DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)
den 29 september 1998 *

I mål C-263/97,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från High Court of Justice, Queen's Bench Division (Förenade kungariket), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

The Queen

och

Intervention Board for Agricultural Produce,

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

angående tolkningen av artiklarna 23 och 33 i kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 351, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 216), samt giltigheten av dels kommissionens beslut 96/239/EG av den 27 mars 1996 om vissa nödåtgärder vad beträffar skydd mot bovin spongiform encefalopati (EGT L 78, s. 47), dels kommissionens förordning (EG) nr 773/96 av den 26 april 1996 om särskilda åtgärder som avviker från bestämmelserna i förordning (EEG) nr 3665/87, förordning (EEG) nr 3719/88 och förordning (EEG) nr 1964/82 inom nötköttssektorn (EGT L 104, s. 19),

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Wathelet samt domarna P. Jann och L. Sevón (referent),

generaladvokat: N. Fennelly,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Förenade kungarikets regering, genom Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, biträdd av David Anderson, barrister,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom James Macdonald Flett, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 26 mars 1998 av: First City Trading Ltd m. fl., företrädda av Nicholas Green, barrister, Förenade kungarikets regering, företrädd av David Anderson, och kommissionen, företrädd av James Macdonald Flett,

och efter att den 14 maj 1998 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 High Court of Justice, Queen's Bench Division, har genom beslut av den 26 mars 1997, som inkom till domstolens kansli den 21 juli 1997, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget ställt fyra frågor om tolkningen av artiklarna 23 och 33 i kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 351, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 24, s. 216), samt giltigheten av dels kommissionens beslut 96/239/EG av den 27 mars 1996 om vissa nödåtgärder vad beträffar skydd mot bovin spongiform encefalopati (EGT L 78, s. 47), dels kommissionens förordning (EG) nr 773/96 av den 26 april 1996 om särskilda åtgärder som avviker från bestämmelserna i förordning (EEG) nr 3665/87, förordning (EEG) nr 3719/88 och förordning (EEG) nr 1964/82 inom nötköttssektorn (EGT L 104, s. 19).

2 Enligt artikel 13.1 i rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT L 148, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 63), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG) nr 3290/94 av den 22 december 1994 om de anpassningar och övergångsåtgärder som krävs inom jordbrukssektorn för att genomföra avtalen som slöts inom ramen för de multilaterala handelsförhandlingarna i Uruguayrundan (EGT L 349, s. 105, 146; svensk specialutgåva, område 3, volym 66, s. 52), får skillnaden mellan priserna på världsmarknaden och priserna inom gemenskapen utjämnas genom exportbidrag i den mån som krävs för att det skall vara möjligt att exportera produkter av nötkött. I artikel 13.3 anges att detta bidrag får variera beroende på destination, om situationen på världsmarknaden eller de särskilda behoven på vissa marknader gör detta nödvändigt.

3 Artikel 13.9 i förordning nr 805/68, i dess lydelse enligt förordning nr 3290/94, föreskriver följande:

"Exportbidrag utbetalas efter framläggande av bevis på att

...

— produkterna har exporterats från gemenskapen,

och

— när det gäller differentierade bidrag, produkterna har nått den destination som anges i licensen eller annan destination för vilken exportbidraget fastställdes ..."

4 Artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 565/80 av den 4 mars 1980 om förskottsbetalning av exportbidrag för jordbruksprodukter (EGT L 62, s. 5; svensk specialutgåva, område 3, volym 12, s. 3) har följande lydelse: "Ett belopp som motsvarar exportbidraget skall betalas ut på begäran av den berörda parten så snart produkterna eller varorna har placerats i tullager eller i frizon för att exporteras inom den fastställda tiden." Enligt artikel 6 i förordningen skall en säkerhet som motsvarar det utbetalade beloppet plus ett tilläggsbelopp ställas. Förutom vid force majeure förverkas hela eller delar av säkerheten om bidraget inte har återbetalats när exporten inte har ägt rum inom den fastställda fristen eller om det visar sig att det inte finns någon rätt till exportbidrag, eller endast rätt till ett mindre bidrag.

5 I förordning nr 3665/87 finns detaljerade bestämmelser om betalning av exportbidrag för jordbruksprodukter.

6 I artikel 5.1 i denna förordning anges att betalning av ett rörligt eller fast bidrag i vissa angivna fall skall ske, inte enbart på villkor att produkten har lämnat gemenskapens tullområde, utan också — utom när den på grund av force majeure 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.

