DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 5 maj 2011 *

I de förenade målen C-201/10 och C-202/10,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Finanzgericht Hamburg (Tyskland), av den 12 februari 2010 som inkom till domstolen den 26 april 2010, i målen

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

Vion Trading GmbH (C-202/10),

mot

Hauptzollamt Hamburg-Jonas, meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot samt domarna K. Schiemann, L. Bay Larsen, C. Toader (referent) och A. Prechal,

generaladvokat: E. Sharpston,
justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 februari 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Ze Fu Fleischhandel GmbH, genom D. Ehle, Rechtsanwalt,

— Vion Trading GmbH, genom K. Landry och G. Schwendinger, Rechtsanwälte,

— Europeiska kommissionen, genom G. von Rintelen och M. Vollkommer, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3.1 och 3.3 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, s. 1) samt tolkningen av proportionalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen.

2 Respektive begäran har framställts i mål mellan å ena sidan Ze Fu Fleischhandel GmbH respektive Vion Trading GmbH (nedan kallade klagandena vid den nationella domstolen) och å andra sidan Hauptzollamt Hamburg-Jonas (nedan kallad Hauptzollamt) om återbetalning av exportbidrag.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

3 Enligt tredje skälet i förordning nr 2988/95 är ”[d]et … viktigt att inom alla områden bekämpa handlingar som kan skada gemenskapernas finansiella intressen”.

4 I femte skälet i förordning nr 2988/95 anges följande:

”De oegentligheter och de administrativa åtgärder och sanktioner som har samband med oegentligheterna anges i föreskrifter för olika sektorer i enlighet med denna förordning.”

5 I artikel 1 i förordning nr 2988/95 föreskrivs följande:

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

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

6 I artikel 3.1 och 3.3 i förordning nr 2988/95 föreskrivs följande:

”1. Preskriptionstiden för att vidta åtgärder är fyra år från det att den oegentlighet som avses i artikel 1.1 begicks. Kortare preskriptionstider, dock inte under tre år, kan emellertid föreskrivas i de regler som gäller för vissa sektorer.

För kontinuerliga eller upprepade oegentligheter löper preskriptionstiden från den dag då oegentligheten upphörde. …

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

…

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

7 I artikel 4.1 och 4.4 i förordning nr 2988/95 föreskrivs att

"1. Varje oegentlighet medför som en allmän regel att den förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt dras in

— genom förpliktelse att betala tillbaka utestående belopp eller de belopp som uppburits på ett otillbörligt sätt,

…

4. De åtgärder som anges i denna artikel skall inte anses som sanktioner."

Nationell rätt

8 Enligt de uppgifter som Finanzgericht Hamburg har lämnat fanns, vid tiden för omständigheterna i målet, inte några särskilda bestämmelser om preskriptionstider i Tyskland som var tillämpliga på förvaltningsrättsliga tvister beträffande förmåner som beviljats felaktigt. Både förvaltningen och de tyska domstolarna tillämpade emellertid analogt de allmänna bestämmelser om en trettioårig preskriptionstid som föreskrevs i 195 § i den tyska civillagen (Bürgerliches Gesetzbuch) (nedan kallad BGB). Sedan år 2002 har denna allmänna preskriptionstid emellertid sänkts till i princip tre år.

Tvisterna i målen vid den nationella domstolen och förfarandet för begäran om förhandsavgörande i de förenade målen C-278/07–C-280/07

9 Under år 1993 tullklarerade klagandena vid den nationella domstolen sändningar med nötkött för export till Jordanien och de beviljades efter ansökan exportbidrag i förskott. Till följd av kontroller som genomfördes i början av år 1998 upptäcktes att lasten i fråga i själva verket hade sänts till Irak genom transitering eller vidareexport.

10 Mot denna bakgrund beslutade Hauptzollamt den 13 oktober 1999 att kräva återbetalning av exportbidragen i fråga.

11 Klagandena vid den nationella domstolen och Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb GmbH & Co. överklagade besluten till Finanzgericht Hamburg. Genom dom av den 21 april 2005 biföll nämnda domstol överklagandena med hänvisning till att preskriptionsregeln i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 utgjorde hinder för att kräva återbetalning i dessa fall, eftersom kraven framställts mer än fyra år efter det att de omtvistade exporttransaktionerna hade ägt rum.

