DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

5. maj 2011 *

I de forenede sager C-201/10 og C-202/10,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Finanzgericht Hamburg (Tyskland) ved afgørelser af 12. februar 2010, indgået til Domstolen den 26. april 2010, i sagerne

Ze Fu Fleischhandel GmbH (sag C-201/10),

Vion Trading GmbH (sag C-202/10),

mod

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne K. Schiemann, L. Bay Larsen, C. Toader (refererende dommer) og A. Prechal,

generaladvokat: E. Sharpston
justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. februar 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Ze Fu Fleischhandel GmbH ved Rechtsanwalt D. Ehle

— Vion Trading GmbH ved Rechtsanwälte K. Landry og G. Schwendinger

— Europa-Kommissionen ved G. von Rintelen og M. Vollkommer, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, stk. 1 og 3, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1) og proportionalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet.

2 Anmodningerne er blevet indgivet inden for rammerne af tvister mellem henholdsvis Ze Fu Fleischhandel GmbH og Vion Trading GmbH (herefter »sagsøgerne i hovedsagen«) og Hauptzollamt Hamburg-Jonas (herefter »Hauptzollamt«) vedrørende tilbagebetaling af eksportrestitutioner.

Retsforskrifter

EU-retten

3 I tredje betragtning til forordning nr. 2988/95 anføres: »Det er […] nødvendigt at bekæmpe handlinger, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, på alle områder.«

4 Det fremgår af femte betragtning til forordningen:

»[…] de handlinger, der betragtes som uregelmæssigheder, samt de administrative foranstaltninger og sanktioner i den forbindelse fastsættes i retsreglerne på de enkelte områder i overensstemmelse med denne forordning«.

5 Denne forordnings artikel 1 bestemmer:

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

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

6 I artikel 3, stk. 1 og 3, i forordning nr. 2988/95 er fastsat:

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

Hvad angår vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder regnes forældelsesfristen fra den dag, da uregelmæssigheden er ophørt. […]

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

[…]

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

7 Artikel 4, stk. 1 og 4, i denne forordning bestemmer:

»1. Enhver uregelmæssighed medfører i almindelighed tilbagekaldelse af den uberettiget opnåede fordel:

— ved forpligtelse til at betale de skyldige beløb eller tilbagebetale de uberettiget oppebårne beløb

[…]

4. Foranstaltningerne i denne artikel betragtes ikke som sanktioner.«

Nationale bestemmelser

8 Ifølge Finanzgericht Hamburgs oplysninger fandtes der i Tyskland på tidspunktet for hovedsagens faktiske omstændigheder ingen specifikke bestemmelser, der fastsatte en forældelsesfrist for administrative tvister vedrørende uretmæssigt indrømmede fordele. Imidlertid foretog både den tyske administration og de tyske retter en »analog« anvendelse af den 30-årige forældelsesfrist, som følger af de almindelige retsregler, og som er fastsat i § 195 i den tyske civile lovbog (Bürgerliches Gesetzbuch, herefter »BGB«). Fra 2002 er denne forældelsesfrist i henhold til de almindelige retsregler imidlertid blevet forkortet til tre år.

Tvisterne i hovedsagen og den præjudicielle forelæggelse i de forenede sager C-278/07 – C-280/07

9 Sagsøgerne i hovedsagen lod i 1993 oksekød fortolde med henblik på dets udførsel til Jordan og modtog efter ansøgning forskudsvis eksportrestitution. Efter kontrolundersøgelser, der blev foretaget i begyndelsen af 1998, blev det opdaget, at de omhandlede ladninger i realiteten var blevet viderebefordret til Irak som led i transit eller reeksport.

10 På den baggrund har Hauptzollamt ved afgørelser af 13. oktober 1999 krævet tilbagebetaling af de omhandlede eksportrestitutioner.

11 Sagsøgerne i hovedsagen samt Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb GmbH & Co. har derfor anlagt søgsmål ved Finanzgericht Hamburg til prøvelse af disse afgørelser. Finanzgericht Hamburg har i sin dom af 21. april 2005 givet dem medhold med den begrundelse, at forældelsesreglen som fastsat i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 er til hinder for de omhandlede tilbagebetalinger, eftersom kravet herom blev fremsat mere end fire år efter de omtvistede eksporttransaktioner.

