FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO SAGGIO

föredraget den 23 september 1999 *

1. Kommissionen har väckt talan enligt artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) för att få fastställt att Förbundsrepubliken Tyskland (nedan kallad BRD) har åsidosatt sina skyldigheter enligt fördraget och enligt kommissionens förordning (EEG) nr 2252/90 av den 31 juli 1990 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2060/90 om övergångsbestämmelser för handeln med Tyska demokratiska republiken (nedan kallad DDR) inom jordbruks- och fiskesektorn. [1]

Särskilt har kommissionen anklagat BRD för att ha avskaffat tullkontroller vid gränsen till DDR i förtid och för att ha avstått från att ta ut importavgifter på ett parti smör från detta land.

Rättslig ram

2. Vid tiden för de händelser som ligger till grund för i tvisten vid den nationella domstolen reglerades handeln mellan DDR och BRD genom Staatsvertrag (statsfördraget om den ekonomiska, monetära och sociala unionen) av den 18 maj 1990, som hade trätt i kraft före de båda tyska staternas politiska enande den 3 oktober 1990. Genom detta fördrag förpliktade sig DDR att införa grundläggande bestämmelser för en marknadsekonomi. Handeln med BRD med DDR-tillverkade varor behandlades som interregional handel. Beträffande förhållandet med gemenskapen säkerställde DDR att det från den 1 juli 1990 skulle finnas fritt tillträde för varor från gemenskapen, på villkor att detta var ömsesidigt. De tullförfaranden som tillämpades gentemot tredje land var samma som de som tillämpades i BRD. Dessutom förpliktade sig DDR att progressivt tillämpa gemenskapens tullrätt och den gemensamma tulltaxan. Inom jordbruksområdet förpliktade sig DDR att införa ett prisstödssystem och ett skydd mot tredje land, vilka hade sina motsvarigheter inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

3. Beträffande gemenskapsrätten skall det framför allt påpekas att det vid import av smör till gemenskapen skall tas ut en importavgift enligt artiklarna 1 c och 14.2 i rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma orga-

* Originalspråk: italienska.

1 — EGT L 203, s. 61.

nisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter.[2] På vissa och nedan angivna villkor togs emellertid inga importavgifter ut vid import från DDR. I detta avseende kan relevans tillskrivas några förordningar som rådet och kommissionen antog i juli 1990 i syfte att reglera övergångstiden före DDR:s och BRD:s enande, och därmed gemenskapsrättens fullständiga tillämpning i de förbundsstater som tidigare tillhörde DDR.

4. Framför allt är det fråga om rådets förordning (EEG) nr 1794/90 av den 28 juni 1990 om övergångsbestämmelser för handeln med Tyska demokratiska republiken.[3] Första och tredje övervägandena i denna förordning har följande lydelse:

"Förbundsrepubliken Tyskland och Tyska demokratiska republiken har slutit ett fördrag (Staatsvertrag), enligt vilket en monetär union skall införas omedelbart och Tyska demokratiska republiken skall integreras progressivt i Förbundsrepubliken Tysklands ekonomiska och sociala system och i gemenskapens rättsordning före de båda tyska staternas formella enande."

"Fram till enandet skall regleringen av handeln mellan Tyska demokratiska republiken å ena sidan och Förbundsrepubliken Tyskland och de andra medlemsstaterna i gemenskapen å andra sidan syfta till att ge gemenskapsvaror fritt tillträde till marknaden i Tyska demokratiska republiken och varor från Tyska demokratiska republiken motsvarande tillträde till gemenskapsmarknaden."

5. I artikel 1 första stycket i denna förordning fastställs följande: "I gemenskapens handel med Tyska demokratiska republiken tillämpas inte tull... om kommissionen enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 4 fastställer att kraven i artikel 2 är uppfyllda."

Enligt artikel 1 tredje stycket första meningen i förordningen är denna emellertid "inte tillämplig på produkter som anges i bilaga II till fördraget". I kapitel 4 i den förteckning som återges i bilaga II anges mjölk och mjölkprodukter och därmed också den produkt, vars import detta mål gäller.

2 — EGT L 148, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 2 s. 52.

3 — EGT L 166, s. 1.

Enligt artikel 2 i förordning nr 1794/90 får kommissionen utfärda genomförandebestämmelser, om DDR dels "inför... den gemensamma tulltaxan inom ramen för sin handel med tredje land eller om den — särskilt i de fall som anges i punkt 2 — inför bestämmelser för att säkerställa att de gemenskapsbestämmelser som gäller gentemot tredje land inte kringgås", dels "antar eller står i begrepp att anta bestämmelser som garanterar fritt tillträde för gemenskapsprodukter till dess marknad".

6. Med stöd av dessa bestämmelser antog kommissionen förordning (EEG) nr 1795/90 av den 29 juni 1990 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 1794/90 om övergångsbestämmelser för handeln med Tyska demokratiska republiken. [4] Mot bakgrund av att de krav som anges i artikel 2 i förordning (EEG) nr 1794/90 "därför är uppfyllda för andra produkter än jordbruksprodukter" (tredje övervägandet) fastställs följande i artikel 2 i förordning nr 1795/90:

"1. Systemet för gemenskapstransitering är tillämpligt på varurörelserna mellan gemenskapen och Tyska demokratiska republiken.

2. Vid tillämpningen av detta system betraktas Tyska demokratiska republiken som en del av gemenskapen, oavsett vad som föreskrivs i artikel 3.

3. Enligt denna artikel skall varurörelserna mellan Förbundsrepubliken Tyskland och Tyska demokratiska republiken anses ha skett inom en enda medlemsstat."

