20. december 1999 meddelelse om, at Aussen- und Betriebsprüfung/Zoll (Afdelingen for Eksport- og Virksomhedskontrol/Told) ved Hauptzollamt Linz ville gennemføre en kontrol af eksporter foretaget i 1996 inden for markedsordningerne for okse- og svinekød. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Handlbauer var blandt de virksomheder, som skulle kontrolleres i medfør af forordning nr. 4045/89 på grund af flere allerede forekommende uregelmæssigheder i forbindelse med eksporterne i 1995.

16. Ved kontrollerne i 2000 blev det fastslået, at det i adskillige tilfælde ikke kunne godtgøres, at det i 1996 eksporterede kød havde oprindelse i Fællesskabet.

17. Som følge heraf stillede Zollamt Salzburg ved afgørelse af 20. januar 2001 i henhold til § 5 i AEG, sammenholdt med artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 3665/87, over for Handlbauer krav om tilbagebetaling af den tidligere tildelte eksportrestitution. Endvidere pålagde det virksomheden en sanktion på 101 384 ATS i henhold til ovennævnte forordnings artikel 11, stk. 1, litra a).

18. Handlbauer indgav en administrativ klage over denne afgørelse, som imidlertid blev afvist. Den 17. august 2001 anlagde virksomheden sag ved Berufungssenat I med påstand om, at der først var blevet truffet afgørelse om tilbagebetaling af eksportrestitutionen og om den tilsvarende sanktion den 20. januar 2001, dvs. efter udløbet af forældelsesfristen på tre år, som fremgår af § 74, stk. 2, i ZollR-DG og artikel 221, stk. 3, i EF-toldkodeksen.

19. Zollamt Salzburg anførte hertil, at det for så vidt angår tilbagebetaling af eksportrestitutioner er den fireårige forældelsesfrist i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, der finder anvendelse. Endvidere præciserede Zollamt Salzburg, at fristen i henhold til denne bestemmelse, der finder direkte anvendelse, kan afbrydes af kontroller som dem, der blev foretaget hos Handlbauer.

20. Berufungssenat I var i tvivl om fortolkningen af forordning nr. 2988/95 og forelagde derfor i medfør af artikel 234 EF Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Er Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser umiddelbart anvendelig i medlemsstaterne, navnlig inden for området markedsordninger (eksportrestitutioner), i tilfælde af uregelmæssigheder?

a) Kan en medlemsstats toldmyndigheder umiddelbart anvende den nævnte forordnings artikel 3, stk. 1, der fastsætter en forældelsesfrist på fire år for forfølgelse af uregelmæssigheder?

2. Er varsling af en virksomhedskontrol/told over for den pågældende ansvarlige for en virksomhed en undersøgelses- eller retsforfølgningshandling, der afbryder forældelsesfristen på fire år i henhold til den nævnte forordnings artikel 3, stk. 1, når kontrollen finder sted i henhold til forordning (EØF) nr. 4045/89 og er begrundet i henholdsvis den almindeligt bekendte risiko for eller hyppigheden af handlinger, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik?«

III — Retsforhandlinger ved Domstolen

21. I forbindelse med sagens behandling ved Domstolen har sagsøgeren i hovedsagen, Republikken Østrig og Kommissionen indgivet skriftlige indlæg. Efterfølgende har de afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 4. november 2003, hvori også Det Forenede Kongerige deltog.

22. Under sagens behandling er Domstolen blevet oplyst om, at den kompetente retsinstans i hovedsagen nu er Unabhängiger Finanzsenat, som følge af at Abgaben-Rechtsmittel-Reformgesetz [12] (lov om reform af retsmidlerne på det fiskale område, herefter »reformloven«) er trådt i kraft.

23. Under sagens behandling anmodede Domstolen Unabhängiger Finanzsenat om en redegørelse for dens betegnelse som retsinstans efter betydningen i artikel 234 EF og om nærmere oplysninger om de retsregler, der blev indført ved ovennævnte reformlov.

IV — Juridisk analyse

A — *Unabhängiger Finanzsenats betegnelse som retsinstans*

24. Under retsforhandlingerne opstod der som anført tvivl om Unabhängiger Finanzsenats betegnelse som retsinstans og dermed om Domstolens kompetence til at besvare de spørgsmål, den havde fået forelagt. Inden jeg udtaler mig om disse spørgsmål, vil jeg derfor kort undersøge dette problem.

12 — BGBl 2002, s. 97.

25. Tvivlen opstod, fordi Unabhängiger Finanzsenat efterfulgte et organ, der i mange henseender kan sidestilles med de appelkamre, som Domstolen ikke i Schmid-dommen [13] betragtede som retsinstanser i henhold til artikel 234 EF [14].

26. Jeg skal derfor understrege, at den juridiske kompetence på told- og skatteområdet inden oprettelsen af Unabhängiger Finanzsenat i den østrigske retsorden blev udøvet af organer under de regionale Finanzlandesdirektioner benævnt »appelkamre«. Der var tale om to typer af kamre: de kamre, der var omfattet af Bundesabgabenordnung (den østrigske forbundsskattelov, herefter »BAO«), og som havde kompetence i forbindelse med afgørelser på skatteområdet, og de kamre, der var omfattet af ZollR-DG, og som havde kompetence på toldområdet.

