

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

24. april 2008 *

I sag C-143/07,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Finanzgericht Hamburg (Tyskland) ved afgørelse af 15. februar 2007, indgået til Domstolen den 13. marts 2007, i sagen:

AOB Reuter & Co.

mod

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne G. Arestis, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (refererende dommer) og J. Malenovský,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: V. Trstenjak
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— AOB Reuter & Co. ved Rechtsanwälte H.-J. Priefß og M. Niestedt

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

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F. Erlbacher og Z. Maršálková,
som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal
pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 11, stk. 1, 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 (EF) nr. 2945/94 af 2. december 1994 (EFT L 310, s. 57, herefter »forordning nr. 3665/87«).

- 2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en tvist mellem AOB Reuter & Co. (herefter »AOB Reuter«) og Hauptzollamt Hamburg-Jonas (distriktstoldkammer Hamburg-Jonas, herefter »Hauptzollamt«) vedrørende anvendelsen af sanktioner som følge af tildeling af en restitution på grundlag af dokumenter, der er forfalsket af en tredjemand.

Retsforskrifter

- 3 Første til tredje og femte betragtning til forordning nr. 2945/94 er affattet således:

»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 fællesskabsbestemmelserne.

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; hvis de urigtige oplysninger meddeles forsætligt, er det også berettiget at anvende en strengere sanktion.

[...]

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 Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 3665/87 bestemmer:

»Uden at dette i øvrigt berører bestemmelserne i artikel 5 og 16, udbetales restitutionen kun, hvis der føres bevis for, at de produkter, for hvilke udførselsangivelsen er blevet antaget, senest 60 dage efter denne antagelse har forladt Fællesskabets toldområde i uforandret stand.«

5 Forordningens artikel 11 bestemmer:

»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 differenterede 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

[...]

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 ansøgte 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 [...]

[...]

Sanktionerne finder anvendelse, uden at dette berører andre sanktioner, der er fastsat på nationalt plan.

[...]

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 [...]«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 6 I perioden fra den 18. oktober til den 12. december 1995 angav AOB Reuter til Hauptzollamt Landshut i alt 24 tilfælde af udførsel af hvidt sukker til Malta og anmodede om betaling af de dertil svarende eksportrestitutioner. AOB Reuter fik, efter fremlæggelse af udgangsattestationer for varerne, tildelt restitutionerne på i alt 230 102,37 EUR.
- 7 AOB Reuter udførte ikke selv varerne. Udførslen blev foretaget via selskabets italienske handelspartnere, som samarbejdede med formidlere. AOB Reuter sikrede opfyldelsen af hovedforpligtelsen i henhold til kontrakten, dvs. udførslen af sukkeret fra Fællesskabets toldområde, ved en bankgaranti. Selskabet frigav bankgarantierne den 27. juni 1996, efter i form af stemplede tolldokumenter, som Hauptzollamt godkendte, at have fået bevis for, at udførslen var blevet gennemført forskriftsmæssigt.

- 8 Den 5. november 1996 fastslog Zollkriminalamt Köln (kriminalpolitiet ved toldmyndigheden i Köln), at den udgangsattestation, som tolldokumenterne var forsynet med, var forfalsket. Følgelig krævede Hauptzollamt ved ændringsafgørelse af 7. juli 1997 den til AOB Reuter udbetalte eksportrestitution tilbagebetalt. Selskabet tilbagebetalte beløbet.
- 9 Den 19. januar 1998 udstedte Hauptzollamt 24 afgørelser om sanktion af AOB Reuter, der den 5. februar 1998 indgav en klage over disse afgørelser. Da klagen blev forkastet indgav AOB Reuter den 10. april 2003 et søgsmål for Finanzgericht Hamburg med påstand om annullation af disse sanktionsafgørelser.
- 10 Finanzgericht Hamburg er af den overbevisning, at AOB Reuter ikke har afgivet nogen urigtige oplysninger i udførselsangivelsen, da selskabet blot har udstedt en hensigts-erklæring om udførsel til Malta af de af restitutionen omfattede varer. Udførslen blev ikke gennemført som følge af den svigagtige adfærd, som AOB Reuters medkontra-hent udviste. AOB Reuter kan således ifølge den forelæggende ret kun omfattes af sanktionen i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 3665/87, hvis tilsidesættelsen af betin-gelsen om varens udførsel fra Fællesskabets toldområde er tilstrækkelig berettigelse for anvendelsen af denne sanktion.
- 11 Da Finanzgericht Hamburg finder, at anvendelsen af denne sanktion afhænger af fortolkningen af denne bestemmelse, har den besluttet at udsætte sagen og at fore-lægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er det udelukkende eksportørens urigtige oplysninger i udførselsangivelsen, som sanktioneres i henhold til artikel 11, stk. 1, i forordning [...] nr. 3665/87, eller er det alene tilsidesættelsen af de materielle betingelser for at opnå restitution, som er genstand for sanktionen?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 12 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 3665/87 skal fortolkes således, at den sanktion, der er fastsat heri, finder anvendelse på en eksportør, der har ansøgt om eksportrestitutioner for en vare, når denne vare som følge af svigagtig adfærd fra eksportørens medkontrahent ikke er blevet udført.
- 13 Det bemærkes indledningsvis, at ordningen om eksportrestitution er kendetegnet ved dels, at fællesskabsstøtten kun ydes på betingelse af, at eksportøren ansøger herom, og dels ved at ordningen er finansieret af fællesskabsbudgettet (dom af 1.12.2005, sag C-309/04, Fleisch-Winter, Sml. I, s. 10349, præmis 31).
- 14 Vedrørende eksportøren har Domstolen på baggrund af forordning nr. 3665/87 og dennes sanktionsordning allerede fastslået, at tildelingen af støtte i forbindelse med en fællesskabsstøtteordning nødvendigvis er betinget af, at den berettigedes ærlighed og troværdighed ikke kan betvivles (jf. i denne retning dom af 11.7.2002, sag C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, Sml. I, s. 6453, præmis 41, og Fleisch-Winter-dommen, præmis 31).
- 15 Hvad angår fællesskabsbudgettet fremgår det af første betragtning til forordning nr. 2945/94, at »[...] erfaringerne viser, at der er behov for at forstærke indsatsen for at bekæmpe uregelmæssigheder og især svig over for EF's budget, [og at] det [...] derfor [er] nødvendigt at fastsætte [...] sanktioner, der kan tilskynde eksportørerne til at overholde fællesskabsbestemmelserne«.

