ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

6 december 2012*

„Landbouw — Verordening (EEG) nr. 3665/87 — Artikel 11 — Restituties bij uitvoer — Verzoek om restitutie voor uitvoer die geen recht geeft op restitutie — Administratieve sanctie”

In zaak C-562/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesfinanzhof (Duitsland) bij beslissing van 7 september 2011, ingekomen bij het Hof op 9 november 2011, in de procedure

Société d’Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA)

tegen

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič (rapporteur), waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, E. Levits en M. Safjan, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 oktober 2012,

gelet op de opmerkingen van:

— Société d’Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA), vertegenwoordigd door D. Ehle, Rechtsanwalt,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. von Rintelen en B. Burggraaf als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Duits.

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 11, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 351, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2945/94 van de Commissie van 2 december 1994 (PB L 310, blz. 57) en bij verordening (EG) nr. 495/97 van de Commissie van 18 maart 1997 (PB L 77, blz. 12).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Société d'Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA) (hierna: „SEPA") en het Hauptzollamt Hamburg-Jonas, betreffende de administratieve sanctie die aan SEPA is opgelegd omdat zij ten onrechte om een uitvoerrestitutie had verzocht.

Toepasselijke bepalingen

3 Verordening nr. 3665/87 is ingetrokken en vervangen door verordening (EG) nr. 800/1999 van de Commissie van 15 april 1999 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 102, blz. 11, met rectificatie in PB 1999, L 180, blz. 53), die op haar beurt is ingetrokken en vervangen door verordening (EG) nr. 612/2009 van de Commissie van 7 juli 2009 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 186, blz. 1). Op het hoofdgeding blijft echter verordening nr. 3665/87, zoals gewijzigd, van toepassing.

4 Artikel 11, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 3665/87, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2945/94, bepaalde:

„Wanneer wordt geconstateerd dat een exporteur een hogere uitvoerrestitutie heeft gevraagd dan de geldende, is de verschuldigde restitutie voor de betreffende uitvoer gelijk aan de geldende restitutie voor de werkelijke uitvoer, verminderd met een bedrag dat gelijk is aan:

a) de helft van het verschil tussen de gevraagde restitutie en de geldende restitutie voor het daadwerkelijk uitgevoerde product

b) het dubbele van het verschil tussen de gevraagde restitutie en de geldende restitutie, indien de exporteur opzettelijk onjuiste gegevens heeft verstrekt."

5 In de tweede alinea van dat artikel 11, lid 1, was gepreciseerd dat „[a]ls gevraagde restitutie wordt beschouwd het bedrag dat is berekend aan de hand van de gegevens die zijn verstrekt [door de aanvrager]."

6 De derde alinea van dat artikel 11, lid 1, luidde:

„De onder a bedoelde sanctie wordt niet toegepast:

[a)] in geval van overmacht;

[b)] in uitzonderlijke gevallen die zijn toe te schrijven aan niet aan de exporteur toe te rekenen omstandigheden en die zich voordoen na de aanvaarding door de bevoegde autoriteiten van de aangifte ten uitvoer of de betalingsaangifte, op voorwaarde dat de exporteur, onmiddellijk nadat hij van deze omstandigheden kennis heeft gekregen [...] deze omstandigheden aan de bevoegde autoriteiten meldt, tenzij de bevoegde autoriteiten reeds hebben vastgesteld dat de gevraagde restitutie onjuist was;

[c)] indien het een door de bevoegde autoriteit erkende klaarblijkelijke vergissing inzake de gevraagde restitutie betreft;

[...]"

7 De vierde alinea van artikel 11, lid 1, bepaalde het volgende:

„Indien de uitkomst van de onder a of b bedoelde vermindering een negatief bedrag is, moet de exporteur dit negatieve bedrag betalen."

8 Artikel 11, lid 1, derde alinea, sub b, van verordening nr. 3665/87 is door verordening nr. 495/97, die op 26 maart 1997 in werking is getreden, gewijzigd als volgt:

„[...]

b) in uitzonderlijke gevallen waarin de exporteur onmiddellijk nadat hem duidelijk is geworden dat hij een te hoge restitutie heeft gevraagd, op eigen initiatief de bevoegde autoriteiten schriftelijk daarvan in kennis stelt, tenzij de bevoegde autoriteiten de exporteur hebben medegedeeld dat zij voornemens zijn de aanvraag te onderzoeken, of de exporteur langs andere weg kennis van dit voornemen heeft gekregen of de bevoegde autoriteiten reeds hebben vastgesteld dat de gevraagde restitutie onjuist was".