7. Genom rådets förordning (EEG) nr 2060/90 av den 16 juli 1990 om övergångsbestämmelser för handeln med Tyska demokratiska republiken inom jordbruks- och fiskesektorn [5] utvidgades övergångsregleringen till att omfatta även detta område. Mot bakgrund av att "Tyska demokratiska republiken enligt artikel 15 i Staatsvertrag avstår från att ta ut importavgifter och inte heller beviljar bidrag inom ramen för handeln med gemenskapen inom jordbrukssektorn, på villkor att detta är ömsesidigt", [6] och att det därför "är lämpligt att gemenskapen antar särskilda bestämmelser för obearbetade eller bearbetade jordbruksprodukter, med hänsyn till den reglering som Tyska demokratiska republiken har infört eller skall införa" [7] stipuleras följande i artikel 2 i förordningen: "Om kommissionen... konstaterar att kraven i artikel 3 är uppfyllda, skall inga importavgifter eller andra avgifter att tas ut inom ramen för handeln mellan gemenskapen och Tyska demokratiska republiken." I artikel 3 krävs det att DDR inför mekanismer som motsvarar mekanismerna inom den gemensamma jordbruks-

4 — EGT L 166. s. 3.

5 — EGT L 188, s. 1.

6 — Tredje övervägandet.

7 — Fjärde övervägandet.

och fiskeripolitiken och antar bestämmelser, genom vilka gemenskapsprodukter garanteras fritt tillträde till dess marknad.

8. Med stöd av denna artikel antog kommissionen förordning nr 2252/90. Mot bakgrund av att "Tyska demokratiska republiken säkerställer tillämpningen av mekanismer som motsvarar mekanismerna inom den gemensamma jordbrukspolitiken" och att den "på grundval av ömsesidigheten garanterar gemenskapsprodukterna fritt tillträde till sitt territorium" [8] har kommissionen i artikel 1.1 i förordningen fastställt att "kraven i artikel 3 i förordning (EEG) nr 2060/90 är uppfyllda för produkter som anges i artikel 1 i samma förordning", bland annat just sådana produkter som det är fråga om i detta mål. För att förhindra missbruk eller avsiktliga "kringgåenden" inom varuhandeln var det emellertid möjligt att avstå från att ta ut importavgifter i handeln mellan DDR och gemenskapen inom jordbruks- och fiskesektorn endast om vissa krav i den sistnämnda förordningen var uppfyllda. Enligt artikel 1.2 kunde det nämligen avstås från att ta ut importavgifter endast för produkter som:

"— helt och hållet hade erhållits i Tyska demokratiska republiken,

— importerats till och övergått till fri omsättning i Tyska demokratiska republiken med uttag av en mot prisnivån i gemenskapen svarande importavgift,

— importerats från gemenskapen och övergått till fri omsättning i Tyska demokratiska republiken utan att ha beviljats exportbidrag av gemenskapen."

9. I artikel 2 i denna förordning föreskrivs dessutom att artiklarna 2—5 i förordning nr 1795/90 är tillämpliga på handeln mellan gemenskapen och Tyska demokratiska republiken med de produkter och varor som anges i artikel 1 i förordning nr 2060/90, däribland de omtvistade produkterna.

10. Vad sedan beträffar den gällande tullregleringen och särskilt bestämmelserna om uppkomsten av en tullskuld, definieras begreppet tullskuld i artikel 1.2 a i rådets förordning (EEG) nr 2144/87 av den 13 juli 1987 [9] som "en persons skyldighet att erlägga den importtull... eller den exporttull... som enligt gällande bestämmelser

8 — Andra övervägandet.

9 — EGT L 201, s. 15.

tillämpas på tullpliktiga varor". Enligt artikel 2 i denna förordning uppkommer en tullskuld vid import genom olaglig införsel av tullpliktiga varor till gemenskapens tullområde. Som olaglig anses all införsel som strider mot artiklarna 2 och 3 i rådets förordning (EEG) nr 4151/88 av den 21 december 1988 om fastställande av tillämpliga bestämmelser på varor som förts in till gemenskapens tullområde. [10]

I artikel 2 i den sistnämnda förordningen föreskrivs följande: "Varor som förs in till gemenskapens tullområde skall underkastas tullövervakning från och med införseln." Enligt artikel 1.2 avses med begreppet tullövervakning "varje allmän åtgärd, som vidtas av tullmyndigheterna i syfte att säkerställa att tullagstiftningen och, i förekommande fall, andra bestämmelser, tillämpliga på varor som är föremål för tullövervakning, iakttas". I artikel 3.1 fastställs dessutom att "[v]aror som förs in till gemenskapens tullområde skall utan dröjsmål av den person som fört in dem till gemenskapen befordras... till... tullkontor". Enligt artikel 3.2 skall "[d]en som tar på sig ansvaret för befordran av varor efter det att de förts in till gemenskapens tullområde... bli ansvarig för att förpliktelsen enligt punkt 1 efterlevs".

11. Slutligen vill jag erinra om rådets förordning (EEG, Euratom) nr 1552/89 av den 29 maj 1989 om genomförande av beslut 88/376/EEG, Euratom om systemet för gemenskapernas egna medel. [11] Enligt artikel 1 i denna förordning skall gemenskapens egna medel, inklusive jordbruksavgifterna "tillhandahållas kommissionen och kontrolleras i enlighet med denna förordning". I artikel 2 föreskrivs följande: "Vid tillämpning av denna förordning skall gemenskapens anspråk på egna medel... anses fastställda så snart som medlemsstatens behöriga organ har underrättat den betalningsskyldige om det belopp som han skall betala. Sådan underrättelse skall lämnas så snart som den betalningsskyldige är känd och gemenskapens anspråk kan beräknas av de behöriga administrativa myndigheterna i enlighet med alla relevanta gemenskapsbestämmelser." I artikel 9.1 i denna förordning föreskrivs dessutom att "varje medlemsstat [skall] kreditera egna medel på det konto som för detta syfte i kommissionens namn öppnats i medlemsstatens finansförvaltning eller hos ett organ utsett av medlemsstaten". Enligt artikel 17.1 skall slutligen medlemsstaterna "vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att det belopp som motsvarar de enligt artikel 2 fastställda anspråken tillhandahålls kommissionen enligt denna för-

10 — EGT L 367, s. 1.

