# FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ELEANOR SHARPSTON

föredraget den 18 september 2008 [1]

1. EG-exportbidrag för spannmål får beviljas enligt differentierade bidragssatser. Enligt de bestämmelser som är tillämpliga i förevarande fall förelåg inte rätt till något bidrag för export av råg till Schweiz eller Liechtenstein, medan bidrag kunde utges för export till alla andra tredjeländer.

2. Eftersom det inte är möjligt att exportera varor sjövägen till Schweiz eller Liechtenstein accepteras enligt gemenskapsrätten, under vissa förutsättningar, för uppfyllandet av villkoren för den bidragssats som gäller för andra länder, bevis för att export skett sjövägen i stället för bevis för att tullformaliteterna uppfyllts vid bestämmandelandet.

3. Vad som är mindre klart är om det likväl är nödvändigt att därtill lägga fram transportdokument som omfattar transporten till slutdestinationen.

4. Förevarande begäran om förhandsavgörande, som hänskjutits av Finanzgericht Hamburg, rör en exportör som kan lägga fram bevis för export sjövägen till en hamn utanför gemenskapen men inte för den vidare landtransporten till slutdestinationen i Ryssland.

## Lagstiftning

*Fastställandet av exportbidrag*

5. I enlighet med artiklarna 1, 13 och 23 i rådets förordning nr 1766/92 [2] fastställs bidrag för export av spannmål till tredjeländer periodiskt (minst en gång per månad), genom förordning och/eller tidvis genom särskilda anbudsinfordringar. Ändamålet med bidragen är att då så är lämpligt kompensera för lägre priser på världsmarknaden än inom gemenskapen.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Rådets förordning (EEG) nr 1766/92 av den 30 juni 1992 om den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål (EGT L 181, s. 21; svensk specialutgåva, område 3, volym 43, s. 29).

6. Såvitt är av intresse i förevarande fall inleddes genom förordning nr 1758/99 [3] en anbudsinfordran för bidrag för export av råg till alla tredjeländer. Enligt artikel 4.1 i den förordningen skulle exportlicenser anses vara utfärdade den dag anbudet lämnats in. Genom förordning nr 1851/1999 [4] fastställdes det högsta exportbidraget för de anbud som meddelats från och med den 20 till och med den 26 augusti 1999 till 66,25 EUR per ton. Det periodiskt fastställda bidraget för samma period fastställdes i förordning nr 1816/1999. [5] Av bilagan till denna senare förordning framgår att det inte kunde utges något bidrag för råg avseende ”alla tredje länder” (produktnummer 1002 0000 9000).

*Horisontella tillämpningsföreskrifter*

7. Systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter i allmänhet reglerades fram till år 1999 i förordning nr 3665/87. [6] Artikel 18 i den förordningen innehöll bland annat olika regler om de dokument exportörer skulle visa upp för att få rätt till exportbidrag.

8. Förordning nr 3665/87 upphörde att gälla och ersattes, med verkan från och med den 1 juli 1999, av förordning nr 800/1999 [7]. Enligt artikel 54.2 i den senare ska i alla gemenskapsrättsakter, där det hänvisas till förordning nr 3665/87 eller de specifika artiklarna i denna förordning, hänvisningarna tolkas som hänvisningar till förordning nr 800/1999 eller dess motsvarande artiklar, i enlighet med vad som anges i en i bilaga till förordningen upptagen jämförelsetabell över artiklarna. Artikel 16 i förordning nr 800/1999 motsvaras enligt den tabellen av artikel 18 i förordning nr 3665/87.

9. Följande skäl i förordning nr 800/1999 kan vara till hjälp för förståelsen av de tillämpliga reglerna:

”(2) Enligt de allmänna regler som fastställts av rådet ska exportbidraget betalas ut när det styrkts att produkterna har exporterats från gemenskapen. Rätten till exportbidrag uppstår i princip så snart produkterna har lämnat gemenskapens marknad, om en enda bidragssats gäller för samtliga tredje länder. För de fall då bidragssatsen varierar beroende på en produkts destination ska bidragsrätten vara avhängig av import till tredje land.

3 — Kommissionens förordning (EG) nr 1758/1999 av den 9 augusti 1999 om inledande av en anbudsinfordran för bidrag eller avgift för export av råg till alla tredje länder (EGT L 210, s. 3).

4 — Kommissionens förordning (EG) nr 1851/1999 av den 26 augusti 1999 om fastställande av det högsta exportbidraget för råg inom ramen för den anbudsinfordran som avses i förordning (EG) nr 1758/1999 (EGT L 226, s. 20).

5 — Kommissionens förordning (EG) nr 1816/1999 av den 19 augusti 1999 om fastställande av exportbidrag för spannmål och för mjöl och krossgryn av vete eller råg (EGT L 220, s. 22).

6 — Kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 351, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 216).

7 — Kommissionens förordning (EG) nr 800/1999 av den 15 april 1999 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 102, s. 11).

… …”

(15) För de fall då bidragssatsen varierar beroende på en produkts destination bör det föreskrivas kontroll av att produkten har importerats till det tredje land eller en av de tredje länder för vilka bidraget fastställdes. Kontrollen kan utan vidare mjukas upp när det rör sig om export för vilken bidraget är lågt och där det finns tillräckliga garantier för att produkterna når sin destination. Syftet med denna bestämmelse är att underlätta administrationen i samband med framläggandet av bevis,

10. Kapitel 1 i avdelning II i förordning nr 800/1999 rör rätten till bidrag för export till tredjeland. Avsnitt 1 (artiklarna 3–13) innehåller allmänna bestämmelser.

