# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT E. SHARPSTON

fremsat den 18. september 2008 [1]

1. Fællesskabet kan yde restitutioner for udførsel af korn efter differentierede satser. Ifølge de bestemmelser, der finder anvendelse i den foreliggende sag, kunne der ikke ydes restitution for udførsel af rug til Schweiz eller Liechtenstein, men der var fastsat restitution for udførsel til alle andre tredjelande.

2. Da det ikke er muligt at udføre varer ad søvejen til Liechtenstein eller Schweiz, kan der ifølge Fællesskabets lovgivning i visse tilfælde føres bevis for udførsel ad søvejen i stedet for bevis for afslutning af toldformaliteterne på bestemmelsesstedet med henblik på at anvende den sats, der gælder for andre lande.

3. Det er mere usikkert, om det alligevel er nødvendigt også at fremlægge transportdokumenter vedrørende forsendelsen til det endelige bestemmelsessted.

4. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse, der er indgivet af Finanzgericht Hamburg, vedrører en eksportør, der kan føre bevis for udførsel ad søvejen til en havn uden for Fællesskabet, men ikke for den videre landtransport til det endelige bestemmelsessted i Rusland.

## Retsforskrifter

*Fastsættelse af eksportrestitutioner*

5. I henhold til artikel 1, 13 og 23 i Rådets forordning (EØF) nr. 1766/92 [2] fastsættes restitutioner for udførsel af korn til tredjelande med regelmæssige mellemrum (mindst en gang om måneden) ved forordning og/eller ved særlige licitationer. Formålet med dem er at udligne forskellen mellem eventuelle lavere priser på verdensmarkedet og priserne i Fællesskabet.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Forordning af 30.6.1992 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 81, s. 21).

6. For så vidt som det er relevant for den foreliggende sag, blev der ved forordning (EF) nr. 1758/1999 [3] iværksat en licitation over eksportrestitutioner ved udførsel af rug til alle tredjelande. Ifølge denne forordnings artikel 4, stk. 1, skulle eksportlicenser anses for udstedt på dagen for indgivelse af buddet. Forordning (EF) nr. 1851/1999 [4] fastsatte maksimumsrestitutionen for bud, der blev meddelt fra den 20. til den 26. august 1999, til 66,25 EUR/t. Restitutionerne blev for den samme periode fastsat i forordning (EF) nr. 1816/1999 [5]. Det fremgår af bilaget hertil, at der ikke skulle ydes restitution for rug (produktkode 1002 0000 9000) for »alle tredjelande«.

*Horisontale gennemførelsesbestemmelser*

7. Indtil 1999 var ordningen med eksportrestitutioner for landbrugsprodukter i almindelighed fastlagt i forordning nr. 3665/87 [6]. Artikel 18 i denne forordning indeholdt bl.a. forskellige regler om, hvilke dokumenter eksportørerne skulle fremlægge for at kunne modtage restitutioner.

8. Forordning nr. 3665/87 blev med virkning fra den 1. juli 1999 ophævet og erstattet af forordning nr. 800/1999 [7]. I henhold til artikel 54, stk. 2, i sidstnævnte forordning skal henvisninger i EF-retsakter til forordning nr. 3665/87 eller til artikler heri betragtes som henvisninger til forordning nr. 800/1999 eller til de tilsvarende artikler heri, jf. den sammenligningstabel, der er anført i et bilag. Ifølge denne tabel svarer artikel 16 i forordning nr. 800/1999 til artikel 18 i forordning nr. 3665/87.

9. Følgende betragtninger i præamblen til forordning nr. 800/1999 kan gøre det lettere at forstå de gældende bestemmelser:

»(2) […] ifølge de almindelige regler, der er vedtaget af Rådet, betales restitutionen, når der føres bevis for, at produkterne er blevet udført fra EF; retten til restitution opnås […] når produkterne har forladt EF's marked, såfremt der anvendes en fælles restitutionssats for alle tredjelande; hvis restitutionssatsen er differentieret efter produkternes destination, er retten til restitution betinget af indførsel til et tredjeland

3 — Kommissionens forordning af 9.8.1999 om åbning af en licitation over restitutionen eller afgiften ved udførsel af rug til alle tredjelande (EFT L 210, s. 3).

4 — Kommissionens forordning af 26.8.1999 om fastsættelse af maksimumsrestitutionen ved udførsel af rug inden for rammerne af den i forordning (EF) nr. 1758/1999 omhandlede licitation (EFT L 226, s. 20).

5 — Kommissionens forordning af 19.8.1999 om fastsættelse af eksportrestitutionerne for korn, mel, grove gryn og fine gryn af hvede eller rug (EFT L 220, s. 22).

6 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27.11.1987 om fælles gennemførelsesbestemnmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1).

7 — Kommissionens forordning (EF) nr. 800/1999 af 15.4.1999 om fælles gennemførelsesbestemnmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 102, s. 11).

[…] med at samhandelen hæmmes mindst muligt derved

(15) […] i tilfælde af, at restitutionssatsen differentieres efter produkternes destination, bør det sikres, at produkterne er indført til det tredjeland eller et af de tredjelande, for hvilke restitutionen er fastsat; en sådan forholdsregel kan uden ulemper lempes for så vidt angår udførsler, som kun giver ret til et lille restitutionsbeløb, og for så vidt som udførselsforretningerne giver tilstrækkelig sikkerhed for produkternes ankomst til destinationen; formålet hermed er at opnå en administrativ forenkling i forbindelse med forelæggelse af dokumentation […]«.

10. Afsnit II, kapitel 1, i forordning nr. 800/1999 vedrører retten til restitution ved udførsel til tredjelande. Afdeling 1 (artikel 3-10) indeholder almindelige bestemmelser.