7 Artikel 16—18 i förordning nr 3665/87, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 354/90 av den 9 februari 1990 (EGT L 38, s. 34; svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 23), innehåller tilläggsvillkor för produkter som föranleder differentierade bidrag, bland annat vad avser bevis på att en produkt tullbehandlats för övergång till fri konsumtion i tredje land.

8 Artikel 23.1 i förordning nr 3665/87, som är tillämplig på förskottsbetalning av bidrag vid direktexport, har följande lydelse:

"Om förskottet är större än det belopp som faktiskt skulle ha betalats ut för den berörda exporten eller för en motsvarande export, skall exportören betala igen mellanskillnaden plus 15 % av denna.

Tillägget på 15 % skall inte tas ut när på grund av force majeure

— de bevis, som enligt denna förordning krävs för att bli berättigad till bidrag, inte kan läggas fram, eller

— produkten har nått en annan bestämmelse än den för vilken förskottet har beräknats."

9 Artikel 33 i förordning nr 3665/87, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1615/90 av den 15 juni 1990 (EGT L 152, s. 33; svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 248), som är tillämplig på förskottsbetalning av bidrag när produkter bearbetas eller lagras före export, liknar artikel 23. I artikel 33.1 andra stycket föreskrivs att om beloppet som skall betalas ut för den exporterade kvantiteten är mindre än förskottsbeloppet, skall den berörda parten betala mellanskillnaden plus 20 procent. Ökningen på 20 procent tillämpas dock inte vid force majeure.

10 Genom beslut 96/239 förbjöd kommissionen export av i synnerhet nötkött från Förenade kungariket till medlemsstaterna och till tredje land.

11 Kommissionen antog bestämmelser för pågående exporttransaktioner i förordning nr 773/96, senast ändrad genom förordning (EG) nr 1349/96 av den 11 juli 1996 (EGT L 174, s. 13).

12 Sjätte och sjunde övervägandena i förordning nr 773/96 har följande lydelse:

"Genom kommissionens beslut 96/239/EG av den 27 mars 1996 om vissa nödåtgärder vad beträffar skydd mot bovin spongiform encefalopati utfärdas förbud mot i synnerhet export av nötkött från Förenade kungariket till tredje land. De sanitära åtgärder som vidtagits av myndigheterna i vissa tredje länder med avseende på gemenskapens export av nötkött har allvarligt skadat gemenskapens exportörers ekonomiska intressen och den situation som uppstått till följd därav har allvarligt påverkat möjligheterna till export på de villkor, som föreskrivs i förordningarna (EEG) nr 565/80, (EEG) nr 3665/87, (EEG) nr 3719/88 och (EEG) nr 1964/82.

Följaktligen är det nödvändigt att begränsa dessa skadliga verkningar genom att anta särskilda åtgärder och förlänga vissa tidsfrister, som föreskrivs i de bestämmelser som gäller exportbidrag i syfte att möjliggöra att de exporttransaktioner, som inte kunnat genomföras på grund av ovan nämnda omständigheter, verkställs enligt reglerna."

13 I artikel 3 i förordning nr 773/96, i dess lydelse enligt förordning nr 1349/96, föreskrivs bland annat att de tillägg på 15 procent och 20 procent som det hänvisas till i artikel 23.1 respektive artikel 33.1 andra stycket i förordning nr 3665/87 inte skall gälla export som genomförs med licenser som har utfärdats före den 31 mars 1996, förutsatt att tullbehandlingen i samband med frisläppandet för konsumtion i tredje land har slutförts efter den 20 mars 1996.

14 Artikel 4.1 och 4.2 i förordning nr 773/96, i dess lydelse enligt förordning nr 1349/96, har följande lydelse:

"1. På begäran av aktören skall följande gälla för de produkter för vilka

— tullbehandlingen vid export har slutförts senast den 31 mars 1996 och som återigen försatts i fri omsättning i Förenade kungariket till följd av sanitära åtgärder som vidtagits av tredje land: aktören skall återbetala det bidrag, som eventuellt betalats ut i förskott och de olika säkerheter som hänför sig till dessa transaktioner skall frisläppas.

— tullbehandlingen vid export har slutförts i Förenade kungariket senast den 31 mars 1996 men som ännu inte har lämnat gemenskapens tullområde: exportdeklarationen och exportlicensen skall ogiltigförklaras. Aktören skall återbetala det bidrag som eventuellt har betalats ut i förskott och de olika säkerheter som hänför sig till dessa transaktioner skall frisläppas.

