FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CLAUS GULMANN

fremsat den 13. oktober 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Det præjudicielle spørgsmål, Finanzgericht Hamburg har forelagt Domstolen, har sin baggrund i fællesskabsregler, hvis formål er at bidrage til løsningen af overskudsproblemer i oksekødsektoren ved at begrænse mængden af de varer, der udbydes på det fælles marked.

Det drejer sig om regler om støtte til eksport og om støtte til privat oplagring.

De relevante regler om *eksportstøtte* findes i artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 565/80 af 4. marts 1980 [1], hvorefter der kan ske *forudbetaling af eksportrestitutioner*, hvis »varerne er anbragt på toldoplag ... med henblik på udførsel inden for en vis frist«. Regler om denne frist blev fastsat i artikel 11 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 798/80 af 31. marts 1980 [2], hvorefter »den periode, hvor ... varerne kan opbevares på toldoplag ... er seks måneder ...«, og hvorefter varerne inden 60 dage fra den dag, fra hvilken de ikke længere er oplagret på toldoplag, skal eksporteres.

De relevante regler om *forudbetalt skønsmæssigt fastsat støtte til privat oplagring* betinger bl.a. støtten af, at der er indgået en kontrakt mellem oplæggeren og oplagshaveren. Artikel 5 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2267/84 af 31. juli 1984 [3] bestemmer:

»1. Oplagringens varighed er 9, 10, 11 eller 12 måneder afhængigt af den anmodning, oplagringsvirksomheden fremsætter ved indgivelsen af ansøgningen ...

2. Der erhverves kun ret til støtte, såfremt den samlede mængde kød har været oplagret i hele oplagringsperioden.«

* Originalsprog: dansk.
1 — EFT L 62, s. 5.
2 — EFT L 87, s. 42.
3 — EFT L 208, s. 31.

Oprindeligt gjaldt der et forbud mod samtidig brug af de to ordninger, jf. artikel 2, stk. 4, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1091/80 af 2. maj 1980 [4], som indsat ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2629/80 af 14. oktober 1980 om ændring af forordning (EØF) nr. 1091/80 [5]. Dette blev ændret ved forordning nr. 2267/84, hvis artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»Som undtagelse fra artikel 2, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 1091/80 kan produkter, for hvilke der er indgået en kontrakt om privat oplagring, samtidigt underlægges den ordning, der er fastsat i artikel 5, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 565/80.«

Samtidig blev efter artikel 6, stk. 2, bestemt, at:

»Som undtagelse fra artikel 11, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 798/80 er den i nævnte artikel omhandlede periode i så fald på 12 måneder.«

2. Det tyske selskab — Annuss GmbH & Co. KG (herefter benævnt »Annuss«) — gjorde i november 1984 brug af begge ordninger. Et læs oksekød blev indlagret på toldoplag i dagene 8.-16. november for en periode, der efter kontrakten med oplagshaveren skulle være på 12 måneder.

Der opstod problemer, da Annuss skulle have varerne ført fra toldoplaget. Støtten til privat oplagring var betinget af, at den 12-måneders kontraktbestemte oplagringsperiode var udløbet, dvs. at varerne *først* kunne forlade toldoplaget, når perioden var udløbet, og forudbetalingen af eksportrestitutionen var betinget af, at varerne havde forladt toldoplaget *senest* ved udløbet af den 12-månedersperiode, der gjaldt for denne ordning.

En forudsætning for, at de to støtteordninger samtidigt kunne udnyttes fuldt ud, var således, at de to perioder løb fra samme dato.

Dette var imidlertid efter de tyske toldmyndigheders opfattelse ikke tilfældet.

De henviste til, at

— 12-månedersperioden ved den forudbetalte eksportstøtte løb fra den dag, hvor en såkaldt »betalingsangivelse« blev antaget af toldvæsenet, jf. artikel 11, stk. 2, sammenholdt med artikel 2, stk. 1, og

4 — EFT L 114, s. 18.
5 — EFT L 270, s. 9.

artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 798/80 [6], og

— 12-månedersperioden ved støtten til privat oplagring løb fra dagen efter afslutningen af indlagringen (jf. artikel 8 i forordning nr. 1091/80 [7]).

Forskellen mellem disse regler indebar således, at perioden ved støtte til privat oplagring begyndte at løbe senere end perioden ved forudbetaling af eksportstøtte, fordi indlagringen skete over flere dage [8].

Det er ubestridt, at perioden efter eksportstøtteordningen blev overskredet med tre dage, hvis perioden løb fra datoen for »betalingsangivelsens« antagelse.

Den på dette grundlag konstaterede fristoverskridelse førte til et krav fra toldmyndighedernes side om tilbagebetaling, der efter vedtagelsen af nye regler i 1987 endeligt blev fastsat til ca. 21 000 DM [9].

