FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

föredraget den 11 november 1999 *

I — Tillämpliga bestämmelser och de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen samt den tolkningsfråga som enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) har ställts till domstolen

1. Bundesfinanzhof har genom beslut av den 7 april 1998, som kom in till domstolens kansli den 12 juni 1998, ställt en fråga om tolkningen av artikel 33.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter, [1] jämförd med artikel 29 första stycket i kommissionens förordning (EEG) nr 2220/85 av den 22 juli 1985 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med säkerheter för jordbruksprodukter. [2] Tolkningsfrågan har följande lydelse:

"Skall artikel 33.1 andra stycket i kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987, jämförd med artikel 29 första stycket i kommissionens förordning (EEG) nr 2220/85 av den 22 juli 1985, tolkas så, att tillägget på 20 procent skall tillämpas på ifrågavarande exportbidrag även i fall då de varor som placerats i tullager enligt artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 565/80 av den 4 mars 1980 jämförd med artiklarna 25 och 26 i förordning (EEG) nr 3665/87 inte exporteras — som ursprungligen planerat — utan i anslutning till lagringen, och efter det att ansökan om utbetalning återkallats, (artikel 29.2 i förordning (EEG) nr 3665/87) återgår till fri omsättning inom gemenskapen?"

2. Den nationella domstolen har alltså begärt att domstolen skall tolka innebörden av återbetalningsskyldigheten för en exportör som, efter att i förskott ha beviljats det exportbidrag han ursprungligen ansökte om men innan han fått besked om utbetalningen, hos de nationella myndigheterna har återkallat sin ansökan om förskottsbe-

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT L 351, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 216, vilken har ändrats vid flera tillfällen. Mitt förslag till avgörande grundar sig på den lydelse som bestämmelsen har enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1615/90 av den 15 juni 1990 (EGT L 152, s. 33; svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 248), där artikel 2.1 innehåller en omformulering av den ursprungliga artikel 33 i förordning nr 3665/87 som gjorts för att denna "skall bli mer begriplig" (andra övervägandet i ingressen). Bestämmelsen skall enligt artikel 2.2 i förordning nr 1615/90 i sin omformulerade lydelse tillämpas på de transaktioner för vilka exportdeklarationerna har tagits emot från och med den 1 juli 1990 (se nedan fotnot 9).

2 — EGT L 205, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 19, s. 55.

talning av bidraget, eftersom han avsåg att återinföra varan till gemenskapens tullområde. Den nationella domstolen vill närmare bestämt veta om tillägget på 20 procent skall tillämpas på ifrågavarande exportbidrag i enlighet med artikel 33 i förordning nr 3665/87 (se nedan punkt 6), när beloppet som skall betalas ut för den *exporterade kvantiteten* är lägre än förskottsbeloppet.

3. Möjligheten att finansiera exporter genom ett belopp som motsvarar exportbidraget innan det berörda företaget har visat att transaktionen har genomförts — det vill säga att varan har lämnat gemenskapens tullområde och exporterats till tredje land — men så snart den vara som skall exporteras har placerats i tullager eller frizon, regleras i artiklarna 4 och 5 i rådets förordning (EEG) nr 565/80 om förskottsbetalning av exportbidrag för jordbruksprodukter. [3] Eftersom förskottsbetalningen uppenbarligen inte innebär någon ändring av villkoren för exportörens rätt till bidrag måste exportören enligt gemenskapslagstiftningen ställa en lämplig säkerhet. Därigenom garanteras att det belopp som har betalats ut betalas tillbaka, tillsammans med ett tilläggsbelopp, när det visar sig att det inte föreligger någon rätt till bidrag eller när exportören inte inom de fastställda fristerna har exporterat de produkter eller varor som placerats i tullager eller frizon (artikel 6 i förordning nr 565/80).

4. Avdelning 2 kapitel 3 i förordning nr 3665/87 innehåller tillämpningsföreskrifter för förordning nr 565/80. För att erhålla förskottsbetalning av ett exportbidrag för produkter efter lagring (eller bearbetning) måste exportören till tullmyndigheterna lämna in en *betalningsdeklaration* som skall innehålla alla uppgifter som är nödvändiga för att bidraget skall kunna beräknas (varornas beteckning och nettovikt samt, om det behövs, deras sammansättning och bestämmelseort, se artikel 25). Dessutom skall exportören, innan betalningsdeklarationen tas emot, [4] ställa en säkerhet som motsvarar det belopp som

