

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
JEAN MISCHO

fremsat den 23. januar 2003¹

1. Den præjudicielle anmodning, som Verwaltungsgesamt Frankfurt am Main (Tyskland) har forelagt Domstolen, vedrører korn, som er solgt af et landbrugsinterventionsorgan gennem en licitationsprocedure med henblik på at udføre det til de lande, der har underskrevet konventionen mellem Fællesskabet og landene i Afrika, Caribien og Stillehavet (herefter »AVS-landene«). Spørgsmålet, der er stillet, går på, hvad der udløser den tolv månedersfrist, inden for hvilken der skal fremlægges bevis for varernes overgang til frit forbrug i modtagerlandene.

markedsordning for korn² bestemmer, at de af medlemsstaterne udpegede interventionsorganer opkøber visse korntyper, bl.a. blød hvede, som de får tilbudt, og som er høstet i Fællesskabet, forudsat at tilbudene opfylder de fastsatte betingelser, navnlig med hensyn til kvalitet og mængde.

3. Artikel 5 giver Kommissionen bemyndigelse til inden for rammerne af forvaltningskomitéproceduren at fastsætte procedurerne og betingelserne for afsætning af korn fra medlemsstaternes interventionsorganer.

I — Relevante retsregler: fællesskabsbestemmelserne

B — Forordning (EØF) nr. 2131/93

A — Forordning (EØF) nr. 1766/92

2. Artikel 4 i Rådets forordning (EØF) nr. 1766/92 af 30. juni 1992 om den fælles

4. Kommissionens forordning (EØF) nr. 2131/93 af 28. juli 1993 om procedurer og betingelser for salg af korn fra interventionsorganerne³ fastsætter to forskel-

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT L 181, s. 21.

3 — EFT L 191, s. 76.

lige licitationsprocedurer, den ene for salg af korn på Fællesskabets marked, og den anden for salg med henblik på udførsel.

2. Den i artikel 13, stk. 4, omhandlede sikkerhed frigives for de mængder, for hvilke

— [...]

5. I henhold til artikel 13, stk. 4, skal der i begge tilfælde stilles en sikkerhed. Endvidere skal der under visse omstændigheder ved salg med henblik på udførsel stilles en særlig sikkerhed for at sikre, at kornet rent faktisk udføres og ikke sælges på fællesmarkedet.

— salgsprisen er blevet betalt inden udløbet af den fastsatte frist, og der i tilfælde af salg med henblik på udførsel, såfremt den betalte pris er lavere end den minimumspris, der ifølge artikel 5, stk. 1, 2 og 3, skal overholdes ved gentilførsel til Fællesskabets marked, er blevet stillet sikkerhed, der dækker forskellen mellem disse to priser.

6. Hvad angår frigivelsen eller fortabelsen af de to typer af sikkerhed bestemmes følgende i artikel 17 i forordning nr. 2131/93, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 120/94 af 25. januar 1994⁴:

3. Den i stk. 2, andet led, omhandlede sikkerhedsstillelse frigives for de mængder, for hvilke

— [...]

»1. Sikkerhed efter denne forordning stilles i overensstemmelse med afsnit III i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2220/85.

— de i artikel 18 i forordning (EØF) nr. 3665/87 omhandlede beviser er blevet fremlagt. Sikkerheden frigives dog, hvis den pågældende fremlægger bevis for, at mindst 1 500 tons korn-

4 — EFT L 21, s. 1.

produkter har forladt Fællesskabets toldområde om bord på et fartøj, som er bestemt til søtransport.

8. I artikel 2 bestemmes: »Medmindre andet er fastsat i denne forordning, foregår det i artikel 1 omhandlede salg af bageegnet blød hvede i overensstemmelse med de procedurer og betingelser, der er fastlagt i forordning (EØF) nr. 2131/93.«

[...]

9. I artikel 8 bestemmes følgende:

5. Bortset fra tilfælde af force majeure fortabes den i stk. 2, andet led, omhandlede sikkerhedsstillelse for de mængder, for hvilke de i stk. 3, andet led, omhandlede beviser ikke er blevet forelagt *inden for den frist*⁵, der er fastsat i artikel 47 i forordning (EØF) nr. 3665/87.«

»1. Den sikkerhed, der er stillet efter artikel 13, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 2131/93, skal frigives, så snart eksportlicenserne er blevet udstedt til tilslagsmodtagerne.

2. I forbindelse med forpligtelsen til at udføre til og indføre i de i bilag I anførte modtagerlande stilles en sikkerhed på 60 ECU/ton, hvoraf de 20 ECU/ton stilles ved eksportlicensens udstedelse og de resterende 40 ECU/ton inden kornets afhentning.

C — Forordning (EF) nr. 2372/95

7. Det er Kommissionens forordning (EF) nr. 2372/95 af 10. oktober 1995 om åbning af løbende licitationer vedrørende salg af bageegnet blød hvede fra det franske og det tyske interventionsorgan med henblik på udførsel til en række AVS-lande i løbet af produktionsåret 1995/1996⁶, der principalt er genstand for tvisten.

Uanset artikel 15, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3002/92:

— skal beløbet på 20 ECU/ton frigives senest 20 arbejdsdage efter det tidspunkt, tilslagsmodtageren dokumente-

⁵ — Min fremhævelse.

⁶ — EFT L 242, s. 3.

rer, at den afhentede hvede har forladt EF's toldområde

11. Artikel 18, stk. 1, der definerer de dokumenter, som eksportøren skal fremlægge som bevis for afslutning af toldformaliteterne for overgang til frit forbrug, bestemmer følgende:

- skal beløbet på 40 ECU/ton frigives senest 15 arbejdsdage efter det tidspunkt, tilslagsmodtageren fører bevis for varens overgang til fri omsætning i det eller de AVS-lande, der omhandles i artikel 5, stk. 3. Beviset føres efter artikel 18 og 47 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87.