12 Hauptzollamt har ved Bundesfinanzhof iværksat revisionsanke af disse afgørelser, der er afsagt af nævnte Finanzgericht.

13 Idet Bundesfinanzhof bl.a. konstaterede, at de påtalte uregelmæssigheder vedrørte en periode, der lå forud for vedtagelsen af forordning nr. 2988/95, besluttede den at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, der er affattet enslydende i de tre sager C-278/07 – C-280/07:

»1) Skal den i artikel 3, stk. 1, første afsnit, første punktum, i […] forordning […] nr. 2988/95 […] fastsatte forældelsesfrist også anvendes, når en uregelmæssighed er begået eller ophørt, før [nævnte] forordning […] trådte i kraft?

2) Kan den deri fastsatte forældelsesfrist overhovedet finde anvendelse på forvaltningsmæssige foranstaltninger som f.eks. tilbagesøgning som følge af uregelmæssigheder med hensyn til bevilgede eksportrestitutioner?

Såfremt disse spørgsmål besvares bekræftende:

3) Kan en medlemsstat også anvende en længere frist i henhold til artikel 3, stk. 3, i forordning […] nr. 2988/95, når en sådan længere frist var fastsat i medlemsstatens lovgivning, allerede før den nævnte forordning blev udstedt? Kan en sådan længere frist også anvendes, når den ikke var fastsat i en speciel ordning for tilbagesøgning af eksportrestitutioner eller for administrative foranstaltninger i almindelighed, men fulgte af en generel regel i den pågældende medlemsstat, som omfattede alle tilfælde af forældelse, der ikke var omfattet af specielle bestemmelser?«

14 Disse anmodninger om præjudiciel afgørelse førte til Domstolens dom af 29. januar 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb (forenede sager (C-278/07 – C-280/07, Sml. I, s. 457), hvori Domstolen udtalte:

»1) Den i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning […] nr. 2988/95 […] fastsatte forældelsesfrist finder anvendelse på administrative foranstaltninger, såsom tilbagesøgning af en eksportrestitution, der uberettiget er oppebåret af eksportøren på grund af uregelmæssigheder, som sidstnævnte har begået

2) I situationer som dem, der foreligger i hovedsagerne, skal den i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 fastsatte forældelsesfrist

— finde anvendelse på uregelmæssigheder, der er begået inden denne forordnings ikrafttræden

— begynde at løbe fra den dato, på hvilken den omhandlede uregelmæssighed blev begået

3) Længere forældelsesfrister, som medlemsstaterne har mulighed for at fastsætte i henhold til artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95, kan følge af almindelige bestemmelser, der eksisterede før denne forordnings vedtagelse.«

Den senere udvikling i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt i disse sager

15 Ved dom af 7. juli 2009 omstødte Bundesfinanzhof Finanzgericht Hamburgs dom af 21. april 2005 og hjemviste sagerne hertil, idet den fandt, at retten til tilbagebetaling ikke var forældet, for så vidt som BGB's § 195 kunne og skulle finde »analog« anvendelse indtil udgangen af 2001. Finanzgericht Hamburg afviste sagsøgerne i hovedsagens argumentation om, at hvis en forældelsesfrist skal anvendes »analogt«, burde det være den tiårige forældelsesfrist, der finder anvendelse på det skatteretlige område, og ikke den 30-årige forældelsesfrist, der er fastsat i BGB.

16 Hvad angår Bundesfinanzhofs dom har Finanzgericht Hambourg bemærket følgende:

»Bundesfinanzhof har fundet, at BGB's § 195 i den affattelse, der var i kraft indtil udgangen af 2001 (herefter »BGB's § 195 a. v.«), skulle finde analog anvendelse. Derimod har Bundesfinanzhof ikke taget stilling til, om det var uforeneligt med retssikkerhedsprincippet at kræve tilbagesøgning af eksportrestitutionen næsten 30 år efter, at den er tildelt. Hvis det er tilfældet, kunne Bundesfinanzhof nedsætte den lange frist, som er fastsat i den nationale lovgivning, til en passende størrelse i overensstemmelse med forfatningen eller fællesskabsretten ved udøvelsen af sin ekstraordinære judicielle kompetence. Bundesfinanzhof har ikke fundet det nødvendigt at

