

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

11 juli 2002 *

In zaak C-210/00,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Bundesfinanzhof (Duitsland), in het aldaar aanhangige geding tussen

Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG

en

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, 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),

* Procestaal: Duits.

zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2945/94 van de Commissie van 2 december 1994 (PB L 310, blz. 57), en over de uitlegging van het begrip „overmacht” in artikel 11, lid 1, derde alinea, eerste streepje, van deze verordening,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: D. A. O. Edward, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, A. La Pergola en C. W. A. Timmermans (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,

griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG, vertegenwoordigd door J. Gündisch, Rechtsanwalt,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Niejahr als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG, vertegenwoordigd door J. Gündisch en U. Schrömbges, Rechtsanwältin, en de Commissie, vertegenwoordigd door G. Braun als gemachtigde, ter terechtzitting van 27 september 2001,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 november 2001,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikking van 4 april 2000, ingekomen bij het Hof op 26 mei daaraanvolgend, heeft het Bundesfinanzhof krachtens artikel 234 EG twee prejudiciële vragen gesteld over de geldigheid van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, 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 nr. 2945/94 van de Commissie van 2 december 1994 (PB L 310, blz. 57; hierna: „verordening nr. 3665/87”), en over de uitlegging van het begrip „overmacht” in artikel 11, lid 1, derde alinea, eerste streepje, van deze verordening.
- 2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG (hierna: „KCH”) en het Hauptzollamt Hamburg-Jonas (hierna: „Hauptzollamt”) over de toepassing op KCH van de sanctie van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 omdat zij een uitvoerrestitutie had gevraagd voor een product waarvoor een dergelijke restitutie niet mag worden verleend.

Het rechtskader

3 Verordening nr. 2945/94 heeft met name artikel 11 van verordening nr. 3665/87 gewijzigd. De eerste, de tweede en de vijfde overweging van die verordening 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 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 In artikel 11, lid 1, eerste, derde en achtste alinea, van verordening nr. 3665/87 wordt bepaald:

„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.

[...]

De onder 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 [...],

- 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 van de Commissie 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.

[...]

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

- 5 Op 18 december 1995 heeft de Raad verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312, blz. 1) vastgesteld. In deze verordening wordt een onderscheid gemaakt tussen opzettelijk of uit nalatigheid begane onregelmatigheden en andere onregelmatigheden.
- 6 Artikel 4 van verordening nr. 2988/95 bepaalt dat iedere onregelmatigheid leidt tot ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel.
- 7 Volgens artikel 5, lid 1, van deze verordening daarentegen kan een opzettelijk of uit nalatigheid begane onregelmatigheid tot administratieve sancties leiden, zoals de betaling van een administratieve boete, de betaling van een bedrag dat groter is dan de wederrechtelijk ontvangen bedragen, de tijdelijke intrekking van een voor deelneming aan een communautaire steunregeling nodige goedkeuring, of nog het verlies van een zekerheid of borgsom die is gesteld ter waarborging van de naleving van de voorwaarden waarin een regeling voorziet.
- 8 Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 2988/95 luidt als volgt:

„Onverminderd de op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening bestaande sectorielle regelingen, kunnen andere onregelmatigheden slechts tot de in lid 1 bedoelde sancties, die niet met een strafsancie kunnen worden

gelijkgesteld, aanleiding geven, voorzover deze sancties onvermijdelijk zijn om de juiste toepassing van de regelgeving te waarborgen.”

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

- 9 KCH heeft in 1996 door een derde onderneming geproduceerde smeltkaas uitgevoerd op basis van een uitvoeraangifte onder code 0406 3039 9500 van de nomenclatuur voor restituties, en heeft op haar verzoek van het Hauptzollamt een voorschot van ongeveer 30 000 DEM op de uitvoerrestitutie ontvangen.
- 10 Uit het onderzoek van een bij de uitvoer van een goederenzending genomen monster is gebleken dat het product plantaardige vetten bevatte en als voedingspreparaat onder code 2106 9098 0000 van de nomenclatuur voor restituties moest worden ingedeeld.
- 11 Aangezien het een product betreft dat niet is opgenomen in bijlage II bij het EG-Verdrag (thans, na wijziging, bijlage I EG) en dat niet in aanmerking komt voor de toekenning van een uitvoerrestitutie, eiste het Hauptzollamt van KCH betaling van een boete krachtens artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87.
- 12 Nadat haar vordering tot nietigverklaring van die sanctie door het Finanzgericht Hamburg (Duitsland) was afgewezen, heeft KCH „Revision” ingesteld bij het Bundesfinanzhof.

- 13 KCH betoogde voor het Bundesfinanzhof dat artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 niet geldig is omdat deze bepaling het beginsel van de rechtsstaat en het discriminatieverbod schendt.
- 14 Het Bundesfinanzhof heeft in de eerste plaats vastgesteld dat aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 was voldaan, zodat het Hauptzollamt de aldaar bepaalde sanctie moest opleggen voorzover KCH zich niet bevond in één van de in de derde alinea van deze bepaling genoemde gevallen waarin de sanctie niet wordt toegepast.
- 15 In de tweede plaats heeft het Bundesfinanzhof geoordeeld dat het feit dat de samenstelling van een door een derde vervaardigd product niet overeenstemt met wat contractueel is overeengekomen (of dat de samenstelling gewoon niet voldoet aan de door de exporteur stilzwijgend als vanzelfsprekend beschouwde eisen), geen overmacht in de zin van artikel 11, lid 1, derde alinea, eerste streepje, van verordening nr. 3665/87 oplevert. Volgens het Bundesfinanzhof heeft het Hof in zijn rechtspraak over overmacht immers met name geoordeeld dat de niet-nakoming van de contractuele verplichtingen door een handelspartner van de exporteur niet als een voor die exporteur abnormale en onvoorzienbare gebeurtenis kan worden beschouwd, en dat die exporteur de nodige voorzorgsmaatregelen moet treffen, door in de betrokken overeenkomst clausules ter zake op te nemen of door een bijzondere verzekering aan te gaan (arresten van 27 oktober 1987, Theodorakis, 109/86, Jurispr. blz. 4319, en 9 augustus 1994, Boterlux, C-347/93, Jurispr. blz. I-3933). Het Hof heeft zelfs in een geval van bedrog door de medecontractant van de exporteur geen overmacht aanvaard (arrest van 8 maart 1988, McNicholl, 296/86, Jurispr. blz. 1491, en arrest Boterlux, reeds aangehaald).
- 16 Het Bundesfinanzhof was tevens van oordeel dat het in casu ook niet ging om een door de bevoegde autoriteit erkende klaarblijkelijke vergissing inzake de gevraagde restitutie in de zin van artikel 11, lid 1, derde alinea, derde streepje, van verordening nr. 3665/87. Het Hauptzollamt heeft de werkelijke samen-