27. De appelkamre, der var oprettet i henhold til BAO, havde en tæt, ikke blot organisk, men også funktionel forbindelse til den myndighed, som traf de afgørelser, de skulle bedømme. To af de fem medlemmer af disse kamre stammede således fra skattemyndigheden, og et af disse medlemmer udøvede fortsat sine aktiviteter i denne myndighed og var altså i denne egenskab fortsat underlagt sine hierarkisk overordnedes instrukser. Endvidere påhvilede udpegningen af medlemmer af appelkamrene præsidenten for den regionale Finanzlandesdirektion, retlig aktør og formand for kamrene. Ydermere fandtes der ingen lovbestemmelse, som forhindrede præsidenten i at ændre sammensætningen af kamrene under behandlingen af en klagesag. Endelig kunne præsidenten selv indgive en klage over kamrenes afgørelser.

28. I denne retlige sammenhæng fastslog Domstolen i Schmid-dommen, at der for så vidt angik de appelkamre, der var omfattet af BAO, »er en organisatorisk og funktionel forbindelse mellem et appelkammer og den Finanzlandesdirektion, som har truffet de afgørelser, der anfægtes ved appelkammeret, der er til hinder for, at appelkammeret kan anerkendes som udenforstående i forhold til denne myndighed« [15].

29. Derfor afviste Domstolen, at disse kamre kunne betegnes som retter, da dette udtryk ifølge Domstolen »kun kan forstås som en myndighed, der er udenforstående i forhold til den myndighed, som har truffet den anfægtede afgørelse« [16].

13 — Dom af 30.5.2002 (C-516/99, Sml. I, s. 4573).

14 — Jeg skal her understrege, at »[f]or at bedømme, om det organ, der forelægger en sag, er en ret efter betydningen i traktatens artikel [234 EF] — et spørgsmål, som alene skal afgøres på grundlag af fællesskabsretten — tager Domstolen en hel række forhold i betragtning, nemlig om organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, træffer afgørelse på grundlag af retsregler, samt om det er uafhængigt« (dom af 17.9.1997, sag C-54/96, Dorsch Consult, Sml. I, s. 4961, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis, samt af 21.3.2000, forenede sager C-110/98 — C-147/98, Gabalfrisa m.fl., Sml. I, s. 1577, præmis 33).

15 — Ovennævnte dom, præmis 38.

16 — Sammesteds, præmis 36. Jf. i samme retning dom af 30.3.1993, sag C-24/92, Corbiau, Sml. I, s. 1277, præmis 15, nævnt i Schmid-dommen.

30. I denne sag var der ligeledes rejst tvivl om, hvorvidt det første appelkammer, der er underlagt ZollR-DG, som oprindeligt havde forelagt de præjudicielle spørgsmål, var udenforstående i forhold til myndigheden.

31. Som allerede anført er det organ, der har kompetence til at afgøre tvisten i hovedsagen, efter ikrafttrædelsen af ovennævnte reform (punkt 22) imidlertid ikke længere det første appelkammer, men Unabhängiger Finanzsenat, der er trådt i stedet for, og som har stadfæstet de spørgsmål, som dette kammer allerede havde forelagt Domstolen. Følgelig er det ikke længere nødvendigt at behandle problemerne i tilknytning til appelkammeret; det er derimod nødvendigt i lyset af de ændringer, der blev indført med den seneste reform, at vurdere, om det organ, der har erstattet det, kan betegnes som en ret.

32. Som det imidlertid blev understreget i de forklaringer, der er fremsendt til Domstolen, har den seneste reform netop til formål at ændre de aspekter af det eksisterende system, der i Schmid-dommen foranledigede Domstolen til ikke på disse appelkamre at anvende betegnelsen »ret«.

33. Ved reformloven er den juridiske kompetence på skatte- og toldområdet blevet tildelt et nyt organ (Unabhängiger Finanzsenat), der til forskel fra appelkamrene ikke udgør en del af skattemyndigheden (§ 1 i Bundesgesetz zur Errichtung eines unabhängigen Finanzsenats [17], herefter »oprettelsesloven«).

34. Endvidere kan medlemmerne af kamrene under Unabhängiger Finanzsenat til forskel fra medlemmerne af appelkamrene ikke deltage i denne myndigheds aktiviteter. I henhold til den nye § 85c, stk. 4, i ZollR-DG består de kompetente kamre på toldområdet under det nye organ navnlig af »tre medlemmer på fuld tid«, som i henhold til oprettelsesloven ikke kan udøve nogen form for aktivitet, der kan udgøre en hindring for udøvelsen af deres arbejde, som berører tjenestens væsentlige interesser, eller som på en eller anden måde kan give anledning til tvivl om deres upartiskhed eller deres uafhængighed (§ 5, stk. 1 og 2, i oprettelsesloven).

35. Endelig er Unabhängiger Finanzsenats medlemmer på fuld tid indrømmet tilstrækkelige garantier »mod utilbørlige indgreb eller pres fra den udøvende magt« [18]. De udnævnes nemlig af dette organ for en periode af ubegrænset varighed og kan kun

17 — Lov om oprettelse af en uafhængig afdeling for skattesager, der indeholdes i reformloven.

18 — Jf. ovennævnte Schmid-dom, præmis 41. Jf. ligeledes dom af 4.2.1999, sag C-103/97, Köllensperger og Atzwanger, Sml. I, s. 551, præmis 21.

fratages deres hverv ved en beslutning truffet af plenarforsamlingen for den uafhængige afdeling for skattesager eller af et udvalg nedsat af denne (§ 6, stk. 3, i oprettelsesloven).

