DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

6. april 2006 *

I sag C-274/04,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Finanzgericht Hamburg (Tyskland) ved afgørelse af 16. juni 2004, indgået til Domstolen den 28. juni 2004, i sagen:

ED & F Man Sugar Ltd

mod

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne K. Schiemann, N. Colneric, E. Juhász (refererende dommer) og E. Levits,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær K. Sztranc,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. juni 2005,

efter at der er afgivet indlæg af:

— ED & F Man Sugar Ltd ved Rechtsanwälte H.-J. Prieß og M. Niestedt

— Hauptzollamt Hamburg-Jonas ved G. Seber, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Braun, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. september 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 11, stk. 1 og 3, 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 nr. 2945/94 af 2. december 1994 (EFT L 310, s. 57).

2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en tvist mellem ED & F Man Sugar Ltd (herefter »ED & F Man Sugar«) og Hauptzollamt Hamburg-Jonas (herefter »Hauptzollamt«), idet Hauptzollamt har pålagt ED & F Man Sugar en sanktion i medfør af artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra a), i forordning nr. 3665/87, efter at Hauptzollamt havde krævet tilbagesøgning af en restitution, der var blevet ydet i overensstemmelse med samme artikels stk. 3.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Første til tredje og femte betragtning til forordning nr. 2945/94 har følgende ordlyd:

»I henhold til de gældende fællesskabsbestemmelser ydes eksportrestitutionen udelukkende på grundlag af objektive kriterier, herunder mængden og arten af det eksporterede produkt, dets egenskaber og bestemmelsessted; erfaringerne viser, at der er behov for at forstærke indsatsen for at bekæmpe uregelmæssigheder og især svig over for EF's budget; det er derfor nødvendigt at fastsætte, at uretmæssigt udbetalte beløb skal tilbagebetales, og at indføre sanktioner, der kan tilskynde eksportørerne til at overholde fællesskabsbestemmelser.

For at sikre en korrekt anvendelse af eksportrestitutionsordningen bør sanktioner pålægges uden hensyntagen til den subjektive skyld; det er dog hensigtsmæssigt at afstå fra sanktioner i visse tilfælde, bl.a. i tilfælde af en indlysende fejl, som myndighederne har anerkendt som sådan, og at pålægge en strengere sanktion, hvis der foreligger forsæt.

Har en eksportør meddelt urigtige oplysninger, kan det medføre uretmæssig udbetaling af restitutionen, hvis fejlen ikke opdages; hvis fejlen opdages, er det berettiget at pålægge eksportøren et sanktionsbeløb, der står i forhold til det beløb, han uretmæssigt ville have modtaget, hvis fejlen ikke var blevet opdaget [...]

[...]

Erfaringerne og de hidtil konstaterede tilfælde af uregelmæssigheder og især svig på dette område viser, at en sådan foranstaltning er nødvendig og hensigtsmæssig, at den vil være tilstrækkelig afskrækkende, samt at den skal anvendes ensartet i alle medlemsstater.«

4 I artikel 3, stk. 1 og 5, i forordning nr. 3665/87 bestemmes:

»1. Ved udførselsdagen forstås den dato, på hvilken toldvæsenet antager den udførselsangivelse, hvori det angives, at der vil blive ansøgt om restitution.

[...]

5. For at der kan ydes en restitution, skal det dokument, der anvendes ved udførslen, indeholde alle de oplysninger, der er nødvendige for beregningen af restitutionen, herunder

a) en varebeskrivelse i overensstemmelse med restitutionsnomenklaturen

b) produkternes nettomasse eller i givet fald mængden udtrykt i den måleenhed, der anvendes ved beregningen af restitutionen

c) produkternes sammensætning eller en henvisning til denne sammensætning, dersom dette er nødvendigt for beregningen af restitutionen.

Hvis det i dette stykke omhandlede dokument er udførselsangivelsen, skal denne også indeholde oplysningerne samt angivelse af restitutionskoden.«

5 Artikel 5, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3665/87 bestemmer:

»Ud over at produktet skal have forladt Fællesskabets toldområde, er udbetalingen af restitutionen, uanset om den er differentieret eller udifferentieret, betinget af, at produktet, medmindre det er gået til grunde under transporten som følge af force

majeure, er indført til et tredjeland og i givet fald til et bestemt tredjeland senest tolv måneder efter antagelsen af udførselsangivelsen,

a) når der er alvorlig tvivl om produktets faktiske destination

eller

b) når produktet kan tænkes genindført til Fællesskabet som følge af forskellen mellem den restitution, der gælder for det udførte produkt, og den importafgift, som gælder for et identisk produkt på det tidspunkt, hvor udførselsangivelsen antages.«

6 Artikel 11, stk. 1, afsnit 1-4, og første led af femte afsnit, samt stk. 3 i forordning nr. 3665/87 bestemmer følgende:

»1. 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 forsætligt har afgivet urigtige oplysninger.