»1. Bevis for afslutning af toldformaliteterne for overgang til frit forbrug føres:

- a) ved fremlæggelse af tolddokumentet eller kopi eller fotokopi heraf; kopiens eller fotokopiens rigtighed skal være bekræftet af det organ, som har påtegnet originaldokumentet, af de officielle tjenester i det pågældende tredjeland eller af de officielle tjenester i en af medlemsstaterne,

[...]«

eller

D — *Forordning (EØF) nr. 3665/87*

10. Den forordning, der specielt finder anvendelse i den foreliggende sag, henviser, hvad angår bevistførelse, til Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutionsordninger for landbrugsprodukter⁷.

- b) ved fremlæggelse af fortoldningsattesten udstedt på en blanket som vist i bilag II; denne blanket skal være udfyldt på et eller flere af Fællesskabets officielle sprog og et sprog, der anvendes i det pågældende tredjeland,

⁷ — EFT L 351, s. 1.

eller

c) ved fremlæggelse af ethvert andet dokument, der er påtegnet af toldvæsenet i det pågældende tredjeland, og hvori varerne er identificeret, og hvori det endvidere attesteres, at varerne er overgået til frit forbrug i dette tredjeland.«

2. Dokumenterne vedrørende udbetaling af restitutionen eller frigivelse af sikkerhedsstillelsen skal, *undtagen i tilfælde af force majeure, indgives senest tolv måneder efter antagelsen af udførselsangivelsen*⁹.

12. Det fremgår i øvrigt af stk. 2 i samme artikel, at såfremt ingen af de i stk. 1 nævnte dokumenter kan fremlægges på grund af omstændigheder, som eksportøren ikke selv er herre over, eller såfremt de findes utilstrækkelige, kan beviset for afslutning af toldformaliteterne ved overgang til frit forbrug dog anses for ført ved fremlæggelse af syv andre slags dokumenter.

[...]

4. Når de ifølge artikel 18 krævede dokumenter ikke har kunnet fremskaffes inden udløbet af den i stk. 2 omhandlede frist, skønt eksportøren har gjort sig umage for at fremskaffe og fremsende dem inden for denne frist, *kan han få forlænget frist*¹⁰ til at fremskaffe disse dokumenter.

13. Hvad angår den procedure, der skal følges, og de frister, der skal overholdes ved udbetalingen af eksportrestitutionen, bestemmes det i artikel 47 i forordning nr. 3665/87, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1829/94 af 26. juli 1994⁸:

[...]«

»1. Restitutionen udbetales kun på eksportørens udtrykkelige anmodning af den medlemsstat, på hvis område udførselsangivelsen er antaget.

E — *Forordning (EØF) nr. 2220/85*

14. Kommissionens forordning (EØF) nr. 2220/85 af 22. juli 1985 om fælles gennemførelsesbestemmelser for ordningen

[...]

⁹ — Min fremhævelse.

¹⁰ — Min fremhævelse.

⁸ — EFT L 191, s. 5.

for sikkerhedsstillelse for landbrugsprodukter¹¹ indeholder bestemmelser for sikkerhedsstillelse i forbindelse med forordninger om den fælles markedsordning, bl.a. for korn, *medmindre der er fastsat andre bestemmelser i de pågældende forordninger*¹² (artikel 1).

nens forordning (EØF) nr. 1181/87 af 29. april 1987¹³, har følgende ordlyd:

»Artikel 21

15. I artikel 3 fastsættes følgende:

En sikkerhedsstillelse frigives, når der som fastsat i den specifikke forordning er fremlagt dokumentation for, at alle primære, sekundære og underordnede krav er opfyldt.

»I denne forordning forstås ved:

Artikel 22

a) »sikkerhed«: garanti for betaling eller fortabelse af et bestemt beløb til en ansvarlig myndighed, såfremt en bestemt forpligtelse ikke opfyldes

1. Sikkerheden fortabes fuldt ud for den mængde, for hvilken et primært krav ikke er blevet opfyldt, medmindre force majeure har umuliggjort denne opfyldelse.

[...]«

16. Artikel 21, 22 og 28 i forordning nr. 2220/85, som ændret ved Kommissio-

2. Et primært krav betragtes som uopfyldt, hvis beviset for kravets opfyldelse ikke er forelagt ved udløbet af fristen derfor, medmindre force majeure har forhindret forelæggelse af dette bevis inden for den fastsatte frist. Den i artikel 29 omhandlede fremgangsmåde til inddrivelse af det fortabte beløb iværksættes straks.

11 — EFT L 205, s. 5.
12 — Min fremhævelse.

13 — EFT L 113, s. 31.

3. Hvis der inden atten måneder efter den i stk. 2 omhandlede frists udløb fremlægges bevis for, at det eller de primære krav er blevet opfyldt, tilbagebetales 85% af det fortabte beløb.

for det sikrede beløbs frigivelse, er denne frist på:

Hvis der inden atten måneder efter den i stk. 2 omhandlede frists udløb fremlægges bevis for, at det eller de primære krav er blevet opfyldt, og hvis det hertil knyttede sekundære krav ikke er blevet opfyldt, er det tilbagebetalte beløb lig med det beløb, som frigives efter artikel 23, stk. 2, nedsat med 15% af den pågældende del af det sikrede beløb.

a) 12 måneder fra sidste frist for opfyldelse af det eller de primære krav

4. Tilbagebetaling af det fortabte beløb finder ikke sted, hvor beviset for opfyldelsen af det eller de primære krav fremlægges senere end de i stk. 3 omhandlede atten måneder, medmindre force majeure har forhindret forelæggelse af dette bevis inden for den fastsatte frist.

b) 12 måneder fra det eller de primære kravs opfyldelse, hvis der ikke er fastsat nogen tidsfrist herfor.

