

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

24 april 2008^{*}

In zaak C-143/07,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Finanzgericht Hamburg (Duitsland) bij beslissing van 15 februari 2007, ingekomen bij het Hof op 13 maart 2007, in de procedure

AOB Reuter & Co.

tegen

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, kamerpresident, G. Arestis, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (rapporteur) en J. Malenovský, rechters,

^{*} Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: V. Trstenjak,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- AOB Reuter & Co., vertegenwoordigd door H.-J. Prieß en M. Niestedt, Rechtsanwältin,
- Hauptzollamt Hamburg-Jonas, vertegenwoordigd door G. Seber als gemachtigde,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Erlbacher en Z. Maršálková als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- ¹ Het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op de uitlegging van artikel 11, lid 1, 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 AOB Reuter & Co. (hierna: „AOB Reuter”) en het Hauptzollamt Hamburg-Jonas (hoofdkantoor van de douane te Hamburg-Jonas; hierna: „Hauptzollamt”) over de toepassing van sancties naar aanleiding van de betaling van een restitutie die was toegekend op basis van door een derde vervalste documenten.

Toepasselijke bepalingen

- 3 De eerste tot en met de derde en de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 3665/87 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; dat het eveneens verantwoord is om, indien de onjuiste gegevens opzettelijk zijn verstrekt, [...] een zwaardere sanctie op te leggen;

[...]

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 4, lid 1, van verordening nr. 3665/87 bepaalt:

„Onverminderd het bepaalde in de artikelen 5 en 16, mag de restitutie slechts worden uitbetaald als het bewijs is geleverd dat de producten waarvoor de uitvoeraangifte is aanvaard, uiterlijk zestig dagen na die aanvaarding in ongewijzigde staat het douanegebied van de Gemeenschap hebben verlaten.”

5 Artikel 11 van deze verordening bepaalt:

„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 uitkomst van de sub a of 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. [...]

[...]

De sancties gelden onverminderd de eventueel door de lidstaat opgelegde aanvullende sancties.

[...]

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. [...]"

Het hoofdeding en de prejudiciële vraag

- 6 Tussen 18 oktober en 12 december 1995 heeft AOB Reuter bij het Hauptzollamt Landshut in totaal 24 aangiften ten uitvoer van witte suiker naar Malta gedaan, met het verzoek om toekenning van de overeenkomstige uitvoerrestituties. Deze uitvoerrestituties, in totaal 230 102,37 EUR, zijn haar toegekend na overlegging van de uitgangsbevestiging van de goederen.
- 7 AOB Reuter heeft de goederen niet zelf uitgevoerd, maar heeft dit overgelaten aan haar Italiaanse handelspartners, die op hun beurt weer een beroep deden op tussenhandelaren. Verzoekster heeft voor de nakoming van de contractuele hoofdverbintenis, te weten de uitvoer van de suiker uit het douanegebied van de Gemeenschap, telkens een bankgarantie geëist. Zij heeft deze zekerheden op 27 juni 1996 vrijgegeven, na ontvangst van het bewijs — in de vorm van gestempelde douanedocumenten — van de regelmatige uitvoer en na aanvaarding van deze documenten door het Hauptzollamt.

