FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 5. DECEMBER 1978 [1]

Høje Ret.

1. Det forslag til afgørelse, som jeg fremsætter i dag, vedrører fire sager, anlagt henholdsvis af den nederlandske regering (sag 11/76), den franske regering (de forenede sager 15 og 16/76) og af regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland (sag 18/76). Sagsøgerne har nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutninger om afslutningen af regnskaberne for regnskabsårene 1971 og 1972 vedrørende Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), garantisektionen, hvorved Kommissionen har nægtet at anerkende, at der påhviler denne fond visse udgifter, som de tre medlemsstater har afholdt i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik.

Kommissionens holdning er i det væsentlige begrundet i den opfattelse, at de pågældende udgifter formelt er afholdt fejlagtigt eller fuldstændig uberettiget, når henses til fællesskabsbestemmelserne. De tre regeringers synspunkt støttes i flere tilfælde på en fortolkning af de relevante bestemmelser, som afviger fra Kommissionens, og tilsigter at retfærdiggøre de afholdte udgifter og dermed, at EUGFL pålægges de tilsvarende beløb. I andre tilfælde erkender sagsøgerne imidlertid, at de udgifter, som de kræver godtgjort, ikke har nogen objektiv hjemmel i fællesskabsreglerne, fordi de er blevet afholdt som følge af en fejlagtig fortolkning af disse bestemmelser eller med henblik på at undgå en påstået urimelig sagsbehandling. Ikke desto mindre hævder sagsøgerne, at de pågældende økonomiske byrder ligeledes må bæres af Fællesskabet, og de fremfører til støtte for denne opfattelse en række betragtninger vedrørende de kriterier, hvorefter Fællesskabet kan pålægges udgifter, som er afholdt for dets regning af de nationale organer inden for den fælles landbrugspolitik. På grund af disse betragtningers generelle natur anser jeg det for nødvendigt at undersøge dem, før jeg går over til en drøftelse af de forskellige udgifter, som Kommissionen har nægtet at anerkende.

2. De anfægtede beslutninger støttes på artikel 5, stk. 2, litra b) i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 og på artikel 8, litra a) i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1723/72 af 26. juli 1972. Den første forordning vedrører finansieringen af den fælles landbrugspolitik, medens den anden vedrører regnskabsafslutning for EUGFL, garantisektionen.

Ifølge den første bestemmelse »afslutter Kommissionen« efter høring af den i artikel 11 nævnte Fondskomité »inden udløbet af det følgende år kontorernes og organernes regnskaber på grundlag af det i stk. 1, litra b) nævnte materiale«. (Det drejer sig herved om de nationale kontorer og organer).

1 — Oversat fra italiensk.

Den anden ovennævnte bestemmelse præciserer, at beslutningen om regnskabsafslutningen omfatter »bestemmelse af de udgifter, som hver medlemsstat har afholdt i løbet af det pågældende år, og som skulle afholdes af EUGFL, garantisektionen«.

Det må bemærkes, at til og med 1970 blev udgifterne vedrørende den fælles landbrugspolitik først afholdt af medlemsstaterne og derefter godtgjort af Fællesskabet. Derimod er man fra januar 1971 i henhold til ovennævnte forordning nr. 729/70 gået over til systemet med Fællesskabets direkte finansiering af restitutioner til eksport til tredjelande og af interventioner til regulering af landbrugsmarkederne. Kommissionen stiller de nødvendige kreditter til rådighed for medlemsstaterne, for at de nationale kompetente organer kan foretage betalingerne vedrørende de to ovennævnte typer foranstaltninger. I løbet af året udbetaler Kommissionen forskud til de nationale organer. Derefter tilsender medlemsstaterne Kommissionen de årlige regnskaber vedrørende de økonomiske transaktioner af ovennævnte art, som deres kontorer og organer har udført, og vedlægger de nødvendige bilag.

Regnskabsafslutningen er altså mere end et simpelt regnestykke. For at kunne foretage en udligning mellem de forskud, som er ydet af Fællesskabet, og de betalinger, som medlemsstaterne har foretaget, er det nødvendigt, at sidstnævnte udgifter endeligt anerkendes som påhvilende EUGFL, garantisektionen. Der er ikke fastsat nogen særlig administrativ procedure til løsning af de problemer, der kan opstå i forbindelse med, at de af de nationale organer foretagne betalinger pålægges EUGFL. Følgelig sker efterprøvelsen af betingelserne for at pålægge EUGFL disse udgifter i forbindelse med regnskabsafslutningen.

