ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

6 april 2006 *

In zaak C-274/04,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Finanzgericht Hamburg (Duitsland) bij beslissing van 16 juni 2004, ingekomen bij het Hof op 28 juni 2004, in de procedure

ED & F Man Sugar Ltd

tegen

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, K. Schiemann, N. Colneric, E. Juhász (rapporteur) en E. Levits, rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: K. Sztranc, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 juni 2005,

gelet op de opmerkingen van:

— ED & F Man Sugar Ltd, vertegenwoordigd door H.-J. Prieß en M. Niestedt, Rechtsanwälte,

— het Hauptzollamt Hamburg-Jonas, vertegenwoordigd door G. Seber als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Braun als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 september 2005,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 11, leden 1 en 3, 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; hierna: „verordening nr. 3665/87").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen ED & F Man Sugar Ltd (hierna: „ED & F Man Sugar") en het Hauptzollamt Hamburg-Jonas (hierna: „Hauptzollamt") over de toepassing door het Hauptzollamt van de sanctie van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 op ED & F Man Sugar nadat overeenkomstig artikel 11, lid 3, beschikkingen waren gegeven tot terugvordering van de toegekende restitutie.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsbepalingen

3 De eerste tot en met de derde en de vijfde overweging van verordening nr. 2945/94 luiden als volgt:

„Overwegende dat in de geldende communautaire regelgeving is bepaald dat de uitvoerrestituties op basis van louter objectieve criteria, met name inzake hoeveelheid, aard en kenmerken van het uitgevoerde product en de geografische bestemming ervan worden verleend; dat het, gezien de ervaring die tot dusver is opgedaan, noodzakelijk is de strijd tegen onregelmatigheden, en met name tegen fraude ten nadele van de begroting van de Gemeenschap, te intensiveren; dat daartoe voorschriften inzake de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen en inzake sancties moeten worden vastgesteld om de exporteurs ertoe aan te zetten de communautaire regelgeving beter in acht te nemen;

Overwegende dat, om te garanderen dat het stelsel van uitvoerrestituties naar behoren wordt toegepast, sancties zouden moeten worden toegepast zonder daarbij een subjectief schuldelement in aanmerking te nemen; dat het niettemin dienstig is in bepaalde gevallen geen sancties toe te passen, met name wanneer het een door de bevoegde autoriteit erkende duidelijke vergissing betreft, en bij opzet in een zwaardere sanctie te voorzien;

Overwegende dat, wanneer een exporteur onjuiste gegevens verstrekt, deze gegevens, indien de fout niet wordt opgemerkt, ertoe kunnen leiden dat ten onrechte een restitutie wordt betaald; dat het volstrekt verantwoord is om, wanneer de fout wordt opgemerkt, de exporteur een sanctie op te leggen die evenredig is aan het bedrag dat hij ten onrechte zou hebben ontvangen indien de fout niet was ontdekt [...]

[...]

Overwegende dat de ervaring en de onregelmatigheden, en met name de fraudes, die in dit verband vastgesteld zijn, duidelijk maken dat deze maatregel noodzakelijk, passend en voldoende afschrikkend is en in alle lidstaten op gelijke wijze moet worden toegepast."

4 Artikel 3, leden 1 en 5, van verordening nr. 3665/87 bepaalt:

„1. Onder de dag van uitvoer wordt verstaan de dag waarop de douaneautoriteit de aangifte ten uitvoer aanvaardt, waarin is vermeld dat een restitutie zal worden gevraagd.

[...]

5. Op het document dat bij de uitvoer wordt gebruikt om een restitutie te verkrijgen moeten alle nodige gegevens voor de berekening van de restitutie worden vermeld, met name:

a) de omschrijving van de producten volgens de voor de restituties gebruikte nomenclatuur;

b) de nettohoeveelheid van deze producten of, in voorkomend geval, de hoeveelheid in de meeteenheid die voor de berekening van de restitutie in aanmerking moet worden genomen;

c) voorzover nodig [voor] de berekening van de restitutie, de samenstelling van de betrokken producten of een verwijzing naar deze samenstelling.