36. Henset til disse nyskabelser mener jeg ikke, at de forhold, der foranledigede Domstolen til i Schmid-dommen at betvivle henvisningsorganets juridiske karakter, foreligger i denne sag.

37. Jeg mener derfor, at Unabhängiger Finanzsenat er en ret efter betydningen i artikel 234 EF, og at Domstolen følgelig er kompetent til at besvare de spørgsmål, der er forelagt den, og som jeg nu skal behandle.

B — *Realiteten*

38. Som nævnt har Domstolen i denne sag fået forelagt to spørgsmål, hvorved det nærmere ønskes oplyst, om artikel 3, stk. 1, i denne forordning er umiddelbart anvendelig i medlemsstaterne, og om den deri fastsatte forældelsesfrist kan afbrydes ved varsling af en virksomhedskontrol/told, når kontrollen finder sted i henhold til forordning nr. 4045/89 og er begrundet i risikoen for uregelmæssigheder og navnlig i hyppigheden af handlinger, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser.

1) Indledning: anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95

39. Indledningsvis skal jeg påpege, at de ovenfor opsummerede spørgsmål i henhold til forelæggelseskendelsen tilsyneladende er baseret på den forudsætning, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, der bestemmer, at »[f]orældelsesfristen for retsforfølgning er fire år fra det tidspunkt, hvor den [...] omhandlede uregelmæssighed fandt sted«, gælder alle retsakter af administrativ art, der vedtages af de nationale myndigheder eller fællesskabsmyndighederne, og som har til formål at retsforfølge uregelmæssigheden, uanset om der er tale om rent administrative sanktioner i henhold til artikel 5 eller om foranstaltninger til tilbagekaldelse af den uretmæssigt opnåede fordel i henhold til denne forordnings artikel 4 [19].

19 — Jeg skal understrege, at en »foranstaltning« i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 betragtes som »tilbagekaldelse af den uberettiget opnåede fordel ved forpligtelse til at betale de skyldige beløb eller tilbagebetale de uberettiget oppebårne beløb [eller] ved fuldstændig eller delvis fortabelse af den sikkerhed, der er stillet, enten til støtte for anmodningen om den indrømmede fordel eller ved modtagelsen af et forskud«. Jeg skal endvidere understrege, at artikel 5, stk. 1, i denne forordning opremser de administrative sanktioner, der kan pålægges i tilfælde af forsætlige eller uagtsomme uregelmæssigheder.

40. Da Handlbauer og Kommissionen bestrider denne forudsætning, må der, inden spørgsmålene behandles direkte, foretages en vurdering af, om ovennævnte bestemmelse ligeledes omfatter retsakter såsom Zollamt Salzburgs beslutning, som ikke blot pålægger bøder, men også kræver tilbagebetaling af uberettiget oppebårne beløb.

41. Handlbauer besvarer dette spørgsmål benægtende, idet virksomheden mener, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 udelukkende vedrører strafferetlige sanktioner. Nærmere betegnet fastsætter denne bestemmelse den frist, inden for hvilken foranstaltninger af denne art kan gennemføres for at sanktionere uregelmæssigheder i forhold til fællesskabsretten.

42. Kommissionen besvarer spørgsmålet anderledes, men stadig benægtende: Ifølge Kommissionen finder den pågældende frist derimod anvendelse på administrative retsakter, dog ikke alle, men kun dem, der pålægger en sanktion i medfør af artikel 5 i forordning nr. 2988/95. Den finder altså ikke anvendelse på foranstaltninger såsom tilbagebetaling af en uberettiget opnået økonomisk fordel som omhandlet i forordningens artikel 4, fordi bestemmelserne om forældelsesfrister svarende til disse foranstaltninger ifølge Kommissionen har en anden struktur: I henhold til disse bestemmelser løber fristerne fra datoen for modtagelsen af det uberettigede beløb og ikke som i den pågældende bestemmelse fra det tidspunkt, uregelmæssigheden fandt sted; modsat ovennævnte bestemmelse sondrer de endvidere overhovedet ikke mellem forældelse af retsforfølgelse og forældelse af gennemførelse af sanktionerne.

43. Efter min mening er den påstand, der kan udledes af forelæggelseskendelsen, korrekt, og de øvrige ovenfor nævnte påstande må derfor udelukkes.

44. Dette gælder først og fremmest Handlbauers påstand om, at ovennævnte bestemmelse fastsætter en frist for strafferetlig sanktionering af uregelmæssigheder vedrørende fællesskabsretten. Uden at det er fornødent at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt Fællesskabet har kompetence til at fastsætte forældelsesfrister på det strafferetlige område, skal jeg herved alene bemærke, at forordning nr. 2988/95 foreskriver »generelle regler for ensartet kontrol og for *administrative foranstaltninger og sanktioner*[20] i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende fællesskabsretten« (artikel 1, stk. 1). Endvidere berører »denne forordning [...] ikke anvendelsen af medlemsstaternes strafferet« (12. betragtning).

20 — Min fremhævelse.

45. Ovennævnte forordning skal altså også for så vidt angår forældelse fastsætte de foranstaltninger og sanktioner af administrativ art, som de kompetente myndigheder vedtager i forbindelse med handlinger, der skader Fællesskabets finansielle interesser. Hvis disse uregelmæssigheder i henhold til de nationale strafferetlige bestemmelser også giver anledning til strafbare handlinger, bør man ved fastsættelsen af de frister, inden for hvilke de skal forfølges, altså udelukkende henvise til medlemsstaternes relevante lovgivning, der som anført ovenfor ikke berøres af den pågældende forordning.