[…] 11. Ifølge artikel 3 »opstår retten til restitution:

(17) […] hvis restitutionssatsen er differentieret efter de udførte produkters destination, skal der føres bevis for, at det pågældende produkt er indført i et tredjeland; toldformaliteterne ved indførsel opfyldes bl.a. ved betalingen af de importafgifter, der skal erlægges, for at produktet kan afsættes på det pågældende tredjelands marked; på baggrund af de forskelligartede situationer i importtredjelandene bør det accepteres, at der fremlægges importtolddokumenter, der giver en garanti for, at de udførte produkter er ankommet til destinationen, samtidig

— ved udpassagen fra Fællesskabets toldområde, når der anvendes en fælles restitutionssats for alle tredjelande

— ved indførslen til et bestemt tredjeland, når der anvendes en differentieret restitutionssats for det pågældende tredjeland«.

12. Artikel 7, stk. 1, første afsnit, bestemmer: »Uden at dette i øvrigt berører bestemmelserne i artikel 14 og 20, udbetales restitutionen kun, hvis der føres bevis for, at de produkter, for hvilke udførelsesangivelsen er blevet antaget, senest 60 dage efter denne antagelse har forladt Fællesskabets toldområde i uforandret stand.«

13. Artikel 9 fastsætter særlige bestemmelser om de dokumenter, der skal fremlægges ved udførsel ad søvejen (stk. 1), udførsel ad landevej, ad indre vandveje eller med jernbane (stk. 2) og udførsel ad luftvejen (stk. 3). I disse bestemmelser fokuseres der primært på beviset for, at produkterne har forladt Fællesskabets toldområde. Det oplyses i stk. 1, litra b), og stk. 2, litra b), at der med hensyn til dette bevis kræves transportdokumenter for produkternes forsendelse til det tredjeland, hvor de skal losses, hvorimod det i stk. 3, litra a), bestemmes, at der ved udførsel ad luftvejen kræves et transportdokument med angivelse af et endeligt bestemmelsessted uden for Fællesskabet. Hvad angår udførsel ad søvejen kan udgangsmedlemsstaten ifølge artikel 9, stk. 1, litra c), i stedet for de i litra b) omhandlede betingelser fastsætte, at det dokument, der beviser, at produktet har forladt Fællesskabets toldområde, kun påtegnes mod forelæggelse af »et transportdokument med angivelse af et endeligt bestemmelsessted uden for Fællesskabets toldområde«.

14. Artikel 10, der vedrører forenklede procedurer, fokuserer også på »udgangen« af Fællesskabets toldområde.

15. Afsnit 2 (artikel 14-19) omhandler differentieret restitution.

16. Artikel 14, stk. 1, bestemmer: »I tilfælde af differentiering af restitutionssatsen efter destinationen underkastes betalingen af restitutionen de supplerende betingelser, der er fastlagt i artikel 15 og 16.«

17. Artikel 15, stk. 1, foreskriver, at produkterne skal være blevet »indført i uforandret stand til det tredjeland eller til et af de tredjelande, for hvilke der er fastsat restitution, senest 12 måneder efter antagelsen af udførselsangivelsen«. Artikel 15, stk. 2, angiver, hvad der menes med »uforandret stand«. Artikel 15, stk. 3, oplyser, at produktet anses for indført, »når toldformaliteterne ved indførsel, herunder formaliteterne vedrørende opkrævning af importtold, i tredjelandet er blevet opfyldt«. Artikel 15, stk. 4, bestemmer, at den differentierede del af restitutionen betales for den vægt af

produktet, for hvilken der er foretaget toldbehandling med henblik på indførsel i tredjelandet, men at der ikke tages hensyn til naturlige forandringer, der er indtruffet under transporten.

18. I henhold til artikel 16, stk. 1, skal bevis for afslutning af toldformaliteterne ved indførsel i princippet føres ved fremlæggelse af toldokumentet eller en attest for losning og indførsel. Kan disse dokumenter ikke fremskaffes, vil andre nærmere angivne dokumenter (bl.a. attester udstedt af et godkendt internationalt kontrol- og overvågningsselskab) ifølge artikel 16, stk. 2, også kunne godtages. Artikel 16, stk. 3, bestemmer: »Eksportøren er i samtlige tilfælde forpligtet til at fremlægge en kopi eller fotokopi af transportdokumentet« [8]. Artikel 16, stk. 4, giver i visse særlige tilfælde, som skal fastlægges, Kommissionen ret til at fastsætte, at indførelsesbeviset betragtes som ført »ved hjælp af særskilt dokument eller på anden måde«. Artikel 16, stk. 5, opregner de minimumsbetingelser, der gælder for godkendelse af internationale kontrol- og overvågningsselskaber.

19. Artikel 17 bestemmer, at »[m]edlemsstaterne kan fritage eksportøren for at fremlægge de beviser, som er fastsat i artikel 16, med undtagelse af transportdokumentet, i tilfælde af en transaktion, der frembyder tilstrækkelig garanti for produkternes ankomst til destinationen, hvis udførelsesangivelsen giver ret til en restitution, hvis differentierede del er mindre end eller lig med« enten 1 200 EUR eller 6 000 EUR alt efter omstændighederne.

20. Afsnit 3 (artikel 20) omhandler særlige foranstaltninger til beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser. Artikel 20, stk. 1, foreskriver i det væsentlige, for så vidt det er relevant, at hvis der er alvorlig tvivl om produktets faktiske destination, eller der foreligger konkret mistanke om, at produktet vil blive genindført til Fællesskabet, idet der drages fordel af en fritagelse eller en nedsættelse af tolden, udbetales der kun restitution, hvis produktet har forladt Fællesskabets toldområde, og når der er tale om en differentieret restitution, hvis produktet er blevet indført i uforarbejdet stand til et bestemt tredjeland senest 12 måneder efter datoen for antagelsen af udførselsangivelsen. Det bestemmes også, at »medlemsstaternes kompetente organer […] i forbindelse med alle restitutioner [endvidere kan] kræve, at der fremlægges yderligere bevismateriale til godtgørelse over for myndighederne af, at produktet faktisk er bragt på markedet i det indførende tredjeland eller har undergået en væsentlig bearbejdning eller forarbejdning […]«.