Det er klart, at medlemsstaternes forvaltning af de pågældende betalinger for Fællesskabets regning kan give anledning til uregelmæssigheder. Disse tilfælde er omhandlet i artikel 8 i ovennævnte forordning nr. 729/70, hvorefter medlemsstaterne i henhold til stk. 1 bl. a. er forpligtet til at træffe de fornødne foranstaltninger for at forhindre og forfølge uregelmæssigheder og gennemføre tilbagebetaling af beløb, som er gået tabt på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser. Medlemsstaterne skal underrette Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet med henblik herpå, især det stadium, administrations- eller retssagerne befinder sig på. Stykke 2 indeholder følgende bestemmelse: »Tilbagebetales de nævnte beløb ikke fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger af uregelmæssighederne eller forsømmelserne; dette gælder ikke for uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.«

3. Fortolkningen af denne bestemmelse er genstand for det første forudgående generelle spørgsmål, som er fælles for de af den nederlandske og den tyske regering anlagte sager. Det drejer sig om at fastslå, om artikel 8 i det væsentlige vedrører uregelmæssigheder eller forsømmelser begået af enkeltpersoner og kun vedrører dem, der begås af medlemsstater med henblik på deres forvaltningers eller organers optræden i forhold til denne adfærd hos enkeltpersoner, eller om den tværtimod foreskriver pålæggelse af alle de udgifter, der er en følge af uregelmæssigheder eller forsømmelser, begået såvel af enkeltpersoner som af de nationale forvaltninger.

Til støtte for den første løsning henviser Kommissionen især til artiklerne 2 og 3 i denne forordning, som omhandler henholdsvis fællesskabsfinansiering af restitutioner ved udførsel til tredjelande og interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, men som begge henviser til restitutioner, der ydes, og interventioner, der foretages »efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget«. Ifølge Kommissionen følger det heraf, at EUGFL ikke gyldigt kan finansiere foranstaltninger, som er truffet af medlemsstaterne, men som ikke er i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne. Heraf følger, at der som regel ikke kan pålægges EUGFL nogen betaling, som er foretaget af statens organer, uden objektivt at være i overensstemmelse med reglerne, undtagen i tilfælde af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som er begået af enkeltpersoner (som f. eks. i tilfælde af bedrageri). Kun i dette tilfælde er det berettiget at pålægge Fællesskabet udgiften; medlemsstaten er dog ansvarlig, såfremt de af dens organer, der er pålagt forvaltningen af den fælles landbrugspolitik, selv har begået uregelmæssigheder eller forsømmelser (f. eks. i tilfælde af utilstrækkelig forudgående kontrol, forsømmelse med gennemførelse af genopkrævning af beløb, der er udbetalt med urette, og andre lignende tilfælde).

Den nederlandske og den tyske regering er af en ganske anden opfattelse. De mener, at artikel 8, stk. 2 generelt regulerer spørgsmålet om pålæggelse af betalinger, der ikke er foretaget i overensstemmelse med reglerne, også ud over de tilfælde, hvor uregelmæssigheden skyldes en enkelt persons adfærd. Vi har set, at medlemsstaterne ifølge denne bestemmelses ordlyd kun skal bære de udgifter, der følger af »uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes [respektive] myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for«; hvis man tillægger bestemmelsen en sådan rækkevidde, at den omfatter alle tilfælde af uregelmæssigheder, begået af statens organer, bliver det generelle kriterium for fordelingen af byrderne ved uregelmæssige betalinger mellem Fællesskabet og medlemsstaterne fundamentalt forskelligt fra det, som Kommissionen udleder af forordningens artikler 2 og 3.

Til støtte for deres opfattelse fremfører sagsøgerne anbringender, som udledes af interventionssystemets grundlæggende karakteristika. De hævder, at efter indførelsen af ordningen med »direkte finansiering« skal dette system normalt gennemføres på Fællesskabets risiko. Desuden er der ikke tvivl om, at interventionssystemet er et led i den fælles landbrugspolitik, som udelukkende er et fællesskabsanliggende. Selv om medlemsstaterne handler for Fællesskabet ved anvendelsen af de fælles interventionsforanstaltninger, er det efter sagsøgernes mening i overensstemmelse med systemets logik, at deres ansvar for uretmæssige betalinger begrænses til tilfælde, hvor de kan gøres ansvarlige for bestemte uregelmæssigheder eller forsømmelser.

