DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

28. marts 1996 *

I sag C-299/94,

angående en anmodning, som Irlands High Court i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Anglo Irish Beef Processors International m.fl.

mod

Minister for Agriculture, Food and Forestry,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 2340/90 af 8. august 1990 om forhindring af Fællesskabets samhandel for så vidt angår Irak og Kuwait (EFT L 213, s. 1) og af Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 354/90 af 9. februar 1990 (EFT L 38, s. 34),

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.N. Kakouris, og dommerne G. Hirsch, G.F. Mancini, F.A. Schockweiler og P.J.G. Kapteyn (refererende dommer),

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Anglo Irish Beef Processors International m.fl. ved Michael M. Collins, SC, for A. & L. Goodbody, Solicitors

— Irland ved Chief State Solicitor Michael A. Buckley, som befuldmægtiget, bistået af Aindrias O'Caoimh, SC

— Det Forenede Kongerige ved Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Barrister David Lloyd Jones

— Rådet for Den Europæiske Union ved Jorge Monteiro og António Tanca, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Peter Oliver og Claudia Schmidt, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 30. november 1995 er afgivet mundtlige indlæg af Anglo Irish Beef Processors International m.fl. ved Michael M. Collins og Peter

Shanley, SC, Irland ved Aindrias O'Caoimh, Rådet for Den Europæiske Union ved António Tanca og Kommissionen ved Peter Oliver og Claudia Schmidt,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 18. januar 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 25. juli 1994 indgået til Domstolen den 7. november 1994 har Irlands High Court i henhold til EF-traktatens artikel 177 stillet tre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen og gyldigheden af 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 (EFT L 213, s. 1) og af Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 354/90 af 9. februar 1990 (EFT L 38, s. 34).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag mellem Anglo Irish Beef Processors International m.fl. (»AIB m.fl.«), en sammenslutning af otte irske virksomheder i sektoren for forarbejdning og eksport af oksekød, og Minister for Agriculture, Food and Forestry (den britiske minister for landbrug, ernæring og skovbrug, »ministeriet«).

3 Den 28. marts 1990 indgik AIB m.fl. to kontrakter med Iraks statslige indkøbskontor med henblik på levering af nogle partier udbenet oksekød, som skulle leveres fragt- og omkostningsfrit i Bagdad, Basrah og Mosul.

4 Ministeriet udbetalte forskudsvis eksportrestitutioner i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 565/80 af 4. marts 1980 om forudbetaling af eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 62, s. 5), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2026/83 af 18. juli 1983 (EFT L 199, s. 12), og i henhold til den tidligere nævnte forordning nr. 3665/87.

5 I henhold til disse forordninger stillede AIB m.fl. en bankgaranti til fordel for ministeriet svarende til 120% af det beløb, der var forudbetalt som eksportrestitutioner.

6 AIB m.fl. begyndte at sende oksekødet til Irak i løbet af maj 1990. Omkring dette tidspunkt pålagde de irakiske myndigheder, på grund af en urigtig oplysning fra Verdenssundhedsorganisationen om, at den sygdom, der er kendt under navnet »spongiform encephalopati«, var brudt ud i Det Forenede Kongerige og i Irland, sagsøgerne i hovedsagen pligt til at fremlægge visse kontrolattester om, at oksekødet var fri for denne sygdom. Oksekødet befandt sig oplagret i fryserum i to skibe, som lå i havnen i Mersin (Tyrkiet). Den 3. august 1990 gav de irakiske myndigheder endelig tilladelse til at foretage transporten af oksekødet til Irak.

7 Den 2. august 1990 invaderede Irak Kuwait. FN's Sikkerhedsråd vedtog samme dag resolution nr. 660, som fordømte invasionen. Den 4. august 1990 vedtog Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater en erklæring, som fordømte denne invasion og angav, at de havde truffet en række foranstaltninger, herunder en embargo på visse indførsler hidrørende fra Irak og fra Kuwait, en embargo på salg af våben og andet militærudstyr til Irak og suspension af visse andre samarbejdsforanstaltninger.

8 Den 6. august 1990 vedtog FN's Sikkerhedsråd resolution nr. 661 om en handelsembargo over for Irak og Kuwait, og den 8. august 1990 vedtog De Europæiske Fællesskabers Ministerråd forordning nr. 2340/90 med tilbagevirkende gyldighed

fra 7. august 1990. Denne forordning forbød udførsel til Irak og Kuwait af alle varer med oprindelse i eller hidrørende fra Fællesskabet.