12 Hauptzollamt överklagade Finanzgerichts avgöranden till Bundesfinanzhof.

13 Bundesfinanzhof konstaterade bland annat att de påtalade oegentligheterna hänförde sig till tiden före antagandet av förordning nr 2988/95. Mot denna bakgrund beslutade Bundesfinanzhof att vilandeförklara målen och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen, vilka var identiska för de tre målen C-278/07–C-280/07:

”1) Ska den preskriptionstid som anges i artikel 3.1 första stycket första meningen i förordning nr 2988/95 … tillämpas även när en oegentlighet har begåtts eller upphört innan förordning nr 2988/95 trädde i kraft?

2) Kan den preskriptionstid som anges i bestämmelsen tillämpas på sådana administrativa åtgärder som beslut att återkräva exportbidrag som beviljats till följd av oegentligheter?

Om dessa frågor besvaras jakande:

3) Kan en medlemsstat tillämpa en längre preskriptionstid enligt artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 även när en sådan längre preskriptionstid var möjlig enligt medlemsstatens lagstiftning redan innan … förordningen antogs? Kan en sådan längre preskriptionstid likaledes tillämpas när den inte regleras i någon bestämmelse som särskilt avser återkrav av exportbidrag eller administrativa åtgärder i allmänhet, utan endast har framgått av en allmän bestämmelse i medlemsstaten, som omfattade samtliga fall av preskription som inte hade reglerats i särskilda bestämmelser?"

14 Dessa tolkningsfrågor ställdes i de förenade målen C-278/07–C-280/07, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., där domstolen meddelade dom den 29 januari 2009 (REG 2009, s. I-457). I den domen slog domstolen fast följande:

"1) Den preskriptionstid som anges i artikel 3.1 första stycket i … förordning … nr 2988/95 … är tillämplig på sådana administrativa åtgärder som beslut att återkräva exportbidrag som exportörer uppburit på ett otillbörligt sätt till följd av oegentligheter som begåtts av dessa.

2) I sådana situationer som dem som är i fråga vid den nationella domstolen ska den preskriptionstid som anges i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95

— tillämpas på oegentligheter som har begåtts innan denna förordning trädde i kraft,

— börja löpa från och med den tidpunkt då oegentligheten i fråga begicks.

3) De längre preskriptionstider som medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa enligt artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 kan följa av bestämmelser om allmän preskription, vilka förelåg före antagandet av denna förordning."

Utvecklingen i målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna i förevarande mål

15 Genom dom av den 7 juli 2009 upphävde Bundesfinanzhof Finanzgericht Hamburgs dom av den 21 april 2005 och återförvisade målet till sistnämnda domstol med motiveringen att anspråket på återbetalning inte var preskriberat. Bundesfinanzhof ansåg nämligen att 195 § BGB kunde och skulle tillämpas analogt fram till slutet av år 2001. Bundesfinanzhof godtog inte det argument som anförts av klagandena vid den nationella domstolen, att, för det fall en preskriptionstid skulle tillämpas analogt, detta borde gälla den tioåriga preskription som är tillämplig i skatteärenden och inte den trettioåriga preskription som föreskrivs i BGB.

16 Med avseende på denna dom från Bundesfinanzhof har Finanzgericht Hamburg anfört följande:

"Bundesfinanzhof har slagit fast att 195 § BGB i dess lydelse fram till slutet av år 2001 (nedan kallad 195 § BGB i dess äldre lydelse) ska tillämpas analogt. Bundesfinanzhof lämnade frågan öppen, huruvida det är oförenligt med rättssäkerhetsprincipen att återkräva exportbidrag nästan 30 år efter det att detta bidrag beviljats. Om detta är fallet skulle Bundesfinanzhof kunna korta ner en oskäligt lång nationell preskriptionstid till rimligare längd i överensstämmelse med konstitutions- eller gemenskapsrättsenliga förfaranden genom att utöva sin extraordinära behörighet. Bundesfinanzhof ansåg inte att det var nödvändigt att slutgiltigt bedöma eller avgöra huruvida en domstol vid