3 — EGT L 62, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 12, s. 3, vilken har ändrats vid flera tillfällen. I artikel 5.1 i denna förordning föreskrivs följande: "Ett belopp som motsvarar exportbidraget skall betalas ut på begäran av den berörda parten så snart produkterna eller varorna har placerats i tullager eller i frizon för att exporteras inom den fastställda tiden." Förordning nr 565/80 skall enligt artikel 1 tillämpas bland annat på nötkött som omfattas av den gemensamma organisation av marknaden som infördes genom rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT L 148, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 63) och rådets förordning (EEG) nr 885/68 av den 28 juni 1968 om allmänna regler för beviljande av exportbidrag för nötkött och villkor för fastställande av storleken på dessa (EGT L 156, s. 2; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 87). Syftet med att bevilja exportbidrag för nötkött, för att utjämna skillnaden mellan priserna på världsmarknaden och priserna inom gemenskapen, är enligt förordning nr 805/68 att skydda gemenskapens deltagande i den internationella handeln med nötkött.

4 — Eller senare om detta är tillåtet enligt den nationella lagstiftningen. Denna måste emellertid under alla förhållanden innehålla bestämmelser om skyldighet för exportören att ställa säkerheten inom 30 dagar från det att betalningsdeklarationen tagits emot och innan förskottet betalas ut, och (utom vid force majeur) även om ett tillägg på 20 procent för det fall att säkerheten inte ställs i tid (artikel 31.3).

beräknats enligt artikel 29.3 [5] plus eventuella positiva monetära utjämningsbelopp och som ytterligare ökats med 20 procent av summan av dessa belopp (artikel 31.1). [6]

5. De produkter som är avsedda för export skall ställas under tullkontroll från och med den dag då betalningsdeklarationen tagits emot till dess att de lämnar gemenskapens tullområde (artikel 26). [7] Enligt artikel 32.1 i förordning nr 3665/87 skall produkterna eller varorna lämna gemenskapens tullområde i oförändrat skick inom 60 dagar från den dag då de inte längre omfattas av förfarandet för tullager eller frizon, det vill säga senast åtta månader räknat från den dag då betalningsdeklarationen togs emot. Dessa produkter eller varor får nämligen under vissa omständigheter hållas i tullager eller frizon, även i en annan medlemsstat än den medlemsstat där betalningsdeklarationen togs emot, under en frist på sex månader, räknat från den dag då betalningsdeklarationen togs emot (artikel 28.5 och 28.6). Det berörda företaget skall före utgången av nämnda sexmånadersfrist lägga fram exportdeklarationen till behörig myndighet i den medlemsstat där betalningsdeklarationen togs emot (artikel 30.1). För att den nationella myndigheten skall betala ut exportbidraget krävs det dock att exportören gör en *skriftlig ansökan om utbetalning* (artikel 29.1 och 29.2).

6. Exportbidrag som mottagaren senare har visat sig vara berättigad till skall kvittas mot det belopp som betalats ut i förskott. I vissa fall har exportören rätt att erhålla en mellanskillnad. Enligt artikel 33.2 i förordning nr 3665/87 skall hela den ställda säkerheten frisläppas när det styrkts att a) de frister som anges i artiklarna 28.5 och 32.1 har iakttagits (se punkt 5 ovan) eller b) de berörda produkterna ger rätt till ett bidrag som är lika med eller större än det belopp som har betalats ut i förskott.

I annat fall (det vill säga när det belopp som har betalats ut i förskott är högre än det belopp som skall betalas ut för den faktiskt exporterade kvantiteten varor, särskilt när de i förordning nr 3665/87 fastställda fristerna inte har iakttagits), är exportören skyldig att betala tillbaka mellanskillnaden

5 — Artikel 29.3 i förordning nr 3665/87 har följande lydelse: "Beloppet skall beräknas genom att den bidragssats används som är tillämplig på användningen eller bestämmelsen, om en sådan är angiven. I annat fall skall den lägsta bidragssatsen användas. Den använda bidragssatsen skall ökas eller minskas — alltefter omständigheterna — med eventuella anslutningsutjämningsbelopp, och sedan multipliceras med en koefficient som fastställs enligt artikel 6.3 i kommissionens förordning (EEG) nr 3153/85 [av den 11 november 1985 (EGT L 310, s. 4)]."

6 — Tjugoandra övervägandet i ingressen till förordning nr 3665/87 har följande lydelse: "Belopp som betalats ut före exporten måste betalas tillbaka om det visar sig att det inte finns någon rätt till exportbidrag eller endast rätt till ett lägre bidrag. Återbetalningen måste omfatta ett tilläggsbelopp för att undvika missbruk. Vid force majeure behöver intet tilläggsbelopp återbetalas."

