FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

föredraget den 15 juli 2010 [1]

I — Inledning

1. Den som exporterar jordbruksprodukter från Europeiska unionen och därvid erhåller exportbidrag, vilket som bekant syftar till att utjämna prisskillnaden mellan den inre marknaden och världsmarknaden ska, om det föreligger oegentligheter, inte bara betala tillbaka belopp som felaktigt erhållits, utan åläggs dessutom finansiella sanktioner. I förevarande fall har talan emellertid inte väckts mot exportören i sig utan enbart mot det internationella kontroll- och övervakningsorgan vars uppgift det var att intyga exporten till det aktuella tredjelandet och som i samband med detta lämnade oriktiga uppgifter. I princip är det nödvändigt att utreda två frågor i detta sammanhang, nämligen huruvida det förelåg en tillräcklig gemenskapsrättslig grund för denna sanktion vid den aktuella tidpunkten, år 1997, och huruvida preskriptionen hade avbrutits genom vissa handlingar som de nationella förvaltningsmyndigheterna vidtagit.

2. Den första av dessa båda frågor är av särskilt intresse, eftersom den har samband med den särskilda problematik som är förknippad med förordningars direkta effekt och principen om rättssäkerhet. I samband med skyddet av Europeiska unionens finansiella intressen ska i synnerhet samspelet mellan de allmänna rambestämmelserna och de bestämmelser som rör vissa sektorer analyseras i detta avseende.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Gemenskapsrätten*

1. Förordning nr 2988/95

3. Genom förordning nr 2988/95 [2] har rådet infört en gemensam rättslig ram inom alla de

1 — Originalspråk: tyska.

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

områden som omfattas av gemenskapspolitiken för att bekämpa handlingar, i synnerhet bedrägeri, som kan skada gemenskapernas finansiella intressen.

4. Artikel 5.1 i förordningen har följande lydelse: ”De oegentligheter som begås uppsåtligen eller som orsakas av oaktsamhet kan medföra följande administrativa sanktioner: a) betalning av administrativa böter, b) …”

5. I artikel 1.2 i förordningen definieras oegentligheter på följande sätt: ”[V]arje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör … 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. Enligt artikel 7 i förordningen ”[får] administrativa gemenskapsåtgärder och sanktioner … tillämpas mot sådana ekonomiska aktörer som avses i artikel 1, dvs. fysiska eller juridiska personer, liksom andra enheter som enligt nationell lag har rättskapacitet, och som har begått oegentligheten. De kan också tillämpas mot personer som har deltagit i genomförandet av oegentligheten, samt mot dem som är skyldiga att stå till svars för oegentligheten eller förhindra att den begås.”

7. I artikel 2.2 första meningen i förordningen föreskrivs att ”[a]dministrativa sanktioner … endast [får] beslutas om de har införts genom en gemenskapsrättsakt som föregår oegentligheten”, och i artikel 2.3 att ”gemenskapsrättens bestämmelser avgör arten och räckvidden av de administrativa åtgärder och sanktioner som behövs för en riktig tillämpning av de regler som avses och beror på oegentlighetens art och allvar, den beviljade förmånen eller den uppnådda fördelen och graden av ansvar”.

8. I detta avseende har rådet i femte skälet i förordningen föreskrivit att ”[d]e oegentligheter och de administrativa åtgärder och sanktioner som har samband med oegentligheterna anges i föreskrifter för olika sektorer i enlighet med denna förordning”.

9. I artikel 3 i förordningen regleras preskriptionstiden. Enligt artikel 3.1 tredje stycket ”[avbryts] [p]reskriptionstiden … 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.”

2. Förordning nr 3665/87

10. För att bättre kunna bekämpa oegentligheter och bedrägeri vid exportbidrag för jordbruksprodukter införde kommissionen redan år 1994 följande sanktionsbestämmelse genom ändring av förordning nr 3665/87 [3]:

”*Artikel 11*

1. Om det konstateras att en exportör i avsikt att få exportbidrag har ansökt om ett bidrag som är större än det som vederbörande har rätt till, skall bidraget för exporten i fråga vara lika med det bidrag som gäller för den faktiska exporten, minskat med ett belopp motsvarande

a) hälften av skillnaden mellan det begärda bidraget och det bidrag som gäller för den faktiska exporten

b) två gånger skillnaden mellan det begärda bidraget och det bidrag som gäller för den faktiska exporten, om exportören med avsikt har lämnat felaktiga upplysningar.

…

Om minskningen i a eller b leder till ett negativt belopp, skall exportören betala det negativa beloppet.

Om de behöriga myndigheterna har konstaterat att det begärda beloppet var inkorrekt och att exporten inte har ägt rum och att det därför inte är möjligt att minska bidraget, skall exportören betala ett belopp motsvarande det sanktionsbelopp som avses i a respektive b.

…

3. Utan att det påverkar förpliktelsen att betala ett negativt belopp i enlighet med punkt 1 fjärde stycket, skall mottagaren när det felaktigt utbetalas ett bidrag återbetala det felaktigt mottagna beloppet, inklusive eventuella sanktionsbelopp enligt punkt 1 första stycket, till en ränta som beräknas på grundval av den

3 — Kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 351, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 216), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 2945/94 av den 2 december 1994 om ändring av förordning (EEG) nr 3665/87 om allmänna tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter vad gäller indrivning av felaktigt utbetalda belopp och sanktioner (EGT L 310, s. 57).

tid som förflyter mellan utbetalning och återbetalning. Dock gäller att

— om återbetalningsplikten täcks av en ännu inte frisläppt säkerhet, anses beslag av denna säkerhet enligt artiklarna 23.1 eller 33.1 gälla som indrivning av det återbetalningsskyldiga beloppet,

— om säkerheten redan har frisläppts, skall mottagaren betala ett belopp motsvarande den säkerhet som skulle ha blivit förverkad till en ränta som beräknas för perioden från datum för frisläppandet till dagen före betalningsdatum."

B — *Den nationella rätten*

11. Enligt artikel 2.2 i den kungliga förordningen av den 4 januari 1985 [4] är ett i Belgien godkänt kontroll- och övervakningsorgan solidariskt ansvarigt med de övriga personer som deltar i exporten för de finansiella följder som de intyg som det utfärdat medför.

4 — *Moniteur belge* av den 21 februari 1985, s. 1937. Denna förordning nämns både i begäran om förhandsavgörande i samband med olika anföranden från parterna samt även i de skriftliga yttranden som den belgiska regeringen har lämnat in till domstolen. Kommissionen har i sina skriftliga yttranden inför domstolen däremot hänvisat till en kunglig förordning av den 28 februari 1999, *Moniteur belge* av den 22 juni 1999, vilken, enligt kommissionen, trädde i kraft från och med den 1 januari 1995 och innehåller en liknande bestämmelse.

