DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 6 april 2006 *

I mål C-274/04,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av Finanzgericht Hamburg (Tyskland), genom beslut av den 16 juni 2004 som inkom till domstolen den 28 juni 2004, i målet

ED & F Man Sugar Ltd

mot

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden P. Jann samt domarna K. Schiemann, N. Colneric, E. Juhász (referent) och E. Levits,

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: handläggaren K. Sztranc,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 juni 2005,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— ED & F Man Sugar Ltd, genom H.-J. Prieß och M. Niestedt, Rechtsanwälte,

— Hauptzollamt Hamburg-Jonas, genom G. Seber, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom G. Braun, i egenskap av ombud,

och efter att den 29 september 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 11.1 och 11.3 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 ED & F Man Sugar Ltd (nedan kallat ED & F Man Sugar) och Hauptzollamt Hamburg-Jonas (nedan kallad Hauptzollamt) avseende den senares tillämpning av den sanktion som föreskrivs i artikel 11.1 första stycket a i förordning nr 3665/87 på detta bolag efter beslut om återbetalning av det beviljade bidraget fattade med stöd av artikel 11.3 i denna förordning.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3 Första–tredje och femte skälen i förordning nr 2945/94 är avfattade på följande sätt:

"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,

Har en exportör lämnat felaktiga upplysningar, kan detta leda till felaktig bidragsutbetalning om felet inte uppdagas. Om felet upptäcks är det berättigat att pålägga exportören ett sanktionsbelopp i proportion till det belopp som han felaktigt skulle ha tagit emot om felet inte hade upptäckts ...

...

Erfarenheten liksom hittills konstaterade fall av oegentligheter och särskilt bedrägeri på detta område visar att denna åtgärd är nödvändig och lämplig, att den kommer att ha tillräckligt avskräckande verkan och att den kommer att tillämpas lika i alla medlemsstater."

4 I artikel 3.1 och 3.5 i förordning nr 3665/87 föreskrivs följande:

"1. Med *exportdag* avses den dag då tullmyndigheten tar emot den exportdeklaration i vilken det anges att en bidragsansökan kommer att lämnas in.

...

5. De dokument som används vid exporten för att styrka att produkterna berättigar till bidrag måste innehålla all information som är nödvändig för att beräkna bidragsbeloppet, särskilt

a) en beskrivning av produkterna enligt bidragsnomenklaturen,

b) uppgifter om produkternas nettovikt, eller motsvarande uttryckt i den måttenhet som skall användas vid beräkningen av bidraget, samt

c) uppgifter om produkternas sammansättning eller en hänvisning till en sådan, i den utsträckning som behövs för att beräkna bidragets storlek.

Om det dokument som avses i denna punkt är en exportdeklaration måste denna också innehålla dessa uppgifter samt uppgiften 'bidragskod'."

5 I artikel 5.1 första stycket i förordning nr 3665/87 föreskrivs följande:

"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

tredjeland eller, i tillämpliga fall, till ett bestämt tredjeland inom tolv månader från den dag då exportdeklarationen togs emot:

a) Det råder starkt tvivel om produktens faktiska bestämmelse.

b) Produkten kan komma att återinföras till gemenskapen på grund av skillnaden mellan bidraget för den exporterade produkten och de importavgifter som tillämpades för en identisk produkt den dag då exportdeklarationen togs emot."

6 Artikel 11.1 första–fjärde styckena och femte stycket första meningen samt artikel 11.3 i förordning nr 3665/87 har följande lydelse:

"1. 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.

Det begärda bidraget anses vara det belopp som fås vid en beräkning på grundval av de upplysningar som lämnats enligt artikel 3 eller artikel 25.2. Om bidragssatsen varierar beroende på destination, skall den differentierade delen av det begärda bidraget beräknas på grundval av de uppgifter som lämnats enligt artikel 47.

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,

— i fall där bidragsansökan är i överensstämmelse med kommissionens förordning (EG) nr 1222/94 ..., särskilt artikel 3.2 i denna, och har beräknats på grundval av de genomsnittliga kvantiteter som använts under en närmare angiven period,

— i fall där vikten justeras, när viktavvikelsen beror på den vägningsmetod som har tillämpats.

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

Om de behöriga myndigheterna har konstaterat att det begärda beloppet var inkorrekt och att exporten inte har ägt rum och att det därför inte är möjligt att minska bidraget, skall exportören betala ett belopp motsvarande det sanktionsbelopp som avses i a respektive b. ...

...