stelling van de uitgevoerde goederen immers slechts kunnen bepalen door middel van grondige scheikundige analyses en verzoekster in het hoofdgeding kende de samenstelling in het begin naar eigen zeggen niet.

- 17 Het Bundesfinanzhof heeft ten slotte onderzocht of artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 in strijd is met de fundamentele rechten, en heeft geoordeeld dat dit zijns inziens niet het geval was omdat deze bepaling niet voorziet in een straf en evenmin het evenredigheidsbeginsel of het discriminatieverbod schendt.
- 18 Volgens het Bundesfinanzhof voorziet artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 niet in een strafrechtelijke sanctie. Een strafrechtelijke sanctie heeft tot doel bepaalde gedragingen met betrekking tot dewelke zij een sociaal-ethische afkeuring uitdrukt, te beteugelen. Een dergelijke sanctie veronderstelt een subjectieve schuld en de zwaarte van de straf wordt in het algemeen bepaald door de schuldgraad. De in artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 bepaalde sanctie beoogt echter alleen de exporteur te ontraden in de toekomst verkeerde gegevens te verstrekken die de financiële belangen van de Gemeenschap en de correcte uitvoering van het stelsel van de betrokken gemeenschappelijke marktordeningen in gevaar kunnen brengen. Deze sanctie drukt geen moreel of ethisch verwijt uit; zij beoogt slechts inbreuken te voorkomen. Dit blijkt uit het feit dat voor de toepassing van de betrokken bepaling de schuld van de exporteur niet is vereist.
- 19 Volgens het Bundesfinanzhof is het niet relevant dat in de considerans van verordening nr. 2945/94 wordt verwezen naar een „sanctie” voor de exporteur, daar dit begrip mogelijksterwijs in een ruimere, niet-technische betekenis moet worden begrepen.
- 20 Op grond van het onderzoek van verordening nr. 2988/95 is het Bundesfinanzhof van oordeel dat artikel 5, lid 1, van deze verordening slechts voorziet in

administratieve sancties voor gevallen waarin opzettelijk of uit nalatigheid onregelmatigheden zijn begaan. Volgens artikel 5, lid 2, van deze verordening gelden de sancties „onverminderd de op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening bestaande sectoriële regelingen”, waaronder ook de regels betreffende de in het hoofdgeding aan de orde zijnde sanctie vallen.

- 21 Het Bundesfinanzhof is voor het overige van oordeel dat artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 het evenredigheidsbeginsel niet schendt. Ten eerste houdt het feit dat de bedreiging met de sanctie is gericht tegen een voorzichtige exporteur die te goeder trouw is, volgens het Bundesfinanzhof geen schending van het evenredigheidsbeginsel in omdat het de exporteur volledig vrij staat, actief te zijn in de sector van de met restituties gesubsidieerde uitvoer van goederen. Wanneer hij in zijn eigen belang beslist, deel te nemen aan een stelsel

van overheidssubsidies, moet hij de vastgestelde regels, waarvan de litigieuze sanctie deel uit maakt, volgen en kan hij de strengheid van die regels vervolgens niet bekritisieren. Ten tweede is het Bundesfinanzhof van oordeel dat ook het feit dat de douaneautoriteiten aldus de vaak moeilijke taak bespaard blijft om het ondubbelzinnig bewijs van een onvoorzichtigheid van de exporteur te leveren en dat meteen al de geschillen worden vermeden die voorzienbaar zijn ingeval een bewijs à decharge wordt aanvaard — wat het beheer van de uitvoerrestituties vergemakkelijkt — ervoor pleit, het sanctiestelsel van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 uit te leggen als een vermindering van de restitutie los van schuld. Volgens het Bundesfinanzhof is de sanctie niet ongepast, gelet op het groot aantal moeilijk op te sporen onjuiste aangiften, noch buitensporig, gelet op het beoogde doel.

- 22 Het Bundesfinanzhof is ten slotte van oordeel dat artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 het discriminatieverbod niet schendt. Aangezien deze bepaling geen op schuld gebaseerde strafrechtelijke sanctie oplegt, zijn de vorm en de ernst van de schuld van de restitutieaanvrager, of zelfs het totale gebrek aan individuele schuld, naar hun aard immers geen criteria om de zwaarte van de straf te bepalen. De dreiging met de sanctie beoogt op dezelfde wijze ontradend te zijn met betrekking tot de subjectief onvoorzichtige en laakbare gedragingen als met betrekking tot de louter objectief onjuiste gegevens.

23 Van oordeel echter dat het zelf geen uitspraak kan doen over de geldigheid van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87, heeft het Bundesfinanzhof beslist het Hof hierover een vraag te stellen.

24 Gelet op de moeilijkheden bij de uitlegging van de arresten van het Hof van 12 mei 1998, Steff-Houlberg Export e.a. (C-366/95, Jurispr. blz. I-2661), en 16 juli 1998, Oelmühle en Schmidt Söhne (C-298/96, Jurispr. blz. I-4767), betreffende de omstandigheden waarin exporteurs zich op hun goede trouw kunnen beroepen, heeft het Bundesfinanzhof het noodzakelijk geacht, het Hof eveneens een vraag te stellen over de uitlegging van artikel 11, lid 1, derde alinea, eerste streepje, van verordening nr. 3665/87.