— tullbehandlingen vid export har slutförts men har blivit destruerad av ett tredje land till följd av åtgärder som vidtagits i samband med BSE: Exportören skall återbetala de bidrag som betalats ut i förskott och säkerheter som hänför sig till dessa transaktioner skall frisläppas efter att bevis på destruktionen har framlagts.

— tullbehandlingen vid export har slutförts men som har skickats tillbaka till gemenskapens tullområde och destruerats av mottagarmedlemsstaten på grund av åtgärder som antagits av den i samband med BSE. Exportören skall återbetala de bidrag som har betalats ut i förskott och säkerheter som hänför sig till dessa transaktioner skall frisläppas efter att bevis på destruktionen har framlagts.

2. På begäran av aktören skall följande gälla för de produkter som i Förenade kungariket senast den 31 mars 1996 har ställts under den kontroll som avses i artiklarna 4 och 5 i förordning (EEG) nr 565/80 men som ännu inte omfattas av en exportdeklaration: exportlicensen skall ogiltigförklaras, aktören skall återbetala det bidrag som betalas ut i förskott och de säkerheter som ställts skall frisläppas."

15 Av begäran om förhandsavgörande framgår att First City Trading Ltd (nedan kallat FCTL) och Meatal Supplies Ltd (nedan kallat Meatal), som är två av kärandena i målet vid den nationella domstolen, bedriver näringsverksamhet bestående i export av nötkött från Förenade kungariket. Den 27 mars 1996, när kommissionens beslutade embargo trädde i kraft, exporterade FCTL och Meatal 648 200 kg nötkött, fördelat på 615 200 kg för FCTL och 33 000 kg för Meatal. Cirka 70 procent av FCTL:s kött (432 921 kg) och allt Meatals kött hade lämnat Förenade kungariket kort före den 27 mars 1996 och var under transport den dagen. Detta kött skickades därefter tillbaka till Förenade kungariket. FCTL:s resterande 30 procent kött (182 279 kg) lämnade aldrig Förenade kungariket och fick inte tillstånd till detta efter den 27 mars 1996. Kärandena i målet vid den nationella domstolen återlämnade den största delen av köttet i fråga och erhöll antingen ersättning från sina leverantörer eller fordringsbevis i anledning av ett stöd som utbetalades till dessa leverantörer enligt Beef Stocks Transfer Scheme, ett program avsett att lindra embargots verkningar för slaktare och styckare.

16 Ungefär vid tidpunkten för beslut 96/239 förbjöd ett antal tredje länder, däribland samtliga tänkbara destinationer för FCTL:s och Meatals nötkött, import av brittiskt nötkött. Republiken Sydafrika, avsedd som huvudsaklig marknad för köttet i fråga, förbjöd tillfälligt import av brittiskt nötkött den 23 mars 1996. Mauritius, som storleksmässigt var avsedd som näst största marknad, utfärdade ett förbud den 22 mars 1996.

17 FCTL och Meatal hade ansökt om och beviljats förskottsbetalning av exportbidrag med stöd av artikel 5 i förordning nr 565/80 och kapitlen 2 och 3 i förordning nr 3665/87. I enlighet med kraven i artikel 6 i förordning nr 565/80 hade säkerhet ställts. Denna uppgick, i enlighet med artiklarna 22.1 och 31.1 i förordning

nr 3665/87, till ett belopp som med 15 eller 20 procent (beroende på vilken slags export som avsågs) översteg det exportbidrag som de hade erhållit i förskott.

18 I detta fall hade inget av FCTL:s eller Meatals nötkött införts i något importland. Eftersom detta normala villkor för betalning av differentierat exportbidrag inte var uppfyllt, krävde Intervention Board for Agricultural Produce (nedan kallad Intervention Board) att kärandena i målet vid den nationella domstolen skulle återbetala de bidrag som utbetalats i förskott. När de nekade att göra detta, underrättade Intervention Board dem om att den hade för avsikt att förverka säkerheten.

19 Det är klarlagt att Intervention Board inte kräver betalning av de straffavgifter som föreskrivs i artiklarna 23 och 33 i förordning nr 3665/87.