9 På grund af handelsembargoen nægtede Tyrkiet transit af varerne på sit område. Kødet blev imidlertid udført til andre tredjelande, som alle lå i områder, hvor eksportrestitutionen var lavere end den for Irak gældende, eller i områder, for hvilke der ikke var fastsat nogen restitution.

10 I henhold til artikel 19, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2220/85 af 22. juli 1985 om fælles gennemførelsesbestemmelser for ordningen for sikkerhedsstillelse for landbrugsprodukter (EFT L 205, s. 5) krævede ministeriet tilbagebetaling af forskellen mellem den forudbetalte restitution og den restitution, der faktisk skulle betales, og nægtede at frigive bankgarantien, så længe AIB m.fl. ikke havde tilbagebetalt dette beløb. Da det ikke blev bestridt, at de omstændigheder, som havde forhindret sagsøgerne i hovedsagen i at eksportere kødet til Irak, var et tilfælde af force majeure, krævede ministeriet dog med hjemmel i forordning nr. 3665/87 ikke tilbagebetaling af forhøjelsen på 20%.

11 AIB m.fl. er af den opfattelse, at de har ret til at beholde hele den forudbetalte restitution samt få sikkerhedsstillelsen tilbage. Da ministeriet ikke har tilsluttet sig denne opfattelse, har sagsøgerne i hovedsagen anlagt sag ved Irlands High Court.

12 Det er på denne baggrund, at den nationale ret har stillet Domstolen følgende spørgsmål:

»Når:

— en fællesskabseksportør anmoder om en eksportrestitution i henhold til Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87

— medlemsstaten yder eksportøren forskud, og denne stiller sikkerhed svarende til forskuddet forhøjet med 20% i henhold til nævnte kommissionsforordning

— de varer, som omfattes af anmodningen om restitution, er under transport til Irak, som i henhold til restitutionsanmodningen er bestemmelseslandet, da EF's Ministerråd vedtager forordning (EØF) nr. 2340/90, som bl.a. forbyder enhver statsborger i Fællesskabet at udføre varer til Irak

— hovedbetingelsen, nemlig at varerne skal være udført til Irak, inden restitutionen kan udbetales, ikke kan opfyldes af eksportøren på grund af Rådets forordning (EØF) nr. 2340/90

— og der er udfoldet rimelige bestræbelser for at afsætte de pågældende varer i lande, som har tilsvarende restitutionsstatus som Irak, men disse bestræbelser hovedsagelig har været forgæves, spørges:

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

13 Den forelæggende rets første spørgsmål går i det væsentlige ud på, om forordning nr. 3665/87 skal fortolkes således, at den forbyder interventionsorganet at beholde den del af sikkerhedsstillelsen, der svarer til det beløb, som ikke skulle udbetales til modtageren, i betragtning af, at varerne som følge af et tilfælde af force majeure er blevet udført til et andet bestemmelsessted end det oprindeligt fastsatte, fordi fortabelse af sikkerhedsstillelsen ville være uforholdsmæssig i forhold til de omstændigheder, der beskrives i forelæggelseskendelsen som begrundelse for en sådan fortabelse, eller af en anden grund.

14 Indledningsvis er det væsentligt at påpege de karakteristika ved ordningen for forskudsvis betaling af eksportrestitutioner, der har betydning i hovedsagen.

15 I henhold til bestemmelserne i forordning nr. 565/80 bemyndiges medlemsstaterne til helt eller delvis at udbetale restitutioner før eksport af oksekød, med forbehold af, at der stilles en sikkerhed for tilbagebetaling af det udbetalte beløb, hvis det viser sig, at den erhvervsdrivende ikke har ret til restitutionen.

16 I forordning nr. 3665/87 fastsættes de fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner, bl.a. for oksekød. Forordningens artikel 5, stk. 1, bestemmer, at udbetalingen af den differentierede eller udifferentierede restitution, ud over at produktet skal have forladt Fællesskabets toldområde, er betinget af, at produktet, medmindre det er gået til grunde under transporten som følge af force majeure, er indført til et tredjeland og i givet fald til et bestemt tredjeland senest tolv måneder efter antagelsen af udførselsangivelsen.

