FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

fremsat den 18. januar 1996 *

1. De spørgsmål, som Irlands High Court har stillet ved kendelse af 25. juli 1994, vedrører fortolkningen og gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter [1] samt Rådets forordning (EØF) nr. 2340/90 af 8. august 1990 om forordning (o.a.: »forhindring« i henhold til senere ændringsforordninger) af Fællesskabets samhandel for så vidt angår Irak og Kuwait [2].

2. Den tvist, der har givet anledning til de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, gengives kort i det følgende:

Anglo Irish Beef Processors International (herefter »Anglo Irish Beef«) er en sammenslutning af irske virksomheder, der driver handel med oksekød. I henhold til forordning nr. 3665/87 [3] havde sammenslutningen fra den kompetente irske myndighed, nemlig Minister for Agriculture, Food and Forestry (ministeren for landbrug, ernæring og skovbrug, herefter »ministeren«), opnået forudbetaling af en »differentieret eksportrestitution« med henblik på salg til Irak af et parti oksekød. Det bør allerede nu forklares, hvorfor restitutionen i forordningen betegnes som differentieret. Dens beløb beregnes forskelligt alt efter varernes bestemmelsesland og tilpasses således til den på bestemmelsesstedets marked gældende pris. Det væsentlige formål med ordningen er at lette salget af fællesskabsvarer på tredjelandes markeder ved at give eksportøren kompensation for en eventuel forskel mellem prisen på EF-markedet og den i almindelighed lavere pris, der gælder andetsteds. Den restitution, der skulle betales for eksport af produkter til Irak, var af betydelig størrelse.

I henhold til de gældende fællesskabsbestemmelser havde Anglo Irish Beef til fordel for ministeren stillet en bankgaranti af samme størrelse som det forudbetalte beløb, forhøjet med 20%. Denne garanti skal stilles som sikkerhed, da eksportøren får fordelen ved forudbetaling af restitutionen, netop for at garantere de myndigheder, som har udbetalt restitutionen, at det udbetalte beløb tilbagebetales, hvis det viser sig, at »betingelserne for restitutionen ikke opfyldes« (21. betragtning til forordning nr. 3665/87), eller at »der er ret til et mindre beløb« (artikel 6 i forordning nr. 565/80).

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 351, s. 1.

2 — EFT L 213, s. 1.

3 — Det foreliggende tilfælde er omfattet af bestemmelserne i den nævnte forordning, som senest ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 354/90 af 9.2.1990 (EFT L 38, s. 34), og af Rådets forordning (EØF) nr. 565/80 af 4.3.1980 om forudbetaling af eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 62, s. 5), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2026/83 af 18.7.1983 (EFT L 199, s. 12).

Som der redegøres for i forelæggelseskendelsen, var varerne endnu ikke nået frem til bestemmelsesstedet, men befandt sig netop i Tyrkiet, da der på grund af Iraks invasion af Kuwait blev indført en handelsembargo mod Irak. Denne embargo blev besluttet ved De Forende Nationers Sikkerhedsråds resolution af 6. august 1990, hvortil kom bestemmelserne i Rådet for De Europæiske Fællesskabers forordning nr. 2340/90, som blev vedtaget den 8. august 1990, men havde tilbagevirkende gyldighed fra 7. august.

På grund af embargoen hindrede de tyrkiske myndigheder det skib, som transporterede Anglo Irish Beef's last, i at nå irakisk område. Forsøgene på at sælge varen i lande, for hvilke eksportrestitutionen svarede til den for Irak gældende, mislykkedes. Lasten blev til sidst solgt på andre markeder, for hvilke eksportrestitutionen udgjorde et lavere beløb end det, der allerede var blevet udbetalt til Anglo Irish Beef. Ministeren anmodede derefter Anglo Irish Beef om tilbagebetaling af det forskelsbeløb, der var modtaget med urette, og nægtede at frigive bankgarantien, så længe eksportøren ikke havde opfyldt sin tilbagebetalingsforpligtelse. Da det var uomtvistet, at den omstændighed, at kødet ikke var blevet leveret i Irak, skyldtes et tilfælde af force majeure, krævede ministeren i øvrigt ikke forhøjelse af dette beløb med 20% i henhold til den nævnte forordning.