20 Mot bakgrund av en ansökan av den 27 augusti 1996 gav High Court of Justice kärandena i målet vid den nationella domstolen tillstånd att ansöka om "judicial review" av Intervention Boards beslut att förverka säkerheten för att erhålla betalning med ett belopp som motsvarade de bidrag som utbetalats i förskott. High Court beslutade samtidigt att förbjuda Intervention Board att förverka eller försöka förverka säkerheten. Genom "notice of motion" av den 22 oktober 1996 begärde Intervention Board att tillståndet till "judicial review" och föreläggandet skulle upphävas. Mot denna bakgrund beslutade High Court of Justice att vilandeförklara målet för att ställa EG-domstolen följande frågor:

"1) Är artiklarna 23 och 33 i kommissionens förordning nr 3665/87/EEG, i dess ändrade lydelse, tillämpliga i det fall att varor under exportbefordran till tredje land på grund av force majeure skickas tillbaka till den medlemsstat varifrån de exporterades, eller omfattar artiklarna endast de fall då varorna har importerats till ett annat tredje land än det som exportören ursprungligen angivit till den behöriga myndigheten?

2) Har exportörer rätt att behålla hela eller en del av exportbidragen på grund av allmänna gemenskapsrättsliga principer, särskilt vad avser force majeure, berättigade förväntningar, proportionalitet eller rättvisa, när

a) export av nötkött från Förenade kungariket till tredje land förbjöds genom kommissionens beslut 96/239/EG av den 27 mars 1996,

b) förbud mot import av nötkött från Förenade kungariket även infördes i ett antal tredje länder,

c) exportörer av nötkött vid tiden för nämnda beslut hade varor under transport till tredje länder,

d) de nämnda exportörerna var tvungna att skicka tillbaka nötköttet till Förenade kungariket,

e) exportörerna hade erhållit förskottsbetalningar av exportbidrag i enlighet med rådets förordning nr 565/80/EEG och kommissionens förordning nr 3665/87/EEG, i deras ändrade lydelser, avseende ifrågavarande exporttransaktioner, och

f) exportörerna drabbades av förlust till följd av att de inte kunde sälja nötköttet på exportmarknaderna i fråga?

3) Om svaret på den andra frågan är att exportörerna har rätt att i princip behålla en del av eller hela exportbidraget i fråga, är exportörerna då skyldiga att göra avdrag för de intäkter som härrör från avsättningen av nötköttet i

Förenade kungariket (till exempel när den ursprunglige säljaren som sålde nötköttet till exportören var skyldig att återta nötköttet i enlighet med en hävningsklausul i det ursprungliga köpeavtalet och när säljaren återbetalade hela eller en del av den ursprungliga köpeskillingen)?

4) Är endera eller båda av kommissionens beslut 96/239/EG och kommissionens förordning nr 773/96/EG rättsstridiga i den utsträckning det däri inte föreskrivs att exportörer under de omständigheter som anges ovan i den andra frågan har rätt att behålla hela eller en del av bidragen avseende ifrågavarande export?"

Den första frågan

21 Med den första frågan önskar den nationella domstolen i huvudsak få klarhet i huruvida artiklarna 23 och 33 i förordning nr 3665/87, i dess lydelse enligt förordning nr 1615/90, skall tolkas så, att exportören är tvungen att återbetala exportbidrag som har utbetalats i förskott när produkter till följd av framför allt force majeure inte når fram till destinationslandet, utan skickas tillbaka till den exporterande medlemsstaten.

22 Det är ostridigt att kärandena i målet vid den nationella domstolen inte har krävts på betalning av de straffavgifter som föreskrivs i artiklarna 23 och 33 i förordning nr 3665/87. Frågan skall därför förstås så, att den enbart avser deras skyldighet att återbetala de exportbidrag som har utbetalats i förskott.

23 Vid förhandlingen uppgav kärandena i målet vid den nationella domstolen att de borde få behålla exportbidragen som ersättning för den förlust som de har lidit till följd av att nötköttet skickades tillbaka till Förenade kungariket.

24 Den brittiska regeringen anser att det fall att kött skickas tillbaka till den exporterande medlemsstaten är jämförbart med att destinationen under transporten ändras till ett land för vilket det inte föreskrivs några bidrag. Den menar därför att artiklarna 23 och 33 i förordning nr 3665/87 är tillämpliga, liksom de principer som domstolen utvecklade i dom av den 28 mars 1996 i mål C-299/94, Anglo Irish Beef Processors International m. fl. (REG 1996, s. I-1925), och som innebär att skillnaden mellan det bidrag som har utbetalats i förskott och det bidrag som faktiskt skall utbetalas skall återbetalas.

25 Kommissionen anser att förordning nr 3665/87 klart kräver återbetalning av exportbidragen.

26 Det skall härvid erinras om att enligt förordning nr 805/68 är syftet med att bevilja exportbidrag för nötkött, för att utjämna skillnaden mellan priserna på världsmarknaden och priserna inom gemenskapen, att skydda gemenskapens deltagande i den internationella handeln med nötkött.