11. Enligt artikel 3 ”uppstår rätten till bidrag:

…

(17) Om bidragssatsen är differentierad på grundval av de exporterade produkternas bestämmelseort ska det styrkas att produkten i fråga har importerats till tredje land. Tullbehandlingen vid import ska i synnerhet bestå i att gällande importtull betalas så att produkten kan saluföras på marknaden i berört tredje land. Med hänsyn tagen till de olika förhållanden som råder i tredje länder som importerar är det lämpligt att godkänna tullhandlingar för import i vilka det garanteras att de exporterade produkterna kommer fram till bestämmelseorten, och att samtidigt se till att handeln hindras så lite som möjligt,

— när produkterna lämnar gemenskapens tullområde om en enda bidragssats gäller för samtliga tredje länder, och

— vid import till ett visst tredje land om en differentierad bidragssats gäller för detta tredje land.”

12. Artikel 7.1 första stycket har följande lydelse:

”Utan att det påverkar bestämmelserna i artiklarna 14 och 20 ska bidraget betalas ut först sedan det styrkts att de produkter för vilka en exportdeklaration tagits emot har lämnat gemenskapens tullområde i oförändrat skick inom 60 dagar från den dag då exportdeklarationen togs emot.”

13. I artikel 9 fastställs särskilda bestämmelser rörande de dokument som ska visas upp då export sker sjövägen (punkt 1), på väg, järnväg eller inre vattenväg (punkt 2) eller luftvägen (punkt 3). I bestämmelserna läggs i huvudsak vikt vid bevis för att produkterna lämnat gemenskapens tullområde. För sådant bevis anges i punkterna 1 b och 2 b att transportdokument ska läggas fram som omfattar produkternas transport till dess att de anländer i det tredjeland där de ska lossas. Vad avser export luftvägen krävs det däremot, enligt punkten 3 a, ett transportdokument som visar en slutlig destination utanför gemenskapens tullområde. När det gäller export sjövägen får den medlemsstat där utförseln äger rum med stöd av artikel 9.1 c, i stället för de villkor som anges i punkt 1 b, föreskriva att det dokument som bevisar att produkterna lämnat gemenskapens tullområde ska attesteras endast om det läggs fram ett ”transportdokument i vilket det anges en slutlig destination utanför gemenskapens tullområde”.

14. I artikel 10 som rör förenklade förfaranden läggs det återigen vikt vid produktens ”utförsel” eller att den ”lämnat” gemenskapens tullområde.

15. Avsnitt 2 (artiklarna 14–19) rör differentierade bidrag.

16. Artikel 14.1 har följande lydelse: ”I de fall då bidragssatsen varierar beroende på destination ska utbetalningen av bidraget ske på de tilläggsvillkor som anges i artiklarna 15 och 16.”

17. Enligt artikel 15.1 krävs att produkter ”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 godkänns”. Vägledning om vad som avses med ”oförändrat skick” ges i artikel 15.2. I artikel 15.3 föreskrivs att en produkt ska anses ha importerats ”när tullbehandlingen för import till tredje land har avslutats, med vilket särskilt avses att importtull har erlagts”. I artikel 15.4 föreskrivs att den differentierade

delen av bidraget ska betalas ut efter vikten av de produkter som tullbehandlats för import i tredje land, varvid variationer som av naturliga skäl uppkommer under transport inte beaktas.

18. Bevis för att en produkt tullbehandlats för import ska enligt artikel 16.1 i princip läggas fram i form av ett tulldokument eller ett lossningsintyg och ett intyg om import. Om det inte går att lägga fram dessa dokument kan, enligt artikel 16.2, vissa andra specifikt angivna dokument accepteras (inklusive intyg utfärdade av ett internationellt kontroll- och övervakningsorgan). Artikel 16.3 har följande lydelse: ”Exportören är i samtliga fall skyldig att lägga fram en kopia eller fotokopia av transportdokumenten.” [8] I artikel 16.4 föreskrivs att kommissionen i särskilda fall som ska fastställas får besluta att bevis får anses ha lagts fram genom att ”ett visst dokument visas upp eller på annat sätt”. I artikel 16.5 anges minimivillkoren för godkännande av internationella kontroll- och övervakningsorgan.

8 — Bland språkversionerna är det endast enligt den tyska som denna artikel inleds med *”Außerdem …”* (”dessutom”). Motsvarigheten återfanns dock i alla språkversioner av den föregående bestämmelsen i artikel 18.3 i förordning nr 3665/87.

19. I artikel 17 föreskrivs att ”[m]edlemsstaterna får befria exportörerna från skyldigheten att utöver transportdokumentet lägga fram de bevis som krävs enligt artikel 16, om den aktuella transaktionen ger tillräcklig garanti för att de berörda produkterna når sin destination och att de omfattas av en exportdeklaration som ger rätt till ett bidrag vars differentierade del inte överstiger” antingen 1 200 EUR eller 6 000 EUR, beroende på vissa omständigheter.

20. Avsnitt 3 (artikel 20) rör särskilda åtgärder till skydd för gemenskapens ekonomiska intressen. I artikel 20.1 föreskrivs i huvudsak och försåvitt här är av intresse, att när det råder starkt tvivel om produktens faktiska destination eller konkreta misstankar om att den kommer återinföras till gemenskapen tullfritt eller med en beviljad minskad importtull, ska bidraget endast utbetalas om produkten lämnat gemenskapens tullområde och, när det gäller differentierat bidrag, importerats i oförändrat skick till ett visst tredje land inom tolv månader efter det att exportdeklarationen togs emot. ”Dessutom” får, enligt vad som vidare föreskrivs i artikeln, ”de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna kräva att ytterligare bevis läggs fram som, på ett för de behöriga myndigheterna tillfredsställande sätt, styrker att produkterna faktiskt har släppts ut på marknaden i det importerande tredje landet eller att produkterna har genomgått en väsentlig bearbetning eller behandling …”.

