FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

föredraget den 3 juni 1999 *

Faktiska omständigheter och relevanta rättsregler

1. Från år 1990 till år 1992 exporterade det danska företaget DAT-SCHAUB amba (nedan kallat DAT-SCHAUB) nötkött till Förenade Arabemiraten, och det ansökte om och erhöll exportbidrag för denna export.

2. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (nedan kallat ministeriet) blev emellertid, vid en viss tidpunkt, tveksamt till huruvida de nämnda bidragen hade beviljats med rätta och underrättade kommissionens tjänstegrenar om dessa tvivel.

3. Efter det att kommissionens tjänstegrenar hade meddelat ministeriet att bidragen faktiskt inte borde ha utbetalats fullt ut, återkrävde ministeriet dessa exportbidrag genom att avräkna dem från den säkerhet som bolaget hade ställt avseende exportbidrag. DAT-SCHAUB väckte därefter talan mot ministeriet vid Østre Landsret i syfte att få återbetalning av 9 898 936,75 DKR.

4. För att kunna behandla den tolkningsfråga som Østre Landsret har ställt till EG-domstolen är det nödvändigt att först redogöra för de särskilda omständigheterna i förbindelse med de handelstransaktioner som DAT-SCHAUB genomförde.

5. I Dubai, som är ett emirat i Förenade Arabemiraten, har frizonen Jebel Ali upprättats. I denna zon etablerade DAT-SCHAUB ett köttbearbetningsföretag, Dubai Meat Packers, till vilket det exporterade köttet i fråga.

6. Efter ankomst i zonen bearbetades köttet — som hade sitt ursprung i gemenskapen — av det ovannämnda företaget innan det återexporterades till Förenade Arabemiraten eller andra stater i området, vilka i likhet med Förenade Arabemiraten är medlemmar av de arabiska gulfstaternas samarbetsråd (nedan kallade AGS-länderna),

* Originalspråk: franska.

och mellan vilka det har upprättats en frihandelszon.

7. Dessa olika transaktioner, vilka är helt lagenliga enligt de nämnda staternas lagstiftning, framgick av de dokument — som också var helt lagenliga — som hade upprättats av de lokala myndigheterna. Kontroller utfördes således såväl vid införsel till frizonen som vid utförsel från densamma, vare sig bestämmelselandet var Förenade Arabemiraten eller ett annat AGS-land.

8. Det problem som har uppstått rör gemenskapsbestämmelserna om exportbidrag. I de exportdokument som DAT-SCHAUB hade utfärdat, och på grundval av vilka bidragen utbetalades, angavs nämligen Förenade Arabemiraten som bestämmelseland. Detta var riktigt i den meningen att köttet faktiskt lossades i denna stat, men det var inte riktigt i förhållande till vad som i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om exportbidrag förstås med bestämmelseland, och i förhållande till de krav, som gemenskapsrätten ställer för utbetalning av bidrag, eftersom köttet hade bearbetats i frizonen innan det sändes vidare till dels Förenade Arabemiraten, dels andra AGS-länder.

9. Parterna i målet vid den danska domstolen — det vill säga DAT-SCHAUB och ministeriet — och kommissionen, vilka alla tre har inkommit med yttranden till domstolen, är eniga om att de gemenskapsbestämmelser som är tillämpliga på DAT-SCHAUB:s export under perioden i fråga är bestämmelserna i kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter. [1]

10. Den bestämmelse i nämnda förordning som ger upphov till problem är artikel 17, som har följande lydelse:

"1. Produkten skall ha importerats i oförändrat skick till det tredje land eller ett av de tredje länder för vilka bidraget är fastställt inom tolv månader från den dag då exportdeklarationen tas emot. Fristen kan dock förlängas enligt villkoren i artikel 47.

2. Produkter skall anses ha importerats i oförändrat skick om det inte på något vis framgår att de har bearbetats.

1 — EGT L 351, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 216.

Dock gäller följande:

...

— En vara som bearbetas innan den importeras skall anses vara importerad i oförändrat skick om alla produkter som bearbetningen ger upphov till importeras till det tredje land där bearbetningen har ägt rum.