46. Kommissionens påstand må dog efter min mening ligeledes forkastes, idet den pågældende forældelsesfrist i henhold til denne påstand udelukkende vedrører retsakter, der pålægger en administrativ sanktion i henhold til artikel 5, og ikke foranstaltninger vedrørende tilbagetrækning af en uberettiget opnået fordel som omhandlet i artikel 4 i forordning nr. 2988/95.

47. Jeg skal her anføre, at artikel 3, stk. 1, i ovennævnte forordning fastsætter en forældelsesfrist for retsforfølgning, der løber »fra det tidspunkt, hvor den [...] omhandlede uregelmæssighed fandt sted«. Jeg skal ligeledes understrege, at begrebet uregelmæssighed i henhold til artikel 1, stk. 2, omfatter »enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift«.

48. Som Retten imidlertid allerede har haft lejlighed til at fastslå i dommen i sagen Peix mod Kommissionen, »[i] mangel af angivelser om det modsatte må det antages, at begrebet uregelmæssighed, således som det er defineret i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95, under henvisning til den vide betydning, begrebet er tillagt i henhold til forordningens artikel 1, omfatter både forsætlige og uagtsomme uregelmæssigheder, der i henhold til forordningens artikel 5 kan medføre en administrativ sanktion, og også uregelmæssigheder, som udelukkende begrunder, at der træffes en administrativ foranstaltning som omhandlet i forordningens artikel 4« [21]. Følgelig finder ovennævnte forordnings artikel 3, som Retten selv fastslår, under alle omstændigheder anvendelse på en uregelmæssighed, uanset om den handling, som den kompetente myndighed vedtager, kan betegnes som en »administrativ sanktion« i ordets egentlige betydning eller som en »foranstaltning«.

49. Som Østrigs og Det Forenede Kongeriges regeringer med rette har anført, er denne løsning i overensstemmelse med formålet med forordning nr. 2988/95 om at fastsætte »generelle regler« for administrative foranstaltninger og sanktioner, der gør det muligt effektivt at bekæmpe »handlinger,

21 — Dom af 13.3.2003, sag T-125/01, Sml. II, s. 865, præmis 79.

der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, på alle områder« (artikel 1 og tredje og fjerde betragtning). Ifølge denne fortolkning er der således på alle områder fastsat en generel frist på fire år for tilbagesøgning af uretmæssigt oppebårne beløb. Accepteres Kommissionens påstand derimod, ville beskyttelsen af Fællesskabets interesser i forbindelse med tilbagesøgning af de pågældende beløb på alle de områder, hvor der ikke findes nogen konkret forældelsesfrist, være underlagt de forskellige medlemsstaters vurdering, og disse kunne endog som i denne sag fastsætte kortere frister.

50. Kommissionen har imidlertid hertil anført, at denne fortolkning afkræftes af den omstændighed, at forældelsesfristen i henhold til den pågældende bestemmelse løber fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden finder sted, og ikke fra det mere præcise tidspunkt, hvor støtten tildeles den økonomiske aktør.

51. Denne indvending forekommer mig dog ikke relevant, idet artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 gør det muligt at fastsætte den dag, forældelsesfristen regnes fra, også i tilfælde af tilbagebetaling af et uretmæssigt oppebåret beløb. Som det kan udledes af definitionen af en uregelmæssighed i forordningens artikel 1, stk. 2, falder den i dette tilfælde i realiteten sammen med den dag, hvor den økonomiske aktør foretager den handling eller undladelse, der gør beløbet uberettiget, og som således skader Fællesskabets finansielle interesser.

52. Endelig ændres denne fortolkning heller ikke af den omstændighed, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 fastsætter en forældelsesfrist for *retsforfølgning*, mens stk. 2 fastsætter en forældelsesfrist for pålæggelse af *sanktioner*. Tværtimod mener jeg, at anvendelsen af et bredere udtryk end »sanktioner« i den første bestemmelse bekræfter, at denne bestemmelse finder anvendelse på en bredere kategori af handlinger end den, der er omfattet af den efterfølgende bestemmelse. Forældelsesfristen i artikel 3, stk. 1, vedrører altså ikke kun »sanktioner« i ordets egentlige betydning, men også mere generelt alle foranstaltninger, der i medfør af forordningen kan iværksættes for at retsforfølge handlinger, der skader Fællesskabets finansielle interesser.

53. Jeg mener derfor, at forældelsesfristen i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 bør finde anvendelse på en afgørelse som den, Zollamt Salzburg har truffet.

54. Når dette er sagt, skal jeg foretage en gennemgang af de to spørgsmål, der er forelagt Domstolen, og som vedrører denne bestemmelses umiddelbare anvendelighed og den afbrydelse af forældelsesfristen, der er omhandlet heri.

2) Er artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 umiddelbart anvendelig?

Parternes indlæg

55. Handlbauer mener ikke, at forordning nr. 2988/95 er umiddelbart anvendelig på de økonomiske aktører. Den opstiller således blot »en rammeordning, der gælder inden for samtlige områder, der er omfattet af fællesskabspolitikkerne«, som fællesskabsinstitutionerne og medlemsstaterne skal respektere, når de vedtager nye sektorbaserede forordninger til beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser.