21. I kapitel 2 som har rubriken ”Förskottsbetalning av bidrag vid export” föreskrivs det i artikel 24.1 att medlemsstaterna, på exportörens begäran, ska förskottera hela eller en del av bidraget så snart exportdeklarationen har tagits emot, på villkor att en säkerhet ställs som motsvarar förskottsbeloppet plus 10 procent.

22. Slutligen föreskrivs det i kapitel 2 i avdelning IV (artiklarna 51 och 52) om återvinning av felaktigt utbetalda belopp och om sanktioner mot exportörer vid ansökningar om bidrag som inte ska betalas ut eller som överskrider den tillämpliga bidragssatsen.

*Tillämpningsföreskrifter inom olika sektorer*

23. Kommissionens förordning nr 1501/95 [9] innehåller ytterligare detaljerade bestämmelser som är särskilt tillämpliga på exportbidrag för spannmål.

24. Det fjortonde skälet i förordningen har följande lydelse:

”I kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 … krävs att, i fall av differentiering av bidragsnivån i enlighet med destinationen, utbetalning av bidrag görs beroende av att bevis framläggs för att produkten har importerats i oförändrat skick till det tredje land eller ett av de tredje länder för vilket bidrag föreskrivs. Den enda bidragsnivå inom gemenskapen som är lägre än den som tillämpas för spannmålssektorn vid export till alla tredje länder är den som fastställs för export till Schweiz och Liechtenstein. För att inte störa flertalet av gemenskapens exporter genom att kräva ett ankomstbevis för destinationen är det lämpligt att genom andra åtgärder säkerställa att de produkter som gynnats av ett exportbidrag till ’alla tredje länder’ inte exporteras till något av de ovan nämnda länderna. För detta ändamål finns det skäl att avstå från krav på att uppvisa ankomstbevis för export sjövägen. Ett intyg som utfärdas av medlemsstaternas behöriga myndigheter enligt vilket produkterna lämnat gemenskapens tullområde ombord på ett fartyg som är lämpat för sjötransport kan anses vara ett tillräckligt bevis.”

25. Artikel 13 i förordning nr 1501/95 har följande lydelse: [10]

9 — Kommissionens förordning (EG) nr 1501/95 av den 29 juni 1995 om vissa tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 1766/92 vad avser beviljande av exportbidrag och de åtgärder som ska vidtas vid störningar inom spannmålssektorn (EGT L 147, s. 7). Förordningen antogs när förordning nr 3665/87 fortfarande var i kraft men hade inte ändrats vid tidpunkten för de omständigheter som är aktuella i målet vid den nationella domstolen, eftersom den ersatts av förordning nr 800/1999.

10 — I den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för de omständigheter som är aktuella i målet vid den nationella domstolen, det vill säga i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1259/97 av den 1 juli 1997 (EGT L 174, s. 10).

”Utan hinder av bestämmelserna i artikel 18 i förordning (EEG)[11] nr 3665/87 skall det inte krävas bevis för att tullformaliteterna för frisläppande för konsumtion uppfyllts för utbetalning av det bidrag som fastställs inom ramen för en anbudsinfordran för exportbidrag avseende export till alla tredjeländer, om aktören framlägger bevis för att en kvantitet på minst 1 500 ton spannmål har lämnat gemenskapens tullområde ombord på ett fartyg som är lämpat för sjötransport.

Detta bevis framläggs genom att följande text, intygad av de behöriga myndigheterna förs in på det kontrollexemplar som avses i artikel 6 i förordning (EEG) nr 3665/87, på det enhetsdokument eller det nationella dokument som visar att varorna har lämnat gemenskapens tullområde:

…

’Export av spannmål sjövägen – Artikel 13 i förordning (EG) nr 1501/95’

…”

11 — Av förteckningen i bilagan till förordning nr 800/1999 (se punkt 8 ovan) framgår att artikel 18 i förordning nr 3665/87 motsvaras av artikel 16 i förordning nr 800/1999 (se punkt 18 ovan).

26. Artikel 14 har följande lydelse:

”När aktören lägger fram bevis för att tullformaliteterna för frisläppande för konsumtion i Schweiz eller Liechtenstein har uppfyllts skall beloppet för exportbidraget för export till ’alla tredje länder’, som fastställs inom ramen för en anbudsinfordran, minskas med skillnaden mellan detta belopp och beloppet på det exportbidrag som gäller för ovannämnda destinationer den dag då tilldelningar sker.”

**De faktiska omständigheterna, förfarandet och tolkningsfrågorna**

27. Enligt begäran om förhandsavgörande beviljades Glencore Grain Rotterdam BV (nedan kallat Glencore) i februari 2000 godkänd tullbehandling för export av sammanlagt 6 725 ton råg till Ryssland, som skulle ske genom flera deltransporter.

28. Av akten som vidarebefordrats av den hänskjutande domstolen framgår det att de relevanta exportlicenserna hade fastställts

i enlighet med förordning nr 1758/1999 inom ramen för en anbudsinfordran av den 26 augusti 1999. Bidragssatsen synes följaktligen, enligt förordning nr 1851/1999, ha varit 66,25 EUR per ton för export till alla tredjeländer med undantag för Schweiz och Liechtenstein, i förhållande till vilka länder något bidrag inte kunde ges ut, enligt artikel 14 i förordning nr 1501/1995 jämförd med förordning nr 1816/1999. [12]

29. Exportdeklarationer utfärdades, med följande påskrift: ”Exportdestination: Alla tredje länder;... ’Export av spannmål sjövägen – Artikel 13 i förordning (EG) nr 1501/95’”.

