Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

6. december 2012*

»Landbrug — forordning (EØF) nr. 3665/87 — artikel 11 — eksportrestitutioner — anmodning om restitution for en udførsel, hvorefter der ikke består nogen restitutionsret — administrativ sanktion«

I sag C-562/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesfinanzhof (Tyskland) ved afgørelse af 7. september 2011, indgået til Domstolen den 9. november 2011, i sagen:

Société d'Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA)

mod

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af dommerne M. Ilešič (refererende dommer), som fungerende formand for femte Afdeling, E. Levits og M. Safjan,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. oktober 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Société d'Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA) ved Rechtsanwalt D. Ehle

— den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved G. von Rintelen og B. Burggraaf, som befuldmægtigede,

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

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 11, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2945/94 af 2. december 1994 (EFT L 310, s. 57) og ved Kommissionens forordning (EF) nr. 495/97 af 18. marts 1997 (EFT L 77, s. 12).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Société d'Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA) (herefter »SEPA«) og Hauptzollamt Hamburg-Jonas vedrørende anvendelsen af en administrativ sanktion på SEPA for med urette at have ansøgt om en eksportrestitution.

Retsforskrifter

3 Forordning nr. 3665/87 blev ophævet og erstattet af Kommissionens forordning (EF) nr. 800/1999 af 15. april 1999 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 102, s. 11, som berigtiget i EFT 1999 L 180, s. 53), som efterfølgende blev ophævet og erstattet af Kommissionens forordning (EF) nr. 612/2009 af 7. juli 2009 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EUT L 186, s. 1). Tvisten i hovedsagen reguleres dog fortsat af forordning nr. 3665/87, med senere ændringer.

4 Artikel 11, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3665/87, som ændret ved forordning nr. 2945/94, bestemte:

»Hvis det konstateres, at en eksportør med henblik på at opnå en eksportrestitution har ansøgt om en restitution, der er større end den, vedkommende har ret til, er restitutionen for den pågældende udførsel den restitution, der gælder for den faktiske udførsel, nedsat med et beløb svarende til:

a) halvdelen af forskellen mellem den restitution, der er ansøgt om, og den restitution, der gælder for den faktiske udførsel

b) to gange forskellen mellem den restitution, der er ansøgt om, og den gældende restitution, hvis eksportøren forsætlig har afgivet urigtige oplysninger.«

5 Artikel 11, stk. 1, andet afsnit, præciserede, at »[d]en restitution, der er ansøgt om, anses for at være det beløb, der fremkommer ved en beregning på grundlag af de oplysninger, der er givet [af ansøgeren] […]«.

6 Nævnte artikel 11, stk. 1, tredje afsnit, havde følgende ordlyd:

»Den i litra a) omhandlede sanktion anvendes ikke:

[a)] i tilfælde af force majeure

[b)] i undtagelsestilfælde, hvor forholdene ligger uden for eksportørens kontrol, og som forekommer efter myndighedernes antagelse af udførsels- eller betalingsangivelsen, forudsat at eksportøren efter at have fået kendskab til disse forhold […] underretter myndighederne herom, medmindre myndighederne allerede har konstateret, at den restitution, der blev ansøgt om, var ukorrekt

[c)] i tilfælde af en af myndighederne anerkendt indlysende fejl vedrørende den ansøgte restitution

[…]«

7 Samme artikels stk. 1, fjerde afsnit, bestemte:

»Fører den i litra a) eller b) omhandlede nedsættelse til et negativt beløb, skal eksportøren betale det negative beløb.«

8 Forordning nr. 495/97, som trådte i kraft den 26. marts 1997, ændrede artikel 11, stk. 1, tredje afsnit, litra b), i forordning nr. 3665/87, således:

»[…]

b) i undtagelsestilfælde, hvor eksportøren straks efter, at han er blevet klar over, at der er ansøgt om en for stor restitution, på eget initiativ skriftligt underretter myndighederne herom, medmindre myndighederne allerede har meddelt eksportøren, at de påtænker at undersøge ansøgningen, eller at eksportøren på anden måde er blevet klar over myndighedernes hensigt, eller at myndighederne allerede har konstateret, at den restitution, der blev ansøgt om, var ukorrekt«.