Det må bemærkes, at dette synspunkt ikke har den fornødne klarhed, så længe begrebet »uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaten *kan gøres ansvarlig for*« ikke er afklaret.

I bevidstheden om dette giver den nederlandske regering nogle nærmere forklaringer herom. Den anser en uretmæssig betaling for uundskyldelig, når den er foretaget på grund af de nationale tjenestemænds utilstrækkelige kendskab til fællesskabsreglerne. Staten er ligeledes

ansvarlig for fejlfortolkninger af fællesskabsregler, når denne fortolkning på grund af konkrete omstændigheder ikke med rimelighed kan tiltrædes af en objektiv, sagkyndig iagttager. I det væsentlige synes den nederlandske regerings opfattelse at være, at de økonomiske følger af uregelmæssigheder i forbindelse med anvendelsen af de fælles landbrugsregler udelukkende kan pålægges medlemsstaterne i tilfælde af grov forsømmelse fra disse organer.

Kommissionen understreger, at den ikke er beføjet til at henvende sig direkte til de nationale interventionsorganer for at give dem instrukser vedrørende gennemførelsen af landbrugsreglerne, og at den heller ikke har nogen kontrolbeføjelse, som ville gøre det muligt for den at forhindre de nationale organer i en ukorrekt gennemførelse af forskrifterne på dette område. Medlemsstaternes nationale myndigheder er fuldstændig autonome ved gennemførelsen af de fælles landbrugsregler; Kommissionen mener, at der til denne autonomi må svare et lige så vidtgående ansvar hos medlemsstaterne for uregelmæssigheder begået af deres organer på dette område.

4. Efter min mening består problemet i at fastslå, om det almindelige princip for at pålægge Fællesskabet de betalinger, der er nævnt i ovennævnte forordning nr. 729/70, skal udledes af denne forordnings artikler 2 og 3 eller af artikel 8, stk. 2. I det første tilfælde er det generelle princip, at kun *lovformelige* udgifter kan pålægges Fællesskabet; det er altså udelukket, at undtagelsen i artikel 8, stk. 2 ligeledes kan omfatte udgifter, der fejlagtigt er afholdt af medlemsstaterne, uden at der er tale om culpøs adfærd fra enkeltpersoners side, da selve princippet ville blive ophævet, hvis man tillagde denne undtagelse en sådan rækkevidde. I det andet tilfælde ville det almindelige princip derimod være, at Fællesskabet pålægges alle de udgifter, som medlemsstaterne har afholdt i forbindelse med forvaltningen af eksportrestitutioner og interventioner til regulering af landbrugsmarkederne, herunder betalinger, som enten formelt eller materielt var i strid med fællesskabsretten, alene med undtagelse af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan anses for at være »ansvarlige« for. Tilbage står ganske vist at fastslå betingelserne for denne undtagelsesvise »ansvarlighed« for medlemsstaterne.

Efter min mening fremgår det klart af forordning nr. 729/70, at det almindelige princip er det, som kan udledes af artiklerne 2 og 3, og at undtagelsen består i muligheden for at pålægge Fællesskabet de betalinger, der skyldes uregelmæssigheder eller forsømmelser, som de nationale myndigheder eller organer ikke kan gøres ansvarlige for. En ordning med direkte fællesskabsfinansiering af foranstaltninger inden for den fælles landbrugspolitik indebærer logisk, at Fællesskabet finansierer disse foranstaltninger på de betingelser, som det selv har fastsat ved egne bestemmelser. Denne forordnings artikler 2, stk. 1 og 3, stk. 1 bekræfter kun denne fuldstændig logiske opfattelse. Hvis de nationale organer, der har fået pålagt forvaltningen af de pågældende foranstaltninger, udviser forsømmelighed ved anvendelsen af fællesskabsreglerne eller begår uregelmæssigheder (og det må bemærkes, at det andet udtryk har en videre betydning end det første, fordi det mangler den culpøse adfærds subjektive kendetegn),

må medlemsstaterne svare for dette; i modsat fald ville fællesskabsfinansieringen blive ydet uafhængigt af overholdelsen af fællesskabsreglerne, i modstrid med ovennævnte artikler 2 og 3.