8 — Betragter man de forskellige sprogversioner af dette stykke, er det kun den tyske, der indledes med »*Außerdem […]*« (»desuden«). Dette udtryk fandtes til gengæld i samtlige versioner af den tidligere bestemmelse, dvs. artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 3665/87.

21. Artikel 24, stk. 1, i kapitel 2, der omhandler forskud på eksportrestitutionen, bestemmer, at medlemsstaterne på eksportørens anmodning skal yde forskud på hele eller en del af restitutionen, så snart udførselsangivelsen er antaget, forudsat at der stilles en sikkerhed svarende til forskuddet forhøjet med 10%.

22. Afsnit IV, kapitel 2 (artikel 51 og 52), bestemmer endelig, at uberettiget udbetalte beløb skal tilbagebetales, og at eksportører, der ansøger om restitutioner, som de ikke har ret til, eller som er større end dem, de har ret til, pålægges sanktioner.

*Gennemførelsesbestemmelser for den pågældende sektor*

23. Kommissionens forordning (EF) nr. 1501/95 [9] indeholder en række detaljerede bestemmelser, der gælder specifikt for eksportrestitutioner for korn.

24. 14. betragtning i præamblen har følgende ordlyd:

»[…] ifølge Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 […] er det ved differentiering af restitutionssatsen efter destination en forudsætning for udbetaling af restitution, at der fremlægges bevis for, at produktet er blevet importeret i uforandret stand i det tredjeland eller et af de tredjelande, som restitutionen er fastsat for; hvad angår korn er det kun ved eksport til Schweiz og Liechtenstein, at der anvendes en lavere restitutionssats end den, der ellers gælder for eksport til alle tredjelande; for ikke at lægge hindringer i vejen for den overvejende del af fællesskabseksporten ved at kræve, at der fremlægges bevis for produkternes ankomst til den pågældende destination, bør det på anden måde sikres, at produkter, for hvilke der er ydet den restitution, der anvendes for »alle tredjelande«, ikke eksporteres til ovennævnte lande; med henblik herpå bør kravet om fremlæggelse af ankomstbevis fraviges i alle tilfælde, hvor eksport finder sted ad søvejen; et af myndighederne i medlemsstaterne udstedt bevis for, at produkterne har forladt Fællesskabets toldområde i et fartøj, der er egnet til søtransport, kan betragtes som tilstrækkeligt til at give denne garanti«.

25. Artikel 13 i forordning nr. 1501/95 har følgende ordlyd [10]:

9 — Forordning af 29.6.1995 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1766/92 (EFT L 147, s. 7). Den blev vedtaget, mens forordning nr. 3665/87 stadig var i kraft, men var på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen ikke blevet ændret, siden denne forordning blev erstattet af forordning nr. 800/1999.

10 — I den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, dvs. som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1259/97 af 1.7.1997 (EFT L 174, s. 10).

»Uanset artikel 18 i forordning (EØF) nr. 3665/87 [11] kræves der ikke bevis for afslutning af toldformaliteterne for overgang til frit forbrug, for at en restitution, der er fastsat ved licitation over eksportrestitutionen med henblik på udførsel til alle tredjelande, kan udbetales, hvis eksportøren fører bevis for, at en mængde på mindst 1 500 tons kornprodukter har forladt Fællesskabets toldområde i et fartøj, der er egnet til søtransport.

Dette bevis føres ved, at der på det kontroleksemplar, der er nævnt i artikel 6 i forordning (EØF) nr. 3665/87, på enhedsdokumentet eller på det nationale dokument, der godtgør, at produkterne har forladt Fællesskabets toldområde, anføres nedenstående angivelse attesteret af myndighederne:

[…]

»Eksport af korn ad søvejen — Artikel 13 i forordning (EF) nr. 1501/95«

[…]«

11 — Det fremgår af tabellen i bilaget til forordning nr. 800/1999 (jf. punkt 8 ovenfor), at artikel 18 i forordning nr. 3665/87 svarer til artikel 16 i forordning nr. 800/1999 (jf. punkt 18 ovenfor).

26. Artikel 14 har følgende ordlyd:

»Når eksportøren fremlægger bevis for afslutning af toldformaliteterne for overgang til frit forbrug i Schweiz og Liechtenstein, nedsættes beløbet for eksportrestitutionen for »alle tredjelande«, når restitutionen er fastsat ved licitation, med forskellen mellem dette beløb og beløbet for eksportrestitutionen gældende for ovennævnte destinationer på dagen for licitationen.«

**De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og det præjudicielle spørgsmål**

27. Ifølge forelæggelsesafgørelsen imødekom toldmyndighederne i februar 2007 en anmodning fra Glencore Grain Rotterdam BV (herefter »Glencore«) om endelig kontrol af udførslen af 6 725 ton rug, der var opdelt i delsendinger, til Rusland.

28. Det fremgår af de sagsakter, den forelæggende ret har fremsendt, at de pågældende eksportlicenser var blevet udstedt i forlængelse af et bud, der var indgivet den 26. august

1999, i henhold til forordning nr. 1758/1999. Ifølge forordning nr. 1851/1999 var restitutionssatsen derfor 66,25 EUR/t for udførsel til alle tredjelande med undtagelse af Schweiz og Liechtenstein, hvortil der ifølge artikel 14 i forordning nr. 1501/1995, sammenholdt med forordning nr. 1816/1999, ikke kunne udbetales restitution [12].