III — Bakgrund och tolkningsfrågor

12. Det belgiska företaget FIRME DERWA NV (nedan kallat DERWA) sålde, i juni 1997, 741 144 kg nötkött till en kund i Egypten. Samma månad skeppades varorna till Egypten samt lossades där.

13. För denna export ansökte DERWA om ett rörligt bidrag vid den belgiska interventions- och ersättningsmyndigheten, B.I.R.B. [5], och erhöll, efter att ha ställt säkerhet på 120 procent, ett bidrag på omräknat 1 407 268,91 euro i förskott. För att få behålla det mottagna bidraget krävdes att DERWA senast 12 månader från dagen för mottagandet av exportdeklarationen intygade att varorna övergått till fri omsättning i Egypten.

14. Den 10 februari 1998 sände DERWA ett intyg till B.I.R.B. som utfärdats den 4 november 1997 av det i Belgien erkända kontroll- och övervakningsorganet SGS BELGIUM NV (nedan kallat SGS Belgium), enligt vilket den egyptiska tullen hade förklarat att de aktuella produkterna hade övergått till fri omsättning. Därpå frisläppte B.I.R.B. den säkerhet som

5 — Belgisch Interventie- en Restitutiebureau.

DERWA hade ställt och DERWA mottog definitivt exportbidraget.

15. Det framgick emellertid av en undersökning av den belgiska myndigheten för övervakning av näringsverksamhet, som är underställd det belgiska ekonomiministeriet, att SGS Egypt Ltd den 24 september 1997 hade skickat ett fax till SGS Belgium enligt vilket tullmyndigheten visserligen hade förklarat att godset övergått till fri omsättning men att det inte fick föras in i Egypten, eftersom de egyptiska myndigheterna hade förbjudit import av belgiskt kött. Detta fax skickades uppenbarligen efter en förfrågan från försäkringsbolaget Central Beheer Achmea NV, som hade försäkrat varorna, där denna uppmanade SGS Belgium att efter prövning inkomma med ett intyg om tullbehandling.

16. B.I.R.B., som upprepade gånger informerades av myndigheten för övervakning av näringsverksamhet om undersökningen avseende SGS Belgium, meddelade SGS Belgium resultatet av undersökningen genom ett rekommenderat brev av den 21 april 1999 och uppmanade organet att överlämna de tullhandlingar som låg till grund för intyget av den 4 november 1997.

17. I ett rekommenderat brev av den 5 februari 2002 konstaterade B.I.R.B. att SGS Belgium inte hade efterkommit begäran av den 21 april 1999 och att det på grundval av tillgängliga uppgifter inte kunde anses att godset hade övergått till fri omsättning i Egypten. B.I.R.B. ansåg att SGS Belgium uppsåtligen hade lämnat oriktiga uppgifter och ålade därför nämnda organ en sanktion på 200 procent med stöd av artikel 11 i förordning nr 3665/87 och fordrade att det skulle betala 4 503 260,74 euro. [6]

18. Genom rekommenderat brev av den 29 april 2002 svarade SGS Belgium att det efter närmare prövning hade framkommit att varorna enbart övergående hade förts in till Egypten. I en ytterligare skrivelse av den 27 maj 2002 medgav SGS Belgium att organet hade lämnat felaktiga upplysningar, om än omedvetet.

19. I stämningsansökan delgiven den 16 september 2003 yrkade B.I.R.B. vid Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen att denna skulle förplikta SGS Belgium att betala ovannämnda belopp på 4 503 260,74 euro. SGS Belgium yrkade i sin tur att DERWA och Centraal Beheer Achmea skulle kallas att inträda i rättegången och att det skulle fastställas att det inte fanns några anspråk gentemot SGS Belgium.

20. Med dom av den 13 januari 2006 ogillade Rechtbank B.I.R.B.:s talan och förklarade att SGS Belgiums yrkanden om att DERWA och Centraal Beheer Achmea skulle kallas att inträda i rättegången och att det skulle fastställas att det saknades anspråk mot SGS Belgium saknade föremål.

6 — Detta belopp består av följande delar: grundbeloppet 1 407 268,90 euro, som motsvarar exportbidraget, plus 20 procents tillägg, det vill säga ytterligare 281 453,72 euro, samt sanktionsbeloppet motsvarande 200 procent av grundbeloppet, närmare bestämt 2 814 538,12 euro.

21. Rechtbank ansåg att B.I.R.B.:s talan visserligen inte var preskriberad, eftersom den preskriptionsfrist på fyra år som föreskrivs i artikel 3 i förordning nr 2988/95, vilken började löpa den 10 februari 1998,[7] hade avbrutits genom B.I.R.B.:s rekommenderade brev av den 5 februari 2002, genom vilket sanktionen ålades.

22. Rechtbank fann emellertid att det saknades tillräcklig rättslig grund för att förelägga sanktioner mot någon som liksom SGS Belgium hade varit delaktig i oegentligheter som exportören hade begått. I synnerhet ansåg nämnda domstol att artiklarna 5 och 7 i förordning nr 2988/95 inte har någon direkt effekt, eftersom medlemsstaterna lämnas utrymme för skönsmässig bedömning. Den ansåg inte heller att B.I.R.B. hade visat vare sig att DERWA saknat rätt att erhålla exportbidragen eller att det intyg som SGS Belgium utfärdat innehöll oriktiga uppgifter.

23. B.I.R.B. överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen, Hof van Beroep te Antwerpen, vilken genom beslut av den 8 september 2009 hänsköt följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1. Har bestämmelserna i artiklarna 5 och 7 i förordning nr 2988/95 direkt effekt i medlemsstaternas nationella rättsordningar när dessa medlemsstater inte har något utrymme för skönsmässig bedömning och de nationella myndigheterna inte behöver vidta några genomförandeåtgärder?

2. Kan ett internationellt kontroll- och övervakningsorgan som är godkänt i den medlemsstat där exportbidraget mottogs (i detta fall Belgien), och som har lämnat ett oriktigt lossningsintyg i den mening som avses i artikel 18.2 c i förordning nr 3665/87, betraktas som ekonomisk aktör i den mening som avses i artikel 1 i förordning nr 2988/95, respektive som en person som har deltagit i genomförandet av oegentligheten eller som är skyldig att stå till svars för oegentligheten eller förhindra att den begås, i den mening som avses i artikel 7 i ovan nämnda förordning?

3. Kan ett konstaterande i rapport från en undersökning som har utförts av myndigheten för övervakning av näringsverksamhet, en skrivelse i vilken kompletterande handlingar för att styrka övergången till fri omsättning efterfrågas eller ett rekommenderat brev i vilket en sanktion åläggs, anses utgöra en åtgärd i syfte att utreda eller beivra en

7 — Denna dag inkom DERWA till B.I.R.B. med det intyg som SGS Belgium hade utfärdat avseende importen till Egypten.

oegentlighet, i den mening som avses i artikel 3.1 tredje stycket i förordning nr 2988/95?"