27 I enlighet med bestämmelserna i förordning nr 3665/87 krävs det för betalning av bidrag att det framläggs bevis på att produkten har lämnat gemenskapens tullområde och, när det gäller differentierade bidrag, att varan har importerats till ett tredje land samt att formaliteterna för övergång till fri konsumtion har fullgjorts.

28 Om bidragsnivåerna varierar beroende på destinationsland, medför det förhållandet att produkten på grund av framför allt force majeure inte når fram till det avsedda destinationslandet, utan importeras till ett tredje land för vilket en lägre bidragsnivå gäller, att exportören är tvungen att återbetala skillnaden mellan bidragsnivån i det avsedda exportlandet och bidragsnivån i det land som produkten faktiskt har exporterats till.

29 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 differentierade bidraget, skulle kunna anses importerad i den mening som avses i artikel 5.1 i förordning nr 3665/87 (se domen i det ovannämnda målet Anglo Irish Beef Processors International m. fl., punkt 23).

30 Samma slutsats gäller när produkten har skickats tillbaka till den exporterande medlemsstaten. I så fall har nämligen inte formaliteterna för övergång till fri konsumtion i destinationslandet fullgjorts och produkten kan därför inte, med avseende på betalning av det differentierade bidraget, anses som importerad i den mening som avses i artikel 5.1 i förordning nr 3665/87.

31 Svaret på den första frågan blir således att artiklarna 23 och 33 i förordning nr 3665/87, i dess lydelse enligt förordning nr 1615/90, skall tolkas så, att exportören är tvungen att återbetala exportbidrag som har utbetalats i förskott när produkter till följd av framför allt force majeure inte når fram till destinationslandet, utan skickas tillbaka till den exporterande medlemsstaten.

Den andra frågan

32 Med den andra frågan önskar den nationella domstolen få klarhet i huruvida exportörer av nötkött från Förenade kungariket har rätt att behålla hela eller en del av exportbidrag som har utbetalats i förskott på grund av allmänna gemenskapsrättsliga principer, särskilt vad avser force majeure, berättigade förväntningar, proportionalitet eller rättvisa, när

a) export av nötkött från Förenade kungariket till tredje land förbjöds genom beslut 96/239,

b) förbud mot import av nötkött från Förenade kungariket även infördes i ett antal tredje länder,

c) exportörer av nötkött vid tiden för beslut 96/239 hade varor under transport till tredje länder,

d) de nämnda exportörerna var tvungna att skicka tillbaka nötköttet till Förenade kungariket,

e) exportörerna hade erhållit förskottsbetalningar av exportbidrag i enlighet med rådets förordning nr 565/80 och kommissionens förordning nr 3665/87, i deras ändrade lydelser, avseende ifrågavarande exporttransaktioner, och

f) exportörerna drabbades av förlust till följd av att de inte kunde sälja nötköttet på exportmarknaderna i fråga.

33 Eftersom följderna av force majeure på ett klart och restriktivt sätt anges i förordning nr 3665/87, skall denna fråga förstås så, att avsikten är att klargöra huruvida, för det fall de av den nationella domstolen beskrivna omständigheterna skulle utgöra ett fall av force majeure, förordning nr 3665/87 är ogiltig på grund av allmänna gemenskapsrättsliga principer, eftersom den inte ger exportörerna rätt att behålla hela eller en del av exportbidrag som har utbetalats i förskott.

34 FCTL och Meatal har såväl inför den nationella domstolen som vid förhandlingen i EG-domstolen gjort gällande att deras situation är jämförbar med den situation som avses i artikel 5.1 i förordning nr 3665/87, i vilken bidraget utbetalas när

produkten på grund av force majeure har förstörts under transport. De har framhållit skillnaderna mellan detta fall och det ovannämnda målet Anglo Irish Beef Processors International m. fl., i vilket domstolen inte medgav att exportören skulle erhålla bidrag med den angivna nivån för destinationslandet när produkten, till följd av force majeure, inte nådde fram till detta land utan exporterades till ett annat tredje land. Enligt FCTL:s och Meatals mening är skillnaden i detta fall att det inte fanns någon annan marknad för brittiskt kött och att force majeure uppstod till följd av en gemenskapsrättslig rättsakt, vilket är omständigheter som domstolen inte bedömde i det ovannämnda målet Anglo Irish Beef Processors International m. fl.