30. En första sändning på sammanlagt 3 041,886 ton [13] transporterades sjövägen från Lübeck i Tyskland till Klaipeda i Litauen. I fraktsedeln som är daterad den 8 februari 2000 och varav en kopia finns i akten i målet som är i fråga vid den nationella domstolen, anges Klaipeda som destinationshamn. [14]

31. Glencore ansökte den 12 juli 2000 vid Hauptzollamt Hamburg-Jonas (tullmyndigheten) om betalning i förväg av det motsvarande exportbidraget.

32. Glencore uppmanades i skrivelse av den 2 augusti 2000 att inkomma med transportdokumenten avseende den vidare transporten från Klaipeda till destinationen i Ryssland.

33. Bidraget betalades likväl ut provisoriskt genom beslut av den 5 september 2000, på villkor att det rättsliga anspråket inom föreskriven tid och i föreskriven form skulle styrkas genom bevis.

12 — Se punkterna 6 och 26 ovan. Artikel 14 i förordning nr 1501/95 (en sektoriell tillämpningsföreskrift) har till syfte att omvandla ett exportbidrag för ”alla tredje länder”, inom ramen för en anbudsinfordran som rör en produkt inom denna sektor (förordning nr 1851/1999), till ett differentierat bidrag. Så sker enligt artikeln genom hänvisning till det belopp för exportbidraget som fastställts för produkten i fråga, och som också uttryckts som att det avser ”alla tredje länder” (förordning nr 1816/1999).

13 — Vid förhandlingen har det bekräftats att målet som är i fråga vid den nationella domstolen inte gäller de återstående sändningarna. Vad avser dessa kan slutsatsen eventuellt dras att Glencore kunnat lägga fram samtliga av tullmyndigheten begärda dokument.

14 — Rågets slutdestination har inte klarlagts. I begäran om förhandsavgörande anges det att ansökan om godkänd tullbehandling avsåg export till Nazran och Minsk i Ryssland. På fraktsedeln nämns ”OOO Agroprodservis”, Nazran, Ryssland, som mottagare. I själva verket ligger Minsk i Vitryssland och Nazran i Ingusjien på gränsen mot Georgien. Akten i målet som är i fråga vid den nationella domstolen innehåller en kopia av ett dokument på engelska som är daterat den 23 september 2002 och, enligt sin lydelse, härrör från ”Vitryska tullmyndigheten” i Minsk, och i vilket ankomst och importtullbehandling av 3 034 150 kg råg bekräftas i februari år 2000, ”genom godstransportvagnar ex mv. ’VOLGOBALT – 209’” – fartyget är angivet på fraktsedeln. Landtransport från Klaipeda till Nazran kan sannolikt ske via Minsk.

34. Trots att anstånd beviljats kunde Glencore inte lägga fram de begärda transportdokumenten [15], och i december 2001 krävde tullmyndigheten återbetalning av förskottsbeloppet plus 10 procent. [16]

35. Glencores överklagande av tullmyndighetens beslut är nu anhängiggjort vid Finanzgericht Hamburg, som har ställt följande fråga till domstolen:

”Ska artikel 13 i förordning (EG) nr 1501/95 förstås så att när det bevis som avses i artikel 13.2 läggs fram så bortfaller inte bara kravet på bevis för att tullformaliteterna för frisläppande för konsumtion har uppfyllts, utan även kravet på att transportdokumenten ska läggas fram (artikel 18.3 i förordning (EEG) nr 3665/87, nu artikel 16.3 i förordning (EG) nr 800/1999)?”

36. Glencore, tullmyndigheten och kommissionen har gett in skriftliga yttranden. Glencore och kommissionen har därtill yttrat sig muntligen vid förhandlingen.

37. Glencore har anfört att intyg om export sjövägen, enligt artikel 13 i förordning nr 1501/95, *både* ersätter kravet på att lägga fram bevis för att tullformaliteterna för import har uppfyllts *och* kravet på att visa upp transportdokumenten. Tullmyndigheten och kommissionen har anfört att intyget om export sjövägen ersätter *endast* kravet på att lägga fram bevis för att tullformaliteterna har uppfyllts.

**Bedömning**

38. Det synes klart utifrån den lagstiftning som är i fråga att en avsikt med denna varit att skapa en balans mellan å ena sidan behovet av att säkerställa att exportbidrag endast utges när de tillämpliga villkoren är uppfyllda, och å andra sedan önskan att inte hindra gemenskapens exporthandel genom onödiga administrativa bördor. Exakt var denna balans står att finna är mindre klart.

15 — Vid förhandlingen inför domstolen anförde Glencore, utan att bli motsagt, att företaget överlämnat råget till den ryska importören i Klaipeda och att ryska importörer ofta visade sig ointresserade när de blev ombedda att lägga fram skriftlig bevisning för transport till slutdestinationen.

16 — Sammanlagt 220 561,82 EUR enligt vad som synes framgå av akten i målet som är i fråga vid den nationella domstolen.

*Fjortonde skälet i förordning nr 1501/95 – betydelsen av Schweiz och Liechtenstein*

39. Glencore har i förevarande mål lagt stor vikt vid det resonemang som förs i fjortonde skälet i förordning nr 1501/95. I detta skäl anges i huvudsak att den enda bidragsnivå som är lägre än den som tillämpas vid export till alla tredjeländer är den som fastställts för export till Schweiz och Liechtenstein och att, för att inte i onödan störa gemenskapens exporter, det enda som krävs för att garantera att produkter inte exporteras till dessa länder, är att den nationella behöriga myndigheten utfärdar ett intyg enligt vilket produkterna lämnat gemenskapens tullområde ombord på ett fartyg som är lämpat för sjötransport.

