Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 6 december 2012*

”Jordbruk — Förordning (EEG) nr 3665/87 — Artikel 11 — Exportbidrag — Ansökan om bidrag för export som inte ger rätt till bidrag — Administrativ sanktion”

I mål C-562/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesfinanzhof (Tyskland) genom beslut av den 7 september 2011, som inkom till domstolen den 9 november 2011, i målet

Société d’Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA)

mot

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av M. Ilešič (referent), tillförordnad ordförande på femte avdelningen, samt domarna E. Levits och M. Safjan,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 2 oktober 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

— Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom G. von Rintelen och B. Burggraaf, båda i egenskap av ombud,

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

följande

* Rättegångsspråk: tyska.

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 11.1 i 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 (EGT L 310, s. 57; svensk specialutgåva, område 3, volym 63, s. 83) och kommissionens förordning (EG) nr 495/97 av den 18 mars 1997 (EGT L 77, s. 12).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Société d'Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA) (nedan kallat SEPA) och Hauptzollamt Hamburg-Jonas, angående den omständigheten att SEPA påförts en administrativ sanktion för att felaktigt ha ansökt om exportbidrag.

Tillämpliga bestämmelser

3 Förordning nr 3665/87 har upphört att gälla och har ersatts av 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 och rättelse EGT L 180, 1999, s. 53), vilken sedan har upphört att gälla och ersatts av kommissionens förordning (EG) nr 612/2009 av den 7 juli 2009 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EUT L 186, s. 1). Målet vid den nationella domstolen ska emellertid avgöras med tillämpning av förordning nr 3665/87, i dess ändrade lydelse.

4 I artikel 11.1 första stycket i förordning nr 3665/87, i dess lydelse enligt förordning nr 2945/94, föreskrivs följande:

”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.”

5 Andra stycket i artikel 11.1 preciserar att ”[d]et begärda bidraget ska anses vara det belopp som erhålls vid en beräkning på grundval av de upplysningar som lämnats [av sökanden]…”.

6 Tredje stycket i artikel 11.1 föreskriver:

”Den sanktion som avses i a tillämpas inte

[a)] vid fall av force majeure,

[b] i undantagsfall där omständigheterna ligger utanför exportörens kontroll och inträffar efter det att myndigheterna har godtagit export- eller betalningsdeklarationen, förutsatt att exportören genast efter att ha fått kännedom om dessa förhållanden …, underrättar myndigheterna härom, om inte myndigheterna redan har konstaterat att det begärda bidraget var inkorrekt,

[c] när det förekommer ett uppenbart fel beträffande det begärda beloppet som erkänns av den behöriga myndigheten,

…”

7 Fjärde stycket i artikel 11.1 föreskriver:

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

8 Förordning nr 495/97, som trädde i kraft den 26 mars 1997, ändrade artikel 11.1 tredje stycket b i förordning nr 3665/87 till följande:

”…

b) i undantagsfall då exportören på eget initiativ och snarast efter att ha upptäckt att han erhållit ett för stort bidrag skriftligen underrättar de behöriga myndigheterna om detta, om inte den behöriga myndigheten har informerat exportören om att den har för avsikt att undersöka ansökan, eller exportören på annat sätt känner till denna avsikt eller den behöriga myndigheten redan har konstaterat att det begärda bidraget var oriktigt.”

9 Artikel 13 i förordning nr 3665/87 föreskriver:

”Bidrag skall inte beviljas för produkter som inte är av sund och god marknadsmässig kvalitet och inte heller för produkter som är avsedda som livsmedel om dessa produkters egenskaper eller skick utesluter eller i betydande grad försämrar en sådan användning.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

10 Från februari 1997 till januari 1998 lämnade SEPA in exportdeklarationer till Zollamt Hallbergmoos (tullkontoret i Hallbergmoos), gällande partier av nötkött. Till exportdeklarationerna bifogade SEPA intyg om tjänlighet utfärdade av veterinärmyndigheter. Intygen innehöll uppgifter om att köttet kom från ”isolerade” slakterier i Tyskland, det vill säga slakterier där man slaktar sjuka djur och djur som av särskilda skäl måste nödslaktas.

11 Huvudtullkontoret som är behörigt för tullklareringen av dessa varor (Hauptzollamt Landshut) skickade nämnda exportdeklarationer till Hauptzollamt Hamburg-Jonas, som är behörig myndighet för beviljande och utbetalning av exportbidrag i enlighet med den gemensamma jordbrukspolitiken i Europeiska unionen. Hauptzollamt Landshut skickade emellertid inte i samtliga fall till Hauptzollamt Hamburg-Jonas de tjänlighetsintyg som SEPA hade bifogat till exportdeklarationerna.