35 Den brittiska regeringen anser att ingen av de principer som den nationella domstolen har anfört motiverar att exportörerna skall få behålla hela eller en del av exportbidragen. Verkningarna av force majeure anges i förordning nr 3665/87 och är begränsade till ett undantag från att betala straffavgifterna. Principen om skydd för berättigade förväntningar är inte heller tillämplig, eftersom det inte finns några omständigheter som gör det berättigat att förvänta sig en annan situation än den som noggrant har fastställts i gällande bestämmelser och som har bekräftats i domstolens rättspraxis. Med beaktande av själva funktionen med systemet med exportbidrag strider för övrigt inte skyldigheten att återbetala bidragen, inte ens vid force majeure, mot proportionalitetsprincipen. Slutligen strider skyldigheten att återbetala bidrag som har utbetalats i förskott inte mot rättviseprincipen. Tvärtom skulle kärandena i målet vid den nationella domstolen, om de fick behålla bidragen, på ett orättvist sätt gynnas i förhållande till ekonomiska aktörer som valt att sälja sitt kött på den brittiska marknaden eller som hade velat exportera sitt kött, men som inte ansökt om förskott på bidragen.

36 Kommissionen anser att förordning nr 3665/87 är klar och att varken teorin om force majeure eller rättviseprincipen kan medföra några ändringar av skyldigheten att återbetala exportbidragen. Vad beträffar principerna om skydd för berättigade förväntningar och om proportionalitet, har den erinrat om att domstolen redan har bedömt dessa i domen i det ovannämnda målet Anglo Irish Beef Processors International m. fl.

37 Det kan inledningsvis konstateras att i motsats till vad FCTL och Meatal har gjort gällande finns det ingen anledning att göra någon skillnad på detta mål och det som domstolen bedömde i domen i det ovannämnda målet Anglo Irish Beef Processors International m. fl., vare sig på grund av att force majeure uppstod till följd av en gemenskapsrättslig rättsakt eller på grund av att det inte fanns någon annan marknad för kött från Förenade kungariket.

38 Det följer nämligen av fast rättspraxis att begreppet force majeure betecknar främmande, onormala och oförutsebara omständigheter för den som åberopar detta tillstånd, vilkas följder trots alla gjorda ansträngningar inte har kunnat undvikas (se bland annat dom av den 5 februari 1987 i mål 145/85, Denkavit, REG 1987, s. 565, punkt 11).

39 Det saknar därför betydelse om åtgärden, som eventuellt ger upphov till ett fall av force majeure, är ett förbud mot import av nötkött från Förenade kungariket som har antagits av destinationslandet eller ett exportförbud som har antagits av gemenskapen, eftersom det i båda fallen är fråga om omständigheter som ligger utanför exportörens kontroll.

40 Själva begreppet force majeure skall inte heller förväxlas med dess eventuella följder. Det saknar således betydelse att det i detta fall inte fanns någon annan marknad för det kött som destinationslandet vägrade ta emot, i motsats till omständigheterna i det ovannämnda målet Anglo Irish Beef Processors International m. fl., där exportören hade kunnat exportera produkten till ett annat tredje land.

41 Vad beträffar bestämmelserna om force majeure i förordning nr 3665/87, följer det av fast rättspraxis att begreppet force majeure inte har samma innebörd inom gemenskapsrättens olika tillämpningsområden och att begreppets betydelse därför skall bestämmas mot bakgrund av det rättsliga sammanhang i vilket det är meningen att det skall få verkningar (se bland annat dom av den 7 december 1993 i mål C-12/92, Huygen m. fl., REG 1993, s. I-6381, punkt 30). Förordning

nr 3665/87 strider således inte mot allmänna gemenskapsrättsliga principer på grund av att verkningarna av force majeure är preciserade och begränsade med avseende på exportbidrag.

42 Vad beträffar åsidosättande av proportionalitetsprincipen, skall det erinras om att domstolen i domen i det ovannämnda målet Anglo Irish Beef Processors International m. fl., punkt 29, fastslog att om varor till följd av force majeure inte når fram till destinationslandet, utan exporteras till andra tredje länder för vilka exportbidraget är lägre eller inte alls utbetalas, står ett förverkande av en del av garantin som är lika med skillnaden mellan förskottsbeloppet och det faktiska bidraget, utan att det åläggs någon straffavgift, i proportion till lagstiftarens syfte.

43 Det finns ingen avgörande skillnad mellan det fall att varor exporteras till andra tredje länder för vilka det inte föreskrivs något exportbidrag och det fall att varor skickas tillbaka till den exporterande medlemsstaten. I inget av fallen når de subventionerade produkterna fram till destinationslandets marknad för saluföring på denna.

44 Detta betyder att kravet på återbetalning av exportbidrag som har utbetalats i förskott, när varor skickas tillbaka till den exporterande medlemsstaten, står i proportion till det eftersträvade syftet.