Den restitution, der er ansøgt om, anses for at være det beløb, der fremkommer ved en beregning på grundlag af de oplysninger, der er givet i henhold til artikel 3 eller artikel 25, stk. 2. Varierer restitutionssatsen efter destination, beregnes den differentierede del af restitutionen på grundlag af de oplysninger, der er fremlagt ifølge artikel 47.

Den i litra a) omhandlede sanktion anvendes ikke

— i tilfælde af force majeure

— 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, men inden den i artikel 47, stk. 2, omhandlede frist underretter myndighederne herom, medmindre myndighederne allerede har konstateret, at den restitution, der blev ansøgt om, var ukorrekt

— i tilfælde af en af myndighederne anerkendt indlysende fejl vedrørende den ansøgte restitution

— i tilfælde, hvor restitutionsansøgningen er i overensstemmelse med [...] forordning (EF) nr. 1222/94, særlig artikel 3, stk. 2, og er blevet beregnet på grundlag af de gennemsnitlige mængder, der er blevet anvendt i en nærmere angivet periode

— i tilfælde, hvor vægten justeres, når forskellen i vægten skyldes den vejemetode, der er blevet anvendt.

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

Hvis myndighederne har konstateret, at den restitution, der ansøgtes om, var ukorrekt, og at udførslen ikke er blevet foretaget, og det derfor ikke er muligt at nedsætte restitutionen, skal eksportøren betale et beløb, der svarer til det i litra a) henholdsvis litra b) omhandlede sanktionsbeløb [...]

[...]

3. Uden at forpligtelsen til at betale et negativt beløb som omhandlet i stk. 1, fjerde afsnit, berøres heraf, skal modtageren, når der uretmæssigt udbetales en restitution, tilbagebetale de uretmæssigt modtagne beløb, inklusive eventuelle sanktionsbeløb ifølge stk. 1, første afsnit, forhøjet med en rente, der beregnes på grundlag af den periode, der er forløbet mellem betalingen og tilbagebetalingen [...]

[...]«

De nationale bestemmelser

7 § 48 i den tyske forvaltningslov (Verwaltungsverfahrensgesetz) af 25. maj 1976 (BGBl. 1976 I, s. 1253) bestemmer følgende:

»Omgørelse af en ulovlig forvaltningsakt

En ulovlig forvaltningsakt kan også efter at være blevet endelig omgøres helt eller delvis ex nunc eller ex tunc. En forvaltningsakt, der skaber eller konstaterer en ret eller en retlig fordel (begunstigende forvaltningsakt), kan kun omgøres efter bestemmelserne i stk. 2, 3 og 4.

[...]«

8 § 51 i den førnævnte lov er affattet på følgende måde:

»Genoptagelse af sagen

Myndighederne skal på den berørte parts anmodning træffe afgørelse om ophævelse eller ændring af en uanfægtelig forvaltningsakt, hvis

1. de faktiske eller retlige omstændigheder, der ligger til grund for forvaltningsakten, efterfølgende har ændret sig til fordel for den pågældende

2. der foreligger nye bevismidler, som ville have resulteret i en for den pågældende mere fordelagtig afgørelse

3. der foreligger grunde til at genoptage sagen i overensstemmelse med § 580 i Zivilprozessordnung [lov om retsplejen i civile sager].

[...]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9 I februar 1998 indgav ED & F Man Sugar fire udførselsangivelser med henblik på udførsel af 100 tons hvidt sukker til Polen til de kompetente toldmyndigheder og ansøgte i den forbindelse om eksportrestitutioner. Ved fire afgørelser af 6. april 1998 bevilgede Hauptzollamt ED & F Man Sugar de ansøgte restitutioner.

10 Efter at undersøgelser foretaget af Zollkriminalamt Köln (Kölns toldpoliti) havde vist, at det hvide sukker, som skulle udføres til henholdsvis Polen, Den Tjekkiske Republik og Schweiz, ikke var kommet frem til bestemmelsestredjelandene, fastslog Hauptzollamt som led i en undersøgelse af de af sagsøgeren fremlagte ankomstbeviser, at disse ikke dokumenterede, at de til Polen udførte varer var overgået til fri omsætning, men at de kun var blevet omfattet af en forædlingsordning. ED & F Man Sugar meddelte, at man ikke kunne tilvejebringe yderligere oplysninger, da man ikke kunne få flere oplysninger fra medkontrahenten. Ved fire afgørelser af 17. april 2000 bestemte Hauptzollamt i henhold til artikel 11, stk. 3, første afsnit, sammenholdt

med artikel 5, stk. 1, første afsnit, litra a), i forordning nr. 3665/87, at der skulle ske tilbagebetaling af de til ED & F Man Sugar udbetalte eksportrestitutioner (herefter »de anfægtede beslutninger om tilbagesøgning«).

11 Under henvisning til artikel 11, stk. 3, første afsnit, litra a), i forordning nr. 3665/87 pålagde Hauptzollamt derpå ved fire beslutninger af 5. juni 2000 (herefter »sanktionsbeslutningerne«) ED & F Man Sugar en sanktion. Hauptzollamt fandt — i betragtning af den endelige karakter af tilbagesøgningsbeslutningerne — at det lå fast, at selskabet havde ansøgt om en restitution, der var højere end den gældende restitution.