behandle og endelig afgøre spørgsmålet, om fristen, der er fastsat i BGB's § 195 a. v., ved udøvelsen af en sådan ekstraordinær judiciel kompetence, burde nedsættes, eller om der ved analog anvendelse af denne bestemmelse i det mindste skal fastsættes en kortere frist i henhold til retssikkerhedsprincippet eller princippet om retsfreden for forældelse af tilbagebetaling af en eksportrestitution, der er blevet ydet med urette på grundlag af en uregelmæssighed. En sådan frist kan derfor under alle omstændigheder ikke nedsættes så meget, at anmodningen om tilbagebetaling, der er indgivet af toldmyndighederne, allerede var forældet på det tidspunkt, hvor den omtvistede afgørelse blev vedtaget.«

17 Den forelæggende ret, der herved tilslutter sig generaladvokat Sharpstons opfattelse, der er anført i hendes forslag til afgørelse i sagen Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb, er af den opfattelse, dels at det er uforeneligt med retssikkerhedsprincippet at anvende en forældelsesregel i BGB »analogt« på anmodninger om tilbagebetaling af eksportrestitutioner, dels at anvendelsen af en 30-årig forældelsesfrist i et sådant søgsmål er i strid med proportionalitetsprincippet, for så vidt som sådanne frister ikke er rimelige.

18 Den forelæggende ret er navnlig ikke enig i den fortolkning, som Bundesfinanzhof har anlagt af dommen i sagen Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb, der er afsagt af Domstolen efter anmodning indgivet af Bundesfinanzhof. Bundesfinanzhof har således udledt af denne dom, at Domstolen ved at bevare en »talende tavshed« vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en »analog« anvendelse i søgsmål om tilbagebetaling af eksportrestitutioner, der er modtaget med urette, af en civilretlig bestemmelse, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95, i princippet accepterede en sådan anvendelse og heller ikke havde nogen indvendinger — med hensyn til retssikkerheds- og proportionalitetsprincippet — mod, at en 30-årig forældelsesregel bliver anvendt på denne måde. Finanzgericht er imidlertid for sit vedkommende enig i, at Domstolen ikke havde nogen grund til at undersøge

eller behandle disse aspekter i sin præjudicielle afgørelse, idet Bundesfinanzhof ikke havde forelagt noget spørgsmål, der er klart defineret i den henseende.

19 Den forelæggende ret har ligeledes udtalt følgende:

»I ovennævnte dom af 7. juli 2009 fastslog [Bundesfinanzhof] at den havde en ekstraordinær kompetence, som bemyndigede den — praktisk talt i lighed med en lovgiver — til at nedsætte den 30-årige forældelsesfrist til en passende størrelse som led i domstolenes retsskabende virksomhed. Den præcise varighed af forældelsesfristen, der bør anvendes i Tyskland i overensstemmelse med BGB's § 195 a. v., der anvendes analogt, kendes endnu ikke, da det ikke er muligt at bestemme eller forudse, om — og i givet fald i hvilket omfang — Bundesfinanzhof vil gøre brug af en sådan ekstraordinær kompetence i fremtiden. Det eneste, som denne retspraksis har fastslået, er, at forældelsesfristen, der er fastsat i BGB's § 195 a. v., der anvendes analogt, er mindst 6 år og kan nå op på 30 år i ekstreme tilfælde. I overensstemmelse med denne retspraksis ligger den forældelsesfrist, der anvendes i Tyskland i overensstemmelse med BGB's § 195 a. v., der anvendes analogt, og som i givet fald er ændret som led i domstolenes retsskabende virksomhed, inden for en margen på 24 år.«

20 På den baggrund har Finanzgericht Hamburg besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er en analog anvendelse af forældelsesreglen i den til og med 2001 gældende affattelse af § 195 BGB på krav om tilbagebetaling af eksportrestitution, der er blevet ydet med urette, i strid med det fællesskabsretlige retssikkerhedsprincip?

2) Er anvendelse af den 30-årige forældelsesfrist i § 195 BGB ved tilbagesøgning af eksportrestitution, der er blevet ydet med urette, i strid med det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip?

3) Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende: Er anvendelsen af en længere national forældelsesfrist som omhandlet i artikel 3, stk. 3, i […] forordning […] nr. 2988/95 […], der fastsættes i den konkrete sag som led i domstolenes retsskabende virksomhed på grundlag af en formodet ekstraordinær kompetence, i strid med det fællesskabsretlige retssikkerhedsprincip?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

21 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om retssikkerhedsprincippet i forbindelse med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser som fastsat i forordning nr. 2988/95 er til hinder for, at en »længere« national forældelsesfrist som omhandlet i denne forordnings artikel 3, stk. 3, indebærer en »analog« anvendelse ved tilbagesøgning af eksportrestitution, der er blevet ydet med urette, af en forældelsesfrist, der fremgår af en national bestemmelse i de almindelige retsregler.

22 Indledningsvis bemærkes — som anført af den forelæggende ret — at Domstolen i forbindelse med det tredje præjudicielle spørgsmål i de forenede sager C-278/07 – C-280/07 nærmere bestemt fik forelagt spørgsmålet om, hvorvidt en »længere« national forældelsesfrist som omhandlet i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 kan følge af en general regel i de almindelige retsregler forud for denne forordning. Domstolen er imidlertid ikke udtrykkeligt blevet forelagt spørgsmål vedrørende genstanden for det foreliggende præjudicielle spørgsmål, der vedrører de nærmere regler for anvendelsen en sådan bestemmelse, i det foreliggende tilfælde analog anvendelse af en almindelig retsregel i specifikke søgsmål vedrørende tilbagesøgning af eksportrestitutioner, der er fastsat, ikke af den nationale lovgiver, men ved retspraksis.

23 I situationer som de i hovedsagerne omhandlede, hvor de uregelmæssigheder, der lægges de erhvervsdrivende til last, er blevet begået i 1993 og var omfattet af en national regel om 30-årig forældelse, forældes et søgsmål fra de nationale myndigheders side vedrørende tilbagesøgning af restitutioner, som uberettiget er blevet oppebåret som følge af sådanne uregelmæssigheder, i 1997, når der ikke er foretaget nogen afbrydelseshandling, i henhold til den regel om fireårig forældelse, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95, dog på betingelse af, at den medlemsstat, i hvilken uregelmæssighederne er begået, ikke har benyttet den mulighed, den har i henhold til denne forordnings artikel 3, stk. 3 (jf. dommen i sagen Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., præmis 36 og 38).

24 Med vedtagelsen af forordning nr. 2988/95 og navnlig dens artikel 3, stk. 1, første afsnit, har EU-lovgiver ganske vist tilsigtet at indføre en almindelig forældelsesregel, der finder anvendelse på dette område, hvorved den tilsigtede dels at fastsætte en minimumsfrist, der finder anvendelse i samtlige medlemsstater, dels at det ikke skal være muligt at tilbagesøge beløb, som uberettiget er opnået fra Unionens budget, efter udløbet af en periode på fire år fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden vedrørende de omtvistede betalinger fandt sted (dommen i sagen Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., præmis 27).

25 For så vidt som EU-lovgiver imidlertid udtrykkeligt har fastsat, at medlemsstaterne kan anvende forældelsesfrister, der er længere end denne minimumsfrist på fire år, må det konstateres, at denne lovgiver ikke har haft til hensigt at harmonisere de frister, som gælder på dette område, og følgelig kunne ikrafttrædelsen af forordning nr. 2988/95 ikke føre til, at medlemsstaterne forpligtes til at nedsætte de forældelsesfrister til fire år, som de har, når der ikke findes EU-retlige regler, der tidligere eksisterede på området, og som tidligere er blevet anvendt.

26 Inden for rammerne af muligheden i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 har medlemsstaterne en vid skønsbeføjelse vedrørende fastsættelse af længere forældelsesfrister, som de ønsker at anvende på et tilfælde af uregelmæssighed, der skader Unionens finansielle interesser (dom af 22.12.2010, sag C-131/10, Corman, Sml. I, s. 14199, præmis 54).