utövande av en sådan extraordinär behörighet ska korta ner den preskriptionstid som föreskrivs i 195 § BGB i dess äldre lydelse eller om den åtminstone, vid analog tillämpning av nämnda bestämmelse, med hänsyn till rättssäkerheten och rättsordningens stabilitet, ska fastställa en kortare preskriptionstid för anspråket på återbetalning av exportbidrag som beviljats på grundval av oegentligheter. En sådan preskriptionstid får nämligen i vart fall inte vara så kort att tullmyndigheternas begäran om återbetalning redan var preskriberad när det omtvistade beslutet meddelades."

17 Den hänskjutande domstolen har anslutit sig till generaladvokat Sharpstons uppfattning i förslaget till avgörande i de ovannämnda förenade målen Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl. och anser att det är oförenligt med rättssäkerhetsprincipen att tillämpa en preskriptionsregel i BGB analogt på återkrav av exportbidrag. Den hänskjutande domstolen anser vidare att det strider mot proportionalitetsprincipen att tillämpa en trettioårig preskriptionstid i en sådan tvist, eftersom sådana frister inte är rimliga.

18 Den ovannämnda domstolen delar inte Bundesfinanzhofs uppfattning angående tolkningen av domstolens dom i de ovannämnda förenade målen Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., vilken meddelades på begäran av Bundesfinanzhof. Sistnämnda domstol drog nämligen av domstolens dom slutsatsen att denna i princip godtog att en civilrättslig regel tillämpades analogt på tvisten om återbetalning av exportbidrag som uppburits på ett otillbörligt sätt. Bundesfinanzhof drog denna slutsats på grund av domstolens "talande tystnad" beträffande huruvida en sådan tillämpning omfattas av tillämpningsområdet för artikel 3.3 i förordning nr 2988/95. Enligt Bundesfinanzhof invände domstolen inte heller, med beaktande av rättssäkerhetsprincipen och proportionalitetsprincipen, mot att en trettioårig preskriptionstid tillämpas på detta sätt. Finanzgericht är emellertid för sin del av uppfattningen att domstolen

inte hade anledning att vare sig pröva eller beakta dessa aspekter i förhandsavgörandet, eftersom Bundesfinanzhof inte hade ställt någon tydlig fråga i detta avseende.

19 Den hänskjutande domstolen har även anfört följande:

”I den ovannämnda domen av den 7 juli 2009 tillerkände [Bundesfinanzhof] sig en extraordinär behörighet att, i princip som lagstiftare, genom rättspraxis korta ner preskriptionstiden på 30 år till en skälig längd. Det är för närvarande oklart exakt hur lång preskriptionstid som ska användas i Tyskland vid en analog tillämpning av 195 § BGB i dess äldre lydelse. Det är nämligen inte möjligt att utröna eller förutse om och i så fall i vilken omfattning Bundesfinanzhof i fortsättningen kommer att använda sig av en sådan extraordinär behörighet. Av denna rättspraxis framgår endast att preskriptionstiden vid en analog tillämpning av 195 § BGB i dess äldre lydelse uppgår till minst 6 år och att den i extremfall kan uppgå till 30 år. Enligt denna rättspraxis ska den gällande preskriptionstiden i Tyskland enligt den analogt tillämpade, och i förekommande fall genom rättspraxis ändrade, 195 § BGB i dess äldre lydelse anses ligga någonstans inom denna tidsperiod på 24 år.”

20 Mot denna bakgrund beslutade Finanzgericht Hamburg att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Strider en analog tillämpning av preskriptionsbestämmelsen i 195 § BGB, i den lydelse som gällde till slutet av år 2001, på återkrav av felaktigt beviljade exportbidrag mot den i gemenskapsrätten erkända principen om rättssäkerhet?

2) Strider en tillämpning av den preskriptionstid på 30 år som föreskrivs i 195 § BGB på återkrav av felaktigt beviljade exportbidrag mot den i gemenskapsrätten erkända proportionalitetsprincipen?