25 Onder die omstandigheden heeft het Bundesfinanzhof het Hof de volgende twee prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is 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, geldig voorzover het ook voorziet in een sanctie voor gevallen waarin de exporteur buiten zijn schuld een hogere dan de geldende uitvoerrestitutie heeft aangevraagd?

2) Indien de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord: kan artikel 11, lid 1, derde alinea, eerste streepje, van deze verordening dan aldus worden uitgelegd dat ingeval de restitutieaanvrager te goeder trouw onjuiste gegevens heeft verstrekt die berusten op onjuiste informatie van de producent, er in beginsel sprake is van overmacht wanneer de aanvrager de onjuistheid ervan niet of slechts door middel van controles in het productiebedrijf had kunnen vaststellen?”

De eerste vraag

- 26 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 geldig is voorzover daarin wordt voorzien in een sanctie voor de exporteur die zonder schuld een hogere uitvoerrestitutie heeft gevraagd dan waar hij recht op heeft.
- 27 KCH meent dat deze bepaling een schending inhoudt van met het beginsel van de rechtsstaat onlosmakelijk verbonden fundamentele beginselen van het strafrecht, te weten het beginsel „Nulla poena sine culpa” (zonder schuld geen straf), het evenredigheidsbeginsel en het discriminatieverbod.
- 28 Deze drie middelen moeten achtereenvolgens worden onderzocht.

Schending van het beginsel „Nulla poena sine culpa”

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 29 KCH betoogt dat de sanctie van artikel 11 van verordening nr. 3665/87 van strafrechtelijke aard is, gelet op de zwaarte ervan en op het feit dat zij niet uitsluitend beoogt de gevolgen van een onrechtmatige handeling weg te werken.

Voorzover deze bepaling het mogelijk maakt, die sanctie ook bij volledig gebrek aan schuld op te leggen, is deze bepaling volgens KCH in strijd met het tot de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht behorende beginsel „Nulla poena sine culpa”. Dit is immers een beginsel dat is erkend in artikel 6, lid 2, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”), in de rechtsstelsels van de lidstaten, en in het gemeenschapsrecht zelf.

30 Op grond van een onderzoek van de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens merkt KCH op, dat volgens dat Hof het in artikel 6, lid 2, EVRM geformuleerde beginsel „Nulla poena sine culpa” ook geldt voor administratieve sancties.

31 Wat het recht van de lidstaten betreft, haalt KCH een door de Commissie met het oog op de voorbereiding van verordening nr. 2988/95 gevraagde rechtsvergelijkende studie aan, waaruit blijkt dat het beginsel „Nulla poena sine culpa” toepassing vindt in de meeste lidstaten en dat slechts in enkele lidstaten de wet voorziet in uitzonderingen daarop en dan nog in uiterst beperkte mate.

32 Wat het gemeenschapsrecht betreft, verwijst KCH naar de wordingsgeschiedenis van de bepalingen betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, alsmede naar een aantal arresten van het Hof, waaronder die van 16 november 1983, Thyssen/Commissie (188/82, Jurispr. blz. 3721); 17 mei 1984, Estel/Commissie (83/83, Jurispr. blz. 2195); 27 oktober 1992, Duitsland/Commissie (C-240/90, Jurispr. blz. I-5383); 23 november 1993, Schumacher (C-365/92, Jurispr. blz. I-6071); 12 oktober 1995, Cereol Italia (C-104/94, Jurispr. blz. I-2983); 17 juli 1997, National Farmers' Union e.a. (C-354/95, Jurispr. blz. I-4559), en 6 juli 2000, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (C-356/97, Jurispr. blz. I-5461). Het arrest van 10 juli 1990, Hansen (C-326/88, Jurispr. blz. I-2911), gaat volgens het Bundesfinanzhof niet tegen deze stelling in omdat in die zaak de sancties niet uit het gemeenschapsrecht, maar uit een nationale wettelijke regeling voortvloeiden.

- 33 De Commissie is het eens met de redenering van het Bundesfinanzhof. Zij voegt daaraan toe dat, zoals het Hof in de arresten van 18 november 1987, Maizena (137/85, Jurispr. blz. 4587, punt 13), en Duitsland/Commissie, reeds aangehaald (punten 25 en 26), zou hebben aanvaard, de juridische aard van een sanctie niet uitsluitend afhangt van de zwaarte van die sanctie, maar eveneens van de doelstelling en van de globale context ervan.
- 34 Volgens de Commissie gaat het argument dat een administratieve sanctie vanaf een bepaalde zwaarte een strafsanctie wordt, niet op. Die benadering is ten eerste in strijd met de rechtspraak van het Hof. Verder wordt de noodzakelijke afbakening tussen administratieve en strafrechtelijke sancties daardoor willekeurig en onmogelijk objectief te rechtvaardigen. Ten slotte worden de marktdeelnemers volgens de Commissie reeds door het evenredigheidsbeginsel tegen buitensporige sancties beschermd.

Antwoord van het Hof

- 35 Aangezien de sanctie van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 het beginsel „Nulla poena sine culpa” slechts kan schenden indien zij van strafrechtelijke aard is, moet worden nagegaan of deze bepaling van strafrechtelijke aard is.
- 36 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat het Hof, op vragen over de strafrechtelijke aard van door verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid uitgevaardigde sancties, zoals het automatische verlies van een waarborg los van de eventuele schuld van de betrokken marktdeelnemer en de tijdelijke uitsluiting van de marktdeelnemer van een steunregeling, heeft geantwoord dat dergelijke sancties niet van strafrechtelijke aard zijn (reeds aangehaalde arresten Maizena, punt 13, en Duitsland/Commissie, punt 25).