Artikel 28

1. Er der ikke fastsat nogen frist for forelæggelse af det bevis, der er nødvendigt

2. Den i stk. 1 fastsatte frist må under ingen omstændigheder overstige tre år fra det tidspunkt, sikkerheden blev fastsat til en bestemt forpligtelse, medmindre der foreligger force majeure.«

II — Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

A — Baggrunden for tvisten i hovedsagen

17. Selskabet Glencore Grain Rotterdam BV (herefter »Glencore«), sagsøgeren i hovedsagen, deltog i licitationen, der blev åbnet i medfør af forordning nr. 2372/95. Selskabet modtog tilslag på i alt 102 359 tons bløde hvede og stillede i den forbindelse en sikkerhed på 60 ECU/ton i overensstemmelse med artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 2372/95.

18. Den bløde hvede var i henhold til eksportlicenserne bestemt til levering til et eller flere af de AVS-lande, som var opregnet i bilaget til forordning nr. 2372/95. Den bløde hvede, der var givet tilslag på, blev toldbehandlet og forlod pr. skib Fællesskabets område mellem januar og marts 1996.

19. Sagsøgeren i hovedsagen gør gældende, at det reelt udelukkende er eksporten til Botswana, Lesotho og Swaziland, der er af relevans for hovedsagen. Sagsøgeren gør endvidere gældende, at da disse tre lande ligger midt inde i det sydlige Afrika og ikke har nogen havn, blev den bløde hvede losset i Durban, en havn i Den Sydafrikan-

ske Republik, hvor hveden i første omgang blev oplagret for derefter, så snart transportmidlerne var til rådighed, at blive transporteret til de tre pågældende AVS-lande.

20. I henhold til artikel 8, stk. 2, andet afsnit, første led, i forordning nr. 2372/95 frigav sagsøgte i hovedsagen sikkerhedsbeløbet på 20 ECU/ton, efter at der var fremlagt bevis for, at den afhentede vare havde forladt Fællesskabets toldområde.

21. De dokumenter, der godtgjorde, at varerne var overgået til frit forbrug i modtagerlandene, blev imidlertid først indleveret til sagsøgte i hovedsagen den 24. juni 1997, altså mere end 18 måneder efter antagelsen af udførelsesangivelsen.

22. Sagsøgte i hovedsagen erklærede derefter, at 15% af den stillede sikkerhed på 40 ECU/ton var forfaldet, og henviste som hjemmel herfor til artikel 22, stk. 2 og 3, og artikel 29 i forordning nr. 2220/85, sammenholdt med artikel 8, stk. 2, andet afsnit, andet led, og artikel 2 i forordning nr. 2372/95, artikel 17, stk. 5, i forordning nr. 2131/93 samt artikel 18 og artikel 47, stk. 2, i forordning nr. 3665/87.

23. Efter forgæves at have påklaget denne afgørelse, anlagde sagsøgeren i hovedsagen den 3. april 1998 sag ved Verwaltungsgericht og anfægtede den delvise fortabelse af sikkerheden.

24. For den forelæggende ret gjorde sagsøgeren i hovedsagen principalt gældende, at fristen på 12 måneder i artikel 47, stk. 2, i forordning nr. 3665/87 ikke fandt anvendelse inden for rammerne af artikel 8, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 2372/95. Ifølge selskabet var det derimod fristen på 12 måneder i artikel 28, stk. 1, litra b), i forordning nr. 2220/85, der skulle anvendes. Ifølge denne bestemmelse — modsat artikel 47, stk. 2, i forordning nr. 3665/87 — begynder fristen ikke at løbe fra dagen efter antagelsen af udførselsangivelsen. Den bestemmer blot, at det bevis, der er nødvendigt for det sikrede beløbs frigivelse, skal forelægges inden for en frist på 12 måneder fra det primære kravs opfyldelse.

25. Sagsøgte i hovedsagen har heroverfor anført, at artikel 8, stk. 2, andet afsnit, andet led, i forordning nr. 2372/95 giver hjemmel for den omtvistede afgørelse om garantiens forfald. I henhold til disse bestemmelser skal sikkerheden på 40 ECU/ton frigives senest 15 arbejdsdage efter det tidspunkt, tilslagsmodtageren fører bevis for varens overgang til fri omsætning i det eller de AVS-lande, der omhandles i denne forordnings artikel 5, stk. 3. Dette bevis skal føres i overensstemmelse med artikel 18 og 47 i forordning nr. 3665/87.

26. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Verwaltungsgericht hælder til sagsøgerens opfattelse, hvorefter henvisningen i artikel 8, stk. 2, andet afsnit, andet led, i forordning nr. 2372/95 til artikel 47 i forordning nr. 3665/87 og dermed til fristen i artikel 47, stk. 2, er en redaktionel fejl fra lovgivers side. Efter dens opfattelse fastsætter forordning nr. 2372/95 ingen frist for opfyldelsen af det primære krav, dvs. indførsel af bageegnet blød hvede til et AVS-land.

B — *Det præjudicielle spørgsmål*

27. Eftersom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main fandt, at afgørelsen i den tvist, den var blevet forelagt, nødvendiggjorde en fortolkning af artikel 8, stk. 2, andet afsnit, andet led, i forordning nr. 2372/95 og af artikel 47, stk. 2, i forordning nr. 3665/87, har den besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 8, stk. 2, andet afsnit, andet led, i Kommissionens forordning (EF) nr. 2372/95 af 10. oktober 1995 fortolkes således, at artikel 47, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 kun anvendes analogt på den betingelse, at tolv månedersfristen for beviset for indførslen til det pågældende

AVS-land først begynder at løbe, når det primære krav i henhold til denne forordning, nemlig indførslen i AVS-landet, er opfyldt?»

der ført bevis for indførslen af hvede inden for de fastsatte frister, idet den korrekte fortolkning af artikel 8, stk. 2, andet afsnit, andet led, i forordning nr. 2372/95 er, at den tolv månedersfrist, der er fastsat for fremlæggelsen af beviset for indførslen i det pågældende AVS-land, først begynder at løbe, når indførslen i dette land har fundet sted.