Ingeval het in dit lid bedoelde document de aangifte ten uitvoer is, moet deze eveneens de genoemde gegevens bevatten evenals de vermelding ‚restitutiecode'."

5 Artikel 5, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 3665/87 luidt:

„Voor betaling van de al dan niet gedifferentieerde restitutie geldt niet alleen de voorwaarde dat het product het douanegebied van de Gemeenschap heeft verlaten,

maar ook dat:

a) wanneer ernstige twijfel bestaat omtrent de werkelijke bestemming van het product,

of

b) wanneer het product opnieuw in de Gemeenschap zou kunnen worden ingevoerd als gevolg van het verschil tussen het restitutiebedrag voor het uitgevoerde product en het bedrag van de rechten bij invoer voor eenzelfde product op de dag waarop de aangifte ten uitvoer wordt aanvaardt,

het product binnen twaalf maanden na de datum waarop de aangifte ten uitvoer is aanvaard, in een derde land en, in voorkomend geval, in een bepaald derde land is ingevoerd, tenzij het tijdens het vervoer als gevolg van overmacht verloren is gegaan."

6 Artikel 11, lid 1, eerste tot en met vierde alinea, en de eerste zin van de vijfde alinea, alsmede lid 3, van verordening nr. 3665/87 luidt als volgt:

„1. 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.

Als gevraagde restitutie wordt beschouwd het bedrag dat is berekend aan de hand van de gegevens die zijn verstrekt op grond van artikel 3 of van artikel 25, lid 2. Wanneer de restitutie verschilt naar gelang van de bestemming, wordt het gedifferentieerde gedeelte van de gevraagde restitutie berekend aan de hand van de op grond van artikel 47 verstrekte gegevens.

De sub a bedoelde sanctie wordt niet toegepast:

— in geval van overmacht;

— 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, en binnen de in artikel 47, lid 2, bedoelde termijn, deze omstandigheden aan de bevoegde autoriteiten meldt, tenzij de bevoegde autoriteiten reeds hebben vastgesteld dat de gevraagde restitutie onjuist was;

— indien het een door de bevoegde autoriteit erkende klaarblijkelijke vergissing inzake de gevraagde restitutie betreft;

— indien de restitutieaanvraag is ingediend overeenkomstig het bepaalde in verordening (EG) nr. 1222/94 [...] en met name in artikel 3, lid 2, van die verordening, en de restitutie is berekend op basis van de gemiddelde hoeveelheden die in een gegeven periode zijn gebruikt;

— in geval van aanpassingen van het gewicht voorzover de gewichtsafwijking aan een verschil in de toegepaste weegmethode is toe te schrijven.

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

Wanneer de bevoegde autoriteiten hebben geconstateerd dat de gevraagde restitutie onjuist was en de uitvoer niet is geschied, zodat vermindering van de restitutie niet mogelijk is, betaalt de exporteur een bedrag dat gelijk is aan het sub a, respectievelijk b, bedoelde sanctiebedrag. [...]

[...]

3. Onverminderd de verplichting tot betaling van alle negatieve bedragen als bedoeld in lid 1, vierde alinea, is de begunstigde verplicht om, indien een restitutie ten onrechte is betaald, de ten onrechte ontvangen bedragen terug te betalen, waaronder begrepen de overeenkomstig lid 1, eerste alinea, geldende sanctiebedragen, vermeerderd met een rente over het tussen de betaling en de terugbetaling verstreken tijdvak. [...]

[...]"

Nationale bepalingen

7 § 48 van het Verwaltungsverfahrensgesetz (Duitse wet administratieve rechtspleging) van 25 mei 1976 (BGBl. 1976 I, blz. 1253) bepaalt:

„Intrekking van een onrechtmatige bestuurshandeling

Een onrechtmatige bestuurshandeling kan, ook wanneer zij onaantastbaar is geworden, geheel of ten dele, voor de toekomst of met terugwerkende kracht worden ingetrokken. Een bestuurshandeling waarbij een recht of een in rechte opeisbaar voordeel wordt verleend of bevestigd (rechtscheppende bestuurshandeling) kan slechts binnen de in de leden 2 tot en met 4 gestelde grenzen worden ingetrokken.