24. SGS Belgium, DERWA, den belgiska och den österrikiska regeringen samt Europeiska kommissionen har deltagit i förfarandet vid domstolen. Den österrikiska regeringen har enbart ingett ett skriftligt yttrande.

IV — Rättslig bedömning

A — *Den första tolkningsfrågan*

25. Den belgiska regeringen och kommissionen anser att artiklarna 5 och 7 i förordning nr 2988/95 har direkt effekt. Detta följer av förordningars funktion och rättsliga natur. Visserligen kan det föreligga undantagsfall som kräver att medlemsstaterna inför genomförandeåtgärder, men detta är inte fallet här. Det föreligger inte heller några särskilda bestämmelser som rör speciella sektorer som skulle kunna tillämpas i första hand.

26. Enligt artikel 288 FEUF ska en förordning i själva verket ha "allmän giltighet". En förordning "ska till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat". [8]

27. Denna allmänna primärrättsliga princip bör även gälla för förordning nr 2988/95. Detta framgår under alla omständigheter av artikel 11 andra stycket i förordningen, enligt vilken nämnda rättsakt ska vara till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

28. Redan i domen i målet Handlbauer [9] besvarade domstolen frågan huruvida förordning nr 2988/95 är direkt tillämplig. Det var här fråga om en österrikisk domstol som i sin begäran om förhandsavgörande hade valt formuleringen "unmittelbar anwendbar" i stället för den tyska formulering som normalt används i primärrätten och i förordning nr 2988/95, nämligen "unmittelbar gilt". I den franska språkversionen av denna dom – som bekant sker domarnas överläggningar vid domstolen på franska – användes således uttrycket "directement applicable", vilket även motsvarar lydelsen i den franska språkversionen av primärrätten och förordning nr 2988/95. [*] Av denna omständighet framgår att begreppsparen "unmittelbare Geltung", och "unmittelbare Anwendbarkeit" inte kan tillmätas olika betydelse, i vart fall inte med avseende på domen i målet Handlbauer. [* Även på svenska användes samma begrepp i domen i målet Handlbauer som i

8 — Detta föreskrevs även i den tidigare artikel 189 andra stycket EG som är tillämplig på de faktiska omständigheterna i detta mål.

9 — Dom av den 24 juni 2004 i mål C-278/02, Handlbauer (REG 2004, s. I-6171).

primärrätten och den aktuella förordningen, nämligen ”direkt tillämplig”. Övers. anm.]

29. I domen i målet Handlbauer var det, precis som här, fråga om beivrande av oegentligheter vad gällde exportbidrag för jordbruksprodukter. Domstolen fann att artikel 3.1 i förordningen, för vilken det föreskrivs en preskriptionsfrist på fyra år för att vidta åtgärder mot oegentligheter, var direkt tillämplig. [10]

30. I sin motivering erinrade domstolen först om att bestämmelserna i en förordning i allmänhet har ”omedelbara verkningar” [11] i de nationella rättsordningarna på grund av sin beskaffenhet och sin funktion i gemenskapens rättskällesystem, utan att det krävs att de nationella myndigheterna antar tillämpningsföreskrifter. [12] Även om det i fråga om vissa bestämmelser i en förordning kan erfordras att medlemsstaterna antar tillämpningsföreskrifter för att genomföra dessa [13], är detta emellertid inte fallet avseende artikel 3.1 i förordning nr 2988/95.

31. Varken av denna dom eller av tidigare rättspraxis kan det utläsas att domstolen gör någon klar åtskillnad mellan begreppen omedelbar verkan, direkt tillämplighet och direkt effekt. Även om parterna till viss del uttömmande har behandlat eventuella skillnader mellan begreppen förefaller det föga givande att här gå in på den principiella diskussionen om begreppet direkt effekt inom unionsrätten och särskilt vad avser förordningar i den mening som avses med *direct effet* eller *effet direct.* [14]

32. I föreliggande mål ska en utredning avseende en eventuell direkt effekt av artikel 5 och artikel 7 i förordning nr 2988/95 helt enkelt omfatta huruvida en åtgärd som beslutats av en myndighet till nackdel för ett organ kan grundas omedelbart på en bestämmelse i denna förordning. Denna frågeställning var även aktuell i målet Handlbauer. Där grundades sanktionen som sådan inte omedelbart på förordning nr 2988/95. Den preskriptionsfrist på fyra år som föreskrivs där var emellertid, vilket uppenbarligen var avgörande för frågan om sanktionens rättsenlighet, inte bara längre än den preskriptionstid

10 — Domen i målet Handlbauer (ovan fotnot 9), punkt 35. Se även dom av den 29 januari 2009 i de förenade målen C-278/07–C-280/07, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb (REG 2009, s. I-457), punkterna 27 och 28.

11 — I den franska språkversionen: ”effet immédiat”.

12 — Domen i målet Handlbauer (ovan fotnot 9), punkt 25 (med hänvisning till dom av den 17 maj 1972 i mål 93/71, Leonesio (REG 1972, s. 287; svensk specialutgåva, volym 2, s. 1), punkt 5).

13 — Domen i målet Handlbauer (ovan fotnot 9), punkt 26 (med hänvisning till dom av den 11 januari 2001 i mål C-403/98, Monte Arcosu (REG 2001, s. I-103), punkt 26).

14 — Se, bland många, till exempel David O.A. Edward, ”Direct Effect: Myth, Mess or Mystery?”, i *Direct effect, Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine*, utgiven av Jolande M. Prinssen och Annette Schrauwen, Europa Law Publishing, Groningen, 2002, s. 3.

som skulle ha gällt om artikel 3.1 i förordningen hade haft direkt effekt, utan kunde dessutom avbrytas.

33. Det är inte svårt att hitta kriterierna för en prövning av huruvida en bestämmelse kan utgöra rättslig grund för sanktioner.

34. Följaktligen föreskrivs det i artikel 2.2 första meningen i förordning nr 2988/95 att administrativa sanktioner endast får beslutas om de har införts genom en gemenskapsrättsakt som föregår oegentligheten. I artikel 2.3 föreskrivs dessutom att gemenskapsrättens bestämmelser avgör arten och räckvidden av de administrativa åtgärder och sanktioner som behövs för en riktig tillämpning av de regler som avses och beror på oegentlighetens art och allvar, den beviljade förmånen eller den uppnådda fördelen och graden av ansvar.

35. I synnerhet vad avser exportbidrag för jordbruksprodukter har domstolen upprepade gånger slagit fast att en sanktion, även om den inte är av straffrättslig art, endast kan åläggas om den har en klar och otvetydig rättslig grund. [15]

36. I likhet med legalitetsprincipen [16] ger denna förutsättning särskilt uttryck för den allmänna rättssäkerhetsprincipen som är en grundläggande princip i gemenskapsrätten som bland annat fordrar att bestämmelser ska vara klara och precisa, så att enskilda på ett otvetydigt sätt kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed. [17]

37. Även om domstolen, enligt min mening med rätta, ibland är återhållsam med att tillämpa straffrättsliga principer på förvaltningsrättsliga sanktionsbestämmelser, [18] så finns det inte något som talar mot att använda legalitetsprincipen som vägledning.