- 37 Er is geen enkele reden om deze vraag anders te beantwoorden met betrekking tot de sanctie van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87.
- 38 Zoals het Hof in punt 19 van het reeds aangehaalde arrest Duitsland/Commissie immers heeft opgemerkt, dient de tijdelijke uitsluiting van een steunregeling — zoals overigens ook de toeslag die wordt berekend op het bedrag van de ten onrechte uitbetaalde steun — ter bestrijding van de talrijke onregelmatigheden die in het kader van de landbouwsubsidies worden begaan en die, doordat zij zwaar drukken op de begroting van de Gemeenschap, de maatregelen kunnen ondermijnen die de gemeenschapsinstellingen op dit gebied hebben getroffen om de markten te stabiliseren en de landbouwers een redelijke levensstandaard en de verbruikers bij de levering redelijke prijzen te verzekeren.
- 39 In dezelfde zin wordt in de negende overweging van de considerans van verordening nr. 2988/95 gepreciseerd dat „de communautaire maatregelen en sancties die zijn ingesteld in het kader van de verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, een integrerend bestanddeel uitmaken van de steunregelingen” en dat „zij een eigen doel hebben”.
- 40 In de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 2945/94, waarbij verordening nr. 3665/87 is gewijzigd, staat te lezen „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”.
- 41 Om de aard van de ten laste gelegde inbreuken te verduidelijken heeft het Hof meermaals beklemtoond dat de overtreden regels uitsluitend golden voor

marktdeelnemers die er in alle vrijheid voor hadden gekozen een beroep te doen op een landbouwsteunregeling (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Maizena, punt 13, en Duitsland/Commissie, punt 26). In het kader van een communautaire steunregeling, waarin aan de toekenning van de steun noodzakelijk de voorwaarde wordt verbonden dat de rechthebbende alle waarborgen van eerlijkheid en betrouwbaarheid biedt, is de sanctie die wordt opgelegd indien niet aan deze voorwaarde wordt voldaan, een specifiek administratief instrument, dat een bestanddeel van de steunregeling vormt en een goed financieel beheer van de openbare middelen van de Gemeenschap moet verzekeren.

42 In casu staat vast dat alleen marktdeelnemers die uitvoerrestituties hebben aangevraagd, de sanctie van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 kunnen oplopen, wanneer blijkt dat de door deze marktdeelnemers tot staving van hun aanvraag verstrekte informatie onjuist is.

43 Ten slotte moet worden opgemerkt dat de sanctie van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 bestaat in de betaling van een bedrag dat wordt bepaald naar rato van het bedrag dat de marktdeelnemer ten onrechte zou hebben ontvangen indien de bevoegde autoriteiten geen onregelmatigheid hadden ontdekt. De sanctie vormt dus een integrerend bestanddeel van het betrokken stelsel van uitvoerrestituties en is niet strafrechtelijk van aard.

44 Uit een en ander vloeit voort dat de sanctie van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 niet strafrechtelijk van aard is. Daaruit volgt dat het beginsel „Nulla poena sine culpa” op deze sanctie niet van toepassing is.

45 Uit het door KCH in haar opmerkingen verrichte onderzoek van de rechtsstelsels van de lidstaten kan ook niet worden opgemaakt dat het beginsel „Nulla poena

sine culpa” in het recht van alle lidstaten van toepassing is op sancties als die van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87. KCH haalt zelf een aantal lidstaten aan, zoals het Koninkrijk Denemarken, de Franse Republiek, Ierland, het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, waar gevallen van sancties zonder schuld bestaan.

- 46 Wat de rechtspraak van het Hof betreft, volstaat het eraan te herinneren dat in punt 14 van het reeds aangehaalde arrest Maizena het Hof uitdrukkelijk tot de conclusie is gekomen dat het beginsel „Nulla poena sine culpa” niet van toepassing is op sancties als het in dat arrest aan de orde zijnde verlies van een waarborg. In het reeds aangehaalde arrest Duitsland/Commissie ging het eveneens om een sanctie op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en is het Hof tot dezelfde conclusie gekomen.
- 47 Op andere gebieden heeft het Hof geoordeeld dat een stelsel van objectieve strafrechtelijke aansprakelijkheid voor het bestraffen van inbreuken op een communautaire verordening op zich niet onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht (arrest Hansen, reeds aangehaald, punt 19, en arrest van 27 februari 1997, Ebony Maritime en Loten Navigation, C-177/95, Jurispr. blz. I-1111, punt 36).
- 48 Anders dan KCH stelt, verliest het reeds aangehaalde arrest Hansen zijn relevantie voor de beschrijving van de stand van het gemeenschapsrecht niet omdat het betrekking heeft op nationale sancties. De in die zaak aan het Hof voorgelegde vraag betrof de uitlegging van het gemeenschapsrecht en in punt 20 van dat arrest heeft het Hof trouwens uitdrukkelijk geoordeeld dat de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht niet in de weg staan aan de toepassing van nationale bepalingen waarbij een objectieve strafrechtelijke aansprakelijkheid van de werkgever voor de inbreuken van zijn aangestelden op een communautaire regeling wordt ingesteld.