9 Artikel 13 van verordening nr. 3665/87 bepaalde:

„Restituties worden niet verleend indien de producten niet van gezonde handelskwaliteit zijn en als de geschiktheid voor menselijke consumptie, voor zover zij daarvoor zijn bestemd, wegens de eigenschappen ervan of de toestand waarin zij zich bevinden, geheel of in aanzienlijke mate is verloren gegaan."

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

10 Van februari 1997 tot januari 1998 heeft SEPA bij het Zollamt Hallbergmoos (douanekantoor te Hallbergmoos) aangiften ten uitvoer voor partijen rundvlees ingediend. Bij deze aangiften had zij door de veterinaire autoriteiten uitgereikte gezondheidscertificaten gevoegd, waaruit bleek dat dit vlees afkomstig was uit „geïsoleerde" Duitse slachthuizen, te weten slachthuizen voor zieke dieren en dieren die om bijzondere redenen dringend moeten worden geslacht.

11 Het voor de uitklaring van deze goederen bevoegde hoofdkantoor van de douane, te weten het Hauptzollamt Landshut, heeft de voornoemde uitvoeraangiften doorgezonden aan het Hauptzollamt Hamburg-Jonas, dat bevoegd was om overeenkomstig het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie uitvoerrestituties te verlenen en uit te betalen. Het Hauptzollamt Landshut heeft de gezondheidscertificaten die SEPA bij haar uitvoeraangiften had gevoegd, echter niet in alle gevallen aan het Hauptzollamt Hamburg-Jonas toegezonden.

12 Het Hauptzollamt Hamburg-Jonas had aanvankelijk voor een bedrag van 1 633 436 DEM restituties toegekend en uitbetaald aan SEPA, maar heeft die restituties nadien bij beschikkingen van 15 en 22 november 1999 teruggevorderd, op grond dat de in artikel 13 van verordening nr. 3665/87 neergelegde voorwaarde inzake de gezonde handelskwaliteit niet was vervuld.

13 Naar aanleiding van een overheidsbesluit van 16 september 1997 was het Hauptzollamt Hamburg-Jonas immers de mening toegedaan dat van geïsoleerde slachthuizen afkomstig vlees niet van gezonde handelskwaliteit is.

14 SEPA heeft de beschikkingen tot terugvordering van deze restituties in rechte betwist. Zij betoogde dat de gezonde handelskwaliteit van het uitgevoerde vlees niet ter discussie kon worden gesteld, aangezien de geïsoleerde slachthuizen veterinaire certificaten konden overleggen waaruit bleek dat het vlees geschikt was voor menselijke consumptie en met het oog op de douaneformaliteiten bovendien gezondheidscertificaten waren opgesteld.

15 In antwoord op een verzoek om een prejudiciële beslissing van het Bundesfinanzhof heeft het Hof vastgesteld dat de hoedanigheid dat een product „in normale omstandigheden in de handel kan worden gebracht", inherent is aan het begrip „gezonde handelskwaliteit", en dat vlees als aan de orde in het hoofdgeding, te weten vlees waarvan de productie, de verwerking en de distributie in aanzienlijke mate zijn beperkt, niet kan worden aangemerkt als vlees dat „in normale omstandigheden in de handel kan worden gebracht", ook al voldoet het aan de gezondheidscriteria en wordt het verhandeld (arrest van 26 mei 2005, SEPA, C-409/03, Jurispr. blz. I-4321, punten 26 en 30). Dit arrest heeft er met name toe geleid dat het beroep van SEPA is verworpen en dat de beschikkingen tot terugvordering van de bedoelde restituties definitief zijn geworden.

16 Na de vaststelling van die beschikkingen tot terugvordering op 15 en 22 november 1999 heeft het Hauptzollamt Hamburg-Jonas bij beschikking van 23 november 1999 SEPA ook een sanctie opgelegd overeenkomstig artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87, zoals gewijzigd. Die sanctie bedroeg 816 718 DEM.

