Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 18 juli 2013 *

”Begäran om förhandsavgörande — Jordbruk — Gemensam organisation av marknaden — Förordning (EEG) nr 3665/87 — Exportbidrag — Omdirigering av varor avsedda för export — Exportörens ersättningsskyldighet — De behöriga myndigheterna har inte lämnat upplysningar om avtalspartens pålitlighet, trots att denne var misstänkt för bedrägeri — Force majeure — Föreligger inte”

I mål C-99/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunal de première instance de Bruxelles (Belgien) genom beslut av den 9 februari 2012, som inkom till domstolen den 24 februari 2012, i målet

Eurofit SA

mot

Bureau d’intervention et de restitution belge (BIRB),

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Berger samt domarna E. Levits och J.-J. Kasel (referent),

generaladvokat: V. Trstenjak,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Eurofit SA, genom S. Woog, avocate,

— Belgiens regering, genom M. Jacobs och J.-C. Halleux, båda i egenskap av ombud, biträdda av B. De Moor och V. van Steenkiste, avocats,

— Europeiska kommissionen, genom B. Burggraaf och D. Triantafyllou, båda i egenskap av ombud,

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

* Rättegångsspråk: franska.

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av begreppet force majeure i den mening som avses 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) (nedan kallad förordning nr 3665/87).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Eurofit SA (nedan kallat Eurofit) och Bureau d'intervention et de restitution belge (belgisk myndighet för administration av jordbruksstöd) (nedan kallad BIRB) angående återbetalning av exportbidrag som betalats ut till Eurofit på grundval av förfalskade handlingar.

Tillämpliga bestämmelser

3 Första och andra skälen i förordning nr 2945/94 hade följande lydelse:

”Under de gällande gemenskapsbestämmelserna beviljas exportbidrag enbart på grundval av objektiva kriterier, som särskilt rör den exporterade produktens art och kvantitet, dess egenskaper och bestämmelseort. Erfarenheten visar att det finns behov av förstärkta insatser för att bekämpa oegentligheter, särskilt bedrägeri som drabbar gemenskapens budget. Det bör därför fastställas att felaktigt utbetalda belopp skall indrivas och det bör införas sanktioner för att stimulera exportörerna att uppfylla gemenskapens bestämmelser.

För att säkerställa att systemet med exportbidrag fungerar korrekt bör sanktioner tillämpas utan hänsyn till den subjektiva skulden. Det är icke desto mindre lämpligt att avstå från sanktioner i vissa fall, särskilt när det gäller ett uppenbart fel som erkänns av den behöriga myndigheten, men att när det föreligger uppsåt bestämma om en strängare sanktion.”

4 Enligt förordning nr 3665/87 kunde näringsidkare som exporterade jordbruksprodukter till länder utanför Europeiska unionen få exportbidrag.

5 I artikel 5 i förordning nr 3665/87 föreskrevs följande:

”1. Betalning av ett rörligt eller fast bidrag skall i följande fall ske, inte enbart på villkor att produkten har lämnat gemenskapens tullområde, utan också – utom när den på grund av force majeure förstörts under transport – att den har importerats till tredje land eller, i tillämpliga fall, till ett bestämt tredje land inom tolv månader från den dag då exportdeklarationen togs emot:

…

3. Om produkten på grund av force majeure förstörts under transporten sedan de lämnat gemenskapens tullområde, utbetalas

— den del av bidraget som anges i artikel 20 i de fall då bidraget varierar beroende på bestämmelse,

— hela bidragsbeloppet i de fall då bidraget inte varierar på detta sätt.”

6 I artikel 11.1 i förordningen föreskrevs 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.

…

Den sanktion som avses i a tillämpas inte

— vid fall av force majeure,

— 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, men inom den frist som avses i artikel 47.2, underrättar myndigheterna härom, om inte myndigheterna redan har konstaterat att det begärda bidraget var inkorrekt,

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

…

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

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

7 Eurofit är ett bolag bildat enligt belgisk rätt, verksamt inom bearbetning av mjölk och export av mjölkprodukter till tredjeländer.

8 I juli 1996 avsåg Eurofit att exportera smör till Albanien via Italien. Varan skulle transporteras med lastbil till Bari (Italien) och därefter med båt till Albanien.