- 49 De overige door KCH aangehaalde rechtspraak is niet van beslissend belang. In het merendeel van de aangehaalde arresten wordt de sanctie getoetst aan het evenredigheidsbeginsel en niet aan het beginsel „Nulla poena sine culpa” (reeds aangehaalde arresten Thyssen/Commissie, punten 18-22; Schumacher, punten 25-31; Cereol Italia, punten 13-27; National Farmers’ Union e.a., punten 49-55, en Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, punten 33-45). Het reeds aangehaalde arrest Estel/Commissie, in de punten 38 tot en met 43 waarvan het Hof heeft vastgesteld dat een ijzer- en staalonderneming waaraan door de Commissie een sanctie wegens overschrijding van de toegekende productiequota was opgelegd, een niet verschoonbare dwaling had begaan, en dat de Commissie derhalve het beginsel „Nulla poena sine culpa” niet had geschonden, is gewezen op een heel ander gebied dan dat van de landbouwverordeningen en het Hof heeft zich er niet uitdrukkelijk uitgesproken over de al dan niet strafrechtelijke aard van de aan de orde zijnde sanctie.
- 50 Bovendien zij erop gewezen dat de door KCH in haar opmerkingen meermaals aangevoerde verordening nr. 2988/95 geen wijzigingen heeft aangebracht in de stand van het gemeenschapsrecht, zoals die in het onderhavige arrest is weergegeven. Dienaangaande moet ten eerste worden opgemerkt dat uit artikel 5, lid 2, van deze verordening voortvloeit dat het door deze verordening ingevoerde sanctiestelsel wordt toegepast onverminderd de op het tijdstip van inwerkingtreding ervan bestaande sectoriële regelingen, waaronder artikel 11 van verordening nr. 3665/87 in de versie van verordening nr. 2945/94.
- 51 Ten tweede bepaalt artikel 5, lid 2, van verordening nr. 2988/95 dat andere dan opzettelijk of uit nalatigheid begane onregelmatigheden slechts aanleiding kunnen geven tot de in artikel 5, lid 1, van deze verordening bedoelde sancties, die niet met een strafsanctie kunnen worden gelijkgesteld. Welnu, niets wijst erop dat om na te gaan of is voldaan aan de voorwaarde dat de voorgenomen sanctie niet kan worden gelijkgesteld met een strafsanctie, andere criteria moeten worden aangewend dan die welke het Hof in de punten 35 tot en met 44 van het onderhavige arrest heeft gehanteerd.
- 52 Ten slotte moet eraan worden herinnerd dat de niet-toepasselijkheid van het beginsel „Nulla poena sine culpa” op sancties als die in het hoofdgeding niet

betekent dat de rechtssubjecten zonder rechtsbescherming zouden zijn. Het Hof heeft dienaangaande geoordeeld dat — al dan niet strafrechtelijke — sancties slechts kunnen worden opgelegd indien daarvoor een duidelijke en eenduidige rechtsgrondslag bestaat. Voorts is het vaste rechtspraak dat de bepalingen van het gemeenschapsrecht in overeenstemming moeten zijn met het evenredigheidsbeginsel (zie reeds aangehaald arrest Maizena, punt 15), wat in het kader van het tweede middel van KCH zal worden onderzocht.

De schending van het evenredigheidsbeginsel

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 53 KCH is van mening dat de sanctie van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 passend, noodzakelijk noch evenredig is, gelet op het beoogde doel.
- 54 Ten eerste is de sanctie volgens KCH niet geschikt om onregelmatigheden door een exporteur te vermijden omdat er geen rekening wordt gehouden met de rol van de exporteur bij de financiering van het stelsel van ondersteuning van de landbouwprijzen, zoals in het reeds aangehaalde arrest Oelmühle en Schmidt Söhne is uiteengezet. De sanctie berokkent de exporteur een aanzienlijk financieel nadeel, aangezien hij het bedrag van de restitutie niet voor zich houdt, maar het doorbetaalt aan de producenten door het product aan te kopen tegen een prijs die hoger is dan de wereldmarktprijs. KCH betoogt eveneens dat, anders dan in de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 2945/94 is verklaard, de restituties niet worden verleend op basis van louter objectieve criteria, maar tegen overlegging door de exporteur van een door hem opgestelde aangifte. Volgens KCH is het echter moeilijk om in landbouwaangelegenheden juiste aangiften op te stellen, gelet op het aan landbouwproducten inherente gebrek aan uniforme kwaliteit en op het bestaan van onmogelijk op te sporen gebreken.

- 55 Ten tweede is de sanctie volgens KCH niet noodzakelijk omdat de exporteur reeds een financieel nadeel lijdt doordat hij de ten onrechte ontvangen restitutie moet terugbetalen, terwijl hij deze via een te hoge aankoopprijs heeft doorbetaald aan de producent. Overigens blijkt uit het feit dat volgens artikel 5, lid 1, van verordening nr. 2988/95 alleen opzettelijk of uit nalatigheid begane onregelmatigheden tot bepaalde administratieve sancties kunnen leiden, a contrario dat de Raad het niet nodig heeft geacht sancties te stellen op niet-opzettelijke onregelmatigheden. Ten slotte zijn de sancties van artikel 11 van verordening nr. 3665/87 volgens KCH niet noodzakelijk omdat in het Duitse recht reeds sancties bestaan voor het verstrekken van onjuiste informatie in de uitvoer- of betalingsaangifte en omdat andere communautaire regelingen reeds in andere sancties voorzien.
- 56 Ten slotte is de sanctie volgens KCH niet evenredig omdat zelfs de kleinste fout wordt bestraft, ongeacht of daardoor schade is ontstaan en of de exporteur de vergissing had kunnen vermijden.
- 57 De Commissie daarentegen betoogt dat artikel 11, lid 1, van verordening nr. 3665/87 het evenredigheidsbeginsel niet schendt. Zij verwijst dienaangaande naar de in de verwijzingsbeschikking ontwikkelde argumenten, en met name naar de volgende drie argumenten. De onregelmatigheden op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid kunnen niet efficiënt worden bestreden door de eenvoudige terugvordering van de ten onrechte betaalde steunbedragen. Ten tweede zou het beperken van sancties tot gevallen waar de schuld is bewezen, slechts een gering afschrikkingseffect hebben, daar het vaak zeer moeilijk of zelfs onmogelijk is, de schuld te bewijzen. Ten derde wordt bij de sanctie van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 het verschuldigde aanvullend bedrag berekend op basis van de hoogte van de ten onrechte aan de exporteur toegekende steun, aangezien dit bedrag overeenstemt met het verschil tussen de gevraagde restitutie en de effectief verschuldigde.
- 58 Voorts herinnert de Commissie eraan dat de gemeenschapswetgever op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid over een ruime beoordelingsvrijheid

beschikt, zodat aan de rechtmatigheid van een maatregel slechts afbreuk wordt gedaan wanneer deze maatregel kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel of wanneer de instelling de grenzen van haar beoordelingsvrijheid kennelijk heeft overschreden, hetgeen in casu niet het geval is.