3. Anglo Irish Beef indbragte herefter sagen for High Court, hvorunder det anfægtede ministerens krav om tilbagebetaling og samtidig krævede frigivelse af hele sikkerhedsstillelsen. Den forelæggende ret har på denne baggrund stillet Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan under ovennævnte omstændigheder Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 da fortolkes således, at den er til hinder for, at den af eksportøren stillede sikkerhed fortabes, enten fordi der foreligger force majeure, eller fordi fortabelsen af sikkerheden i dette tilfælde ville udgøre en uforholdsmæssig sanktion i forhold til de omstændigheder, der er påberåbt til støtte for fortabelsen, eller af en anden grund?

2) Såfremt Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 ikke kan fortolkes som ovenfor anført, er forordningen da helt eller delvis ugyldig?

3) Kan Rådets forordning (EØF) nr. 2340/90 fortolkes således, at den omfatter varer under transport til Irak, og i bekræftende fald, er forordningen helt eller delvis ugyldig på grund af dens bestemmelser om behandling af varer under transport under de nævnte omstændigheder?«

Det første spørgsmål

4. Ved besvarelsen af det første spørgsmål er det klart, at man må henholde sig til de konstateringer, der må lægges til grund som endelige i denne sag, og som fremgår af den nationale rets forelæggelse for Domstolen i denne sag. Det må for det første lægges til grund, at de varer, for hvilke der blev udbetalt eksportrestitution, ikke nåede det i ansøgningen nævnte bestemmelsessted og i stedet blev solgt i andre lande, for hvilke der skulle udbetales en lavere restitution. Eksportøren har altså modtaget et større beløb end det, som han skulle have ifølge forordningen. Det fremgår desuden af forelæggelseskendelsen, at den begivenhed, som har hindret varerne i at nå deres oprindelige bestemmelsessted, uden nogen som helst tvivl er et tilfælde af force majeure.

Dette er de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag. Den nationale ret spørger Domstolen, om interventionsorganet kan beholde den del af sikkerhedsstillelsen, der svarer til det beløb, som ikke skulle betales til modtageren, i betragtning af, at varerne som følge af et tilfælde af force majeure er blevet eksporteret til et andet bestemmelsessted end det oprindeligt fastsatte.

Efter min opfattelse findes løsningen i bestemmelsen i artikel 33, stk. 5, i forordning nr. 3665/87, hvori det hedder: »Hvis restitutionen [*der skal betales*] [4] som følge af force majeure er mindre end den forudbetalte restitution, er den sikkerhedsstillelse, der fortabes, lig med forskellen mellem det forudbetalte restitutionsbeløb og det faktisk berettigede restitutionsbeløb ...«. Når force majeure-betingelserne derimod ikke er opfyldt, er den relevante bestemmelse artikel 33, stk. 3, litra d), hvorefter »den sikkerhedsstillelse, der fortabes, [er] lig med forskellen mellem det forudbetalte beløb og det faktiske restitutionsbeløb, idet forskellen forhøjes med 20%.«

I det i forelæggelseskendelsen beskrevne tilfælde kan interventionsorganet følgelig beholde den sikkerhed, som eksportøren har stillet til fordel for det, inden for de beløbsmæssige grænser, der præciseres i artikel 33, stk. 5. Da der er tale om force majeure, er det imidlertid udelukket af forhøje dette beløb med 20%.