III — Retlig vurdering

28. Den nationale ret anmoder nærmere bestemt Domstolen om at udtale sig om, hvorvidt bestemmelserne i artikel 8, stk. 2, andet afsnit, andet led, i forordning nr. 2372/95, sammenholdt med artikel 47, stk. 2, i forordning nr. 3665/87, skal fortolkes således, at tolv månedersfristen for fremlæggelse af bevis for indførslen i det pågældende AVS-land først begynder at løbe, når det primære krav i henhold til forordningen, nemlig, ifølge den nationale ret, indførslen i AVS-landet, er opfyldt.

30. I denne henseende gør sagsøgeren i hovedsagen først gældende, at i modsætning til forordning nr. 3665/87 om eksportrestitutioner, fastsætter forordning nr. 2372/95 kun en frist, inden for hvilken varen skal være udført, men fastsætter ikke udtrykkeligt nogen frist for, hvornår varen skal være indført i AVS-modtagerlandet. I denne forordning, som kun vedrører udførsler til AVS-landene, har lovgiver bevidst undladt at fastsætte en frist for gennemførelsen af indførslen til det pågældende AVS-land, fordi tolv månedersfristen ofte ikke kan overholdes. Varer, der kommer pr. skib fra Europa, skal af transporttekniske grunde først oplagres midlertidigt, før de kan læsses på lastbiler eller tog. Varerne transporteres derefter gennem Afrika under ofte meget vanskelige vilkår. Da der er ikke fastsat nogen frist for indførslen i AVS-landet, indebærer dette nødvendigvis, at der heller ikke kan pålægges en frist for at fremlægge bevis.

A — *Ordlyden af den omtvistede bestemmelse og dens fortolkning*

1) Glencores argumenter

29. Ifølge sagsøgeren i hovedsagen, hvis opfattelse deles af den forelæggende ret, er

31. Ifølge sagsøgeren i hovedsagen viser en sammenligning med artikel 17 i forordning

nr. 2131/93 ligeledes, at lovgiver ikke har haft til hensigt, at fremlæggelsen af beviset for indførslen skal ske under overholdelse af en frist på 12 måneder efter opfyldelsen af toldformaliteterne for udførslen. Denne bestemmelse fastsætter, at sikkerheden frigives, enten når der er fremlagt dokumenter, der viser, at importtolden er betalt i medfør af artikel 18 i forordning nr. 3665/87, eller når det er dokumenteret, at kornet har forladt Fællesskabets toldområde om bord på et søgående fartøj. Det er udtrykkeligt anført, at disse beviser skal fremlægges inden for den i denne forordnings artikel 47 fastsatte frist. Bortset fra, at den i artikel 47, stk. 2, fastsatte frist udtrykkeligt er nævnt i den anførte artikel 17, er en sådan ordning rationel, idet beviset for, at varerne har forladt Fællesskabet om bord på et søgående fartøj, er let og uproblematisk at føre. I forordning nr. 2372/95 er der alene fastsat en frist for udførslen. Hvis lovgiver ligeledes havde villet fastsætte en frist for forelæggelse af beviset for indførsel til AVS-landene, ville lovgiver ikke have udeladt at gøre dette.

32. Den nævnte fortolkning af artikel 8, stk. 2, andet afsnit, andet led, i forordning nr. 2372/95 er ifølge Glencore ligeledes begrundet, fordi forordning nr. 2220/85 finder anvendelse. Den sikkerhed, der skal stilles i forbindelse med udførsler i henhold til forordning nr. 2372/95, er en sikkerhed i den i artikel 3, litra a), i forordning nr. 2220/85 omhandlede betydning. Indførsel af korn i AVS-modtagerlandene

udgør et primært krav i henhold til artikel 20, stk. 2, i denne forordning. Det er ubestridt, at dette krav er blevet opfyldt.

33. Artikel 22, stk. 2, i samme forordning giver ganske vist indtryk af, at det primære krav må anses for ikke at være opfyldt, såfremt det relevante bevismateriale ikke fremlægges inden for den frist, der er fastsat herfor. Imidlertid fastsætter artikel 8, stk. 2, andet afsnit, andet led, i forordning nr. 2372/95, i modsætning til artikel 17, stk. 5, i forordning nr. 2131/93, ikke nogen frist for fremlæggelse af beviset.

34. I det omfang hvor der heller ikke er fastsat nogen frist for opfyldelsen af det primære krav, er fristen for at fremlægge bevis for indførsel i modtagermedlemsstaten ifølge artikel 28, stk. 1, litra b), i forordning nr. 2220/85, 12 måneder fra det primære kravs opfyldelse, dvs. indførslerne i AVS-modtagerlandene. For at undgå, at denne frist bliver for lang, bestemmes det i denne artikels stk. 2, at fristen under ingen omstændigheder må overstige tre år fra det tidspunkt, sikkerheden blev stillet.

35. Sagsøgeren i hovedsagen konkluderer heraf, at artikel 8, stk. 2, andet afsnit, andet

led, i forordning nr. 2372/95 ikke fastsætter nogen frist for at fremlægge bevis for indførelsen, og at henvisningen til artikel 47 i forordning nr. 3665/87 udelukkende kan fortolkes således, at der på denne bestemmelse kan anvendes en analog fortolkning, som er tilpasset forordning nr. 2372/95.

36. Tolvmånedersfristen kan således først begynde at løbe, når det primære krav i henhold til denne forordning, dvs. indførelsen i AVS-landet, er opfyldt.

2) Kommissionens synspunkt

37. Kommissionen er af den opfattelse, at bestemmelserne om frister i artikel 47 i forordning nr. 3665/87 uden videre finder anvendelse i henhold til artikel 8, stk. 2, andet afsnit, andet led, i forordning nr. 2372/95, således at det bevis for indførelse af varen til det eller de pågældende AVS-lande, som er nødvendigt for frigivelsen af sikkerheden — bortset fra den situation, at fristen forlænges i medfør af artikel 47, stk. 4 og 5, i forordning nr. 3665/87, eller i tilfælde af force majeure — skal være ført inden for 12 måneder regnet fra datoen for antagelsen af udførselsangivelsen.