38. Legalitetsprincipen innebär ett krav på att gemenskapsbestämmelserna ska ge klara definitioner på vad som är en överträdelse och vilket straff som följer på denna. Detta

15 — Dom av den 14 december 2000 i mål C-110/99, Emsland-Stärke (REG 2000, s. I-11569), punkt 56, av den 11 juli 2002 i mål C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister (REG 2002, s. I-6453), punkt 52, och av den 6 april 2006 i mål C-274/04, ED & F Man Sugar (REG 2006, s. I-3269), punkt 15.

16 — *Nullum crimen, nulla poena sine lege*. Se i detta avseende dom av den 3 juni 2008 i mål C-308/06, Intertanko m.fl. (REG 2008, s. I-4057), punkt 70.

17 — Se domen i målet Intertanko m.fl. (ovan fotnot 16), punkt 69.

18 — Se domen i målet Käserei Champignon Hofmeister (ovan fotnot 15), punkt 44, i vilken domstolen fastställde att sanktionsbestämmelsen i artikel 11.1 första stycket a i förordning nr 3665/87 inte är av straffrättslig karaktär och att principen *nulla poena sine culpa* följaktligen inte är tillämplig. Däremot fann domstolen i dom av den 8 mars 2007 i mål C-45/06, Campina (REG 2007, s. I-2089), punkt 40, och av den 11 mars 2008 i mål C-420/06, Jager (REG 2008, s. I-1315), punkterna 59 och 60, att principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning var tillämplig vid administrativa sanktionsåtgärder. I detta avseende påpekade domstolen att denna princip särskilt kommer till uttryck i artikel 2.2 andra meningen i förordning nr 2988/95. I förbigående ska det framhållas att även den straffrättsliga principen *ne bis in idem* har beaktats enligt tionde skälet i förordning nr 2988/95.

villkor är uppfyllt när en enskild av den relevanta bestämmelsens lydelse och, vid behov, med hjälp av domstolarnas tolkning av lydelsen kan utläsa vilka handlingar och underlåtenheter som leder till straffrättsligt ansvar. [19]

39. Om kraven på klarhet och otvetydighet tillämpas på artikel 5 och artikel 7 i förordning nr 2988/95, så kan det först fastställas att rekvisitet oegentlighet såsom det definieras i artikel 1.2 i förordning nr 2988/95, till vilket det hänvisas i artikel 5 och artikel 7 uppenbarligen kräver utfyllnad. Utgångspunkten i denna definition utgör ett enkelt åsidosättande av en gemenskapsbestämmelse och eventuella negativa effekter för gemenskapsbudgeten till följd av detta, utan att det tillnärmelsevis har företagits en i vart fall typiserande konkretisering av det aktuella tillvägagångssättet.

40. Som SGS Belgium, DERWA och den österrikiska regeringen har påpekat ska det dessutom fastställas att artiklarna 5 och 7 utgör rent fakultativa bestämmelser. Enligt artikel 5 i förordningen ”kan” oegentligheter medföra administrativa sanktioner, bland annat administrativa böter, och enligt artikel 7 i förordningen ”får” dessa sanktioner tillämpas mot vissa personer. Något annat framgår inte heller vid en betraktelse av andra språkversioner. [20]

41. Vidare framgår det att det i förordning nr 2988/95 inte görs någon skillnad, med avseende på de uppräknade sanktionerna, mellan oegentligheter som begås uppsåtligen eller som orsakas av oaktsamhet i artikel 5. Lika lite görs det någon skillnad i artikel 7 i förordningen enligt den grad av ansvar för oegentligheten som kan tillskrivas den som åläggs sanktionen.

42. Redan en sådan granskning av ordalydelsen ger i sig upphov till tvivel om huruvida artiklarna 5 och 7 i förordning nr 2988/95 har direkt effekt i den meningen att de kan tjäna som en självständig rättslig grund för att tillämpa en sanktion. I förordningen återfinns emellertid ytterligare hänvisningar till att de aktuella bestämmelserna, i vart fall med beaktande av deras konkreta innehåll, [21] inte kan anses ha någon direkt effekt i denna mening.

43. Enligt artikel 1.1 innehåller förordningen bara allmänna regler. I artikel 2.1 föreskrivs sålunda att sanktioner bland annat ska införas ”i den mån som de är nödvändiga”. Som redan

19 — Se domen i målet Intertanko m.fl. (ovan fotnot 16), punkt 71 (genom hänvisning till dom av den 3 maj 2007 i mål C-303/05, Advocaten voor de Wereld (REG 2007, s. I-3633), punkt 50, och Europadomstolens dom av den 22 juni 2000 i mål Coëme m.fl. mot Belgien, *Recueil des arrêts et décisions*, 2000-VII, s. 1, § 145).

20 — I den franska språkversionen står det ”peuvent”, i den engelska ”may”, i den italienska ”possono”, i den spanska ”podrán” och i den nederländska ”kunnen”.

21 — Jag ifrågasätter inte på något sätt domstolens slutsats i domen i målet Handlbauer (ovan fotnot 9), punkt 35, nämligen att preskriptionsfristen på fyra år i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 är direkt tillämplig.

har konstaterats anges det varken i artikel 5 eller i någon annan artikel i förordningen när en viss sanktion är nödvändig. Även formuleringen ”skall införas” [22] talar för att det krävs ytterligare bestämmelser utöver förordning nr 2988/95 för att skapa en direkt tillämplig sanktionsbestämmelse.

44. Detta framgår ännu tydligare av artikel 2.2 första och tredje meningarna i förordning nr 2988/95. Med tanke på att det där föreskrivs att administrativa sanktioner endast får beslutas om de har införts genom en gemenskapsrättsakt som föregår oegentligheten framgår att rådet vid antagandet av förordningen utgick från att förordningen i sig inte kunde anses tillräcklig för att besluta om en sanktion.

45. Det förhållandet att det i nämnda bestämmelse vidare föreskrivs att gemenskapsrättens bestämmelser avgör arten och räckvidden av de administrativa åtgärder och sanktioner som behövs för en riktig tillämpning av de regler som avses och beror på oegentlighetens art och allvar, den beviljade förmånen eller den uppnådda fördelen och graden av ansvar, bekräftar att de allmänna regler som förordningen består av inte i sig är tillräckliga för att tjäna som en självständig rättslig grund för en sanktion. Inte ett enda av dessa krav är nämligen uppfyllt i förordningen själv.

46. Slutligen sägs det i femte skälet till förordning nr 2988/95 att de oegentligheter och de administrativa åtgärder och sanktioner som har samband med oegentligheterna anges i föreskrifter för olika sektorer i enlighet med denna förordning.