Antwoord van het Hof

- 59 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, vereist dat de middelen waarmee een communautaire bepaling het gestelde doel beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is (arrest Maizena, reeds aangehaald, punt 15, en arrest van 7 december 1993, ADM Ölmühlen, C-339/92, Jurispr. blz. I-6473, punt 15).
- 60 Uit de eerste en de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 2945/94 waarbij artikel 11 van verordening nr. 3665/87 is gewijzigd, blijkt dat die verordening tot doel heeft, de bestrijding van onregelmatigheden en fraude inzake uitvoerrestituties. In deze overwegingen wordt eraan herinnerd dat de uitvoerrestituties worden betaald op basis van louter objectieve criteria inzake het product en de geografische bestemming ervan. Gepreciseerd wordt dat, om te garanderen dat het stelsel van uitvoerrestituties naar behoren wordt toegepast, sancties moeten worden toegepast zonder daarbij een subjectief schuldelement in aanmerking te nemen, teneinde de exporteurs ertoe aan te zetten de communautaire regelgeving beter in acht te nemen.
- 61 In deze overwegingen wordt terecht gewezen op de moeilijkheden die onlosmakelijk verbonden zijn met het bewijs van een opzet tot fraude. Terwijl de overheid slechts beschikt over gegevens betreffende het product en de bestemming ervan en de exporteur meestal de laatste schakel is in een keten van koop- en doorverkoopovereenkomsten, bestaat er immers een reëel risico dat de exporteur kan ontsnappen aan aansprakelijkheid voor de onjuistheid van zijn aangifte wegens de mogelijkheid dat hogerop in de keten een vergissing of een nalatigheid is begaan of fraude is gepleegd.

- 62 Derhalve moet worden vastgesteld dat, anders dan KCH stelt, juist om rekening te houden met de rol van de exporteur als laatste schakel in de keten van productie, verwerking en uitvoer van landbouwproducten, artikel 11 van verordening nr. 3665/87 de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de aangifte, op straffe van sancties, bij de exporteur legt.
- 63 Het wordt niet betwist dat het opstellen van juiste aangiften moeilijk is. Opgemerkt moet echter worden dat de verplichting voor de exporteur om de juistheid van de aangifte te verzekeren, hem ertoe zal aanzetten op de voor de export bestemde producten de controles uit te voeren die passend zijn zowel wat de intensiteit als wat de frequentie ervan betreft. Bovendien moet eraan worden herinnerd dat de exporteur zijn medecontractanten kan kiezen en zich tegen hun in gebreke blijven kan wapenen door in de betrokken contracten clausules ter zake op te nemen of door een bijzondere verzekering aan te gaan.
- 64 Derhalve kan niet worden aangenomen dat de sanctie van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 niet geschikt is om de doelstelling van het bestrijden van onregelmatigheden en fraude te verwezenlijken.
- 65 Met betrekking tot artikel 5 van verordening nr. 2988/95 volstaat het eraan te herinneren dat, zoals in de punten 50 en 51 van het onderhavige arrest is vastgesteld, dit artikel niet uitsluit dat bepaalde sancties worden toegepast in geval van andere dan opzettelijk of uit nalatigheid begane onregelmatigheden.
- 66 Het bestaan van andere nationaalrechtelijke of gemeenschapsrechtelijke sancties en het feit dat de exporteur reeds een financieel nadeel lijdt door de terugbetaling van de restitutie tonen geenszins aan dat de sanctie van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 niet noodzakelijk is. De in de sector uitvoerrestituties vastgestelde onregelmatigheden en fraudes, waarvan sprake is in

de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 2945/94, tonen integendeel aan dat die andere sancties en de loutere teruggave van de restitutie niet toereikend waren om de exporteurs af te schrikken en hen ertoe aan te zetten het nodige te doen opdat de communautaire regeling zou worden nageleefd.

67 Dat de sanctie in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel blijkt ten slotte uit het onderscheid dat in artikel 11 van verordening nr. 3665/87 wordt gemaakt tussen opzettelijke en niet-opzettelijke onregelmatigheden, uit de verschillende in dit artikel voorziene gevallen waarin de sanctie niet wordt toegepast, zoals in geval van overmacht, en ten slotte uit de verhouding tussen het bedrag van de sanctie en het nadeel voor de gemeenschapsbegroting indien de onregelmatigheid niet zou zijn ontdekt.

68 Uit één en ander volgt dat de sanctie van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 geen schending inhoudt van het evenredigheidsbeginsel, daar deze sanctie niet kan worden aangemerkt als niet geschikt voor het bereiken van het beoogde doel, te weten de strijd tegen onregelmatigheden en fraude, en zij evenmin verder gaat dan ter bereiking van dit doel noodzakelijk is.

De schending van het discriminatieverbod

Bij het Hof ingediende opmerkingen

69 KCH betoogt dat artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 het in artikel 40, lid 3, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 34,

lid 2, EG) neergelegde discriminatieverbod schendt doordat het gedragingen zonder schuld of gedragingen die worden gekenmerkt door een lichte schuld, een nalatigheid of een ernstige nalatigheid, zonder onderscheid bestraft. Een dergelijke ongedifferentieerde behandeling wordt volgens KCH niet objectief gerechtvaardigd, noch door de bestrijding van fraude, aangezien fraude opzet veronderstelt, noch door de administratieve vereenvoudiging.

- 70 De Commissie betwist dit argument. Volgens haar is het om de door de verwijzende rechter uiteengezette redenen objectief gerechtvaardigd, geen onderscheid te maken. Zij beklemtoont dat schuld moeilijk of zelfs onmogelijk te bewijzen is. Zij herinnert er opnieuw aan dat de gemeenschapswetgever over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt, en dat er slechts sprake is van schending van het discriminatieverbod indien de betrokken instelling een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt.