27 Der er i forordning nr. 2988/95 ikke fastsat nogen mekanisme til oplysning eller underretning om medlemsstaternes brug af muligheden for at fastsætte længere forældelsesfrister i overensstemmelse med forordningens artikel 3, stk. 3. Der er således ikke fastsat nogen form for kontrol på EU-plan for hverken de længere forældelsesfrister, som medlemsstaterne anvender i medfør af denne bestemmelse, eller de sektorer, for hvilke medlemsstaterne har besluttet at anvende sådanne frister (dommen i sagen Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., præmis 45, og Corman-dommen, præmis 55).

28 I hovedsagerne har de tyske domstole — som den forelæggende ret selv har anført — efter, at forordning nr. 2988/95 er trådt i kraft, fortsat anvendt den 30-årige forældelsesfrist i henhold til § 195 BGB for så vidt angår søgsmål vedrørende tilbagesøgning af restitutioner, der uberettiget er oppebåret af de erhvervsdrivende.

29 Ved besvarelsen af det tredje præjudicielle spørgsmål, som er forelagt af Bundesfinanzhof i de forenede sager C-278/07 – C-280/07, om, at de længere forældelsesfrister, som medlemsstaterne har mulighed for at anvende i henhold til artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95, kan følge af almindelige bestemmelser, der eksisterede før denne forordnings vedtagelse, har Domstolen stiltiende, men nødvendigvis bekræftet over for denne domstol, at medlemsstaterne kunne anvende sådanne længere frister gennem anvendelsen, der er fastsat ved retspraksis, af en generel bestemmelse, der fastsætter en forældelsesfrist på mere end fire år inden for tilbagesøgning af fordele, der er blevet ydet med urette, hvilket er en praksis, som de tyske domstole kendetegner som »analog« anvendelse.

30 En sådan praksis er i princippet forenelig med EU-retten og navnlig artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 (jf. i denne retning dommen i sagen Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., præmis 47). Det er dog stadig en betingelse, at denne praksis overholder de almindelige EU-retlige principper, herunder retssikkerhedsprincippet (jf. i denne retning dom af 28.10.2010, sag C-367/09, SGS Belgium m.fl., Sml. I, s. 10761, præmis 40).

31 Sagsøgerne i hovedsagen har navnlig i forbindelse med dette spørgsmål gjort gældende, at efter den generelle forældelsesregel og den direkte virkning af artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 trådte i kraft i tysk ret, hvilket har rådet bod på de manglende specifikke regler herom i den tyske retsorden, kan de nationale myndigheder og domstole dermed ikke længere — i mangel af en national lovbestemmelse, der pålægger dem at anvende denne fremgangsmåde — foretage en »analog« anvendelse af en generel forældelsesregel, der fremgår af BGB, ved forfølgelsen af en »uregelmæssighed« som omhandlet i denne forordning.

32 Det skal i den forbindelse bemærkes, at i forbindelse med forfølgelsen af en uregelmæssighed, der skader EU's finansielle interesser, og som fører til en administrativ foranstaltning såsom forpligtelsen for en erhvervsdrivende til at tilbagebetale eksportrestitutioner, der er blevet ydet med urette, kræver retssikkerhedsprincippet bl.a., at denne erhvervsdrivendes situation for så vidt angår de rettigheder og forpligtelser, han har i forhold til de nationale myndigheder, ikke til tid og evighed kan anfægtes (jf. analogt dom af 21.1.2010, sag C-472/08, Alstom Power Hydro, Sml. I, s. 623, præmis 16), og at en forældelsesfrist følgelig finder anvendelse ved forfølgelsen af en sådan uregelmæssighed, og for at opfylde sit formål om at sikre retssikkerheden, skal denne frist være fastsat på forhånd (jf. dom af 15.7.1970, sag 41/69, ACF Chemiefarma mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 107, org.ref.: Rec. s. 661, præmis 19, og af 11.7.2002, sag C-62/00, Marks & Spencer, Sml. I, s. 6325, præmis 39). Enhver »analog« anvendelse af en forældelsesfrist skal følgelig kunne forudses af borgeren med tilstrækkelig sikkerhed (jf. analogt dom af 24.3.2009, sag C-445/06, Danske Slagterier, Sml. I, s. 2119, præmis 34).

