FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
fremsat den 26. februar 1987 *

Høje Domstol.

1. I den foreliggende sag er der nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 85/458/EØF af 28. august 1985 om afslutning af de af Irland forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1981, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, i det omfang Kommissionen herved afviste at lade Fonden finansiere et beløb på 2 281 956,15 IRL til dækning af eksportrestitutioner i forbindelse med udførsler af smør og butteroil til lande, der ikke er medlemmer af Fællesskabet.

I — Gældende fællesskabsretlige bestemmelser

2. Som bekendt er formålet med udbetalingen af eksportrestitutioner, at der for produkter, som er omfattet af den fælles landbrugspolitik, og som udføres til tredjelande, ydes dækning for forskellen mellem prisen for det pågældende produkt på det fælles marked og verdensmarkedsprisen, således at de sikres afsætning.

3. I en række tilfælde er der hjemlet mulighed for at differentiere restitutionerne, alt efter produktets bestemmelsessted, således at der tages højde for afstanden mellem det fælles marked og bestemmelseslandet eller særlige forhold i det pågældende land.

4. Der er indført fælles administrative procedurer for samtlige landbrugssektorer med henblik på, at eksportrestitutionerne udbetales på ensartet måde inden for hele Fællesskabet.

5. På det tidspunkt, hvor Irland tiltrådte De Europæiske Fællesskaber, fremgik de fælles gennemførelsesbestemmelser til ordningen om eksportrestitutioner af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1041/67 af 21. december 1967 [1], hvis artikel 3 bestemmer, at betalingen af restitutionen er betinget af, at der føres bevis for, at produktet har forladt Fællesskabets geografiske område.

6. Hvis et produkt, for hvilket udførselsformaliteterne var blevet opfyldt, skulle passere igennem andre fællesskabsterritorier end den medlemsstat, på hvis område toldbehandlingen havde fundet sted, skulle der i henhold til forordningens artikel 5 føres bevis herfor ved hjælp af et kontroldokument; de nærmere regler herfor fastsattes efterfølgende i forordning (EØF) nr. 2315/69.

7. Når udførslen havde fundet sted, påtegnedes det nævnte kontroldokument (»T5-angivelse«) af toldmyndighederne i bestemmelseslandet. Det var bevis for, at varen havde forladt Fællesskabets geografiske område og sikrede indehaveren ret til betaling af eksportrestitutionen. Med henblik herpå skulle en kopi af dokumentet senest 8 dage efter sendes til den kompetente myndighed i den oprindelige udførselsmedlemsstat.

8. Ifølge det oplyste skete det ofte, at dokumenterne ikke blev afsendt eller gik tabt undervejs, hvilket for de berørte erhvervsdri-

* Oversat fra portugisisk.

1 — EFT 1967, s. 298. Forordning (EØF) nr. 1041/67 er senere aflost af Kommissionens forordning (EØF) nr. 192/75 af 17. januar 1975 med senere ændringer, siden af forordning (EØF) nr. 2730/79 af 29. november 1979.

vende medførte, at de mistede betydelige beløb i eksportrestitutioner.

9. Dette var særligt belastende for de lande, som ikke har bekvemme forbindelser med den øvrige verden med hensyn til transport af eksportvarer, idet disse undervejs til deres endelige bestemmelsessted ad søvejen skal passere andre EF-havne.

10. Irland, som til sine udførsler i vidt omfang benytter andre EF-havne, navnlig Rotterdam havn, var i en sådan situation.

11. Spørgsmålet blev drøftet under det 33. møde i Udvalget for Fællesskabsforsendelse, som fandt sted i Bruxelles i tiden 17.-19. juli 1973, og som førte til, at der blev indgået en »gentlemen's agreement«, som trådte i kraft mellem parterne og med Kommissionens fulde accept.

12. Heri (og jeg vil i det følgende omtale den som »Aftalen«) var det aftalt, at med henblik på udbetaling af eksportrestitutioner skulle varerne anses for at have forladt Fællesskabets geografiske område i den første afskibningshavn, når de var lastet på et fartøj med destination mod en anden EF-havn for dér at blive omladet på et andet skib og fragtet til det endelige bestemmelsessted.