45 Vad beträffar åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, fastslog domstolen också att bestämmelserna i förordningarna nr 565/80 och nr 3665/87 inte kunde leda till några andra berättigade förväntningar än att få rätt till bidrag inom de gränser som föreskrivits för detta (se domen i det ovannämnda målet Anglo Irish Beef Processors International m. fl., punkt 30—33).

46 Det skall även påpekas att bestämmelserna om force majeure i dessa förordningar just har antagits för att skydda ekonomiska aktörer från skadliga följder av onormala och oförutsebara omständigheter. Enligt dessa bestämmelser är exportörerna befriade från att betala straffavgifter, men inte från att återbetala bidrag som har utbetalats i förskott.

47 Härav följer att FCTL och Meatal inte i målet vid den nationella domstolen skulle kunna göra gällande några berättigade förväntningar med avseende på möjligheten att behålla exportbidrag som har utbetalats i förskott, inte ens om det skulle fastställas att force majeure förelåg.

48 Vad beträffar argumentet att det skulle vara orättvist att tvinga exportörerna att återbetala exportbidrag som har utbetalats i förskott, skall det beaktas att rättvisehänsyn endast medger undantag från tillämpningen av gemenskapsbestämmelser i föreskrivna fall eller om föreskrifterna skulle bli ogiltigförklarade.

49 För övrigt skulle just det förhållandet att exportörerna fick behålla de bidrag som har utbetalats i förskott leda till en orättvist behandling i förhållande till exportörer som inte ansökte om förskottsbetalningar och som därför inte skulle erhålla något exportbidrag.

50 Svaret på den andra frågan blir följaktligen att förordning nr 3665/87 inte strider mot allmänna gemenskapsrättsliga principer, särskilt vad avser force majeure, berättigade förväntningar, proportionalitet eller rättvisa, på grund av att den inte ger exportörer av nötkött från Förenade kungariket rätt att behålla hela eller en del av exportbidrag som har utbetalats i förskott, när

a) export av nötkött från Förenade kungariket till tredje land förbjöds genom beslut 96/239,

b) förbud mot import av nötkött från Förenade kungariket även infördes i ett antal tredje länder,

c) exportörer av nötkött vid tiden för beslut 96/239 hade varor under transport till tredje länder,

d) de nämnda exportörerna var tvungna att skicka tillbaka nötköttet till Förenade kungariket,

e) exportörerna hade erhållit förskottsbetalningar av exportbidrag i enlighet med rådets förordning nr 565/80 och kommissionens förordning nr 3665/87 avseende ifrågavarande exporttransaktioner, och

f) exportörerna drabbades av förlust till följd av att de inte kunde sälja nötköttet på exportmarknaderna i fråga.

Den tredje frågan

51 Med den tredje frågan, som avser det fall att exportörerna skulle ha rätt att behålla hela eller en del av bidraget, önskar den nationella domstolen få klarhet i huruvida de i så fall är skyldiga att göra avdrag för de intäkter som härrör från avsättningen av nötköttet i Förenade kungariket.

52 Med hänsyn till svaret på de två första frågorna, saknas det anledning att besvara den tredje frågan.

Den fjärde frågan

53 Med den fjärde frågan önskar den nationella domstolen få klarhet i huruvida beslut 96/239 och förordning nr 773/96 är giltiga i den utsträckning det däri inte föreskrivs att exportörer under de omständigheter som beskrivs i den andra frågan har rätt att behålla hela eller en del av exportbidragen.

Beslut 96/239

54 Lagenligheten av detta beslut har prövats i domstolens domar av den 5 maj 1998 i mål C-157/96, National Farmers' Union m. fl. (REG 1998, s. I-2211), och i mål C-180/96, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1998, s. I-2265).

55 Det skall uppmärksammas att kärandena i målet vid den nationella domstolen intervenerade i det ovannämnda målet National Farmers' Union m. fl. och därför också deltog i förfarandet vid domstolen.

56 Det kan emellertid konstateras att de i det här fallet inte har anfört några andra grunder som skulle kunna ifrågasätta lagenligheten av beslut 96/239 än de som redan har prövats i det ovannämnda målet National Farmers' Union m. fl.

57 Det kan därför, vad beträffar denna fråga, hänvisas till domarna i de ovannämnda målen National Farmers' Union m. fl. och Förenade kungariket mot kommissionen.

58 Det kan således konstateras att på denna punkt har det vid prövningen av den ställda frågan inte framkommit några omständigheter som skulle kunna påverka giltigheten av beslut 96/239.