9 Den italienska mellanhand som svarade för exporten var det italienska bolaget Di Fenza & Figli (nedan kallat Di Fenza). Varan skulle betalas före leveransen, och bidragsbeloppet skulle täckas av en bankgaranti.

10 Den första leveransen gav upphov till misstankar om mellanhandens pålitlighet. Varorna omdirigerades till Neapel (Italien), lagringsplatsen där var okänd och det fanns ingen sjöförbindelse mellan den staden och Albanien.

11 Eurofit kontaktade de belgiska konsulära myndigheterna i Neapel och beslutade sedan att återföra lastbilen med varor. Bolaget informerade BIRB om detta beslut.

12 Efter att ha fått försäkringar från mellanhanden sände Eurofit iväg en ny lastbil med 22 ton smör. Den anlände till Bari den 14 augusti 1996.

13 Den 10 september 1996 bekräftade BIRB till Eurofit mottagandet av T5-dokumentet, försett med nödvändiga stämplar från behöriga myndigheter, och betalade ut det första exportbidraget på 1 521 670 belgiska francs (BEF).

14 Vidare överlämnade Di Fenza till Eurofit en handling från det italienska finansministeriet tillställd BIRB och en handling om övergång av de exporterade varorna till fri omsättning i Albanien.

15 Eurofit gjorde en andra leverans den 26 september 1996, som betalades kontant av Di Fenza. Den check som Di Fenza ställt ut som garanti för bidraget visade sig dock sakna täckning.

16 Den 31 oktober 1996 bekräftade BIRB att den hade mottagit det T5-dokument som avsåg denna andra leverans.

17 Eurofit sände, från juli till november 1996, iväg sammanlagt tio lastbilar som var och en transporterade 22 ton smör.

18 Eurofit har mottagit 9 266 133 BEF (229 701,44 euro) i exportbidrag från BIRB för de varor som transporterades i de fem första lastbilarna och i den sjunde lastbilen.

19 BIRB stoppade däremot utbetalningarna avseende de varor som transporterades av den sjätte, den nionde och den tionde lastbilen.

20 Vad gäller den åttonde lastbilen, som de italienska myndigheterna beslagtog, väckte Eurofit talan mot Di Fenza vid behörig italiensk domstol. Di Fenza ådömdes år 2003 straffrättsligt ansvar för förfalskning av T1- och T5-dokumenten.

21 Det visade sig senare att varorna sannolikt över huvud taget inte hade förts ut ur unionen och att transportdokumenten som sänts till BIRB var förfalskade.

22 Den 10 mars 1998 begärde BIRB att Eurofit skulle återbetala de bidrag som betalats ut oriktigt, jämte ytterligare belopp avseende sanktionen enligt artikel 11.1 i förordning nr 3665/87. BIRB drog dock senare tillbaka sitt krav avseende sanktionsbeloppet enligt nämnda bestämmelse.

23 I juli 1999 föreslog Eurofit att bolaget skulle återbetala de mottagna bidragen till BIRB, med det förbehållet att den återbetalningen inte skulle hindra bolaget från att kunna väcka talan mot BIRB.

24 I september 2001 väckte Eurofit talan mot BIRB vid den hänskjutande domstolen och yrkade att myndigheten skulle förpliktas att betala ut nämnda bidrag, vilka sammanlagt uppgick till 229 701,43 euro, samt bidragen för den sjätte, den åttonde, den nionde och den tionde lastbilen, sammanlagt 164 299,79 euro. Eurofit yrkade även att bli befriad från betalning av straffavgift för att inte ha använt exportlicenserna.

25 Eurofits talan grundar sig på principen om force majeure i den mening som avses i förordning nr 3665/87. Force majeure i den meningen kännetecknas av onormala och oförutsebara omständigheter som exportören inte kunnat kontrollera och vars följder, trots iakttagandet av all vederbörlig omsorg, inte hade kunnat undvikas.

26 Eurofit har medgett att den förskingring av allmänna medel som bolagets avtalspart Di Fenza gjort sig skyldig till inte kan utgöra force majeure, eftersom valet av avtalspart ses som en affärsrisk. Bolaget har dock gjort gällande, med åberopande av dom av den 7 september 1999 i mål C-61/98, De Haan (REG 1999, s. I-5003), att eftersom de behöriga nationella myndigheterna i detta fall till följd av sin

inställning hindrat Eurofit från att kunna bilda sig en riktig uppfattning om vilka risker som den berörda transaktionen innebar och varken avrått bolaget från att inleda eller att fullfölja exporten, bör detta omfattas av undantaget för force majeure.