40. Detta resonemang har fog för sig och det är ett relevant argument från Glencore att eventuella tvetydigheter i förordningens bestämmelser ska prövas i enlighet härmed. Om en kvantitet motsvarande minst 1 500 ton spannmål lämnat gemenskapen sjövägen är det inte troligt att den dyker upp i Schweiz eller Liechtenstein. [17] Dessa länder är inte bara omgärdade av land utan ”omgärdade av gemenskapen”. Varje transport av varor till dessa länder måste ske över gemenskapens territorium och i princip där bli föremål för gemenskapens tullkontroll. Om i detta fall ett bevis för export sjövägen gör att kravet på bevis för tullbehandling i ett annat tredjeland än Schweiz eller Liechtenstein bortfaller, varför skulle det inte även medföra att kravet på bevis för transport till den specifika slutdestinationen bortfaller? Nivån på exportbidraget påverkas inte av denna specifika slutdestination.

41. Jag skulle mer helhjärtat kunna ansluta mig till detta resonemang om den förutsättning som det bygger på – det vill säga att när bidragssatsen för exportbidraget är differentierad så är bidragssatsen för Schweiz och Liechtenstein alltid lägre och den enhetliga satsen för alla andra tredjeländer högre – kunde bekräftas. När jag har försökt kontrollera den faktiska skillnaden som gällde vid tidpunkten för de omständigheter som är aktuella i målet vid den nationella domstolen, har jag dock funnit att så långtifrån är fallet.

42. Samma dag som kommissionen antog förordning nr 1501/95 – den 29 juni 1995 – fastställde den också exportbidraget för råg (och korn, andra slag än för utsäde, produktnummer 1003 0090 000) till 10 ecu per ton vad gäller Schweiz, Liechtenstein, Ceuta och Melilla, 8 ecu per ton för Slovenien, Ungern, Tjeckien och Slovakien, och noll för alla andra tredjeländer. [18] Följaktligen gjordes det, för det första, inte någon differentiering mellan å ena

17 — Ingenting kan givetvis uteslutas. Kommissionens ombud har vid förhandlingen pekat på den djärva uppfinningsrikedom som exportbidragsfuskarna visar prov på.

18 — Kommissionens förordning (EG) nr 1525/95 av den 29 juni 1995, om fastställande av exportbidrag för spannmål och för mjöl och krossgryn av vete eller råg (EGT L 147, s. 72).

sidan Schweiz och Liechtenstein och å andra sidan alla andra tredjeländer. För det andra gav export till Schweiz och Liechtenstein rätt till den högsta, inte den lägsta, bidragssatsen. För det tredje gällde alla tre bidragssatser tredjeländer som kunde nås sjövägen från en gemenskaps-
hamn. Det tycks snarast som om kommissionens lagstiftande högra hand inte känt till vad dess reglerande vänstra hand gjorde.

43. Situationer som uppvisar ett eller flera av de tre kännetecknen – vilka samtliga vederlägger antagandet som ligger till grund för fjortonde skälet i förordning nr 1501/95 – har uppstått vid upprepade tillfällen genom åren. Detta gör det minst sagt riskabelt att läsa förordningen i ljuset av det skälet. Även om antagandet som ligger till grund för skälen – såvitt jag kan utläsa av de, vid då gällande tidpunkt, tillämpliga förordningarna [19] – synes korrekt när det gäller den specifika transaktion som är i fråga i förevarande mål, existerar det många andra fall då så inte varit fallet. Enligt förordning nr 1816/1999, som var tillämplig vid den, för den transaktion som är i fråga i förevarande mål, relevanta tidpunkten, hade sex andra spannmålsprodukter en enhetlig bidragssats för alla tredjeländer. En produkt hade en positiv bidragssats för Schweiz och Liechtenstein och en bidragssats som var lika med noll för andra tredjeländer. Vidare, för att ge endast ett till (senare) exempel, gavs enligt förordning nr 968/2005 [20] rätt till exportbidrag avseende export av fem spannmålsprodukter till alla tredjeländer, förutom till Albanien, Bulgarien, Rumänien, Kroatien, Bosnien och Herzegovina, Serbien och Montenegro, före detta jugoslaviska republiken Makedonien (vilka samtliga kunde nås sjövägen från en gemenskapshamn) och Liechtenstein och Schweiz, på så sätt att den lägre bidragssatsen (i detta fall lika med noll) var gemensam för alla dessa länder.

44. Jag anser således att fjortonde skälet i förordning nr 1501/95 inte ger någon vägledning vid tolkningen av artikel 13 i den förordningen.

*Artikel 13 i förordning nr 1501/95 – ska transportdokument krävas?*

45. Ordalydelsen i artikel 13 i förordning nr 1501/95, och i artikel 16 i förordning nr 800/1999, synes inte bereda någon större svårighet vid en gemensam läsning av artiklarna. I avsaknad av den vägledning som kunde ha hämtats från fjortonde skälet i förordning nr 1501/95, om det antagande

19 — Se punkterna 6, 26 och 28 ovan.

20 — Kommissionens förordning (EG) nr 968/2005 av den 23 juni 2005 om fastställande av exportbidrag för spannmål och för mjöl och krossgryn av vete eller råg (EUT L 164, s. 33).

som det vilar på [21] kunnat bekräftas, förefaller det lämpligt att bestämmelserna i fråga ges en bokstavlig tolkning och att orden ges sin normalt vedertagna innebörd.