- 8 Op 5 november 1996 heeft het Zollkriminalamt Köln (douanerecherche Keulen) vastgesteld, dat de uitgangsbevestiging op de douanedocumenten was vervalst. Het Hauptzollamt heeft daarop bij wijzigingsbeschikkingen van 7 juli 1997 terugbetaling van de aan AOB Reuter toegekende uitvoerrestituties gevorderd, waarna deze onderneming het restitutiebedrag heeft terugbetaald.
- 9 Op 19 januari 1998 heeft het Hauptzollamt 24 sanctiebeschikkingen ten laste van AOB Reuter gegeven, die daartegen op 5 februari 1998 een bezwaarschrift heeft ingediend. Nadat dit bezwaar was afgewezen, heeft AOB Reuter op 10 april 2003 beroep bij het Finanzgericht Hamburg ingesteld, strekkend tot nietigverklaring van deze sanctiebeschikkingen.
- 10 Deze rechterlijke instantie is van oordeel dat AOB Reuter geen onjuiste gegevens in haar aangifte ten uitvoer heeft verstrekt, aangezien zij enkel haar voornemen had geuit om de goederen waarvoor restitutie was verleend, naar Malta uit te voeren. De uitvoer was namelijk gestrand als gevolg van de frauduleuze handelwijze van de contractpartner van AOB Reuter. Volgens de verwijzende rechter kan haar de sanctie van artikel 11, lid 1, van verordening nr. 3665/87 derhalve enkel worden opgelegd wanneer niet-naleving van de voorwaarde dat de goederen het douanegebied van de Gemeenschap hebben verlaten, volstaat om oplegging van deze sanctie te rechtvaardigen.
- 11 Van oordeel dat de toepassing van een dergelijke sanctie afhangt van de uitlegging van voornoemd artikel 11, lid 1, heeft het Finanzgericht Hamburg besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Stelt artikel 11, lid 1, van verordening [...] nr. 3665/87 uitsluitend sancties op het verstrekken van onjuiste gegevens door de exporteur in de aangifte ten uitvoer, of is enkel het niet voldoen aan de materiële voorwaarden van het recht op restitutie het voorwerp van de sanctie?”

De prejudiciële vraag

- ¹² De vraag van de verwijzende rechter komt er in wezen op neer, of artikel 11, lid 1, van verordening nr. 3665/87 aldus moet worden uitgelegd, dat de daarin bepaalde sanctie kan worden opgelegd aan een exporteur die een uitvoerrestitutie voor bepaalde goederen heeft aangevraagd, wanneer deze goederen als gevolg van de frauduleuze handelwijze van zijn contractpartner niet zijn uitgevoerd.
- ¹³ Om te beginnen moet eraan worden herinnerd, dat het stelsel van uitvoerrestituties wordt gekenmerkt door het feit dat de communautaire steun enkel wordt toegerekend indien de exporteur hiervoor een aanvraag indient, en dat het door de gemeenschapsbegroting wordt gefinancierd (arrest van 1 december 2005, *Fleisch-Winter*, C-309/04, Jurispr. blz. I-10349, punt 31).
- ¹⁴ Ten aanzien van deze exporteur heeft het Hof met betrekking tot verordening nr. 3665/87 en de daarin vervatte sanctieregeling reeds geoordeeld, dat bij een communautaire steunregeling aan de toekenning van de steun noodzakelijkerwijs de voorwaarde wordt verbonden dat de begunstigde alle waarborgen van eerlijkheid en betrouwbaarheid biedt (zie in die zin arrest van 11 juli 2002, *Käserei Champignon Hofmeister*, C-210/00, Jurispr. blz. I-6453, punt 41, en arrest *Fleisch-Winter*, reeds aangehaald, punt 31).
- ¹⁵ Wat de gemeenschapsbegroting aangaat, vermeldt de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 3665/87 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 [en] dat daartoe voorschriften inzake [...] sancties moeten worden vastgesteld om de exporteurs ertoe aan te zetten de communautaire regelgeving beter in acht te nemen”.

- 16 De aard van de in artikel 11, lid 1, van verordening nr. 3665/87 voorziene sanctie blijkt duidelijk uit zowel de bewoordingen van deze bepaling als de arresten van het Hof ter zake.
- 17 Volgens de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 3665/87 moeten „sancties [...] worden toegepast zonder daarbij een subjectief schuldelement in aanmerking te nemen”. In feite neemt in geval van opzet enkel de hoogte van de sanctie toe, overeenkomstig artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub b, van verordening nr. 3665/87, maar is de sub a van deze alinea bedoelde sanctie ook van toepassing wanneer de exporteur niet verwijtbaar heeft gehandeld. In dit laatste geval blijft toepassing van de sanctie van artikel 11, lid 1, eerste alinea, uitsluitend achterwege in de gevallen die limitatief staan opgesomd in de derde alinea van deze bepaling.
- 18 In het reeds aangehaalde arrest *Käserei Champignon Hofmeister* heeft het Hof geconstateerd dat de sanctie een specifiek administratief instrument is, dat een bestanddeel van de steunregeling vormt en een goed financieel beheer van de openbare middelen van de Gemeenschap moet verzekeren (punt 41), en dat de sanctie niet strafrechtelijk van aard is (punt 44).
- 19 Uit de twee voorgaande punten volgt dat de aansprakelijkheid waarop de sanctie van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 is gegrond, in wezen van objectieve aard is.
- 20 Teneinde vast te stellen onder welke voorwaarden deze sanctie van toepassing is, moeten de afzonderlijke bepalingen van voornoemd artikel 11 worden onderzocht.