33 Det er ganske vist lettere for den erhvervsdrivende at fastslå, hvilken forældelsesfrist der finder anvendelse ved forfølgelse af en uregelmæssighed, han har begået, når en sådan frist og dens anvendelse på det område, som denne uregelmæssighed henhører under, er fastlagt af den nationale lovgiver i en bestemmelse, der finder specifik anvendelse på det pågældende område. Når den nationale lovgiver — således som det synes at være tilfældet i hovedsagerne — imidlertid ikke har fastsat en specifik bestemmelse, der finder anvendelse på et område såsom tilbagebetaling af eksportrestitutioner, der er blevet ydet med urette, til skade for EU-budgettet, er retssikkerhedsprincippet principielt ikke til hinder for, at de administrative eller retslige myndigheder — i overensstemmelse med deres tidligere retspraksis, som en sådan erhvervsdrivende er bekendt med — fortsat foretager en »analog« anvendelse af en generel forældelsesfrist, der er fastsat i en civilretlig bestemmelse, og som viser sig at være længere end fristen på fire år i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95.

34 En sådan anvendelse overholder imidlertid kun retssikkerhedsprincippet, hvis den følger af retspraksis, der kunne forudses med tilstrækkelig sikkerhed. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det ikke tilkommer Domstolen at fastslå i forbindelse med den foreliggende præjudicielle procedure, om der foreligger en sådan retspraksis.

35 Under hensyn til det overfor anførte skal det første spørgsmål besvares med, at retssikkerhedsprincippet under de i hovedsagerne foreliggende omstændigheder i forbindelse med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, som fastsat i forordning nr. 2988/95, og i henhold til denne forordnings artikel 3, stk. 3, i princippet ikke er til hinder for, at en medlemsstats administrative eller retslige myndigheder i søgsmål om tilbagebetaling af eksportrestitutioner, der er blevet ydet med urette, foretager en »analog« anvendelse af en forældelsesfrist i en national bestemmelse i de almindelige retsregler, dog på betingelse af, at en sådan anvendelse, der følger af retspraksis, kunne forudses med tilstrækkelig sikkerhed, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Det andet præjudicielle spørgsmål

36 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om proportionalitetsprincippet i forbindelse med medlemsstaternes udnyttelse af den mulighed, de er tillagt i henhold til artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95, er til hinder for anvendelsen af en 30-årig forældelsesfrist i søgsmål om tilbagebetaling af eksportrestitutioner, der er blevet ydet med urette.

37 Som det fremgår af denne doms præmis 26 og 30, skal medlemsstaterne, hvis de inden for rammerne af muligheden i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 har en vid

skønsbeføjelse vedrørende fastsættelse af længere forældelsesfrister, som de ønsker at anvende på et tilfælde af uregelmæssighed, der skader Unionens finansielle interesser, overholde de generelle principper i EU-retten, navnlig proportionalitetsprincippet.

38 Hvad angår en »længere« national forældelsesfrist som omhandlet i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 må denne bl.a. ikke være langt mere vidtgående, end hvad der er nødvendigt for at opfylde målsætningen om beskyttelsen af Unionens finansielle interesser (jf. i denne retning dom af 17.3.2011, sag C-221/09, AJD Tuna Ltd., Sml. I, s. 1655, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).

39 Det skal i den forbindelse bemærkes, at de længere forældelsesfrister, som medlemsstaterne således vil skulle anvende på grundlag af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95, er meget forskellige fra den ene medlemsstat til den anden, idet de i vidt omfang er afhængige af de retlige traditioner i disse medlemsstater og opfattelsen af tidsfrister i deres respektive retssystemer, der er nødvendige og tilstrækkelige til, at en påpasselig forvaltning kan forfølge uregelmæssigheder til skade for offentlige myndigheder og nationale budgetter.

40 Den omstændighed, at en medlemsstat i forbindelse med muligheden i henhold til denne bestemmelse pålægger kortere forældelsesfrister end dem, der pålægges af en anden medlemsstat, indebærer heller ikke, at sidstnævnte frister er uforholdsmæssige (jf. analogt dom af 11.9.2008, sag C-141/07, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6935, præmis 51, og af 25.2.2010, sag C-562/08, Müller Fleisch, Sml. I, s. 1391, præmis 45).

41 Det skal ligeledes bemærkes, at det ikke er udelukket, at en 30-årig forældelsesregel, der fremgår af en civilretlig bestemmelse, kan være nødvendig og forholdsmæssig, bl.a. under sager mellem borgere, i forhold til det formål, denne regel forfølger, og som den nationale lovgiver har fastsat.