Antwoord van het Hof

- 71 Dienaangaande is het vaste rechtspraak dat het discriminatieverbod inhoudt dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld (reeds aangehaald arrest National Farmers' Union e.a., punt 61).
- 72 Artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 moet worden geacht dit beginsel niet te schenden. Zoals de verwijzende rechter beklemtoont,

dient deze bepaling tot afschrikking en heeft zij tot doel het voorkomen van zowel uit subjectief oogpunt onvoorzichtige en laakbare gedragingen als louter objectief onjuiste gegevens. Daaruit volgt dat, gelet op de doelstelling van afschrikking, het schuldaspect van de betrokken gedragingen niet relevant is, en het derhalve niet in strijd is met het discriminatieverbod deze gedragingen dienaangaande gelijk te behandelen.

- 73 Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat bij het onderzoek van de eerste vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, van verordening nr. 3665/87 kunnen aantasten, voorzover daarin wordt voorzien in een sanctie voor de exporteur die zonder schuld een hogere uitvoerrestitutie aanvraagt dan die waarop hij aanspraak kan maken.

De tweede vraag

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 74 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 11, lid 1, derde alinea, eerste streepje, van verordening nr. 3665/87 aldus moet worden uitgelegd dat de situatie waarin een exporteur te goeder trouw een uitvoerrestitutieaanvraag invult op basis van onjuiste informatie van de producent van de uitgevoerde producten, een geval van overmacht vormt,

wanneer de aanvrager de onjuistheid van de informatie niet of slechts door middel van controles in het productiebedrijf had kunnen vaststellen.

- 75 KCH is van mening dat zij zich bevond in een situatie van overmacht in de zin van de rechtspraak van het Hof, namelijk een situatie waarin zich vreemde, abnormale en onvoorzienbare omstandigheden hebben voorgedaan waarvan de gevolgen in weerwil van alle mogelijke voorzorgen niet hadden kunnen worden vermeden. KCH preciseert dat de onjuiste opgave in haar restitutieaanvraag berustte op onjuiste informatie van de producent, een in Duitsland vermaarde onderneming. Het plantaardig vet zou aan de uitgevoerde smeltkaas zijn toegevoegd op eigen initiatief van een technisch directeur van de producent. Deze toevoeging is een volstrekt onverwacht en abnormaal voorval. Het kon niet worden vastgesteld door middel van de gebruikelijke onderzoeken, die KCH trouwens had uitgevoerd, maar kon slechts worden ontdekt door controles in het productiebedrijf.
- 76 KCH is zich ervan bewust dat volgens de normale betekenis van het begrip „overmacht” de marktdeelnemer verantwoordelijk is voor de fouten van zijn handelspartner. Zij is echter van mening dat op grond van de reeds aangehaalde arresten Steff-Houlberg Export e.a. en Oelmühle en Schmidt Söhne een exporteur mag vertrouwen op de door de producent verstrekte informatie waarvan hij de juistheid niet heeft kunnen nagaan. Overigens kan van de exporteur niet worden geëist dat hij het productieproces controleert. Volgens KCH betreffen deze arresten weliswaar de terugvordering van gemeenschapssteun op grond van het nationale recht, maar is er geen enkele reden waarom diezelfde beginselen niet van toepassing zouden zijn op de in het stelsel van de uitvoerrestituties bepaalde sancties.
- 77 KCH voegt daaraan toe dat alleen een ruime uitlegging van het begrip „overmacht” in artikel 11, lid 1, derde alinea, eerste streepje, van verordening nr. 3665/87 de twijfels omtrent de geldigheid van de sanctie van lid 1, eerste alinea, sub a, van dit artikel, met betrekking tot de onlosmakelijk met de rechtsstaat verbonden beginselen van het strafrecht kan opheffen, daar de marktdeelnemers bij deze uitlegging de mogelijkheid krijgen hun onschuld aan te tonen, waardoor althans in beperkte mate rekening wordt gehouden met het schuldbeginsel.

78 De Commissie is het eens met de analyse van de verwijzende rechter dat de onjuiste informatie die de exporteur te goeder trouw heeft verstrekt op basis van verkeerde inlichtingen van de producent, geen overmacht in de zin van de rechtspraak van het Hof kan uitmaken, ook al kon de exporteur de onjuistheid daarvan slechts vaststellen door middel van controles in het productiebedrijf. De door de verwijzende rechter aangehaalde arresten kunnen niet tot een andere conclusie leiden, aangezien de situaties die in deze arresten aan de orde waren, niet vergelijkbaar zijn met de onderhavige zaak. In deze arresten was de toepassing van een nationale regeling in de context van ten onrechte uitgekeerde gemeenschapssteun aan de orde, terwijl het in casu om een door de Gemeenschap zelf vastgestelde bepaling gaat.

Antwoord van het Hof

79 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat inzake landbouwverordeningen het begrip „overmacht” aldus moet worden uitgelegd dat het inhoudt dat zich abnormale en onvoorzienbare omstandigheden hebben voorgedaan, die vreemd zijn aan degene die zich erop beroept, en waarvan de gevolgen in weerwil van alle mogelijke voorzorgen niet hadden kunnen worden vermeden (zie met name arrest van 13 oktober 1993, An Bord Baine Co-operative en Compagnie Inter-Agra, C-124/92, Jurispr. blz. I-5061, punt 11, en arrest Boterlux, reeds aangehaald, punt 34).

80 Zelfs indien de fout of de vergissing van een medecontractant een omstandigheid is die vreemd is aan de exporteur, behoort zij niettemin tot de normale handelsrisico's, en is zij dus in het kader van de handelstransacties niet als een onvoorzienbare omstandigheid aan te merken. De exporteur is vrij bij de keuze van zijn medecontractanten en dient de nodige voorzorgsmaatregelen te nemen, door in de betrokken overeenkomst clausules ter zake op te nemen of door een

bijzondere verzekering aan te gaan (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Theodorakis, punt 8, en Boterlux, punten 35 en 36).