46. Enligt artikel 16.1 och 16.2 i förordning nr 800/1999 ska bevis för tullbehandling för import läggas fram i form av vissa dokument. I artikel 16.4 ges kommissionen stöd för att besluta om att bevis får anses ha lagts fram ”genom att ett visst dokument visas upp eller på annat sätt”. [22] Enligt artikel 16.3 krävs däremot av exportören att denne ”i samtliga fall” lägger fram en kopia eller fotokopia av transportdokumenten – det vill säga oberoende formen av bevis för att tullbehandling skett. Uppvisandet av transportdokument betraktas således uppenbarligen som en sak som är skild från framläggandet av bevis för tullbehandling för import. I vilket fall som helst är dessa dokument inte avsedda att fastställa tullsatsen för varorna – vilket till viss del påverkar sannolikheten för att dessa transporteras vidare till en annan destination – utan enbart att tillhandahålla bevis för deras transport från en punkt till en annan.

47. När det därför i artikel 13 i förordning nr 1501/95 föreskrivs att ”[u]tan hinder av bestämmelserna i [artikel 16 i förordning nr 800/1999] skall det inte krävas bevis för att tullformaliteterna för frisläppande för konsumtion uppfyllts” under de omständigheter som anges, måste uttrycket ”utan hinder” logiskt sett hänföra sig till endast de bestämmelser i den artikeln som annars kunde ha utgjort hinder för rätten till bidrag – det vill säga de som rör bevis för uppfyllande av tullformaliteterna.

48. Denna slutsats ligger också i linje med den restriktiva tolkning som bör följa av att artikel 13 har status av (sektoriellt) undantag från en allmän (horisontell) bestämmelse.

49. Denna slutsats ligger också i linje med domstolens dom i målet Philipp Brothers, [23] där den skilde mellan ett krav på att uppvisa tullhandlingar (för vilket förlängd tidsfrist kunde beviljas) och ett krav på att uppvisa transportdokument (för vilket en sådan förlängd tidsfrist inte kunde beviljas). Som domstolen framhöll kan exportörer ha svårigheter att erhålla tulldokument från myndigheterna i ett tredjeland gentemot vilka de saknar varje form av påtryckningsmedel. Sådana svårigheter föreligger däremot inte när det gäller transportdokument. Vid CIF-

21 — Se punkt 41 ovan.

22 — Det finns ingenting som tyder på att kommissionen skulle ha fattat ett sådant beslut.

23 — Dom av den 12 juli 1990 i mål C-155/89, Philipp Brothers (REG 1990, s. I-3265), punkterna 25–32, se särskilt punkt 27.

avtal kan exportören organisera transporten och därmed behålla en kopia av transportdokumenten. När det gäller ett FOB-avtal har denne rätt att kräva att köparen lägger fram en kopia.

50. Jag finner inte att de argument som avser textens lydelse och som Glencore anfört till stöd för en motsatt slutsats är övertygande.

51. Att ordet *”Außerdem”* (dessutom) används i artikel 16.3 i den tyska språkversionen av förordning nr 800/1999 – vilket enligt Glencore tyder på att skyldigheten att uppvisa transportdokument är underordnad den huvudsakliga skyldigheten att lägga fram bevis för tullbehandling, och att den förra skyldigheten bortfaller i och med fullgörandet av den senare – saknar enligt min uppfattning betydelse. Även om detta ord hade kunnat ges en sådan innebörd (vilket jag finner tveksamt) återfinns det inte i någon av de andra språkversioner jag har kunnat kontrollera, tydligen på grund av en avsiktlig ändring av texten som ursprungligen fanns i artikel 18.3 i förordning nr 3665/87. Syftet med ändringen kan mycket väl ha varit att avlägsna all tvetydighet som kunde förknippas med detta ord. Att det finns kvar i den tyska versionen synes bero på en tillfällighet vid avfattandet.

52. Glencores hänvisning till bestämmelser i andra förordningar får mig inte heller att ändra uppfattning.

53. Förordning nr 40/2004 och förordning nr 450/2005 [24] innehåller båda en artikel 1.1 som har väsentligen samma lydelse och i vilken det föreskrivs att för vissa exporter ”för vilka exportören inte kan lämna de bevis som avses i artikel 16.1 och 16.2 i förordning (EG) nr 800/1999, skall produkterna, genom undantag från artikel 16, betraktas som importerade till ett tredje land” i och med uppvisandet av en kopia av transportdokumentet, ett officiellt upprättat intyg på att produkten har lossats och ett officiellt bankdokument som styrker betalning.

54. Dessa bestämmelser tenderar snarast – i den mån som det däri uttryckligen anges att transportdokument kan ersätta ”de bevis som avses i artikel 16.1 och 16.2” i förordning nr 800/1999 om de läggs fram tillsammans med andra specifika dokument – att stå i strid med den jämförelse som Glencore vill göra med artikel 13 i förordning nr 1501/95. Någon

24 — Kommissionens förordning (EG) nr 40/2004 av den 9 januari 2004 om bevis för tullbehandling vid import av socker till tredje land enligt artikel 16 i förordning (EG) nr 800/1999 (EUT L 6, s. 17) och kommissionens förordning (EG) nr 450/2005 av den 18 mars 2005 om bevis för att mjölk och mjölkprodukter tullbehandlats för import i tredje land i enlighet med artikel 16 i förordning (EG) nr 800/1999 (EUT L 74, s. 30).

uttrycklig hänvisning i sådan riktning finns inte i den sistnämnda artikeln. Inte heller finns det någon bestämmelse som ger stöd för att kompletterande bevisning kan läggas fram.

55. Detsamma gäller artikel 1 i förordning nr 436/2007 [25], förutom att det över huvud taget inte i denna hänvisas till artikel 16 i förordning nr 800/1999.

56. Jag anser därför att när det bevis som avses i artikel 13.2 i förordning nr 1501/95 läggs fram, så bortfaller endast kravet på bevis för att tullformaliteterna för frisläppande för konsumtion har uppfyllts, inte kravet på att transportdokumenten ska läggas fram enligt artikel 16.3 i förordning nr 800/1999.