38. Kommissionen finder, at ordlyden af artikel 8, stk. 2, andet afsnit, andet led, i forordning nr. 2372/95 er klar og utvetydig. Intet i bestemmelsen tyder på, at henvisningen til artikel 47 i forordning nr. 3665/87 ikke også skulle omfatte fristbestemmelsen i denne artikels stk. 2. Såfremt denne fristbestemmelse ikke blev taget i betragtning, ville henvisningen ifølge Kommissionen være frataget enhver betydning.

39. Kommissionen anser det ikke for berettiget, som sagsøgeren i hovedsagen foreslår, at anvende fristbestemmelserne i artikel 28 i forordning nr. 2220/85, eftersom denne forordning ifølge artikel 1 kun anvendes i de tilfælde, hvor de sektorbestemte forordninger, der er vedtaget som led i de pågældende fælles markedsordninger, ikke indeholder andre bestemmelser. Kommissionen henviser ligeledes, i denne henseende, til den næstsidste betragtning til forordning nr. 2220/85. Ifølge Kommissionen ville en sådan fremgangsmåde endvidere være i strid med retssikkerhedsprincippet, hvorefter »fællesskabslovgivningen [skal] være klar og dens anvendelse forudseelig for alle, der berøres deraf«¹⁴.

40. Hvis det havde drejet sig om en redaktionel fejl, ville det have været let for Kommissionen at rette eller ændre bestem-

14 — Jf. navnlig dom af 16.6.1993, sag C-325/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3283, præmis 26.

melsen under hensyn hertil. Der er imidlertid ikke foretaget en sådan rettelse eller ændring, selv om Kommissionen i november 1995 ændrede en anden bestemmelse i forordning nr. 2372/95.

41. Kommissionen bemærker i øvrigt, at artikel 17 i forordning nr. 2131/93 også, hvad angår den frist der skal overholdes, for at sikkerheden kan frigives, henviser til artikel 47 i forordning nr. 3665/87. Og, fortsætter Kommissionen, artikel 8 i forordning nr. 2372/95 stemmer således overens med procedurerne for salg af korn fra interventionslagre. At ordlyden varierer en smule fra en bestemmelse til en anden ændrer intet herved. Såfremt lovgiver vedrørende spørgsmålet om frister havde haft til hensigt at fravige de generelle gennemførelsesbestemmelser, ville lovgiver klart have tilkendegivet dette.

3) Stillingtagen

42. Det kan naturligvis kun beklages, at Kommissionen benytter sig af henvisninger til andre forordninger, selv i tilfælde hvor den med lethed direkte havde kunnet formulere den regel, den vil indføre.

43. Forordning nr. 2372/95 ville således ikke have været unødigt lang, hvis Kommissionen i artikel 8, stk. 2, havde anført følgende:

»Dette bevis føres, undtagen i tilfælde af force majeure, senest 12 måneder efter antagelsen af udførselsangivelsen ved hjælp af et af de bevismidler, der er nævnt i artikel 18 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87. Når de ifølge artikel 18 krævede dokumenter ikke har kunnet fremlægges inden udløbet af denne frist, skønt eksportøren har gjort sig umage for at fremskaffe og fremsende dem inden for denne frist, kan han få forlænget frist til at fremlægge disse dokumenter«¹⁵.

44. Når det er sagt, er der desuagtet efter min opfattelse ingen tvivl om, at de omtvistede bestemmelser ikke er tvetydige. Det er nemlig ikke muligt at fortolke henvisningen til artikel 47 i forordning nr. 3665/87 således, at henvisningen omfatter samtlige bestemmelser i artikel 47, undtagen de i stk. 2 indeholdte, der fastsætter en tolv måneders frist, der begynder at løbe fra antagelsen af udførselsangivelsen, og bestemmelserne i artikel 4, der fastsætter muligheden for at få forlænget fristen.

45. Artikel 47 vedrører, som samtlige de øvrige bestemmelser i forordning

15 — Denne sidste sætning er taget fra artikel 47, stk. 4, i forordning nr. 3665/87.

nr. 3665/87, hvori den indgår, ordningen for eksportrestitutioner. Der er imidlertid ikke ydet sådanne restitutioner i forbindelse med licitationerne i den foreliggende sag. Under disse omstændigheder bemærker Kommissionen med rette, at henvisningen til denne artikel ikke ville have nogen mening, såfremt den ikke omfattede de to stykker, der vedrører frister.

46. Det skal tilføjes, at generaladvokat Léger i et forslag til afgørelse, som Kommissionen henviser til, og som vedrørte fortolkningen af forordninger om forvaltning og kontrol med fællesskabsstøtte, anfører følgende:

»Bestemmelserne i fællesskabsretten, som ikke indeholder nogen uklarhed, er i sig selv tilstrækkelige. De fortolkes af Domstolen ud fra såvel deres ordlyd som de mål, der forfølges i den retsakt, hvori de indgår. Hvorfor fortolke en retsakt, der er klar og præcis, på en måde, der giver den en mening, den åbenbart ikke kan have?«¹⁶.

47. I samme forslag til afgørelse finder generaladvokat Léger, at »en fortolkning, der bedst overholder retssikkerhedsprincippet, dvs. den fortolkning, som selve ordlyden«¹⁷ af den pågældende bestemmelse kræver, må foretrækkes.

48. Domstolen har selv afvist en argumentation, der er i strid med ordlyden af en bestemmelse i en forordning, der er utvetydig, og hvis formulering følgelig er tilstrækkelig klar¹⁸.