- 81 Zoals in punt 62 van het onderhavige arrest is beklemtoond, is het juist om rekening te houden met de rol van de exporteur als laatste schakel in de keten van productie, verwerking en uitvoer van landbouwproducten, dat artikel 11 van verordening nr. 3665/87 de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de aangifte bij de exporteur legt, aangezien hij ervoor kan zorgen dat geen onregelmatigheden worden begaan, met name door contractuele eisen te stellen om van de medecontractant exportproducten te ontvangen die voldoen aan de gemeenschapsbepalingen.
- 82 Net als de detailhandelaar die de consument de garantie wil geven dat het door hem verkochte product volgens de normale kwaliteitscriteria is vervaardigd, kan de exporteur bij overeenkomst van zijn medecontractanten een bepaald kwaliteitsniveau eisen. Hij kan van zijn medecontractanten eisen dat zij strenge controles verrichten en dat zij hem de resultaten daarvan meedelen. Hij kan tevens eisen, zelf bepaalde controles te mogen verrichten in het productiebedrijf of onafhankelijke organismen hiermee te mogen belasten.
- 83 De reeds aangehaalde arresten Steff-Houlberg Export e.a. en Oelmühle en Schmidt Söhne zijn niet in tegenspraak met een dergelijke uitlegging van het gemeenschapsrecht. Er zij aan herinnerd dat deze arresten zijn geweest op prejudiciële vragen van nationale rechterlijke instanties die uitspraak moesten doen in geschillen betreffende de terugvordering van ten onrechte betaalde communautaire steun, en die deze geschillen, volgens vaste rechtspraak van het Hof, zowel formeel als materieel moesten uitwijzen met toepassing van hun nationale recht, voorzover het gemeenschapsrecht niets anders bepaalt (zie met name arrest van 12 juni 1980, Express Dairy Foods, 130/79, Jurispr. blz. 1887, punt 11).

84 In casu zijn de voorwaarden voor de terugvordering van de ten onrechte betaalde uitvoerrestituties bepaald in artikel 11 van verordening nr. 3665/87. Zoals het Hof in punt 22 van het reeds aangehaalde arrest Steff-Houlberg Export e.a. uitdrukkelijk heeft opgemerkt, was deze bepaling *ratione temporis* niet van toepassing op de in laatstgenoemde zaak aan de orde zijnde terugvordering van restituties. Aangezien de nationale bepalingen niet langer van toepassing zijn op de terugvordering van dergelijke bedragen, geldt de door het Hof in de reeds aangehaalde arresten Steff-Houlberg Export e.a. en Oelmühle en Schmidt Söhne gegeven uitlegging van het gemeenschapsrecht niet voor de onderhavige zaak.

85 Bovendien moet worden beklemtoond dat, hoewel blijkens het dictum van het reeds aangehaalde arrest Steff-Houlberg Export e.a. het Hof het gemeenschapsrecht aldus heeft uitgelegd dat het niet eraan in de weg staat dat in het kader van een nationaalrechtelijke procedure tot terugvordering van het onverschuldigd betaalde, rekening wordt gehouden met elementen als het onzorgvuldig handelen van de nationale autoriteiten en het verstrijken van een aanzienlijke periode sedert de uitkering van de teruggevorderde steun, het Hof niet heeft aanvaard dat rekening wordt gehouden met het onrechtmatig handelen van een derde waarmee de ontvanger van de steun contractuele betrekkingen onderhoudt, daar dat onrechtmatig handelen meer tot het risico van de ontvanger van de steun dan tot dat van de Gemeenschap behoort (reeds aangehaald arrest Steff-Houlberg Export e.a., punt 28 en dictum).

86 Uit één en ander volgt dat artikel 11, lid 1, derde alinea, eerste streepje, van verordening nr. 3665/87 aldus moet worden uitgelegd dat de situatie waarin een exporteur te goeder trouw een uitvoerrestitutieaanvraag invult op basis van onjuiste informatie van de producent van de uitgevoerde producten, geen geval van overmacht vormt wanneer de exporteur de onjuistheid van de informatie niet of slechts door middel van controles in het productiebedrijf had kunnen vaststellen. Het onrechtmatig handelen van een medecontractant behoort tot de normale handelsrisico's en kan in het kader van handelstransacties niet als een onvoorzienbare omstandigheid worden aangemerkt. De exporteur kan zich op verschillende manieren wapenen tegen een dergelijk onrechtmatig handelen.

Kosten

- 87 De kosten door de Commissie wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. 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.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Bundesfinanzhof bij beschikking van 4 april 2000 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) Bij het onderzoek van de eerste vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van artikel 11, lid 1, eerste alinea, sub a, 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, voorzover daarin wordt voorzien in een sanctie voor de exporteur die zonder schuld een hogere uitvoerrestitutie aanvraagt dan die waarop hij aanspraak kan maken.

- 2) Artikel 11, lid 1, derde alinea, eerste streepje, van verordening nr. 3665/87, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2945/94, moet aldus worden uitgelegd dat een situatie waarin de exporteur te goeder trouw een uitvoerrestitutieaanvraag invult op basis van onjuiste informatie van de producent van de uitgevoerde producten, geen geval van overmacht vormt wanneer de exporteur de onjuistheid van de informatie niet of slechts door middel van controles in het productiebedrijf had kunnen vaststellen. Het onrechtmatig handelen van een medecontractant behoort tot de normale handelsrisico's en kan in het kader van handelstransacties niet als een onvoorzienbare omstandigheid worden aangemerkt. De exporteur kan zich op verschillende manieren wapenen tegen een dergelijk onrechtmatig handelen.

Edward

La Pergola

Timmermans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 juli 2002.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

R. Grass

P. Jann