*Artikel 16.3 i förordning nr 800/1999 – vilka transportdokument krävs?*

57. Även om den hänskjutande domstolens fråga ur strikt synvinkel redan besvarats genom detta förslag till avgörande, anser jag att det finns skäl att gå vidare med analysen.

58. Enligt artikel 16.3 i förordning nr 800/1999 ställs det krav på uppvisande av en kopia av ”transportdokumenten” utan att någon vidare definition ges av detta uttryck. Glencore hade uppvisat en kopia av en fraktsedel, vilket är ett transportdokument. I dokumentet fastslogs att rågen exporterats till ett tredjeland för vilket den aktuella bidragssatsen var tillämplig. Frågan är om en exportör i Glencores ställning vid dessa förhållanden är skyldig att visa upp ytterligare transportdokument som omfattar den vidare transporten till det land som är slutdestination och för vilket samma bidragssats är tillämplig.

59. Eftersom hänvisningen till ”transportdokument” i artikel 16.3 följer på det sätt den gör direkt efter artikel 16.1 och 16.2, som rör fastställandet av tullbehandling för import till tredje land, kan det hävdas att hänvisningen måste avse dokument som omfattar transporten ända fram till denna destination. En sådan läsning av denna bestämmelse framstår inte som konstlad i detta sammanhang.

60. I ordalydelsen och systematiken i förordning nr 800/1999 finns emellertid andra delar som talar mot den ståndpunkten.

25 — Kommissionens förordning (EG) nr 436/2007 av den 20 april 2007 om bevis på avslutad tullbehandling vid import av socker till tredjeland enligt artikel 16 i förordning (EG) nr 800/1999 (EUT L 104, s. 14).

61. De allmänna bestämmelserna i avsnitt 1, kapitel 1 i avdelning II (särskilt artiklarna 7 och 9),[26] begränsar sig i princip till att avse dokument som styrker att produkterna lämnat gemenskapens tullområde. När ett transportdokument som visar en *slutlig* destination utanför gemenskapen har avsetts, har detta uttryckligen angetts (till exempel vad avser det alternativa kravet vid export sjövägen i artikel 9.1 c, eller kravet vid export luftvägen i artikel 9.3 a).

62. Dessa allmänna bestämmelser är tillämpliga på alla bidrag oberoende av om det är fråga om en bidragssats som är enhetlig eller om differentierade bidragssatser, vilket framgår av formuleringen i artikel 14.1 enligt vilken artiklarna 15 och 16 innehåller *tillläggs*villkor i det senare fallet.

63. Vid export sjövägen krävs i normalfallet enligt artikel 9.1 b framläggande av ”transportdokumenten, eller en kopia eller fotokopia av dessa, som ska omfatta produkternas transport … till dess att de anländer i det tredje land där de ska lossas”. Det är uppenbart att ”det tredje land där de ska lossas” inte nödvändigtvis är det tredjeland som är slutdestination, vilket kan illustreras genom målet som är i fråga vid den nationella domstolen, i vilket rågen lossades i Litauen även om dess slutdestination var Ryssland.

64. Det har inte uttryckligen angetts i artiklarna 15 eller 16 att transportdokument som omfattar slutdestinationen måste läggas fram när bidragssatsen varierar beroende på destinationen. Jag tror inte heller att en sådan slutsats kan härledas från dessa bestämmelser. Bevis för att import skett till ett tredjeland, för vilket korrekt bidragssats tillämpas,[27] ska ges i form av tulldokument, inte transportdokument. Vad som anges i artikel 16.3 är endast att sådant bevis för import inte gör att behovet av att uppvisa ”transportdokument” bortfaller – vilket, ur ett övergripande perspektiv, måste avse de dokument som under alla förhållanden skulle ha krävts även när det är fråga om en odifferentierad bidragssats.

65. Om detta är vad som i normalfallet avses med artikel 16.3 måste detsamma även vara fallet när, enligt artikel 13 i förordning nr 1501/95, kraven enligt artikel 16.1 och 16.2 inte gäller.

26 — Se punkt 10 och följande punkter.

27 — Det kan också noteras att det inte i artiklarna 15 eller 16 finns något krav på bevis för att import skett till det tredjeland som är *slut*destination. Artikel 15.1 är i själva verket tämligen tydlig, genom kravet på import till ”det tredje land *eller ett av de tredje länder* för vilka bidraget är fastställt” (min kursivering). Denna formulering hade säkerligen inte använts om det funnits ett behov av att fastställa ankomst till en specifik slutdestination, bland alla dem som ger rätt till samma bidragssats.

66. Jag inser värdet i vad kommissionen har anfört, om att ett krav på transportdokument som omfattar slutdestinationen i det tredjeland dit import skett utgör ett värdefullt kompletterande skydd mot bedrägeri. Om kommissionen emellertid inte tydligt i sin egen lagstiftning har uppställt ett sådant krav, är det inte domstolens uppgift att genom härledning uppställa detta krav.

67. Artikel 9.1 c i förordning nr 800/1999 bör emellertid nämnas i detta sammanhang. Enligt denna artikel kan, i stället för de villkor som anges i artikel 9.1 b, krav uppställas på ”ett transportdokument i vilket det anges en slutlig destination utanför gemenskapens tullområde”. Om artikel 9.1 c är tillämplig och inte artikel 9.1 b, måste det följaktligen i de transportdokument som krävs enligt artikel 16.3 anges en sådan slutlig destination.