Annuss anlagde sag mod toldmyndighederne med påstand om, at tilbagebetalingskravet var uberettiget, fordi de regler i forordning nr. 2267/84, der åbnede mulighed for samtidig anvendelse af de to støtteordninger, måtte fortolkes således, at begyndelsestidspunkterne for de to perioder også måtte være de samme.

3. Finanzgericht Hamburg har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Skal artikel 6, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2267/84 fortolkes således, at oplagringsperioden som undtagelse fra artikel 11, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 798/80 ikke udløber forud for udløbet af den periode, som eksportøren skal respektere på grund af den ham ydede støtte til privat oplagring?«

Finanzgericht har knyttet følgende bemærkninger til spørgsmålet:

»Der opstår ... problemer for eksportøren, såfremt han ønsker fuldt ud at udnytte den

6 — Efter artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 798/80 er betalingsangivelsen den angivelse, hvori eksportøren tilkendegiver, at han vil anbringe produkterne eller varerne på toldoplag eller indføre dem i frizone, og at han vil udføre dem efter oplagring samt opfylde betingelserne for udbetaling af restitution.

7 — Artikel 8 i forordning nr. 1091/80, som ændret ved artikel 7 i Kommissionens forordning nr. 2826/82 (EFT L 297, s. 18) bestemmer:
»...
2. Den første dag i oplagringsperioden er dagen efter afslutningen af indlagringen.
3. Udlagring kan påbegyndes dagen efter den sidste dag i den kontraktlige oplagringsperiode.«

8 — Støtte til privat oplagring er betinget af, at en vis mindstemængde oplagres. Grundet denne mindstemængdes størrelse vil indlagring almindeligvis forløbe over flere dage.

9 — Reglerne herom findes i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27.11.1987 (EFT L 351, s. 1). Artikel 33, jf. artikel 51, fastlægger, at det beløb, der skal tilbagebetales, beregnes således:
»Bortset fra tilfælde af force majeure nedsættes restitutionen først med 15%. Den nedsatte restitution nedsættes herefter med 2% for hver dag, fristen overskrides. Det beløb, hvormed restitutionen herefter skal nedsættes, forhøjes endelig med 20%.«

oplagringsperiode, som er indrømmet ham i henhold til reglerne om støtte. Endvidere er det klart — hvad den foreliggende sag også viser — at selv et erfarent firma, som egentlig er omhyggeligt ved anvendelsen af bestemmelserne, let kan overse, at oplagringsperioderne løber forskelligt. Dette problem bliver endnu større ved, at artikel 6, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2267/84 giver det indtryk, at oplagringsperioderne i relation til støtte og eksportrestitutioner harmoniseres.

Der turde ikke være væsentlige fællesskabsretlige hensyn, der nødvendiggør, at de to oplagringsperioder således udløber på forskellige tidspunkter. Tværtimod synes baggrunden for ordningen blot at være, at fællesskabslovgiver ved gennemførelsen heraf ikke var opmærksom på de vanskeligheder, som man nu forsøger at tage højde for ved artikel 4, stk. 3 og 5, i forordning (EØF) nr. 3445/90 (EFT L 333, s. 30).«

Kommissionen gør gældende, at spørgsmålet skal besvares benægtende, og henviser bl.a. til, at Annuss efter de gældende regler uden vanskeligheder kunne have respekteret fristerne. For det første kunne Annuss have begrænset sig til at indgå den private oplagringskontrakt for en periode på 11 måneder. For det andet kunne Annuss have anvendt den mulighed for at forkorte den kontraktfastsatte oplagringsperiode, der ved artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2267/84 blev indført i forbindelse med de nye regler om samtidig anvendelse af de to støtteordninger [10].

10 — Artikel 7, stk. 1, bestemmer:
»Ved udløbet af en oplagringsperiode på to måneder kan oplæggeren udtage hele eller en del af den mængde kød, der er omfattet af kontrakten, men mindst 10 tons, på betingelse af, at det senest 60 dage efter oplagringen har forladt Fællesskabets område ...«
Støttebeløbet reduceres forholdsmæssigt efter nærmere regler indeholdt i forordningen.

4. Fortolkningen af artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 2267/84 må tage udgangspunkt i bestemmelsens ordlyd. Bestemmelsen fastslår alene, at den normalt gældende 6-månedersperiode ved forudbetaling af eksportrestitutioner forlænges til 12 måneder ved samtidig anvendelse af to støtteordninger. Bestemmelsen ændrer i hvert fald ikke udtrykkeligt begyndelsestidspunktet for beregningen af denne 12-månedersperiode.

Artikel 6, stk. 2, kan kun fortolkes således, at den indeholder en forudsætningsvis ændring af periodens begyndelsestidspunkt, hvis bestemmelsens formål eller andre fortolkningsbidrag viser, at de to støtteordninger skulle kunne udnyttes fuldt ud i den 12-månedersperiode, der gjaldt for støtte til privat oplagring.