17 Artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 3665/87 bestemmer, at i tilfælde af differentiering af restitutionssatsen eller destinationen underkastes betalingen af restitutionen de supplerende betingelser, der er fastlagt i forordningens artikel 17 og 18. Ifølge artikel 17, stk. 1, skal produktet være blevet indført i uforandret stand til det tredjeland eller til et af de tredjelande, for hvilke der er fastsat restitution, senest tolv måneder efter antagelse af udførselsangivelsen.

18 Samme forordnings artikel 33, stk. 5, bestemmer, at hvis restitutionen 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. Derimod bestemmer forordningens artikel 33, stk. 3, litra d), at når restitutionen, i tilfælde, hvor der ikke foreligger force

majeure, er mindre end den forudbetalte restitution, er den sikkerhedsstillelse, der fortabes, lig med forskellen mellem det forudbetalte beløb og det faktiske restitutionsbeløb, idet forskellen forhøjes med 20%.

19 I et tilfælde som det foreliggende, hvor det ikke er bestridt, at de omstændigheder, som har forhindret sagsøgerne i hovedsagen i at eksportere kødet til Irak, er force majeure, kan interventionsorganet følgelig beholde sikkerhedsstillelsen på de betingelser, der er fastsat i artikel 33, stk. 5, i forordning nr. 3665/87.

20 Den forelæggende ret spørger ligeledes, om forordning nr. 3665/87 under de i forelæggelseskendelsen beskrevne omstændigheder kan fortolkes således, at den forbyder at beholde sikkerhedsstillelsen på grund af den uforholdsmæssige virkning for eksportøren eller af en anden grund.

21 Hertil bemærkes, som Domstolen har understreget i dommen af 11. juli 1984, Dimex (sag 89/83, Sml. s. 2815, præmis 8), at systemet med de differentierede eksportrestitutioner har til formål at åbne eller fastholde markederne i de pågældende tredjelande for udførsler fra EF; differentieringen af restitutionsbeløbet skyldes hensynet til de særlige forhold på hvert enkelt af de importmarkeder, hvor Fællesskabet ønsker at spille en rolle.

22 I Dimex-dommens præmis 9 har Domstolen endvidere udtalt, at formålet med ordningen med de differentierede restitutioner ikke ville blive opfyldt, såfremt det var en tilstrækkelig betingelse for at yde den højere restitutionssats, at varen blot var blevet udlosset, men ikke nået frem på markedet i bestemmelseslandet.

23 Da den faktiske adgang til bestemmelsesstedets marked i princippet er betinget af, at der opfyldes formaliteter for overgang til forbrug i bestemmelseslandet, udelukker den omstændighed, at produktet ikke har nået dette bestemmelsessted og har

måttet udføres til andre bestemmelsessteder på grund af force majeure, at det med henblik på udbetaling af den differentierede restitution kan anses for at være indført i den forstand, udtrykket er anvendt i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3665/87.

24 Enhver anden fortolkning af forordningen ville føre til, at eksportøren opnår en højere restitutionssats end den, der gælder for de lande, som varerne faktisk indføres til, et resultat, som klart ikke er tilsigtet med artikel 33, stk. 5, i forordning nr. 3665/87.

25 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 33, stk. 5, i forordning nr. 3665/87 skal fortolkes således, at når varer som følge af force majeure ikke når frem til deres bestemmelsesland, men udføres til andre tredjelande, hvor eksportrestitutionen er lavere eller ikke findes, er den sikkerhedsstillelse, der fortabes, lig med forskellen mellem det forudbetalte restitutionsbeløb og det faktisk berettigede restitutionsbeløb.

Det andet spørgsmål

26 Med det andet spørgsmål ønskes det klarlagt, om forordning nr. 3665/87 er ugyldig, for så vidt den ikke giver mulighed for tilbagebetaling af hele sikkerhedsstillelsen i tilfælde af force majeure.

27 I denne forbindelse har AIB m.fl. anført, at forbuddet mod tilbagebetaling af sikkerhedsstillelsen er i strid med proportionalitetsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

28 Hvad angår den angivelige tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, må der tages hensyn til formålene med ordningen for differentierede restitutioner, som er at åbne eller fastholde markederne i de pågældende tredjelande for udførsler fra EF; differentieringen af restitutionsbeløbet skyldes hensynet til de særlige forhold på hvert enkelt af de importmarkeder, hvor Fællesskabet ønsker at spille en rolle (jf. den førnævnte dom i Dimex-sagen, præmis 8). Det er herved væsentligt, at de produkter, der støttes af udbetaling af en restitution, faktisk når frem til bestemmelsesstedets marked for at blive forhandlet dér.