Af artikel 8 kan der udledes yderligere argumenter til støtte for dette synspunkt. Der kan henvises til, at denne artikels rækkevidde i det forslag til forordning, som Kommissionen forelagde Rådet, klart var begrænset til tilfælde af uregelmæssigheder, som tredjemænd kunne gøres ansvarlige for. Selv om den endeligt vedtagne formulering er forskellig herfra, følger det ikke heraf, at Rådet har haft til hensigt at ændre det oprindelige forslag så grundlæggende, som det ville være sket, hvis grundprincippet for pålæggelse af udgifter i artiklerne 2 og 3 var blevet vendt om.

Jeg går herefter over til indholdet i og affattelsen af artikel 8, stk. 1. Ifølge denne bestemmelse skal medlemsstaterne for det første træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre sig, at de af *Fonden finansierede foranstaltninger* virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde, og den pålægger medlemsstaterne at forhindre og forfølge uregelmæssigheder samt at gennemføre tilbagebetaling af de beløb, der er gået tabt som følge af uregelmæssigheder eller forsømmelser; Kommissionen underrettes om de trufne foranstaltninger og især om det stadium, administrations- eller retssagerne befinder sig på. Det forekommer mig betegnende, at den *behørige gennemførelse* henviser til de af Fonden finansierede foranstaltninger, dvs. til virksomhed af privat karakter, som understøttes af finansieringen, og ikke til de af medlemsstaterne foretagne betalinger; den samme henvisning må gælde uregelmæssighederne. Det forekommer mig endvidere, at denne bestemmelse efter sit indhold klart henviser til uregelmæssigheder eller forsømmelser betragtet som adfærd, udvist af andre retssubjekter end staterne: Det pålægges staterne at forhindre og forfølge dem, at gennemføre tilbagebetaling af tabte beløb, og følgelig at handle over for tredjemænd, som har forårsaget uregelmæssighederne eller forsømmelserne.

Hvad angår forpligtelsen til at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er gået tabt som følge af uregelmæssigheder eller forsømmelser, skal det bemærkes, at når forvaltningen som følge af en fejlagtig fortolkning af fælleskabsregler eller en forsømmelig anvendelse af disse til tredjemænd har betalt beløb, som er højere end dem, som den var bemyndiget til at betale, eller har foretaget betalingen under tilsidesættelse af formforskrifter, tillader det almindelige princip om beskyttelse af god tro næppe, at det pålægges modtageren at tilbagebetale de således udbetalte beløb. Situationen er derimod en anden, når betalingen er sket som følge af bedrageri eller endog en uregelmæssighed begået af den private modtager.

Jeg kommer nu til artikel 8, stk. 2.

Den nederlandske og den tyske regering fortolker denne bestemmelse, som om den var affatet således: »Tilbagebetales beløbene ikke fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger af de uregelmæssigheder eller forsømmelser, *der er begået såvel af enkeltpersoner som af medlemsstaternes myndigheder eller organer;* dette gælder ikke for uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for«. Men hvilken mening er der i at stille de uregelmæssigheder eller forsømmelser, som begås af de nationale myndigheder, over for de uregelmæssigheder eller forsømmelser, som de nationale myndigheder kan gøres *ansvarlige* for? Myndighedens forsømmelse kan kun være den forsømmelse, som denne myndighed kan gøres ansvarlig for; det samme gælder for uregelmæssigheder. Bestemmelsen har

kun mening, såfremt de uregelmæssigheder eller forsømmelser, sam de nationale myndigheder kan gøres ansvarlige for, stilles i modsætning til de uregelmæssigheder eller forsømmelser, som andre retssubjekter kan gøres ansvarlige for, dvs. privatpersoner, som berøres af de foranstaltninger, der finansieres af Fonden.

Det må endvidere anføres, at Rådet i overensstemmelse med artikel 8, stk. 3 ved forordning nr. 283/72 af 7. februar 1972 har vedtaget almindelige regler for anvendelsen af denne artikel. Denne senere retsakt indeholder elementer, som kan bidrage til fortolkningen af artikel 8, stk. 2. Jeg tænker især på begrundelsen til forordning nr. 283/72, hvoraf det fremgår, at Rådet både har tænkt på svigagtige fremgangsmåder og uregelmæssigheder (3. betragtning) og herved har tænkt på enkeltpersoners handlinger i forskellige grader af grovhed og forsæt.