3) Om fråga 2 besvaras jakande: Är tillämpningen av en längre nationell preskriptionstid, i den mening som avses i artikel 3.3 i förordning … nr 2988/95, som i rättspraxis har fastställts i ett enskilt fall på grundval av en presumerad extraordinär behörighet, oförenlig med den i gemenskapsrätten erkända principen om rättssäkerhet?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

21 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida rättssäkerhetsprincipen utgör hinder för att en längre nationell preskriptionstid, i den mening som avses i artikel 3.3 i förordning nr 2988/95, i samband med det skydd för unionens finansiella intressen som definieras i denna förordning, kan följa av att en allmän preskriptionstid tillämpas analogt på återbetalning av felaktigt utbetalat exportbidrag.

22 Domstolen konstaterar inledningsvis att den tredje tolkningsfrågan i de ovannämnda förenade målen C-278/07–C-280/07, såsom den hänskjutande domstolen har anfört, i huvudsak avsåg huruvida en längre nationell preskriptionstid, i den mening som avses i artikel 3.3 i förordning nr 2988/95, kan tillämpas enligt en allmän bestämmelse som är äldre än denna förordning. Domstolen tillfrågades emellertid inte uttryckligen angående det som utgör föremålet för den förevarande tolkningsfrågan, nämligen hur en sådan bestämmelse ska tillämpas – i förevarande mål huruvida en allmän bestämmelse ska tillämpas analogt på tvister som specifikt avser återbetalning av exportbidrag när denna tillämpning görs enligt rättspraxis och inte enligt beslut som fattats av den nationella lagstiftaren.

23 I sådana situationer som dem i målen vid den nationella domstolen, där de oegentligheter som läggs aktörerna till last begicks år 1993 medan en nationell regel om trettioårig preskriptionstid gällde, kunde, när ingen preskriptionsbrytande åtgärd hade vidtagits, preskription enligt regeln om fyraårig preskriptionstid i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 inträda under år 1997 beträffande möjligheten att väcka talan för att återkräva de belopp som uppburits på ett otillbörligt sätt på grund av sådana oegentligheter. Detta gäller emellertid under förutsättning att den medlemsstat i vilken oegentligheterna har begåtts inte har utnyttjat den möjlighet som ges enligt artikel 3.3 i denna förordning (domstolens dom i de ovannämnda förenade målen Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., punkterna 36 och 38).

24 Genom att anta förordning nr 2988/95, och i synnerhet artikel 3.1 första stycket i denna, har unionslagstiftaren emellertid avsett att införa en allmän preskriptionsregel som är tillämplig på området. Genom denna har unionslagstiftaren avsett att dels fastställa en minsta preskriptionstid som är tillämplig i alla medlemsstater, dels fastställa att det inte ska vara möjligt att återkräva belopp som uppburits på ett otillbörligt sätt från unionens budget, efter det att en tidsperiod om fyra år löpt ut från det att den oegentlighet som avser de omtvistade betalningarna har begåtts (domstolens dom i de ovannämnda förenade målen Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., punkt 27).

25 Eftersom unionslagstiftaren uttryckligen har föreskrivit att medlemsstaterna får tillämpa en längre preskriptionstid än minimitiden på fyra år, hade unionslagstiftaren emellertid inte för avsikt att preskriptionstiderna på området skulle bli enhetliga. Den omständigheten att förordning nr 2988/95 trädde i kraft kan därför inte ha inneburit att medlemsstaterna var skyldiga att ändra de preskriptionstider till fyra år som de hade tillämpat tidigare, när det inte fanns några unionsbestämmelser på området.

26 I samband med den möjlighet som föreskrivs i artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 har medlemsstaterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av de längre preskriptionstider som de önskar tillämpa i fall av oegentligheter som skadar unionens finansiella intressen (dom av den 22 december 2010 i mål C-131/10, Corman, REU 2010, s. I-14199, punkt 54).

27 Förordning nr 2988/95 innehåller nämligen inte några bestämmelser om upplysning om eller tillkännagivande av medlemsstaternas utnyttjande av möjligheten att föreskriva längre frister i enlighet med artikel 3.3 i denna. Av detta följer att det inte har föreskrivits någon form av kontroll på unionsnivå, vare sig avseende de längre preskriptionstider som medlemsstaterna tillämpar enligt denna bestämmelse eller i fråga om inom vilka sektorer medlemsstaterna har beslutat att tillämpa sådana frister (domen i de ovannämnda förenade målen Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., punkt 45, och i det ovannämnda målet Corman, punkt 55).