9 Artikel 13 i forordning nr. 3665/87 bestemte:

»Der ydes ingen restitution, når produkterne ikke er af sund og sædvanlig handelskvalitet, og hvis disse produkter er bestemt til konsum, når deres anvendelse til dette formål er udelukket eller i betydelig grad forringet på grund af deres egenskaber eller tilstand.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

10 Fra februar 1997 til januar 1998 indgav SEPA udførselsangivelser af partier af oksekød til Zollamt Hallbergmoos (udførselstoldkontoret i Hallbergmoos). SEPA vedlagde disse angivelser veterinærmyndighedens sundhedscertifikater med oplysning om, at dette kød hidrørte fra tyske »isolations«-slagterier, dvs. slagterier, som slagter syge dyr og dyr, der af særlige grunde skal nødslagtes.

11 Hovedtoldkontoret, der er ansvarligt for toldbehandlingen af disse varer, dvs. Hauptzollamt Landshut, videresendte de nævnte udførselsangivelser til Hauptzollamt Hamburg-Jonas, som i overensstemmelse med Den Europæiske Unions fælles landbrugspolitik var kompetent til at tilkende og udbetale eksportrestitutioner. Hauptzollamt Landshut videresendte imidlertid ikke i alle tilfældene Hauptzollamt Hamburg-Jonas de sundhedscertifikater, som SEPA havde vedlagt udførselsangivelserne.

12 Efter indledningsvis at have tilkendt og udbetalt SEPA eksportrestitutioner på i alt 1 633 436 DEM, krævede Hauptzollamt Hamburg-Jonas ved afgørelser af 15. og 22. november 1999 tilbagebetaling af disse restitutioner med den begrundelse, at betingelsen om sund og sædvanlig handelskvalitet i artikel 13 i forordning nr. 3665/87 ikke var opfyldt.

13 Efter en instruks den 16. september 1997 fra de offentlige myndigheder havde Hauptzollamt Hamburg-Jonas således fastslået, at kødet hidrørende fra tyske isolationsslagterier ikke var af sund og sædvanlig handelskvalitet.

14 SEPA anlagde sag til prøvelse af inddrivelsen af disse restitutioner. Da isolationsslagterierne var i besiddelse af veterinærattester, hvorefter kødet var egnet til menneskeføde, og der desuden var udstedt sundhedscertifikater med henblik på toldformaliteterne, gjorde SEPA gældende, at der ikke kunne rejses tvivl om den sunde og sædvanlige handelskvalitet af partierne af oksekød.

15 Efter en præjudiciel forelæggelse fra Bundesfinanzhof fastslog Domstolen, at det forhold, at produktet kan afsættes »på normale betingelser«, er uløseligt forbundet med begrebet »sund og sædvanlig handelskvalitet«, og at kød som det i hovedsagen omhandlede, hvis produktion, behandling og

afsætning er betydeligt begrænset, selv om kødet opfylder sundhedskriterierne og har været genstand for en handelsmæssig transaktion, ikke kan betragtes som kød, der kan afsættes »på normale betingelser« (dom af 26.5.2005, sag C-409/03, SEPA, Sml. I, s. 4321, præmis 26 og 30). Bl.a. efter denne dom blev Hauptzollamt Hamburg-Jonas frifundet, og inddrivelsen af de nævnte restitutioner blev endelig.

16 På grundlag af afgørelserne om inddrivelse af 15. og 22. november 1999 pålagde Hauptzollamt Hamburg-Jonas også ved afgørelse af 23. 1999 SEPA den sanktion, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra a), i forordning nr. 3665/87, med senere ændringer. Denne sanktion var på 816 718 DEM.