7 — Enligt artikel 26 är den dag då betalningsdeklarationen tagits emot avgörande för bidragssatsen och det monetära utjämningsbeloppet om dessa inte har fastställts i förväg. För produkter och varor som skall exporteras efter att ha hänförts till förfarandet för tullager skall granskningen av betalningsdeklarationen och av produkterna eller varorna ligga till grund för beräkningen av bidraget och det monetära utjämningsbeloppet (artikel 28.1 och 28.2).

efter en reduktion av bidraget med tillämpning av en procentsats som varierar beroende på den tid med vilken fristerna har överskridits. Mellanskillnaden mellan förskottsbeloppet och det belopp som faktiskt skall betalas ut ökas därefter med 20 procent (utom vid force majeure, se artikel 33.2 och 33.4). Enligt artikel 33.1 skall den behöriga myndigheten utan dröjsmål inleda det förfarande för indrivning av säkerheten som avses i artikel 29 i förordning nr 2220/85 (se ovan fotnot 2) för att kräva den berörda parten på mellanskillnaden plus 20 procent. [8]

7. Enligt beslutet om hänskjutande av tolkningsfrågan ligger följande omständigheter till grund för tvisten i detta mål. I juli 1990 begärde LFZ Nordfleisch AG (nedan kallat Nordfleisch), som är svarande i målet vid den nationella domstolen, hos de tyska tullmyndigheterna att ungefär 70 ton nötkött skulle placeras i tullager. Nordfleisch lämnade den 24, den 25 och den 27 juli 1990 därtill hörande betalningsdeklarationer. Efter att ha ställt sådan säkerhet som avses i artikel 31 i förordning nr 3665/87 ansökte Nordfleisch den 1 augusti 1990 hos tullmyndigheterna om förskottsbetalning av exportbidrag för köttet. Mellan den 2 och den 6 augusti 1990 återkallade Nordfleisch emellertid ansökningarna, eftersom bolaget hade beslutat att inte exportera köttet utan återinföra det till gemenskapens tullområde. [9] För var och en av de återkallade ansökningarna erhöll bolaget därför av de tyska myndigheterna ett informationsblad, kallat INF 3. [10] Trots detta biföll Hauptzollamt Hamburg-Jonas

8 — Artikel 29 i förordning nr 2220/85 har följande lydelse: "När den behöriga myndigheten får kännedom om omständigheter som medför att säkerheten förverkas helt eller delvis skall myndigheten utan dröjsmål kräva betalning av det förverkade beloppet av den part som är skyldig att uppfylla förpliktelsen med en frist på upp till 30 dagar från den dag då kravet meddelas.
Om betalning inte har skett inom denna period skall den behöriga myndigheten utan dröjsmål
a) lösa in sådana säkerheter som anges i artikel 8.1 a,
b) kräva betalning av borgensmannen enligt artikel 8.1 b med en frist på upp till 30 dagar från den dag då kravet meddelas,
c) vidta åtgärder för att
i) omvandla sådana säkerheter som anges i artikel 8.2 a, c, d och e till kontanta medel i den omfattning som krävs för att täcka det förverkade beloppet,
ii) föra över kontanter som har deponerats i en bank till sitt eget konto.
Den behöriga myndigheten får utan dröjsmål lösa in sådana säkerheter som anges i artikel 8.1 a utan att först kräva betalning av den berörda parten."

9 — Vid den muntliga förhandlingen inför domstolen förklarade Nordfleischs ombud att ifrågavarande exportdeklarationer — *som samtliga lämnats efter den 1 juli 1990* — på grund av bolagets plötsliga beslut att återinföra köttet till gemenskapens tullområde inte hade tagits emot av de tyska myndigheterna. Även om deklarationerna inte har tagits emot, skall bestämmelserna i artikel 33 i förordning nr 3665/87 i sin lydelse enligt förordning nr 1615/90 (se ovan punkt 6) enligt min mening vara tillämpliga i detta fall. Jag delar nämligen kommissionens uppfattning att artikel 2 andra stycket i förordning nr 1615/90 (se ovan fotnot 1) är en övergångsbestämmelse som endast är tillämplig på de ansökningar om förskottsbetalning som var anhängiga när förordningen publicerades i gemenskapens officiella tidning (den 16 juni 1990).

10 — INF 3 är ett informationsblad som exportören — tillsammans med en till tullmyndigheterna i en annan medlemsstat än exportstaten ingiven deklaration om återförande av varorna till fri omsättning inom gemenskapen — skall förete för att få tillgång till de förmåner som anges i rådets förordning (EEG) nr 754/76 av den 25 mars 1976 om tullbehandling av varor som återförts till gemenskapens tullområde (EGT L 89, s. 1), särskilt när exporten av varan redan har föranlett att tullformaliteterna för beviljande av exportbidrag har fullgjorts. På begäran av exportören skall tullmyndigheterna i exportstaten skicka honom original och kopia av informationsbladet INF 3 som han skall lämna in till tullmyndigheten i importstaten (artiklarna 6.1 b, 7.1 och 11 i kommissionens förordning (EEG) nr 2945/76 av den 26 november 1976 om vissa tillämpningsföreskrifter för förordning nr 754/76 (EGT L 335, s. 1)). Förordning nr 2945/76 ersattes från den 1 januari 1994 av kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättande av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 253, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4).