Det er imidlertid uden nogen som helst betydning for den her foreliggende sag, om den omstændighed, at varerne ikke nåede frem til det angivne bestemmelsessted, skyldtes force majeure eller en omstændighed, der kunne tilskrives eksportøren: Eksportøren skal under alle omstændigheder tilbagebetale den del af restitutionen, som han ikke havde krav på, og han skal — når der, i modsætning

4 — Min tilføjelse og fremhævelse.

til det her foreliggende tilfælde, ikke foreligger force majeure — betale et yderligere beløb på 20%, som er fastsat for at forhindre eventuelle misbrug. Domstolen har i øvrigt fastslået, at den erhvervsdrivende ikke er berettiget »til en differentieret restitution ved eksport af oksekød til et tredjeland, såfremt det eksporterede produkt er gået til grunde som følge af force majeure efter at have forladt Fællesskabets toldområde, men inden det er blevet indført i det tredjeland, som er destinationslandet« [5].

5. Jeg vil nu gå over til det andet punkt i den forelæggende rets første spørgsmål. Det drejer sig om, hvorvidt forordning nr. 3665/87 under de ovenfor beskrevne omstændigheder kan fortolkes således, at den forbyder den myndighed, der skal foretage udbetalingen, at indeholde sikkerhedsstillelsen, når henses til den angiveligt uforholdsmæssige virkning, som fortabelsen af denne vil have for eksportøren.

Anglo Irish Beef er af den opfattelse, at dette spørgsmål bør besvares bekræftende. Jeg er derimod af den modsatte opfattelse. Jeg vil for det første bemærke, at fortabelsen af sikkerhedsstillelsen, som det siges i forelæggelseskendelsen, er begrænset til det beløb, der er modtaget med urette, og altså ikke, som Anglo Irish Beef synes at hævde, omfatter hele den forudbetalte restitution. Når dette er tilfældet, er det vanskeligt at se, hvad den uforholdsmæssige virkning skulle bestå i. Formålet med eksportrestitutionen er, som jeg har sagt tidligere, og som Domstolen har fremhævet i andre sager [6], at lette salget af fællesskabsprodukter på verdensmarkedet. Med dette formål for øje udbetales der til eksportøren et pengebeløb, som udelukkende skal udligne en eventuel forskel mellem fællesskabsprisen og den pris, som er gældende på de andre markeder. Restitutionens størrelse »differentieres« netop derved, at den beregnes på grundlag af de forskellige priser, der er gældende på bestemmelsesmarkedet. Dette er grunden til, at det er væsentligt, at varerne virkelig når frem til markedet i bestemmelseslandet [7]: Hvis de blev solgt på et andet marked, hvor prisen er højere, og hvor restitutionens størrelse altså er lavere, ville den pågældende erhvervsdrivende opnå en ugrundet berigelse. Han ville i så fald drage fordel af en højere salgspris og samtidig beholde den højere restitution, som han imidlertid ikke havde ret til. Herefter ses det klart, hvorledes restitutionsmekanismen langt fra gør indgreb i proportionalitetsprincippet, men tværtimod anvender det: Det beløb, som interventionsorganet udbetaler, svarer til forskellen mellem fællesskabsprisen for den eksporterede vare og prisen på bestemmelsesstedets marked. Det valgte middel, nemlig forskudsvis og differentieret betaling, står altså i rimeligt forhold til det af lovgiver forfulgte formål. I tilfælde af force majeure, hvor den erhvervsdrivende ser sig tvunget til at eksportere varen til et andet sted end det oprindelige bestemmelsessted, har eksportøren stadig fuld ret til restitution, og han rammes ikke af nogen straf: Retten fastlægges blot under hensyn til forskellen mellem fællesskabsprisen og prisen på det marked, som varen faktisk er blevet ekspor-

5 — Dom af 25.5.1993, sag C-321/93, Tara Meat Packers, Sml. I, s. 2811, præmis 19.

6 — Dom af 11.7.1984, sag 89/83, Dimex, Sml. s. 2815, præmis 8 og 9.

7 — Den i foregående note nævnte dom, præmis 16.

teret til. Dette er begrundelsen for forordningen. De fastsatte bestemmelser gennemfører den fuldt ud og på rationel måde.