11 — EGT L 155, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 4, s. 41.

ordning". Artikel 17.2 första meningen har följande ordalydelse: "Medlemsstaterna fritas från skyldigheten att ställa belopp motsvarande fastställda anspråk till kommissionens förfogande endast om dessa belopp inte har uppburits på grund av force majeure."

Bakgrund och administrativt förfarande

12. Mellan den 15 och den 24 augusti 1990 förde DDR in smör från Nederländerna. Härvid beviljades exportbidrag. Smöret fördes omedelbart därefter in till BRD. Vid importen till BRD avstod de tyska myndigheterna från att ta ut importavgifter på varan.

13. I en skrivelse av den 22 juni 1994 påpekade kommissionen för de tyska myndigheterna att kraven i artikel 1.2 i förordning nr 2252/90 inte var uppfyllda och att en avgift borde ha tagits ut vid importen av de ovannämnda produkterna från DDR enligt de relevanta bestämmelserna för import av jordbruksprodukter till gemenskapen. Följaktligen uppmanade kommissionen den tyska regeringen att senast den 15 september 1994 tillhandahålla den ett belopp på 12 684 000 DEM, som motsvarade de importavgifter som inte hade tagits ut. Förbundsregeringen bestred att den skulle vara betalningsskyldig, eftersom den ansåg att det inte uppkommit någon tullskuld när varorna fördes in i landet. Dessutom gjorde den gällande att ansvaret för den förlust som hade åsamkats gemenskapsbudgeten möjligtvis skulle kunna bäras av de nederländska myndigheterna, eftersom dessa utan grund hade beviljat exportbidrag för det ifrågavarande smöret.

14. Kommissionen ansåg att den tyska regeringens argument inte var övertygande och inledde därför ett fördragsbrottsförfarande genom en formell underrättelse av den 13 september 1995. Då den tyska regeringen i en skrivelse av den 12 januari 1996 förklarade sig stå fast vid sin ståndpunkt, utfärdade kommissionen den 30 oktober 1996 ett motiverat yttrande, där den vidhöll sin anklagelse mot Tyskland, som den ansåg hade åsidosatt sin skyldighet att ta ut avgifter vid importen av jordbruksprodukter från tredje land. Eftersom BRD inte rättade sig efter det motiverade yttrandet inom den fastställda tidsfristen väckte kommissionen ifrågavarande talan den 2 oktober 1997.

Saken

Parternas argument

15. Kommissionen har gjort gällande att tullavgifter borde ha tagits ut för det ifrågavarande smöret i enlighet med de relevanta gemenskapsbestämmelserna. Den har anklagat BRD å ena sidan för att ha avstått från att ta ut importavgifter, vilket den borde ha gjort när varorna fördes över gränsen, och å andra sidan för att ha

avskaffat alla kontroller vid den inomtyska gränsen i förtid, vid en tidpunkt då varuimporten från DDR enligt gällande bestämmelser fortfarande skulle ha varit föremål för en kontroll.

16. Till stöd för sin talan har kommissionen för det första hävdat att smör enligt artikel 14.2 i förordning nr 804/68 tillhör de produkter som är föremål för en importavgift. Vid den tidpunkt då det nederländska smöret fördes över gränsen till BRD var inte de ovannämnda kraven i artikel 1.2 i förordning nr 2252/90 uppfyllda. Enligt den ovannämnda bestämmelsen hade det varit möjligt att avstå från att ta ut avgiften om det hade kunnat styrkas att produkterna "importerats från gemenskapen och övergått till fri omsättning i Tyska demokratiska republiken utan att ha beviljats exportbidrag av gemenskapen". I detta fall hade emellertid exportbidrag beviljats i Nederländerna för smöret vid exporten till DDR. Därför skulle svaranden ha tagit ut en importavgift, som skulle ha tillhandahållits kommissionen i enlighet med förordning nr 1552/89.

17. Enligt kommissionens mening uppkommer en tullskuld i enlighet med artikel 1.2 a i förordning nr 2144/87 när varorna förs över gränsen mellan de båda tyska staterna. Varorna fördes olagligt in till gemenskapen, eftersom den skattskyldige som ombesörjde importen av varorna inte betalade jordbruksavgifterna. Det framgår av artikel 2.1 i förordning nr 1552/89 att underlåtelsen att ta ut tull har inneburit en ekonomisk förlust för gemenskapen.

18. Det faktum att exportbidrag beviljades utan grund vid exporten av varorna från Nederländerna har enligt kommissionen i detta sammanhang ingen betydelse. Även om man utgår från att detta antagande stämmer och beloppen skulle kunna återfås genom en talan i Nederländerna, uteluts likväl inte de tyska myndigheternas ansvar på grund av dessa omständigheter, eftersom bestämmelserna om export och import av jordbruksprodukter utgjorde två från varandra fristående gemenskapsrättsliga regleringar som det därför skulle göras en tydlig åtskillnad mellan. Det finns följaktligen inget som talar mot att två överträdelser av gemenskapsrätten påtalas samtidigt, nämligen dels att exportbidrag har beviljats utan grund, dels att det inte har tagits ut importavgifter.