13. Det krævedes således ikke længere, at varen var ledsaget af T5-angivelsen frem til den sidste havn, inden den forlod Fællesskabet, idet en påtegning ved myndighederne i afgangsmedlemsstaten ansås for tilstrækkeligt bevis for, at varerne havde forladt Fællesskabets geografiske område.

14. Oprindelig var der i forordning nr. 1041/67 ikke fastsat nogen frist med hensyn til afslutningen af udførslen til tredjelande, medmindre der var tale om forudbetaling; der var i forordningen principielt kun fastsat frister for, hvornår der over for interventionsorganet skulle fremlægges bevis for, at udførslen havde fundet sted, og, om fornødent, for, at varen var indført til et land, der ikke var medlem af Fællesskabet.

15. Først i 1974 fastsattes der i Kommissionens forordning nr. 2110/74 en frist på 45 dage for varernes udførsel fra Fællesskabet. Efter den nævnte forordning begynder fristen at løbe fra den dato, hvor varerne anbringes under toldkontrol med henblik på senere udførsel.

16. Fristen forhøjedes senere til 60 dage ved Kommissionens forordning nr. 2730/79 af 29. november 1979 [2], som erstattede forordning nr. 1041/67 og således var i kraft på det tidspunkt, hvor de omtvistede transaktioner fandt sted. I henhold til forordningens artikel 9 er udbetaling af restitutionen betinget af, at der føres bevis for, at det produkt, for hvilket udførselstoldformaliteterne er blevet afsluttet, »senest 60 dage efter afslutningen af disse formaliteter« har forladt Fællesskabets geografiske område.

II — De faktiske omstændigheder, der er baggrunden for nærværende sag

17. I 1980 indførtes der for smør og butteroil differentierede restitutioner, alt efter bestemmelsesstedet.

18. Udbetalingen af restitutionerne var betinget af, at den berørte erhvervsdrivende fremlagde bevis for, at varerne var indført til bestemmelseslandet, og ligeledes fremlagde en kopi af transportdokumentet.

19. I 1981 gennemførte en irsk erhvervsdrivende en række udførsler af smør og butteroil til tredjelande.

2 — EFT L 317 af 12.12.1979, s. 1.

20. De udførte varer forlod irsk område mindre end 60 dage efter afslutningen af udførselstoldformaliteterne, men som følge af, at varerne blev omladet i andre EF-havne, forlod varerne først Fællesskabets geografiske område efter udløbet af den nævnte 60 dages-frist.

21. Købekontrakterne vedrørende de pågældende varer var allerede indgået på det tidspunkt, hvor udførslerne fandt sted, og forsinkelserne skyldtes ifølge det af Irland anførte i de fleste tilfælde problemer og vanskeligheder i bestemmelseslandene.

22. Beviserne for, at indførslen havde fundet sted, blev fremlagt inden for de fastsatte frister, og det irske landbrugsministerium udbetalte derfor de hertil svarende eksportrestitutioner.

23. Ved afslutningen af regnskaberne over de udgifter for regnskabsåret 1981, der var finansieret gennem EUGFL, Garantisektionen, fastslog Kommissionen imidlertid, at de pågældende udbetalinger ikke kunne finansieres af Fællesskabet.

24. Som begrundelse herfor henviste Kommissionen til artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 [3], som bestemmer, at »restitutioner ved udførsel til tredjelande, som *efter Fællesskabets regler* ydes inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget, finansieres...« (min understregning).

25. Da den i artikel 9 i forordning nr. 2730/79 fastsatte 60 dages-frist ikke var overholdt i forbindelse med de nævnte eksportrestitutioner, var de således efter Kommissionens opfattelse ikke ydet »efter Fællesskabets regler«.

III — De i sagen fremførte anbringender

26. *A* — Som sit principale anbringende har Irland gjort gældende, at Kommissionens fortolkning af forordningerne nr. 729/70 og 2730/79 er fejlagtig, idet Kommissionen ikke har taget hensyn til Aftalens ordlyd.