3. En produkt skall anses vara importerad när den har tullbehandlats för övergång till fri konsumtion i det berörda tredje landet."

11. DAT-SCHAUB har vid den nationella domstolen gjort gällande att till följd av samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen å ena sidan och medlemsländerna i de arabiska gulfstaternas samarbetsråd (Förenade Arabemiraten, Bahrain, Saudiarabien, Oman, Quatar och Kuwait) å andra sidan, vilket har godkänts genom rådets beslut 89/147/EEG av den 20 februari 1989 [2], uppfyller också den del av de bearbetade produkterna som har övergått till fri konsumtion i andra AGS-länder än Förenade Arabemiraten villkoret i artikel 17.2 andra strecksatsen. Ministeriet är av motsatt ståndpunkt.

12. För att kunna avgöra vilken uppfattning som är den riktiga har den nationella domstolen ställt följande fråga till domstolen:

"Skall begreppet 'tredje land' i artikel 17.2 andra strecksatsen i kommissionens förordning nr 3665/87 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter, med beaktande av samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen å ena sidan och medlemsländerna i de arabiska gulfstaternas samarbetsråd å andra sidan, vilket har godkänts genom rådets beslut nr 89/147/EEG av den 20 februari 1989, tolkas så, att medlemsländerna i samarbetsrådet betraktas som ett och samma tredje land, med följden att en vara som, efter bearbetning i frizonen Jebel Ali i Förenade Arabemiraten, importeras och övergår till fri omsättning i ett annat medlemsland inom samarbetsområdet, skall anses ha importerats i oförändrat skick enligt artikel 17 i förordningen?"

2 — EGT L 54, s. 1.

Bedömning

13. Bakom denna formulering döljer sig två skilda frågor. Den ena frågan är hur man skall tolka artikel 17.2 andra strecksatsen i förordning nr 3665/87 i sig. Den andra frågan är om tolkningen av denna bestämmelse eventuellt påverkas av att ett företag ansöker om bidrag för export till AGS-länder, med hänvisning till det avtal som gemenskapen har ingått med dessa länder. Jag kommer att undersöka frågorna var och en för sig.

Artikel 17 i förordning nr 3665/87

14. I artikel 17.1 i förordning nr 3665/87 anges som villkor för utbetalning av ett rörligt bidrag att produkten har importerats i oförändrat skick till det tredje land eller ett av de tredje länder för vilka bidraget är fastställt inom en viss tidsfrist, under förutsättning att produkten har tullbehandlats för övergång till fri konsumtion i detta land.

15. Det står klart att DAT-SCHAUB:s omtvistade export, vilken, enligt de dokument som ingivits till de danska tullmyndigheterna, var avsedd för Förenade Arabemiraten, inte uppfyller detta villkor, eftersom det är ostridigt i målet att det exporterade köttet har bearbetats i frizonen Jebel Ali, där det hade lossats före tullbehandlingen för övergång till fri konsumtion i Förenade Arabemiraten eller i andra AGS-länder.

16. Det är därför endast möjligt att anse att DAT-SCHAUB har rätt till bidrag om den bearbetning som har ägt rum kan anses stå helt i överensstämmelse med de villkor som anges i artikel 17.2 andra strecksatsen i förordning nr 3665/87, och en import efter bearbetning således kan jämställas med import i oförändrat skick.

17. I den sistnämnda bestämmelsen krävs att bearbetningen har ägt rum i det tredje land där alla produkter som bearbetningen ger upphov till har importerats.

18. Det står emellertid klart att det av DAT-SCHAUB exporterade köttet, efter bearbetning, delvis har importerats till Förenade Arabemiraten, delvis till andra AGS-länder, varför detta villkor helt klart inte är uppfyllt.