19. Kommissionen har dessutom förklarat att importavgifterna och exportbidraget skulle kunna uppgå till olika belopp. Så anser den att det är i detta fall. Visserligen är det riktigt att det enligt artikel 1.2 tredje strecksatsen i förordning nr 2252/90 finns ett samband mellan det faktum att avgiften

inte tas ut och det tidigare beviljade exportbidraget. Detta beror emellertid uteslutande på det särskilda förhållandet mellan DDR och Europeiska gemenskapen som uppkom i och med att en jordbrukspolitiken och på grund av vilka gemenskapsvarorna garanterades fritt tillträde till DDR:s marknad. I detta mål kan förmånsbehandlingen inte medges, eftersom exportbidrag hade betalats utan grund för smöret när det hade förts ut från Nederländerna via före detta DDR till BRD. Den eventuella återbetalningen av detta bidrag kan inte medföra att smöret i efterhand kan betraktas som en vara för vilken det inte har betalats något exportbidrag.

20. BRD har motsatt sig kommissionens uppfattning och har svarat att det inte har uppkommit någon tullskuld i detta mål. För att en tullskuld skall anses ha uppkommit förutsätts det nämligen enligt artikel 2.1 b i förordning nr 2144/87 inte endast att det är fråga om sådana varor som enligt de relevanta gemenskapsbestämmelserna är föremål för en importavgift, utan också att dessa varor har införts olagligt till gemenskapen. I detta mål kan det inte vara fråga om en "olaglig införsel", eftersom det när varan fördes in till BRD inte fanns någon gällande gemenskapsrättslig eller nationell bestämmelse om hur sådana varor som de ifrågavarande skulle förtullas när de fördes över den inomtyska gränsen. Förordning nr 2252/90 som har åberopats av sökanden innehåller nämligen inga regler om hur man skall förfara med de varor som faller inom dess tillämpningsområde. I synnerhet förpliktar denna förordning inte medlemsstaterna att anta några kontrollbestämmelser för att säkerställa att jordbruksavgifter tas ut i alla de fall när varor för vilka exportbidrag har beviljats förs ut ur gemenskapen och därefter in till BRD. Vid tiden för de händelser som ligger till grund för i tvisten vid den nationella domstolen fanns det enligt svaranden inga bestämmelser som hade kunnat åsidosättas av ekonomiska aktörer vid varuimporten. Därför var de tyska myndigheterna naturligtvis inte skyldiga att säkerställa att jordbruksavgifterna betalades.

21. Dessutom har svaranden påpekat att det av den hänvisning som görs i artikel 2 i förordning nr 2252/90, till de ovannämnda bestämmelserna i förordning nr 1795/90, framgår att några formaliteter inte skulle ha beaktats när de ifrågavarande varorna fördes in till BRD. I artikel 2.1 i den sistnämnda förordningen föreskrivs att systemet med gemenskapstransitering tillämpas på varuhandeln mellan gemenskapen och Tyska demokratiska republiken och i enlighet med förordning nr 2252/90 tillämpas detta system också på jordbruksprodukter. Till skillnad från kommissionen anser svaranden att de båda förordningarna emellertid inte är tillämpliga på handeln mellan DDR och BRD, utan endast på

handeln mellan DDR och de övriga medlemsstaterna i gemenskapen. Detta framgår enligt den tyska regeringen av det faktum att "varurörelserna mellan Förbundsrepubliken Tyskland och Tyska demokratiska republiken anses ha skett inom en enda medlemsstat" i enlighet med artikel 2.3 i förordning nr 1795/90, som enligt artikel 2 i förordning nr 2252/90 också gäller jordbrukssektorn.

För övrigt har svaranden gjort gällande att bestämmelserna om tullbehandling av varor vid gränsen inte kunde åsidosättas sedan de båda tyska staterna mellan sig hade upprättat en "faktisk ekonomisk union" som grundade sig på Staatsvertrag som trädde i kraft den 1 juli 1990. Oberoende av varornas ursprung var ingen bestämmelse om tullbehandling eller tullövervakning tillämplig på smöret, som fördes in till BRD i augusti 1990, efter att ha varit i fri omsättning i DDR.

22. Dessutom anser kommissionen att gemenskapsrätten även har åsidosatts på grund av att tullkontrollen har avskaffats vid gränsen mellan de båda tyska staterna, för varor som enligt de ovannämnda bestämmelserna skulle ha varit föremål för en importavgift. Fram till återföreningen den 3 oktober 1990 förblev gränsen mellan BRD och DDR en gräns gentemot tredje land för gemenskapen, vilket inte förändrades av att de båda tyska staterna mellan sig ensidigt hade upprättat en ekonomisk, monetär och social union med stöd av Staatsvertrag. Enligt förordning nr 2252/90 är en annan lösning tillåten endast för varor som är att hänföra till en av de tre kategorierna i artikel 1.2 och som därför inte har kunnat vara föremål för importavgifter. BRD har därför avskaffat kontrollen vid sina gränser i förtid.