12 Som følge af Hauptzollamts afslag af ED & F Man Sugars klage over de nævnte sanktionsbeslutninger anlagde ED & F Man Sugar sag ved den forelæggende ret med påstand om, at Hauptzollamt ikke var berettiget til at pålægge selskabet en sanktion, idet det ikke havde bemyndigelse til at kræve tilbagesøgning af eksportrestitutionen. Domstolen har således ifølge sagsøgeren i dom af 14. december 2000, Emsland-Stärke (sag C-110/99, Sml. I, s. 11569), fundet, at der efter artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3665/87 kun kan kræves bevis for, at varen overgår til forbrug i et bestemmelsestredjeland, forud for betalingen af eksportrestitutionen. Under disse omstændigheder fastslog den forelæggende ret, at tvisten krævede en fortolkning af fællesskabsretten, navnlig artikel 11, stk. 1 og 3, i forordning nr. 3665/87.

13 Det er på denne baggrund, at Finanzgericht Hamburg har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Har de nationale myndigheder og domstole som led i en klagesag om anfægtelse af en sanktionsbeslutning, der er støttet på artikel 11, stk. 1, første afsnit, i

forordning nr. 3665/87, ret til at undersøge, om eksportøren har ansøgt om en restitution, der er større end den, vedkommende har ret til, når tilbagebetalingsafgørelsen i henhold til artikel 11, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 3665/87 er blevet endelig inden vedtagelsen af sanktionsbeslutningen?

2) Såfremt ovenstående spørgsmål besvares benægtende: Kan det i en sag om anfægtelse af en sanktionsbeslutning i henhold til artikel 11, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3665/87 under de i den foreliggende kendelse beskrevne omstændigheder undersøges, om eksportøren har ansøgt om en restitution, der er større end den, vedkommende har ret til, for at tage hensyn til en fortolkning af fællesskabsretten, der i mellemtiden er foretaget?«

Domstolens svar

14 Som generaladvokaten har anført i punkt 41 i forslaget til afgørelse, sigter et tilbagebetalingskrav blot mod tilbageførelse af en uberettiget opnået fordel, mens en sanktion indebærer en betydelig nedsættelse af det gældende restitutionsbeløb eller efter omstændigheden, hvis nedsættelse fører til et negativt beløb, betaling af en økonomisk straf.

15 Domstolen har i denne forbindelse ved flere lejligheder fastslået, at en sanktion, også selv om den ikke har karakter af straf, kun kan pålægges, hvis der foreligger en klar og utvetydig hjemmel (dom af 25.9.1984, sag 117/83, Könecke, Sml. s. 3291, præmis 11, Emsland-Stärke-dommen, præmis 56, og dom af 11.7.2002, sag C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, Sml. I, s. 6453, præmis 52).

16 Artikel 11, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3665/87 bestemmer, at der skal anvendes en sanktion, 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.

17 Det følger ikke af bestemmelsen, at denne betingelse, der er nødvendig for at anvende sanktionsbeslutningen, kan anses for opfyldt, alene fordi der er truffet en beslutning om tilbagesøgning på grundlag af artikel 11, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 3665/87, eller kan udledes af den omstændighed i sig selv, at den erhvervsdrivende ikke har bestridt beslutningen om tilbagesøgning.

18 Legalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet kræver, at nationale myndigheder og domstole inden for rammerne af en legalitetskontrol af en sanktionsbeslutning i henhold til artikel 11, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 3665/87 skal kunne efterprøve, om eksportøren reelt har ansøgt om en restitution, der er større end den, vedkommende har ret til, som omhandlet i den nævnte bestemmelse, uafhængigt af, at en tidligere truffet afgørelse om tilbagebetaling på grundlag af forordningens artikel 11, stk. 3, første afsnit, er blevet endelig.

19 På baggrund af ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 11, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 3665/87 skal fortolkes således, at de nationale myndigheder og domstole inden for rammerne af en klagesag vedrørende en sanktionsbeslutning baseret på denne bestemmelse, har ret til at undersøge, om eksportøren har ansøgt om en restitution, der er større end den, vedkommende har ret til efter bestemmelsen, selv om en tidligere truffet beslutning om tilbagebetaling på grundlag af forordningens artikel 11, stk. 3, første afsnit, er blevet endelig inden vedtagelsen af sanktionsbeslutningen.

20 På baggrund af besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

Sagens omkostninger

21 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 (Første Afdeling) for ret:

Artikel 11, stk. 1, første afsnit, 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, skal fortolkes således, at de nationale myndigheder og domstole inden for rammerne af en klagesag vedrørende en sanktionsbeslutning baseret på denne bestemmelse har ret til at undersøge, om eksportøren har ansøgt om en restitution, der er større end den, vedkommende har ret til efter bestemmelsen, selv om en tidligere truffet beslutning om tilbagebetaling på grundlag af nævnte artikels stk. 3, første afsnit, er blevet endelig inden vedtagelsen af sanktionsbeslutningen.

Underskrifter