- 16 Arten af den sanktion, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 3665/87 følger klart af såvel bestemmelsens ordlyd som af Domstolens praksis vedrørende denne bestemmelse.
- 17 I henhold til anden betragtning til forordning nr. 2945/94 bør »sanktioner pålægges uden hensyntagen til den subjektive skyld«. Det er reelt kun sanktionsniveauet, der øges, hvis der foreligger forsæt i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra b), i forordning nr. 3665/87, men den sanktion, der er fastsat i første afsnit, litra a), finder også anvendelse, selv om der ikke foreligger forsæt fra eksportøren. I dette sidstnævnte tilfælde er det kun i de i artikel 11, stk. 1, tredje afsnit, udtømmende opregnede tilfælde, at den i første afsnit fastsatte sanktion ikke finder anvendelse.
- 18 I dommen i sagen Käserei Champignon Hofmeister fastslog Domstolen i præmis 41, at sanktionen udgør et særligt administrativt middel, der er en integrerende del af støtteordningen og skal sikre en fornuftig forvaltning af de offentlige fællesskabsmidler, og i præmis 44, at sanktionen ikke kan anses for at have karakter af straf.
- 19 Det følger af de to ovenstående præmisser, at det ansvar, der ligger til grund for den i artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra a), i forordning nr. 3665/87 fastsatte sanktion, er af overvejende objektiv karakter.
- 20 For at fastlægge betingelserne for anvendelsen af denne sanktion skal der foretages en gennemgang af alle bestemmelserne i artikel 11.

- 21 Artikel 11, stk. 1, første afsnit, fastsætter, at en sanktion pålægges en eksportør, der med henblik på at opnå en eksportrestitution har ansøgt om en restitution, der er større end den, vedkommende har ret til.
- 22 Domstolen har på grundlag af Kommissionens forordning (EF) nr. 800/1999 af 15. april 1999 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutionsordninger for landbrugsprodukter (EFT L 102, s. 11, og berigtigelse EFT 1999 L 180, s. 53), der har erstattet og ophævet forordning nr. 3665/87, men uden ændring af indholdet heraf i den forbindelse, fastslået, at formuleringen, hvorefter »en eksportør med henblik på at opnå en eksportrestitution har ansøgt om en restitution, der er større end den, vedkommende har ret til« skal fortolkes således, at eksportøren betragtes som havende ansøgt om en restitution, der er højere end den, vedkommende har ret til, ikke alene når der er fremkommet en uretmæssig beløbsforskel på grund af de oplysninger, som eksportøren har givet, men også når han ikke har ret til restitution, dvs. at restitutionsbeløbet er lig nul (jf. i denne retning dom af 27.4.2006, sag C-27/05, Elfering Export, Sml. I, s. 3681, præmis 27).
- 23 Det følger af denne retspraksis, at det ved afgørelsen af, om en eksportør har ansøgt om en restitution, der er højere end den restitution, der finder anvendelse på den vare, der rent faktisk er udført, ikke er tilstrækkeligt at tage hensyn til de faktiske omstændigheder, som de kompetente myndigheder havde kendskab til på tidspunktet for behandlingen af restitutionsansøgningen, men at der tillige skal tages hensyn til de faktiske omstændigheder, der forelå efter denne ansøgning, navnlig dem, der blev opdaget under disse myndigheders kontrol.
- 24 Hvis dette i øvrigt ikke var tilfældet, ville begrundelsen for og effektiviteten af de kompetente myndigheders kontrol kunne drages i tvivl.
- 25 Når det viser sig, at udførslen af en vare, for hvilken der er tildelt restitution, ikke har fundet sted, er det klart, at eksportøren har ansøgt om en restitution, der er højere end den restitution, der finder anvendelse, idet der ikke udbetales restitution, såfremt der ikke har foreligget en egentlig udførsel.