68. Enligt min uppfattning får emellertid inte de nationella myndigheter som förvaltar systemet tillämpa de alternativa villkoren godtyckligt. Enligt lydelsen av artikel 9.1 c ”får den medlemsstat där utförseln äger rum föreskriva” att de alternativa villkoren ska tillämpas. Som jag ser det ger detta uttryck för ett behov av någon form av generell föreskrift i lag eller annan författning, som klargör ställningstagandet i fråga för exportörerna. Jag har inte några uppgifter beträffande huruvida det existerar en sådan föreskrift i Tyskland. Om så inte är fallet kan inte myndigheterna, som jag ser det, med stöd av artikel 9.1 c kräva att transportdokument som omfattar slutdestinationen ska läggas fram.

69. Min slutsats blir således att det, när produkter exporterats sjövägen, är ett krav enligt artikel 16.3 i förordning nr 800/1999 att transportdokument läggs fram som visar att produkterna lämnat gemenskapens tullområde och som omfattar deras transport till och med ankomsten till det tredjeland där de ska lossas eller – om den medlemsstat där utförseln äger rum genom en generellt tillämplig föreskrift i lag eller annan författning valt det alternativ som föreskrivs i artikel 9.1 c i samma förordning – till och med ankomsten till deras slutdestination.

*Artikel 20.1 i förordning nr 800/1999 – ytterligare bevis, om det råder tvivel*

70. Det ska emellertid erinras om att nationella myndigheter, enligt artikel 20.1 i förordning nr 800/1999, under vissa förutsättningar

får kräva att ytterligare bevis läggs fram som på ett tillfredsställande sätt styrker att produkterna faktiskt har släppts ut på marknaden i det importerande tredjelandet eller att produkterna där har genomgått en väsentlig bearbetning eller behandling.

71. Den möjligheten föreligger, särskilt om det råder starkt tvivel om produktens faktiska destination eller om det finns konkreta misstankar om att den kommer att återinföras till gemenskapen tullfritt, eller med en beviljad minskad importtull.

72. Enligt min uppfattning bereder detta ett rimligt skydd mot bedrägeri i fall där, enligt artikel 13 i förordning nr 1501/95 och artikel 16 i förordning nr 800/1999, enligt den tolkning jag gjort av dessa artiklar, en exportör har lagt fram endast transportdokument som visar export sjövägen till ett tredjeland för vilket den relevanta bidragssatsen är tillämplig, och den text som föreskrivits enligt artikel 13 i förordning nr 1501/95.

73. De nationella myndigheterna ges emellertid inte härigenom stöd för att i samtliga fall systematiskt kräva sådant ytterligare bevis. För det första måste det i föreskriven mening råda starkt tvivel eller föreligga konkret misstanke. Bedömningen av huruvida sådana grunder för att få kräva bevis faktiskt föreligger i varje enskilt fall måste ankomma på den nationella domstolen.

*Avslutande anmärkningar*

74. Lagstiftningen som är i fråga är – vilket är förståeligt med tanke på föremålet för denna – teknisk och komplex. Den uppvisar emellertid också brister i form av en beaktansvärd avsaknad av klarhet i detalj och en betydande inkonsekvens mellan de till grund för en bestämmelse angivna skälen och innehållet i andra samtidigt tillämpliga bestämmelser.

75. Jag vill påminna kommissionen om det interinstitutionella avtalet om riktlinjer för gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet som den slutit med parlamentet och rådet. [28] De två första skälen i det avtalet har följande lydelse:

”(1) För att gemenskapslagstiftningen skall vara överskådlig och för att allmänheten och näringslivet skall kunna förstå den väl är det av avgörande betydelse att gemenskapens rättsakter formuleras klart, enkelt och exakt. Detta är nödvändigt även för att gemenskapslagstiftningen skall kunna genomföras korrekt och tillämpas på enhetligt sätt i medlemsstaterna.

28 — Interinstitutionellt avtal av den 22 december 1998 om gemensamma riktlinjer för gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet (EGT C 73, 1999, s. 1).

(2) I enlighet med EG-domstolens rättspraxis kräver rättssäkerhetsprincipen, som är en del av gemenskapens rättsordning, att gemenskapens lagstiftning är klar och exakt och att dess tillämpning är förutsebar för medborgarna. Detta är särskilt viktigt när det rör sig om en rättsakt som kan ha ekonomiska konsekvenser och som innebär åligganden för enskilda, så att de berörda har möjlighet att få reda på den exakta omfattningen av de förpliktelser som åläggs dem.”

76. Enligt min uppfattning har dessa principer inte till fullo iakttagits genom den i förevarande fall ifrågasatta lagstiftningen.

## Förslag till avgörande

77. Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen besvarar den tolkningsfråga som har ställts av Finanzgericht Hamburg på följande sätt:

— När det bevis som avses i artikel 13.2 i kommissionens förordning (EG) nr 1501/95 läggs fram så bortfaller endast kravet på bevis för att tullformaliteterna för frisläppande för konsumtion har uppfyllts, inte kravet på att transportdokument ska läggas fram enligt artikel 16.3 i kommissionens förordning (EG) nr 800/1999.

— När produkter exporterats sjövägen, är det ett krav enligt artikel 16.3 i förordning nr 800/1999 att transportdokument läggs fram som visar att produkterna lämnat gemenskapens tullområde och som omfattar deras transport till och med ankomsten till det tredjeland där de ska lossas eller – om den medlemsstat där utförseln äger rum genom en generellt tillämplig föreskrift i lag eller annan författning valt det alternativ som föreskrivs i artikel 9.1 c i samma förordning – till och med ankomsten till deras slutdestination.

— Under de förutsättningar som angetts i artikel 20.1 i förordning nr 800/1999 får de nationella myndigheterna kräva att ytterligare bevis läggs fram som på ett för dem tillfredsställande sätt styrker att produkterna faktiskt har släppts ut på marknaden i det importerande tredjelandet eller att produkterna där har genomgått en väsentlig bearbetning eller behandling.