56. Artikel 3, stk. 1, er altså en programbestemmelse, der ikke har direkte virkning. Den kan som sådan ikke have forrang frem for den nationale lovgivning og fællesskabslovgivning, der allerede eksisterede på tidspunktet for ikrafttrædelsen af forordning nr. 2988/95. I denne sag er det altså ikke den i denne bestemmelse fastsatte frist på fire år med mulighed for afbrydelse, der finder anvendelse, men fristen på tre år, der følger af henvisningen i § 1, stk. 5, i AEG til § 74, stk. 2, i ZollR-DG og artikel 221, stk. 3, i EF-toldkodeksen.

57. Ifølge Handlbauer bekræftes denne konklusion af den forældelsesfrist, der for nylig blev indført på området eksportrestitutioner ved forordning nr. 800/1999. Denne forordning fastsætter nemlig også i artikel 52, stk. 4, en forældelsesfrist på fire år. Handlbauer har anført, at indførelsen af en ny bestemmelse ville have været unødvendig og meningsløs, såfremt den samme frist på fire år, der er opstillet i forordning nr. 2988/95, var umiddelbart anvendelig.

58. Den østrigske regering og Kommissionen når derimod frem til fuldstændig modsatte konklusioner. Efter deres mening gælder forordning nr. 2988/95 »umiddelbart i hver medlemsstat« (artikel 249 EF, andet afsnit, og forordningens artikel 11). Følgelig har bestemmelserne om forældelse heri forrang frem for modstridende nationale bestemmelser.

59. Den østrigske regering og Kommissionen har herved anført, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 udelukkende giver fællesskabsinstitutionerne mulighed for i reglerne for bestemte sektorer at fastsætte en kortere frist end fire år. Omvendt kan medlemsstaterne i henhold til stk. 3 i ovennævnte bestemmelse kun fastsætte længere frister. Den østrigske regering præciserer derfor, at den gældende frist på tre år i

toldlovgivningen og i AEG vedrørende eksportrestitutioner derfor ikke finder anvendelse i denne sag.

Vurdering

60. Jeg skal hertil bemærke, at en forordning som bekendt i henhold til artikel 249 EF, stk. 2, »er almengyldig«, og at den »gælder umiddelbart i hver medlemsstat«. En forordnings karakter og funktion i det fællesskabsretlige retskildesystem betyder, at dens bestemmelser »i almindelighed har umiddelbar virkning i de nationale retsordener, uden at det er nødvendigt for de nationale myndigheder at træffe gennemførelsesforanstaltninger« [22].

61. Ganske vist fastslår Domstolen selv, at visse forordningsbestemmelser i særlige tilfælde »for at kunne blive gennemført [...] kræver gennemførelsesforanstaltninger i medlemsstaterne« [23]. Jeg mener dog ikke, at dette er tilfældet med artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95. Anvendelse af forældelsesfristen på fire år, der er fastsat heri, overlader nemlig intet skøn til medlemsstaterne og indebærer derfor ikke, at de vedtager nogen form for gennemførelsesforanstaltning.

62. Det er irrelevant, at forordningen giver mulighed for, at der i reglerne for bestemte sektorer fastsættes en kortere frist, som dog ikke kan være mindre end tre år (artikel 3, stk. 1, første afsnit, sidste sætning), og at der i de nationale bestemmelser kan anvendes en længere frist end fire år (artikel 3, stk. 3). Hvis denne mulighed udnyttes, er det naturligvis de specifikke fællesskabsbestemmelser eller nationale bestemmelser, der finder anvendelse; i andre tilfælde er den pågældende bestemmelse i sig selv tilstrækkelig klar og præcis til at kunne anvendes umiddelbart af de nationale myndigheder til at kontrollere, om de foranstaltninger eller sanktioner, der er blevet gennemført for at retsforfølge en uregelmæssighed, er blevet vedtaget i tide.

63. Følgelig bør der ses bort fra nationale bestemmelser såsom § 1, stk. 5, i AEG (og de bestemmelser, den henviser til), der fastsætter en forældelsesfrist på *under* fire år, og som altså er i modstrid med ovennævnte forordning, selv om de eksisterede på tidspunktet for forordningens udstedelse.

64. Under disse omstændigheder mener jeg ikke, at der kan herske tvivl om, at alle de nationale myndigheder, herunder toldmyndighederne, skal henholde sig til ovennævnte frist på fire år på alle områder af fællesskabsretten, herunder det område, der er af

22 — Se dom af 17.5.1972, sag 93/71, Leonesio, Sml. 1972, s. 77; org.ref.: Rec. s. 287, præmis 5, og af 11.1.2001, sag C-403/98, Monte Arcosu, Sml. I, s. 103, præmis 26.

23 — Ovennævnte Monte Arcosu-dom, præmis 26.

interesse i denne sag, nemlig eksportrestitutioner for landbrugsprodukter.

65. Ved forordning nr. 2988/95 indføres således i henhold til artikel 1, stk. 1, »generelle regler«, der er blevet vedtaget netop med det formål at »bekæmpe handlinger, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, *på alle områder*[24]« (tredje betragtning). Den bør derfor finde anvendelse på alle områder af fællesskabspolitikkerne. Dens generelle anvendelse ophæves kun, når der på et bestemt område findes en særlig lovgivning, som inden for de rammer, der er fastsat i selve forordningen, tilpasser retningslinjerne for beskyttelse af ovennævnte interesser til de konkrete krav på det regulerede område og dermed fællesskabsregler for en bestemt sektor, der fastsætter en kortere frist, eller en national lovgivning, der fastsætter en længere frist.