Enligt kommissionens uppfattning syftade förordning 2252/90 uttryckligen till att förhindra att produkter fördes in via DDR till gemenskapsterritoriet BRD utan att vara föremål för importavgifter. Kommissionen har i detta avseende hänvisat till förordningens ovannämnda femte övervägande. Att tullkontrollen vidmakthölls var enligt kommissionen uppenbarligen en förutsättning för att kontrollera att de krav var uppfyllda som uppställdes i förordningen för att det skulle vara möjligt att avstå från att ta ut importavgifter på varor med ursprung i DDR. Enligt kommissionens mening måste nämligen de varor som föll utanför de tre kategorierna enligt allmänna bestämmelser vara föremål för importavgifter, för att tullkontrollen skulle förbli meningsfull Av de undersökningar som tullens undersökningstjänst i Düsseldorf utförde i mars 1992 framgår att det faktum att alla gränskontroller avskaffats i förtid däremot har givit upphov till en lucka i den inre marknadens system för skydd gentemot tredje land. Denna lucka har avsiktligt utnyttjats av dem som har

varit inblandade i handeln med de ifrågavarande varorna. Kommissionen har därför dragit den slutsatsen att BRD åsidosatte gemenskapsrätten när den i förtid avskaffade tullkontrollen vid handeln med smör mellan de båda tyska staterna. Härigenom togs de importavgifter som skulle ha betalats inte ut och följaktligen åsamkades gemenskapsbudgeten en förlust.

23. BRD har svarat att gemenskapen och DDR mellan sig har upprättat en tull- och jordbruksunion just för att det inte skall ske någon kontroll av varor som förs över gränsen mellan de båda tyska staterna. Denna faktiska unions inrättande den 1 juli 1990 (och den 1 augusti 1990 för jordbruksprodukter), grundade sig inte endast på ett avtal mellan de båda tyska staterna, utan även på uttryckliga krav som kommissionen hade framställt vid sammanträden mellan den tyska tullförvaltningen och kommissionens tjänstemän. Svaranden har dessutom påpekat att tullrättsliga skyldigheter kan åligga endast enskilda, och inte staterna. Därför kan staten inte tillskrivas en tullskuld på grund av att den har avskaffat formaliteterna vid gränsen mellan de båda tyska staterna. Kommissionens påstående om att BRD genom sitt beteende har åsidosatt sina gemenskapsrättsliga skyldigheter är snarare att hänföra till rättsförhållandet mellan gemenskapen å ena sidan och en medlemsstat eller DDR å andra sidan än till tullskulderna.

Om fördragsbrottet

24. Vid undersökningen av de grunder som kommissionen har stött sin talan på skall det inledningsvis påpekas att sakförhållandena bakom dessa argument är ostridiga. I augusti 1990 fördes smör in till BRD. Härvid togs inga importavgifter ut på grund av de relevanta gemenskapsbestämmelserna om systemet för jordbrukspriser. Varorna kom från DDR. Ursprungligen härrörde de från Nederländerna, där exportbidrag hade beviljats för dem. I tvisten mellan parterna i det aktulla målet är det fråga om huruvida BRD:s underlåtelse att ta ut tullavgifter när den förde in varorna från DDR var godtagbar mot bakgrund av de skyldigheter som följer av fördraget och gemenskapsförordningarna om handeln med jordbruksprodukter med tredje land. Därtill påstås det för tidiga avskaffandet av tullformaliteter ha inneburit ett åsidosättande av gemenskapsbestämmelser i fråga om tullkontroll och följaktligen av förordning nr 4151/88. Enligt min mening absorberas detta argument på ett eller annat sätt av det förstnämnda argumentet. Enligt kommissionen har det i och med detta avskaffande varit lättare att avstå från att ta ut de importavgifter som

skulle ha betalats vid importen av smör till gemenskapen.

Slutligen reglerades förhållandet mellan DDR och gemenskapen fortfarande genom de tillämpliga gemenskapsbestämmelserna, i det här fallet genom de allmänna bestämmelserna om import av jordbruksprodukter från tredje land.

25. Jag medger att de relevanta gemenskapsbestämmelserna inte utmärker sig genom sin tydlighet, men anser ändå att kommissionens argument är motiverade. Vid den tidpunkt då smöret fördes in till BRD föreskrevs i de relevanta gemenskapsbestämmelserna att tullkontrollerna vid den inomtyska gränsen skulle bibehållas. Innan de fem förbundsstaterna som tidigare tillhörde DDR faktiskt införlivades med BRD, vilket skedde när fördraget om Tysklands enande trädde i kraft i oktober 1990,[12] fanns det anledning att rättsligt betrakta DDR som tredje land i förhållande till gemenskapen, med de självklara konsekvenser som detta hade för tullkontroller inom ramen för den gränsöverskridande varuhandeln och följaktligen för tillämpningen av bestämmelserna om uppbörd av jordbruksavgifter. Den allmänna regleringen kan uppenbarligen inte kringgås med stöd av ovannämnda Staatsvertrag, varigenom en monetär, ekonomisk och social union upprättades mellan de båda tyska staterna den 1 juli 1990. Formellt är det nämligen fråga om ett avtal som slutits mellan en medlemsstat och ett tredje land och som inte kan förplikta gemenskapen, som inte är en avtalsslutande part. Följaktligen kan inte det faktum att avtalet träder i kraft medföra att gemenskapsrättsliga bestämmelser ändras eller att nya skyldigheter uppkommer för gemenskapen.

26. Gemenskapen skapade faktiskt, med beaktande av Staatsvertrag[13] och inför en utvidgning av gemenskapsrätten till att omfatta de fem förbundsstaterna i före detta DDR, en övergångsreglering som med avseende på varor från före detta DDR delvis avvek från den allmänna regleringen om tullbehandling av varor från tredje land. Enligt artikel 2.1 i rådets förordning nr 2060/90 var de jordbruksprodukter som anges i bilaga II till EG-fördraget under vissa omständigheter inte föremål för importavgifter, andra avgifter, kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan, som följer av det gemensamma systemet. Även om kommissionen hade fastställt att rådets krav var uppfyllda, begränsade den genom förordning nr 2252/90 möjligheten att avstå från att ta ut importavgifter till de produkter som anges i artikel 1.2, närmare bestämt sådana som "helt och hållet erhållits i Tyska demokratiska republiken", som "importerats och övergått till fri omsättning i Tyska demokratiska republiken med uttag av en mot prisnivån i gemenskapen svarande importavgift", eller som "importerats från gemenskapen och övergått till fri

12 — Följaktligen har gemenskapsrätten i enlighet med bestämmelserna om fördragens territoriella tillämpningsområde (artikel 227 i EG-fördraget (nu artikel 229 EG i ändrad lydelse), artikel 79 i EKSG-fördraget och artikel 198 i Euratomfördraget) först från och med denna tidpunkt automatiskt utvidgats till att omfatta det nya territoriet.