29. Der blev tildelt følgende udførselsangivelse: »Bestemmelsesland: alle tredjelande; […] »Eksport af korn ad søvejen — Artikel 13 i forordning (EF) nr. 1501/95««.

30. Den første sending på i alt 3 041,886 ton [13] blev afskibet fra Lübeck i Tyskland til i Klaipėda i Litauen. På konnossementet af 8. februar 2000, der var vedlagt i kopi i de nationale sagsakter, var Klaipėda indført som bestemmelseshavn [14].

31. Den 12. juli 2000 anmodede Glencore Hauptzollamt Hamburg-Jonas (herefter »toldmyndigheden«) om forskudsvis udbetaling af den tilsvarende eksportrestitution.

32. Glencore blev ved skrivelse af 2. august 2000 oplyst om, at der skulle fremlægges transportdokumenter for forsendelsen fra Klaipėda til bestemmelsesstedet i Rusland.

33. Ved afgørelse af 5. september 2000 blev der dog udbetalt en foreløbig restitution med det forbehold, at der blev fremlagt bevis for retten til denne restitution i overensstemmelse med de gældende formkrav og den fastsatte frist.

12 — Jf. punkt 6 og 26 ovenfor. Artikel 14 i forordning nr. 1501/1995 (der er en sektorspecifik gennemførelsesbestemmelse) bevirker, at en eksportrestitution for »alle tredjelande«, der er fastsat i forbindelse med en licitation vedrørende et produkt i den pågældende sektor (forordning nr. 1851/1999), konverteres til en differentieret restitution. Det sker ved krydshenvisning til den regelmæssige fastsættelse af eksportrestitutioner for dette produkt, der gælder »for alle tredjelande« (forordning nr. 1816/1999).

13 — Det blev under retsmødet bekræftet, at tvisten ikke vedrører de resterende delsendinger, for hvilke Glencore i øvrigt var i stand til at fremlægge alle de dokumenter, toldmyndighederne forlangte.

14 — Det er uklart, hvor det endelige bestemmelsessted for rugen var. Ifølge forelæggelsesafgørelsen blev toldmyndighederne anmodet om endelig kontrol af en udførsel til Nazran og Minsk i Rusland. På konnossementet angives »OOO Agroprodservis« i Nazran, Rusland, som modtageren. Minsk ligger i Belarus, mens Nazran ligger i Ingusjetien på grænsen til Georgien. De nationale sagsakter indeholder en kopi af et engelsk dokument af 23.9.2002, der angiveligt hidrører fra toldmyndighederne i Hviderusland i Minsk, og som bekræfter, at der i februar 2000 er ankommet 3 034 150 kg rug med vogn fra m.s. »VOLGOBALT — 209«, dvs. det fartøj, der er angivet på konnossementet, og foretaget toldbehandling heraf. Landtransporten fra Klaipėda til Nazran skete sandsynligvis via Minsk.

34. Selv om fristen blev forlænget, var Glencore ikke i stand til at fremlægge de krævede transportdokumenter [15], og i december 2001 forlangte toldmyndigheden tilbagebetaling af forskuddet med et tillæg af 10% [16].

35. Glencore har anlagt sag til prøvelse af toldmyndighedens afgørelse ved Finanzgericht Hamburg, der har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Skal artikel 13 i forordning (EF) nr. 1501/95 fortolkes således, at der ved tilvejebringelsen af det i stk. 2 omhandlede bevis ikke alene sker fritagelse for forpligtelsen til at fremlægge bevis for afslutning af toldformaliteterne for overgang til frit forbrug, men også fritagelse for forpligtelsen til at fremlægge transportdokumenter (artikel 18, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 3665/87, nu artikel 16, stk. 3, i forordning (EF) nr. 800/1999)?«

15 — Glencore forklarede under retsmødet ved Domstolen uden at blive modsagt, at selskabet havde overdraget rugen til den russiske importør i Klaipėda, og at russiske importører ofte undlod at efterkomme anmodninger om dokumentation for transporten til det endelige bestemmelsessted.

16 — Hvilket ifølge de nationale sagsakter svarede til i alt 220 561,82 EUR.

36. Glencore, toldmyndigheden og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Glencore og Kommissionen afgav endvidere mundtlige bemærkninger under retsmødet.

37. Glencore har gjort gældende, at den i artikel 13 i forordning nr. 1501/95 omhandlede attestering af, at produkterne er eksporteret ad søvejen, *både* fritager for forpligtelsen til at føre bevis for afslutning af toldformaliteterne *og* for forpligtelsen til at fremlægge transportdokumenter. Toldmyndigheden og Kommissionen har gjort gældende, at den *kun* fritager for forpligtelsen til at føre bevis for afslutning af toldformaliteterne.

**Bedømmelse**

38. Det fremgår klart af de omhandlede regler, at formålet er at finde en balance mellem behovet for at sikre, at der kun udbetales eksportrestitution, hvis de relevante betingelser er opfyldt, og ønsket om at undgå unødvendige administrative byrder, der besværliggør Fællesskabets eksporthandel. Det er mindre klart, hvor denne balance præcist skal være.

*14. betragtning i præamblen til forordning nr. 1501/95 — betydningen af Schweiz og Liechtenstein*

39. Glencore har i den foreliggende sag lagt stor vægt på ræsonnementet i 14. betragtning i præamblen til forordning nr. 1501/95. Det anføres i det væsentlige i denne betragtning, at det kun er ved eksport til Schweiz og Liechtenstein, at der anvendes en lavere restitutionssats end den, der ellers gælder for eksport til alle tredjelande, og at det for ikke at lægge ugrundede hindringer i vejen for Fællesskabets eksport er tilstrækkeligt til at garantere, at der ikke er udført produkter til disse lande, at en kompetent national myndighed udsteder bevis for, at produkterne har forladt Fællesskabets toldområde i et fartøj, der er egnet til søtransport.

