DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 28 mars 1996 *

I mål C-299/94,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från High Court of Ireland, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Anglo Irish Beef Processors International m. fl.

och

Minister for Agriculture, Food and Forestry,

angående tolkningen och giltigheten av rådets förordning (EEG) nr 2340/90 av den 8 augusti 1990 om hinder mot gemenskapens handel vad beträffar Irak och Kuwait (EGT nr L 213, s. 1) och av kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT nr L 351, s. 1), ändrad genom kommissionens förordning (EEG) nr 354/90 av den 9 februari 1990 (EGT nr L 38, s. 34),

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.N. Kakouris samt domarna G. Hirsch, G.F. Mancini, F.A. Schockweiler och P.J.G. Kapteyn (referent),

generaladvokat: A. La Pergola,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Anglo Irish Beef Processors International m. fl., genom Michael M. Collins, SC, som representerar A. & L. Goodbody, solicitors,

— Irlands regering, genom Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av Aindrias O'Caoimh, SC,

— Förenade kungarikets regering, genom Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av David Lloyd Jones, barrister,

— Europeiska unionens råd, genom Jorge Monteiro och António Tanca, båda vid rättstjänsten, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Peter Oliver och Claudia Schmidt, båda vid rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 30 november 1995 av: Anglo Irish Beef Processors International m. fl., företrätt av Michael M. Collins och Peter Shanley, SC, Irlands regering, företrädd av Aindrias O'Caimh,

Europeiska unionens råd, företrätt av António Tanca, och kommissionen, företrädd av Peter Oliver och Claudia Schmidt,

och efter att den 18 januari 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 High Court of Ireland har genom beslut av den 25 juli 1994, som har inkommit till domstolen den 7 november samma år, i enlighet med artikel 177 i fördraget ställt tre frågor om tolkningen och giltigheten av rådets förordning (EEG) nr 2340/90 av den 8 augusti 1990 om hinder mot gemenskapens handel vad beträffar Irak och Kuwait (EGT nr L 213, s. 1), och av kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT nr L 351, s. 1), ändrad genom kommissionens förordning (EEG) nr 354/90 av den 9 februari 1990 (EGT nr L 38, s. 34).

2 Frågorna har uppkommit i ett mål mellan Anglo Irish Beef Processors International m. fl. (nedan kallat AIB m. fl.) — en grupp av åtta irländska företag som är verksamma på området för bearbetning och export av nötkött — och Minister for Agriculture, Food and Forestry (nedan kallat MAFF).

3 Den 28 mars 1990 ingick AIB m. fl. två avtal med det irakiska statliga inköpsorganet om leverans av en viss mängd benfritt nötkött till C & F Bagdad, Basra och Mosul.

4 MAFF betalade exportbidraget i förskott i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 565/80 av den 4 mars 1980 om förskottsbetalning av exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT nr L 62, s. 5), ändrad genom rådets förordning (EEG) nr 2026/83 av den 18 juli 1983 (EGT nr L 199, s. 12), och ovannämnda förordning nr 3665/87.

5 I enlighet med dessa förordningar ställde AIB m. fl. en bankgaranti till förmån för MAFF, vilken uppgick till 120 procent av det belopp som utbetalats som exportbidrag.

6 AIB m. fl. började sända iväg nötköttet till Irak under maj månad 1990. På grund av en felaktig uppgift från Världshälsoorganisationen om att den sjukdom som är känd under namnet "spongiform encephalopati" hade brutit ut i Förenade kungariket och på Irland ålades sökandena i målet vid den nationella domstolen ungefär vid denna tidpunkt av de irakiska myndigheterna att uppvisa vissa kontrollcertifikat som intyg på att nötköttet var fritt från denna sjukdom. Köttet lagrades i frysrum på två fartyg som låg i hamn i Mersin (Turkiet). Den 3 augusti 1990 gav de irakiska myndigheterna slutligen tillstånd till att nötköttet kunde transporteras till Irak.

7 Den 2 augusti 1990 invaderade Irak Kuwait. FN: s säkerhetsråd antog samma dag resolution nr 660 i vilken invasionen fördömdes. Den 4 augusti 1990 antog Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater en deklaration, enligt vilken invasionen fördömdes och ett flertal åtgärder vidtogs, bland annat ett importembargo avseende vissa varor från Irak och Kuwait, ett försäljningsembargo avseende vapen och annan militär utrustning till Irak och att vissa andra samarbetsåtgärder inställdes.

8 Den 6 augusti 1990 antog FN: s säkerhetsråd resolution nr 661, genom vilken ett handelsembargo mot Irak och Kuwait infördes och den 8 augusti 1990 antog Europeiska gemenskapens ministerråd förordning nr 2340/90, som var retroaktivt

tillämplig från och med den 7 augusti 1990. I denna förordning förbjöds export till Irak eller Kuwait av alla varor som hade ursprung i eller kom från gemenskapen.

9 På grund av handelsembargot vägrade Turkiet transitering av varorna på sitt territorium. Köttet exporterades dock till andra tredje länder som alla ligger i områden för vilka exportbidraget var lägre än det som gällde för Irak eller till områden för vilka det inte fastslagits något bidrag.

10 I enlighet med artikel 19.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 2220/85 av den 22 juli 1985 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med garantier för jordbruksprodukter (EGT nr L 205, s. 5) begärde MAFF att skillnaden mellan förskottsbeloppet och det faktiska bidraget skulle återbetalas och vägrade att frisläppa bankgarantin så länge AIB m. fl. inte hade återbetalat beloppet. Eftersom det är ostridigt att de omständigheter som förhindrat sökandena i målet vid den nationella domstolen att exportera köttet till Irak utgjorde force majeure, begärde MAFF med tillämpning av förordning nr 3665/87 att tillägget på 20 procent skulle återbetalas.

11 AIB m. fl. anser att de har rätt att behålla hela förskottsbeloppet och att återfå garantin. Eftersom MAFF inte var av samma uppfattning, väckte sökandena i målet vid den nationella domstolen talan vid High Court of Ireland.

12 Det är under dessa omständigheter som den nationella domstolen har ställt följande frågor till domstolen:

"När

— en gemenskapsexportör ansöker om exportbidrag i enlighet med kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87,

— en medlemsstat betalar ut ett förskottsbelopp till en exportör, som ställer en säkerhet som motsvarar förskottet plus 20 procent i enlighet med kommissionens ovannämnda förordning,

— de varor som avses i begäran om exportbidrag var under transport till Irak — som angetts som mottagarland i ansökan om exportbidrag — när gemenskapens ministerråd antog förordning (EEG) nr 2340/90, som bland annat medförde att export till Irak som genomfördes av gemenskapens medborgare blev förbjudet,

— exportören inte kan uppfylla ett väsentligt villkor för att beviljas ifrågavarande exportbidrag — nämligen kravet på att exportera varorna till Irak — på grund av rådets förordning (EEG) nr 2340/90, och

— rimliga ansträngningar har gjorts för att sälja varorna i fråga i länder som har liknande exportbidragsstatus som Irak, och dessa ansträngningar dock i stor utsträckning blir utan resultat,

finns det anledning att ställa följande frågor:

1) Skall under ovannämnda omständigheter kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 tolkas så att den säkerhet som ställts av exportören inte skall förverkas, antingen på grund av force majeure eller på grund av att ett förverkande av

garantin skulle ha oproportionellt stor effekt i förhållande till de omständigheter som åberopats till stöd för ett sådant förverkande, eller av någon annan anledning?

2) Om kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 inte kan tolkas på ovan angivet sätt, är den då helt eller delvis ogiltig på grund av detta?

3) Kan rådets förordning (EEG) nr 2340/90 tolkas så att varor som är under transport till Irak omfattas och är den under föreliggande omständigheter, i så fall, helt eller delvis ogiltig på grund av det sätt på vilket varor som är under transport behandlas?"

Den första frågan

13 Med denna fråga vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få veta om ovannämnda förordning nr 3665/87 skall tolkas så att den ingripande organisationen förbjuds att behålla den del av garantin som motsvarar den summa som felaktigt utbetalats till mottagaren — med beaktande av det faktum att varorna till följd av force majeure har exporterats till en annan ort än den som ursprungligen avsågs — på grund av att förverkandet av garantin skulle ha oproportionellt stor effekt i förhållande till de omständigheter som beskrivs i beslutet om hänskjutande för att berättiga ett sådant förverkande, eller av någon annan anledning.

14 Inledningsvis skall det påminnas om de huvudsakliga särdragen för systemet för förskottsbetalning av exportbidrag som är av intresse i målet vid den nationella domstolen.

15 Enligt ovannämnda förordning nr 565/80 får medlemsstaterna betala ut hela eller delar av bidrag innan exporten av nötköttet ägt rum, förutsatt att en säkerhet ställs som garanterar att det utbetalade beloppet kan återbetalas, om det senare visar sig att den ekonomiska aktören inte hade någon rätt till exportbidrag.

16 I förordning nr 3665/87 föreskrivs gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag, bland annat för nötkött. I artikel 5.1 föreskrivs att betalning av ett rörligt eller fast bidrag i följande fall skall ske inte enbart på villkor att produkten har lämnat gemenskapens tullområde utan också — utom när den på grund av force majeure har förstörts under transport — på villkor att den har importerats till tredje land eller, i tillämpliga fall, till ett bestämt tredje land inom tolv månader från den dag då exportdeklarationen togs emot.

17 Enligt artikel 16.1 i ovannämnda förordning nr 3665/87 skall i de fall då bidragssatsen varierar beroende på bestämmelse utbetalningen av bidraget ske på de tilläggsvillkor som anges i artiklarna 17 och 18. Enligt artikel 17.1 skall produkten ha 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 tas emot.

18 Enligt artikel 33.5 i samma förordning skall den förverkade säkerheten vara lika med skillnaden mellan förskottsbeloppet och det faktiska bidraget, om bidragsbeloppet på grund av force majeure är lägre än förskottsbeloppet. I artikel 33.3 d i samma förordning föreskrivs emellertid att om bidragsbeloppet är lägre än

förskottsbeloppet, i fall då det inte är fråga om force majeure, skall den förverkade säkerheten vara lika med förskottsbeloppet minskat med det faktiska bidragsbeloppet, plus 20 procent av skillnaden mellan dessa belopp.

19 Följaktligen kan den ingripande organisationen i ett fall som detta, i vilket det är ostridigt att de omständigheter utgjorde force majeure som har förhindrat sökandena i målet vid den nationella domstolen att exportera köttet till Irak, behålla garantin under de villkor som anges i artikel 33.5 i förordning nr 3665/87.

20 Den hänskjutande domstolen har också frågat om förordning nr 3665/87, under de omständigheter som beskrivs i beslutet om hänskjutande, kan tolkas så att det är förbjudet att behålla garantin på grund av att det skulle få en oproportionerligt stor effekt för exportören, eller på grund av någon annan anledning.

21 I detta avseende finns det anledning — som domstolen har understrukit i sin dom av den 11 juli 1984, Dimex (89/83, Rec. s. 2815, punkt 8) — att påpeka att systemet med rörliga exportbidrag har som syfte att öppna eller hålla marknaderna i de berörda tredje länderna öppna för gemenskapsexport och att de rörliga bidragen finns för att kunna beakta de specifika villkor som finns på varje importmarknad där gemenskapen vill spela en roll.

22 I punkt 9 i den ovan nämnda domen i målet Dimex uttalade domstolen dessutom att syftet med ett rörligt bidragssystem skulle förfelas om det, för att ett större bidrag skall utges, vore tillräckligt att varan endast lossades utan att nå det avsedda territoriet.

23 Eftersom det för en egentlig tillgång till den mottagande marknaden krävs att formaliteter för övergång till fri omsättning har fullgjorts i bestämmelselandet,

utesluter den omständigheten att produkten inte har nått denna bestämmelseort och att det har varit nödvändigt att exportera den till andra bestämmelseorter på grund av force majeure att den, med avseende på betalning av det rörliga bidragsbeloppet, skulle kunna anses importerad i den mening som avses i artikel 5.1 i ovannämnda förordning nr 3665/87.

24 Varje annan tolkning av förordningen skulle leda till att exportören erhöll ett större bidrag än det som gäller för det land som varorna verkligen har importerats till, vilket uppenbarligen inte är syftet med artikel 33.5 i ovannämnda förordning nr 3665/87.

25 Den första frågan skall således besvaras så att artikel 33.5 i ovannämnda förordning nr 3665/87 skall tolkas så att när varor inte når fram till bestämmelselandet, till följd av force majeure, utan exporteras till andra tredje länder för vilka exportbidraget är lägre eller obefintligt, är den garanti som förverkas lika med skillnaden mellan förskottsbeloppet och det faktiska bidraget.

Den andra frågan

26 Den andra frågan avser om kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 är ogiltig på grund av att hela garantin inte återbetalas vid force majeure.

27 I detta avseende har AIB m. fl. hävdat att förbudet mot återbetalning av garantin strider mot proportionalitetsprincipen och skyddet för berättigade förväntningar.

28 Avseende den påstådda överträdelsen av proportionalitetsprincipen skall syftena med systemet med rörliga exportbidrag beaktas, vilket är att tredje länders marknader skall öppnas eller hållas öppna för gemenskapsexport. Bidragets rörlighet är ett resultat av försöken att beakta de särskilda förhållandena på var och en av de importmarknader där gemenskapen vill spela en roll (se den ovan nämnda domen Dimex, punkt 8). Det är således nödvändigt att de produkter som har subventionerats genom att bidrag beviljas verkligen når till den mottagande marknaden för att saluföras där.