13 — Fördraget omnämns i första övervägandet i förordning nr 1794/90 och i tredje övervägandet i förordning nr 2060/90.

omsättning i Tyska demokratiska republiken utan att ha beviljats exportbidrag av gemenskapen".

I detta mål uppfyller importen av smör emellertid inte något av de ovannämnda faktiska kraven. Smörpartierna importerades visserligen från gemenskapen (Nederländerna) till DDR, där de övergick till fri omsättning, men exportbidrag beviljades för dessa varor i Nederländerna. Följaktligen är det uppenbart att de inte kan betraktas som varor, för vilka det är möjligt att avstå från att ta ut importavgifter enligt artikel 1.2 i förordning nr 2252/90.

27. Svaranden har emellertid vidhållit att de ovannämnda bestämmelserna inte tillämpas *erga omnes*, utan att de uteslutande gäller förhållandet mellan DDR och gemenskapens medlemsstater, med undantag av BRD. Med andra ord anser svaranden att det vid den tidpunkt då de omtvistade varorna fördes över den inomtyska gränsen enligt de gällande gemenskapsbestämmelserna inte krävdes några tullformaliteter för de varor som fördes in till BRD via DDR. Detta följer enligt dess uppfattning av artikel 2 i förordning nr 2252/90, enligt vilken "artiklarna 2—5 i förordning (EEG) nr 1795/90 är tillämpliga på handeln mellan gemenskapen och Tyska demokratiska republiken med de produkter och varor som anges i artikel 1 i förordning (EEG) nr 2060/90". [14] I denna bestämmelse hänvisas det till artikel 2 i förordning nr 1795/90, särskilt till punkt tre, enligt vilken varuhandeln mellan Förbundsrepubliken Tyskland och Tyska demokratiska republiken anses äga rum inom en enda medlemsstat.

28. Jag anser inte att svaranden har gjort en korrekt tolkning av de tillämpliga gemenskapsbestämmelserna. Tvärtom förefaller det rimligt att anse att den hänvisning till artikel 2 i förordning nr 1795/90 som görs i artikel 2 i förordning nr 2252/90 i själva verket endast avser varor som är att hänföra till de kategorier som anges i artikel 1 i den sistnämnda förordningen, det vill säga varor som inte skulle bli föremål för några importavgifter när de fördes över den inomtyska gränsen. Med andra ord var övergångsbestämmelserna för handeln med jordbruks- och fiskeprodukter mellan de båda tyska staterna strängare och mera restriktiva än de bestämmelser som i enlighet med förordning nr 1795/90 gällde andra produkter. Enligt inledningen till förordning nr 2252/90 är det motiverat att begränsa möjligheterna att avstå från att ta ut importavgifter — om vilket det inte föreskrivs något i den allmänna regleringen av varuhandeln mellan DDR och gemenskapen under övergångstiden — eftersom det måste förebyggas att "produkter med en annan prisnivå än i gemenskapen förs in till gemenskapen utan att därvid vara föremål för importavgifter". Närmare bestämt är det fråga om just en sådan situation som i detta mål, där varor med ursprung i

14 — Jag vill erinra om att det därvid är fråga om de jordbruksprodukter som anges i bilaga II till EG-fördraget samt om bearbetade jordbruksprodukter.

gemenskapen åter fördes in till den gemensamma marknaden, varvid ett exportbidrag beviljades med avseende på importen till ett tredje lands marknad, på samma gång som importavgifterna inte togs ut när varorna fördes in till BRD.

Med ett annat resonemang skulle två olika regleringar kunna utläsas av kommissionens förordning för de jordbruksprodukter som fördes in från DDR. Enligt en första reglering, som avsåg handeln mellan DDR och gemenskapens medlemsstater med undantag av BRD, skulle importavgifter inte tas ut och följaktligen skulle gemenskapens interna övergångsbestämmelser tillämpas när de särskilda omständigheterna enligt artikel 1.2 förelåg. I annat fall skulle importavgifterna tas ut. Enligt en andra reglering, som uteslutande gällde handeln mellan en medlemsstat i gemenskapen (BRD) och DDR, skulle handeln med samtliga varor inklusive jordbruksprodukter anses ha ägt rum i en enda medlemsstat. För det första anser jag emellertid att en sådan åtskillnad tydligt hade måst följa av de bestämmelser i förordningen där behandlingen av jordbruksprodukter regleras, där det emellertid i stället uttryckligen hänvisas till varuhandeln mellan (hela) gemenskapen och DDR som ett självständigt folkrättsligt subjekt. Däremot kan den inte anses följa av en generell hänvisning till en tidigare förordning. För det andra vill jag påpeka att man med denna tolkning definitivt riskerade att tömma artikel 1.2 i förordning nr 2252/90 på dess innehåll, eftersom alla produkter som fördes in till BRD via DDR inte bara befriades fullständigt från importavgifter när de fördes över den inomtyska gränsen, utan också kunde omfattas av reglerna om fri rörlighet för varor i artikel 9 och följande artiklar i EG-fördraget (nu artikel 23 EG och följande artiklar i ändrade lydelser), sedan de hade förts in till gemenskapen.