3. Utan att det påverkar förpliktelsen att betala ett negativt belopp i enlighet med punkt 1 fjärde stycket, skall mottagaren när det felaktigt utbetalas ett bidrag återbetala det felaktigt mottagna beloppet, inklusive eventuella sanktionsbelopp enligt punkt 1 första stycket, till en ränta som beräknas på grundval av den tid som förflyter mellan utbetalning och återbetalning. ...

..."

Den nationella lagstiftningen

7 I 48 § i Verwaltungsverfahrensgesetz (förvaltningsprocesslagen) av den 25 maj 1976 (BGB1. 1976 I, s. 1253) föreskrivs följande:

"Återkallelse av ett rättstridigt förvaltningsbeslut

Ett rättsstridigt förvaltningsbeslut kan, även efter det att det vunnit laga kraft, helt eller delvis med retroaktiv eller framtida verkan återkallas. Ett förvaltningsbeslut som utgör grunden för eller är en bekräftelse på en rättighet eller förmån (gynnande förvaltningsbeslut) får endast återkallas inom de begränsningar som föreskrivs i andra–fjärde styckena.

..."

8 51 § i sagda lag har följande lydelse:

"Återupptagande av förfarandet

Myndigheten skall, på den berörde personens begäran, fatta beslut om upphävande eller ändring av ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut då

1. de rättsliga eller faktiska omständigheter som låg till grund för förvaltningsbeslutet senare ändrats på ett sätt som är till fördel för vederbörande,

2. ny bevisning föreligger som skulle ha inneburit att ett för vederbörande gynnande beslut fattats,

3. grunder för att återuppta förfarandet i enlighet med 580 § i Zivilprozessordnung föreligger.

..."

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

9 I februari 1998 lämnade ED & F Man Sugar till den behöriga tyska tullmyndigheten fyra exportdeklarationer avseende export av totalt 100 ton vitsocker till Polen, för vilket det ansökte om exportbidrag. Genom fyra beslut av den 6 april 1998 beviljade Hauptzollamt ED & F Man Sugar de begärda bidragen.

10 Efter undersökningar som hade genomförts av Zollkriminalamt Köln (tullkriminalen i Köln), där det framkom uppgifter som tydde på att vitsocker som skulle ha exporterats till Polen, Republiken Tjeckien och Schweiz inte hade nått destinationslandet, fastslog Hauptzollamt inom ramen för en härav föranledd prövning av ED & F Man Sugars ankomstbevis att dessa bevis inte visade att varorna hade övergått till fri omsättning i Polen utan att de endast visade att de var föremål för ett förädlingsförfarande. ED & F Man Sugar har förklarat att det inte kunde tillhandahålla ytterligare upplysningar om denna export, eftersom det inte hade kunnat erhålla dessa från sin avtalspartner. Genom fyra beslut om rättelse av den 17 april 2000 begärde Hauptzollamt med stöd av artikel 11.3 första stycket i förordning nr 3665/87 jämförd med artikel 5.1 första stycket a i samma förordning

återbetalning av de bidrag som hade utbetalats till ED & F Man Sugar (nedan kallade besluten om återbetalning), som återbetalade det begärda beloppet utan att överklaga besluten.

11 Därefter förordnade Hauptzollamt, genom fyra beslut av den 5 juni 2000 (nedan kallade sanktionsbesluten), med tillämpning av artikel 11.1 första stycket a i förordning nr 3665/87 om sanktioner mot ED & F Man Sugar. Hauptzollamt fann att det, på grund av att återbetalningsbesluten hade vunnit laga kraft, var utrett att detta företag hade ansökt om ett bidrag som var större än det hade rätt till.

12 Efter det att Hauptzollamt hade avslagit ED & F Man Sugars begäran om omprövning av nämnda sanktionsbeslut, gav det senare in ett överklagande hos den hänskjutande domstolen och gjorde därvid gällande att Hauptzollamt inte hade rätt att besluta om en sanktion mot ED & F Man Sugar, eftersom Hauptzollamt inte var behörig att begära återbetalning av exportbidraget. Enligt bolaget hade domstolen i dom av den 14 december 2000 i mål C-110/99, Emsland-Stärke (REG 2000, s. I-11569) slagit fast att enligt artikel 5.1 i förordning nr 3665/87 får bevis för varans omsättning i destinationslandet endast begäras innan exportbidraget betalas ut. Vid dessa förhållanden fann den nationella domstolen att den därvid anhängiggjorda tvisten fordrade en tolkning av gemenskapsrätten, särskilt av artikel 11.1 och 11.3 i förordning nr 3665/87.