27. Den sagsøgende medlemsstat har subsidiært anført, at selv om den måtte have begået en fejl, hvilket den bestrider, må fejlen tillægges Kommissionen, som har accepteret og godkendt anvendelsen af Aftalen; ifølge Irland har Kommissionen desuden tilsidesat princippet om den berettigede forventning, retssikkerhedsprincippet, princippet om forbud mod at give bestemmelser tilbagevirkende gyldighed samt proportionalitetsprincippet, ligesom Kommissionens afvisning af at lade de omtvistede udbetalinger finansiere er udtryk for urimelig formalisme.

28. *B* — For så vidt angår forordning nr. 729/70, har Irland anført, at dens artikel 2, stk. 1, skal fortolkes i lyset af den syvende betragtning, hvorefter der skal træffes foranstaltninger »for at forhindre og forfølge alle uregelmæssigheder og for at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt uretmæssigt på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser«.

29. Ifølge Irland kunne Kommissionen kun afvise at lade de omtvistede udbetalinger finansiere, hvis det kunne godtgøres, at den manglende overholdelse af den fastsatte frist havde ført til tab for Fællesskabet. Dette er der imidlertid ikke tale om i den foreliggende sag.

30. Efter min opfattelse er dette argument ikke holdbart. Reelt er problemet, om de pågældende udgifter er afholdt i henhold til reglerne i artikel 2 i forordning nr. 729/70, det vil sige, om de er ydet efter »Fællesskabets regler... inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget«. Dette betyder, at det må undersøges, om de fællesskabsretlige bestemmelser om eksportrestitutioner, navnlig artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 2730/79, har været overholdt i den foreliggende sag.

3 — EFT 1970 I, s. 196.

31. Hvis de nævnte regler ikke er overholdt, ville der være tale om en uregelmæssighed som nævnt i den syvende betragtning til forordning nr. 729/70, hvilket ville gøre Kommissionens afvisning af at lade EUGFL afholde udgifterne i forbindelse med eksportrestitutionerne berettiget.

32. C — Da spørgsmålet således er, om udførslerne er gennemført i overensstemmelse med de fællesskabsretlige bestemmelser, må der foretages en korrekt fortolkning af artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 2730/79.

33. a) Det grundlæggende spørgsmål, der skal belyses i den forbindelse, er således beregningen af den frist, der skal overholdes mellem afslutningen af udførselstoldformaliteterne for landbrugsprodukter til et tredjeland og de pågældende produkters afgang fra Fællesskabets geografiske område, idet en erhvervsdrivende i givet fald kan miste retten til at få eksportrestitutionerne betalt af Fællesskabet.

34. I den forbindelse er det nødvendigt at tage stilling til gyldigheden af Aftalen, set i lyset af forordning nr. 2730/79. Med hensyn til spørgsmålet om betaling af restitutionen hedder det som bekendt i Aftalen, at varerne »antages at have forladt Fællesskabets geografiske område, i den i forordning nr. 1041/67 forudsatte betydning i den første afskibningshavn«.

35. Som bekendt erstattede forordning nr. 2730/79 forordning nr. 1041/67, som Aftalen henviste til. Det må imidlertid fremhæves, at artikel 9 i forordning nr. 2730/79 har samme ordlyd som artikel 3 i forordning nr. 1041/67 med den ene undtagelse, at der i førstnævnte forordning er fastsat en frist for, hvornår varerne senest skal have forladt Fællesskabets geografiske område.

36. Ifølge Irland er der ikke ved forordning nr. 2730/79 på nogen måde sket ændringer af Aftalen, som efter Irlands opfattelse er i fuld overensstemmelse med ovennævnte forordning.

37. Tilsvarende har Kommissionen »hverken bestridt, at Aftalen består, eller at den er gyldig«, idet Kommissionen tværtimod anser den for »nyttig«, og at den »således også fremover bør anvendes, hvilket vil være i de perifere medlemsstaters og deres eksportørers interesse«. Men mens Irland har anført, at Aftalen ikke er uforenelig med en anvendelse af 60 dages-fristen i artikel 9 i forordning nr. 2730/79, idet fristen beregnes på grundlag af perioden mellem afslutningen af toldformaliteterne i udførselsmedlemsstaten og afgangen fra den første afskibningshavn, løber fristen efter Kommissionens opfattelse, indtil varerne endeligt har forladt Fællesskabets område.