66. På tidspunktet for de omtvistede forhold fandtes der imidlertid ikke på området eksportrestitutioner for landbrugsprodukter nogen særlig bestemmelse om forældelse af tilbagebetalingen af uretmæssigt oppebårne beløb. Det var først senere, at der ved artikel 52, stk. 4, første afsnit, litra b), i forordning nr. 800/1999 blev indført en forældelsesfrist, men denne finder, som vi har set, ikke anvendelse i denne sag.

24 — Min fremhævelse.

67. Til forskel fra hvad Handlbauer synes at hævde, transponerer denne bestemmelse ikke den regel, der angiveligt ikke er umiddelbart anvendelig, i artikel 3 i forordning nr. 2988/95. Den foreskriver derimod for den pågældende sektor en særlig forældelsesordning, der som sådan helt sikkert gælder frem for den generelle ordning, men kun i de tilfælde, hvor den finder anvendelse rent tidsmæssigt.

68. Afslutningsvis skal jeg derfor fastslå, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 er umiddelbart anvendelig i medlemsstaterne. Navnlig er den deri fastsatte forældelsesfrist på fire år umiddelbart gældende for de nationale myndigheder, herunder toldmyndighederne, i alle de sektorer, der er omfattet af fællesskabspolitikkerne, medmindre en fællesskabsregel inden for en bestemt sektor fastsætter en kortere frist (som dog ikke kan være under tre år), eller en national lovgivning fastsætter en længere frist.

3) Afbrydelse af forældelsesfristen

69. Ved det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om varsling af den kontrol, der er tale om i denne sag, er en undersøgelses- eller retsforfølgningshandling, der afbryder forældelsesfristen i hen-

hold til artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2988/95.

70. Jeg skal først og fremmest i korte træk understrege, at forordning nr. 4045/89 forpligter medlemsstaterne til at opstille og gennemføre årlige kontrolprogrammer for et udsnit af virksomheder, hvis aktiviteter indgår i ordningen for finansiering gennem EUGFL, Garantisektionen. I medfør af forordningens artikel 2 udvælger medlemsstaterne de virksomheder, der skal kontrolleres, under hensyntagen til virksomhedernes finansielle betydning inden for rammerne af ordningen for finansiering gennem EUGFL og andre forud fastsatte risikofaktorer.

71. Blandt de kriterier, der skal anvendes ved tilrettelæggelse af kontrolplanerne, har de østrigske toldmyndigheder navnlig taget hensyn til hyppigheden af de uregelmæssigheder, som de økonomiske aktører har begået. I henhold til dette kriterium besluttede de at medtage Handlbauer blandt de virksomheder, der skulle underlægges kontrol af eksporten i 1996, da der allerede havde fundet adskillige uregelmæssigheder sted i denne virksomhed for så vidt angik dens eksporttransaktioner året før. Den 20. december 1999 tilsendte de pågældende myndigheder derfor Handlbauer en meddelelse, hvori de informerede virksomheden om, at der ville blive foretaget en kontrol af de eksporter, virksomheden havde foretaget i 1996 inden for rammerne af de fælles markedsordninger for okse- og svinekød.

72. Når dette er sagt, skal jeg understrege, at Handlbauer har besvaret dette spørgsmål benægtende. Virksomheden har navnlig anført, at forældelsesfristen udelukkende kan afbrydes af kontrolforanstaltninger fra de kompetente myndigheder vedrørende en præcist defineret uregelmæssighed. Derimod har hverken varsling eller gennemførelse af en kontrol i henhold til forordning nr. 4045/89, der generelt vedrører alle en aktørs eksporter i en bestemt periode, denne virkning.

73. Den østrigske regering tager ikke stilling til, om varslingen af Handlbauer afbryder forældelsesfristen. Den understreger derimod, at forældelsesfristen i denne sag under alle omstændigheder ville blive afbrudt af gennemførelsen af kontrollen hos Handlbauer. Ifølge den østrigske regering er det irrelevant, at virksomheden blev udvalgt på grundlag af en risikoanalyse udført i henhold til forordning nr. 4045/89. Den omstændighed, at kontrollen blev varslet den pågældende virksomhed og udført af den kompetente myndighed, er afgørende.

74. Kommissionen mener derimod, at varslingen af kontrollen i henhold til forordning nr. 4045/89 allerede er en handling, der afbryder forældelsesfristen. Den har navnlig anført, at enhver handling fra den kompetente myndigheds side, som den pågældende gøres bekendt med, og som vedrører undersøgelse af uregelmæssigheden, i henhold til

artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2988/95 vil have denne virkning. Denne bestemmelse kræver ikke, at undersøgelseshandlingen vedrører en konkret uregelmæssighed. Endvidere tilføjer Kommissionen, at en forbindelse med en konkret uregelmæssighed aldrig kan konstateres på forhånd på datoen for varsling af kontrollen, men altid fremgår efterfølgende, når selve kontrollen er gennemført.