De nye regler om samtidig anvendelse af de to støtteordninger er begrundet på følgende måde i præamblen til forordning nr. 2267/84:

»I betragtning af de usædvanlige forhold på oksekødsmarkedet og for at tilskynde de erhvervsdrivende til at gøre brug af privat oplagring bør det fastsættes, at produkter, der er omfattet af en kontrakt om privat oplagring, for en begrænset periode samtidigt kan underlægges den ordning, der er fastlagt i artikel 5, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 565/80 ... som følge af de kontraktlige oplagringsperioder er det nødvendigt at fastsætte undtagelsesbestemmelser til artikel 11, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 798/80 ... med hensyn til den periode, i hvilken produkterne kan være underlagt den ordning, som er fastsat i forordning (EØF) nr. 565/80.«

De nye bestemmelsers formål er således at tilskynde de erhvervsdrivende til at gøre brug af privat oplagring. Dette sker ved at gøre det muligt for de erhvervsdrivende at opnå støtte til privat oplagring også for varer, der skal eksporteres, og for hvilke der gives forudbetaling af eksportrestitutioner. Samtidig sker der en koordinering af perioderne, idet den hidtidige 6-månedersperiode efter eksportstøtteordningen netop i dette tilfælde forlænges til 12 måneder.

Det ville være at fortolke artikel 6, stk. 2, i strid med dette formål, om 12-månedersperioden efter eksportstøtteordningen skulle udløbe før 12-månedersperioden efter støtteordningen for privat oplagring. De senere forordninger om den samtidige anvendelse af de to støtteordninger, der for årene 1986 og fremefter udtrykkeligt sikrede, at de to ordninger i fuldt omfang kunne anvendes samtidigt, kan efter min mening også tages som udtryk for, at et sådant resultat var tilsigtet med bestemmelsen i artikel 6, stk. 2 [11].

11 — Artikel 4, stk. 5, første led, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3445/90 af 27.11.1990 (EFT L 333, s. 30), som Finanzgericht Hamburg henviser til, bestemmer, at perioden efter eksportstøtteordningen i tilfælde af samtidig anvendelse med støtteordningen for privat oplagring forlænges, »således at den dækker den maksimale kontraktlige oplagringsperiode plus 1 måned«. Bestemmelsens andet led indeholder følgende:
»Medlemsstaterne kan kræve, at indlagring og iværksættelse af den i artikel 5, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 565/80 omhandlede ordning finder sted samtidig. Såfremt en kontrakt om privat oplagring indgås for en mængde, der består af flere særskilte partier, der indlagres på forskellige datoer, kan der for hvert af de særskilte partier i så fald udfærdiges en særskilt betalingsangivelse ...«
Tilsvarende regler var allerede gennemført i de forordninger, der i årene 1986-1989 åbnede mulighed for samtidig anvendelse af de to støtteordninger, se artikel 6 i
— forordning nr. 2651/86 (EFT L 241, s. 14)
— forordning nr. 2437/87 (EFT L 225, s. 13)
— forordning nr. 2675/88 (EFT L 239, s. 20)
— forordning nr. 2965/89 (EFT L 281, s. 103).

Præamblerne til disse forordninger indeholder ingen begrundelse for de foretagne ændringer. De begrænser sig til, vedrørende de her relevante bestemmelser, at gentage den ovenfor citerede betragtning i 1984-forordningen.

Det er i øvrigt vanskeligt at se, hvilke væsentlige fællesskabsinteresser der i den foreliggende situation skulle være knyttet til en streng respekt af det normalt gældende begyndelsestidspunkt for perioden efter eksportstøtteordningen.

Bestemmelsen i artikel 7 i forordning nr. 2267/84, der giver mulighed for at nedsætte varigheden af den private oplagring, taler ikke imod den af mig foreslåede fortolkning af artikel 6, stk. 2. Bestemmelsen blev ikke indført for at løse problemet med de forskellige begyndelsestidspunkter for 12-månedersperioderne. Den blev indført for, at 12-månedersperioden for privat oplagring ikke skulle hindre de erhvervsdrivende, der inden udløbet af 12-månedersperioden havde fundet eksportmuligheder, i at gennemføre udførslen på det af medkontrahenten ønskede tidspunkt.

Det er af disse grunde efter min mening forsvarligt på grundlag af en formålsbestemt fortolkning at nå til det resultat, at 12-månedersperioden efter eksportstøtteordningen udløber samtidig med udløbet af perioden efter ordningen for støtte til privat oplagring.

Forslag til afgørelse

5. Jeg skal derfor foreslå Domstolen, at den besvarer Finanzgericht Hamburg's spørgsmål således:

»Artikel 6, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2267/84 skal fortolkes således, at oplagringsperioden som undtagelse fra artikel 11, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 798/80 ikke udløber forud for udløbet af den periode, som eksportøren skal respektere på grund af den ham ydede støtte til privat oplagring.«