29. Jag anser därför att det är riktigt att anse att hänvisningen till artikel 2 i förordning nr 1795/90 omfattar bestämmelsen i artikel 1.2 i förordning nr 2252/90. Det gick bara att tillämpa systemet med gemenskapstransitering på förhållandet mellan gemenskapen och DDR och att på grundval av en rättslig fiktion behandla de båda tyska staterna som en enda medlemsstat (vilket medförde att det interna transiteringssystemet var uteslutet för denna handel) i fråga om sådana produkter som var befriade från importavgifter vid importen från DDR, det vill säga sådana produkter som helt och hållet hade erhållits i DDR, som hade importerats till och övergått till fri omsättning i DDR med uttag av en importavgift som motsvarade en importavgift på gemenskapsnivå, eller, slutligen, som hade importerats från gemenskapen och övergått till fri omsättning i DDR utan att ha beviljats exportbidrag från gemenskapen. För produkter som inte kunde hänföras till någon av de tre ovannämnda

kategorierna skulle jordbruksavgifterna ha tagits ut vid importen från DDR till (hela) gemenskapen.

30. Svarandens påstående om att förordning nr 2252/90 inte innehåller några bestämmelser om förfarandet vid förtullning av de varor som faller inom dess tillämpningsområde saknar relevans. För att vederlägga denna invändning räcker det med att fastställa att denna förordning, genom vilken det under vissa omständigheter är möjligt att avstå från att ta ut importavgifter på importen av jordbruksprodukter från DDR till BRD, endast utgör ett undantag från de allmänna bestämmelserna om tullbehandling av jordbruksprodukter från tredje land. Det är uppenbart att de allmänna bestämmelserna fortsätter att gälla utanför undantagsbestämmelsens tillämpningsområde.

31. Dessutom vill jag påpeka att det faktum att BRD har åsidosatt de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om tullformaliteter vid import av varor från tredje land inte kan gottgöras genom att det är möjligt att återfå de exportbidrag som utan rättslig grund beviljats i en annan medlemsstat (här i Nederländerna). Svaranden har bland annat hänvisat till en nederländsk domstols avgörande, där det har bekräftats att det var riktigt av de nederländska förvaltningsmyndigheterna att begära återbetalning av de bidrag som utan grund hade beviljats vid exporten.

För att vederlägga denna invändning räcker det med följande påpekande: Även om det enligt förordning nr 2252/90 endast är möjligt att avstå från att ta ut importavgifter när det inte dessförinnan har beviljats ett exportbidrag för dessa varor, kan inte en eventuell återbetalning flera år senare av bidrag som har beviljats utan grund medföra att en medlemsstats beteende blir tillåtet. Det åsidosättande av gemenskapsrätten som BRD har anklagats för har nämligen ägt rum vid en helt bestämd tidpunkt, nämligen när de omtvistade varorna, trots att de inte var att hänföra till någon av de kategorier som anges i förordning nr 2252/90, fördes in till BRD utan att denna stat såg till att tullavgifterna betalades. En återbetalning av belopp som utan grund har betalats som bidrag vid varuexporten kan inte med retroaktiv verkan gottgöra det åsidosättande som BRD gjort sig skyldig till.

För att gå in på BRD:s argument, enligt vilket gemenskapsbudgeten inte har åsamkats någon förlust när det bidrag som utan grund beviljats vid exporten från Nederländerna en gång har återfåtts, skall det dessutom tilläggas att domstolen inom ramen för ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 169 i EG-fördraget överlåter till medlemsstaten att fritt besluta om de åtgärder som den konkret vill vidta för att följa domstolens dom, enligt vilken den har åsidosatt en gemenskapsrättslig skyldighet. I detta mål har det åsidosättande av gemenskapsrätten som BRD har gjort sig skyldig till säkerligen åsamkat gemenskapsbudgeten en förlust. Det åligger emellertid den berörda medlemsstaten att bedöma om den, för att korrekt följa domstolens dom,

till kommissionen skall betala det avgiftsbelopp som inte har tagits ut vid importen av det ifrågavarande smöret från tredje land. [15] Medlemsstatens bedömning av vilka åtgärder som krävs för att följa domstolens dom kan i sin tur bli föremål för en undersökning av kommissionen och i förekommande fall för ett nytt fördragsbrottsförfarande enligt artikel 171 i EG-fördraget (nu artikel 228 EG). Därför anser jag inte att denna domstol skall fastställa de konkreta följderna av domen, i vilken fastställs att Republiken Tyskland har gjort sig skyldig till ett fördragsbrott.

32. Vidare anser jag att även den andra grunden som kommissionen har åberopat för sin talan är berättigad. Jag vill erinra om att kommissionen har anklagat BRD för att i förtid ha avskaffat tullformaliteterna för de varor som enligt förordning nr 2252/90 är föremål för importavgifter. Den tyska regeringen har invänt att tullformaliteterna avskaffades till följd av en faktisk tull- och jordbruksunion, som inrättades mellan de båda tyska staterna den 1 juli 1990, efter Staatsvertrags ikraftträdande. Härtill räcker det med att påpeka att en medlemsstats ensidiga beteende på internationell nivå (i detta mål har det ingåtts ett avtal med ett tredje land, vilket DDR var att betrakta som till den 3 oktober 1990) inte kan åberopas som grund för att en gemenskapsrättslig skyldighet åsidosätts. Mot bakgrund av att även handeln med jordbruksprodukter mellan BRD och DDR var föremål för de särskilda åtgärder som hade antagits genom förordning nr 2252/90, drar jag den slutsatsen att det uppenbarligen krävdes att gemenskapens mekanismer för skydd gentemot tredje land, som det föreskrivs om i de relevanta förordningarna, bibehölls för en korrekt tillämpning av bestämmelserna i denna förordning, särskilt kontrollen av att varorna motsvarade de tre kategorier som anges i artikel 1.2, vilket om så var fallet skulle innebära att inga importavgifter togs ut. Med andra ord skulle BRD med lämpliga tullkontroller ha säkerställt att ingen vara som föll utanför tillämpningsområdet för förordning nr 2252/90 kunde föras in till gemenskapen utan att vara föremål för importavgifter, inte heller inom ramen för den inomtyska handeln.