47. Detta är helt i enlighet med hittillsvarande rättspraxis, enligt vilken gemenskapslagstiftaren genom att anta förordning nr 2988/95, har slagit fast en rad allmänna principer och såsom en generell regel krävt att samtliga förordningar för vissa sektorer ska respektera dessa principer. [23]

48. I enlighet härmed har domstolen till exempel vad gäller strukturfonder förordat att den rättsliga grunden för återkravsskyldighet utgörs av rådets relevanta genomförandeförordning och inte förordning nr 2988/95 ”vilken i likhet med vad kommissionen påpekat, begränsas till ett fastställande av de allmänna reglerna för … sanktioner”. [24] Därigenom följde domstolen uttryckligen det som

22 — I detta fall ska det påpekas att det inte är fråga om ett skäl i vilket det tillkännages vad som regleras i förordningen, utan om en bestämmelse i själva förordningen.

23 — Domen i målet Jager (ovan fotnot 18), punkt 61 och där angiven rättspraxis.

24 — Dom av den 13 mars 2008 i de förenade målen C-383/06–C-385/06, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (REG 2008, s. I-1561), punkt 39.

kommissionen konkret hade gjort gällande, nämligen att ”förordning nr 2988/95 inte utgör någon självständig rättslig grund för de nationella myndigheterna att vidta åtgärder i fall av felaktigheter. Denna rättsakt innehåller nämligen endast allmänna bestämmelser …”.[25] Om domstolen därigenom, som kommissionen uppenbarligen anser, enbart hade velat uttrycka att man, om det finns bestämmelser som rör vissa sektorer, ska utgå från dessa i stället för från förordning nr 2988/95, så hade domstolen förmodligen valt en annan formulering.

49. Följaktligen anser jag att artiklarna 5 och 7 i förordning nr 2988/95 i sig inte har någon direkt effekt i den meningen att de kan utgöra en självständig rättslig grund för att tillämpa en sanktion.

50. Såsom framgår av begäran om förhandsavgörande har B.I.R.B. inte enbart grundat den sanktion som har tillämpats mot SGS Belgium på artikel 5 och artikel 7 i förordning nr 2988/95, utan på ett samspel av dessa bestämmelser med artikel 11.1 i förordning nr 3665/87.

51. Även kommissionen anser att artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 ska tillmätas betydelse i förevarande sammanhang. Kommissionen anser visserligen att artikel 5 och artikel 7 i förordning nr 2988/95 kan tjäna som självständig rättslig grund för att tillämpa sanktioner mot ett internationellt kontroll- och övervakningsbolag. Emellertid får en sådan sanktion, i enlighet med legalitetsprincipen och med beaktande av artikel 2.2 i den kungliga förordningen av den 4 januari 1985, inte överstiga det maximala sanktionsbelopp som kan fastställas mot exportören. Hur omfattande sanktionsbeloppet mot exportören ska vara bestäms enligt artikel 11.1 i förordning nr 3665/87.

52. Prövningen av huruvida artiklarna 5 och 7 i förordning nr 2988/95 i förening med artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 utgör en tillräcklig rättslig grund för att tillämpa en sanktion mot ett internationellt kontroll- och övervakningsorgan som SGS Belgium ska emellertid göras först i samband med besvarandet av den andra tolkningsfrågan.

53. Den första tolkningsfrågan ska följaktligen besvaras så, att artiklarna 5 och 7 i förordning nr 2988/95 inte i sig har någon direkt effekt i den meningen att de kan utgöra en självständig rättslig grund för att tillämpa en sanktion.

25 — Domen i målet Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (ovan fotnot 24), punkt 34.

B — *Den andra tolkningsfrågan*

54. Hof van Beroep har ställt sin andra fråga för att få klarhet i huruvida ett internationellt kontroll- och övervakningsorgan som SGS Belgium som har utställt ett oriktigt lossningsintyg i den mening som avses i artikel 18.2 c i förordning nr 3665/87 kan anses utgöra en ekonomisk aktör eller annan person i den mening som avses i artiklarna 1 och 7 i förordning nr 2988/95 och därmed kan åläggas en sanktion enligt denna förordning.

55. Med tanke på det svar som föreslagits på den första tolkningsfrågan saknar svaret på den andra tolkningsfrågan egentligen relevans. Eftersom förordning nr 2988/95 inte utgör någon omedelbar rättslig grund för att tillämpa sanktioner krävs det vid en isolerad betraktelse inte någon vidare prövning av huruvida ett internationellt kontroll- och övervakningsorgan som SGS Belgium kan åläggas sanktioner enligt denna förordning.

56. Den andra tolkningsfrågan är dock relevant om artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 beaktas vid sökandet efter en tillräcklig rättslig grund för att tillämpa sanktioner mot internationella kontroll- och övervakningsorgan. Denna bestämmelse utgör en konkret gemenskapsrättslig sanktionsbestämmelse som är tillämplig i tidsmässigt hänseende vid en oriktig ansökan om exportbidrag för jordbruksprodukter, även om dess funktion som sanktionsbestämmelse framgår först vid närmare påseende. [26]

57. Sålunda är det vid en sammantagen betraktelse av artiklarna 5 och 7 i förordning nr 2988/95 och artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 tänkbart att det föreligger en tillräcklig rättslig grund för att tillämpa sanktioner mot internationella kontroll- och övervakningsorgan. För att det ska vara möjligt att få klarhet i detta krävs det en tolkning av bestämmelserna i artiklarna 1 och 7 i förordning nr 2988/95 om vilka som kan åläggas sanktioner.

58. I enlighet med dess ordalydelse avser sanktionsbestämmelsen i artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 uteslutande exportören [27] och grundar sig på att denne har ansökt om ett bidrag som är större än det som

26 — Se bland annat dom av den 24 april 2008 i mål C-143/07, AOB Reuter (REG 2008, s. I-3171), punkt 22. I vart fall används begreppet sanktion uttryckligen i artikel 11.1 tredje och femte styckena. Vad gäller den ej straffrättsliga karaktären av artikel 11.1 första stycket a, se även domen i målet Käserei Champignon Hofmeister (ovan fotnot 15), punkt 35 och följande punkter.

27 — Se även domen i målet Käserei Champignon Hofmeister (ovan fotnot 15), punkt 42.

vederbörande har rätt till, inklusive fall då det framgår att rätt till bidrag saknas. [28] För att pröva denna fråga kan inte enbart de faktiska omständigheter som de behöriga myndigheterna hade kännedom om vid prövningen av bidragsansökan anses avgörande, utan även de omständigheter som är hänförliga till tiden efter nämnda ansökan. [29]

59. Domstolen har redan konstaterat att denna bestämmelse utgör en tydlig och tillräcklig rättslig grund för att tillämpa sanktioner mot exportören. [30]

60. Ingen av parterna har hävdat att SGS Belgium i egenskap av internationellt kontroll- och övervakningsorgan kan åläggas en sanktion enbart på grund av denna bestämmelse.