49. Hvad angår Glencores argumenter vedrørende forordning nr. 2220/85 og en påstået redaktionel fejl mener jeg, at Kommissionens svar herpå (gengivet ovenfor i punkt 38 og 39) er fuldt ud overbevisende.

50. Jeg konkluderer herefter, at de pågældende bestemmelser ikke er tvetydige, og at deres ordlyd ikke muliggør den af den forelæggende ret foreslåede fortolkning. Tværtimod, den tolv måneders frist, som den erhvervsdrivende har til at fremlægge bevis for indførslen, begynder ganske rigtigt at løbe fra antagelsen af udførselsangivelsen.

51. Eftersom denne konklusion allerede gør det muligt at give et endeligt svar på det af den forelæggende ret stillede spørgsmål, vil jeg kun subsidiært undersøge de øvrige argumenter, der er fremsat i den foreliggende sag.

16 — Forslag til afgørelse i Schilling og Nehring-sagen, dom af 16.5.2002, sag C-63/00, Sml. I, s. 4483, punkt 24.

17 — Samme forslag, punkt 32.

18 — Jf. navnlig dom af 16.12.1999, sag C-74/98, DAT-SCHAUB, Sml. I, s. 8759, præmis 31 og 44.

B — *Ratio legis for den mekanisme og de nærmere bestemmelser, der er fastsat for frister i forordning nr. 2372/95, henset til denne forordnings særegenhed og de foreliggende omstændigheder*

52. På dette punkt synes det hensigtsmæssigt at gentage bemærkningerne fra den forelæggende ret, som er mere detaljerede end Glencores, samtidig med at indholdet er identisk.

1) Den forelæggende rets synspunkt

53. Den forelæggende ret mener, ligesom Glencore, at der ikke i forordning nr. 2372/95 er fastsat nogen frist for opfyldelsen af det primære krav, nemlig indførslen af den bløde hvede i AVS-landene.

54. Dersom man, ifølge Verwaltungsgericht, lagde Bundesanstalts opfattelse til grund, ifølge hvilken forelæggelsen af dokumentation, der bekræfter indførslen i et AVS-land, skal ske inden 12 måneder efter den dag, hvor udførselsangivelsen er antaget, ville det medføre, at der via et sekundært krav indirekte blev indført en frist for opfyldelsen af det primære krav.

55. Dersom henvisningen i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 2372/95 til artikel 47 i forordning nr. 3665/87 ikke var en redaktionel fejl, ville forordning nr. 2372/95 forringe eksportørernes vilkår i forhold til de forpligtelser, der fremgår af forordning nr. 2131/93, og dette ville være i strid med forordningens *ånd og formål*¹⁹.

56. Den forelæggende ret erindrer om, at det fremgår af betragtningerne, at transaktionernes særlige karakter og de specielle regnskabsforhold, der gør sig gældende for den pågældende bløde hvede, nødvendiggør en større fleksibilitet i forbindelse med forskellige mekanismer og forpligtelser ved videresalg af interventionslagre. For at sikre en korrekt gennemførelse og kontrol af transaktionerne bør der fastsættes særlige bestemmelser; til det formål må der indføres en ordning med sikkerhedsstillelse, således at de fastsatte mål nås, uden at det medfører overdrevent store udgifter, hvorfor der bør dispenseres fra visse regler, bl.a. i forordning nr. 2131/93.

57. I modsætning til, hvad der gælder ifølge bestemmelserne i forordning nr. 2131/93, er importøren i henhold til forordning nr. 2372/95 forpligtet til efter salget ikke blot at afhente varerne og afsætte dem uden for Fællesskabet, men skal også indføre varerne i AVS-landene.

19 — Min fremhævelse.

58. Der stilles således strengere krav til den eksportør, der har fået tilslag i medfør af forordning nr. 2372/95, end til den, der er omfattet af forordning nr. 2131/93.

59. Mens eksportøren ifølge sidstnævnte forordning i øvrigt har 12 måneder til at bevise, at varen er bragt om bord på et søgående skib (hvilket er forholdsvis enkelt, idet det drejer sig om et bevis, som udstedes af myndighederne i en EF-medlemsstat), skal eksportøren ifølge forordning nr. 2372/95 bevise, at varen er bragt i fri omsætning i et AVS-land (hvilket er vanskeligere at bevise), og han har den samme tolv måneders frist hertil. Dette er ikke i overensstemmelse med, at der i forbindelse med forordning nr. 2372/95 skulle undgås overdrevent store udgifter for de erhvervsdrivende, og at der derfor burde dispenseres fra visse regler i forordning nr. 2131/93.

60. Den forelæggende ret bemærker, at eksportøren desuden i henhold til forordning nr. 2372/95 skal stille en betragteligt højere sikkerhed (nemlig 60 ECU/ton) end den, han skal stille i henhold til forordning nr. 2131/93.

61. Denne sikkerhedsstillelse garanterer på grund af sin størrelse ikke blot prisforskellen mellem verdensmarkedet og Fællesskabet, men den forfølger på grund af sin

størrelse et andet mål. Sagsøgtens argument, hvorefter bestemmelserne i forordning nr. 2131/93 altid finder anvendelse, kan ikke tages til følge, medmindre andet er bestemt i forordning nr. 2372/95.

62. Artikel 17, stk. 5, i forordning nr. 2131/93 kan ikke udgøre det retlige grundlag for sikkerheden i henhold til forordning nr. 2372/95, idet denne hverken er en tilbudssikkerhed eller en sikkerhed, der skal modsvare prisforskellen mellem Fællesskabet og verdensmarkedet.

2) Kommissionens synspunkt

63. Kommissionen har i sit indlæg først og fremmest, helt ex tute, påpeget, at en fortolkning, der er baseret på formålet med bestemmelsen, langt fra modsiger argumenterne til støtte for dens synspunkt, men snarere bekræfter dem.