19. DAT-SCHAUB försöker visserligen övertyga domstolen om motsatsen genom att göra gällande att när det i artikel 17.1 i

förordning nr 3665/87 talas om import i oförändrat skick "till det tredje land eller ett av de tredje länder" skall detta förstås så att import — efter bearbetning — till olika tredje länder, för vilka samma bidrag gäller, ger rätt till bidrag på samma villkor som import till ett enda tredje land. DAT-SCHAUB antyder således att det är på grund av en något ofullständig utformning av artikel 17 som bolaget har berövats bidrag som gemenskapslagstiftaren hade för avsikt att bevilja det.

20. Kommissionen har emellertid givit domstolen en förklaring, som gör det möjligt att avvisa talet om ofullständig formulering. Den har härvid påmint om att förordning nr 3665/87 är tillämplig på samtliga bidrag som har fastställts i de olika gemensamma marknadsorganisationerna, och har gjort gällande att förordningen därför omfattar alla situationer som angivits i dessa organisationer, det vill säga också en situation — vilken inte är för handen vad avser den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött, men som exempelvis förekommer vad avser den gemensamma organisationen av marknaden för korn — där rörliga bidrag inte har fastställts land för land, men för en zon som omfattar flera bestämmelseländer.

21. Det brister således inte i sammanhanget mellan det första och det andra stycket i artikel 17. De regler som har uppställts för beviljande av bidrag vid import efter bearbetning är helt enkelt — på grund av de kontrollhänsyn som jag senare kommer att återkomma till — mer restriktiva än dem som gäller vid import i oförändrat skick.

Samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och de länder som är medlemmar av de arabiska gulfstaternas samarbetsråd

22. Följer det av samarbetsavtalet mellan de arabiska gulfstaternas samarbetsråd och gemenskapen — vilket DAT-SCHAUB gör gällande, och den nationella domstolen inte utesluter — att bidrag också skall betalas i händelse av övergång till fri konsumtion i ett annat AGS-land än Förenade Arabemiraten, vad rör produkter som erhållits efter bearbetning av köttet i frizonen Jebel Ali?

23. För att så skall vara fallet krävs det emellertid dels att DAT-SCHAUB kan grunda sig på detta avtal för att komma runt den tolkning av artikel 17 i förordning nr 3665/87 som följer av dess ordalydelse, dels att bolaget dessutom kan påvisa en motsägelse mellan denna tolkning och de förpliktelser som gemenskapen har åtagit sig gentemot AGS-länderna.

24. Det framgår emellertid av avtalets ordalydelse att så inte är fallet. Som ministeriet och kommissionen har anfört

är detta avtal ett ramavtal som utan tvivel har betydelse som sådant, men genom vilket parterna endast förpliktar sig att inom gränserna för sin respektive behörighet eftersträva "största möjliga ekonomiska samarbete" på en rad områden som uppräknas i avtalet.

25. På handelsområdet bestämmer avtalet endast att parterna skall tillämpa mest gynnad nations-regeln mot varandra, varvid det anges att konkreta bestämmelser i syfte att främja handelsutbyte skall framförhandlas i ett senare handelsavtal.

26. Det är, som DAT-SCHAUB har anmärkt, riktigt att följande föreskrivs i artikel 19 i avtalet:

"Utan att det påverkar tillämpningen av avtalets bestämmelser gäller följande på de områden som omfattas av avtalet:

— Överenskommelser som tillämpas av AGS-länderna gentemot gemenskapen skall inte ge upphov till någon diskriminering av dess medlemsländer, deras medborgare eller deras företag.

— Överenskommelser som tillämpas av gemenskapen gentemot AGS-länderna skall inte ge upphov till någon diskriminering av deras medlemsländer, deras medborgare eller deras företag."

27. Som ministeriet och kommissionen har anmärkt är det svårt att se på vilket sätt de omständigheter att gemenskapsbestämmelserna, i fall av bearbetning före import, innebär att utbetalning av exportbidrag endast kan ske om de stränga kraven i artikel 17.2 andra strecksatsen i förordning nr 3665/87 är uppfyllda skulle kunna anses utgöra ett åsidosättande av detta diskrimineringsförbud.