38. b) For mig at se er Aftalen forenelig med forordning nr. 2730/79 i samme omfang som den var det med forordning nr. 1041/67.

39. På grund af de særlige problemer for de perifere medlemsstater, som ofte må eksportere deres varer via en anden EF-havn, hvor de omlades, er udtrykket »forlader Fællesskabets geografiske område«, der er anvendt i forordning nr. 1041/67 (artiklerne 3 og 5) ved Aftalen fortolket på den måde, at dette antages at »ske i den første afskibningshavn«.

40. Som Kommissionen har indrømmet, kan den samme fortolkning anvendes i forbindelse med den samme formulering som er anvendt i forordning nr. 2730/79.

41. Under alle omstændigheder fastslås det udtrykkeligt i Aftalen, at det er den fortolkning, der er vedtaget »med henblik på spørgsmålet om ydelse af restitutionen«.

42. Som allerede nævnt er der i forordning nr. 2730/79 blot fastsat en frist mellem af-

slutningen af toldformaliteterne og afgangen fra »Fællesskabets geografiske område«.

43. Men for mig at se har den omstændighed, at der er fastsat en sådan frist, ikke på nogen måde ændret bestemmelserne i Aftalen, bl. a. fordi det i Aftalen hedder, at såfremt udførslen finder sted via en anden EF-havn, antages varerne at have forladt Fællesskabets geografiske område i den første afskibningshavn.

44. Dette er den reelle betydning af Aftalen, og den omstændighed, at såvel Kommissionen og medlemsstaterne anerkender, at Aftalen består, at den er gyldig, og at den er hensigtsmæssig såvel med hensyn til fortiden som til fremtiden, må indebære, at man anerkender samtlige Aftalens bestemmelser.

45. Efter min opfattelse er dette det rigtige udgangspunkt for løsningen af tvisten.

46. c) Når dette er sagt, skal Aftalen imidlertid også fortolkes under hensyntagen til den nye artikel 9 i forordning nr. 2730/79, der som en nyordning indførte 60 dagesfristen.

47. Jeg vil således først behandle formålet med Aftalen, således som parterne efter det i sagen anførte synes at have opfattet det, og mener, at det fortsat bør være.

48. Generelt var formålet med Aftalen at undgå, at de lande, som på grund af deres geografiske beliggenhed normalt har brug for at benytte andre EF-havne undervejs til eksportmarkederne, med hensyn til spørgsmålet om ydelse af eksportrestitutioner må tåle væsentlige ulemper og således bringes i en meget ugunstig situation i forhold til de lande, som på eget område har gode, direkte forbindelser med omverdenen.

49. Efter Kommissionens opfattelse er Irlands fortolkning af bestemmelserne i Aftalen imidlertid for vid, idet situationen for de perifert beliggende medlemsstater vendes om i den forstand, at de opnår en uberettiget fordel og ikke blot opnår rimelige betingelser.

50. En sådan fortolkning svarer ifølge Kommissionen således til, at eksportører i et land som Irland kan omgå den 60-dages frist, der er fastsat i en EF-forordning; der bliver derved tale om forskelsbehandling af eksportører, som eksporterer direkte til tredjelande (og som ikke har nogen mulighed for at unddrage sig 60 dages-reglen), i forhold til eksportører, som har behov for at omlade deres varer (og som ville kunne unddrage sig anvendelsen af 60 dages-reglen ved at lade varerne oplagre i en anden EF-havn).

51. Endvidere ville en eksportør på den måde kunne opnå forudfastsættelse af en eksportrestitution, navnlig når satsen er høj, idet han kan eksportere varerne fra sin egen medlemsstat til en anden EF-havn, og, under påskud af at måtte oplagre dem, indtil de kunne omlades, lade dem blive i denne anden EF-havn, indtil han måtte have fundet en køber.