27 BIRB har bestritt ansvar för något som helst fel och anser tvärtom att Eurofit inte iakttagit all nödvändig omsorg för att undvika skadan. Vad gäller domen i det ovannämnda målet De Haan, anser BIRB att den avsåg annan lagstiftning än den som är tillämplig i detta fall och att slutsatserna där följaktligen inte kan överföras på bestämmelserna i förordning nr 3665/87.

28 Vad gäller BIRB:s argument att myndigheten inte gjort något fel, noterade den hänskjutande domstolen att force majeure-undantaget, som Eurofit åberopat, inte kan likställas med begreppet ”fel som begåtts av de behöriga nationella myndigheterna”. Den fann tvärtom att den omständigheten att myndigheterna medvetet hållit Eurofit ovetande om uppgifter rörande bolagets export och inte kontrollerat tulldokumenten – även om det var motiverat att inte göra detta med anledning av en pågående brottsutredning – är relevant vid bedömningen av begreppet force majeure, eftersom Eurofits uppskattning av sin avtalsparts pålitlighet därför förvrängdes.

29 Mot denna bakgrund beslutade den nationella domstolen att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Kan ett fall där de behöriga myndigheterna avstår från att lämna upplysningar som har begärts, eller avsiktligt tillhandahåller en näringsidkare felaktiga upplysningar, och därmed förvränger dennes bedömning av huruvida en avtalspart, som är misstänkt för bedrägeri, är pålitlig, anses utgöra force majeure i den mening som avses i förordning nr 3665/87 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter?”

Prövning av tolkningsfrågan

30 Den nationella domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i förordning nr 3665/87 ska tolkas så, att de behöriga nationella myndigheternas underlåtenhet att informera exportören om att det förelåg risk för bedrägeri från avtalspartens sida utgör force majeure i den mening som avses i förordningen.

31 Enligt domstolens fasta praxis ska force majeure-begreppet i allmänhet anses åsyfta onormala och oförutsebara omständigheter, som den som åberopar det inte kan kontrollera och vars följder, trots iakttagandet av all vederbörlig omsorg, inte hade kunnat undvikas (dom av den 5 februari 1987 i mål 145/85, Denkavit België, REG 1987, s. 565, punkt 11, av den 5 oktober 2006 i mål C-377/03, kommissionen mot Belgien, REG 2006, s. I-9733, punkt 95, och av den 18 mars 2010 i mål C-218/09, SGS Belgium m.fl., REU 2010, s. I-2373, punkt 44).

32 Begreppet force majeure har inte en enhetlig betydelse inom unionsrättens olika tillämpningsområden, utan dess betydelse ska fastställas beroende på inom vilken rättslig ram det ska tillämpas (se, bland annat, dom av den 7 december 1993 i mål C-12/92, Huygen m.fl., REG 1993, s. I-6381, punkt 30, och av den 13 oktober 1993 i mål C-124/92, An Bord Bainne Co-operative et Compagnie Inter-Agra, REG 1993, s. I-5061, punkt 10, samt domen i det ovannämnda målet SGS Belgium m.fl., punkt 45).

33 Vad gäller förordning nr 3665/87 vill domstolen påpeka att artiklarna 5 och 11 i den förordningen, som rör villkoren för bidragsutbetalning och återkrav av belopp som betalats ut felaktigt samt tillämpliga sanktioner, uttryckligen avser force majeure.

34 Dessa bestämmelser är avsedda att precisera och begränsa verkningarna av force majeure med avseende på exportbidrag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 september 1998 i mål C-263/97, First City Trading m.fl., REG 1998, s. I-5537, punkt 41).

35 Vad för det första gäller artikel 5.1 första stycket i förordning nr 3665/87 är bidragsutbetalningen villkorad dels av att produkten har lämnat unionens tullområde, dels av att den har importerats till tredjeland (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen First City Trading m.fl., punkt 27, och SGS Belgium m.fl., punkt 40). Enligt unionslagstiftningen i kraft vid tiden för de faktiska omständigheterna i det nationella målet skulle exportbidrag beviljas enbart på grundval av objektiva kriterier, särskilt avseende den exporterade produktens art och kvantitet, dess egenskaper och bestämmelseort (dom av den 11 juli 2002 i mål C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, REG 2002, s. I-6453, punkt 40).