- 21 Dit artikel voorziet in lid 1, eerste alinea, ervan in de oplegging van een sanctie aan een exporteur die een hogere uitvoerrestitutie heeft gevraagd dan de geldende restitutie voor het daadwerkelijk uitgevoerde product.
- 22 Het Hof heeft met betrekking tot verordening (EG) nr. 800/1999 van de Commissie van 15 april 1999 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 102, blz. 11, en rectificatie PB 1999, L 180, blz. 53), waarbij verordening nr. 3665/87 is vervangen en ingetrokken doch zonder dat de inhoud ervan op dit punt is gewijzigd, vastgesteld dat de formulering dat „een exporteur [...] een hogere uitvoerrestitutie heeft gevraagd dan de geldende” in die zin moet worden uitgelegd dat deze exporteur wordt geacht een hogere restitutie te hebben aangevraagd dan de geldende, niet alleen in het geval dat een ongerechtvaardigd verschil is ontstaan doordat rekening is gehouden met de door hem overgelegde gegevens, maar ook in het geval dat hij geen recht op restitutie blijkt te hebben, dat wil zeggen wanneer het restitutiebedrag gelijk is aan nul (zie in die zin arrest van 27 april 2006, *Elfering Export*, C-27/05, Jurispr. blz. I-3681, punt 27).
- 23 Uit deze rechtspraak vloeit voort dat voor de vaststelling of een exporteur een hogere uitvoerrestitutie heeft gevraagd dan de geldende restitutie voor het daadwerkelijk uitgevoerde product, niet alleen rekening moet worden gehouden met de feiten zoals deze ten tijde van de behandeling van de restitutie-aanvraag bij de bevoegde autoriteiten bekend waren, maar ook met de feiten die zich na de indiening van deze aanvraag hebben voorgedaan, met name de feiten die naar aanleiding van controles door deze autoriteiten aan het licht zijn getreden.
- 24 Ware dit overigens niet zo, zouden het bestaansrecht en de doeltreffendheid van de controles van de bevoegde autoriteiten in het geding kunnen komen.
- 25 Wanneer de uitvoer van het product waarvoor een restitutie is toegekend, blijkt niet te hebben plaatsgevonden, is het overduidelijk dat de exporteur een hogere uitvoerrestitutie heeft gevraagd dan waarop hij recht heeft, omdat in het geheel geen restitutie is verschuldigd wanneer werkelijke uitvoer achterwege blijft.

- 26 In een dergelijk geval kan de sanctie dus reeds op grond van artikel 11, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 3665/87 worden opgelegd.
- 27 Er zijn echter andere expliciete bepalingen in dit artikel die eveneens oplegging van een sanctie aan de exporteur voorschrijven wegens vaststellingen gedaan na aanvaarding van de aangifte ten uitvoer.
- 28 Zo bepaalt artikel 11, lid 1, vijfde alinea, van verordening nr. 3665/87 dat, wanneer de bevoegde autoriteiten hebben geconstateerd dat de uitvoer niet is geschied en een vermindering van de restitutie niet mogelijk is, de exporteur een bedrag betaalt dat gelijk is aan het in lid 1, eerste alinea, sub a, of sub b, bedoelde sanctiebedrag. Het derde lid van dit artikel bepaalt dat, indien een restitutie ten onrechte is betaald, de begunstigde verplicht is om de ten onrechte ontvangen bedragen terug te betalen, daaronder begrepen de overeenkomstig artikel 11, lid 1, eerste alinea, geldende sanctiebedragen.
- 29 Blijkens het door de verwijzende rechter aan het Hof overgelegde dossier heeft de uitvoer ter zake waarvan AOB Reuter een restitutie heeft ontvangen, niet plaatsgevonden, zodat deze restitutie onverschuldigd is betaald. Overigens wordt dit laatste ook niet door deze onderneming betwist.
- 30 In deze omstandigheden moet de sanctie van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 worden opgelegd, behoudens indien een van de limitatieve voorwaarden van de derde alinea van dit lid is vervuld.