40. Dette er ren logik, og Glencore har ikke ret i argumentet om, at eventuelle tvetydigheder i forordningens bestemmelser bør afklares i overensstemmelse med denne. Hvis en mængde på mindst 1 500 ton korn er afsendt med skib fra Fællesskabet, er det ikke sandsynligt, at den ender i Schweiz eller Liechtenstein [17]. Ikke nok med, at de er indlandsstater — de er også omgivet af fællesskabslande til alle sider. Alle varer, der sendes til disse lande, skal passere gennem Fællesskabets område, hvor de i princippet vil blive underkastet Fællesskabets toldkontrol. Hvis beviset for, at varerne er udført ad søvejen, i et sådant tilfælde medfører, at det ikke er nødvendigt at føre bevis for, at de er toldbehandlet i et andet tredjeland end Schweiz eller Liechtenstein, medfører det så ikke også, at det ikke er nødvendigt at føre bevis for transporten til den specifikke endelige destination? Eksportrestitutionssatsen påvirkes ikke af den specifikke destination.

41. Det ville være lettere for mig at acceptere denne logik, hvis præmisserne for den — at der altid vil være en lavere sats for Schweiz og Liechtenstein og en højere, ensartet stats for alle andre tredjelande, når eksportrestitutionssatsen er differentieret — var korrekte. Det er dog langt fra tilfældet, hvis man ser på den differentiering, der reelt fandtes på daværende tidspunkt.

42. Samme dag, som Kommissionen vedtog forordning nr. 1501/95 — den 29. juni 1995 — fastsatte den også eksportrestitutionen for rug (og for byg, undtagen til udsæd, produktkode 1003 0090 000) til 10 ECU/t for Schweiz, Liechtenstein, Ceuta og Melilla, 8 ECU/t for Slovenien, Ungarn, Den Tjekkiske Republik

17 — Det kan naturligvis ikke helt udelukkes. Kommissionens befuldmægtigede understregede under retsmødet, at det ikke skorter på opfindsomheden hos dem, der svindler med eksportrestitutioner.

og Den Slovakiske Republik og 0 for andre tredjelande [18]. Det betyder for det første, at der ikke blev differentieret mellem Schweiz og Liechtenstein på den ene side og alle andre tredjelande på den anden side, for det andet, at det var den højeste og ikke den laveste restitutionssats, der fandt anvendelse på udførsel til Schweiz og Liechtenstein, og for det tredje, at alle tre satser gjaldt for tredjelande, der kunne nås ad søvejen fra en fællesskabshavn. Det virker, som om Kommissionens højre hånd under det lovgivningsmæssige arbejde ikke vidste, hvad den tilsvarende venstre hånd foretog sig.

43. Der har i tidens løb været mange tilfælde, hvor et eller flere af disse tre forhold, som alle står i modsætning til den antagelse, som 14. betragtning i præamblen til forordning nr. 1501/95 hviler på, gjorde sig gældende De gør det meget vanskeligt at fortolke forordningen i lyset af denne betragtning. Selv om den antagelse, der ligger til grund for betragtningen, at dømme ud fra de forordninger, der fandtes på det pågældende tidspunkt [19], synes at gælde for den specifikke transaktion, der er tale om i den foreliggende sag, er der mange andre tilfælde, hvor det ikke forholder sig sådan. Ifølge forordning nr. 1816/1999, der på daværende tidspunkt gjaldt for den omhandlede transaktion, var der seks andre kornprodukter, hvor restitutionssatsen var ens for alle tredjelande, mens der for et produkt var en positiv sats for Schweiz og Liechtenstein og en nulsats for andre tredjelande. Og for at tage et andet (senere) eksempel, blev der i forordning nr. 968/2005 [20] fastsat en restitution for udførsel af fem kornprodukter til alle tredjelande undtagen Albanien, Bulgarien, Rumænien, Kroatien, Bosnien og Hercegovina, Serbien og Montenegro, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (som alle kunne nås ad søvejen fra en fællesskabshavn), Liechtenstein og Schweiz, hvor det var den laveste sats (i dette tilfælde nul), der gjaldt for alle disse lande.

44. Jeg mener derfor ikke, at 14. betragtning i præamblen til forordning nr. 1501/95 har betydning for fortolkningen af denne forordnings artikel 13.

*Artikel 13 i forordning nr. 1501/95 — er transportdokumenter nødvendige?*

45. Ordlyden af artikel 13 i forordning nr. 1501/95, sammenholdt med artikel 16 i forordning nr. 800/1999, synes ikke at volde større problemer. I mangel af de retningslinjer, der kunne have været hentet i 14. betragtning i præamblen til forordning

18 — Kommissionens forordning (EF) nr. 1525/95 af 29.6.1995 om fastsættelse af eksportrestitutionerne for korn, mel, grove gryn og fine gryn af hvede eller rug (EFT L 147, s. 72).

19 — Jf. punkt 6, 26 og 28 ovenfor.

20 — Kommissionens forordning (EF) nr. 968/2005 af 23.6.2005 om fastsættelse af eksportrestitutionerne for korn, mel, grove gryn og fine gryn af hvede eller rug (EUT L 164, s. 33).

nr. 1501/95, hvis den antagelse, den byggede på [21], var korrekt, forekommer det hensigtsmæssigt at fortolke disse bestemmelser efter deres ordlyd, dvs. ud fra deres almindelige betydning.