52. Hertil skal jeg bemærke følgende:

53. — 60 dages-fristen omfatter alle eksportører og må overholdes i og med, at den én gang er fastsat; spørgsmålet er, hvorledes den skal beregnes i de forskellige mulige situationer, når hensyn tages til den fortolkning, der ved Aftalen blev fastlagt på det pågældende område;

54. — intet er til hinder for, at eksportører i lande, som har direkte forbindelser til eksportmarkederne, kan vælge en transport-

form med omladning undervejs, hvis dette er mere fordelagtigt;

55. — dette kunne bl. a. være fristende i tilfælde af, at en forudfastsættelse af restitutionen er gunstigere for dem end den fordel, der kan ligge i at have direkte forbindelser med omverdenen;

56. — en transport med omladning undervejs kan gennemføres både via havne i og uden for Fællesskabet; i førstnævnte tilfælde er det ikke udelukket, navnlig hvis særlige forhold gør sig gældende, at de berørte erhvervsdrivende kan være fristet til at påberåbe sig Aftalen, idet der ikke heri sondres mellem landene, deres geografiske beliggenhed; i sidstnævnte tilfælde vil de erhvervsdrivende kunne unddrage sig 60 dages-fristen.

57. Takket være Aftalen lykkedes det i praksis at undgå problemer som følge af kravet om, at »T5«-angivelser skulle ledsage forsendelsen og sendes til bestemmelsesstedet.

58. Det er imidlertid tvivlsomt, at man som anført af Kommissionen ville kunne undgå de samme problemer ved at kræve et andet kontroldokument, hvilket f. eks. kunne være det kombinerede transportdokument, som anbefales af Det Internationale Handelskammer.

59. Som sagen foreligger, er der for mig at se kun én eneste mulighed for at bringe den i artikel 9 i forordning nr. 2730/79 fastsatte 60 dages-frist i overensstemmelse med Aftalen, hvis gyldighed alle parter på ny har bekræftet.

60. Den løsning ville være, at 60 dages-fristen i artikel 9 i forordning nr. 2730/79 beregnes fra afslutningen af udførselstoldformaliteterne til varerne har forladt Fællesskabets geografiske område, hvilket i henhold til Aftalen »sker i den første afskibningshavn«.

61. Fra det tidspunkt har varerne ikke længere status som EF-varer, hvilket parterne er enige om, idet der for varerne vil skulle betales udligningsimportafgifter (landbrugsafgifter), såfremt de genindføres til Fællesskabets område.

62. Varerne bibeholder denne status, mens de omlades i en anden EF-havn, selv om der eventuelt må foretages en midlertidig oplagring.

63. Hvis man ikke anlægger en sådan fortolkning, vil det vanskeligt kunne antages, at udførsler foretaget via EF-havne ikke udsattes for forskelsbehandling i forhold til de udførsler, hvor der anvendes ikke-EF-havne ved omladningen. Jeg kan vanskeligt få øje på noget hensyn, der i tilstrækkelig grad kan tale for en sådan forskelsbehandling, som vil kunne medføre, at sidstnævnte havne foretrækkes frem for førstnævnte havne.

64. Den fortolkning, jeg her gør mig til talsmand for, synes i øvrigt at være accepteret, på én undtagelse nær, af alle medlemsstaternes repræsentanter i den ekspertgruppe, der er nedsat vedrørende handelsordningerne og i forvaltningskomitéen.

65. d) Som hævdet af Kommissionen finder Aftalen kun anvendelse i de tilfælde, hvor varerne »faktisk omlades«; efter Kommissionens opfattelse udelukker det, at varerne kan oplagres midlertidigt.

66. Efter min opfattelse har Kommissionen ret i, at en *omladning* er en betingelse for, at Aftalen kan anvendes.

67. Dette er i øvrigt netop, hvad der efter Aftalens egen ordlyd sigtes til.

68. Således var situationen i øvrigt allerede i den periode, hvor forordning nr. 1041/67 var i kraft. Dette betyder, at endog inden der blev fastsat en frist for, hvornår varerne skulle forlade Fællesskabets geografiske område, skulle Aftalen kun finde anvendelse, såfremt de produkter, der var lastet med en anden EF-havn som destination, skulle omlades dér og derfra fragtes til deres endelige bestememlsessted.

69. Man kunne således anvende det ovenfor nævnte kombinerede transportdokument til at kontrollere, at en sådan transport havde fundet sted.

70. Det ville imidlertid ikke tjene noget formål at hævde, at Aftalen ikke skulle finde anvendelse, såfremt en vare ikke omlades direkte fra et skib til et andet (hvilket utvivlsomt hører til undtagelserne), men losses og derefter oplagres, enten indtil den nye transport er bragt i stand eller af ofte indlysende tekniske årsager.

