HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

6 decembrie 2012*

„Agricultură — Regulamentul (CEE) nr. 3665/87 — Articolul 11 — Restituiri la export — Cerere de restituire pentru un export care nu dă dreptul la restituire — Sancțiune administrativă”

În cauza C-562/11,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Bundesfinanzhof (Germania), prin decizia din 7 septembrie 2011, primită de Curte la 9 noiembrie 2011, în procedura

Société d’Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA)

împotriva

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul M. Ilešič (raportor), îndeplinind funcția de președinte al Camerei a cincea, domnii E. Levits și M. Safjan, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: domnul M. Aleksejev, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 2 octombrie 2012,

luând în considerare observațiile prezentate:

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

— pentru guvernul austriac, de C. Pesendorfer, în calitate de agent;

— pentru Comisia Europeană, de G. von Rintelen și de B. Burggraaf, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: germana.

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 11 alineatul (1) din Regulamentul (CEE) nr. 3665/87 al Comisiei din 27 noiembrie 1987 de stabilire a normelor comune de aplicare a sistemului de restituiri la export pentru produsele agricole (JO L 351, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 2945/94 al Comisiei din 2 decembrie 1994 (JO L 310, p. 57) și prin Regulamentul (CE) nr. 495/97 al Comisiei din 18 martie 1997 (JO L 77, p. 12).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Société d'Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA) (denumită în continuare „SEPA"), pe de o parte, și Hauptzollamt Hamburg-Jonas, pe de altă parte, având ca obiect aplicarea în cazul SEPA a unei sancțiuni administrative pentru solicitarea în mod nejustificat a unei restituiri la export.

Cadrul juridic

3 Regulamentul nr. 3665/87 a fost abrogat și înlocuit prin Regulamentul (CE) nr. 800/1999 al Comisiei din 15 aprilie 1999 de stabilire a normelor comune de aplicare a sistemului de restituiri la export pentru produsele agricole (JO L 102, p. 11), care, ulterior, a fost abrogat și înlocuit prin Regulamentul (CE) nr. 612/2009 al Comisiei din 7 iulie 2009 de stabilire a normelor comune de aplicare a sistemului de restituiri la export pentru produsele agricole (JO L 186, p. 1). În litigiul principal este însă aplicabil Regulamentul nr. 3665/87, cu modificările ulterioare.

4 Articolul 11 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 3665/87, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 2945/94, prevedea:

„În cazul în care se constată că un exportator, în scopul obținerii unei restituiri la export, a solicitat o restituire care o depășește pe cea aplicabilă, restituirea datorată pentru exportul respectiv este aceea aplicabilă produsului exportat redusă cu:

(a) jumătate din diferența dintre restituirea solicitată și cea aplicabilă exportului respectiv;

(b) de două ori diferența dintre restituirea solicitată și cea aplicabilă, în cazul în care exportatorul oferă informații false în mod intenționat." [traducere neoficială]

5 La articolul 11 alineatul (1) al doilea paragraf se preciza că „[r]estituirea solicitată se consideră a fi suma calculată în baza informațiilor furnizate [de către solicitant] [...]" [traducere neoficială].

6 Articolul 11 alineatul (1) al treilea paragraf prevedea:

„Penalizarea prevăzută la litera (a) nu se aplică:

[(a)] în cazuri de forță majoră;

[(b)] în anumite cazuri excepționale, caracterizate prin împrejurări care nu pot fi controlate de exportator și care intervin ulterior acceptării de către autoritățile competente a declarației de export sau a declarației de plată și cu condiția ca, imediat după constatarea acestor împrejurări [...], exportatorul să notifice autoritățile competente, cu excepția situației în care acestea au stabilit deja că restituirea solicitată este incorectă;

[(c)] în cazul unor erori evidente în privința restituirilor solicitate, recunoscute de autoritățile competente;

[...]" [traducere neoficială]

7 Articolul 11 alineatul (1) al patrulea paragraf prevedea:

„Atunci când reducerea prevăzută la litera (a) sau (b) are ca rezultat o sumă negativă, exportatorul plătește acea sumă negativă.” [traducere neoficială]

8 Regulamentul nr. 495/97, care a intrat în vigoare la 26 martie 1997, a modificat articolul 11 alineatul (1) al treilea paragraf litera (b) din Regulamentul nr. 3665/87 după cum urmează:

„[...]