12 Efter att först ha beviljat och utbetalt exportbidrag till SEPA om totalt 1 633 436 DEM, krävde Hauptzollamt Hamburg-Jonas, genom beslut av den 15 och den 22 november 1999, återbetalning av dessa bidrag. Som skäl för besluten angavs att villkoret avseende sund och god marknadsmässig kvalitet i artikel 13 i förordning nr 3665/87 inte var uppfyllt.

13 Till följd av en instruktion från myndigheterna av den 16 september 1997, fann Hauptzollamt Hamburg-Jonas nämligen att kött från isolerade slakterier inte var av sund och god marknadsmässig kvalitet.

14 SEPA överklagade beslutet om återbetalning av bidragen. Eftersom de isolerade slakterierna innehade veterinärsintyg om att köttet var tjänligt som livsmedel och eftersom tjänlighetsintygen hade utfärdats med avseende på tullformaliteter, gjorde SEPA gällande att den sunda och goda marknadsmässiga kvaliteten på de exporterade partierna med kött inte kunde ifrågasättas.

15 I ett förhandsavgörande, begärt av Bundesfinanzhof, fann EU-domstolen att kravet på att varan ska kunna saluföras ”under normala omständigheter” utgör en del av begreppet sund, god och marknadsmässig kvalitet, och att kött av det slag som var i fråga, vilket omfattas av väsentliga begränsningar vad gäller tillverkning, behandling och distribution, emellertid inte kan anses möjligt att saluföra ”under normala omständigheter”, även om köttet uppfyller kraven för att anses tjänligt som livsmedel och är föremål för handelstransaktioner (se dom av den 26 maj 2005 i mål C-409/03, SEPA, REG 2005, s. I-4321, punkterna 26 och 30). Till följd av bland annat denna dom ogillades SEPA:s överklagande och återbetalningen av bidragen blev definitiv.

16 Efter besluten om återbetalning av den 15 och den 22 november 1999, påförde Hauptzollamt Hamburg-Jonas SEPA, genom beslut av den 23 november 1999, även den sanktion som föreskrivs i artikel 11.1 första stycket a i förordning nr 3665/87, i dess ändrade lydelse. Denna sanktion uppgick till 816 718 DEM.

17 SEPA begärde omprövning av detta sanktionsbeslut, och Hauptzollamt Hamburg-Jonas ändrade beslutet för den del det avsåg de partier med kött där Hauptzollamt Landshut hade bifogat tjänlighetsintyget till exportdeklarationen när denna skickades. I detta avseende fann Hauptzollamt Hamburg-Jonas att i de fall där det var möjligt att utläsa ur dokumenten som skickats att köttet kom från isolerade slakterier, så var förutsättningarna för att artikel 11.1 första stycket a skulle bli tillämplig inte uppfyllda.

18 Efter att följaktligen ha dragit av 62 732 euro från den sanktion som inledningsvis påförts genom ändringsbeslut av den 3 maj 2002 och den 8 april 2004, vidhöll Hauptzollamt Hamburg-Jonas, genom beslut av den 31 januari 2006, sanktionsbeslutet i övrigt.

19 SEPA överklagade detta beslut vid Finanzgericht Hamburg, som genom dom av den 8 september 2008 ogillade överklagandet. Ett överklagande mot denna dom är för närvarande anhängigt vid Bundesfinanzhof.

20 Bundesfinanzhof anser att det vid prövning av målet krävs en tolkning av artikel 11.1 i förordning nr 3665/87, i dess ändrade lydelse, varför rätten har beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

Ska en exportör påföras en sanktion när denne ansöker om ett exportbidrag och därvid i ansökan ger en korrekt beskrivning av de omständigheter som är relevanta för beviljande av ett exportbidrag, trots att den aktuella exporten inte ger rätt till exportbidrag?

Prövning av tolkningsfrågan

21 Den nationella domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida artikel 11.1 i förordning nr 3665/87, i dess ändrade lydelse, ska tolkas så, att den minskning som föreskrivs i artikel 11.1 första stycket a ska tillämpas när en exportör, i god tro och med en korrekt beskrivning av de aktuella varornas typ och ursprung, har ansökt om exportbidrag, trots att exporten inte ger rätt till exportbidrag.