36 I artikel 5.3 i förordning nr 3665/87 föreskrivs ett undantag från den principen, nämligen att bidrag betalas ut om produkten på grund av force majeure har förstörts under transporten sedan den har lämnat gemenskapens tullområde och därmed inte kunnat övergå till fri konsumtion i tredjeland (domen i det ovannämnda målet SGS Belgium m.fl., punkt 43).

37 Artikel 5.3 i förordning nr 3665/87 utgör ett undantag från de normala bestämmelserna om exportbidrag, och denna bestämmelse ska följaktligen tolkas restriktivt. Eftersom force majeure är ett nödvändigt villkor för att kunna göra anspråk på bidrag för en exporterad vara som inte har övergått till fri konsumtion i tredjeland, ska detta begrepp tolkas på ett sådant sätt att de fall där bidrag utbetalas begränsas (domen i det ovannämnda målet SGS Belgium m.fl., punkt 46, och, analogt, dom av den 20 november 2008 i mål C-38/07 P, Heuschen & Schrouff Oriëntal Foods Trading mot kommissionen, REG 2008, s. I-8599, punkt 60).

38 Vad för det andra gäller artikel 11 i förordning nr 3665/87, framgår det av det första och det andra skälet i förordning nr 2945/94 att erfarenheten visar att det finns behov av förstärkta insatser för att bekämpa oegentligheter, särskilt bedrägeri som drabbar unionens budget, och att det därför bör fastställas att felaktigt utbetalda belopp ska indrivas samt införas sanktioner, vilka bör tillämpas utan hänsyn till den subjektiva skulden (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Käserei Champignon Hofmeister, punkterna 40 och 60). Nämnda artikel 11 ålägger exportören ansvaret för att deklarationen är korrekt, med risk för att sanktioner annars vidtas mot denne, just med beaktande av exportörens roll som den sista länken i produktions-, förädlings- och exportkedjan avseende jordbruksprodukter (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Käserei Champignon Hofmeister, punkterna 62 och 81).

39 Vad gäller den tillämpliga sanktionen, föreskriver artikel 11.1 första stycket a och b i förordning nr 3665/87 att om en exportör har ansökt om ett bidrag som är större än det som motsvarar den faktiska exporten, ska bidraget minskas med ett belopp motsvarande antingen hälften av skillnaden mellan det begärda bidraget och det bidrag som gäller för den faktiska exporten, eller två gånger skillnaden mellan det begärda bidraget och det bidrag som gäller för den faktiska exporten, om exportören med avsikt har lämnat felaktiga upplysningar.

40 Det är således endast nivån på sanktionen som höjs när det är fråga om en avsiktlig överträdelse. Den sanktion som föreskrivs i artikel 11.1 första stycket a i förordningen är tillämplig också när exportören inte har gjort sig skyldig till något fel. I det senare fallet är det endast i de fall som anges i en uttömmande uppräkning i artikel 11.1 tredje stycket som den sanktion som föreskrivs i artikel 11.1 första stycket inte är tillämplig (dom av den 24 april 2008 i mål C-143/07, AOB Reuter, REG 2008, s. I-3171, punkt 17).

41 Bland de undantag som räknas upp i artikel 11.1 tredje stycket i förordningen ingår bland annat force majeure, vissa undantagsfall som kännetecknas av omständigheter utom exportörens kontroll samt uppenbart fel avseende sökt bidrag, erkänt av behörig myndighet.

42 Det ska även påpekas att exportörerna enligt dessa bestämmelser är befriade från att betala straffavgifter, men inte från att återbetala bidrag som har utbetalats i förskott (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet First City Trading m.fl., punkt 46).

43 Domstolen har härvid slagit fast att inget nytt undantag, exempelvis avseende avsaknad av fel från exportörens sida, kan läggas till den uttömmande förteckningen i artikel 11.1 tredje stycket i förordning nr 3665/87. Även om det fel som exportörens avtalspart gjort sig skyldig till kan utgöra en omständighet utanför exportörens kontroll, är detta ändå en normal affärsrisk och kan inte betraktas som oförutsebar i samband med en kommersiell transaktion. Exportören kan fritt välja sina avtalsparter och det ankommer på denne att vidta lämpliga försiktighetsåtgärder, antingen genom att införa nödvändiga klausuler i avtalen eller genom att teckna en särskild försäkring (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Käserei Champignon Hofmeister, punkt 80 samt där angiven rättspraxis, och AOB Reuter, punkt 36).