28 I målen vid den nationella domstolen har de tyska domstolarna, såsom den nationella domstolen har angett, även efter det att förordning nr 2988/95 trädde i kraft, fortsatt att tillämpa den regel om trettioårig preskriptionstid som följer av 195 § BGB vad avser åtgärder som syftar till att återkräva exportbidrag som uppburits på ett otillbörligt sätt av aktörer.

29 Domstolen besvarade Bundesfinanzhofs tredje tolkningsfråga i de ovannämnda förenade målen C-278/07–C-280/07 med att de längre preskriptionstider som medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa enligt artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 kan följa av bestämmelser om allmän preskription som förelåg före antagandet av denna förordning. Domstolen bekräftade därmed för Bundesfinanzhof, underförstått men med nödvändighet, att dessa medlemsstater hade möjlighet att tillämpa sådana längre preskriptionstider, genom att på grundval av rättspraxis tillämpa en allmän preskriptionsregel med föreskrift om att preskriptionstiden skulle vara längre än fyra år beträffande återkrav av förmåner som erhållits på ett otillbörligt sätt. De tyska domstolarna anser att denna praxis innebär analog tillämpning.

30 En sådan praxis är i princip tillåten enligt unionsrätten och i synnerhet enligt artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 (se, för ett motsvarande synsätt, domen i de ovannämnda förenade målen Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., punkt 47). Härvid måste emellertid de allmänna principerna i unionsrätten iakttas, bland annat rättssäkerhetsprincipen (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 28 oktober 2010 i mål C-367/09, SGS Belgium m.fl., REU 2010, s. I-10761, punkt 40).

31 Klagandena vid den nationella domstolen har härvid gjort gällande bland annat att de nationella myndigheterna och domstolarna, i och med att den allmänna preskriptionsregeln i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95, som har direkt effekt, trädde i kraft i den tyska rättsordningen, vilket avhjälpte den tidigare avsaknaden av särskilda regler på området i denna rättsordning, inte längre hade anledning – och i brist på lagligt stöd inte heller möjlighet – att fortsätta att analogt tillämpa en allmän preskriptionsregel i BGB på åtgärder med anledning av oegentligheter i den mening som avses i denna förordning.

32 Domstolen finner härvid att i samband med åtgärder med anledning av en oegentlighet som skadar unionens finansiella intressen och som leder till en sådan administrativ åtgärd som skyldighet för en aktör att återbetala bidrag som erhållits på ett otillbörligt sätt, fordras enligt rättssäkerhetsprincipen bland annat att denne aktörs situation, med hänsyn till vederbörandes rättigheter och skyldigheter i förhållande till de nationella myndigheterna, inte kan ifrågasättas under obegränsad tid (se, analogt, dom av den 21 januari 2010 i mål C-472/08, Alstom Power Hydro, REU 2010, s. I-623, punkt 16). En preskriptionstid ska därför vara tillämplig på åtgärder mot sådana oegentligheter och ska fastställas i förväg för att uppfylla funktionen att säkerställa rättssäkerheten (se dom av den 15 juli 1970 i mål 41/69, Chemiefarma mot kommissionen, REG 1970, s. 661, punkt 19, svensk specialutgåva, volym 1, s. 457, och av den 11 juli 2002 i mål C-62/00, Marks & Spencer, REG 2002, s. I-6325, punkt 39). All analog tillämpning av preskriptionstider måste således vara tillräckligt förutsebar för den enskilde (se, analogt, dom av den 24 mars 2009 i mål C-445/06, Danske Slagterier, REG 2009, s. I-2119, punkt 34).