61. Eftersom de oegentligheter som sanktioneras genom artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 endast kan begås av exportören själv krävs det inte någon prövning av huruvida SGS Belgium kan anses vara en ekonomisk aktör i den mening som avses i artikel 1.2 och artikel 7 första meningen i förordning nr 2988/95. SGS Belgium kan inte själv ha begått den aktuella oegentligheten och kan därför inte åläggas någon sanktion enligt dessa bestämmelser i eventuell egenskap av ekonomisk aktör.

62. Det återstår härvid att pröva huruvida artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 i förening med artikel 7 andra meningen i förordning nr 2988/95 – enligt vilka administrativa sanktioner även kan tillämpas mot personer som har deltagit i genomförandet av oegentligheten, samt mot dem som är skyldiga att stå till svars för oegentligheten eller förhindra att den begås – skulle kunna utgöra rättslig grund för en sanktion mot SGS Belgium.

63. En oegentlighet i den mening som avses i artikel 7 andra meningen och artikel 1.2 i förordning nr 2988/95 föreligger om DERWA har erhållit exportbidragen felaktigt i enlighet med artikel 11.1 i förordning nr 3665/87.

64. Detta ska i slutändan avgöras av den hänskjutande domstolen. I den andra tolkningsfrågan har nämnda domstol, såsom framgår av frågans ordalydelse, utgått från att det lossningsintyg i den mening som avses i artikel 18.2 c i förordning nr 3665/87 som SGS Belgium utfärdade och som användes av DERWA var oriktigt. Av begäran om förhandsavgörande framgår emellertid att denna omständighet fortfarande är tvistig vid den hänskjutande domstolen. Dessutom har det i det nationella målet hävdats att varorna

28 — Domen i målet AOB Reuter (ovan fotnot 26), punkt 22.
29 — Domen i målet AOB Reuter (ovan fotnot 26), punkt 23.
30 — Domen i målet AOB Reuter (ovan fotnot 26), punkt 34.

importerades vidare till Sydafrika från Egypten, vilket skulle innebära att DERWA hade rätt till exportbidrag oavsett huruvida det omtvistade lossningsintyget var riktigt eller inte.

65. En exportör måste hur som helst garantera att dess förklaringar är riktiga och sanktioner enligt artikel 11.1 första stycket a i förordning nr 3665/87 tillämpas utan hänsyn till graden av subjektiv skuld. [31] Oaktsamhet eller misstag från en av exportörens avtalsparters sida utgör inte force majeure, utan ingår i de sedvanliga handelsrisker som inte kan anses oförutsebara vid handelstransaktioner. Exportören förfogar över olika medel, som det fria valet av avtalspartners samt motsvarande avtalsklausuler eller försäkringar för att skydda sig mot detta. [32]

66. Jag ser inte någon anledning till varför detta inte skulle gälla i förhållandet mellan en exportör och ett internationellt kontroll- och övervakningsorgan, och detta oavsett huruvida det intyg som exportören använder sig av har ställts ut på uppdrag av exportören själv eller, som här förefaller vara fallet, på uppdrag av exportörens försäkringsbolag. I förordning (EG) nr 800/1999, [33] vilken ersatte förordning nr 3665/87, har det för övrigt uttryckligen föreskrivits att mottagaren ska bära ansvaret för tredje mans handlingar som direkt eller indirekt hänför sig till de formaliteter som krävs för utbetalningen av bidraget, inbegripet kontroll- och övervakningsorgans handlingar. [34]

67. Om man dessutom utgår från att DERWA begick en oegentlighet på grund av det oriktiga intyg som SGS Belgium utfärdade, så ska SGS Belgium i vart fall anses utgöra en person som har deltagit i genomförandet av oegentligheten.

68. Dessutom ska det prövas huruvida artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 i förening med artikel 7 andra meningen i förordning nr 2988/95 är så klar och otvetydig att den kan tjäna som rättslig grund för en sanktion mot ett internationellt kontroll- och övervakningsorgan som SGS Belgium.

31 — Domen i målet Käserei Champignon Hofmeister (ovan fotnot 15), punkt 59 och följande punkter, och av den 12 maj 2005 i mål C-542/03, Milupa (REG 2005, s. I-3989), punkt 26.

32 — Domen i målet Käserei Champignon Hofmeister (ovan fotnot 15), punkt 80, och domen i målet AOB Reuter (ovan fotnot 26), punkt 36.

33 — Kommissionens förordning (EG) nr 800/1999 av den 15 april 1999 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 102, s. 11).

34 — Artikel 52.4 andra stycket.

69. Först och främst måste återigen framhållas att artikel 7 andra meningen i förordning nr 2988/95 endast utgör en fakultativ bestämmelse. Den lämnar entydigt rum för en skönsmässig bedömning.

70. Även om sanktionen i artikel 11 i förordning nr 3665/87 inte är av straffrättslig karaktär, [35] synes det mig inte förenligt med kraven på klarhet och otvetydighet att dess tillämpning på de personer som nämns i artikel 7 andra meningen i förordning nr 2988/95 skulle bero på de nationella förvaltningsmyndigheternas skönsmässiga bedömning. I domen i målet AOB Reuter [36] fastställde domstolen, innan den fann att artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 utgjorde en klar och tillräcklig rättslig grund för sanktioner mot exportören, att en sanktion ska tillämpas om rekvisiten är uppfyllda såvida inte något av de uttömmande villkoren för undantag är tillämpligt.

71. Med ledning av de relevanta bestämmelsernas lydelse kan en enskild emellertid inte utläsa vilka handlingar och underlåtenheter som leder till straffrättsligt ansvar. Redan av denna anledning kan legalitetsprincipen inte anses ha iakttagits. Det utrymme för skönsmässig bedömning som föreskrivs i artikel 7 andra meningen i förordning nr 2988/95 måste fyllas ut genom gemenskapslagstiftaren eller på dennes uppdrag av medlemsstaterna för att det ska uppkomma en direkt tillämplig sanktionsbestämmelse.

72. Dessutom kan det konstateras att gemenskapslagstiftaren vid fastläggandet av sanktionens art och räckvidd i artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 visserligen i synnerhet har beaktat oegentlighetens art och allvar, den beviljade förmånen eller den uppnådda fördelen och graden av ansvar, såsom krävs enligt artikel 2.3 i förordning nr 2988/95. Däremot har det i artikel 7 andra meningen i förordning nr 2988/95 inte företagits någon som helst modulering av sanktionen för de personer som berörs av denna bestämmelse med avseende på arten och betydelsen av deras delaktighet eller deras kännedom om omfattningen av den negativa ekonomiska effekt som detta hade lett eller skulle ha kunnat leda till för gemenskapsbudgeten. Vid en försiktig jämförelse med straffrätten kan man säga att det inte görs någon skillnad mellan gärningsmannaskap och medhjälp.