6. Anglo Irish Beef har desuden påberåbt sig et angiveligt generelt princip, hvorefter eksportøren, når det tilfælde af force majeure, som har forhindret varerne i at nå det angivne bestemmelsessted, skyldes Fællesskabets egen adfærd, har ret til at beholde hele den forudbetalte restitution. Dette anbringende er ikke overbevisende. For det første tager det udgangspunkt i den fejlagtige antagelse, at varerne ikke nåede frem til bestemmelsesstedet på grund af den embargo, som fællesskabsinstitutionerne indførte ved forordning nr. 2340/90. Det fremgår imidlertid klart af forelæggelseskendelsen, at lasten blev holdt tilbage i Tyrkiet af dette lands myndigheder, der — må man antage — handlede for at overholde den embargo, som De Forenede Nationer havde pålagt, og i hvert fald ikke i henhold til den nævnte forordning. Det er derfor en forkert antagelse, at den her foreliggende force majeure bestod i en adfærd, som kan tilregnes fællesskabsinstitutionerne. Men det er ikke det hele. Anglo Irish Beef misforstår den reelle karakter af den forpligtelse, som påhviler eksportøren til at tilbagebetale forskellen mellem, hvad han har modtaget, og hvad han lovligt kan gøre krav på. Denne forpligtelse er ikke tænkt som en sanktion for ulovlig adfærd, men vedrører blot tilbagebetaling af et beløb, der ikke skal udbetales. Med andre ord er der tale om en ren genoprettelsesforpligtelse; den er fastsat uafhængigt af enhver betingelse vedrørende den forpligtedes skyld eller ansvar og skal følgelig opfyldes, selv om leveringen af varen andetsteds end det på det i ansøgningen angivne sted skyldes force majeure. Når forordningen desuden indeholder bestemmelser om force majeure, er det for alene i dette tilfælde at fritage eksportøren for det ansvar, som påhviler ham, såfremt han sælger varerne på andre markeder end det oprindeligt angivne. Når der foreligger force majeure, finder bestemmelsen om forhøjelse med 20% af det beløb, der skal tilbagebetales interventionsorganet, nemlig ikke anvendelse, hvilket jeg allerede har nævnt. Eksportøren er altså ikke omfattet af denne bestemmelse, som også kan opfattes som en sanktion. Dette betyder dog ikke, at han har ret til at beholde hele det beløb, som er udbetalt ham forud. En sådan ret er ikke hjemlet i Fællesskabets retsorden og kan ikke være det, når man tager bestemmelserne om og det væsentlige formål med restitutionen i betragtning. Når varen ikke eksporteres til det af eksportøren angivne sted, kan »restitutionen« kun vedrøre forskellen mellem fællesskabsprisen og den pris, der er gældende der, hvor varen faktisk sælges. Der er følgelig ingen grund til, at Fællesskabets retsorden skal behandle tilfælde af force majeure således, at der gives den pågældende ret til at beholde hele beløbet. Et sådan resultat ville være uforeneligt med begrundelsen for hele den her behandlede lovgivning.

Det andet spørgsmål

7. Det andet spørgsmål går ud på, om forordning nr. 3665/87, når den ikke kan fortolkes således, at den udelukker fortabelse af sikkerhedsstillelsen i tilfælde af force majeure, af denne grund må anses for ugyldig. Til støtte for denne opfattelse har Anglo