33 Det är visserligen enklare för en sådan aktör att avgöra vilken preskriptionstid som är tillämplig på åtgärder mot en oegentlighet som han har begått när den nationella lagstiftaren har fastställt denna frist, liksom dess tillämplighet inom det område som oegentligheten omfattas av, genom en bestämmelse som är tillämplig särskilt på det ifrågavarande området. När den nationella lagstiftaren, såsom i målen vid den nationella domstolen, inte har fastställt någon särskild bestämmelse som är tillämplig på ett sådant område som återbetalning av exportbidrag som uppburits på ett otillbörligt sätt till skada för unionens budget, utgör rättssäkerhetsprincipen emellertid i princip inte hinder för att förvaltningsmyndigheter och domstolar, i enlighet med sin tidigare praxis som är känd av aktörerna, fortsätter att analogt tillämpa en allmän preskriptionstid som föreskrivs i en civilrättslig bestämmelse och som är längre än den fyraåriga preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95.

34 Emellertid iakttas rättssäkerhetsprincipen vid en sådan tillämpning endast om denna tillämpning följer av en tillräckligt förutsebar rättspraxis. Det är härvid tillräckligt att erinra om att det inte ankommer på domstolen att i förevarande förfarande för förhandsavgörande slå fast huruvida sådan rättspraxis föreligger.

35 Av det ovan anförda följer att den första frågan ska besvaras på följande sätt: Under sådana förhållanden som dem i målen vid den nationella domstolen utgör rättssäkerhetsprincipen i princip inte hinder för att förvaltningsmyndigheter och domstolar i en medlemsstat, i samband med det skydd av unionens finansiella intressen som definieras i förordning nr 2988/95, och i enlighet med artikel 3.3 i denna förordning, tillämpar en preskriptionstid som föreskrivs i en allmän nationell bestämmelse analogt, på en tvist avseende återbetalning av felaktigt utbetalt exportbidrag. Detta får emellertid ske endast under förutsättning att denna tillämpning följer av en tillräckligt förutsebar rättspraxis, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.

Den andra tolkningsfrågan

36 Den nationella domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida proportionalitetsprincipen, i samband med att medlemsstaterna genomför den möjlighet som de har enligt artikel 3.3 i förordning nr 2988/95, utgör hinder för att en trettioårig preskriptionstid tillämpas på en tvist avseende återbetalning av exportbidrag som uppburits på ett otillbörligt sätt.

37 Såsom framgår ovan av punkterna 26 och 30 måste medlemsstaterna, trots att de i samband med den möjlighet som föreskrivs i artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 har

ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av de längre preskriptionstider som de önskar tillämpa beträffande oegentligheter som skadar unionens finansiella intressen, iaktta de allmänna principerna i unionsrätten, och särskilt proportionalitetsprincipen.

38 En längre preskriptionstid, i den mening som avses i artikel 3.3 i förordning nr 2988/95, får bland annat inte vara uppenbart längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet att skydda unionens finansiella intressen (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 17 mars 2011 i mål C-221/09, AJD Tuna, REU 2011, s. I-1655, punkt 79 och där angiven rättspraxis).

39 Sådana längre preskriptionstider som medlemsstaterna får tillämpa med stöd av artikel 3.3 i förordning nr 2988/95 är mycket olika i olika medlemsstater. Detta beror i stor utsträckning på medlemsstaternas rättstraditioner och på vilken uppfattning som finns i de olika rättsordningarna om den tidsperiod som är nödvändig och tillräcklig för att en skyndsam förvaltning ska kunna vidta åtgärder mot oegentligheter som är till skada för myndigheter och den nationella budgeten.

40 Den omständigheten att en medlemsstat, i samband med den möjlighet som föreskrivs i ovannämnda bestämmelse, fastställer en kortare preskriptionstid än en annan medlemsstat innebär inte att den sistnämnda preskriptionstiden är oproportionerlig (se, analogt, dom av den 11 september 2008 i mål C-141/07, kommissionen mot Tyskland, REG 2008, s. I-6935, punkt 51, och av den 25 februari 2010 i mål C-562/08, Müller Fleisch, REU 2010, s. I-1391, punkt 45).

41 Det är inte heller uteslutet att en regel om trettioårig preskriptionstid i en civilrättslig bestämmelse, mot bakgrund av det syfte med denna regel som definierats av den nationella lagstiftaren, kan visa sig vara nödvändig och proportionerlig, bland annat i tvister mellan privatpersoner.