(nedan kallat Hauptzollamt) den 24 augusti 1990 bolagets ursprungliga begäran om förskott och utbetalade totalt 237 150,02 DEM. Genom beslut av den 6 november 1990 begärde Hauptzollamt att Nordfleisch skulle betala tillbaka detta belopp jämte det tillägg på 20 procent som föreskrivs i artikel 33 i förordning nr 3665/87.

8. Nordfleisch hade inget att invända mot att återbetala det belopp som myndigheterna hade betalat ut utan rättslig grund men bestred däremot skyldigheten att betala tillägget och väckte talan mot beslutet i denna del hos Finanzgericht Hamburg. Finanzgericht biföll Nordfleischs talan och förklarade att ändringen av de ifrågavarande varornas bestämmelseort, som bolaget hela tiden haft möjlighet att göra trots att varorna var placerade i tullager, underförstått innebar att exportören avstod från gemenskapsfinansiering av transaktionen i förväg. Deklarationen att varorna skulle återinföras till gemenskapens tullområde upphävde därför enligt Finanzgericht skyldigheten att ställa sådan säkerhet som avses i artikel 31 i förordning nr 3665/87 och *a fortiori* skyldigheten att betala tillägget. Tillägget är enligt Finanzgericht dessutom endast avsett att säkerställa att de fördelar som erhållits på grund av den oberättigade förmånen av förskottsbetalning av exportbidraget kompenseras på ett schablonmässigt sätt, men däremot inte att garantera att varorna placeras i tullager i syfte att exporteras. Detta gäller enligt Finanzgericht även när tullmyndigheten, som i detta fall, av misstag har betalat ut förskottsbeloppet efter det att ansökan om utbetalning har återkallats.

9. Bundesfinanzhof, dit Hauptzollamt genom "Revision" överklagade Finanzgerichts dom, har förklarat att den däremot lutar åt att bifalla Hauptzollamts begäran. Bundesfinanzhof anser att man vid tolkningen av artikel 33.1 i förordning nr 3665/87, jämförd med artikel 29 första stycket i förordning nr 2220/85, skall beakta inte bara ordalydelsen i utan också syftet med de båda bestämmelserna. Därför gäller dessa bestämmelser enligt Bundesfinanzhof inte bara när varan faktiskt exporteras, även om exporten sker med någon avvikelse från den tidpunkt som angetts i betalningsdeklarationen (se ovan punkt 5), utan *a fortiori* även när exportören inte har uppfyllt den skyldighet att exportera som föreligger till följd av att deklarationen har tagits emot (se ovan punkt 5). Enligt Bundesfinanzhof innehåller gemenskapsrätten inte någon bestämmelse som gör det möjligt att förta verkan av placeringen i tullager genom att återkalla betalningsdeklarationen. Deklarationen har nämligen medfört en förpliktelse i och med att tullmyndigheterna har tagit emot den. Därför kan exportörens senare återkallande av ansökan om utbetalning inte heller tillerkännas någon verkan. Återkallelsen av ansökan är, enligt Bundesfinanzhof, för övrigt oberoende av betalningsdeklarationen. Av tjugoandra övervägandet i ingres-

sen till förordning nr 3665/87 (se ovan fotnot 6) framgår att syftet med ifrågavarande tillägg inte enbart är att garantera en eventuell återbetalning av det belopp som utbetalats i förskott och kompensera den ekonomiska fördel som exportören oberättigat har åtnjutit. Om så vore fallet skulle tillägget på 20 procent för övrigt vara oproportionerligt, och det skulle vara tillräckligt att dess procentsats översteg vid den aktuella tidpunkten gällande diskonto med endast några tiondels procent. Tillägget är enligt Bundesfinanzhof också avsett att hindra eventuella ansökningar om förskottsbetalning som innebär missbruk. För att säkerställa detta syfte räcker enligt Bundesfinanzhof nämligen inte den sanktion (annullering av den avskrivning på licensen som gäller den aktuella exporten och förverkande av säkerheten, helt eller till viss del, av den myndighet som har utfärdat licensen) som (förutom vid force majeure) är föreskriven när exportören inte har uppfyllt förpliktelsen att exportera varor som under licensens giltighetstid har placerats i tullager enligt kommissionens förordning (EEG) nr 3719/88 av den 16 november 1988 om gemensamma tilllämpningsföreskrifter för systemet med import- och exportlicenser och förutfastställelselicenser för jordbruksprodukter [11] (artikel 43.1 och 43.3 samt artikel 39.1 b andra strecksatsen). Bundesfinanzhof anser att förfarandena för beviljande av licens respektive placering i tullager är oberoende av varandra när det gäller sanktionerna. Detta framgår enligt Bundesfinanzhof tydligt av den omständigheten att artikel 33.1 i förordning nr 3665/87 (i dess ändrade lydelse enligt förordning nr 1615/90, se ovan fotnot 1) inte innehåller någon hänvisning till bestämmelserna i förordning nr 3719/88.