Irish Beef fremført to grupper argumenter, den ene vedrørende den angivelige tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, den anden vedrørende tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af eksportørens berettigede forventning. Jeg har allerede forklaret, hvorfor det første argument må forkastes. Hvad angår den påståede tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, er argumentet baseret på den opfattelse, at eksportøren regner med, at han i alle tilfælde — og navnlig i tilfælde af force majeure — har mulighed for at beholde den forudbetalte restitution [8]. Jeg kan dog ikke se, hvad der er grundlaget for dette synspunkt. Enhver nogenlunde opmærksom erhvervsdrivende er i stand til blot ved at læse forordningen at få kendskab til, at retten til at beholde hele den restitution, som er udbetalt ham forud, og følgelig opnå frigivelse af sikkerhedsstillelsen, nødvendigvis er betinget af, at varerne faktisk når frem til det angivne bestemmelsessted. Artikel 33, stk. 2, i forordning nr. 3665/87 bestemmer nemlig følgende: »Den stillede sikkerhed frigives fuldt ud, når der fremlægges bevis for, at ... der for de pågældende produkter består ret til en restitution, som er lig med eller højere end det beløb, der er beregnet i overensstemmelse med artikel 29, stk. 3.« I øvrigt siges det udtrykkeligt i den femte betragtning til forordning nr. 565/80, at stillelse af en sikkerhed netop skal garantere »tilbagebetaling af mindst det udbetalte beløb, [hvis det senere godtgøres, at der ikke bestod nogen ret til eksportrestitution, eller] når ... produkter og varer ... ikke udføres fra Fællesskabet inden for de fastsatte frister« (o.a.: indskuddet i skarp parentes er faldet ud i den danske udgave af forordningen). Reglerne er, som de her er beskrevet, og kan ikke give anledning til noget andet berettiget håb end om at få ret til restitutionen, naturligvis med de begrænsninger, inden for hvilke denne ret er blevet givet.

Det tredje spørgsmål

8. Med det tredje spørgsmål anmoder den forelæggende ret Domstolen om at afgøre, om forordning nr. 2340/90, hvorved handelsembargoen blev indført, også omfatter varer, som allerede var afsendt og under transport til Irak. I bekræftende fald spørger den nationale ret Domstolen, om forordningen er helt eller delvis ugyldig, netop fordi den dermed indførte ordning ikke kun gælder for varer, der skal eksporteres, men også for varer, som er under eksport.

Anglo Irish Beef har støttet sit krav om at beholde hele restitutionen på den opfattelse, at FN's resolution gav Fællesskabet frihed til at undtage varer fra embargoen, som allerede var under transport til Irak. Deraf drager Anglo Irish Beef den slutning, at forordning nr. 2340/90 er ugyldig, netop fordi Fællesskabets Ministerråd har afholdt sig fra at gøre brug af det skøn, som det havde til i sin egen forordning at gennemføre den af FN indførte ordning under rimelig hensyntagen til eksportørernes situation. Nærmere bestemt hævdes den af Fællesskabets indførte ordning at være ugyldig, fordi den er udtryk

8 — Denne slutning må ifølge Anglo Irish Beef så meget desto mere drages, når det er Fællesskabet selv, som forhindrer varerne i at nå frem til bestemmelsesstedet. På dette punkt kan jeg dog kun gentage, hvad jeg allerede tidligere har sagt: Den forelæggende ret har klart redegjort for, at varerne blev holdt tilbage i Tyrkiet af de tyrkiske myndigheder på grund af den af FN indførte embargo. Forordning nr. 2340/90 er i denne forbindelse uden betydning.

for forskelsbehandling. Og dette skyldes ifølge Anglo Irish Beef, at behandlingen af varer under transport fra Irak og af personer, som indfører dem, uden lovlig grund er forskellig fra behandlingen af eksportører og af disses varer, som allerede var afsendt til Irak, idet kun disse blev berørt af embargoen. Med dette argument gøres det gældende, at hvis forordningen var blevet udformet således, at der blev taget hensyn til Anglo Irish Beef's situation og til mange andre eksportører, som befandt sig i samme situation, ville ministeren i dag ikke have nogen ret til at kræve den omtvistede tilbagebetaling.

Rådet, Kommissionen, Irland og Det Forenede Kongerige har alle bestridt rigtigheden af dette argument og har i det væsentlige gjort gældende, at forordning nr. 2340/90 nøje gentager bestemmelserne i FN's resolution, som Fællesskabet og dets medlemsstater var forpligtet til at overholde.