[...]"

8 § 51 van deze wet luidt als volgt:

„Heropening van de procedure

Het orgaan dient op verzoek van de belanghebbende over de vernietiging of wijziging van een onaantastbare bestuurshandeling te beslissen, wanneer:

1. de aan de bestuurshandeling ten grondslag liggende situatie feitelijk of rechtens zich nadien ten gunste van de belanghebbende heeft gewijzigd;

2. er nieuwe bewijzen voorhanden zijn, die tot een voor de belanghebbende gunstiger besluit zouden hebben geleid;

3. er sprake is van gronden voor heropening in de zin van § 580 van de Zivilprozessordnung (Duits wetboek van burgerlijke rechtsvordering).

[...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

9 In februari 1998 heeft ED & F Man Sugar bij het bevoegde douanekantoor vier uitvoeraangiften ingediend met betrekking tot zendingen van 100 ton witte suiker naar Polen, waarvoor zij om de toekenning van uitvoerrestituties verzocht. Het Hauptzollamt heeft haar de gevraagde restituties toegekend bij vier beschikkingen van 6 april 1998.

10 Nadat onderzoeken van het Zollkriminalamt Köln (douanerecherche Keulen) aanwijzingen aan het licht hadden gebracht dat witte suiker die naar Polen, de Tsjechische Republiek en Zwitserland had moeten worden uitgevoerd, de derde landen van bestemming niet had bereikt, heeft het Hauptzollamt in het kader van een onderzoek van de door ED & F Man Sugar overgelegde bewijzen van de aankomst van de producten, vastgesteld dat uit de documenten inzake de in het vorige punt genoemde handelstransactie niet bleek dat de uitgevoerde waren in Polen in het vrije verkeer waren gebracht, doch slechts dat zij onder een veredelingsregeling waren geplaatst. ED & F Man Sugar heeft laten weten dat zij geen verdere inlichtingen kon verschaffen over wat er uiteindelijk met deze zending was gebeurd, omdat zij deze inlichtingen niet van haar medecontractant kon verkrijgen. Het Hauptzollamt heeft bij vier wijzigingsbeschikkingen van 17 april

2000 op basis van artikel 11, lid 3, eerste alinea, juncto artikel 5, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 de terugbetaling gevorderd van de aan ED & F Man Sugar betaalde restituties (hierna: „terugvorderingsbeschikkingen"). ED & F Man Sugar heeft het gevorderde bedrag terugbetaald zonder tegen deze beschikkingen op te komen.

11 Bij vier beschikkingen van 5 juni 2000 (hierna: „sanctiebeschikkingen") heeft het Hauptzollamt ED & F Man Sugar vervolgens op basis van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 telkens een sanctie opgelegd. Het was van mening dat de terugvorderingsbeschikkingen definitief zijn geworden en het derhalve vaststaat dat deze onderneming een hogere restitutie heeft gevraagd dan de geldende.

12 Nadat het Hauptzollamt het door haar tegen de genoemde sanctiebeschikkingen ingediende bezwaar had afgewezen, heeft ED & F Man Sugar beroep ingesteld bij de verwijzende rechter en betoogd dat het Hauptzollamt niet gerechtigd was om haar een sanctie op te leggen, aangezien het geen terugbetaling van de uitvoerrestitutie mocht vorderen. Het Hof heeft in zijn arrest van 14 december 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, Jurispr. blz. I-11569), immers voor recht verklaard dat het bewijs dat het product in het derde land van bestemming in het verbruik is gebracht, volgens artikel 5, lid 1, van verordening nr. 3665/87 alleen vóór betaling van de uitvoerrestitutie mag worden verlangd. In deze omstandigheden heeft de verwijzende rechter geoordeeld dat het bij hem aanhangige geschil een uitlegging van het gemeenschapsrecht noodzakelijk maakt, met name van artikel 11, leden 1 en 3, van verordening nr. 3665/87.