42 Bedømmelsen af en sådan forældelsesregel i forhold til proportionalitetsprincippet er imidlertid anderledes, når denne regel anvendes »analogt« med henblik på at forfølge et andet formål end det, der lå til grund for dens vedtagelse af den nationale lovgiver, nemlig i det foreliggende tilfælde i hovedsagerne med henblik på at forfølge et formål, som EU-lovgiver har fastsat.

43 Henset til formålet om beskyttelse af Unionens finansielle interesser, hvorefter EU-lovgiver har fundet, at en forældelsesfrist på fire år, eller endog på tre år, allerede i sig selv var tilstrækkelig lang tid til, at de nationale myndigheder kunne forfølge en uregelmæssighed, der skader disse finansielle interesser, og som kan føre til vedtagelsen af en foranstaltning såsom tilbagesøgning af fordele, der er blevet ydet med urette, fremgår det imidlertid, at den omstændighed, at disse myndigheder bevilges en frist på 30 år, går ud over, hvad der er nødvendigt for en påpasselig forvaltning.

44 Det skal således bemærkes, at der påhviler denne forvaltning en generel forpligtelse til at udvise omhu i en undersøgelse af, om de udbetalinger, den selv har foretaget, og som vejer tungt i EU-budgettet, er lovlige, idet medlemsstaterne skal overholde den generelle forpligtelse til at udvise omhu i artikel 4, stk. 3, EU, hvilket indebærer, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger med henblik på hurtigt at afhjælpe uregelmæssigheder (jf. analogt dom af 13.11.2001, sag C-277/98, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 8453, præmis 40).

45 Hvis man under sådanne omstændigheder accepterer medlemsstaternes mulighed for at indrømme denne forvaltning en lige så lang periode til at handle som den, der gives i en 30-årig forældelsesregel, kan dette til en vis grad indbyde til en langsommelighed hos de nationale myndigheder til at forfølge »uregelmæssigheder« som omhandlet i artikel 1 i forordning nr. 2988/95, samtidig med, at de erhvervsdrivende udsættes for dels en lang periode med retlig usikkerhed, dels risikoen for ikke længere at kunne føre bevis for, at de pågældende transaktioner er lovlige efter en sådan periode.

46 Det skal under alle omstændigheder understreges, at hvis en forældelsesfrist på fire år som den, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95, ud fra de nationale myndigheders opfattelse skulle forekomme for kort til, at de kan forfølge uregelmæssigheder, der er særligt komplicerede, er det altid tilladt for den nationale lovgiver inden for rammerne af muligheden i artikel 3, stk. 3, at vedtage en længere forældelsesregel, der er tilpasset denne type uregelmæssigheder.

47 På grundlag af de anførte betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at proportionalitetsprincippet under de i hovedsagerne foreliggende omstændigheder i forbindelse med medlemsstaternes udnyttelse af den mulighed, de er tillagt ved artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95, er til hinder for anvendelsen af en 30-årig forældelsesfrist i søgsmål om tilbagebetaling af eksportrestitutioner, der er blevet ydet med urette.

Det tredje spørgsmål

48 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om retssikkerhedsprincippet i de tilfælde, hvor anvendelsen af en 30-årig forældelsesregel ved forfølgelsen af en »uregelmæssighed« som omhandlet i artikel 1 i forordning

nr. 2988/95, viser sig at være uforholdsmæssig i forhold til formålet om beskyttelsen af Unionens finansielle interesser, er til hinder for, at en national domstol kan beslutte at begrænse rækkevidden af en sådan forældelsesregel på 30 år i det foreliggende tilfælde ned til ti år i stedet for at anvende den fireårige forældelsesregel i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95.

49 Det kan ikke udelukkes, at de nationale domstole i en situation, hvor de ikke råder over nogen anden gældende forældelsesregel, vil forsøge at fortolke en 30-årig forældelsesregel således, at den nedsættes for at opfylde kravene i EU-retten.