73. I synnerhet i förevarande fall framgår det att de aktuella bestämmelserna inte skulle vara lämpade som grund för att besluta om en skälig sanktion. Sålunda anklagar B.I.R.B. SGS Belgium för att medvetet ha utfärdat ett oriktigt intyg och utgår samtidigt från att DERWA inte kände till denna oriktighet. De båda aktuella bestämmelserna ger emellertid inte någon möjlighet att beakta SGS Belgiums påstådda skuld när sanktionen mot detta organ fastställs om man ämnar vidhålla att SGS

35 — Vad gäller sanktionsbestämmelsen i artikel 11.1 första stycket a i förordning nr 3665/87, se domen i målet Käserei Champignon Hofmeister (ovan fotnot 15), punkt 44.

36 — Ovan fotnot 26, punkt 30.

Belgium på sin höjd har deltagit i DERWA:s oegentligheter och inte själv kan anses ha begått dem.

74. Jag anser att min hittillsvarande analys även bekräftas genom att kommissionen år 2002, såsom den österrikiska regeringen har påpekat, i samband med en ändring [37] av förordning nr 800/1999, [38] som i mellantiden hade ersatt förordning nr 3665/87, införde en bestämmelse med följande lydelse avseende exportbidrag för jordbruksprodukter: ”De medlemsstater som har godkänt övervakningsorgan skall införa ett effektivt system för påföljder för de fall då ett godkänt övervakningsorgan har utfärdat falska intyg.” Skäl 2 i ändringsförordningen har följande lydelse: ”Det bedöms också vara nödvändigt att föreskriva ett effektivt påföljdssystem, som skall införas av medlemsstaterna, för de fall då övervakningsorganen utfärdar felaktiga ankomstbevis.”

75. Kommissionen ansåg följaktligen inte att artikel 11.1 i förordning nr 3665/87 i kombination med artikel 7 andra meningen i förordning nr 2988/95 utgjorde en tillräcklig rättslig grund för sanktioner mot internationella kontroll- och övervakningsorgan. Det är särskilt utmärkande att denna nyinförda bestämmelse utgör en helt annan väg än den som gäller för exportören. Medlemsstaterna tilldelas nämligen uppgiften att införa ett inte närmare definierat sanktionssystem för internationella kontroll- och övervakningsorgan. Om det redan innan dess hade förelegat en tillräcklig sanktionsmekanism på gemenskapsnivå hade denna nya bestämmelse varit överflödig. Dessutom skulle det i så fall för närvarande föreligga två bestämmelser utan att deras inbördes förhållande hade klargjorts.

76. Avslutningsvis ska jag påpeka att det för den tidsperiod som är aktuell i förevarande mål inte föreligger någon konkretisering av de rekvisit som saknas på gemenskapsnivå i nationell rätt, exempelvis i artikel 2.2 i den kungliga förordningen av den 4 januari 1985.

77. Varken förordning nr 2988/95 eller förordning nr 3665/87 innehåller nämligen någon hänvisning till nationell rätt som skulle göra det möjligt att där försöka finna den nödvändiga materiellrättsliga konkretiseringen av en enbart ansatsvis utvecklad gemenskapsrättslig sanktionsbestämmelse.

37 — Genom införandet av en ny artikel 16c genom kommissionens förordning (EG) nr 1253/2002 av den 11 juli 2002 om ändring av förordning (EG) nr 800/1999 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 183, s. 12).

38 — Ovan fotnot 33.

78. I förordning nr 2988/95 föreskrivs det däremot uttryckligen att administrativa sanktioner endast får beslutas om de har införts genom en gemenskapsrättsakt som föregår oegentligheten och att gemenskapsrättens bestämmelser avgör arten och räckvidden av de administrativa åtgärder och sanktioner som behövs för en riktig tillämpning av de regler som avses och beror på oegentlighetens art och allvar, den beviljade förmånen eller den uppnådda fördelen och graden av ansvar. I detta avseende föreskrivs det i femte skälet i förordning nr 2988/95 att oegentligheter och de administrativa åtgärder och sanktioner som har samband med oegentligheterna anges i föreskrifter för olika sektorer i enlighet med denna förordning.

Även om ett sådant organ kan anses utgöra en person som har deltagit i genomförandet av oegentligheten, i den mening som avses i artikel 7 andra meningen i förordning nr 2988/95, utgör denna bestämmelse inte ens i kombination med artikel 11 i förordning nr 3665/87 en tillräcklig rättslig grund för att tillämpa en sanktion mot organet.

C — *Den tredje tolkningsfrågan*

79. Följaktligen anser jag att den andra tolkningsfrågan ska besvaras på följande sätt:

Ett internationellt kontroll- och övervakningsorgan, som är godkänt i den medlemsstat där exportdeklarationen togs emot (i detta fall Belgien), och som har utfärdat ett oriktigt lossningsintyg, i den mening som avses i artikel 18.2 c i förordning nr 3665/87, kan inte betraktas som ekonomisk aktör i den mening som avses i artikel 1.2 och artikel 7 första meningen i förordning nr 2988/95 när det är fråga om att tillämpa en sanktion mot organet med stöd av dessa bestämmelser i förening med artikel 11 i förordning nr 3665/87.

80. Med tanke på de svar som jag har föreslagit på de första två frågorna saknas det anledning att besvara den tredje tolkningsfrågan. Om ingen sanktion får tillämpas, så är det överflödigt att pröva huruvida rätten att tillämpa sanktionen eventuellt har gått förlorad. Sålunda ska jag enbart pröva denna fråga för det fall domstolen inte skulle dela min bedömning av de båda första frågorna.

81. Enligt artikel 3.1 tredje stycket första meningen i förordning nr 2988/95 avbryts preskriptionstiden av varje åtgärd som den behöriga myndigheten underrättar den berörda personen om och som har till syfte att utreda eller beivra oegentligheten.

82. Som möjliga åtgärder i syfte att utreda eller beivra oegentligheten har den hänskjutande domstolen nämnt följande:

— Rapporten från den undersökning som myndigheten för övervakning av näringsverksamhet utförde och som överlämnades till B.I.R.B. den 13 augusti 1998 samt den skrivelse från samma myndighet till B.I.R.B. av den 9 oktober 1998 och ett fax av den 14 oktober 1998, i vilka resultatet av undersökningen meddelades.

— B.I.R.B.:s rekommenderade brev till SGS Belgium av den 21 april 1999, i vilket kompletterande handlingar för att styrka övergången till fri omsättning efterfrågas.

— B.I.R.B.:s rekommenderade brev till SGS Belgium av den 5 februari 2002, enligt vilket ett sanktionsbelopp påfördes ”med stöd av artikel 11 i förordning nr 3665/87”.