17 Tegen die sanctiebeschikking heeft SEPA bezwaar ingesteld, dat door het Hauptzollamt Hamburg-Jonas gegrond is verklaard, voor zover die beschikking vlees betrof waarvoor het Hauptzollamt Landshut het gezondheidscertificaat bij de verzonden uitvoeraangifte had gevoegd. In dit verband was het Hauptzollamt Hamburg-Jonas van mening dat de voorwaarden om voornoemd artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, toe te passen niet waren vervuld in de gevallen waarin het uit de hem toegezonden documenten kon afleiden dat het vlees afkomstig was van geïsoleerde slachthuizen.

18 Het Hauptzollamt Hamburg-Jonas heeft bij wijzigingsbeschikkingen van 3 mei 2002 en 8 april 2004 het bedrag van de aanvankelijk opgelegde sanctie derhalve met 62 723 EUR verminderd, en heeft nadien bij beschikking van 31 januari 2006 het bezwaar van SEPA afgewezen voor het overige.

19 Het Finanzgericht Hamburg heeft het beroep dat SEPA tegen die beschikking had ingesteld, bij arrest van 8 september 2008 verworpen. Thans is bij het Bundesfinanzhof een beroep in „Revision" tegen dat arrest aanhangig.

20 Aangezien het Bundesfinanzhof van oordeel is dat het voor de beslechting van het geding nodig is dat artikel 11, lid 1, van verordening nr. 3665/87, zoals gewijzigd, wordt uitgelegd, heeft het de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet een sanctie worden opgelegd aan een exporteur die een restitutieaanvraag indient met correcte weergave van de voor de toekenning van uitvoerrestituties relevante feiten, hoewel voor de betrokken uitvoer in werkelijkheid geen recht op restitutie bestaat?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

21 Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 11, lid 1, van verordening nr. 3665/87, zoals gewijzigd, aldus moet worden uitgelegd dat de in de eerste alinea, sub a, van dat lid 1 bedoelde vermindering moet worden toegepast wanneer een exporteur te goeder trouw en op basis van een correcte omschrijving van de aard en de herkomst van de betrokken waren, een verzoek om restitutie heeft ingediend voor uitvoer waarvoor geen recht op restitutie bestaat.

22 Volgens SEPA moet deze vraag ontkennend worden beantwoord. Zij beklemtoont dat in haar uitvoeraangiften was vermeld dat het betrokken rundvlees afkomstig was van geïsoleerde slachthuizen en dat bij die aangiften gezondheidscertificaten waren gevoegd. Dat voor de uitvoer in kwestie geen recht op restitutie bestond, kon SEPA pas later weten, namelijk toen zij kennisnam van het besluit van de bevoegde Duitse instanties volgens hetwelk vlees dat afkomstig is van geïsoleerde slachthuizen niet aan de in artikel 13 van verordening nr. 3665/87 neergelegde voorwaarde van gezonde handelskwaliteit voldoet, en toen die beoordeling door het reeds aangehaalde arrest SEPA werd bekrachtigd. Bijgevolg is het niet gerechtvaardigd om haar de in artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van die verordening bedoelde sanctie op te leggen.

23 De Oostenrijkse regering onderschrijft dat standpunt. De Europese Commissie is daarentegen van mening dat de vraag bevestigend moet worden beantwoord.

24 In dit verband moet allereerst in herinnering worden gebracht dat de vermindering waarin artikel 11, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 3665/87, zoals gewijzigd, voorziet niet enkel moet worden toegepast wanneer de restitutie weliswaar verschuldigd is, maar lager ligt dan die welke door de exporteur is gevraagd, maar ook in gevallen waarin blijkt dat geen restitutie verschuldigd is, dus in gevallen waarin het restitutiebedrag nul euro bedraagt (zie met betrekking tot artikel 51, lid 1, van verordening nr. 800/1999, waarvan de tekst overeenstemde met die van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 3665/87, arresten van 27 april 2006, Elfering Export, C-27/05, Jurispr. blz. I-3681, punt 27, en 24 april 2008, AOB Reuter, C-143/07, Jurispr. blz. I-3171, punt 22). In die gevallen levert die vermindering een negatief bedrag op, dat volgens artikel 11, lid 1, vierde alinea, van verordening nr. 3665/87 door de exporteur moet worden betaald.