(b) în cazuri excepționale, în care exportatorul, din proprie inițiativă, imediat după constatarea faptului că restituirea solicitată este prea mare, notifică autoritatea competentă în scris, dacă aceasta nu l-a informat pe exportator că intenționează să examineze cererea sau dacă exportatorul a aflat despre această intenție în alt mod sau dacă autoritatea competentă a stabilit deja că restituirea solicitată este incorectă.” [traducere neoficială]

9 Articolul 13 din Regulamentul nr. 3665/87 prevedea:

„Nu se acordă restituire dacă produsele nu sunt calitativ sănătoase și nu prezintă o calitate adecvată pentru comercializare și dacă, în cazul în care respectivele produse sunt destinate consumului uman, utilizarea lor în acest scop este interzisă sau substanțial îngrădită din cauza caracteristicilor sau a stării lor.” [traducere neoficială]

Litigiul principal și întrebarea preliminară

10 În perioada februarie 1997-ianuarie 1998, SEPA a introdus la Zollamt Hallbergmoos (Biroul Vamal din Hallbergmoos) declarații de export privind loturi de carne bovină. SEPA a anexat la aceste declarații de export și certificatele de salubritate întocmite de serviciile veterinare, care cuprindeau informații potrivit cărora această carne provenea de la abatoare germane „izolate”, respectiv de la abatoare în care se sacrifică animalele bolnave și animalele care trebuie sacrificate de urgență din motive speciale.

11 Biroul vamal principal competent să vămuiască mărfurile menționate, respectiv Hauptzollamt Landshut, a transmis declarațiile de export menționate la Hauptzollamt Hamburg-Jonas, respectiv organismul competent să acorde și să plătească restituiri la export, în conformitate cu politica agricolă comună a Uniunii Europene. Totuși, Hauptzollamt Landshut nu a transmis în toate aceste cazuri către Hauptzollamt Hamburg-Jonas certificatele de salubritate pe care SEPA le-a anexat la declarațiile sale de export.

12 În urma acordării și a plății către SEPA a restituirilor în sumă totală de 1 633 436 DEM, prin deciziile din 15 și din 22 noiembrie 1999, Hauptzollamt Hamburg-Jonas a solicitat recuperarea acestor restituiri pentru motivul că condiția de a fi calitativ sănătoasă și adecvată pentru comercializare menționată la articolul 13 din Regulamentul nr. 3665/87 nu fusese îndeplinită.

13 Astfel, în urma unei circulare din 16 septembrie 1997 emise de autoritățile publice, Hauptzollamt Hamburg-Jonas a considerat că respectiva carne provenită de la abatoare izolate nu era calitativ sănătoasă și adecvată pentru comercializare.

14 SEPA a contestat în justiție inițierea recuperării acestor restituiri. Întrucât abatoarele izolate dispuneau de atestate veterinare potrivit cărora carnea vizată era proprie consumului uman și de certificate de salubritate întocmite, în plus, în vederea formalităților vamale, SEPA a arătat că nu se poate pune în discuție că loturile de carne exportate erau calitativ sănătoase și adecvate pentru comercializare.

15 În urma unei trimiteri preliminare efectuate de Bundesfinanzhof, Curtea a constatat că acest caracter comercializabil al produsului „în condiții normale” este un element inerent al noțiunii „calitativ sănătoasă și adecvată pentru comercializare” și că o carne precum cea în discuție în litigiul principal, a cărei producție, al cărei tratament și a cărei distribuție sunt considerabil restrânse, chiar dacă îndeplinește criteriile de salubritate și face obiectul unei tranzacții comerciale, nu poate fi considerată a avea caracter comercializabil „în condiții normale” (Hotărârea din 26 mai 2005, SEPA, C-409/03, Rec., p. I-4321, punctele 26 și 30). În special în urma acestei hotărâri, s-a respins acțiunea formulată de SEPA, iar recuperarea restituirilor menționate a rămas definitivă.

16 În urma deciziilor sale de recuperare din 15 și din 22 noiembrie 1999, Hauptzollamt Hamburg-Jonas a aplicat SEPA, printr-o decizie din 23 noiembrie 1999, și sancțiunea prevăzută la articolul 11 alineatul (1) primul paragraf litera (a) din Regulamentul nr. 3665/87, cu modificările ulterioare. Această sancțiune era în valoare de 816 718 DEM.