28. Om ett annat AGS-land än Förenade Arabemiraten skulle upprätta en frizon, där kött som exporterats från gemenskapen skulle bearbetas, skulle artikel 17 tillämpas på samma sätt som nu har skett gentemot Förenade Arabemiraten. Inte heller i denna situation skulle gemenskapsmyndigheterna

anse att AGS-länderna enligt denna bestämmelse utgör ett enda tredje land.

29. I motsats till vad DAT-SCHAUB har hävdat är de länder som ingår i arabiska gulfstaternas samarbetsråd inte en gemensam marknad, och det är av denna anledning som gemenskapens tullbestämmelser tilldelar vart och ett av AGS-länderna en särskild identifikationskod. Detta visar klart att en handelstransaktion med ett av dessa länder inte kan likställas med en liknande transaktion med ett annat land.

30. Om man håller sig strikt till ordalydelsen i den tolkningsfråga som har formulerats av Østre Landsret, skulle man kunna avsluta resonemanget med att konstatera att gemenskapsbestämmelserna, såsom framgår av artikel 17 i förordning nr 3665/87, trots avtalet mellan gemenskapen och AGS-länderna, utgör hinder för att DAT-SCHAUB skall kunna erhålla bidrag för den export som är i fråga i målet mellan detta bolag och ministeriet.

31. DAT-SCHAUB har emellertid i sitt yttrande framfört en rad andra grunder än dem som den nationella domstolen har redogjort för, och som enligt bolagets mening bör medföra att det skall förklaras ha rätt till de bidrag som det har begärt.

32. I fullständighetens intresse kommer jag att behandla dessa grunder i korthet, vilket också ministeriet och kommissionen har gjort i sina yttranden.

Proportionalitetsprincipen och god tro

33. DAT-SCHAUB gör gällande att proportionalitetsprincipen utgör hinder för att bolaget skall vägras bidrag, eftersom bidragssatsen vid tidpunkten för de omtvistade transaktionerna var densamma för samtliga AGS-länder. Bolaget har följaktligen inte ägnat sig åt någon transaktion som givit det en oberättigad fördel.

34. Bolaget har anfört att de gemenskapsbestämmelser som ministeriet har hänvisat till har till syfte att förhindra bedrägerier som medför oberättigade vinster för de ekonomiska aktörerna, genom att det uppställs skyldigheter som skall underlätta kontroller, samt att dessa bestämmelser inte skall tillämpas enligt sin bokstav i fall då gemenskapens finanser — såsom är fallet vid de transaktioner som bolaget har genomfört — inte har skadats på något sätt och myndigheterna i Förenade Arabemiraten och i de andra AGS-länderna dessutom har genomfört grundliga kontroller som

gör det möjligt att med säkerhet fastslå vilken som var varans slutliga bestämmelseort.

35. Ministeriet och kommissionen har bestritt denna beskrivning av gemenskapsbestämmelserna om rörliga bidrag. De har hänvisat till domstolens rättspraxis som alltid har varit mycket sträng gentemot de ekonomiska aktörerna i mål där domstolen har haft att ta ställning till huruvida gemenskapsbestämmelserna på detta område är välgrundade och hur de skall tillämpas. [3]

36. Ministeriet och kommissionen har hänvisat till den risk för bedrägerier som är knuten till varje form av bearbetning av exporterade produkter innan de importeras, det vill säga övergår till fri konsumtion, och har gjort gällande att när en ordning med rörliga bidrag införs har detta alltid sin grund i hänsyn till gemenskapens handelspolitik och styrningen av handelsströmmar. Denna ordning kan inte förenas med en ändring av bestämmelseorten, och detta inte ens om en sådan ändring inte innebär någon ekonomisk fördel för den berörda aktören. [4]

37. Kommissionen har härvid anfört att om man följer DAT-SCHAUB:s resonemang, skulle bolaget också ha tilldelats bidrag om de bearbetade produkterna hade återexporterats från frizonen Jebel Ali till vilket annat land som helst, för vilket bidragsbeloppet vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna var detsamma som det som har fastställts för Förenade Arabemiraten och de andra AGS-länderna. Detta skulle vara detsamma som att överlåta till de ekonomiska aktörerna och inte till gemenskapens myndigheter att styra gemenskapens handelspolitik rörande jordbruksprodukter.