Desuden må der henvises til artikel 3, som pålægger medlemsstaterne hvert kvartal at sende Kommissionen en opgørelse over de uregelmæssigheder, om hvilke der foreligger en rapport som det første led i en administrativ eller retslig forfølgning, og som bl.a. pålægger medlemsstaterne at give oplysning om hvilke fremgangsmåder, der er benyttet ved uregelmæssighedens begåelse, og om hvorledes uregelmæssigheden er blevet opdaget. Denne regel indebærer åbenbart også, at uregelmæssigheden skyldes andre retssubjekter end forvaltningen. I artikel 4 nævnes endelig uregelmæssigheder, »som viser, at en ny svigagtig fremgangsmåde er benyttet«: Det er altså klart, at det er denne type urgelmæssighed, kvalificeret ved svig, som fællesskabslovgiver har vist størst opmærksomhed.

Under drøftelsen af det forslag, som førte til vedtagelsen af forordning nr. 283/72, blev spørgsmålet om hvilken betydning man skal tillægge udtrykket »uregelmæssighed« ikke fuldstændig overset: Den tyske delegation erklærede, at enhver forsømmelig foranstaltning fra en medlemsstats forvaltning måtte betegnes som en uregelmæssighed i den i denne forordning forudsatte betydning. Interessant er dog også den af Kommissionen fremførte omstændighed, hvorefter denne erklæring forblev ensidig og heller ikke blev optaget i Rådets møderefera t. Den har altså ingen betydning som støtte for sagsøgernes opfattelse; og det samme gælder Rådets og Kommissionens fælles erklæring af 7. februar 1972, hvori uregelmæssighed i den i forordningen forudsatte betydning defineres som »enhver forsætlig eller ikke-forsætlig overtrædelse af en bestemmelse af retlig art«.

5. På baggrund af disse betragtninger må artikel 8, stk. 2 i Rådets forordning nr. 729/70 efter min mening fortolkes således, at såfremt de beløb, som privatpersoner med urette har modtaget fra den nationale forvaltning på grund af deres retsstridige eller forsømmelige adfærd, ikke tilbagebetales fuldt ud, bæres tabet af Fællesskabet, medmindre denne nationale forvaltning selv er ansvarlig for tabet på grund af sin adfærd i forbindelse med betalingen (f.eks. forsømmelse ved kontrollen af erklæringernes rigtighed; betaling uden forbehold i tvivlstilfælde; fejlagtig beregning af beløbet) eller på et senere tidspunkt (f.eks. undladelse af at kræve tilbagebetaling af det med urette udbetalte beløb eller af at handle rettidigt og at gennemføre tilbagebetaling af de udbetalte beløb).

Denne bestemmelse angår følgelig de uregelmæssigheder og forsømmelser, som enkeltpersoner kan gørers ansvarlige

for, medens forvaltningens uregelmæssigheder eller forsømmelser kun kommer i betragtning i det omfang, de optræder sammen med enkeltpersoners handlinger. De uregelmæssigheder, der begås direkte af forvaltningen, uafhængigt af enkeltpersoners adfærd, er således udelukket fra anvendelsesområdet for artikel 8. For disse gælder den almindelige regel, som kan udledes af artiklerne 2 og 3, og hvorefter kun de betalinger, der er foretaget *forskriftsmæssigt* af medlemsstaterne ved anvendelsen af de fælles landbrugsregler, påhviler Fællesskabet. Der er klart, at artikel 8, stk. 2 er en undtagelse fra denne almindelige regel, men den er dog begrænset ved den sidste sætning, hvorved det grundprincip gennemføres, hvorefter de ikke forskriftsmæssige betalinger pålægges medlemsstaterne.