44 I detta fall kan omständigheterna i det nationella målet inte utgöra force majeure i den mening som avses i artikel 5.3 i förordning nr 3665/87.

45 Varorna i fråga, som enligt vad som framgår av begäran om förhandsavgörande aldrig faktiskt lämnade unionen, kan nämligen inte anses ha förstörts under transporten i den mening som avses i artikel 5.3 i förordning nr 3665/87.

46 Eurofit kan inte heller stödja sig på undantaget för force majeure i artikel 11.1 tredje stycket första strecksatsen i förordning nr 3665/87. Det är utrett att Eurofits avtalspart dömts till straffansvar för urkundsförfalskning i samband med ansökan om exportbidrag. Enligt ovan i punkt 43 angiven praxis utgör detta en normal affärsrisk vid kommersiella transaktioner och kan följaktligen inte betraktas som oförutsebar i avtalsrelationer rörande bidragsberättigad export.

47 Även om en tullmyndighets uppträdande, såsom det uppträdande som BIRB klandrats för i det nationella målet, bestående i att inte lämna exportören upplysningar eller rentav avsiktligt lämna felaktiga upplysningar, kan beaktas vid bedömningen av vissa undantagsfall i den mening som avses i artikel 11.1 tredje stycket andra strecksatsen i förordning nr 3665/87, kan ett sådant uppträdande emellertid inte frita exportören från dennes skyldighet att återbetala de bidrag som uppburits rättsstridigt (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Heuschen & Schrouff Oriëntal Foods Trading mot kommissionen, punkt 65).

48 Denna slutsats rubbas inte av domen i det ovannämnda målet De Haan. Domstolen fann där, i punkt 32, att behovet av en undersökning som går ut på att identifiera och gripa gärningsmännen och medhjälparna i ett bedrägeri som begåtts eller planeras kan rättfärdiga att man medvetet avstår, helt eller delvis, från att underrätta den berörda näringsidkaren. Samtidigt konstaterade domstolen i punkterna 53 och 54 i samma dom att behovet av en sådan undersökning, när varken bedrägeri eller försumlighet kan tillskrivas gäldenären, av billighetsskäl kan utgöra en särskild situation i den mening som avses i den bestämmelse som är tillämplig i det nationella målet, det vill säga artikel 13.1 i rådets förordning (EEG) nr 1430/79 av den 2 juli 1979 om återbetalning eller eftergift av import- eller exporttullar (EGT L 175, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 3069/86 av den 7 oktober 1986 (EGT L 286, s. 1).

49 Av vad som anförts följer att den hänskjutna frågan ska besvaras på följande sätt. Att de behöriga tullmyndigheterna avstått från att informera exportören om att det förelåg risk för bedrägeri från exportörens avtalsparts sida utgör inte force majeure i den mening som avses i förordning nr 3665/87, särskilt artikel 11.1 tredje stycket första strecksatsen. Det kan dock utgöra ett undantagsfall i den mening som avses i artikel 11.1 tredje stycket andra strecksatsen i förordning nr 3665/87 men kan inte frita exportören från dennes skyldighet att återbetala de exportbidrag som uppburits rättsstridigt utan endast från att betala straffavgifter enligt nämnda artikel 11.

Rättegångskostnader

50 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 (sjätte avdelningen) följande:

Att de behöriga tullmyndigheterna avstått från att informera exportören om att det förelåg risk för bedrägeri från exportörens avtalsparts sida utgör inte force majeure i den mening som avses 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, särskilt artikel 11.1 tredje stycket första strecksatsen. Det kan dock utgöra ett undantagsfall i den mening som avses i artikel 11.1 tredje stycket andra strecksatsen i förordning nr 3665/87, i dess lydelse enligt förordning nr 2945/94 men kan inte frita exportören från dennes skyldighet att återbetala de exportbidrag som uppburits rättsstridigt utan endast från att betala straffavgifter enligt nämnda artikel 11.

Underskrifter