Förordning nr 773/96

59 Förenade kungariket anser att det inte finns några skäl till att förordning nr 773/96 skulle vara rättsstridig. Det skulle strida mot syftet med bidragssystemet om exportörerna tilläts behålla bidragen. Förenade kungariket menar dessutom att beslutet att inte föreskriva en sådan åtgärd när förordningen antogs omfattades av kommissionens befogenhet att företa en skönsmässig bedömning.

60 Kommissionen ställer sig frågande till på vilken grund det skulle kunna anses att förordning nr 773/96 inte är förenlig med principerna om skydd för berättigade förväntningar och om proportionalitet. Den anser även att kompensation för nötkött som inte har kunnat nå fram till den avsedda destinationen skulle strida mot systemet med exportbidrag, syftena med förordning nr 3665/87, domstolens rättspraxis och mot den generella icke-diskrimineringsprincipen.

61 Det kan härvid konstateras att förordning nr 773/96 innehåller särskilda åtgärder som avviker från bestämmelserna i förordning nr 3665/87, men att exportörerna inte befrias från att återbetala exportbidrag som har utbetalats i förskott när varor inte har importerats till och saluförts i det tredje land som var destinationsland.

62 I enlighet med vad som framkommit vid svaret på den andra frågan medför inte allmänna gemenskapsrättsliga principer, särskilt vad avser force majeure, berättigade förväntningar, proportionalitet eller rättvisa, att exportörer under de omständigheter som den nationella domstolen beskrivit har rätt att behålla hela eller en del av exportbidrag som har utbetalats i förskott.

63 Detta betyder att förordning nr 773/96 inte är ogiltig i den utsträckning det däri inte föreskrivs att exportörer under de omständigheter som beskrivs i svaret på den andra frågan har rätt att behålla hela eller en del av exportbidrag som har utbetalats i förskott.

Rättegångskostnader

64 De kostnader som har förorsakats den brittiska regeringen och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden 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 (första avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 26 mars 1997 har ställts av High Court of Justice, Queen's Bench Division — följande dom:

1) Artiklarna 23 och 33 i kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 av den 27 november 1987 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet

med exportbidrag för jordbruksprodukter, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1615/90 av den 15 juni 1990, skall tolkas så, att exportören är tvungen att återbetala exportbidrag som har utbetalats i förskott när produkter till följd av framför allt force majeure inte når fram till destinationslandet, utan skickas tillbaka till den exporterande medlemsstaten.

2) Förordning nr 3665/87 strider inte mot allmänna gemenskapsrättsliga principer, särskilt vad avser force majeure, berättigade förväntningar, proportionalitet eller rättvisa, på grund av att den inte ger exportörer av nötkött från Förenade kungariket rätt att behålla hela eller en del av förskottsbetalningen av exportbidrag, när

a) export av nötkött från Förenade kungariket till tredje land förbjöds genom kommissionens beslut 96/239/EG av den 27 mars 1996 om vissa nödåtgärder vad beträffar skydd mot bovin spongiform encefalopati,

b) förbud mot import av nötkött från Förenade kungariket även infördes i ett antal tredje länder,

c) exportörer av nötkött vid tiden för beslut 96/239 hade varor under transport till tredje länder,

d) de nämnda exportörerna var tvungna att skicka tillbaka nötköttet till Förenade kungariket,

e) exportörerna hade erhållit förskottsbetalningar av exportbidrag i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 565/80 av den 4 mars 1980 om

förskottsbetalning av exportbidrag för jordbruksprodukter och kommissionens förordning nr 3665/87 avseende ifrågavarande exporttransaktioner, och

f) exportörerna drabbades av förlust till följd av att de inte kunde sälja nötköttet på exportmarknaderna i fråga.

3) Det har vid prövningen av den ställda frågan inte framkommit några omständigheter som skulle kunna påverka giltigheten av beslut 96/239.

Kommissionens förordning (EG) nr 773/96 av den 26 april 1996 om särskilda åtgärder som avviker från bestämmelserna i förordning (EEG) nr 3665/87, förordning (EEG) nr 3719/88 och förordning (EEG) nr 1964/82 inom nötköttssektorn är inte ogiltig i den utsträckning det däri inte föreskrivs att exportörer under de omständigheter som beskrivs i den andra frågan har rätt att behålla hela eller en del av exportbidrag som har utbetalats i förskott.

Wathelet Jann Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 29 september 1998.

R. Grass M. Wathelet

Justitiesekreterare Ordförande på första avdelningen