71. En sådan fremgangsmåde — som intet taler for — ville bevirke, at Aftalen blev helt uden mening.

72. Med henblik på sondringen mellem en »egentlig omladning« og en »midlertidig oplagring«, der ikke måtte være en omladning, måtte der fastsættes et sikkert kriterium, som jeg ikke kan udlede af noget dokument, heller ikke af dem, der er fremlagt i sagen.

73. Kommissionen har oplyst, at den har indført et kriterium baseret på, hvilke hensyn, der har bevirket, at den midlertidige oplagring måtte forlænges.

74. Dette har den imidlertid ikke gjort for at sondre mellem en »omladning« og en »oplagring«, men for at fastlægge de tilfælde, hvor den har anerkendt, at en midlertidig oplagring kunne overskride den i artikel 9 i forordning nr. 2730/79 anførte 60 dages-frist.

75. Kommissionen har tilføjet, at den faktisk har indtaget en meget velvillig holdning i forbindelse med afslutningen af EUGFL-regnskaberne, såfremt forsinkelsen i forbindelse med den endelige afskibning blot har »transportmæssige årsager«.

76. Jeg kan ikke se nogen rimelig begrundelse for en sådan fremgangsmåde.

77. Såfremt 60 dages-fristen ligeledes var gældende med hensyn til omladning i den sidste EF-havn, som hævdet af Kommissionen, ville en overskridelse af fristen være en tilsidesættelse af forordningens artikel 9, når den ikke er en følge af *force majeure*, som kan berettige til en forlængelse efter den fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 9, stk. 1, andet punktum.

78. Således er situationen i hvert fald med hensyn til fristen i forbindelse med direkte udførsel fra oprindelseslandet, og det samme må være tilfældet, som Irland hævder, og som efter min opfattelse er den mest korrekte fortolkning, såfremt 60 dages-fristen overskrides, idet den i tilfælde af en omladning skal beregnes fra afslutningen af toldformaliteterne og til varerne forlader den første udførselshavn.

79. Under alle omstændigheder er Kommissionens praksis, hvorefter den sondrer (hvor forordningen ikke gør det) mellem årsager, der er forbundet med transporten, og andre årsager som en eventuel begrundelse for at acceptere en forsinkelse med hensyn til afskibningen, og at tage stilling i hvert enkelt tilfælde, efter min opfattelse klart i strid med retssikkerhedsprincippet, hvilket i øvrigt selve sagen er et bevis på.

80. Efter min opfattelse er Aftalen kun uanvendelig, såfremt det er klart, at den midler-

tidige oplagring ikke er en transaktion, der skyldes omladningen, idet en forlængelse af den kun kan forklares med, at den erhvervsdrivende spekulerer i restitutionssatserne og må afvente, at der viser sig en køber, eller at markedsvilkårene udvikler sig så gunstigt, at der kan eksporteres. Under den mundtlige forhandling indrømmede Kommissionen i øvrigt, at formålet med 60 dages-fristen er at undgå sådanne spekulationer.

81. Generelt må man sige, at Aftalen med dens henvisning til begrebet omladning ikke kan forenes med en midlertidig oplagring, der udelukkende er et resultat af en forsinkelse med hensyn til den endelige lastning, som i det hele kan tillægges eksportøren.

82. Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag; købekontrakterne var allerede afsluttet forskriftsmæssigt på det tidspunkt, hvor varerne blev udført, og forsinkelsen skyldes udefra kommende omstændigheder omkring det endelige bestemmelsesland (valutaproblemer, indførelse af nye kontrolordninger for indførsler osv.).

83. Da der ikke er tale om forsinkelser *i forbindelse med omladningen*, som kan tillægges eksportøren, er der efter min opfattelse ingen objektive forhold, der taler for, at der sondres mellem forsinkelser, der umiddelbart skyldes »transporten« og forsinkelser, der skyldes andre tvingende omstændigheder, som vanskeliggør transporten.