17 SEPA a formulat o reclamație împotriva acestei decizii de aplicare a unei sancțiuni, iar Hauptzollamt Hamburg-Jonas a admis-o în măsura în care decizia menționată viza loturi de carne pentru care Hauptzollamt Landshut anexase certificatul de salubritate la declarația de export, astfel cum a fost transmisă. În această privință, Hauptzollamt Hamburg-Jonas a considerat că, în cazul în care a putut deduce din documentele care i-au fost transmise că respectiva carne provenea din abatoare izolate, condițiile necesare pentru aplicarea articolului 11 alineatul (1) primul paragraf litera (a) menționat nu ar fi fost îndeplinite.

18 Ulterior reducerii în consecință cu 62 723 de euro a valorii sancțiunii aplicate inițial prin deciziile de modificare din 3 mai 2002 și din 8 aprilie 2004, printr-o decizie din 31 ianuarie 2006, Hauptzollamt Hamburg-Jonas a respins în rest reclamația SEPA.

19 SEPA a introdus o acțiune împotriva acestei decizii la Finanzgericht Hamburg, care a respins-o printr-o hotărâre din 8 septembrie 2008. Un recurs împotriva acestei acțiuni este pendinte la Bundesfinanzhof.

20 Considerând că soluționarea litigiului necesită o interpretare a articolului 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87, cu modificările ulterioare, Bundesfinanzhof a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Trebuie aplicată o sancțiune unui exportator care solicită acordarea unei restituiri expunând corect situația de fapt necesară în vederea restituirii la export, deși exportul respectiv nu dă, în realitate, dreptul la restituire?”

Cu privire la întrebarea preliminară

21 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87, cu modificările ulterioare, trebuie interpretat în sensul că este necesară aplicarea reducerii vizate la alineatul (1) menționat primul paragraf litera (a) atunci când un exportator de bună-credință, care efectuează o descriere exactă a naturii și a proveniență mărfii în cauză, introduce o cerere de restituire pentru un export care nu dă dreptul la restituire.

22 Potrivit SEPA, la această întrebare trebuie să se răspundă negativ. Aceasta subliniază că declarațiile sale de export identificau loturile de carne bovină în cauză ca provenind de la abatoare izolate și erau însoțite de certificate de salubritate. Numai ulterior, atunci când a luat cunoștință despre circulara emisă de autoritățile germane competente potrivit căreia carnea care provine de la abatoare izolate nu îndeplinește condiția de a fi calitativ sănătoasă și adecvată pentru comercializare vizată la articolul 13 din Regulamentul nr. 3665/87, precum și atunci când această apreciere a fost confirmată în Hotărârea

SEPA, citată anterior, SEPA ar fi putut afla că exporturile vizate nu dădeau dreptul la restituire. În aceste împrejurări, ar fi nejustificat să i se aplice sancțiunea prevăzută la articolul 11 alineatul (1) primul paragraf litera (a) din regulamentul menționat.

23 Guvernul austriac achiesează la această opinie. Pe de altă parte, Comisia Europeană consideră că la întrebarea adresată trebuie să se dea un răspuns afirmativ.

24 În această privință, trebuie amintit, mai întâi, că reducerea vizată la articolul 11 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul nr. 3665/87, cu modificările ulterioare, trebuie aplicată nu numai atunci când se datorează o restituire inferioară celei solicitate de exportator, ci, de asemenea, în cazurile în care se dovedește că nu se datorează nicio restituire, respectiv când valoarea restituirii este zero [a se vedea, în ceea ce privește articolul 51 alineatul (1) din Regulamentul nr. 800/1999, al cărui cuprins corespundea celui al articolului 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87, Hotărârea din 27 aprilie 2006, Elfering Export, C-27/05, Rec., p. I-3681, punctul 27, și Hotărârea din 24 aprilie 2008, AOB Reuter, C-143/07, Rep., p. I-3171, punctul 22]. Reducerea menționată conduce, în aceste cazuri, la o valoare negativă care, potrivit articolului 11 alineatul (1) al patrulea paragraf din Regulamentul nr. 3665/87, trebuie plătită de exportator.

25 Este necesar să se amintească în continuare că acest mecanism de reducere constă în solicitarea de plată a unei penalități a cărei valoare se determină proporțional cu valoarea care ar fi fost primită în mod nejustificat de exportator dacă s-ar fi acordat restituirea solicitată. Este vorba despre o sancțiune care face parte integrantă din regimul restituirilor la export și care nu are caracter penal (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iulie 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Rec., p. I-6453, punctul 43, Hotărârea AOB Reuter, citată anterior, punctul 18, și Hotărârea din 5 iunie 2012, Bonda, C-489/10, punctul 30).