25 Vervolgens zij eraan herinnerd dat dit verminderingsmechanisme inhoudt dat een boete wordt opgelegd, waarvan het bedrag wordt bepaald naar rato van het bedrag dat de exporteur ten onrechte zou hebben ontvangen indien hij de restitutie zou hebben gekregen die hij had gevraagd. Die sanctie maakt integrerend deel uit van het stelsel van restituties bij uitvoer en is niet strafrechtelijk van aard (zie in die zin arrest van 11 juli 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Jurispr. blz. I-6453, punt 43; reeds aangehaald arrest AOB Reuter, punt 18, en arrest van 5 juni 2012, Bonda, C-489/10, punt 30).

26 De aansprakelijkheid waarop die sanctie is gegrond, is in wezen objectief. De in artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 bedoelde vermindering is dus ook toepasselijk wanneer de exporteur niet verwijtbaar heeft gehandeld (zie reeds aangehaald arrest AOB Reuter, punten 17 en 19, en arrest van 28 oktober 2010, SGS Belgium e.a., C-367/09, Jurispr. blz. I-10761, punt 58).

27 Tot slot zij eraan herinnerd dat de in artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 neergelegde sanctie in beginsel moet worden opgelegd indien de bevoegde instanties de aangiften ten uitvoer aanvankelijk hebben aanvaard en later, op basis van vaststellingen die dateren van na deze aanvaarding, blijkt dat voor de betrokken uitvoer geen recht op restitutie bestond (zie reeds aangehaald arrest AOB Reuter, punten 27 en 30).

28 Uit die vaste rechtspraak van het Hof volgt dat het door de Oostenrijkse regering ondersteunde betoog van SEPA dat de sanctie van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 niet kan worden toegepast door het loutere feit dat de exporteur te goeder trouw was en de aard en de herkomst van de betrokken goederen in zijn uitvoeraangiften correct heeft omschreven, niet kan slagen. Anders dan artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub b, van verordening nr. 3665/87, is de eerste alinea, sub a, van dat lid 1 immers onder meer van toepassing op gevallen waarin de exporteur op basis van de aard en de herkomst van de goederen van mening was en verzekerd heeft dat deze van gezonde handelskwaliteit waren, en nadien blijkt dat die informatie onjuist is (zie naar analogie reeds aangehaald arrest SGS Belgium e.a., punten 57-59).

29 Dienaangaande heeft het Hof reeds gepreciseerd dat een exporteur, ook al verklaart hij niet uitdrukkelijk dat zijn goederen van gezonde handelskwaliteit zijn, met zijn verzoek om restitutie toch steeds impliciet verzekert dat die voorwaarde is vervuld (zie arrest van 1 december 2005, Fleisch-Winter, C-309/04, Jurispr. blz. I-10349, punt 32). Wanneer nadien blijkt dat die impliciet in het verzoek om restitutie vervatte verklaring onjuist was, wordt aan de exporteur de in artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 bedoelde sanctie opgelegd, tenzij sprake is van één van de vrijstellingen die in de derde alinea van dat lid 1 zijn gedefinieerd (zie reeds aangehaald arrest Elfering Export, punt 30).

30 Uit alle bovenstaande overwegingen volgt dat de in voornoemd artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, bedoelde vermindering moet worden toegepast in omstandigheden als die van het hoofdgeding – waarin de impliciet in het verzoek om restitutie besloten verklaring dat de waren van gezonde handelskwaliteit zijn, onjuist blijkt te zijn, ook al is de exporteur te goeder trouw en heeft hij de aard en herkomst van de waren correct omschreven – tenzij één van de in de derde alinea van dat lid 1 opgesomde vrijstellingen van toepassing is.

31 Wat die vrijstellingen betreft, heeft SEPA aangevoerd dat sprake is van overmacht in de zin van artikel 11, lid 1, derde alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87, en van een uitzonderlijk geval in de zin van lid 1, derde alinea, sub b, van dat artikel 11.