46. Der skal i henhold til artikel 16, stk. 1 og 2, i forordning nr. 800/1999 føres bevis for, at toldformaliteterne for indførsel er afsluttet, ved fremlæggelse af visse dokumenter. Kommissionen kan ifølge artikel 16, stk. 4, fastsætte, at der føres bevis »ved hjælp af særskilt dokument eller på anden måde« [22]. Artikel 16, stk. 3, pålægger dog »i samtlige tilfælde« eksportøren at fremlægge en kopi eller fotokopi af transportdokumentet, dvs. uanset hvilket bevis der føres for toldbehandlingen. Der skelnes altså klart mellem fremlæggelse af transportdokumenter og fremlæggelse af bevis for afslutning af toldformaliteterne for indførsel. De pågældende dokumenter skal under alle omstændigheder ikke attestere varernes toldmæssige status — hvilket i en vis udstrækning vil påvirke sandsynligheden for, at de sendes videre til et andet bestemmelsessted — men blot bevise, at de befordres fra et punkt til et andet.

47. Når det derfor bestemmes i artikel 13 i forordning nr. 1501/95, at »[u]anset [artikel 16 i forordning nr. 800/1999] kræves der ikke bevis for afslutning af toldformaliteterne for overgang til frit forbrug«, må det under de givne omstændigheder konkluderes, at ordet »uanset« logisk set kun vedrører de bestemmelser i denne artikel, der ellers ville have været til hinder for indrømmelsen af en restitution, dvs. bestemmelserne om, at der skal føres bevis for, at toldformaliteterne er afsluttet.

48. Denne konklusion svarer desuden til den snævre fortolkning, der kræves som følge af artikel 13's status som en (sektorspecifik) undtagelse fra en almindelig (horisontal) bestemmelse.

49. Den er også forenelig med Domstolens dom i Philipp Brothers-sagen [23], hvori der sondres mellem kravet om fremlæggelse af tolddokumenter (hvor der kunne indrømmes yderligere frist) og kravet om fremlæggelse af transportdokumenter (hvor der ikke kunne indrømmes yderligere frist). Som Domstolen bemærkede, kan det være vanskeligt for eksportørerne at få udleveret tolddokumenter fra et tredjelands myndigheder, over for hvem de ikke råder over pressionsmidler, men det gælder ikke for transportdokumenter, hvor

21 — Jf. punkt 41 ovenfor.
22 — Det fremgår ikke, at Kommissionen har taget et sådant skridt.
23 — Dom af 12.7.1990, sag C-155/89, Sml. I, s. 3265, præmis 25-32, navnlig præmis 27.

eksportøren ved cif-salg optræder som befragter og derfor har en kopi af transportdokumenterne, eller hvor denne i tilfælde af fob-salg kan forlange, at køberen udleverer en kopi.

50. Jeg kan ikke tilslutte mig Glencores skriftlige argumenter for det modsatte synspunkt.

51. Anvendelsen af ordet »*Außerdem*« (»desuden«) i den tyske version af artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 800/1999, som Glencore har påberåbt sig til støtte for, at forpligtelsen til at fremlægge transportdokumenter er underordnet den primære forpligtelse til at føre bevis for afslutning af toldformaliteterne og knyttet til denne, forekommer ikke relevant. Uanset om det er den betydning, der ligger i ordet (hvilket jeg finder tvivlsomt), optræder det ikke i de andre sprogversioner, som jeg har haft lejlighed til at kontrollere, formentlig som følge af en bevidst ændring af den oprindelige ordlyd af artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 3665/87. Formålet med ændringen kan meget vel have været at fjerne enhver tvivl, der måtte være forbundet med ordet, og det skyldes sikkert en redigeringsfejl, at det ikke er slettet i den tyske version.

52. Jeg mener heller ikke, at Glencores henvisning til bestemmelser i andre forordninger er afgørende.

53. Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 40/2004 og nr. 450/2005 [24] er næsten enslydende. Det bestemmes heri, at der ved særlige former for transport: »[…] for [hvilke] eksportøren ikke kan fremlægge de beviser, der er omhandlet i artikel 16, stk. 1 og 2, i forordning (EF) nr. 800/1999, anses produktet uanset artikel 16 [for] at være importeret til et tredjeland«, hvis der fremlægges en kopi af transportdokumentet, en officiel attest for losning af produktet og et bankdokument, der attesterer, at betalingen har fundet sted.

54. For så vidt som de udtrykkeligt foreskriver, at transportdokumenterne kan erstatte »de beviser, der er omhandlet i artikel 16, stk. 1 og 2, i forordning nr. 800/1999«, hvis de fremlægges sammen med andre nærmere angivne dokumenter, taler disse bestemmelser snarere imod den sammenligning, som Glencore ønsker at

24 — Kommissionens forordning (EF) nr. 40/2004 af 9.1.2004 om bevis for afslutning af toldformaliteter ved import af sukker til et tredjeland, jf. artikel 16 i forordning (EF) nr. 800/1999 (EUT L 6, s. 17) og Kommissionens forordning (EF) nr. 450/2005 af 18.3.2005 om bevis for afslutning af toldformaliteterne i henhold til artikel 16 i forordning (EF) nr. 800/1999 i forbindelse med import af mælk og mejeriprodukter i tredjelande (EUT L 74, p. 30).

foretage med artikel 13 i forordning nr. 1501/95. Der henvises ikke udtrykkeligt hertil i den sidstnævnte artikel, og det fremgår heller ikke, at der skal tilvejebringes yderligere dokumentation.

55. Det samme gælder for artikel 1 i forordning (EF) nr. 436/2007 [25], som dog slet ikke henviser til artikel 16 i forordning nr. 800/1999.

56. Jeg mener derfor, at der med tilvejebringelsen af det bevis, der er beskrevet i artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 1501/95, alene sker fritagelse for forpligtelsen til at fremlægge bevis for afslutning af toldformaliteterne for overgang til frit forbrug og ikke fritagelse for forpligtelsen til at fremlægge transportdokumentet i henhold til artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 800/1999.

*Artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 800/1999 — hvilke transportdokumenter kræves der?*

57. Selv om dette i virkeligheden besvarer den forelæggende rets spørgsmål, mener jeg ikke, at min gennemgang dermed er slut.

58. Artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 800/1999 kræver, uden at det præciseres nærmere, at der fremlægges en kopi af »transportdokumentet«. Glencore fremlagde en kopi af konnossementet, som er et transportdokument. Det oplyses heri, at rugen blev udført til et tredjeland, der var omfattet af den omhandlede restitutionssats. Skal en eksportør, der befinder sig i Glencores situation, under disse omstændigheder fremlægge yderligere transportdokumenter vedrørende den videre transport til det endelige bestemmelsesland, der var omfattet af den samme sats?

59. Når artikel 16, stk. 3, følger umiddelbart efter artikel 16, stk. 1 og 2, der vedrører bevis for afslutning af toldformaliteterne i det tredjeland, indførslen sker til, kunne man tro, at der med »transportdokumentet« menes dokumenter, der dækker transporten frem til dette bestemmelsessted. Det synes at være en nærliggende fortolkning af bestemmelsen i denne sammenhæng.

60. Jeg mener dog, at ordlyden og opbygningen af forordning nr. 800/1999 på andre punkter peger i den modsatte retning.

25 — Kommissionens forordning af 20.4.2007 om bevis for afslutning af toldformaliteter ved import af sukker til et tredjeland, jf. artikel 16 i forordning (EF) nr. 800/1999 (EUT L 104, s. 14).

61. De almindelige bestemmelser i afsnit II, kapitel 1, afdeling 1 (navnlig artikel 7 og 9) [26], kræver i princippet kun, at der fremlægges dokumenter, som viser, at produkterne har forladt Fællesskabets toldområde. Når der kræves et transportdokument, der viser det *endelige* bestemmelsessted uden for Fællesskabet, fremgår dette udtrykkeligt [som i det alternative krav for udførsel ad søvejen i artikel 9, stk. 1, litra c), eller kravet for udførsel ad luftvejen i artikel 9, stk. 3, litra a)].

62. Disse almindelige bestemmelser gælder for alle restitutioner, uanset om der anvendes en fælles sats eller differentierede satser, hvilket ses af oplysningen i artikel 14, stk. 1, om, at artikel 15 og 16 indeholder *supplerende* betingelser, der finder anvendelse i det sidstnævnte tilfælde.

63. I forbindelse med udførsel ad søvejen gælder det almindelige krav i artikel 9, stk. 1, litra b), om fremlæggelse af »transportdokumentet eller transportdokumenterne, eller kopi eller fotokopi heraf, fra den første havn […] til det tredjeland, hvor de pågældende produkter skal losses«. Der kan ikke være tvivl om, at »det tredjeland, hvor de pågældende produkter skal losses«, ikke nødvendigvis er det endelige bestemmelsestredjeland, hvilket ses af den foreliggende sag, hvor rugen blev losset i Litauen, selv om det endelige bestemmelsessted var Rusland.

64. Det bestemmes ikke udtrykkeligt i artikel 15 eller 16, at der skal fremlægges transportdokumenter frem til det endelige bestemmelsessted, hvis restitutionssatsen afhænger af dette bestemmelsessted, og jeg mener heller ikke, at det kan udledes heraf. Det er fortoldningsdokumenterne og ikke transportdokumenterne, der skal bevise, at produkterne er indført til et tredjeland, der er omfattet af den relevante restitutionssats [27]. Artikel 16, stk. 3, oplyser kun, at dette bevis for indførslen ikke fritager for forpligtelsen til at fremlægge »transportdokumentet«, hvilket i den overordnede sammenhæng må betyde de dokumenter, der under alle omstændigheder ville kræves, også hvis der er tale om en udifferentieret restitutionssats.

65. Hvis det er sådan, artikel 16, stk. 3, i almindelighed skal forstås, må det samme være tilfældet, når kravene i artikel 16, stk. 1 og 2, i henhold til artikel 13 i forordning nr. 1501/95 ikke finder anvendelse.

26 — Jf. punkt 10 ff. ovenfor.

27 — Der gøres desuden opmærksom på, at artikel 15 og 16 ikke kræver bevis for indførsel til det *endelige* bestemmelsestredjeland. Det fremgår faktisk udtrykkeligt af artikel 15, stk. 1, at der er tale om indførsel til »det tredjeland *eller til et af de tredjelande*, for hvilke der er fastsat restitution« (min fremhævelse). Det ville givetvis have været formuleret anderledes, hvis der skulle føres bevis for ankomsten til et specifikt endeligt bestemmelsessted blandt alle de steder, for hvilke der er fastsat samme restitutionssats.

66. Jeg har fuld forståelse for Kommissionens argument om, at et krav om fremlæggelse af transportdokumenter frem til det endelige bestemmelsessted i indførselstredjelandet vil være fornuftigt for at forbedre beskyttelsen mod svig. Hvis Kommissionen ikke har fastsat et klart krav herom i sin egen lovgivning, er det dog ikke op til Domstolen at gennemtvinge dette krav.

67. I henhold til artikel 9, stk. 1, litra c), i forordning nr. 800/1999 kan der dog som et alternativ til betingelserne i artikel 9, stk. 1, litra b), stilles krav om, at der fremlægges »et transportdokument med angivelse af et endeligt bestemmelsessted uden for Fællesskabets toldområde«. Hvis det er artikel 9, stk. 1, litra c), der anvendes, og ikke artikel 9, stk. 1, litra b), skal det endelige bestemmelsessted således fremgå af det transportdokument, der kræves i artikel 16, stk. 3.