Det forekommer mig dog, at der er et væsentligt punkt i forbindelse med spørgsmålet, som bør behandles først. For klarhedens skyld skal jeg minde om, at den nationale ret har forelagt to forordninger for Domstolen til vurdering: Forordning nr. 2340/90, som vedrører embargoen, har kun betydning i denne tvist, for så vidt den angår en situation, der indebærer force majeure i den forstand, udtrykket er anvendt i den anden forordning (nr. 3665/87). Det er denne anden forordning, som finder anvendelse i den tvist, der verserer for den nationale ret. Den uomgængelige betingelse, som ifølge forordning nr. 3665/87 gælder for, at de af Anglo Irish Beef i hovedsagen påberåbte rettigheder kan anerkendes, er imidlertid, at varerne skal have nået det bestemmelsessted, for hvilket eksportøren har modtaget forudbetaling af restitutionen. Denne betingelse er ikke opfyldt her, og allerede af denne grund er Anglo Irish Beef's anbringender uden grundlag i fællesskabsretten. Der foreligger ganske vist i denne sag et tilfælde af force majeure, som er omfattet af bestemmelserne herom i den gældende forordning. Jeg har allerede omtalt dem: Størrelsen af den restitution, der skal betales til Anglo Irish Beef, er ikke det fulde beløb, men er differentieret; eksportøren skal for at opnå frigivelse af sikkerhedsstillelsen betale interventionsorganet den eventuelle forskel mellem den pris, der er fastsat med henblik på varernes oprindelige bestemmelsessted, og prisen på det marked, som de faktisk er nået frem til. I tvisten i hovedsagen er det følgelig kun af betydning, at det er force majeure, som objektivt har forhindret varerne i at nå frem til det angivne bestemmelsessted; det er denne blotte omstændighed, som embargoen udgør, der er relevant for afgørelsen af den tvist, der er forelagt, og ikke bestemmelserne, uanset hvordan de er, i fællesskabsforordning nr. 2340/90. Man kan nemlig rejse det spørgsmål, hvilke praktiske konsekvenser det ville have haft, hvis Fællesskabet med denne forordning havde fraveget FN's resolution og undtaget allerede eksporterede varer, der endnu var under transport, fra embargoen, således som Anglo Irish Beef har gjort sig til talsmand for. En sådan ordning kunne afgjort ikke gøres gældende over for tredjelande, som i overensstemmelse med FN's tilkendegivelser eller efter deres egne bestemmelser under alle omstændigheder ville forhindre varer bestemt for Irak i at passere. Det er faktisk det, der er sket i denne sag. Anglo Irish Beef's last blev tilbageholdt som følge af en foranstaltning fra de tyrkiske myndigheder, som er helt uafhængig af de bestemmelser om embargoen, der er udstedt på fællesskabsniveau. Det er altså klart,

hvilken konklusion der må drages. En prøvelse af, om forordning nr. 2340/90 som hævdet er ulovlig, ville ikke have nogen betydning for anvendelsen i dette tilfælde af de bestemmelser i forordning nr. 3665/87, der vedrører force majeure, og som er nærmere omtalt ovenfor. Den forelæggende rets tredje spørgsmål er således rent hypotetisk. Domstolen har altid afvist at besvare præjudicielle spørgsmål af denne art [9]. Dette kloge og faste princip i retspraksis bør efter min mening også følges i denne tvist.

Forslag til afgørelse

På grundlag af de foregående betragtninger forslår jeg følgelig Domstolen at besvare de af Irlands High Court stillede spørgsmål således:

»1) I henhold til artikel 33, stk. 5, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter er den sikkerhedsstillelse, der fortabes, når en eksportør modtager en eksportrestitution, og når varerne på grund af force majeure ikke sælges på det angivne bestemmelsessted, men i lande, for hvilke der er fastsat en lavere restitution, lig med forskellen mellem det forudbetalte restitutionsbeløb og det faktisk berettigede restitutionsbeløb.

2) Gennemgangen af forordning nr. 3665/87 på grundlag af de oplysninger, der er givet i forelæggelseskendelsen, har intet frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed.«

9 — Se dom af 17.5.1994, sag C-18/93, Corsica Ferries, Sml. I, s. 1783, præmis 14, og den i denne dom nævnte retspraksis.