II — Bedömning

10. Det svar på tolkningsfrågan som jag vill föreslå överensstämmer i huvudsak med kommissionens uppfattning, som jag i detta fall anser vara välgrundad och övertygande. Kommissionen har abstrakt prövat strukturen i förordningarna nr 565/80 och 3665/87 avseende förfarandet för förskottsbetalning av exportbidrag för jordbruksprodukter och har särskilt undersökt skälen för att gemenskapslagstiftaren kräver en dubbel viljeförklaring av exportören (först en betalningsdeklaration och därefter en skriftlig ansökan om utbetalning, se ovan punkt 4). Eftersom tullmyndigheterna redan gör en kontroll av både de varor som befinner sig i lagret och betalningsdeklarationen (se ovan fotnot 7) kan tilläggskravet på en skriftlig ansökan om utbetalning inte förklaras på annat sätt än

11 — Enligt artikel 1 i förordning nr 3719/88 (EGT L 331, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 27, s. 226) gäller detta även inom nötköttssektorn. Som bekant har import- och exportlicenser — som måste finnas för varje import av jordbruksprodukter till gemenskapen eller varje export av jordbruksprodukter från denna vid den tidpunkt då import- eller exportdeklarationen tas emot — till syfte att säkerställa en effektiv förvaltning av den gemensamma organisationen av marknaden genom att ge de behöriga myndigheterna möjlighet att kontinuerligt följa handelsflödet. Dessa licenser ger innehavaren *rätten* att importera eller exportera. En förutsättning för att de skall utfärdas är dock att på begäran säkerhet ställs för att *skyldigheten* att under licensens giltighetstid importera eller exportera skall vara säkerställd.

att det skall stå exportören fritt att avgöra *om och i förekommande fall när* han vill ha exportbidraget. Denna flexibilitet gör förfarandet särskilt intressant för exportören. Han stimuleras alltså till att välja förfarandet i vetskap om att han, även efter avlämnande av betalningsdeklarationen och omedelbart efter ingivandet av motsvarande ansökan om utbetalning, kan ändra bestämmelseorten för de varor som skall exporteras, åtminstone till dess att de behöriga myndigheterna har tagit ställning till ansökningen. Jag delar därför inte Bundesfinanzhofs uppfattning som är att den ena rättsliga handlingen saknar betydelse för den andra därför att betalningsdeklarationen och ansökan om utbetalning är två från varandra åtskilda handlingar. Tvärtom anser jag att återkallelsen av ansökan om utbetalning oundvikligen medför upphörande av både skyldigheten att ställa säkerhet enligt artikel 31 i förordning nr 3665/87 och alla övriga effekter som normalt är en följd av den betalningsdeklaration varigenom exportören ger uttryck för sin avsikt att komma i åtnjutande av ett exportbidrag under den förutsättningen att han på överenskomna villkor verkligen exporterar de varor med de kännetecken han angett som har placerats i tullager.

Om exportören inte begär utbetalning (eller återkallar sin ansökan om en sådan) får detta normalt alltså till följd att de nationella myndigheterna varken är skyldiga eller behöriga att betala ut något förskott.

Det är inte någon tillfällighet att målet vid den nationella domstolen har kommit till på grund av det misstag som har begåtts av de tyska tullmyndigheterna.

11. Av angivna skäl kan jag i detta fall inte finna att Nordfleisch har gjort sig skyldigt till något beteende som innebär missbruk eller spekulation, utan bolaget har endast utnyttjat en "möjlighet att ändra inställning" som är inbyggd i systemet. Detta konstaterande gör det överflödigt att behandla frågan huruvida syftet med det nämnda tillägget — förutom att hindra att exportören åtnjuter en oberättigad ekonomisk förmån, och naturligtvis då en förmån som har beviljats honom på hans begäran — i enlighet med vad som angetts i beslutet om hänskjutande (se ovan punkt 9) också är att hindra missbruk av möjligheten att begära förskottsbetalning. [12]