42 En sådan preskriptionsregel bedöms emellertid annorlunda med avseende på proportionalitetsprincipen när denna regel tillämpas analogt i ett annat syfte än vad den nationella lagstiftaren avsåg när regeln antogs. I förevarande mål vid den nationella domstolen tillämpades regeln för att uppnå ett syfte som unionslagstiftaren hade fastställt.

43 Med hänsyn till syftet att skydda unionens finansiella intressen – med avseende på vilket unionslagstiftaren ansåg att en preskriptionstid på fyra år, eller till och med tre år, i sig var tillräckligt lång för att de nationella myndigheterna skulle ha möjlighet att vidta åtgärder mot oegentligheter som skadar dessa finansiella intressen och som kan leda till åtgärder, såsom återkrav av förmåner som erhållits på ett otillbörligt sätt – förefaller en preskriptionstid på trettio år gå utöver vad som är nödvändigt för en skyndsam förvaltning.

44 Förvaltningen har nämligen en allmän skyldighet att skyndsamt kontrollera att de utbetalningar som denna förvaltning gör och som belastar unionens budget är riktiga. Medlemsstaterna måste nämligen iaktta den allmänna skyldigheten att iaktta skyndsamhet enligt artikel 4.3 EU. Denna skyldighet innebär att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att snarast komma till rätta med oegentligheter (se, analogt, dom av den 13 november 2001 i mål C-277/98, Frankrike mot kommissionen, REG 2001, s. I-8453, punkt 40).

45 Att under dessa förhållanden ge medlemsstaterna möjlighet att medge den ovannämnda förvaltningen en så lång tidsperiod för att vidta åtgärder som den som följer av en trettioårig preskriptionstid kan innebära att de nationella myndigheterna inte sporras att skyndsamt vidta åtgärder mot oegentligheter i den mening som avses i artikel 1 i förordning nr 2988/95. Samtidigt utsätts aktörerna dels för rättsosäkerhet under en lång tidsperiod, dels för risken att när denna tidsperiod löper ut inte ha möjlighet att förebringa bevisning för att de ifrågavarande transaktionerna varit riktiga.

46 Om den preskriptionstid på fyra år som föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 skulle visa sig vara för kort för att de nationella myndigheterna ska ha möjlighet att vidta åtgärder mot oegentligheter som i viss mån är av komplicerad beskaffenhet, har den nationella lagstiftaren rätt att, inom gränserna för den möjlighet som föreskrivs i artikel 3.3 i förordning nr 2988/95, fastställa en längre preskriptionstid som är anpassad till detta slags oegentligheter.

47 Av det ovan anförda följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande: Under sådana förhållanden som dem i målen vid den nationella domstolen utgör proportionalitetsprincipen, i samband med att medlemsstaterna genomför den möjlighet som de har enligt artikel 3.3 i förordning nr 2988/95, hinder för att en trettioårig preskriptionstid tillämpas på en tvist avseende återbetalning av exportbidrag som uppburits på ett otillbörligt sätt.

Den tredje frågan

48 Den nationella domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida – för det fall tillämpning av en regel om trettioårig preskriptionstid på åtgärder mot oegentligheter i den mening som avses i artikel 1 i förordning nr 2988/95 skulle anses

oproportionerlig med hänsyn till syftet att skydda unionens finansiella intressen – rättssäkerhetsprincipen utgör hinder för att en nationell domstol beslutar att minska räckvidden av en sådan regel om trettioårig preskriptionstid, i förevarande fall till tio år, i stället för att tillämpa regeln om fyraårig preskriptionstid i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95.

49 Om inte någon annan preskriptionsregel är tillämplig, kan det inte uteslutas att de nationella domstolarna försöker att tolka en regel om trettioårig preskriptionstid till en kortare tidsperiod för att uppfylla kraven i unionsrätten.

50 I en sådan situation som den som är för handen i målen vid den nationella domstolen och som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 2988/95, finner domstolen emellertid att den fyraåriga preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 är direkt tillämplig i medlemsstaterna, även inom området för exportbidrag för jordbruksprodukter, då det inte finns en lagenligt tillämplig nationell bestämmelse med föreskrifter om en längre preskriptionstid (se dom av den 24 juni 2004 i mål C-278/02, Handlbauer, REG 2004, s. I-6171, punkt 35).