Denne fortolkning forekommer mig ikke at være ulogisk, således som den nederlandske regering hævder. Når medlemsstaterne handler for Fællesskabets regning, er det rimeligt, at Fællesskabet skal bære de tab, der skyldes de retsundergivnes adfærd, når medlemsstaterne har gjort alt, hvad der er muligt for at sikre sig, at de af Fonden finansierede foranstaltninger faktisk er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde, for at forhindre og forfølge uregelmæssigheder og for at gennemføre tilbagebetaling af tabte beløb. Noget andet gælder i tilfælde af betalinger, der ikke er foretaget forskriftsmæssigt af statens organer, uden at der er tale om fejl fra tredjemands side. Hvis undtagelsen i artikel 8, stk. 2 blev udvidet til at omfatte dette tilfælde, ville der være fare for, at Kommissionens finansielle indgreb ville blive væsentligt udvidet, og det kunne bringe Fællesskabet i den ejendommelige situation, at det skulle finansiere en medlemsstats handlinger, som var i strid med fællesskabsretten, og som ligeledes i deres virkninger — om ikke efter deres ophavsmænds hensigter — ville være uforenelige med princippet om ikke-forskelsbehandling. Det er bekendt, at fællesskabsretten i henhold til dette princip skal indrømme alle fællesskabsborgere i alle medlemsstater de samme fordele og pålægge dem de samme byrder. Dette er også nødvendigt for at undgå, at konkurrencebetingelserne forvrides. Såfremt det måtte antages, at Fællesskabet også skulle bære de udgifter, som ikke er afholdt forskriftsmæssigt af medlemsstaterne i forbindelse med forvaltningen af den fælles landbrugspolitik — og kun skulle udelukke de udgifter, som skyldes grov forsømmelse — ville de stater, som begik de fleste uregelmæssigheder ved ydelsen af fællesskabsstøtten, blive de største modtagere af finansieringen ved EUGFL, hvilket ville være i modstrid med grundprincipperne om en retfærdig fordeling.

Desuden ville en formindskelse af den finansielle risiko i forbindelse med uregelmæssigheder, som ville være følgen heraf for medlemsstaterne, kunne føre disse til at mindske deres agtpågivenhed og kunne derfor medføre en forøgelse af ikke forskriftsmæssige udgifter, en risiko, som ville være så meget desto mere alvorlig, som Fællesskabet ikke har mulighed for direkte at gribe ind over for de nationale administrative myndigheder for at tilbagekalde deres ordrer eller instrukser.

6. I alle de tilfælde af ikke forskriftsmæssige betalinger, som de i nærværende sager anfægtede beslutninger angår, er der alene tale om den pågældende nationale myndigheds handling, uden at der samtidig er tale om uregelmæssig adfærd, som forskellige begunstigede kan gøres ansvarlige for.

På grundlag af ovenstående redegørelse er det følgelig ikke bestemmelsen i artikel 8, stk. 2 i Rådets forordning nr. 729/70, der skal anvendes på alle disse tilfælde, men derimod den almindelige regel, hvorefter kun de interventionsforanstaltninger, der er i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, finansieres af EUGFL.

Kommissionen indrømmer dog under hensyn til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, at alle uregelmæssigheder, som er begået af de nationale forvaltninger (bortset fra de tilfælde, der henhører under artikel 8, stk. 2), ikke automatisk medfører, at udgiften skal udelukkes fra EUGFL's budget. Især når et af Fællesskabets organer kan gøres ansvarligt for den fejlagtige fortolkning af de fællesskabsregler, som er blevet anvendt af den nationale forvaltning, må førstnævnte bære den økonomiske byrde, som følger heraf på tidspunktet for afslutningen af regnskaberne.

Efter min mening må denne mulighed for en yderligere begrænsning af medlemsstaternes ansvar anerkendes som værende i overensstemmelse med systemets logik, ikke blot på grundlag af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, men ligeledes i lyset af de almindelige betingelser for ansvar. Der kan være tale om en fejl, som Fællesskabet kan gøres ansvarlig for i forbindelse med sin forvaltningsvirksomhed (jeg tænker på en stillingtagen fra Kommissionen om den måde, hvorpå visse uklare regler skal anvendes, som senere viser sig at være et resultat af en fejlagtig fortolkning af disse, eller på en undladelse af at svare på en anmodning fra en medlemsstat om nærmere oplysninger), eller i forbindelse med dets særlige virksomhed som fællesskabslovgiver (f.eks. en tvetydigt eller uklart affattet retsakt, som kan vildlede selv en sagkyndig på det pågældende område).

Disse rimelige begrænsninger i det strenge almindelige princip om medlemsstaterens ansvar for uregelmæssigheder, der begås af deres organer ved anvendelsen af de fælles landbrugsregler, fører altså til, at EUGFL pålægges de ikke forskriftsmæssige udgifter, som efer den fortolkning, som jeg her har hævdet, falder uden for anvendelsesområdet for artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70. Dette ændrer dog intet ved gyldigheden af ovennævnte almindelige princip, som udledes af forordningens artikler 2 og 3.