64. Idet den henviser til anden og tredje betragtning til forordning nr. 2372/95, fremhæver Kommissionen, at den således åbnede løbende licitation først og fremmest skulle dække AVS-landenes behov for bageegnet blød hvede. For Kommissionen

udgjorde indførslen af hvede i disse lande således det primære krav, der var pålagt de erhvervsdrivende, og hvis opfyldelse blev sikret gennem indførselen af den i artikel 8, stk. 2, foreskrevne sikkerhedsstillelse. En fastsættelse af en længere frist end den sammenlignelige frist, der finder anvendelse i forbindelse med den almindelige ordning i artikel 17, stk. 5, i forordning nr. 2131/93, for så vidt angår fremlæggelsen af bevis for indførslen af varen i det pågældende AVS-land, hvilket bevis er nødvendigt for at frigive den anden del af sikkerhedsstillelsen, ville have svækket den betydning, som denne forpligtelse har for hele foranstaltningens succes. Dette ville imidlertid have været følgen, såfremt bestemmelserne vedrørende frister i artikel 28, stk. 1, litra b), i forordning nr. 2220/85, som foreslået af Glencore, havde været anvendt.

og fremmest henvises til generaladvokat Légers forslag til afgørelse, som allerede er nævnt ovenfor²⁰, hvori det anføres:

»En omhyggelig gennemgang af Domstolens praksis viser, at den fortolkning, der betegnes som »teleologisk«, ikke er et middel, som Domstolen anvender under alle omstændigheder.

[...]

65. Endelig påpeger Kommissionen, at den omstændighed, at kravet om sikkerhedsstillelse i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 2372/95 ifølge fjerde betragtning til forordningen havde til formål at hindre overdrevne udgifter for de erhvervsdrivende, ikke er i strid med denne vurdering: Denne konstatering vedrører blot størrelsen af den sikkerhed, der skal stilles, og ikke betingelserne for dens frigivelse, hvilket derimod behandles i femte betragtning.

Henvisningen til det af fællesskabsbestemmelsen forfulgte mål anvendes ofte for at bekræfte ordlyden af den pågældende bestemmelse. Hensigten hermed er at bekræfte betydningen af en bestemmelse, der, uden at være helt klar og entydig, sædvanligvis rejser en vis tvivl. Henvisningen til ordlyden af og formålet med fællesskabsreglerne har således en komplementær funktion i fortolkningsprocessen.

3) Stillingtagen

66. Hvad angår interessen i og betydningen af en teleologisk fortolkning skal der først

En formålsfortolkning spiller derimod en afgørende rolle, når den pågældende bestemmelse er vanskelig at fortolke alene ud fra dens ordlyd. Dette er tilfældet, når den omtvistede bestemmelse er tvetydig [...]

20 — Nævnt i fodnote 16.

I denne sag er bestemmelsen [...] klar og præcis. Derfor nødvendiggør den, fra et rent fortolkningssynspunkt, hverken bekræftelse eller præciseringer, der nødvendiggør en undersøgelse af det mål, der forfølges med den retsakt, hvori bestemmelsen indgår«²¹.

67. Henset til, at de omtvistede bestemmelser er entydige, synes det ikke nødvendigt at lede efter deres *ratio legis*. Dette spørgsmål undersøges herefter alene subsidiært.

68. Jeg erkender gerne, at Kommissionen ikke har forklaret, hvorledes forordning nr. 2372/95 har ført til en »større fleksibilitet i forbindelse med forskellige mekanismer og forpligtelser ved videresalg af interventionslagre« (fjerde betragtning). Den har heller ikke oplyst, hvilke »overdrevne udgifter« den indførte ordning om sikkerhedsstillelse har gjort det muligt at fritage de erhvervsdrivende for. Eksemplet med størrelsen af sikkerhedsstillelsen er naturligvis ikke overbevisende, eftersom denne er større end for almindelige udførsler.

69. Når det er sagt, må det fastslås, at hovedformålet med forordning nr. 2372/95 ikke er en større fleksibilitet i forbindelse med visse mekanismer eller at undgå visse

udgifter, men at sikre, at hveden når frem inden for en fornuftig tidsfrist, og dette af to grunde.

70. For det første var de pågældende leveringers formål at skaffe AVS-modtagerlandene de betydelige mængder hvede, som de havde brug for, og det må formodes, at de havde brug for hveden rimeligt hurtigt, selv om der ikke her er tale om fødevarerhjælp i en nødsituation.

71. For det andet fremgår det af anden betragtning til forordning nr. 2372/95, at »under hensyntagen til den nuværende markedssituation bør der [...] åbnes en specifik licitation for at sikre brugerne i disse lande tilførsler af bageegnet blød hvede på betingelser, der svarer til den konkurrenceprægede situation på verdensmarkedet«. De priser, til hvilke partierne blev tildelt, indgik således i en helt bestemt økonomisk sammenhæng, og leveringerne skulle følgelig ske i løbet af den periode, hvori denne sammenhæng bestod.

72. Jeg mener, at der her er tale om gyldige grunde, der lovligt kunne give Kommissionen grundlag for at undergive »forpligtelsen til at udføre til og indføre i [...] modtagerlande« (artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 2372/95) en streng frist og sikre overholdelsen af denne frist gennem en relativ høj sikkerhedsstillelse.

21 — Samme forslag, punkt 23-28.

73. Glencore har ikke under sagen fremlagt de kontrakter, selskabet havde indgået med modtagerlandene, og som ifølge artikel 4 i forordning nr. 2372/95 skulle have været indgivet til et nationalt interventionsorgan inden datoen for den første licitation. I disse kontrakter skulle leveringsdatoen anføres. Men disse kontrakter skulle, ligeledes ifølge artikel 4, »udelukkende omfatte *leverancer*²², der finder sted i perioden oktober 1995 til februar 1996«.

74. Sådanne regler anvendes ikke i forbindelse med »normale« udførsler, der foretages inden for rammerne af forordning nr. 2131/93, der udelukkende har til formål at sikre, at kornet fra interventionsorganers lagre rent faktisk udføres til tredjelande, uden at det præciseres til hvilke, og at det ikke afsættes på fællesmarkedet.