13 Derhalve heeft het Finanzgericht Hamburg besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Zijn de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties in het kader van een beroepsprocedure tegen een op artikel 11, lid 1, eerste alinea, van verordening

nr. 3665/87 gebaseerde sanctiebeschikking gerechtigd, na te gaan of de exporteur een hogere restitutie heeft gevraagd dan de geldende, wanneer de terugvorderingsbeschikking uit hoofde van artikel 11, lid 3, eerste alinea, van deze verordening vóór de vaststelling van de sanctiebeschikking definitief is geworden?

2) Indien neen: mag in een procedure tegen een sanctiebeschikking uit hoofde van artikel 11, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 3665/87 onder de in [de verwijzingsbeslissing] omschreven omstandigheden worden nagegaan of de exporteur een hogere restitutie heeft gevraagd dan de geldende, teneinde rekening te houden met een inmiddels gegeven uitlegging van het gemeenschapsrecht?"

Beantwoording van de eerste vraag

14 Zoals de advocaat-generaal in punt 41 van zijn conclusie heeft opgemerkt, leidt een sanctiebeschikking, anders dan een terugvorderingsbeschikking, die louter beoogt een ten onrechte ontvangen financieel voordeel te ontnemen, tot een aanmerkelijke vermindering van het geldende restitutiebedrag en in voorkomend geval, wanneer deze vermindering tot een negatief bedrag leidt, tot de betaling van een financiële boete.

15 Het Hof heeft dienaangaande herhaaldelijk geoordeeld dat — al dan niet strafrechtelijke — sancties slechts kunnen worden opgelegd indien daarvoor een duidelijke en eenduidige rechtsgrondslag bestaat (arrest van 25 september 1984, Könecke, 117/83, Jurispr. blz. 3291, punt 11; arrest Emsland-Stärke, reeds aangehaald, punt 56, en arrest van 11 juli 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Jurispr. blz. I-6453, punt 52).

16 Artikel 11, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 3665/87 voorziet in de toepassing van een sanctie wanneer wordt vastgesteld dat een exporteur een hogere uitvoerrestitutie heeft gevraagd dan de geldende.

17 Uit deze bepaling vloeit niet voort dat de genoemde noodzakelijke voorwaarde voor de toepassing van de sanctiebeschikking reeds vervuld kan worden geacht wanneer er sprake is van een uit hoofde van artikel 11, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 3665/87 vastgestelde terugvorderingsbeschikking of dat deze kan worden afgeleid uit de loutere omstandigheid dat de marktdeelnemer deze terugvorderingsbeschikking niet heeft betwist.

18 Het wettigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel vereisen dat de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties in het kader van een toetsing van de wettigheid van een uit hoofde van artikel 11, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 3665/87 vastgestelde sanctiebeschikking, kunnen nagaan of de exporteur daadwerkelijk een hogere restitutie dan de geldende in de zin van die bepaling heeft gevraagd, los van het feit dat een vroegere, uit hoofde van artikel 11, lid 3, eerste alinea, van de genoemde verordening vastgestelde terugvorderingsbeschikking definitief is geworden.

19 Gelet op het voorafgaande, dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 11, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 3665/87 aldus dient te worden uitgelegd dat de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties in het kader van een beroepsprocedure tegen een op deze bepaling gebaseerde sanctiebeschikking gerechtigd zijn, na te gaan of de exporteur een hogere restitutie dan de geldende in de zin van de genoemde bepaling heeft gevraagd, in weerwil van het feit dat een terugvorderingsbeschikking uit hoofde van artikel 11, lid 3, eerste alinea, van die verordening vóór de vaststelling van de sanctiebeschikking definitief is geworden.

Beantwoording van de tweede vraag

20 Gelet op het antwoord van het Hof op de eerste vraag, behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

21 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 van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 11, lid 1, eerste alinea, 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, dient aldus te worden uitgelegd dat de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties in het kader van een beroepsprocedure tegen een op deze bepaling gebaseerde sanctiebeschikking gerechtigd zijn, na te gaan of de exporteur een hogere restitutie dan de geldende in de zin van de genoemde bepaling heeft gevraagd, in weerwil van het feit dat een terugvorderingsbeschikking uit hoofde van artikel 11, lid 3, eerste alinea, van die verordening vóór de vaststelling van de sanctiebeschikking definitief is geworden.

ondertekeningen