50 I en situation som den, der foreligger i hovedsagerne, der henhører under anvendelsesområdet for forordning nr. 2998/95, skal det konstateres, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 imidlertid under alle omstændigheder, når der ikke foreligger gældende nationale retsforskrifter, der fastsætter en længere forældelsesfrist, fastsætter en fireårig forældelsesfrist og er umiddelbart anvendelig i medlemsstaterne, herunder på området for landbrugseksportrestitutioner (jf. dom af 24.6.2004, sag C-278/02, Handlbauer, Sml. I, s. 6171, præmis 35).

51 Under de omstændigheder, hvor anvendelsen af en almindelig forældelsesfrist i søgsmål om tilbagebetaling af eksportrestitutioner, der er blevet ydet med urette, inden ikrafttrædelsen af forordning nr. 2988/95 viser sig at være uforholdsmæssig i forhold til formålet om beskyttelse af Unionens finansielle interesser, skal en sådan regel således afvises, og den generelle forældelsesfrist i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 kan finde anvendelse, som det fremgår af præmis 34 i dommen i sagen Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., for så vidt som den også omfatter uregelmæssigheder, der er begået inden denne forordnings ikrafttræden

og begynder at løbe fra den dato, på hvilken den omhandlede uregelmæssighed blev begået.

52 Hvis det i en sådan situation var tilladt for en national domstol i forbindelse med forordning nr. 2988/95 at nedsætte den givne forældelsesfrist, der er anvendt indtil nu, til et niveau, hvor den er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, selv om domstolen under alle omstændigheder råder over en forældelsesregel, der hidrører fra EU-retten, og som er umiddelbart anvendelig i dens retsorden, ville dette endog være i strid med principperne om, dels at en forældelsesfrist skal være fastsat på forhånd for at opfylde sit formål om at sikre retssikkerheden (jf. dommen i sagen ACF Chemiefarma mod Kommissionen, præmis 19, og dommen i sagen Marks & Spencer, præmis 39), dels at enhver »analog« anvendelse af en forældelsesfrist skal kunne forudses af borgeren med tilstrækkelig sikkerhed (jf. analogt dommen i sagen Danske Slagterier, præmis 34).

53 Det er imidlertid i en sådan situation, således som det er anført i denne doms præmis 46, altid tilladt for den nationale lovgiver inden for rammerne af muligheden i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 at vedtage en længere forældelsesfrist.

54 Henset til de ovenstående betragtninger, skal det tredje spørgsmål under de i hovedsagerne foreliggende omstændigheder besvares med, at retssikkerhedsprincippet er til hinder for, at en »længere« forældelsesfrist som omhandlet i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 kan følge af en almindelig forældelsesfrist, der er nedsat ved retspraksis, således at sidstnævnte frist overholder proportionalitetsprincippet, når den anvendes, idet den fireårige forældelsesregel i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 under alle omstændigheder kan anvendes under sådanne omstændigheder.

Sagsomkostningerne

55 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

1) **Retssikkerhedsprincippet er under de i hovedsagerne foreliggende omstændigheder i forbindelse med beskyttelsen af Den Europæiske Unions finansielle interesser, som fastsat i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, og i henhold til denne forordnings artikel 3, stk. 3, i princippet ikke til hinder for, at en medlemsstats administrative eller retslige myndigheder i søgsmål om tilbagebetaling af eksportrestitutioner, der er blevet ydet med urette, foretager en »analog« anvendelse af en forældelsesfrist i en national bestemmelse i de almindelige retsregler, dog på betingelse af, at en sådan anvendelse, der følger af retspraksis, kunne forudses med tilstrækkelig sikkerhed, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.**

2) **Proportionalitetsprincippet er under de i hovedsagerne foreliggende omstændigheder i forbindelse med medlemsstaternes udnyttelse af den mulighed, de er tillagt ved artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95, til hinder for anvendelsen af en 30-årig forældelsesfrist i søgsmål om tilbagebetaling af eksportrestitutioner, der er blevet ydet med urette.**

3) Retssikkerhedsprincippet er under de i hovedsagerne foreliggende omstændigheder til hinder for, at en »længere« forældelsesfrist som omhandlet i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 kan følge af en almindelig forældelsesfrist, der er nedsat ved retspraksis, således at sidstnævnte frist overholder proportionalitetsprincippet, når den anvendes, idet den fireårige forældelsesregel i artikel 3, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2988/95 under alle omstændigheder kan anvendes under sådanne omstændigheder.

Underskrifter