13 Finanzgericht Hamburg beslutade således att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Får de nationella myndigheterna och domstolarna, inom ramen för ett överklagande av en sanktionsåtgärd som beslutats med stöd av artikel 11.1

första stycket i förordning nr 3665/87, pröva huruvida exportören har ansökt om ett bidrag som är större än det som han har rätt till, då återbetalningsbeslutet enligt artikel 11.3 första stycket i förordning nr 3665/87 vunnit laga kraft innan sanktionsåtgärden vidtogs?

2) För det fall den första tolkningsfrågan besvaras nekande ställs följande tolkningsfråga: Får det inom ramen för ett överklagande av en sanktionsåtgärd som vidtagits med stöd av artikel 11.1 första stycket i förordning nr 3665/87 samt under de omständigheter som anges i denna begäran om förhandsavgörande prövas huruvida exportören har ansökt om ett exportbidrag som är större än det som han har rätt till, för att därigenom beakta en mellankommande tolkning av gemenskapsrätten?"

Prövning av den första frågan

14 Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 41 i sitt förslag till avgörande medför ett sanktionsbeslut, till skillnad från ett beslut om återbetalning som endast syftar till att en ekonomisk förmån som felaktigt erhållits skall återgå, antingen en väsentlig minskning av det tillämpliga bidraget eller, för det fall denna minskning leder till ett negativt belopp, betalning av en sanktionsavgift.

15 Domstolen har i detta hänseende vid upprepade tillfällen funnit att en sanktionsåtgärd, även om den inte är av straffrättslig art, endast kan vidtas om den stöder sig på en klar och tydlig rättslig grund (dom av den 25 september 1984 i mål C-117/83, Könecke, REG 1984, s. 3291, punkt 11, domen i det ovannämnda målet Emsland-Stärke, punkt 56, och dom av den 11 juli 2002 i mål C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, REG 2002, s. I-6453, punkt 52).

16 I artikel 11.1 första stycket i förordning nr 3665/87 föreskrivs att en sanktionsåtgärd skall vidtas om det konstateras att en exportör har ansökt om ett exportbidrag som är större än det som vederbörande har rätt till.

17 Det framgår inte av denna bestämmelse att sagda villkor, som är en nödvändig förutsättning för ett sanktionsbeslut, automatiskt är uppfyllt när ett beslut om återbetalning fattats med stöd av artikel 11.3 första stycket i nämnda förordning eller kan utläsas av omständigheten att den ekonomiska aktören inte har bestritt detta beslut om återbetalning.

18 Legalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen fordrar, inom ramen för kontrollen av lagligheten av ett sanktionsbeslut som fattats enligt artikel 11.1 första stycket i förordning nr 3665/87, att nationella myndigheter och domstolar är i stånd att pröva huruvida exportören har ansökt om ett exportstöd som är större än det som vederbörande har rätt till enligt nämnda bestämmelse, oberoende av det förhållandet att ett föregående beslut om återbetalning enligt artikel 11.3 första stycket i nämnda förordning har vunnit laga kraft.

19 Med anledning av ovanstående skall den första frågan besvaras så, att artikel 11.1 första stycket i förordning nr 3665/87 skall tolkas på så sätt att nationella myndigheter och domstolar är behöriga, inom ramen för ett mål om överklagande av ett sanktionsbeslut som grundar sig på denna bestämmelse, att pröva huruvida exportören har ansökt om ett bidrag som är större än det som vederbörande har rätt till, i den mening som avses i sagda bestämmelse, även om ett beslut om återbetalning enligt artikel 11.3 första stycket i nämnda förordning hade vunnit laga kraft innan sanktionsbeslutet antogs.

Prövning av den andra frågan

20 Mot bakgrund av vad som anförts ovan i samband med prövningen av den första frågan saknas det anledning att besvara den andra frågan.

Rättegångskostnader

21 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 (första avdelningen) följande:

Artikel 11.1 första stycket 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, skall tolkas så, att nationella myndigheter och domstolar är behöriga, inom ramen för ett mål om överklagande av ett sanktionsbeslut som grundar sig på denna bestämmelse, att pröva huruvida exportören har ansökt om ett bidrag som är större än det som vederbörande har rätt till, i den mening som avses i sagda bestämmelse, även om ett beslut om återbetalning enligt artikel 11.3 första stycket i nämnda förordning hade vunnit laga kraft innan sanktionsbeslutet antogs.

Underskrifter