75. Lad mig med det samme sige, at jeg ikke finder Kommissionens fortolkning overbevisende.

76. Jeg kan navnlig ikke tilslutte mig den teori, at en varsling af den type, der blev sendt til Handlbauer, selv om den ikke udgør en handling med henblik på retsforfølgelse af uregelmæssigheden, under alle omstændigheder udgør en »undersøgelseshandling«, der kan afbryde forældelsesfristen i medfør af artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2988/95.

77. Det forekommer mig tvivlsomt, at en handling, der begrænser sig til i generelle vendinger at varsle gennemførelse af en kontrol med alle transaktioner foretaget i løbet af et år inden for rammerne af flere markedsordninger, i sig selv kan anses for en undersøgelseshandling.

78. Tvivlen forekommer mig først og fremmest begrundet i artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2988/95, der kræver, at den handling, der fører til afbrydelse af forældelsesfristen, skal være punktuel og præcis, idet den skal vedrøre en *konkret uregelmæssighed*. Selv om Kommissionen er af en anden mening, mener jeg derfor, at Handlbauer har ret, når virksomheden gør gældende, at formuleringen af denne bestemmelse indebærer, at forældelsesfristen kun kan afbrydes, hvis den undersøgelses- eller retsforfølgningshandling, som den pågældende gøres bekendt med, henviser til en eller flere *konkrete uregelmæssigheder*.

79. Næsten alle sprogudgaverne af den pågældende bestemmelse taler i øvrigt herfor, og det fremgår klart heraf, at den handling, der afbryder forældelsesfristen, skal have til formål at påvise eller retsforfølge *»uregelmæssigheden«*. Selve retsforfølgningshandlingen kan altså ikke henvise til ubestemte uregelmæssigheder, men skal vedrøre en konkret uregelmæssighed [25].

25 — Denne fortolkning fremgår ikke klart af den italienske og den tyske udgave af artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2988/95, men derimod klart af størstedelen af de øvrige sprogudgaver af bestemmelsen. Den franske, den engelske og den spanske udgave af denne bestemmelse er særlig klare på dette punkt og taler om henholdsvis: »acte [...] visant à l'instruction ou à la poursuite de *l'irrégularité*« (min fremhævelse); »act [...] relating to investigation or legal proceedings *concerning the irregularity*« (min fremhævelse); »acto [...] destinado a instruir *la irregularidad* o a ejecutar la acción *contra la misma*« (min fremhævelse). Jf. i denne retning ligeledes den finske, den græske, den nederlandske og den svenske udgave.

80. Denne fortolkning af bestemmelsen bekræftes endvidere ved en kombineret læsning af første og tredje afsnit i artikel 3, stk. 1. I første afsnit bestemmes det således, at forældelsesfristen »er fire år fra det tidspunkt, hvor den i artikel 1, stk. 1, omhandlede *uregelmæssighed* [26] fandt sted«. I tredje afsnit fastslås det dernæst, at denne frist afbrydes af enhver handling, som vedrører undersøgelse eller retsforfølgning af *uregelmæssigheden* [27].

81. Fællesskabslovgiver har ved at anvende udtrykket »uregelmæssigheden« (i ental og med en bestemt artikel) både til at bestemme den dag, forældelsesfristen regnes fra, og til at definere en handling, der afbryder denne, efter min mening imidlertid ønsket at understrege, at når den handling, som den kompetente myndighed foretager, har til formål at påvise eller retsforfølge *ubestemte uregelmæssigheder*, kan den ikke afbryde en forældelsesfrist, der er påbegyndt. Det følger heraf, at den pågældende handling ikke kan være en generel varsling af kontrol, som på grund af dens art henviser generelt til en række mulige uregelmæssigheder; der skal derimod foreligge en foranstaltning, der har karakter af en undersøgelses- eller retsforfølgningshandling i forbindelse med *denne konkrete uregelmæssighed*. Uanset om den falder sammen med varslingen af kontrollen, eller den vedtages i løbet af eller ved afslutningen af denne kontrol, er det vigtigste, at det står klart, at den pågældende myndighed er i tvivl om lovligheden af *denne konkrete handling*.

82. Enhver anden fortolkning vil efter min mening risikere at være i strid med »dens formål, som er at tjene retssikkerheden«, og som er kendetegnende for alle forældelsesfrister [28].

83. Jeg mener derfor ikke, at dette formål opfyldes af en forældelsesfrist, der kan afbrydes af en handling fra administrationens side, der, ligesom den meddelelse, der blev sendt til Handlbauer, vedrører et ubestemt antal transaktioner, som en privatperson har foretaget over en relativt lang periode. Dette skridt ville i en periode på yderligere fire år rejse tvivl om alle de transaktioner, der er foretaget i denne periode, hvilket naturligvis vil medføre alvorlige ulemper for de erhvervsdrivende, for hvem planlægningen af aktiviteter, der modtager fællesskabsstøtte, dvs. netop de aktiviteter, der skulle blive lettere med tildelingen af denne støtte, ville blive overordentlig kompleks.

26 — Min fremhævelse.

27 — Min fremhævelse.

28 — Jf. dom af 15.7.1970, sag 41/69, ACF Chemiefarma mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 107; org.ref.: Rec. s. 661, præmis 19, samt Rettens dom af 17.10.1991, sag T-26/89, De Compte mod Parlamentet, Sml. II, s. 781, præmis 68, af 15.9.1998, forenede sager T-126/96 og T-127/96, BFM og EFIM mod Kommissionen, Sml. II, s. 3437, præmis 67, ovennævnte dom i sagen Peix mod Kommissionen, præmis 74, og dom af 17.9.2003, sag T-137/01, Neuss mod Kommissionen, Sml. II, s. 3103, præmis 123.