7. Et andet forudgående spørgsmål, som er rejst af sagsøgerne i sagerne 11/76 og 18/76 (dvs. af den nederlandske og den tyske regering), vedrører den fremgangsmåde, som Kommissionen har fulgt for at fastslå de påståede uregelmæssigheder.

De to regeringer anfører, at der må sondres mellem fremgangsmåden for afslutningen af regnskaberne og fremgangsmåden for pålæggelse af udgifter. Kun for fremgangsmåden for afslutning af regnskaberne er det karakteristisk, at den fuldstændig er overladt til Kommissionen, og at den skal afsluttes ved en beslutning fra denne, medens pålæggelsen af udgifter, selv i mangel af en formel retsakt, på grund af selve sin karakter kræver en mere kompliceret fremgangsmåde med deltagelse af de pågældende medlemsstater og Rådet.

Sagsøger understreger, at fremgangsmåden for afslutning af regnskaberne er fastsat i artikel 5, stk. 2, litra b) i forordning nr. 729/70; fremgangsmåden for pålæggelse af udgifter har derimod efter deres mening hjemmel i artikel 8, stk. 2. Ved regnskabsafslutningen besluttes det endeligt at opføre de af medlemsstaterne afholdte udgifter på passivsiden af Fællesskabets status; denne beslutning forudsætter altså, at spørgsmålene vedrørende pålæggelsen af udgifterne er blevet løst. Da der ikke findes nogen fremgangsmåde for forudgående pålæggelse af udgifter, lider beslutningen om afslutning af regnskaberne, som er vedtaget uden noget forbehold, af en mangel og må følgelig annulleres.

Men der er aldrig blevet givet regler for enkelthederne ved fremgangsmåden for pålæggelse af udgifter. I betragtning heraf mener den tyske regering, at Kommissionen i det mindste skulle have holdt sig til den erklæring, som den fremsatte sammen med Rådet, da forordning nr. 283/72 blev vedtaget, og som (stadig efter den tyske regerings mening) tillægger Rådet en afgørende rolle ved afgørelsen af de foreliggende stridsspørgsmål. Til gengæld mener den nederlandske regering, at det er udelukket, at denne erklæring indebærer en forpligtelse til at overlade afgørelsen af de foreliggende tilfælde til Rådet; den indebærer kun en forpligtelse for Kommissionen til at forelægge Rådet forslag til forordninger inden for rammerne af artikel 8, stk. 3 i forordning nr. 729/70 med henblik på at præcisere visse grundlæggende kriterier og at indføre en passende fremgangsmåde til løsning af de problemer, som kan opstå vedrørende pålæggelsen af interventionsudgifter på landbrugsområdet.

I virkeligheden bestemmer ovennævnte erklæring fra Kommissionen og Rådet, at såfremt Kommissionen er af den opfattelse, at de finansielle følger af de uregelmæssigheder eller forsømmelser, som omhandles i artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70, ikke bør bæres af Fællesskabet, henvender den sig til den pågældende medlemsstat og foranstalter en meningsudveksling inden for rammerne af EUGFL-komiteen. Derudover aflægger Kommissionen ud fra de indhøstede erfaringer en beretning for Rådet vedrørende den mest passende måde, hvorpå de »uopklarede« tilfælde bedst kan behandles; »beretningen ledsages i givet fald af forslag til løsninger, der skal vedtages af Rådet med henblik på behandling af stridsspørgsmål af denne art«.

Betydningen af denne tekst er ikke særlig klar. Man forstår især ikke, om der med »uopklarede« tilfælde henvises til særlige, endnu uafklarede spørgsmål eller til typer af tvistigheder, til hvis løsning de gældende fællesskabsregler ikke giver tilstrækkelige kriterier. Den anden fortolkning synes bekræftet ved omtalen af »de indhøstede erfaringer«. Hvis det er tilfældet, skal de eventuelle forslag til løsninger bestå i forslag af normativ art, således som den nederlandske regering hævder.

Hvordan det end forholder sig, kan ovennævnte hensigtserklæring ikke bevirke en ændring af institutionernes kompetencer, således som de udtrykkeligt eller forudsætningsvis fremgår af gældende lovbestemmelser.