26 Răspunderea pe care se întemeiază această sancțiune are, în esență, caracter obiectiv. În consecință, reducerea vizată la articolul 11 alineatul (1) primul paragraf litera (a) din Regulamentul nr. 3665/87 este aplicabilă chiar și atunci când exportatorul nu a săvârșit o faptă ilicită (Hotărârea AOB Reuter, citată anterior, punctele 17 și 19, precum și Hotărârea din 28 octombrie 2010, SGS Belgium și alții, C-367/09, Rep., p. I-10761, punctul 58).

27 În cele din urmă, trebuie amintit că, dacă declarațiile de export au fost acceptate inițial de autoritățile competente și dacă reiese în temeiul unor constatări ulterioare acestei acceptări că exportul în cauză nu dădea dreptul la restituire, sancțiunea prevăzută la articolul 11 alineatul (1) primul paragraf litera (a) din Regulamentul nr. 3665/87 trebuie, în principiu, aplicată (Hotărârea AOB Reuter, citată anterior, punctele 27 și 30).

28 Reiese din această jurisprudență constantă a Curții că nu poate fi primită argumentația SEPA, la care a achiesat guvernul austriac, potrivit căreia sancțiunea prevăzută la articolul 11 alineatul (1) primul paragraf litera (a) din Regulamentul nr. 3665/87 devine inaplicabilă ca urmare a simplului fapt că exportatorul era de bună-credință și că a prezentat o descriere exactă a naturii și a proveniență mărfurilor vizate în declarațiile sale de export. Astfel, spre deosebire de articolul 11 alineatul (1) primul paragraf litera (b) din Regulamentul nr. 3665/87, articolul 11 alineatul (1) primul paragraf litera (a) se aplică, între altele, în cazurile în care exportatorul, în temeiul naturii și al proveniență mărfurilor, a considerat și a garantat că acestea din urmă erau calitativ sănătoase și adecvate pentru comercializare, iar ulterior reiese că această informație era eronată (a se vedea prin analogie Hotărârea SGS Belgium și alții, citată anterior, punctele 57-59).

29 Cu privire la acest aspect, Curtea a precizat deja că, deși exportatorul nu prezintă o declarație explicită potrivit căreia marfa vizată este calitativ sănătoasă și adecvată pentru comercializare, cererea sa de restituire semnifică întotdeauna că garantează implicit îndeplinirea acestei condiții (Hotărârea din 1 decembrie 2005, Fleisch-Winter, C-309/04, Rec., p. I-10349, punctul 32). În cazul în care se dovedește ulterior că această declarație implicită cuprinsă în cererea de restituire era eronată,

exportatorului i se aplică sancțiunea vizată la articolul 11 alineatul (1) primul paragraf litera (a) din Regulamentul nr. 3665/87, cu excepția situației în care este aplicabil unul dintre cazurile de scutire menționate la al treilea paragraf al acestui alineat (1) (Hotărârea Elfering Export, citată anterior, punctul 30).

30 Rezultă din totalitatea elementelor prezentate mai sus că în împrejurări precum cele în discuție în litigiul principal, unde, în pofida bunei-credințe a exportatorului și a descrierii exacte a naturii și a proveniență mărfii, afirmația inerentă cererii de restituire, potrivit căreia această marfă este calitativ sănătoasă și adecvată pentru comercializare, se dovedește eronată, reducerea vizată la articolul 11 alineatul (1) primul paragraf litera (a) menționat trebuie aplicată, cu excepția cazului în care este aplicabilă una dintre scutirile enumerate la al treilea paragraf al acestui alineat (1).

31 În ceea ce privește scutirile menționate, SEPA a invocat existența unui caz de forță majoră în sensul articolului 11 alineatul (1) al treilea paragraf litera (a) din Regulamentul nr. 3665/87 și a unui caz excepțional în sensul alineatului (1) al treilea paragraf litera (b) din acest articol 11.

32 Noțiunea „forță majoră” din domeniul regulamentelor agricole trebuie înțeleasă în sensul de împrejurări străine operatorului vizat, anormale și imprevizibile, ale căror consecințe nu ar fi putut fi evitate în pofida tuturor diligențelor luate (Hotărârea Käserei Champignon Hofmeister, citată anterior, punctul 79 și jurisprudența citată).