29 Heraf følger, at fortabelse af en del af sikkerheden, som svarer til forskellen mellem det forudbetalte restitutionsbeløb og det faktisk berettigede restitutionsbeløb, uden pålæggelse af noget strafbeløb, står i rimeligt forhold til det af lovgiver tilstræbte formål.

30 Med hensyn til den hævdede tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning bemærkes først, at artikel 33, stk. 5, i forordning nr. 3665/87 bestemmer, at hvis restitutionen 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.

31 Dernæst bestemmer artikel 33, stk. 2, litra b), i forordning nr. 3665/87, at den stillede sikkerhed fuldt ud frigives, 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 samme forordnings artikel 29, stk. 3.

32 Som generaladvokaten har anført i punkt 7 i sit forslag til afgørelse, siges det i øvrigt udtrykkeligt i den femte betragtning til forordning nr. 565/80, at sikkerhedsstillelsen har til formål at garantere tilbagebetaling af mindst det udbetalte beløb, hvis det senere fastslås, at der ikke var nogen ret til eksportrestitution, eller når produkterne eller varerne ikke faktisk er blevet udført fra Fællesskabet inden for de fastsatte frister.

33 Det følger heraf, at disse bestemmelser ikke kan give anledning til nogen anden berettiget forventning end forventningen om at få ret til restitutionen inden for de grænser, der gælder for den.

34 AIB m.fl. har desuden gjort gældende, at der af hensyn til beskyttelsen af den berettigede forventning skal ske tilbagebetaling af den stillede sikkerhed, når varerne, som i dette tilfælde, ikke er nået frem til deres bestemmelsessted, netop på grund af udstedelsen af en fællesskabsretsakt.

35 Det bemærkes, at det ikke er nødvendigt at undersøge, om beskyttelsen af den berettigede forventning indebærer en sådan konsekvens, da de tyrkiske myndigheder ifølge forelæggelseskendelsen nægtede varerne at passere i transit på Tyrkiets område på grund af den handelsembargo, som FN havde vedtaget; årsagen til, at varerne ikke nåede frem til deres bestemmelsessted, var følgelig ikke en adfærd, der kunne tilregnes fællesskabsinstitutionerne.

36 Det andet spørgsmål skal derfor besvares således, at gennemgangen af forordning nr. 3665/87 intet har frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed.

Det tredje spørgsmål

37 Den forelæggende rets tredje spørgsmål går i det væsentlige ud på, om forordning nr. 2340/90 kan fortolkes således, at den ligeledes omfatter varer, som allerede er afsendt og under transport til Irak, og om den i bekræftende fald er helt eller delvis ugyldig på grund af den måde, hvorpå den behandler varer, som er under transport under de i forelæggelseskendelsen beskrevne omstændigheder.

38 Der skal erindres om, som Domstolen har bemærket i præmis 35, at når varerne ikke nåede deres bestemmelsessted, var det ifølge forelæggelseskendelsen på grund af foranstaltninger truffet af de tyrkiske myndigheder, som nægtede transit på grund af den handelsembargo, som FN havde vedtaget.

39 Det følger heraf, at spørgsmålet, om forordning nr. 2340/90 er gyldig, savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand. I et sådant tilfælde kan Domstolen efter fast praksis (se senest dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 61) ikke træffe afgørelse vedrørende det af den nationale ret stillede spørgsmål. Følgelig må det tredje spørgsmål lades ubesvaret.

Sagens omkostninger

40 De udgifter, der er afholdt af Irland, Det Forenede Kongerige, Rådet for Den Europæiske Union og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Irlands High Court ved kendelse af 25. juli 1994, for ret:

1) **Artikel 33, stk. 5, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 354/90 af 9. februar 1990, skal fortolkes således, at når varer som følge af force majeure ikke når frem til deres bestemmelsesland, men udføres til andre tredjelande, hvor eksportrestitutionen er lavere eller ikke findes, er den sikkerhedsstillelse, der fortabes, lig med forskellen mellem det forudbetalte restitutionsbeløb og det faktisk berettigede restitutionsbeløb.**

2) **Gennemgangen af forordning nr. 3665/87 har intet frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed.**

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. marts 1996.

R. Grass C.N. Kakouris

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling