DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)
29. september 1998 *

I sag C-263/97,

angående en anmodning, som High Court of Justice, Queen's Bench Division (Det Forenede Kongerige), i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

Intervention Board for Agricultural Produce,

ex parte: **First City Trading Ltd m.fl.,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 23 og 33 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1) og gyldigheden af Kommissionens beslutning 96/239/EF af 27. marts 1996 om visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati (EFT L 78, s. 47) og af Kommissionens forordning (EF) nr. 773/96 af 26. april 1996 om særforanstaltninger, der fraviger forordning (EØF) nr. 3665/87, (EØF) nr. 3719/88 og (EØF) nr. 1964/82 i oksekødssektoren (EFT L 104, s. 19),

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Wathelet, og dommerne P. Jann og L. Sevón (refererende dommer),

generaladvokat: N. Fennelly
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Det Forenede Kongeriges regering ved Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, bistået af barrister David Anderson

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved James Macdonald Flett, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 26. marts 1998 er afgivet mundtlige indlæg af First City Trading Ltd m.fl. ved barrister Nicholas Green, af Det Forenede Kongeriges regering ved David Anderson og af Kommissionen ved James Macdonald Flett,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. maj 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 26. marts 1997, indgået til Domstolen den 21. juli 1997, har High Court of Justice, Queen's Bench Division, i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 23 og 33 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1) og gyldigheden af Kommissionens beslutning 96/239/EF af 27. marts 1996 om visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati (EFT L 78, s. 47) og af Kommissionens forordning (EF) nr. 773/96 af 26. april 1996 om særforanstaltninger, der fraviger forordning (EØF) nr. 3665/87, (EØF) nr. 3719/88 og (EØF) nr. 1964/82 i oksekødssektoren (EFT L 104, s. 19).

2 Det bestemmes i artikel 13, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179), som affattet ved Rådets forordning (EF) nr. 3290/94 af 22. december 1994 om de tilpasninger og overgangsforanstaltninger, der er nødvendige i landbrugssektoren for gennemførelsen af de aftaler, som er indgået under de multilaterale handelsforhandlinger i Uruguay-rundens regi (EFT L 349, s. 105, på s. 146), at for at muliggøre eksport af oksekødsprodukter kan forskellen mellem verdensmarkedspriserne og priserne i Fællesskabet udlignes ved en eksportrestitution. Det bestemmes nærmere i artikel 13, stk. 3, at denne restitution kan differentieres efter destination, når situationen i den internationale handel eller særlige krav på visse markeder gør dette nødvendigt.

3 Artikel 13, stk. 9, i forordning nr. 805/68, som ændret ved forordning nr. 3290/94, indeholder følgende bestemmelse:

»Restitutionen ydes, når det godtgøres, at produkterne

...

— er udført fra Fællesskabet, og

— hvis der er tale om en differentieret restitution, har nået den destination, der er anført på licensen, eller en anden destination, for hvilken restitutionen var fastsat ...«

4 I henhold til artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 565/80 af 4. marts 1980 om forudbetaling af eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 62, s. 5) udbetales der »på den berørte parts anmodning ... et beløb svarende til eksportrestitutionen, så snart produkterne eller varerne er anbragt på toldoplag eller i frizone med henblik på udførsel inden for en bestemt frist«. Det bestemmes i forordningens artikel 6, at der skal stilles sikkerhed for tilbagebetalingen af et beløb lig med det udbetalte beløb forhøjet med et tillægsbeløb. Med forbehold af force majeure-tilfælde fortabes denne sikkerhed helt eller delvis, såfremt der ikke er sket tilbagebetaling, når udførslen ikke har fundet sted inden for den fastsatte frist, eller såfremt det viser sig, at der ikke foreligger ret til eksportrestitutionen, eller hvis der er ret til et mindre beløb.

5 I forordning nr. 3665/87 er der fastsat detaljerede regler om udbetaling af eksportrestitutioner for landbrugsprodukter.

6 Det bestemmes i forordningens artikel 5, stk. 1, at ud over, at produktet skal have forladt Fællesskabets toldområde, er udbetalingen af restitutionen, uanset om den er differentieret eller udifferentieret, under visse nærmere fastlagte omstændigheder 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.

7 I artikel 16, 17 og 18 i forordning nr. 3665/87, som affattet ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 354/90 af 9. februar 1990 (EFT L 38, s. 34), fastsættes der yderligere betingelser for så vidt angår produkter, for hvilke der ydes differentierede restitutioner, bl.a. med hensyn til beviset for afslutning af formaliteterne for overgang til frit forbrug i det pågældende tredjeland.

8 Artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 3665/87, som finder anvendelse i tilfælde af forskud på restitutioner ved direkte udførsel, indeholder følgende bestemmelse:

»1. Er forskuddet større end det beløb, der faktisk skal udbetales for den pågældende udførsel eller for en tilsvarende udførsel, godtgør eksportøren forskellen mellem disse to beløb forhøjet med 15%.

I tilfælde af force majeure, hvor:

— de beviser, der i denne forordning kræves for at kunne modtage restitution, ikke kan fremlægges

— produktet når en anden destination end den, for hvilken forskuddet er beregnet,

opkræves de 15% ikke.«

9 Artikel 33 i forordning nr. 3665/87, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1615/90 af 15. juni 1990 (EFT L 152, s. 33), finder anvendelse ved forudbetaling af restitutionen i tilfælde af forarbejdning eller oplagring forud for udførslen, og den svarer til artikel 23. Det bestemmes i artikel 33, stk. 1, andet afsnit, at når det beløb, der skal erlægges for den udførte mængde, er mindre end det beløb, der er forudbetalt, skal den erhvervsdrivende betale forskellen mellem disse to beløb forhøjet med 20%. I tilfælde af force majeure anvendes forhøjelsen på 20% dog ikke.

10 Ved beslutning 96/239 indførte Kommissionen forbud mod udførsel af bl.a. oksekød fra Det Forenede Kongerige til medlemsstaterne og tredjelande.

11 Kommissionen traf ved forordning nr. 773/96 foranstaltninger vedrørende igangværende eksportforretninger. Denne forordning er senest ændret ved forordning (EF) nr. 1349/96 af 11. juli 1996 (EFT L 174, s. 13).

12 Sjette og syvende betragtning til forordning nr. 773/96 har følgende ordlyd:

»Ved Kommissionens beslutning 96/239/EF af 27. marts 1996 om visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati er der bl.a. udstedt forbud mod udførsel af oksekød fra Det Forenede Kongerige til tredjelande; endvidere har veterinærforanstaltninger, som nogle tredjelande har truffet over for EF-eksport af oksekød, betydet, at EF-eksportørernes økonomiske interesser er blevet alvorlig skadet; denne situation har i væsentlig grad berørt mulighederne for udførsel på de betingelser, der er fastsat i forordning (EØF) nr. 565/80, (EØF) nr. 3665/87, (EØF) nr. 3719/88 og (EØF) nr. 1964/82

det er derfor nødvendigt, at disse skadevirkninger begrænses, ved at der vedtages særforanstaltninger, og at nogle af de frister, der er fastsat i bestemmelserne om restitutioner, forlænges, så der herved etableres en ordning for de eksportforretninger, der på grund af de nævnte forhold ikke har kunnet afsluttes.«

13 Det bestemmes bl.a. i artikel 3 i forordning nr. 773/96, som ændret ved forordning nr. 1349/96, at de forhøjelser på 15 og 20%, der er nævnt i henholdsvis artikel 23, stk. 1, og artikel 33, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 3665/87, ikke anvendes for udførsler, der er gennemført under anvendelse af licenser, som er udstedt senest den 31. marts 1996, hvis toldformaliteterne ved overgang til frit forbrug i tredjelandet er afsluttet efter den 20. marts 1996.

14 Artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 773/96, som affattet ved forordning nr. 1349/96, har følgende ordlyd:

»1. På anmodning af den erhvervsdrivende gælder følgende for produkter, for hvilke:

— toldformaliteterne ved udførsel blev afsluttet senest den 31. marts 1996, og som er overgået til fri omsætning i Det Forenede Kongerige som følge af veterinærforanstaltninger, som et tredjeland har truffet: Den erhvervsdrivende tilbagebetaler den restitution, der eventuelt er udbetalt forud, og de forskellige sikkerheder i forbindelse med disse transaktioner frigives

— toldformaliteterne ved udførsel blev afsluttet senest den 31. marts 1996 i Det Forenede Kongerige, men som endnu ikke har forladt Fællesskabets toldområde: Udførselsangivelsen erklæres ugyldig, og eksportlicensen annulleres. Den erhvervsdrivende tilbagebetaler den restitution, der eventuelt er udbetalt forud, og de forskellige sikkerheder i forbindelse med disse transaktioner frigives

— toldformaliteterne ved udførsel blev afsluttet senest den 31. marts 1996, men som blev destrueret af et tredjeland som følge af foranstaltninger, der er vedtaget i forbindelse med BSE: Den erhvervsdrivende tilbagebetaler den restitution, der eventuelt er udbetalt forud, og efter fremlæggelse af bevis for destruktion frigives de forskellige sikkerheder, der er stillet i forbindelse med disse transaktioner

— toldformaliteterne ved udførsel blev afsluttet senest den 31. marts 1996, men som blev returneret til Fællesskabets toldområde og destrueret af den modtagende medlemsstat som følge af foranstaltninger, der er vedtaget i forbindelse med BSE: Den erhvervsdrivende tilbagebetaler den restitution, der eventuelt er udbetalt forud, og efter fremlæggelse af bevis for destruktion frigives de forskellige sikkerheder, der er stillet i forbindelse med disse transaktioner.

2. På anmodning af den erhvervsdrivende gælder følgende for produkter, der i Det Forenede Kongerige er blevet undergivet en af de ordninger, som er nævnt i artikel 4 og 5 i forordning (EØF) nr. 565/80, senest den 31. marts 1996, men som ikke er omfattet af en udførselsangivelse: Eksportlicensen annulleres, og den erhvervsdrivende tilbagebetaler den restitution, der er betalt forud, ligesom de sikkerheder, der er stillet, frigives.«

15 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at to af sagsøgerne i hovedsagen, First City Trading Ltd (herefter »FCTL«) og Meatal Supplies Ltd (herefter »Meatal«), driver virksomhed med eksport af oksekød fra Det Forenede Kongerige. Den 27. marts 1996, da Kommissionens eksportforbud trådte i kraft, var FCTL og Meatal i færd med at gennemføre eksporten af 648 200 kg oksekød, heraf 615 200 kg for FCTL og 33 000 kg for Meatal. Ca. 70% af FCTL's oksekød (432 921 kg) og hele Meatal's mængde oksekød havde forladt Det Forenede Kongeriges område kort før den 27. marts 1996, men var stadig under transport på denne dato. Oksekødet blev senere returneret til Det Forenede Kongerige. De resterende 30% af FCTL's oksekød (182 279 kg) kom aldrig uden for Det Forenede Kongeriges område og kunne ikke lovligt eksporteres efter den 27. marts 1996. Sagsøgerne i hovedsagen har returneret størstedelen af det omhandlede oksekød til deres leverandører, som har tilbagebetalt den erlagte betaling eller udstedt kreditnotaer herfor, efter at der til leverandørerne er udbetalt støtte i henhold til reglerne i Beef Stocks Transfer Scheme. Dette er en ordning, som er indført af Det Forenede Kongerige med henblik på at afhjælpe nogle af følgerne af eksportforbuddet for slagterier og opskæringsvirksomheder.

16 Næsten samtidig med beslutning 96/239 indførte en række tredjelande, herunder alle de lande, hvortil det var meningen, at FCTL's og Meatal's oksekød skulle sendes, ligeledes forbud mod import af britisk oksekød. Den Sydafrikanske Republik, der skulle have været hovedaftager for det omhandlede oksekød, indførte den 23. marts 1996 et foreløbigt forbud mod import af britisk oksekød. Mauritius, hvortil den næststørste del af oksekødet skulle sendes, indførte et forbud den 22. marts 1996.

17 Både FCTL og Meatal havde anmodet om og fået udbetalt forskud på eksportrestitutionerne i henhold til artikel 5 i forordning nr. 565/80 og afsnit 2, kapitel 2 og 3, i forordning nr. 3665/87. Som foreskrevet i artikel 6 i forordning nr. 565/80 var der stillet sikkerhed for tilbagebetalingen. I overensstemmelse med artikel 22, stk. 1, og artikel 31, stk. 1, i forordning nr. 3665/87 var sikkerhedsstillelsen 15%

eller 20% (afhængigt af den forventede eksportform) højere end de beløb, der var udbetalt til sagsøgerne i forskud på eksportrestitutioner.

18 I det foreliggende tilfælde nåede intet af FCTL's og Meatal's oksekød frem til et importland. Da denne sædvanlige betingelse for udbetaling af differentierede eksportrestitutioner ikke var opfyldt, anmodede Intervention Board for Agricultural Produce (herefter »Intervention Board«) om tilbagebetaling af forskuddene på eksportrestitutioner. Da tilbagebetaling blev afslået, meddelte Intervention Board sagsøgerne i hovedsagen, at sikkerhedsstillelsen herefter ville blive udnyttet.

19 Det fremgår af sagen, at Intervention Board ikke har krævet betaling af de i artikel 23 og 33 i forordning nr. 3665/87 omhandlede tillæg.

20 Efter begæring fra sagsøgerne i hovedsagen fremsat den 27. august 1996 gav High Court of Justice dem tilladelse til at anlægge sag til prøvelse (»judicial review«) af Intervention Board's beslutning om at udnytte sikkerhedsstillelsen for et beløb svarende til de eksportrestitutioner, der var udbetalt forskudsvis. Samtidig traf High Court en foreløbig afgørelse om, at Intervention Board ikke måtte gennemføre eller søge at gennemføre kravene over for kautionisterne. Ved processkrift (»notice of motion«) af 22. oktober 1996 anmodede Intervention Board High Court om at ophæve tilladelsen til sagsanlæg og den foreløbige afgørelse. I forbindelse med behandlingen af denne begæring har High Court besluttet at udsætte sagens behandling og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Finder artikel 23 og 33 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 med senere ændringer anvendelse i tilfælde, hvor varer under transport med henblik på eksport til tredjelande på grund af force majeure tilbagesendes til eksportmedlemsstaten, eller finder bestemmelserne kun anvendelse, når varerne importeres til et andet tredjeland end det land, eksportøren oprindelig har angivet over for de kompetente myndigheder?

2) Er eksportørerne efter almindelige fællesskabsretlige principper, navnlig force majeure-princippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet eller ud fra rimelighedsbetragtninger berettiget til at beholde hele eller en del af eksportrestitutionen, når henses til,

a) at eksport af oksekød fra Det Forenede Kongerige til tredjelande blev forbudt ved Kommissionens beslutning 96/239/EF af 27. marts 1996

b) at der også af en række tredjelande blev indført forbud mod import af oksekød fra Det Forenede Kongerige

c) at eksportørerne af oksekød på tidspunktet for beslutningens vedtagelse var i færd med at transportere varer til tredjelande

d) at eksportørerne var tvunget til at tilbagesende oksekødet til Det Forenede Kongerige

e) at eksportørerne for de omhandlede eksportforretninger havde modtaget forskud på eksportrestitutioner i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 565/80 og Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 med senere ændringer, og

f) at eksportørerne led tab, fordi de ikke kunne sælge oksekødet på de pågældende eksportmarkeder?

3) Såfremt det andet spørgsmål besvares med, at eksportørerne som udgangspunkt er berettiget til at beholde hele eller en del af den omhandlede eksportrestitution, skal de i så fald afstå herfra, i det omfang de har haft indtægter ved

afsætning af oksekødet i Det Forenede Kongerige (f.eks. fordi den oprindelige sælger af oksekødet til eksportøren var forpligtet til at tilbagetage oksekødet i henhold til et ejendomsforbehold i den oprindelige købsaftale, og fordi sælgeren tilbagebetalte hele eller en del af den oprindelige salgspris)?

4) Er Kommissionens beslutning 96/239/EF og/eller forordning (EF) nr. 773/96 ulovlige, for så vidt som de ikke åbner mulighed for, at eksportørerne under de i det andet spørgsmål beskrevne omstændigheder kan beholde de eksportrestitutioner, der gælder for den omhandlede eksport, eller en del heraf?«

Det første spørgsmål

21 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 23 og 33 i forordning nr. 3665/87, som affattet ved forordning nr. 1615/90, skal fortolkes således, at eksportøren, når produkter som følge af bl.a. force majeure ikke når frem til bestemmelseslandet, men tilbagesendes til eksportmedlemsstaten, er forpligtet til at tilbagebetale de eksportrestitutioner, der er udbetalt forskudsvis.

22 Det er ikke bestridt, at der ikke over for sagsøgerne i hovedsagen er fremsat krav om betaling af de i artikel 23 og 33 i forordning nr. 3665/87 omhandlede tillæg. Spørgsmålet må derfor forstås således, at det alene vedrører spørgsmålet om sagsøgernes pligt til at tilbagebetale de eksportrestitutioner, de har modtaget som forskud.

23 Sagsøgerne i hovedsagen har i retsmødet anført, at de bør have ret til at beholde eksportrestitutionerne som erstatning for det tab, de har lidt som følge af tilbagesendelsen af oksekødet til Det Forenede Kongerige.

24 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at den situation, at kødet tilbagesendes til eksportmedlemsstaten, må sidestilles med, at bestemmelsesstedet under transporten ændres til et land, for hvilket der ikke er fastsat nogen restitution. Artikel 23 og 33 i forordning nr. 3665/87 finder derfor anvendelse, og dette gælder også de principper, der er fastslået i Domstolens dom af 28. marts 1996, sag C-299/94, Anglo Irish Beef Processors International m.fl. (Sml. I, s. 1925), hvorefter forskellen mellem det forudbetalte restitutionsbeløb og det faktisk berettigede restitutionsbeløb skal tilbagebetales.

25 Kommissionen har anført, at det klart fremgår af forordning nr. 3665/87, at eksportrestitutionerne skal tilbagebetales.

26 Det bemærkes i denne forbindelse, at formålet med, at der ved eksport af oksekød kan ydes en restitution, der er lig med forskellen mellem verdensmarkedspriserne og priserne i Fællesskabet, er at sikre Fællesskabets deltagelse i den internationale handel med oksekød.

27 Det fremgår af bestemmelserne i forordning nr. 3665/87, at udbetaling af restitutioner er betinget af, at der føres bevis for, at produktet har forladt Fællesskabets toldområde, og at det for så vidt angår differentierede restitutioner også er en betingelse, at produktet er indført til et tredjeland, og at formaliteterne for overgang til frit forbrug i det pågældende tredjeland er afsluttet.

28 Når restitutionerne er forskellige alt efter bestemmelseslandene, indebærer det forhold, at produktet som følge af bl.a. force majeure ikke når frem til det forudsatte bestemmelsesland, men indføres til et andet land, for hvilket restitutionen er lavere, at eksportøren er forpligtet til at godtgøre forskellen mellem restitutionen for det land, hvortil produktet oprindelig skulle udføres, og det land, hvortil det faktisk er blevet udført.

29 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, hvori udtrykket er anvendt i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3665/87 (jf. dommen i sagen Anglo Irish Beef Processors International m.fl., præmis 23).

30 Det samme må gælde, når produktet tilbagesendes til eksportmedlemsstaten. I dette tilfælde er formaliteterne for overgang til forbrug i bestemmelseslandet således ikke afsluttet, og produktet kan ikke med hensyn til udbetaling af den differentierede restitution anses for at være indført i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3665/87.

31 Det første spørgsmål skal herefter besvares med, at artikel 23 og 33 i forordning nr. 3665/87, som affattet ved forordning nr. 1615/90, skal fortolkes således, at eksportøren, når produkter som følge af bl.a. force majeure ikke når frem til bestemmelseslandet, men tilbagesendes til eksportmedlemsstaten, er forpligtet til at tilbagebetale de eksportrestitutioner, der er udbetalt forskudsvis.

Det andet spørgsmål

32 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om eksportører af britisk oksekød efter almindelige fællesskabsretlige principper, navnlig force majeure-princippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet eller ud fra rimelighedsbetragtninger er berettiget til at beholde hele eller en del af den forskudsvis udbetalte eksportrestitution, når henses til,

a) at eksport af oksekød fra Det Forenede Kongerige til tredjelande blev forbudt ved beslutning 96/239

b) at der også af en række tredjelande blev indført forbud mod import af oksekød fra Det Forenede Kongerige

c) at eksportørerne af oksekød på tidspunktet for vedtagelsen af beslutning 96/239 var i færd med at transportere varer til tredjelande

d) at eksportørerne var tvunget til at tilbagesende oksekødet til Det Forenede Kongerige

e) at eksportørerne for de omhandlede eksportforretninger havde modtaget forskud på eksportrestitutioner i henhold til forordning nr. 565/80 og nr. 3665/87, og

f) at eksportørerne led tab, fordi de ikke kunne sælge oksekødet på de pågældende eksportmarkeder.

33 Da virkningerne af, at der foreligger force majeure, er klart og udtømmende fastlagt i forordning nr. 3665/87, må spørgsmålet forstås således, at det ønskes oplyst, om forordning nr. 3665/87, såfremt der under de af den forelæggende ret beskrevne omstændigheder er tale om force majeure, er ugyldig efter almindelige fællesskabsretlige principper, for så vidt som den ikke åbner mulighed for, at eksportørerne kan beholde hele eller en del af de forskudsvis udbetalte eksportrestitutioner.

34 FCTL og Meatal har for den forelæggende ret og i retsmødet for Domstolen anført, at deres situation må sidestilles med den, der omhandles i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 3665/87, hvorefter restitutionen udbetales, når produktet er gået til

grunde under transporten som følge af force majeure. FCTL og Meatal har fremhævet forskellene mellem nærværende sag og sagen Anglo Irish Beef Processors International m.fl., hvori Domstolen fastslog, at eksportøren ikke kan oppebære eksportrestitutionen med den sats, der gælder for bestemmelseslandet, når produktet som følge af force majeure ikke når frem til bestemmelseslandet, men udføres til andre tredjelande. Situationen er anderledes i nærværende sag, idet der ikke var andre markeder for britisk oksekød, og det foreliggende tilfælde af force majeure skyldes en retsakt fra Fællesskabet. Denne situation tog Domstolen ikke stilling til i sagen Anglo Irish Beef Processors International m.fl.

35 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at ingen af de principper, den forelæggende ret har nævnt, kan begrunde, at eksportørerne beholder hele eller en del af eksportrestitutionerne. Med hensyn til force majeure fremgår virkningen heraf af forordning nr. 3665/87 og er begrænset til, at de fastsatte tillæg ikke skal betales. Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning finder heller ikke anvendelse, idet der ikke var grundlag for at påregne en anden situation end den, der præcist er fastlagt i bestemmelserne, og som er bekræftet i Domstolens praksis. Når endvidere henses til det reelle formål med eksportrestitutionsordningen, er det ikke i strid med proportionalitetsprincippet at kræve eksportrestitutionerne tilbage, heller ikke i tilfælde af force majeure. Endelig er forpligtelsen til at tilbagebetale forskud på restitutioner ikke i strid med rimelighedsbetragtninger. Hvis sagsøgerne derimod kunne beholde restitutionerne, ville de opnå en uberettiget fordel i forhold til virksomheder, som valgte at sælge deres kød på det britiske marked, og virksomheder, som ønskede at eksportere deres kød, men undlod at anmode om forskud på restitutionerne.

36 Kommissionen har anført, at forordning nr. 3665/87 er klar, og hverken force majeure-begrebet eller rimelighedsbetragtninger kan ændre noget ved forpligtelsen til at tilbagebetale eksportrestitutionerne. Med hensyn til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet har Kommissionen henvist til, at Domstolen allerede har taget stilling til dette spørgsmål i dommen i sagen Anglo Irish Beef Processors International m.fl.

37 Det bemærkes indledningsvis, at i modsætning til, hvad FCTL og Meatal har anført, er der ikke afgørende forskel på nærværende sag og den situation, Domstolen tog stilling til i dommen i sagen Anglo Irish Beef Processors International m.fl., hverken derved, at det foreliggende tilfælde af force majeure skyldes en retsakt fra Fællesskabet, eller at der ikke fandtes andre markeder for britisk oksekød.

38 Det fremgår således af fast retspraksis, at begrebet force majeure betegner de usædvanlige og uforudsigelige omstændigheder, som den, der påberåber sig dem, ikke har nogen indflydelse på, og som han ikke har mulighed for at afværge, også selv om han udviser den størst mulige påpasselighed (jf. bl.a. dom af 5.2.1987, sag 145/85, Denkavit, Sml. s. 565, præmis 11).

39 Det er derfor uden betydning, om den myndighedshandling, der kan have karakter af force majeure, er et af bestemmelseslandet indført forbud mod import af oksekød fra Det Forenede Kongerige eller et af Fællesskabet vedtaget eksportforbud, idet det i begge tilfælde er forhold, som eksportøren ikke har haft indflydelse på.

40 Endvidere bemærkes, at selve begrebet force majeure ikke må sammenblandes med de eventuelle følger heraf. Det er således uden betydning, at der i dette tilfælde ikke måtte have været andre markeder for det oksekød, bestemmelseslandene afviste, i modsætning til situationen i sagen Anglo Irish Beef Processors International m.fl., hvor eksportøren kunne eksportere produktet til et andet tredjeland.

41 Hvad angår bestemmelserne i forordning nr. 3665/87 om force majeure bemærkes, at begrebet force majeure efter fast retspraksis ikke har et ensartet indhold inden for de forskellige områder af fællesskabsretten, hvor det anvendes, idet begrebet skal fastlægges i den juridiske sammenhæng, hvori det får betydning (jf. bl.a. dom af 7.12.1993, sag C-12/92, Huygen m.fl., Sml. I, s. 6381, præmis 30). Forordning

nr. 3665/87 er derfor ikke i strid med almindelige fællesskabsretlige principper, fordi virkningerne af force majeure ved forordningen nærmere fastlægges og begrænses med hensyn til eksportrestitutioner.

42 For så vidt angår tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet bemærkes, at Domstolen i dommen i sagen Anglo Irish Beef Processors International m.fl., præmis 29, fastslog, 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, står fortabelsen af en del af sikkerheden, som svarer til forskellen mellem det forudbetalte restitutionsbeløb og det faktisk berettigede restitutionsbeløb, uden pålæggelse af noget straftillæg, i rimeligt forhold til det af lovgiver tilstræbte formål.

43 Der er imidlertid ikke nogen forskel af betydning mellem den situation, at varer udføres til andre tredjelande, for hvilke der ikke er fastsat en eksportrestitution, og den situation, at varerne tilbagesendes til eksportmedlemsstaten. I begge tilfælde når de støtteberettigede produkter ikke frem til markedet i bestemmelseslandet med henblik på at blive bragt i omsætning i landet.

44 Heraf følger, at det står i rimeligt forhold til det tilstræbte formål at kræve tilbagebetaling af de forskudsvis udbetalte eksportrestitutioner, når varerne tilbagesendes til eksportmedlemsstaten.

45 Med hensyn til tilsidesættelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning har Domstolen ligeledes fastslået, at bestemmelserne i forordning nr. 565/80 og nr. 3665/87 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 (jf. dommen i sagen Anglo Irish Beef Processors International m.fl., præmis 30-33).

46 Endvidere bemærkes, at forordningernes bestemmelser om force majeure netop er vedtaget med henblik på at beskytte virksomhederne mod de for dem skadelige virkninger af usædvanlige omstændigheder, som de ikke kunne forudse. Efter disse bestemmelser fritages eksportørerne for betaling af de fastsatte tillæg, men ikke for tilbagebetaling af de forskudsvis udbetalte restitutioner.

47 Heraf følger, at FCTL og Meatal ikke i hovedsagen kunne påberåbe sig en berettiget forventning med hensyn til at kunne beholde de forskudsvis udbetalte eksportrestitutioner, selv ikke hvis det måtte være godtgjort, at der var tale om force majeure.

48 Hvad angår argumentet om, at det er i strid med rimelighedsbetragtninger at forlange, at eksportørerne tilbagebetaler de forskudsvis udbetalte eksportrestitutioner, bemærkes, at fællesskabsbestemmelserne ikke kan fraviges ud fra rimelighedsbetragtninger, medmindre det følger af bestemmelserne, eller såfremt bestemmelserne erklæres ugyldige.

49 Endvidere ville eksportørerne, såfremt de kunne beholde de forskudsvis udbetalte restitutioner, netop derved blive behandlet på en måde, som var urimelig i forhold til situationen for de eksportører, som ikke har anmodet om forskudsvis udbetaling, og som derfor ikke oppebærer nogen eksportrestitution.

50 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at forordning nr. 3665/87 ikke er i strid med almindelige fællesskabsretlige principper, navnlig force majeureprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet eller med rimelighedsbetragtninger, for så vidt som forordningen ikke åbner mulighed for, at eksportører af britisk oksekød kan beholde hele eller en del af de forskudsvis udbetalte eksportrestitutioner, når henses til,

a) at eksport af oksekød fra Det Forenede Kongerige til tredjelande blev forbudt ved beslutning 96/239

b) at der også af en række tredjelande blev indført forbud mod import af oksekød fra Det Forenede Kongerige

c) at eksportørerne af oksekød på tidspunktet for vedtagelsen af beslutning 96/239 var i færd med at transportere varer til tredjelande

d) at eksportørerne var tvunget til at tilbagesende oksekødet til Det Forenede Kongerige

e) at eksportørerne for de omhandlede eksportforretninger havde modtaget forskud på eksportrestitutioner i henhold til forordning nr. 565/80 og nr. 3665/87, og

f) at eksportørerne led tab, fordi de ikke kunne sælge oksekødet på de pågældende eksportmarkeder.

Det tredje spørgsmål

51 Med det tredje spørgsmål, der er stillet for det tilfælde, at eksportørerne kan beholde hele eller en del af restitutionen, ønsker den forelæggende ret oplyst, om eksportørerne skal afstå herfra, i det omfang de har haft indtægter ved afsætning af oksekødet i Det Forenede Kongerige.

52 Når henses til besvarelsen af de to første spørgsmål, er det ufornødent at besvare det tredje spørgsmål.

Det fjerde spørgsmål

53 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om beslutning 96/239 og forordning nr. 773/96 er ugyldige, for så vidt som de ikke åbner mulighed for, at eksportørerne under de i det andet spørgsmål beskrevne omstændigheder kan beholde hele eller en del af eksportrestitutionen.

Beslutning 96/239

54 Der er i Domstolens domme af 5. maj 1998, sag C-157/96, National Farmers' Union m.fl. (Sml. I, s. 2211), og sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (Sml. I, s. 2265), taget stilling til lovligheden af denne beslutning.

55 Det bemærkes, at sagsøgerne i hovedsagen, som var intervenienter i sagen National Farmers' Union m.fl., i denne egenskab ligeledes deltog i sagens behandling ved Domstolen.

56 Det må imidlertid fastslås, at sagsøgerne i hovedsagen ikke under nærværende sag har fremført andre anbringender, som kan rejse tvivl om gyldigheden af beslutning 96/239, end de anbringender, som allerede er behandlet i sagen National Farmers' Union m.fl.

57 For så vidt angår dette spørgsmål henvises derfor til dommene i sagerne National Farmers' Union m.fl. og Det Forenede Kongerige mod Kommissionen.

58 Det må på denne baggrund fastslås, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af beslutning 96/239.

Forordning nr. 773/96

59 Det Forenede Kongerige har anført, at der ikke er grundlag for at anse forordning nr. 773/96 for ulovlig. Det ville være i strid med formålet med restitutionsordningen at lade eksportørerne beholde restitutionerne. Endvidere finder Det Forenede Kongerige, at det falder inden for Kommissionens skønsmæssige kompetence ikke at træffe en bestemmelse herom ved vedtagelsen af forordningen.

60 Ifølge Kommissionen er der ikke noget grundlag for, at forordning nr. 773/96 skulle kunne anses for ikke at være i overensstemmelse med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet. Kommissionen finder ligeledes, at det ville være i strid med eksportrestitutionsordningen, formålet med forordning nr. 3665/87, Domstolens praksis og lighedsgrundsætningen at yde kompensation for oksekød, der ikke har kunnet nå frem til det forudsatte bestemmelsessted.

61 Det bemærkes i denne forbindelse, at der ved forordning nr. 773/96 fastsættes særlige foranstaltninger, hvorved forordning nr. 3665/87 fraviges, men at eksportørerne ikke fritages for forpligtelsen til at tilbagebetale forskudsvis udbetalte eksportrestitutioner, når varerne ikke er blevet indført og bragt i omsætning i de tredjelande, hvortil de var bestemt.

62 Som det fremgår af gennemgangen af det andet spørgsmål, indebærer almindelige fællesskabsretlige principper, navnlig force majeure-princippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet eller rimelighedsbetragtninger ikke, at eksportører under de af den forelæggende ret beskrevne omstændigheder skal kunne beholde hele eller en del af de forskudsvis udbetalte eksportrestitutioner.

63 Heraf følger, at forordning nr. 773/96 ikke er ugyldig, for så vidt som den ikke under de i besvarelsen af det andet spørgsmål beskrevne omstændigheder åbner mulighed for, at eksportørerne kan beholde hele eller en del af de forskudsvis udbetalte eksportrestitutioner.

Sagens omkostninger

64 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen, 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 (Første Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice, Queen's Bench Division, ved kendelse af 26. marts 1997, for ret:

1) Artikel 23 og 33 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitu-

tioner for landbrugsprodukter, som affattet ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1615/90 af 15. juni 1990, skal fortolkes således, at eksportøren, når produkter som følge af bl.a. force majeure ikke når frem til bestemmelseslandet, men tilbagesendes til eksportmedlemsstaten, er forpligtet til at tilbagebetale de eksportrestitutioner, der er udbetalt forskudsvis.

2) Forordning nr. 3665/87 er ikke i strid med almindelige fællesskabsretlige principper, navnlig force majeure-princippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet eller med rimelighedsbetragtninger, for så vidt som forordningen ikke åbner mulighed for, at eksportører af britisk oksekød kan beholde hele eller en del af de forskudsvis udbetalte eksportrestitutioner, når henses til,

a) at eksport af oksekød fra Det Forenede Kongerige til tredjelande blev forbudt ved Kommissionens beslutning 96/239/EF af 27. marts 1996 om visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati

b) at der også af en række tredjelande blev indført forbud mod import af oksekød fra Det Forenede Kongerige

c) at eksportørerne af oksekød på tidspunktet for vedtagelsen af beslutning 96/239 var i færd med at transportere varer til tredjelande

d) at eksportørerne var tvunget til at tilbagesende oksekødet til Det Forenede Kongerige

e) at eksportørerne for de omhandlede eksportforretninger havde modtaget forskud på eksportrestitutioner i henhold til Rådets forordning (EØF)

nr. 565/80 af 4. marts 1980 om forudbetaling af eksportrestitutioner for landbrugsprodukter og forordning nr. 3665/87, og

f) at eksportørerne led tab, fordi de ikke kunne sælge oksekødet på de pågældende eksportmarkeder.

3) Gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af beslutning 96/239.

Kommissionens forordning (EF) nr. 773/96 af 26. april 1996 om særforanstaltninger, der fraviger forordning (EØF) nr. 3665/87, (EØF) nr. 3719/88 og (EØF) nr. 1964/82 i oksekødssektoren, er ikke ugyldig, for så vidt som den ikke under de i besvarelsen af det andet spørgsmål beskrevne omstændigheder åbner mulighed for, at eksportørerne kan beholde hele eller en del af de forskudsvis udbetalte eksportrestitutioner.

Wathelet Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. september 1998.

R. Grass M. Wathelet

Justitssekretær Formand for Første Afdeling