33 Or, contrar celor susținute de SEPA, nici circulara emisă de autoritățile germane competente, potrivit căreia carnea provenită de la abatoare izolate nu ar îndeplini condiția de a fi calitativ sănătoasă și adecvată pentru comercializare, nici cuprinsul – care urmărește același sens – al Hotărârii SEPA, citată anterior, nu pot fi calificate drept anormale și imprevizibile. Astfel cum a constatat Curtea la punctele 29 și 30 din hotărârea menționată, rezulta deja dintr-o legislație comunitară intrată în vigoare anterior efectuării exporturilor de către SEPA că respectiva carne provenită de la abatoare izolate, chiar dacă îndeplinea criteriile de salubritate, nu putea fi admisă în consumul uman decât pe piața locală și numai dacă se respectau diferite condiții suplimentare.

34 În ceea ce privește scutirea prevăzută pentru „cazuri excepționale”, rezultă atât din modul de redactare a articolului 11 alineatul (1) al treilea paragraf litera (b) din Regulamentul nr. 3665/87, în redactarea sa potrivit Regulamentului nr. 2945/94, cât și din modul de redactare a acestei dispoziții rezultat din Regulamentul nr. 495/97 că legiuitorul Uniunii a intenționat să permită ca exportatorilor care au introdus nejustificat o cerere de restituire să nu li se aplice sancțiunea vizată la acest alineat (1) primul paragraf litera (a) atunci când descoperă, ulterior introducerii cererii și chiar după acceptarea acesteia, că este nefondată. Legiuitorul menționat a intenționat de asemenea să impună ca aceștia să informeze imediat autoritățile competente.

35 În speță, SEPA a susținut în fața Curții că, anterior adoptării de către autoritățile germane competente a circularei potrivit căreia carnea provenită de la abatoare izolate nu îndeplinea condiția de a fi calitativ sănătoasă și adecvată pentru comercializare, aceste autorități se întemeiaseră pe premisa contrară, potrivit căreia carnea provenită de la abatoare izolate îndeplinea toate condițiile pentru a fi exportată cu primirea de restituiri la export. A arătat de asemenea că circulara respectivă nu fusese publicată și că, de îndată ce a luat cunoștință despre aceasta, a încetat să introducă cereri de restituire la export pentru aceste produse.

36 Revine instanței naționale competența de a verifica dacă aceste susțineri sunt exacte și dacă relevanța lor nu este contrazisă de alte elemente. Sub rezerva acestei verificări, este legal să se asimileze un ansamblu de împrejurări speciale precum cele menționate la punctul anterior din prezenta hotărâre cu existența unui caz excepțional, în sensul articolului 11 alineatul (1) al treilea paragraf litera (b) din Regulamentul nr. 3665/87.

37 Având în vedere toate considerațiile precedente, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87, cu modificările ulterioare, trebuie interpretat în sensul că, sub rezerva scutirilor prevăzute la al treilea paragraf al acestui alineat (1), este necesar să se aplice reducerea vizată la alineatul (1) menționat primul paragraf litera (a) în special atunci când se dovedește că marfa pentru exportul căreia s-a solicitat o restituire nu era calitativ sănătoasă și adecvată pentru comercializare, indiferent de faptul că exportatorul a fost de bună-credință și a descris corect natura și proveniența mărfii respective.

Cu privire la cheltuielile de judecată

38 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară:

Articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul (CEE) nr. 3665/87 al Comisiei din 27 noiembrie 1987 de stabilire a normelor comune de aplicare a sistemului de restituiri la export pentru produsele agricole, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 2945/94 al Comisiei din 2 decembrie 1994 și prin Regulamentul (CE) nr. 495/97 al Comisiei din 18 martie 1997, trebuie interpretat în sensul că, sub rezerva scutirilor prevăzute la acest alineat (1) al treilea paragraf, este necesar să se aplice reducerea vizată la alineatul (1) menționat primul paragraf litera (a) în special atunci când se dovedește că marfa pentru exportul căreia s-a solicitat o restituire nu era calitativ sănătoasă și adecvată pentru comercializare, indiferent de faptul că exportatorul a fost de bună-credință și a descris corect natura și proveniența mărfii respective.

Semnături