38. Jag anser för min del att domstolen inte bör följa DAT-SCHAUB vad gäller den lösning som bolaget föreslår domstolen. Det skall inledningsvis anmärkas att det vore tämligen riskabelt att tillämpa proportionalitetsprincipen till stöd för en annan tolkning av en gemenskapsbestämmelse än den som följer av dess ordalydelse, och samtidigt, i likhet med DAT-SCHAUB, hävda att man inte har några invändningar mot bestämmelsens giltighet.

39. Jag delar vidare kommissionens uppfattning att det saknas anledning att kritisera åtgärder som har till syfte att underlätta den kontroll som gemenskapsmyndigheterna skall utöva, på den grunden att denna kontroll är pedantisk eller till och med i vissa fall ineffektiv, när det samtidigt utan tvekan föreligger en risk för bedrägerier. Så är fallet när det genomförs bearbetningar som i sig gör det lättare för mindre

3 — Se bland annat dom av den 11 juli 1984 i mål 89/83, Dimex (REG 1984, s. 2815), av den 12 december 1985 i mål 276/84, Metelmann (REG 1985, s. 4057), av den 31 mars 1993 i mål C-27/92, Möllmann-Fleisch (REG 1993, s. I-1701), av den 9 augusti 1994 i mål C-347/93, Boterlux (REG 1994, s. I-3933), och av den 28 mars 1996 i mål C-299/94, Anglo Irish Beef Processors International m.fl. (REG 1996, s. I-1925).

4 — Se dom av den 2 juni 1976 i mål 125/75, Milch-, Fett- und Eier-Kontor (REG 1976, s. 771).

nogräknade aktörer att få gemenskapsmyndigheterna att förlora uppsikten över de exporterade produkterna.

40. Jag anser slutligen att man bör förbehålla gemenskapsmyndigheterna ett inte alltför begränsat utrymme för eget skön vad avser de kontrollåtgärder som de anser nödvändiga. Detta är vidare grunden till att jag, vad avser frågan om hur man skall förhålla sig till de transaktioner som DAT-SCHAUB har genomfört åren 1990—1992, inte anser att man kan beakta senare ändringar i förordningen, vilka har gjort förordningen mer flexibel. Den omständigheten att gemenskapslagstiftaren, till följd av vunnen erfarenhet, vid en viss tidpunkt menar sig vara i stånd att lätta på de restriktioner som belastar de ekonomiska aktörerna — såsom lagstiftaren exempelvis har gjort genom förordning (EG) nr 1384/95 [5] vad avser frågan om ändring av bestämmelselandet vad rör rörliga bidrag — innebär inte att det är möjligt att anse att de äldre bestämmelserna var för stränga enligt proportionalitetsprincipen.

41. Att godta en sådan argumentation ligger för övrigt inte i de nämnda aktörernas intresse, eftersom kommissionen i så fall — för att inte anklagas för att tidigare ha varit för sträng — måste bibehålla kontrollåtgärder som den har infört vid en viss tidpunkt, även i fall då den själv inte längre anser att de är nödvändiga.

42. Kommissionen bör tvärtom ha möjlighet att låta bestämmelserna genomgå en smidig utveckling, för att på bästa möjliga sätt förverkliga de mål som har fastställts för den gemensamma jordbrukspolitiken.

43. Med utgångspunkt i samma överväganden avvisar jag de argument som DAT-SCHAUB har framfört med hänvisning till att kommissionen den 30 juni 1993 fattade ett beslut som innebar att det blev tillåtet att bevilja bidrag för transaktioner av det slag som DAT-SCHAUB genomförde åren 1990—1992.