12 — Se dom av den 5 februari 1987 i mål 288/85, Plange Kraftfutterwerke (REG 1987, s. 611), punkt 14, och av den 27 februari 1992 i de förenade målen C-5/90 och C-206/90, Bremer Rolandmühle Erling m.fl. (REG 1992, s. I-1157), punkt 36, beträffande motsvarande tillägg på 20 procent som föreskrivs i kommissionens förordningar (EEG) nr 1957/69 med tilläggstillämpningsföreskrifter för beviljande av exportbidrag för produkter som är föremål för ett system med gemensamma priser (EGT L 250, s. 1) och (EEG) nr 798/80 av den 31 mars 1980 om tillämpningsföreskrifter för förskottsbetalning av exportbidrag och positiva monetära utjämningsbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 87, s. 42; förordning nr 798/80 upphävde förordning nr 1957/69 med verkan från den 1 april 1980, och upphävdes i sin tur genom förordning nr 3665/87 med verkan från den 1 januari 1988). Domstolen har till skillnad från Bundesfinanzhof förklarat att ett tillägg på 20 procent inte kan anses oproportionerligt med hänsyn till syftet med bestämmelsen om tillägg. Domstolen har uttalat att "[m]ed hänsyn till detta syfte med tillägget kan en procentsats på 20 procent inte anses oproportionerlig. Eftersom det i förordningen fastställs en schablonmässig procentsats för hela gemenskapen är det lämpligt att beakta de olika räntesatserna i medlemsstaterna och längden av den tid som kan förlöpa mellan beviljandet av bidraget och den faktiska återbetalningen". (Domen i det ovannämnda målet Plange Kraftfutterwerke, punkt 15).

12. Om exportören senare beslutar att inte genomföra den export för vilken myndigheterna har gett honom förskottsbetalning kan han inte återkalla sin ansökan om utbetalning. I ett sådant fall blir emellertid de bestämmelser som nämnts i tolkningsfrågan i detta mål (inklusive de som avser tillägget på 20 procent) tillämpliga på den exportör som underlåter att efterkomma den skyldighet att exportera som är en motprestation för den förskottssbetalning som han har erhållit.

13. Av betydelse för detta förslag till avgörande är otvivelaktigt också den i domstolens praxis utvecklade principen om att sanktionen skall vara lagenlig. Av denna princip följer bland annat att det inte är tillåtet att tillämpa ifrågavarande bestämmelser till den berörda partens nackdel (*in malam partem*). [13] I artikel 33.1 i förordning nr 3665/87 föreskrivs att den behöriga myndigheten skall inleda ett förfarande för att lösa in säkerheten, det vill säga för att kräva exportören på skillnaden mellan det belopp som rätteligen tillkommer honom och det som han har erhållit plus ett tillägg på 20 procent, när villkoren för den gemenskapsfinansiering som beviljats honom inte har uppfyllts. Enligt min mening kan man på grund av sanktionsbestämmelsens ordalydelse och syfte [14] utesluta att bestämmelsen omfattar ett fall

13 — Se bland annat dom av den 12 december 1996 i de förenade målen C-74/95 och C-129/95, x (REG 1996, s. I-6609), punkterna 23—26, där domstolen uttalade att "principen enligt vilken det påbjuds att en strafflag inte får tillämpas extensivt till nackdel för den åtalade — vilken är en följd av den straffrättsliga legalitetsprincipen och, mer allmänt, av principen om rättssäkerhet — utgör hinder för att väcka åtal med anledning av en handling vars åtalsgrundande karaktär inte klart framgår" av den lag varigenom ett direktiv har genomförts utan endast av en tolkning av denna lag i ljuset av direktivets ordalydelse och syfte, samt generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomers förslag till avgörande av den 18 juni 1996 i samma mål (REG 1996, s. I-6612), punkterna 43—64.

14 — Tillämpningen av ett schablonmässigt tillägg på bidrag som oberättigat har erhållits anser jag vara en straffpåföljd av allmänpreventiv karaktär. Tillägget är ett straff för de skador som har orsakats genom överträdelsen. Det tillägg på 20 procent som föreskrivs i artikel 33 i förordning nr 3665/87 betecknas i dom av den 29 september 1998 i mål C-263/97, First City Trading m. fl. (REG 1998, s. I-5537), punkt 22, som "straffavgift". Eftersom en sådan påföljd emellertid endast är en garanti för att de skyldigheter som exportören frivilligt har åtagit sig faktiskt och i vederbörlig ordning skall uppfyllas, betecknades den av domstolen som ett *särskilt administrativt instrument*, som hänför sig till en ordning för gemenskapsstöd som finansieras med offentliga medel och baseras på solidaritet och som är avsett att säkerställa en god förvaltning av gemenskapens offentliga medel. (Se dom av den 27 oktober 1992 i mål C-240/90, Tyskland mot kommissionen (REG 1992, s. I-5383; svensk specialutgåva, volym 13, s. 143), punkt 26. Den kan inte likställas med en straffpåföljd (se bland annat dom av den 17 december 1970 i mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft (REG 1970, s. 1125; svensk specialutgåva, volym 1, s. 503), punkterna 17—20, och i mål 25/70, Köster (REG 1970, s. 1161; svensk specialutgåva, volym 1, s. 515), punkterna 33 och 34. Domstolens praxis enligt vilken "gemenskapens rättsakter... måste vara entydiga och... deras tillämpning förutsebar för den som berörs, gäller även i fråga om andra sanktioner än straff. Detta gäller... i särskild utsträckning i fråga om bestämmelser som medför ekonomiska konsekvenser" (se bland annat dom av den 15 december 1987 i mål 237/86, Nederländerna mot kommissionen (REG 1987, s. 5251), punkt 19. Jag erinrar om att principen att förvaltningsmyndigheternas sanktioner måste grundas på legalitetsprincipen har kommit till uttryck i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, s. 1, se rättelse i EGT L 36, 1998, s. 16), som innehåller bestämmelser om administrativa åtgärder (utan sanktionskaraktär) och "sanktioner som inte kan jämställas med en sanktion av straffrättslig art".