- 31 Derhalve kan niet worden gesteld dat enkel het verstrekken van onjuiste gegevens door de exporteur in zijn uitvoeraangifte de oplegging van voornoemde sanctie rechtvaardigt.
- 32 Wat de uitsluitingsgronden van artikel 11, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 3665/87 aangaat, blijkt uit het dossier van het hoofdgeding niet dat aan een ervan is voldaan.
- 33 Niettemin vraagt de verwijzende rechter zich af, of in situaties als die van het hoofdgeding een sanctie mag worden opgelegd, gelet op het legaliteitsbeginsel en de beginselen van rechtszekerheid en evenredigheid. AOB Reuter, die zich op dezelfde beginselen beroept, is van mening dat zij in casu, door een bankgarantie te eisen, voldoende voorzorgsmaatregelen heeft getroffen tegen het eventueel in gebreke blijven van haar contractpartners.
- 34 Wat om te beginnen het legaliteits- en het rechtszekerheidsbeginsel betreft, moet worden geconstateerd dat artikel 11, lid 1, van verordening nr. 3665/87 een duidelijke en toereikende rechtsgrondslag voor oplegging van de sanctie biedt.
- 35 In de tweede plaats moet met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel worden opgemerkt, dat de wetgever in de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 2945/94 spreekt van de ervaring die is opgedaan en vooral van de onregelmatigheden en de fraudes die zijn vastgesteld op het gebied van uitvoerrestituties. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de sanctie van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 evenredig is. Het heeft in dat verband overwogen, dat de sanctie geen schending inhoudt van het evenredigheidsbeginsel, daar zij niet als ongeschikt kan worden aangemerkt voor het bereiken van het door de gemeenschapsregeling beoogde doel, te weten de strijd tegen onregelmatigheden en fraude, en evenmin verder gaat dan ter bereiking van dit doel noodzakelijk is (arrest Käserei Champignon Hofmeister, reeds aangehaald, punt 68, en arrest van 14 april 2005, Käserei Champignon Hofmeister, C-385/03, Jurispr. blz. I-2997, punt 31).

36 Wat in de derde plaats de door AOB Reuter aangevoerde rechtvaardigingsgrond aangaat, volstaat de opmerking dat de uitputtende opsomming in artikel 11, lid 1, derde alinea, van verordening nr. 3665/87 niet kan worden uitgebreid met een nieuwe, met name aan het ontbreken van verwijtbaar gedrag van de exporteur, ontleende uitsluitingsgrond. Voorts heeft het Hof reeds geoordeeld dat de fout of vergissing van een medecontractant tot de normale handelsrisico's behoort en in het kader van handelstransacties dus niet als een onvoorzienbare omstandigheid is aan te merken. De exporteur is vrij bij de keuze van zijn medecontractanten en dient de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen, hetzij door daartoe strekkende clausules op te nemen in de met hen te sluiten overeenkomsten, hetzij door een bijzondere verzekering aan te gaan (zie in die zin arrest van 11 juli 2002, *Käserei Champignon Hofmeister*, reeds aangehaald, punt 80, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Gelet op het voorgaande moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 11, lid 1, van verordening nr. 3665/87 aldus moet worden uitgelegd dat de daarin bepaalde sanctie kan worden opgelegd aan een exporteur die een uitvoerresstitutie voor bepaalde goederen heeft aangevraagd, wanneer deze goederen als gevolg van de frauduleuze handelwijze van zijn contractpartner niet zijn uitgevoerd.

Kosten

38 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 (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 11, lid 1, 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, moet aldus worden uitgelegd dat de daarin bepaalde sanctie kan worden opgelegd aan een exporteur die een uitvoerrestitutie voor bepaalde goederen heeft aangevraagd, wanneer deze goederen als gevolg van de frauduleuze handelwijze van zijn contractpartner niet zijn uitgevoerd.

ondertekeningen