17 SEPA klagede over denne afgørelse om sanktioner, og Hauptzollamt Hamburg-Jonas tog denne til følge, for så vidt som den nævnte afgørelse vedrørte partier af oksekød, for hvilke Hauptzollamt Landshut havde vedlagt den fremsendte udførselsangivelse sundhedscertifikatet. Hauptzollamt Hamburg-Jonas bemærkede i denne forbindelse, at i de tilfælde, hvor den af de dokumenter, der blev fremsendt til den, havde udledt, at kødet hidrørte fra isolationsslagterier, var betingelserne for anvendelse af nævnte artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra a), ikke opfyldt.

18 Efter som følge heraf at have nedsat den oprindeligt pålagte sanktions beløb med 62 723 EUR ved ændringsafgørelser af 3. maj 2002 og 8. april 2004 afviste Hauptzollamt Hamburg-Jonas ved afgørelse af 31. januar 2006 i øvrigt SEPA's klage.

19 SEPA anlagde sag ved Finanzgericht Hamburg til prøvelse af denne afgørelse, der frifandt Hauptzollamt Hamburg-Jonas ved afgørelse af 8. september 2008. En »revisionsanke« til prøvelse af denne dom verserer i øjeblikket for Bundesfinanzhof.

20 Idet Bundesfinanzhof har lagt til grund, at tvistens afgørelse kræver en fortolkning af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 3665/87, med senere ændringer, har den udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal en eksportør, som ansøger om en eksportrestitution og korrekt angiver de faktiske omstændigheder, der er nødvendige for at få bevilget en eksportrestitution, selv om der for den pågældende udførsel faktisk ikke består nogen restitutionsret, pålægges en sanktion?«

Om det præjudicielle spørgsmål

21 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 3665/87, med senere ændringer, skal fortolkes således, at nedsættelsen i artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra a), skal anvendes, når en eksportør i god tro og ved en nøjagtig beskrivelse af karakteren og oprindelsen af de pågældende varer ansøger om restitution for en udførsel, hvorefter der ikke består nogen restitutionsret.

22 Dette spørgsmål må efter SEPA's opfattelse besvares benægtende. SEPA har understreget, at dens udførselsangivelser identificerede de pågældende partier af oksekød som hidrørende fra isolationsslagterier og havde været ledsaget af sundhedscertifikater. Det var først senere, da den fik kendskab til instruksen fra de kompetente offentlige myndigheder, hvorefter kødet hidrørende fra isolationsslagterier ikke opfyldte den i artikel 13 i forordning nr. 3665/87 omhandlede betingelse om sund og sædvanlig handelskvalitet, samt da denne vurdering blev bekræftet SEPA-dommen, at SEPA kunne have vidst, at der ikke består nogen restitutionsret for de pågældende udførsler. Det er under sådanne omstændigheder uberettiget at pålægge SEPA den sanktion, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra a), i nævnte forordning.

23 Den østrigske regering deler dette standpunkt. I modsætning hertil er Kommissionen af den opfattelse, at det forelagte spørgsmål skal besvares bekræftende.

24 I den forbindelse bemærkes indledningsvis, at nedsættelsen i artikel 11, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3665/87, med senere ændringer, ikke kun finder anvendelse, når der udbetales restitution, idet den er lavere end den, som eksportøren har ansøgt om, men også når der ikke udbetales restitution, dvs. at restitutionsbeløbet er lig nul (jf. for så vidt angår artikel 51, stk. 1, i forordning nr. 800/1999, hvis ordlyd svarede til ordlyden af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 3665/87, dom af 27.4.2006, sag C-27/05, Elfering Export, Sml. I, s. 3681, præmis 27, og af 24.4.2008, sag C-143/07, AOB Reuter, Sml. I, s. 3171, præmis 22). Denne nedsættelse fører i disse tilfælde til et negativt beløb, som i henhold til ordlyden af artikel 11, stk. 1, fjerde afsnit, i forordning nr. 3665/87 skal betales af eksportøren.

25 Dernæst bemærkes, at denne nedsættelsesordning består i betaling af en bøde, der udmåles i forhold til det beløb, eksportøren uretmæssigt ville have modtaget, hvis den restitution, hvorom der er ansøgt, var blevet ydet. Der er tale om en sanktion, der er en integrerende del af den pågældende eksportrestitutionsordning, og som ikke har karakter af straf (jf. i denne retning dom af 11.7.2002, sag C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, Sml. I, s. 6453, præmis 43, AOB Reuter-dommen, præmis 18, og dom af 5.6.2012, sag C-489/10, Bonda, præmis 30).

26 Det ansvar, der ligger til grund for denne sanktion, er af overvejende objektiv karakter. Det følger heraf, at nedsættelsen omfattet af artikel 11, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3665/87 finder anvendelse, selv om der ikke foreligger culpøs adfærd fra eksportørens side (AOB Reuter-dommen, præmis 17 og 19, og dom af 28.10.2010, sag C-367/09, SGS Belgium m.fl., Sml. I, s. 10761, præmis 58).

27 Det skal endelig bemærkes, at i det tilfælde, hvor udførselsangivelserne oprindeligt blev antaget af de kompetente myndigheder, og hvor det på grundlag af konstateringer, der foreligger efter denne antagelse, fremgår, at der ikke bestod nogen restitutionsret for den pågældende udførsel, skal den sanktion, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra a), i forordning nr. 3665/87, i princippet pålægges (AOB Reuter-dommen, præmis 27 og 30).

28 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at SEPA's argumentation, der deles af den østrigske regering, hvorefter den sanktion, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra a), i forordning nr. 3665/87, bliver uanvendelig alene på grund af, at eksportøren var i god tro og gav en præcis beskrivelse af karakteren og oprindelsen af de pågældende varer i udførselsangivelserne, ikke kan tiltrædes. Til forskel fra artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra b), i forordning nr. 3665/87 finder stk. 1, første afsnit, litra a), således bl.a. anvendelse i de tilfælde, hvor eksportøren på grundlag af karakteren og oprindelsen af de pågældende varer har fundet og sikret sig, at sidstnævnte var af sund og sædvanlig handelskvalitet, og hvor det senere måtte vise sig, at denne oplysning er fejlagtig (jf. analogt dommen i sagen SGS Belgium m.fl., præmis 57-59).

29 Herom har Domstolen allerede præciseret, at selv om eksportøren ikke særskilt erklærer, at de pågældende produkter er af »sund og sædvanlig handelskvalitet«, indebærer restitutionsansøgningen altid, at vedkommende stiltiende indestår for, at betingelsen er opfyldt (dom af 1.12.2005, sag C-309/04, Fleisch-Winter, Sml. I, s. 10349, præmis 32). Når det siden viser sig, at den i restitutionsansøgningen indeholdte indirekte angivelse var fejlagtig, pålægges eksportøren sanktionen i artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra a), i forordning nr. 3665/8724, medmindre en af undtagelsesbestemmelserne, jf. artikel 11, stk. 1, tredje afsnit, finder anvendelse (Elfering Export-dommen, præmis 30).

30 Det følger af de ovenfor anførte forhold, at under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, hvor den erklæring, der er uløseligt forbundet med restitutionsansøgningen, hvorefter disse varer er af sund og sædvanlig handelskvalitet, på trods af, at eksportøren var i god tro og gav en præcis beskrivelse

af karakteren og oprindelsen af varerne, viser sig at være fejlagtig, finder nedsættelsen i den nævnte artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra a), anvendelse, medmindre en af de undtagelser, som er opregnet i artikel 11, stk. 1, tredje afsnit, finder anvendelse.

31 Hvad angår de nævnte undtagelser har SEPA påberåbt sig tilstedeværelsen af et tilfælde af force majeure som omhandlet i artikel 11, stk. 1, tredje afsnit, litra a), i forordning nr. 3665/87, og et undtagelsestilfælde som omhandlet i forordningens artikel 11, stk. 1, tredje afsnit, litra b).

32 Begrebet »force majeure« betegner på området for landbrugsforordninger de helt usædvanlige og uforudseelige omstændigheder, som den erhvervsdrivende ikke har nogen indflydelse på, og hvis konsekvenser ikke kunne være afværget, heller ikke selv om han havde udvist den størst mulige påpasselighed (Käserei dommen i sagen Champignon Hofmeister, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).

33 I modsætning til, hvad SEPA har anført, kan hverken instruksen fra de kompetente offentlige myndigheder, hvorefter kødet hidrørende fra isolationsslagterier ikke opfyldte den i artikel 13 i forordning nr. 3665/87 omhandlede betingelse om sund og sædvanlig handelskvalitet, eller indholdet af SEPA-dommen, der går i samme retning, imidlertid kvalificeres som usædvanlige og uforudseelige. Som Domstolen fastslog i den nævnte doms præmis 29 og 30, fremgår det allerede af en fællesskabslovgivning, som er trådt i kraft forud for SEPA's udførsel, at kød hidrørende fra isolationsslagterier, selv om det opfylder sundhedskriterierne, kun blev frigivet til konsum på det lokale marked og kun, hvis en række betingelser var opfyldt.

34 For så vidt angår undtagelsen for »undtagelsestilfælde« fremgår det både af ordlyden af artikel 11, stk. 1, tredje afsnit, litra b), i forordning nr. 3665/87, som affattet ved forordning nr. 2945/94, og af bestemmelsens ordlyd i forordning nr. 495/97, at unionslovgiver har haft til hensigt at gøre eksportører, der med urette har ansøgt om restitution, i stand til at undgå sanktionen i artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra a), når de efter indgivelsen af ansøgningen – endog efter dens antagelse – opdager, at den er ubegrundet, og straks underretter de kompetente myndigheder herom.

35 I det foreliggende tilfælde har SEPA for Domstolen gjort gældende, at de tyske myndigheder inden vedtagelsen af instruksen, hvorefter kødet hidrørende fra isolationsslagterier ikke opfyldte betingelsen om sund og sædvanlig handelskvalitet, støttede sig til den modsatte forudsætning om, at kødet hidrørende fra isolationsslagterier opfyldte alle betingelser for at blive udført med eksportrestitution. Selskabet har ligeledes gjort gældende, at den nævnte instruks ikke var blevet offentliggjort, og at selskabet, så snart det havde fået kendskab til den, var ophørt med at indgive eksportrestitutionsansøgninger for disse varer.

36 Det tilkommer den nationale ret at undersøge, om disse påstande er korrekte, og om deres relevans ikke modsiges af andre forhold. Med forbehold for denne efterprøvelse kan man sidestille en flerhed af særlige omstændigheder, såsom de i denne doms foregående præmis anførte, med tilstedeværelsen af et undtagelsestilfælde som omhandlet i artikel 11, stk. 1, tredje afsnit, litra b), i forordning nr. 3665/87.

37 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 3665/87, med senere ændringer, skal fortolkes således, at med forbehold for undtagelserne i artikel 11, stk. 1, tredje afsnit, skal nedsættelsen i artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra a), anvendes, bl.a. når det viser sig, at de varer, som der er ansøgt om restitutioner for, ikke var af sund og sædvanlig handelskvalitet, og det uanset det forhold, at eksportøren var i god tro og gav en korrekt beskrivelse af disse varers karakter og oprindelse.

Sagens omkostninger

38 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. 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 (Femte Afdeling) for ret:

Artikel 11, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2945/94 af 2. december 1994 og ved Kommissionens forordning (EF) nr. 495/97 af 18. marts 1997, skal fortolkes således, at med forbehold for undtagelserne i artikel 11, stk. 1, tredje afsnit, skal nedsættelsen i artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra a), anvendes, bl.a. når det viser sig, at de varer, som der er ansøgt om restitutioner for, ikke var af sund og sædvanlig handelskvalitet, og det uanset det forhold, at eksportøren var i god tro og gav en korrekt beskrivelse disse varers karakter og oprindelse.

Underskrifter