32 Op het gebied van landbouwverordeningen moet het begrip „overmacht” aldus worden uitgelegd dat het betrekking heeft op abnormale en onvoorzienbare omstandigheden, die vreemd zijn aan degene die zich erop beroept, en waarvan de gevolgen in weerwil van alle mogelijke voorzorgen niet hadden kunnen worden vermeden (zie reeds aangehaald arrest Käserei Champignon Hofmeister, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 Anders dan SEPA betoogt, kan noch het besluit van de bevoegde Duitse instanties volgens hetwelk vlees van geïsoleerde slachthuizen niet aan de voorwaarde inzake gezonde handelskwaliteit voldoet, noch het reeds aangehaalde arrest SEPA, dat in dezelfde lijn ligt, als abnormaal en onvoorzienbaar worden aangemerkt. Zoals het Hof in de punten 29 en 30 van dat arrest heeft geconstateerd, volgde uit gemeenschapswetgeving die in werking was getreden voordat SEPA de betrokken goederen had uitgevoerd, reeds dat het vlees van geïsoleerde slachthuizen, zelfs al voldeed het aan de gestelde gezondheidscriteria, slechts ten behoeve van de plaatselijke markt voor menselijke consumptie geschikt kon worden verklaard en enkel indien aan diverse aanvullende voorwaarden was voldaan.

34 Wat de vrijstelling voor „uitzonderlijke gevallen” betreft, volgt uit de tekst van artikel 11, lid 1, derde alinea, sub b, van verordening nr. 3665/87, zowel in de versie van verordening nr. 2945/94 als in de versie van verordening nr. 495/97, dat de wetgever van de Unie exporteurs die ten onrechte om restitutie hebben verzocht, de mogelijkheid heeft willen bieden om aan de in lid 1, eerste alinea, sub a, bedoelde sanctie te ontsnappen, wanneer zij, na de indiening van hun verzoek of zelfs na de aanvaarding ervan door de bevoegde instanties, ontdekken dat het ongegrond is en deze instanties hiervan onmiddellijk op de hoogte brengen.

35 In casu heeft SEPA voor het Hof aangevoerd dat de bevoegde Duitse instanties zich, voordat zij het besluit hadden vastgesteld volgens hetwelk vlees van geïsoleerde slachthuizen niet aan de voorwaarde betreffende gezonde handelskwaliteit voldoet, hadden gebaseerd op de omgekeerde premisse, namelijk dat vlees van geïsoleerde slachthuizen voldoet aan alle voorwaarden om met uitvoerrestituties te kunnen worden uitgevoerd. Zij heeft ook betoogd dat dat besluit niet bekendgemaakt was en dat zij geen uitvoerrestituties voor die producten meer had aangevraagd zodra zij ervan had kennisgenomen.

36 Het staat aan de nationale rechter om na te gaan of die beweringen juist zijn en of zij niet worden tegengesproken door andere elementen. Onder voorbehoud van die controle mag een geheel van bijzondere omstandigheden als die welke in het vorige punt van dit arrest zijn vermeld, worden aangemerkt als een uitzonderlijk geval in de zin van artikel 11, lid 1, derde alinea, sub b, van verordening nr. 3665/87.

37 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 11, lid 1, van verordening nr. 3665/87, zoals gewijzigd, aldus moet worden uitgelegd dat de in de eerste alinea, sub a, van dat lid 1 bedoelde vermindering, onverminderd de in de derde alinea van dat lid 1 bepaalde vrijstellingen, met name moet worden toegepast wanneer blijkt dat de goederen waarvoor een uitvoerrestitutie is aangevraagd niet van gezonde handelskwaliteit waren, ook al was de exporteur te goeder trouw en heeft hij de aard en herkomst van die goederen correct beschreven.

Kosten

38 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 11, lid 1, van verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2945/94 van de Commissie van 2 december 1994 en bij verordening (EG) nr. 495/97 van de Commissie van 18 maart 1997, moet aldus worden uitgelegd dat de in de eerste alinea, sub a, van dat lid 1 bedoelde vermindering, onverminderd de in de derde alinea van dat lid 1 bepaalde vrijstellingen, met name moet worden toegepast wanneer blijkt dat de goederen waarvoor een uitvoerrestitutie is aangevraagd niet van gezonde handelskwaliteit waren, ook al was de exporteur te goeder trouw en heeft hij de aard en herkomst van die goederen correct beschreven.

ondertekeningen