- 26 I et sådant tilfælde har den sanktion, der finder anvendelse, alene hjemmel i artikel 11, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 3665/87.
- 27 Andre udtrykkelige bestemmelser i denne artikel kræver imidlertid tillige, at eksportøren pålægges en sanktion på grundlag af konstateringer, der foreligger efter godkendelsen af udførselsangivelsen.
- 28 Således bestemmer artikel 11, stk. 1, femte afsnit, i forordning nr. 3665/87, at hvis myndighederne har konstateret, 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. Bestemmelsens stk. 3 bestemmer, at modtageren, når der uretmæssigt udbetales en restitution, skal tilbagebetale de uretmæssigt modtagne beløb, inklusive eventuelle sanktionsbeløb i henhold til artikel 11, stk. 1, første afsnit.
- 29 Det følger af de sagsakter, den forelæggende ret har forelagt Domstolen, at den udførsel, der gav anledning til, at AOB Reuter fik tildelt en restitution, ikke fandt sted, hvorfor betalingen af restitutionen var uretmæssig, og at selskabet i øvrigt ikke har bestridt, at det uretmæssigt har modtaget en sådan restitution.
- 30 Under sådanne omstændigheder finder sanktionen i artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra a), i forordning nr. 3665/87 anvendelse, medmindre en af de undtagelsesbetingelser, der udtømmende er opregnet i artikel 11, stk. 1, tredje afsnit, er opfyldt.

- 31 Følgelig kan der ikke gives medhold i den opfattelse, hvorefter det kun er urigtige oplysninger, der er indgivet af eksportøren i udførselsangivelsen, som begrundet anvendelsen af denne sanktion.
- 32 Hvad angår undtagelsesbetingelserne i artikel 11, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 3665/87 fremgår det ikke af sagsakterne, at en af disse betingelser er opfyldt i hovedsagen.
- 33 Den forelæggende ret er ikke desto mindre i tvivl om, hvorvidt en sanktion finder anvendelse i en situation som den i hovedsagen omhandlede, henset til principperne om legalitet, retssikkerhed og proportionalitet. AOB Reuter, der har gjort disse principper gældende, er af den opfattelse, at selskabet i det foreliggende tilfælde med fornøden omhu, i form af bankgarantien, har sikret sig mod eventuelle svigagtige medkontrahenter.
- 34 Hvad for det første angår principperne om legalitet og retssikkerhed skal det fastslås, at artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 3665/87 udgør en klar og tilstrækkelig hjemmel for anvendelsen af sanktionen.
- 35 Hvad for det andet angår proportionalitetsprincippet bemærkes, at lovgiver i femte betragtning til forordning nr. 2945/94 henviser til erfaringerne, og især de hidtil konstaterede tilfælde af uregelmæssigheder og svig på området for eksportrestitutioner. Domstolen har allerede fastslået, at sanktionen i artikel 11, stk. 1, første afsnit, litra a), i forordning nr. 3665/87 er forholdsmæssig, da den har fastslået, at sanktionen ikke er i strid med proportionalitetsprincippet, idet den ikke kan anses for at være uegnet til at nå det med fællesskabsbestemmelserne tilsigtede mål, nemlig bekæmpelse af uregelmæssigheder og svig, eller for at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål (dommen i sagen *Käserei Champignon Hofmeister*, præmis 68, og dom af 14.4.2005, sag C-385/03, *Käserei Champignon Hofmeister*, Sml. I, s. 2997, præmis 31).

36 For det tredje bemærkes hvad angår den af AOB Reuter påberåbte berettigelse dels, at der ikke kan tilføjes et yderligere undtagelsestilfælde, der bl.a. består i, at eksportøren ikke har handlet uagtsomt, til den udtømmende liste i artikel 11, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 3665/87, dels at Domstolen allerede har fastslået, at en medkontra-hents uagtsomhed eller fejltagelse henhører under sædvanlig handelsrisiko og ikke kan anses for uforudseelig i handelsforhold. Eksportøren har et frit valg med hensyn til sine medkontrahter, og det påhviler eksportøren at træffe passende modfor-holdsregler enten ved at indføre bestemmelser herom i de pågældende kontrakter eller ved at tegne en særlig forsikring (jf. i denne retning dommen af 11.7.2002 i sagen Käserei Champignon Hofmeister, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).

37 På baggrund af ovenstående skal spørgsmålet besvares med, at artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 3665/87 skal fortolkes således, at den deri fastsatte sanktion finder anvendelse på en eksportør, der har ansøgt om eksportrestitution for en vare, når denne vare som følge af medkontrahtens svigagtige adfærd ikke er blevet udført.

Sagens omkostninger

38 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale 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 (Fjerde Afdeling) for ret:

Artikel 11, stk. 1, 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 den deri fastsatte sanktion finder anvendelse på en eksportør, der har ansøgt om eksportrestitution for en vare, når denne vare som følge af medkontrahentens svigagtige adfærd ikke er blevet udført.

Underskrifter