29 Av detta följer att ett förverkande av en garanti som är lika med skillnaden mellan förskottsbeloppet och det faktiska bidraget, utan att det åläggs någon straffavgift, står i proportion till lagstiftarens syfte.

30 Avseende den påstådda överträdelsen av skyddet för berättigade förväntningar skall det först påpekas att det i artikel 33.5 i förordning nr 3665/87 föreskrivs att om bidragsbeloppet på grund av force majeure är mindre än förskottsbeloppet skall den förverkade säkerheten vara lika med skillnaden mellan förskottsbeloppet och det faktiska bidraget.

31 Dessutom föreskrivs i artikel 33.2 b i förordning nr 3665/87 att hela den ställda säkerheten skall frisläppas när det har styrkts att de berörda produkterna ger rätt till ett bidrag som är lika med eller större än det belopp som fastställts enligt artikel 29.3 i samma förordning.

32 För övrigt anges det uttryckligen i det femte övervägandet i ovannämnda förordning nr 565/80 — vilket generaladvokaten har påpekat i punkt 7 i sitt förslag till avgörande — att ställandet av en säkerhet är avsett att garantera att minst det utbetalade beloppet återbetalas, om det senare visar sig att det inte fanns någon rätt till exportbidrag eller att de berörda produkterna eller varorna inte har exporterats från gemenskapen inom den tid som fastställts.

33 Av detta följer att dessa bestämmelser inte kan leda till några andra berättigade förväntningar än att få rätt till bidrag inom de gränser som föreskrivits för det.

34 AIB m. fl. har dessutom gjort gällande att det för skydd för berättigade förväntningar krävs att garantin återbetalas om varorna, som i förevarande fall, inte nått sin bestämmelseort just på grund av att en gemenskapsrättsakt antagits.

35 Det skall noteras att det inte är nödvändigt att bedöma om skyddet för berättigade förväntningar innebär en sådan konsekvens, eftersom transiteringen av varorna inom Turkiet, enligt beslutet om hänskjutande, förvägrades av myndigheterna i det landet på grund av det handelsembargo som beslutats av Förenta nationerna. Att varorna i förevarande fall inte kom fram till den avsedda bestämmelseorten beror följaktligen inte på något handlande som kan tillräknas gemenskapens institutioner.

36 Den andra frågan skall således besvaras så att prövningen av förordning nr 3665/87 inte har påvisat några omständigheter som skulle kunna påverka dess giltighet.

Den tredje frågan

37 Med den tredje frågan vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få veta om ovannämnda förordning nr 2340/90 kan tolkas så att varor som redan har sänts iväg och som är under transport till Irak även omfattas av denna förordning och om den i så fall är helt eller delvis ogiltig på grund av det sätt på vilket varor behandlas som är under transport under de omständigheter som beskrivs i beslutet om hänskjutande.

38 Det skall, som domstolen har noterat i punkt 35, påpekas att om varorna enligt beslutet om hänskjutande inte har kommit fram till sin bestämmelseort så berodde det på åtgärder som vidtagits av de turkiska myndigheterna som vägrade att tillåta transitering med beaktande av det handelsembargo som hade beslutats av Förenta nationerna.

39 Av detta följer att frågan om ovannämnda förordning nr 2340/90 är giltig inte har något samband med omständigheterna eller sakfrågan i målet vid den nationella domstolen. I sådana fall kan domstolen, i enlighet med en fast rättspraxis (se senast dom av den 15 december 1995, Bosman, C-415/93, REG s. I-4921, punkt 61), inte avgöra den fråga som ställts av den nationella domstolen. Följaktligen skall den tredje frågan inte besvaras.

Rättegångskostnader

40 De kostnader som har förorsakats den irländska och den brittiska regeringen, liksom Europeiska unionens råd och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 25 juli 1994 förts vidare av High Court of Ireland — följande dom:

1) **Artikel 33.5 i kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter, ändrad genom kommissionens förordning (EEG) nr 354/90 av den 9 februari 1990, skall tolkas så att när varor inte når fram till bestämmelselandet, till följd av force majeure, utan exporteras till andra tredje länder för vilka exportbidraget är lägre eller obefintligt, är den garanti som förverkas lika med skillnaden mellan förskottsbeloppet och det faktiska bidraget.**

2) **Prövningen av förordning nr 3665/87 har inte påvisat några omständigheter som skulle kunna påverka dess giltighet.**

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Kapteyn

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 28 mars 1996.

R. Grass C.N. Kakouris

Justitiesekreterare Ordförande på sjätte avdelningen