84. En sådan fortolkning støttes i øvrigt indirekte af ordlyden af artikel 20, stk. 4, i forordning nr. 2730/79, hvori der henvises til (ganske vist i en anden forbindelse) »omstændigheder, som eksportøren ikke selv er herre over«.

85. Hertil kommer, at de formelle betingelser, der er fastsat i artiklerne 20 og 31 i forordning nr. 2730/79 med hensyn til udbetaling af eksportrestitutionerne, er behørigt opfyldt af den irske erhvervsdrivende; ligeledes er der ydet forskud på restitutionerne i overensstemmelse med samme forordnings artikel 25.

86. e) Men kan den omstændighed, at 60 dages-fristen (og før den 45 dages-fristen) er indført ved artikel 9 i forordning nr. 2730/79 ikke fortolkes således, at man derved netop har ønsket at fastsætte et tidsmæssigt kriterium, hvorefter der vil kunne sondres mellem omladninger og enhver anden transaktion?

87. Det mener jeg ikke. For det første bliver dette ikke resultatet, hvis man sammenholder forordningen med Aftalen; for det andet afhænger 60 dages-fristens funktion ikke af, om varerne overhovedet omlades, idet den også omfatter de tilfælde, hvor udførslen foretages direkte til et tredjeland.

88. f) Afslutningsvis skal jeg nævne, at Kommissionens fortolkning efter min opfattelse vil have en af følgende konsekvenser:

89. — enten at det tidspunkt, hvor varerne forlader den første afskibningshavn, bliver fuldstændig uden betydning med hensyn til 60 dages-fristen,

90. — eller at der indføres en dobbelt 60 dages-frist, dels med hensyn til, hvornår varerne forlader den første afskibningshavn, dels med hensyn til, hvornår de forlader omladningshavnen.

91. Førstnævnte tilfælde ville svare til, at man så bort fra Aftalens ordlyd, som definerer den første afkibningshavn som det sted, hvor varerne »forlader Fællesskabets geografiske område«, og man ville herved tilsidesætte Aftalen, sammenholdt med forordningens artikel 9.

92. I det andet tilfælde ville man både kunne overholde Aftalen og tiltræde Kommissionens fortolkning af artikel 9 i forordning nr. 2730/79.

93. Alt taget i betragtning ville en sådan løsning måske være den mest rimelige, hvis ikke forholdet var det, at den omstændighed, at eksportørerne i de perifert beliggende medlemsstater (som f. eks. Irland) er underkastet den samme frist med hensyn til, hvornår varer skal have forladt Fællesskabet definitivt, som den frist, der finder anvendelse for dem, som eksporterer direkte, ikke effektivt ville opveje de ulemper, de må tåle; en frist på 60 dage har ikke samme betydning for en irsk eksportør som for en belgisk eller nederlandsk eksportør, idet disse har havnene i Antwerpen eller i Rotterdam til deres rådighed. For mig at se er det netop, hvad Kommissionen reelt har indrømmet, når den i sine svar på Domstolens spørgsmål har forklaret, at »hvis [den] havde forlangt, at 60 dages-fristen blev overholdt strengt, uden hensyntagen til forsinkelser, der faktisk skyldtes transporten, ville den have udsat de eksportører for forskelsbehandling, som i praksis er tvunget til at lade deres varer omlade«.

94. Men selv om en manglende overholdelse af frister, der er fastsat i en forordning, synes at være en vilkårlig løsning, ville Domstolen ikke kunne fastsætte en sådan fortolkning og derved sætte sig i stedet for fællesskabslovgiver eller Udvalget for Fællesskabsforsendelse, som ikke har valgt løsningen med en dobbelt frist.

95. g) På baggrund af, at den første afskibningshavn i relation til spørgsmålet om udbetaling af eksportrestitutioner antages at være den havn, hvor varerne »forlader Fællesskabets geografiske område«, såfremt varerne skal *omlades* i en anden EF-havn og derfra transporteres til deres endelige bestemmelsessted, mener jeg, at jeg, alt taget i betragtning, har fundet den fortolkning, som sikrer den bedste overholdelse af artikel 9 i forordning nr. 2730/79, sammenholdt med Aftalen. 60 dages-fristen vil således løbe fra afslutningen af toldformaliteterne i oprindelseslandet og indtil varerne har forladt den pågældende havn.