84. Med den hypotese, som jeg foreslår her, får privatpersoner derimod mulighed for at forudse, hvilke af de transaktioner, der er foretaget i løbet af en bestemt periode, der kan betragtes som definitive, og hvilke der, efter at være blevet *specifikt udpeget* som eventuelle uregelmæssigheder, vil kunne danne grundlag for et krav om tilbagebetaling eller en sanktion fra administrationens side. Uvisheden i tilknytning til en forældelsesfrist vil således være begrænset til konkrete transaktioner.

85. I øvrigt mener jeg ikke, at denne løsning pålægger den kompetente myndighed et alt for stort offer. Det kræves således ikke, at administrationen *påviser* uregelmæssigheden, før den kan drage fordel af en ny forældelsesfrist. Det er tilstrækkeligt, at den i meddelelsen til den pågældende specifikt udpeger uregelmæssigheden, dvs. at den over for aktøren udtrykker sin tvivl med hensyn til lovligheden af en bestemt adfærd, som den har bemærket.

86. I dette tilfælde vedrørte varslingen af kontrollen over for Handlbauer, som der var truffet beslutning om i henhold til forordning nr. 4045/89, generelt alle eksporter, som virksomheden havde foretaget i 1996 inden for rammerne af de fælles markedsordninger for okse- og svinekød. I lyset af det anførte kan varslingen efter min mening ikke som sådan afbryde forældelsesfristen for tilbagebetaling af den eksportrestitution, der blev indrømmet den 24. september dette år.

87. Når dette er sagt, skal jeg dog understrege, at det fremgår af forelæggelseskendelsen, at det ved den kontrol, der blev varslet den 20. december 1999, og som efterfølgende »blev gennemført (i 2000), blev [...] konstateret, at det for så vidt angik et *større antal*[29] kødeksporter ikke kunne godtgøres, at varen havde oprindelse i Fællesskabet«. Det forekommer derfor, at det kan udledes, at kontrollen blev gennemført efter varslingen, og at Handlbauer i forbindelse med denne kontrol ikke desto mindre kunne anklages for en lang række *konkrete uregelmæssigheder,* heriblandt den, der er genstand for nærværende tvist.

88. Hvis det er korrekt, at den pågældende varsling ikke kunne afbryde forældelsesfristen for tilbagebetaling af den restitution, der blev tildelt den 24. september 1996, kan denne virkning følgelig være opstået ved den kritik af uregelmæssigheden, der blev fremsat under denne kontrol. På denne dato foretog den østrigske myndighed en undersøgelseshandling også vedrørende *denne konkrete uregelmæssighed,* som dernæst dannede grundlag for beslutningen af 20. januar 2001. Det påhviler imidlertid den nationale ret at foretage denne bedømmelse, hvorved

29 — Min fremhævelse.

den bør efterprøve, om den kompetente myndighed rent faktisk i forbindelse med eller efter gennemførelsen af kontrollen havde givet udtryk for tvivl om lovligheden af tildelingen af ovennævnte eksportrestitution.

89. Henset til det anførte foreslår jeg, at Domstolen svarer Unabhängiger Finanzsenat, at artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 2988/95 skal fortolkes således, at forældelsesfristen for retsforfølgning af en konkret uregelmæssighed ikke afbrydes af varslingen af en kontrol i medfør af forordning nr. 4045/89, som er begrundet i henholdsvis risikoen for uregelmæssigheder og navnlig hyppigheden af handlinger, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, hvis denne varsling generelt vedrører alle de transaktioner, som en erhvervsdrivende har foretaget inden for rammerne af flere markedsordninger under en relativt lang periode. For at forældelsesfristen kan afbrydes, skal den handling, der varsles over for den pågældende person, specifikt vedrøre en eller flere konkrete uregelmæssigheder.

V — Forslag til afgørelse

90. På grundlag af det anførte foreslår jeg derfor, at Domstolen svarer Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt, således:

»1) Artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser finder

anvendelse på en beslutning som den, der er truffet i denne sag, og hvorved der kræves tilbagebetaling af et beløb, der anses for at være uberettiget, og som pålægger en sanktion.

2) Artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser er umiddelbart anvendelig i medlemsstaterne. Navnlig er den deri fastsatte forældelsesfrist på fire år umiddelbart gældende for de nationale myndigheder, herunder toldmyndighederne, i alle de sektorer, der er omfattet af fællesskabspolitikkerne, medmindre en fællesskabsregel inden for en bestemt sektor fastsætter en kortere frist (som dog ikke kan være mindre end tre år), eller en national lovgivning fastsætter en længere frist.

3) Artikel 3, stk. 1, tredje afsnit, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser skal fortolkes således, at forældelsesfristen for retsforfølgning af en konkret uregelmæssighed ikke afbrydes af varslingen af en kontrol i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 af 21. december 1989 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, som er begrundet i henholdsvis risikoen for og navnlig hyppigheden af handlinger, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, hvis denne varsling generelt vedrører alle de transaktioner, som en erhvervsdrivende har foretaget inden for rammerne af flere markedsordninger under en relativt lang periode. For at forældelsesfristen kan afbrydes, skal den handling, der varsles over for den pågældende person, specifikt vedrøre en eller flere konkrete uregelmæssigheder.«