som det förevarande, som helt skiljer sig från det som gemenskapslagstiftaren uttryckligen har avsett. I förevarande fall betalades bidraget ut i förskott mot mottagarens vilja, trots att mottagaren i rätt tid hade underrättat förvaltningsmyndigheterna om sin avsikt att inte exportera och hade återkallat sin ansökan om utbetalning. Exportören är följaktligen inte längre bunden av de uppgifter som han i betalningsdeklarationen har lämnat till förvaltningsmyndigheterna. Dessutom gäller inte längre de frister i artiklarna 28.5 och 32.1 i förordning nr 3665/87 (se ovan punkterna 5 och 6), som måste iakttas med risk för att det annars utdöms sanktioner som består i att säkerheten endast till viss del kan frisläppas och att ett tillägg på mellanskillnaden kan krävas.

14. En exportör som har beviljats en exportlicens är enligt förordning nr 3719/88 (se ovan fotnot 11) dessutom fortfarande underkastad den skyldighet att exportera som han *frivilligt har åtagit sig*, även om han återkallar sin ansökan om utbetalning enligt artikel 29 i förordning nr 3665/87 innan de behöriga myndigheterna har fattat något beslut. Denna skyldighet måste han iaktta, särskilt under licensens giltighetstid. Det är således, i enlighet med vad Bundesfinanzhof själv har påpekat, fråga om en skyldighet som inte utgör någon motprestation för sådana ekonomiska förmåner som gemenskapsfinansiering av exporter i förväg. Skyldigheten hänger snarare ihop med kravet på säkerställandet av att de myndigheter som förvaltar den gemensamma organisationen av marknaden i förväg får tillgång till noggranna beräkningar av framtida import och export. [15]

Domstolen har underförstått men dock tydligt framhållit de båda ifrågavarande skyldigheternas olika natur och har därvid hänvisat till de säkerheter som gemenskapslagstiftaren i respektive fall har föreskrivit för att det skall finnas en garanti för att skyldigheterna iakttas. Domstolen har behandlat den säkerhet som avses i artikel 6 i förordning nr 565/80 — för vilken artikel 31 i förordning nr 3665/87 innehåller tillämpningsföreskrifter (se ovan punkt 4) — och den säkerhet som avses i kommissionens förordning (EEG) nr 3183/80 av den 3 december 1980 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för import- och exportlicenser och förutfastställelselicenser för jordbruksprodukter [16] som enligt gällande rätt numera motsvarar säkerhet enligt förordning nr 3719/88 (se

15 — Dom av den 26 juni 1980 i mål 808/79, Fratelli Pardini (REG 1980, s. 2103), punkt 17.

16 — EGT L 338, s. 1 (upphävd från den 1 januari 1989 genom förordning nr 3719/88).

ovan punkt 9 och fotnot 16). I domen i målet Maizena har domstolen uttalat att "de båda säkerheterna tjänar inte samma syfte. Säkerheten enligt artikel 6 i förordning nr 565/80 skall säkerställa återbetalningen av det i förväg utbetalade exportbidraget för det fall att exporten inte kommer till stånd; den har inte någon funktion som säkerhet för att exporten genomförs. Däremot är den i förevarande fall omtvistade säkerheten avsedd att vara en garanti för att skyldigheten att exportera under licensens giltighetstid iakttas".[17] Av den i redovisad rättspraxis uppställda principen att riskerna och de säkerheter som ställts för dem är oberoende av varandra måste man, för det fall då den enligt artikel 29 i förordning nr 3665/87 inlämnade betalningsdeklarationen återkallats i rätt tid och efter det att produkterna återinförts från tullager till gemenskapens tullområde, dra slutsatsen att det av logiken i systemet följer att exportören endast skall bära förlusten (eller förverkandet)[18] av den säkerhet som utgör garanti för att exporten sker under licensens giltighetstid, men alltså inte också förlusten av den säkerhet som är avsedd att säkerställa återbetalning av det belopp som har utbetalats i förskott plus tillägget. I förevarande fall saknas alltså förutsättningarna för att använda sistnämnda säkerhet.