51 För det fall det med hänsyn till syftet att skydda unionens finansiella intressen visar sig vara oproportionerligt att tillämpa en allmän preskriptionstid på en tvist avseende återbetalning av exportbidrag som uppburits på ett otillbörligt sätt innan förordning nr 2988/95 trädde i kraft, ska således inte en sådan regel tillämpas, utan den allmänna preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95, eftersom denna, såsom framgår av punkt 34 i domen i de ovannämnda förenade målen Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb m.fl., även är tillämplig på

oegentligheter som begåtts innan denna förordning trädde i kraft och börjar löpa den dag då oegentligheten i fråga begicks.

52 Att under sådana förhållanden låta den nationella domstolen, i samband med förordning nr 2988/95, förkorta en dittills tillämpad given preskriptionstid i syfte att föra denna till en nivå som kan uppfylla proportionalitetsprincipen, trots att en preskriptionsregel föreligger i unionsrätten och är direkt tillämplig i den ovannämnda domstolens rättsordning, skulle i själva verket strida mot principen att en preskriptionstid ska fastställas i förväg för att uppfylla funktionen att säkerställa rättssäkerheten (se domen i det ovannämnda målet Chemiefarma mot kommissionen, punkt 19, och i det ovannämnda målet Marks & Spencer, punkt 39) och mot principen att all analog tillämpning av preskriptionstider måste vara tillräckligt förutsebar för den enskilde (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Danske Slagterier, punkt 34).

53 Under sådana förhållanden har den nationella lagstiftaren emellertid rätt att, såsom domstolen har erinrat om ovan i punkt 46, fastställa en längre preskriptionstid inom gränserna för den möjlighet som föreskrivs i artikel 3.3 i förordning nr 2988/95.

54 Av det ovan anförda följer att den tredje frågan ska besvaras enligt följande: Under sådana förhållanden som dem i målen vid den nationella domstolen utgör rättssäkerhetsprincipen hinder för att en längre preskriptionstid, i den mening som avses i artikel 3.3 i förordning nr 2988/95, kan följa av en allmän preskriptionstid som gjorts kortare i rättspraxis, för att kraven enligt proportionalitetsprincipen ska vara uppfyllda vid tillämpningen av denna preskriptionstid, eftersom den fyraåriga preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 i alla händelser ska tillämpas under sådana förhållanden.

Rättegångskostnader

55 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) Under sådana förhållanden som dem i målen vid den nationella domstolen utgör rättssäkerhetsprincipen i princip inte hinder för att förvaltningsmyndigheter och domstolar i en medlemsstat, i samband med det skydd av Europeiska unionens finansiella intressen som definieras i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, och i enlighet med artikel 3.3 i denna förordning, tillämpar en preskriptionstid som föreskrivs i en allmän nationell bestämmelse analogt, på en tvist avseende återbetalning av felaktigt utbetalt exportbidrag. Detta får emellertid ske endast under förutsättning att denna tillämpning följer av en tillräckligt förutsebar rättspraxis, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.

2) Under sådana förhållanden som dem i målen vid den nationella domstolen utgör proportionalitetsprincipen, i samband med att medlemsstaterna genomför den möjlighet som de har enligt artikel 3.3 i förordning nr 2988/95, hinder för att en trettioårig preskriptionstid tillämpas på en tvist avseende återbetalning av exportbidrag som uppburits på ett otillbörligt sätt.

3) Under sådana förhållanden som dem i målen vid den nationella domstolen utgör rättssäkerhetsprincipen hinder för att en längre preskriptionstid, i den mening som avses i artikel 3.3 i förordning nr 2988/95, kan följa av en allmän preskriptionstid som gjorts kortare i rättspraxis för att kraven enligt proportionalitetsprincipen ska vara uppfyllda vid tillämpningen av denna preskriptionstid, eftersom den fyraåriga preskriptionstid som föreskrivs i artikel 3.1 första stycket i förordning nr 2988/95 i alla händelser ska tillämpas under sådana förhållanden.

Underskrifter