83. Domstolen har redan klargjort att preskriptionstiden i artikel 3.1 i förordning nr 2988/95 inte avbryts genom allmänna kontrollåtgärder som de nationella myndigheterna vidtar utan att det finns misstankar om oegentligheter i samband med transaktioner som är tillräckligt specifikt avgränsade. Följaktligen utgör ett meddelande om en tullkontroll utan specifik avgränsning av de transaktioner som misstankarna om oegentligheterna avser inte någon åtgärd i syfte att utreda eller beivra oegentligheten som medför att preskriptionstiden avbryts. [39] Däremot ansåg domstolen att en skrivelse från kommissionen där denna meddelade en mottagare av gemenskapsstöd inom fiskesektorn att den beslutat att nedsätta det stöd som ursprungligen beviljats, eftersom mottagaren inte hade utnyttjat fiskeresurserna i det tredjeland som angavs i beslutet att bevilja stöd tillräckligt lång tid, utgjorde en åtgärd i syfte att utreda oegentligheten. [40]

84. I enlighet med den tredje tolkningsfrågans lydelse samt det ytterligare resonemanget i begäran om förhandsavgörande måste man utgå från att SGS Belgium fick kännedom om de aktuella undersökningsrapporterna under de pågående undersökningarna. Jag anser att det ankommer på den hänskjutande domstolen att med beaktande av nämnda rättspraxis bedöma huruvida de aktuella undersökningsrapporterna var tillräckligt konkreta för att SGS Belgium skulle kunna utläsa att företaget var föremål för utredning på grund av intyget av den 4 november 1997.

85. Till skillnad från SGS Belgium anser jag inte att det utgör något problem att B.I.R.B. inte själv har utfärdat undersökningsrapporterna.

39 — Domen i målet Handlbauer (ovan fotnot 9), punkterna 40 och 43.

40 — Dom av den 2 december 2004 i mål C-226/03 P, José Martí Peix mot kommissionen (REG 2004, s. I-11421), punkt 30.

Frågan huruvida en medlemsstat meddelar en behörighet att vidta sådana åtgärder i syfte att utreda eller beivra oegentligheter till en eller flera myndigheter kan inte i sig påverka frågan huruvida den enskilda åtgärden ska klassificeras som en åtgärd i syfte att utreda eller beivra oegentligheten. Det skulle emellertid kunna vara påkallat med en annan bedömning om en myndighet som översänder rapporter från en annan myndighet till den berörda personen ger intryck av att den anser att det inte föreligger tillräcklig misstanke.

86. Vad gäller det rekommenderade brevet från B.I.R.B. av den 21 april 1999, genom vilket SGS Belgium uppmanades inkomma med kompletterande handlingar för att styrka övergången till fri omsättning, finns det enligt min mening mycket som talar för att detta åtminstone utgjorde en åtgärd i syfte att utreda oegentligheten. Även i detta fall måste dock den hänskjutande domstolen pröva huruvida det av det exakta innehållet i brevet framgår att B.I.R.B. hyste tvivel i fråga om huruvida intyget av den 4 november 1997 var korrekt och inte till exempel enbart ville komplettera sitt eget underlag. Enligt den hänskjutande domstolens beskrivning av de faktiska omständigheterna [41] underrättades SGS Belgium även om resultatet av övervakningsmyndighetens undersökning genom detta rekommenderade brev. I detta avseende gäller vad som sagts i de två ovanstående punkterna.

87. Vad gäller B.I.R.B.:s rekommenderade brev till SGS Belgium av den 5 februari 2002, genom vilket ett sanktionsbelopp påfördes ”med stöd av artikel 11 i förordning nr 3665/87”, så är jag övertygad om att det härvid var fråga om en åtgärd i syfte att beivra oegentligheten som kunde avbryta preskriptionsfristen. Av begäran av förhandsavgörande framgår det att det av detta brev klart framgick varför sanktionen tillämpades. Det kan tyckas överraskande att SGS Belgium inte väckte talan vid belgisk domstol för att bestrida denna sanktion, utan att B.I.R.B. tvärtom väckte talan mot SGS Belgium och yrkade att detta organ skulle betala sanktionsbeloppet. I detta avseende har den belgiska regeringen vid den muntliga förhandlingen gjort gällande att ett förvaltningsrättsligt sanktionsbeslut inte är verkställbart i sig. Om den till vilken sanktionen är riktad vägrar att betala sanktionsbeloppet måste den belgiska förvaltningen för att den ska kunna verkställas först väcka talan vid domstol så att denna kan fastställa ett skäligt sanktionsbelopp inom ramen för yrkandet. Oberoende av denna processrättsliga utformning kan det konstateras att den hänskjutande domstolen upprepade gånger har hänvisat till att en sanktion ålades SGS Belgium genom det rekommenderade brevet och att nämnda organ i detta brev uppmanades att betala sanktionsbeloppet. Följaktligen är det otvivelaktigt fråga om en åtgärd i syfte att beivra oegentligheten.

41 — Se redogörelsen ovan i punkt 16.

88. Sålunda föreslår jag att den tredje tolkningsfrågan vid behov ska besvaras så, att ett rekommenderat brev från den behöriga nationella förvaltningsmyndigheten i vilket en sanktion åläggs på grundval av i brevet närmare beskrivna faktiska omständigheter kan anses utgöra en åtgärd i syfte att utreda eller beivra en oegentlighet, i den mening som avses i artikel 3.1 tredje stycket i förordning nr 2988/95.

V — Förslag till avgörande

89. Jag föreslår följaktligen att tolkningsfrågorna från Hof van Beroep te Antwerpen ska besvaras enligt följande:

1. Artiklarna 5 och 7 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen har inte i sig någon direkt effekt, i den meningen att de kan utgöra en självständig rättslig grund för att tillämpa en sanktion.

2. Ett internationellt kontroll- och övervakningsorgan, som är godkänt i den medlemsstat där exportdeklarationen togs emot (i detta fall Belgien), och som har utfärdat ett oriktigt lossningsintyg, i den mening som avses i artikel 18.2 c i kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 2945/94 av den 2 december 1994, kan inte betraktas som ekonomisk aktör, i den mening som avses i artikel 1.2 och artikel 7 första meningen i förordning nr 2988/95, när

det är fråga om att tillämpa en sanktion mot organet med stöd av dessa bestämmelser i förening med artikel 11 i förordning nr 3665/87. Även om ett sådant organ kan anses utgöra en person som har deltagit i genomförandet av oegentligheten, i den mening som avses i artikel 7 andra meningen i förordning nr 2988/95, utgör denna bestämmelse inte ens i kombination med artikel 11 i förordning nr 3665/87 en tillräcklig rättslig grund för att tillämpa en sanktion mot organet.

3. Ett rekommenderat brev från den behöriga nationella förvaltningsmyndigheten i vilket ett sanktionsbelopp åläggs på grundval av i brevet närmare beskrivna faktiska omständigheter kan anses utgöra en åtgärd i syfte att utreda eller beivra en oegentlighet, i den mening som avses i artikel 3.1 tredje stycket i förordning nr 2988/95.