15. Jag kommer alltså till samma slutsats som kommissionen, nämligen att Haupt-

17 — Dom av den 18 november 1987 i mål 137/85, Maizena (REG 1987, s. 4587), punkt 22. Domstolen ogillade, med stöd av den i texten angivna principen, det klagande företagets påstående att två sanktioner hade ådömts för samma sak med åsidosättande av proportionalitetsprincipen och principen *ne bis in idem*. Den anförde följande: "Eftersom de båda säkerheterna alltså har helt olika syften kan den slutliga förlusten av dem, även om den sker vid samma tillfälle, inte anses vara oproportionerlig, när de olika risker för vilka de ställdes realiseras" (punkt 23).

18 — Frågan huruvida det blir förlust eller förverkande är beroende av om giltigheten av den licens enligt vilken export skulle ha skett hade löpt ut eller inte vid den tidpunkt då exportören tillkännagav sin avsikt att ta i anspråk bestämmelserna om återinförande av varorna. I artikel 39.1 i förordning nr 3719/88 föreskrivs följande: "Produkter som underställs ett system med exportlicenser eller som kan omfattas av ett system med förutfastställelse av exportbidrag eller andra belopp som tillämpas vid export, får endast behandlas som returvaror enligt förordning (EEG) nr 754/76 om följande bestämmelser har följts:

...

b) Om utförsel har skett med en exportlicens med eller utan förutfastställelse och denna inte har gått ut det datum då den berörda parten anmäler sin avsikt att utnyttja bestämmelserna angående returvaror
— skall den avskrivning på licensen som gäller den aktuella utförseln annulleras,
— skall den säkerhet som är ställd för licensen inte frisläppas för den aktuella utförseln, eller om detta redan har skett, måste en ny säkerhet i proportion till de aktuella kvantiteterna ställas till den myndighet som har utfärdat licensen.

c) Om utförsel har skett med en exportlicens med eller utan förutfastställelse och denna licens har upphört att gälla det datum då den berörda parten anmäler sin avsikt att utnyttja bestämmelserna angående returvaror
— förverkas säkerheten för licensen enligt de regler som gäller för varje enskilt fall, om den inte har frisläppts för den aktuella utförseln,
— skall licensens innehavare, om säkerheten har frisläppts, ställa en ny säkerhet i proportion till de aktuella kvantiteterna till den myndighet som utfärdat licensen, och denna säkerhet förverkas enligt de regler som gäller i varje enskilt fall."

zollamt inte bara saknar juridisk rätt till det omtvistade tillägget utan också är skyldigt att helt frisläppa den säkerhet som Nordfleisch har ställt enligt artikel 31 i förordning nr 3665/87. Nordfleisch skall i enlighet med de nationella bestämmelserna om återkrav av belopp som har utbetalats utan grund återbetala det belopp som bolaget har erhållit i förskott.

III — Förslag till avgörande

Av ovan angivna skäl föreslår jag att domstolen besvarar den av Bundesfinanzhof ställda tolkningsfrågan på följande sätt:

Bestämmelserna i artikel 33.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter, i ändrad lydelse enligt artikel 1.2 i kommissionens förordning (EEG) nr 1615/90 av den 15 juni 1990, jämförd med artikel 29 första stycket i kommissionens förordning (EEG) nr 2220/85 av den 22 juli 1985 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med säkerheter för jordbruksprodukter, är inte tillämpliga för en exportör som, efter att till de behöriga nationella myndigheterna ha ingett en ansökan om förskottsbetalning av exportbidrag för en vara som har placerats i tullager i enlighet med artikel 29.2 i förordning nr 3665/87, innan myndigheterna har fattat beslut, återkallar sin ansökan för att återinföra varan till gemenskapens tullområde, men ändå erhåller förskottsbetalning av det exportbidrag som han inledningsvis begärt. Under dessa omständigheter är de nationella tullmyndigheterna skyldiga att frisläppa den säkerhet som exportören har ställt enligt artikel 31 i förordning nr 3665/87, utan att kräva det tillägg som föreskrivs i artikel 33.1 i förordningen. Det belopp som exportören har erhållit i förskott skall återbetalas i enlighet med de nationella bestämmelser som är tillämpliga inom området för återkrav av belopp som utbetalats utan grund.