68. Jeg mener dog ikke, at de nationale myndigheder, der administrerer ordningen, kan anvende de alternative betingelser efter eget skøn. Artikel 9, stk. 1, litra c), bestemmer, at »udgangsmedlemsstaten [kan] fastsætte«, at det er de alternative betingelser, der gælder. Det tyder efter min mening på, at der er behov for en generel lov eller administrativ bestemmelse, der klarlægger situationen for eksportørerne. Jeg ved ikke, om der findes en sådan bestemmelse i Tyskland. Hvis der ikke gør, kan myndighederne efter min opfattelse ikke forlange, at der fremlægges transportdokumenter vedrørende det endelige bestemmelsessted, i henhold til artikel 9, stk. 1, litra c).

69. Jeg må derfor konkludere, at når produkter udføres ad søvejen, skal der i henhold til artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 800/1999 fremlægges transportdokumenter, der beviser, at produkterne har forladt Fællesskabets toldområde, og dækker transporten, indtil produkterne ankommer til det tredjeland, hvor de skal losses, eller, hvis udgangsmedlemsstaten har benyttet sig af muligheden i denne forordnings artikel 9, stk. 1, litra c), ved at vedtage en almengyldig lov eller administrativ bestemmelse, indtil produkterne ankommer til det endelige bestemmelsessted.

*Artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 800/1999 — yderligere bevismateriale i tvivlstilfælde*

70. Det må dog ikke glemmes, at de nationale myndigheder i henhold til artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 800/1999 i visse tilfælde kan

kræve, at der fremlægges yderligere bevismateriale til godtgørelse over for myndighederne af, at produktet faktisk er bragt på markedet i det indførende tredjeland eller har undergået en væsentlig bearbejdning eller forarbejdning dér.

71. Det er bl.a. muligt, hvis der er alvorlig tvivl om produktets faktiske destination, eller der foreligger konkret mistanke om, at det vil blive genindført til Fællesskabet, idet der drages fordel af en fritagelse eller en nedsættelse af tolden.

72. Dermed sikres en passende beskyttelse mod svig i tilfælde, hvor en eksportør i henhold til artikel 13 i forordning nr. 1501/95 og artikel 16 i forordning nr. 800/1999 i overensstemmelse med den fortolkning, jeg foreslår, kun har fremlagt transportdokumenter vedrørende udførsel ad søvejen til et tredjeland, der er omfattet af den relevante restitutionssats, og den angivelse, der foreskrives i artikel 13 i forordning nr. 1501/95.

73. Det giver dog ikke de nationale myndigheder ret til konsekvent at kræve yderligere bevismateriale i hvert enkelt tilfælde. Det forudsætter, at der hersker alvorlig tvivl eller foreligger en konkret mistanke af den anførte art. Det tilkommer den nationale ret at afgøre, om der i den konkrete sag reelt er grund til at kræve dette bevismateriale.

*Afsluttende bemærkninger*

74. Den omhandlede lovgivning er, hvilket i betragtning af emnet er forståeligt nok, både indviklet og teknisk. Problemet er dog den manglende detaljeklarhed og de store uoverensstemmelser mellem de årsager, der ligger til grund for en bestemmelse, og indholdet af andre samtidigt gældende bestemmelser.

75. Jeg vil minde Kommissionen om den lovgivningsoverenskomst, den har vedtaget i fællesskab med Parlamentet og Rådet [28]. De to første betragtninger i præamblen til denne overenskomst lyder således:

»1) En klar, enkel og præcis affattelse af EF's retsakter er en forudsætning for EF-lovgivningens gennemsigtighed og for, at den kan forstås af borgerne og erhvervslivet; dette er også nødvendigt for, at EF-lovgivningen iværksættes korrekt og anvendes ensartet i medlemsstaterne.

28 — Den interinstitutionelle overenskomst af 22.12.1998 om fælles retningslinjer for EF-lovgivningens affattelse (EFT 1999 C 73, s. 1).

2) I overensstemmelse med Domstolens retspraksis kræver retssikkerhedsprincippet, der er en del af EF's retsorden, at EF-lovgivningen er klar og præcis, og at borgerne kan forudse, hvorledes den anvendes; når der er tale om en bestemmelse, der har retsvirkninger af økonomisk art, og som pålægger borgerne byrder, gælder dette krav i særlig grad, således at borgerne kan få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der pålægges dem.«

76. Efter min opfattelse er disse principper ikke blevet overholdt fuldt ud i den her omhandlede lovgivning.

## Forslag til afgørelse

77. Jeg mener på baggrund af det ovenfor anførte, at Domstolen bør besvare det spørgsmål, Finanzgericht Hamburg har forelagt, således:

»— Ved tilvejebringelsen af det bevis, der er beskrevet i artikel 13, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1501/95, sker der alene fritagelse for forpligtelsen til at fremlægge bevis for afslutning af toldformaliteterne for overgang til frit forbrug og ikke fritagelse for forpligtelsen til at fremlægge transportdokumentet i henhold til artikel 16, stk. 3, i Kommissionens forordning (EF) nr. 800/1999.

— Når produkter udføres ad søvejen, skal der i henhold til artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 800/1999 fremlægges transportdokumenter, der beviser, at produkterne har forladt Fællesskabets toldområde, og dækker transporten, indtil produkterne ankommer til det tredjeland, hvor de skal losses, eller, hvis udgangsmedlemsstaten har benyttet sig af muligheden i denne forordnings artikel 9, stk. 1, litra c), ved at vedtage en almengyldig lov eller administrativ bestemmelse, indtil produkterne ankommer til det endelige bestemmelsessted.

— De nationale myndigheder kan i de tilfælde, der er nævnt i artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 800/1999, kræve, at der fremlægges yderligere bevismateriale til godtgørelse over for myndighederne af, at produkterne faktisk er bragt på markedet i det indførende tredjeland eller har undergået en væsentlig bearbejdning eller forarbejdning dér.«