44. Efter det att kommissionen hade fått en underrättelse från de danska myndigheterna om de svårigheter som hade uppstått för DAT-SCHAUB på grund av den ordning för leveranser till AGS-länderna som bolaget hade infört, fann kommissionen — samtidigt som den fastslog att de gällande bestämmelserna faktiskt uteslöt att DAT-SCHAUB skulle kunna beviljas exportbidrag för de transaktioner som bolaget hade genomfört — att det med hjälp av särskilda kontrollregler, i syfte att förhindra varje risk för bedrägerier, var möjligt att ta

5 — Kommissionens förordning av den 19 juni 1995 om ändring av förordning nr 3665/87 vad gäller nödvändiga anpassningar för genomförandet av jordbruksavtalet inom Uruguayrundan (EGT L 134, s. 14).

hänsyn till de särskilda omständigheter som var för handen i AGS-länderna och till DAT-SCHAUB:s intresse av att utveckla sin verksamhet i detta område. Den gjorde det därför möjligt att bevilja bidrag för produkter som lossas i frizonen Jebel Ali, bearbetas där och därefter importeras till olika AGS-länder.

45. DAT-SCHAUB har anfört att detta undantag från bestämmelserna bevisar att bestämmelserna, åtminstone i företagets fall, var oförenliga med proportionalitetsprincipen.

46. Enligt min mening bevisar detta undantag först och främst att de tidigare bestämmelserna faktiskt hade den räckvidd som ministeriet har tillskrivit dem. Undantaget visar för det andra att kommissionen, förutsatt att det visas att en ändring är nödvändig i ett visst fall, alltid är villig att försöka att förlika de restriktiva verkningar som följer av en generell ordning, vilken anses nödvändig för att skydda gemenskapens intressen, med de intressen som driver en ekonomisk aktör, vars, för övrigt helt lagenliga, verksamhet försvåras av dessa bestämmelser. [6]

47. Det skall vidare anmärkas att detta beslut från år 1993 inte har givits retroaktiv verkan [7], eftersom DAT-SCHAUB i annat fall hade gynnats i förhållande till sina konkurrenter som kan ha övervägt att införa liknande ordningar, men som avstått från detta för att inte komma i strid med bestämmelserna i artikel 17 i förordning nr 3665/87, och därigenom även de gått miste om rätten till bidrag. Det skall slutligen anmärkas att detta beslut har fattats för en begränsad period, i syfte att pröva dess effektivitet.

48. DAT-SCHAUB har slutligen åberopat principen om god tro, vilken enligt bolaget borde vara tillämplig på dess situation, eftersom en läsning av artikel 17.2 andra strecksatsen, särskilt i jämförelse med de andra bestämmelserna i förordning nr 3665/87 som är tillämpliga vid ändrad bestämmelseort för varor för vilka ett rörligt bidrag utgår, kan ge en genomsnittlig ekonomisk aktör uppfattningen att transaktioner, av den art som bolaget hade genomfört, gav rätt till bidrag.

49. Jag menar emellertid att även om bestämmelsen kunde ha fått en klarare utformning kan den förstås av en rimligt uppmärksam aktör.

6 — Se exempelvis dom av den 23 februari 1983 i mål 66/82, Fromançais (REG 1983, s. 395).

7 — Att det under dessa omständigheter inte är möjligt att tillägga den retroaktiv verkan framgår av dom av den 15 juli 1993 i mål C-34/92, GruSa Fleisch (REG 1993, s. I-4147).

Förslag till avgörande

50. Jag föreslår därför domstolen att besvara tolkningsfrågan från Østre Landsret på följande sätt:

"Begreppet 'tredje land' i artikel 17.2 andra strecksatsen i kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter kan inte, med beaktande av samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen å ena sidan och medlemsländerna i de arabiska gulfstaternas samarbetsråd (Förenade Arabemiraten, Bahrain, Saudiarabien, Oman, Quatar och Kuwait) å andra sidan, vilket har godkänts genom rådets beslut nr 89/147/EEG av den 20 februari 1989, tolkas så, att medlemsländerna i samarbetsrådet betraktas som ett och samma tredje land, med följden att en vara som, efter bearbetning i frizonen Jebel Ali i Förenade Arabemiraten, importeras och övergår till fri omsättning i ett annat medlemsland inom samarbetsområdet skall anses ha importerats i oförändrat skick i den mening som avses i artikel 17 i förordning (EEG) nr 3665/87."