22 Enligt SEPA ska frågan besvaras nekande. SEPA har understrukit att exportdeklarationerna anger att de aktuella partierna med nötkött kommer från isolerade slakterier och att de åtföljdes av tjänlighetsintyg. Det var inte förrän senare – när SEPA fått vetskap om instruktionen från de behöriga tyska myndigheterna, enligt vilken kött från isolerade slakterier inte uppfyller villkoret avseende sund och god marknadsmässig kvalitet i artikel 13 i förordning nr 3665/87, och denna uppfattning fastställdes i domen i det ovannämnda målet SEPA – som SEPA kunde veta att exporterna i fråga inte gav rätt till exportbidrag. Under dessa omständigheter skulle det vara oskäligt att påföra SEPA den sanktion som föreskrivs i artikel 11.1 första stycket a i förordningen.

23 Den österrikiska regeringen delar denna ståndpunkt. Europeiska kommissionen anser däremot att tolkningsfrågan ska besvaras jakande.

24 Domstolen gör följande bedömning. Den minskning som föreskrivs i artikel 11.1 första stycket i förordning nr 3665/87, i dess ändrade lydelse, ska tillämpas inte bara när det berättigade exportbidraget är mindre än det som exportören ansökt om, utan även i de fall det visar sig att det inte finns någon rätt till exportbidrag, det vill säga när bidragsbeloppet är lika med noll (se, avseende artikel 51.1 i förordning nr 800/1999, vars ordalydelse motsvarar den i artikel 11.1 i förordning nr 3665/87, dom av den 27 april 2006 i mål C-27/05, Elfering Export, REG 2006 s. I-3681, punkt 27, och dom av den 24 april 2008 i mål C-143/07, AOB Reuter, REG 2008, s. I-3171, punkt 22). Minskningen uppgår i dessa fall till ett negativt belopp, som, enligt artikel 11.1 fjärde stycket i förordning nr 3665/87, ska betalas av exportören.

25 Det ska vidare påpekas att systemet med minskning består i att påföra en sanktionsavgift som fastställs i förhållande till det belopp som felaktigt skulle ha mottagits av exportören, om det bidrag som ansökts om hade beviljats. Det handlar om en sanktion som utgör en integrerad del av systemet med exportbidrag och som inte är av straffrättslig art (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 2002 i mål C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, REG 2002, s. I-6453, punkt 43, domen i det ovannämnda målet AOB Reuter, punkt 18, och dom av den 5 juni 2012 i mål C-489/10, Bonda, punkt 30).

26 Den skuld som ligger till grund för sanktionen är i princip av objektiv natur. Därav följer att den minskning som föreskrivs i artikel 11.1 första stycket a i förordning nr 3665/87 ska tillämpas även när exportören inte har gjort fel med avsikt (domen i det ovannämnda målet AOB Reuter, punkterna 17 och 19, och dom av den 28 oktober 2010 i mål C-367/09, SGS Belgium m.fl., REU 2010, s. I-10761, punkt 58).

27 Slutligen ska det påpekas att för det fall exportdeklarationerna inledningsvis accepterades av de behöriga myndigheterna och det, på grundval av konstateranden som är hänförliga till tiden efter beviljandet av exportdeklarationen, visar sig att den aktuella exporten inte gav rätt till bidrag, så ska den sanktion som föreskrivs i artikel 11.1 första stycket a i förordning nr 3665/87 i princip påföras (domen i det ovannämnda målet AOB Reuter, punkterna 27 och 30).

28 Det följer av denna fasta praxis från domstolen att SEPA:s argumentation, som delas av den österrikiska regeringen – enligt vilken sanktionen i artikel 11.1 första stycket a i förordning nr 3665/87 inte blir tillämplig redan på den grunden att exportören var i god tro och denne gett en korrekt beskrivning av de aktuella varornas typ och ursprung i exportdeklarationerna – inte kan godtas. Till skillnad från artikel 11.1 första stycket b i förordning nr 3665/87 är artikel 11.1 första stycket a tillämplig, bland annat, i de fall där exportören, på grundval av varornas typ och ursprung, har uppskattat och försäkrat att dessa varor var av sund och god marknadsmässig kvalitet, och där det senare framkommit att dessa uppgifter var felaktiga (se, analogt, domen i det ovannämnda målet SGS Belgium m.fl., punkterna 57–59).

29 Härom har domstolen redan preciserat att även om exportören inte uttryckligen anger att de berörda varorna är av sund och god marknadsmässig kvalitet, innebär ansökan om exportbidrag att denne underförstått försäkrar att detta villkor är uppfyllt (dom av den 1 december 2005 i mål C-309/04, Fleisch-Winter, REG 2005, s. I-10349, punkt 32). Om det sedan visar sig att denna underförstådda förklaring i bidragsansökan var felaktig, ska exportören påföras den sanktion som föreskrivs i artikel 11.1 första stycket a i förordning nr 3665/87, om inte något av undantagen i artikel 11.1 tredje stycket är tillämpligt (domen i det ovannämnda målet Elfering Export, punkt 30).