96. *D* — a) Ud fra det ovenfor anførte vil en behandling af det argument, hvorefter Kommissionen ved sin adfærd skulle have medvirket til, at de irske myndigheder eventuelt har begået en fejl ved at udbetale eksportrestitutionerne, ikke længere have nogen mening.

97. b) Med den løsning, jeg går ind for, vil det også være ufornødent at behandle sagsøgerens tredje og fjerde anbringende.

98. c) For så vidt angår det femte anbringende, er det næppe relevant, idet Kommissionen hævder, at den altid og uden den mindste ændring har anlagt den samme fortolkning af Aftalen. Men i den omtvistede beslutning er det første gang, den har haft lejlighed til at bekendtgøre sin fortolkning inden for anvendelsesområdet for forordning nr. 2730/79.

99. d) Tilsvarende er det sjette anbringende, Irland har fremført, og som vedrører proportionalitetsprincippet, efter min opfattelse heller ikke relevant.

100. Irland har anført, at manglende overholdelse af 60 dages-fristen ikke bør medføre, at de pågældende restitutioner ikke udbetales, idet bestemmelsen om den nævnte frist er en rent administrativ eller proceduremæssig bestemmelse, og at den manglende overholdelse af fristen ikke har påført Fællesskabet noget økonomisk tab.

101. Som Kommissionen med rette har anført, forudsætter anvendelsen af proportionalitetsprincippet på forvaltningsakter — som f. eks. en beslutning om afslutning af regnskaber — at den administrative myndighed har et skøn, hvorefter den kan træffe de

foranstaltninger, den finder fornødne med henblik på at nå et givet mål. Såfremt myndighedernes kompetence er bundet, vil det ikke have nogen mening at tale om proportionalitet i forbindelse med retsakter, der er udstedt under udøvelsen af en sådan kompetence. Beslutningen om afslutning af EUGFL-regnskaber er truffet i medfør af artikel 2 i forordning nr. 727/70 og således en beslutning, der træffes som led i udøvelsen af en bunden kompetence, idet restitutionerne ydes »efter Fællesskabets regler«.

102. Alt fører således frem til det spørgsmål, jeg allerede har behandlet, nemlig om betalingerne er foretaget i overensstemmelse med de fællesskabsretlige regler.

103. På det punkt har Irland ikke fremført nogen ulovlighedsindsigelse.

104. e) Endelig har Irland gjort gældende, at der er tale om urimelig formalisme.

105. Et sådant argument måtte utvivlsomt tillægges nogen vægt, hvis det måtte fastslås, at Kommissionens fortolkning ville være afgørende for, om der blev udbetalt restitutioner, alt efter om de udførte varer var blevet omladet i en ikke-EF-havn eller i en EF-havn, eller blot på grundlag af forskelle med hensyn til den tilbagelagte rute.

106. Men som ovenfor nævnt er det afgørende problem med hensyn til spørgsmålet om eksportrestitutioner, om de fællesskabsretlige regler er overholdt. Det er imidlertid ikke korrekt at opfatte et krav om overholdelse af sådanne regler som urimelig formalisme. Således har Domstolen allerede fastslået, at »i de tilfælde, hvor fællesskabsreglerne kun tillader udbetaling af støtte på betingelse af, at visse bevis- eller kontrolforskrifter er blevet overholdt, er en støtte, der er udbetalt uden at denne betingelse er opfyldt, ikke i overensstemmelsse med fællesskabsretten, og den hermed forbundne udgift kan derfor principielt ikke pålægges EUGFL« [4].

107. *E* — Af alle de ovenfor anførte grunde er Kommissionens fortolkning af forordning nr. 2730/79, sammenholdt med Aftalen, ikke i overensstemmelse med »Fællesskabets regler«, og jeg skal derfor foreslå, at Kommissionens beslutning 85/458/EØF af 28. august 1985 annulleres i det omfang Kommissionen herved afviste at lade EUGFL afholde en udgift på 2 281 956,15 IRL til dækning af eksportrestitutioner for smør og butteroil, og at Kommissionen dømmes til at betale sagens omkostninger.

4 — Dom af 14. januar 1981 i sag 819/79, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 21, 34.