75. Det skal i øvrigt fremhæves, at forordning nr. 2131/93 ikke udgør hjemmelen for forordning nr. 2372/95. Forordning nr. 2131/93 nævnes ikke i denne forordnings hjemmelshenvisninger. De to forordninger befinder sig på samme niveau. De har begge deres retsgrundlag i artikel 5 i forordning nr. 1766/92 om den fælles markedsordning for korn.

76. I artikel 2 i forordning nr. 2372/95 præciseres således, helt logisk, at forord-

ning nr. 2131/93 finder anvendelse, medmindre andet er fastsat i forordning nr. 2372/95.

77. Skønt det ikke er nødvendigt, skal det endelig bemærkes, at ud fra et teknisk synspunkt har den foreliggende ordning en række lighedspunkter med ordningen for differentierede restitutioner, for så vidt som modtagerlandets identitet har betydning i begge tilfælde.

78. I DAT-SCHAUB-dommen²³ har Domstolen, efter at have identificeret de specifikke karaktertræk ved den pågældende ordning (differentieringen af restitutionsbeløbet, der skyldes hensynet til de særlige forhold på hvert enkelt af de importmarkeder, hvor Fællesskabet ønsker at spille en rolle), på grundlag heraf fastslået følgende:

»Når henses til dette formål med ordningen for differentierede restitutioner er det væsentligt, at de produkter, der støttes af udbetaling af en restitution, faktisk når frem til bestemmelsesstedets marked for at blive forhandlet dér [...]

23 — Nævnt i fodnote 18 (præmis 27-29); jf. ligeledes dom af 11.7.1984, sag 89/83, Dimex, Sml. s. 2815, præmis 8, og af 28.3.1996, sag C-299/94, Anglo Irish Beef Processors International m.fl., Sml. I, s. 1925, præmis 21 og 28, som DAT-SCHAUB-dommen henviser til.

22 — Min fremhævelse.

Det fremgår af bestemmelserne i forordning nr. 3665/87, at for så vidt angår differencierede restitutioner er udbetaling af restitutioner således betinget af, at produktet er indført til et tredjeland, og at formaliteterne for overgang til frit forbrug er afsluttet²⁴.

79. Jeg når således til det resultat, at en hensyntagen til formålet med de omtvistede bestemmelser på ingen måde fører til en anden fortolkning end den, der fremgår af deres ordlyd.

C — Proportionalitetsprincippet

80. For den forelæggende ret har sagsøgeren i hovedsagen gjort gældende, at det betydelige beløb, hvormed sikkerheden er fortabt, ligeledes er i strid med proportionalitetsprincippet.

81. I denne henseende skal det imidlertid fremhæves, at artikel 47, stk. 2, i forordning nr. 3665/87 udtrykkeligt giver den erhvervsdrivende ret til at fremlægge bevis for, at der foreligger force majeure²⁵, og at stk. 4 i samme bestemmelse gør det muligt

24 — Domstolen henviser på dette sted til dom af 29.9.1998, sag C-263/97, First City Trading m.fl., Sml. I, s. 5537, præmis 27.

25 — Sagsøgeren i hovedsagen kunne have påberåbt sig force majeure for den forelæggende ret. Denne stiller imidlertid ikke Domstolen spørgsmål herom.

at få fristerne forlænget. Som Kommissionen bemærkede under retsmødet, antyder anvendelsen af flertal [o.a.: i den franske sprogversion], at der kan tildeles fristforlængelser efter hinanden.

82. I øvrigt bemærker Kommissionen med rette i sit skriftlige indlæg, at artikel 22 i forordning nr. 2220/85 fastsætter et gradueret sanktionssystem for tilfælde, hvor opfyldelsen af de primære forpligtelser ikke finder sted inden for de fastsatte frister. Det bestemmes således i artikel 22, stk. 3, første afsnit, at sikkerheden kun fortabes endeligt med 15%, hvis beviset fremlægges inden atten måneder efter udløbet af den oprindelige frist. Det er først efter udløbet af denne »forlængede frist«, at sikkerheden fortabes fuldt ud i henhold til stk. 4. Med denne graduering tages der i artikel 22 hensyn til de principper, som Domstolen har udviklet i sin praksis²⁶ om sanktioners forholdsmæssighed i tilfælde af manglende overholdelse af tidsfrister.

83. Hvis den forelæggende ret havde anmodet Domstolen om at besvare, hvorvidt forordning nr. 2372/95 måtte anses for at være ugyldig, fordi den tilsidesatte proportionalitetsprincippet, skulle Domstolen efter min mening have besvaret dette spørgsmål benægtende.

26 — Jf. senest dom af 6.7.2000, sag C-356/97, Molkereigenenschaft Wiedergeltingen, Sml. I, s. 5461.

IV — Forslag til afgørelse

84. På baggrund af ovenstående foreslår jeg derfor Domstolen at besvare det af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main stillede spørgsmål således:

»Artikel 8, stk. 2, andet afsnit, andet led, i Kommissionens forordning (EF) nr. 2372/95 af 10. oktober 1995 om åbning af løbende licitationer vedrørende salg af bageegnet blød hvede fra det franske og det tyske interventionsorgan med henblik på udførsel til en række AVS-lande i løbet af produktionsåret 1995/1996 skal fortolkes således, at beviset for varens indførsel i de pågældende AVS-lande, som er nødvendig for at frigive sikkerhedsstillelsen på 40 ECU/ton, i henhold til artikel 47, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter skal fremlægges senest 12 måneder efter antagelsen af udførselsangivelsen, medmindre eksportøren har fået forlænget frist til at fremskaffe den krævede dokumentation, eller der er tale om force majeure i henhold til artikel 47, stk. 4 og 5, i sidstnævnte forordning.«