30 Det följer mot denna bakgrund att under sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet, där det – trots exportörens goda tro och en korrekt beskrivning av varornas typ och ursprung – visar sig att den inneboende försäkran i ansökan om exportbidrag om att varorna är av sund och god marknadsmässig kvalitet är felaktig, så ska den minskning som föreskrivs i artikel 11.1 första stycket a tillämpas, om inte något av undantagen i artikel 11.1 tredje stycket är tillämpligt.

31 Vad gäller dessa undantag har SEPA gjort gällande att det föreligger ett fall av force majeure i den mening som avses i artikel 11.1 tredje stycket a i förordning nr 3665/87, och ett undantagsfall i den mening som avses i artikel 11.1 tredje stycket b.

32 Begreppet force majeure på området för jordbruksförordningar ska tolkas som omständigheter vilka för den berörda aktören är främmande, onormala och oförutsebara och vars följder inte skulle ha kunnat undvikas trots alla gjorda ansträngningar (se domen i det ovannämnda målet Käserei Champignon Hofmeister, punkt 79 och där angiven rättspraxis).

33 I motsats till vad som påstått av SEPA kan emellertid varken instruktionen från de behöriga tyska myndigheterna (nämligen att kött från isolerade slakterier inte uppfyller villkoret avseende sund och god marknadsmässig kvalitet) eller innehållet i domen i det ovannämnda målet SEPA (som går i samma riktning) anses utgöra onormala och oförutsebara omständigheter. Såsom domstolen konstaterade i punkterna 29 och 30 i nämnda dom, följde det redan av gemenskapslagstiftning som trätt i kraft innan SEPA genomförde exporterna att kött från isolerade slakterier, även om det uppfyller kraven för att anses tjänligt, endast får användas som livsmedel på den lokala marknaden och endast om flera ytterligare villkor är uppfyllda.

34 Gällande det som föreskrivs för ”undantagsfall”, följer det såväl av ordalydelsen i artikel 11.1 tredje stycket b i förordning nr 3665/87, i dess lydelse enligt förordning nr 2945/94, som av bestämmelsens ordalydelse enligt förordning nr 495/97, att unionslagstiftaren velat ge exportörer som felaktigt ansökt om exportbidrag möjlighet att undkomma den sanktion som föreskrivs i artikel 11.1 första stycket a när de – efter att ansökan lämnats in, eller rent av efter det att den godkänts – upptäcker att ansökan är ogrundad och omedelbart informerar de behöriga myndigheterna om detta.

35 I förevarande fall har SEPA påstått att innan de behöriga tyska myndigheterna antog instruktionen om att kött från isolerade slakterier inte uppfyller villkoren avseende sund och god marknadsmässig kvalitet, så tog dessa myndigheter utgångspunkt i det motsatta antagandet, nämligen att kött från isolerade slakterier uppfyllde alla krav för att kunna exporteras med exportbidrag. SEPA har även gjort gällande att denna instruktion inte hade publicerats och att bolaget, när det fick kännedom om instruktionen, upphörde med att ansöka om exportbidrag för dessa varor.

36 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva korrektheten i dessa påståenden och om deras relevans motsägs av andra omständigheter. Med förbehåll för resultatet av denna prövning, är det möjligt att likställa sådana särskilda omständigheter som de som nämnts i föregående punkt med ett undantagsfall i den mening som avses i artikel 11.1 tredje stycket b i förordning nr 3665/87.

37 Av det ovan anförda följer att tolkningsfrågan ska besvaras enligt följande. Artikel 11.1 i förordning nr 3665/87, i dess ändrade lydelse, ska tolkas så, att – med förbehåll för undantagen i artikel 11.1 tredje stycket – den minskning som föreskrivs i artikel 11.1 första stycket a ska tillämpas bland annat när det visar sig att varorna, för vilka exportbidrag har ansökts, inte är av sund och god marknadsmässig kvalitet, och det oaktat att exportören var i god tro och att denne korrekt har beskrivit varornas typ och ursprung.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

Artikel 11.1 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 och kommissionens förordning (EG) nr 495/97 av den 18 mars, ska tolkas så, att – med förbehåll för undantagen i artikel 11.1 tredje stycket – den minskning som föreskrivs i artikel 11.1 första stycket a ska tillämpas bland annat när det visar sig att varorna, för vilka exportbidrag har ansökts, inte är av sund och god marknadsmässig kvalitet, och det oaktat att exportören var i god tro och att denne korrekt har beskrivit varornas typ och ursprung.

Underskrifter