Utan betydelse är likaså svarandens påstående om att kommmissionen genom sitt beteende har givit de tyska myndigheterna anledning att tro att deras eget beteende, särskilt i fråga om att avskaffa tullformaliteter vid importen av varor över den inomtyska gränsen, var riktigt. Även om det antas att svaranden har rätt i sitt påstående att vissa tjänstemän vid kommissionen vid sammanträden uttryckligen

15 — Jag vill påpeka att kommissionen med rätta har underlåtit att begära att domstolen skall förplikta BRD att betala de belopp som den inte har tagit ut, utan endast har yrkat att det skall fastställas att landet har åsidosatt sina gemenskapsrättsliga skyldigheter. Därför är jag av den åsikten att frågan huruvida det system som följer av de förordningar som nämndes vid skildringen av sakförhållandena innefattar en skyldighet för medlemsstaten att själv se till att det belopp som den enskilde borde ha betalat vid importen av de omtvistade produkterna betalas till kommissionen faller utanför ramen för denna tvist.

har bedömt att de tyska myndigheternas beteende är riktigt — det är emellertid fråga om omständigheter som inte förefaller tillräckligt styrkta och som käranden i alla händelser har bestritt — är det såtillvida tillräckligt att påpeka att domstolen i sin fasta rättspraxis har betonat att "förutom i de fall där kommissionen uttryckligen har tillerkänts behörighet, kan den inte garantera att ett visst beteende är förenligt med gemenskapsrätten. I alla händelser kan den inte godkänna beteenden som strider mot gemenskapsrätten".[16] Detta gäller både enskildas och medlemsstaternas beteende.

33. Sammanfattningsvis anser jag att alla medlemsstater, inklusive BRD, skulle tillämpa de förordningar som avsåg handeln med jordbruksprodukter med DDR omedelbart före dess införlivande med BRD. Uppenbarligen är BRD inte befriad från att tillämpa förordningarna med stöd av någon av artiklarna i dem. Det är utan betydelse att det som BRD har vidhållit inte längre skedde några kontroller vid den inomtyska gränsen vid tiden för de händelser som ligger till grund för tvisten vid den nationella domstolen. Det är därvid just fråga om ett beteende som är oförenligt med gemenskapsrätten och som medförde att de importavgifter som skulle ha betalats för de ifrågavarande varorna inte togs ut. Det är likaså tydligt att BRD inte kunde befrias från sina gemenskapsrättsliga skyldigheter till följd av Staatvertrags ikraftträdande mellan de båda tyska staterna. Ända fram till den politiska föreningen den 3 oktober 1990 förblev den inomtyska gränsen en gräns gentemot tredje land, även om den var föremål för en särskild reglering. Med tillämpning av förordning nr 2252/90 borde BRD ha kontrollerat att de varor som fördes in till dess territorium via DDR uppfyllde kraven för att det skulle vara möjligt att avstå från att ta ut importavgifter. I fråga om det nederländska smöret skulle en importavgift ha tagits ut, eftersom det var fråga om en produkt som det hade beviljats ett exportbidrag för och som sedan hade förts in från gemenskapen till DDR, där den hade övergått till fri omsättning. Vid fastställandet av om BRD har gjort sig skyldig till en överträdelse av fördraget är det utan betydelse om bidraget återbetalats i ursprungslandet. Den tidpunkt vid vilken BRD åsidosatte sina skyldigheter motsvarar den tidpunkt då produkterna fördes över den inomtyska gränsen.

Jag ansluter mig således till kommissions uppfattning att det inte var tillåtet att avskaffa samtliga tullkontroller vid den inomtyska gränsen. BRD har åsidosatt gemenskapsrätten genom att i förtid avskaffa kontrollerna vid gränsen, som fortfarande var gemenskapens gräns gentemot tredje land. Detta gäller också med hänsyn till den reglering som utgörs av artiklarna 1—3 i förordning nr 1795/90, som det hänvisas till i artikel 2 i förordning nr 2252/90. Enligt den begränsade gemenskapsrättsliga övergångsregleringen betraktades BRD och DDR som en enda medlemsstat endast för behandling av varor som inte skulle vara föremål för importavgifter i enlighet med artikel 1.2 i förordning nr 2252/90.

16 — Dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman (REG 1995, s. I-4921), punkt 136, och av den 22 april 1999 i mål C-340/96, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 1999, s. I-2023), punkt 31.

Förslag till avgörande

34. Av ovannämnda skäl finns det anledning att bifalla kommissionens talan. Därför föreslår jag att domstolen skall

— fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt sina skyldigheter enligt EG-fördraget,

a) genom att i strid med artikel 2 i förordning nr 2252/90 tillåta att varor från Tyska demokratiska republiken, för vilka exportbidrag hade beviljats i en annan medlemsstat, fick föras in till dess territorium utan att importavgifter motsvarande gemenskapens prisnivå togs ut och

b) genom att avskaffa alla tullformaliteter inom ramen för den inomtyska varuhandeln och genom att inte vidta de åtgärder som är nödvändiga för tillämpningen av förordning nr 2252/90,

— förplikta Förbundsrepubliken Tyskland att ersätta rättegångskostnaderna.