Der er ingen tvivl om, at det udelukkende er Kommissionen, der har fået tildelt opgaven med at afslutte regnskaberne for EUGFL, at der ikke er foreskrevet nogen særlig fremgangsmåde, og at ingen andre organer har fået tildelt nogen kompetence til på det administrative plan at løse problemerne vedrørende pålæggelsen af de af staterne foretagne betalinger. I betragtning heraf, og når henses til den meget snævnre forbindelse mellem pålæggelsen af udgifter og regnskabsafslutningen, må der i kraft af en nødvendig følgeslutning, som er berettiget af åbenbare funktionelle hensyn, ligeledes tilkendes Kommissionen kompetence til at træffe administrativ afgørelse om, hvorvidt EUGFL kan pålægges de udgifter, der er indeholdt i de regnskaber, der skal afsluttes. Det siger sig selv, at Kommissionen i mangel af passende procudureregler er berettiget til også at anvende reglerne for regnskabsafslutningen ved pålæggelsen af udgifterne.

Som det fremgår af »arbejdsdokument« nr. VI/192/75 af 16. oktober 1975, har Kommissionen med henblik på afgørelsen af udgifternes pålæggelse foreskrevet hver enkelt berørt medlemsstats deltagelse, der først og fremmest skal foregå på det tosidede plan via gentagne kontakter mellem Kommissionens og statens tjenestegrene med henblik på at sikre den videst mulige gensidige information vedrørende de faktiske og retlige problemer.

Efter at have undersøgt hvert enkelt tilfælde i lyset af resultaterne af disse kontakter konsulterer Kommissionen uofficielt EUGFL-komiteen, hvis udtalelse altså er et af de elementer, som skal tages i betragtning, når der vedtages en beslutning om pålæggelse af udgifter og afslutningen af regnskaberne. Selv efter, at denne beslutning er blevet truffet, har de pågældende medlemsstater mulighed for at opnå en ændring heraf ad administrativ vej, især ved at fremlægge yderligere beviser vedrørende de udgifter, som Kommissionen har forbeholdt sig ret til at underkaste fornyet prøvelse.

Denne fremgangsmåde gør det altså muligt for staterne i tilfælde af meningsforskelle med Kommissionen at gøre deres grunde gældende, såvel over for denne som inden for rammerne af Fondskomiteen, før beslutningen om pålæggelsen af udgifterne vedtages. Denne fremgangsmåde kan naturligvis forbedres. Men jeg mener ikke, at det ved den nuværende retstilstand er muligt at fastslå, at Kommissionen har pligt til at forelægge kontroversielle spørgsmål for Rådet, således som den tyske regering synes at mene, på grundlag af ovennævnte, tvetydige hensigtserklæring; i mangel af en klar forordningsbestemmelse kan Kommissionen ikke være tvunget til at give afkald på udøvelsen af sin kompetence til at træffe afgørelse. Desuden anser jeg det ikke for ønskeligt, at spørgsmål, som skal løses på grundlag af objektive retlige kriterier, således at alle Fællesskabets retsundergivne sikres lige behandling, risikerer at blive genstand for en politisk afgørelse.

Ifølge den nederlandske regering er Kommissionen, selv i mangel af en bestemmelse på dette område, forpligtet til at følge fremgangsmåden i henhold til artikel 26 i Rådets forordning nr. 17/64 (om betingelserne for støtte fra EUGFL), som gentages ordret i artikel 13 i forordning nr. 729/70. Såfremt de af Kommissionen vedtagne foranstaltninger ikke er i overensstemmelse med Fondskomiteens udtalelse, skal de i henhold til denne bestemmelse meddeles Rådet, som inden for en frist af en måned med kvalificeret flertal kan træffe anden afgørelse. Men ifølge de to ovennævnte artikler skal denne fremgangsmåde kun anvendes i de tilfælde, hvor der udtrykkeligt henvises til den. Bortset fra disse tilfælde har Kommissionen en vid beføjelse til uofficielt at høre Fondskomiteen i henhold til artikel 27 i forordning nr. 17/64 og artikel 14 i ovennævnte forordning nr. 729/70. Og det er netop det, Kommissionen har gjort i de to foreliggende tilfælde.

Af disse grunde mener jeg ikke, at der foreligger de mangler, som de anfægtede beslutninger hævdes at være behæftet med, og som skulle følge af, at Rådet ikke er blevet opfordret til at træffe afgørelse i de omtvistede tilfælde, og af den omstændighed, at fremgangsmåden efter artikel 26 i forordning nr. 17/64 og artikel 13 i forordning nr. 729/70 ikke er blevet fulgt.

Følgelig må det krav også afvises, som den nederlandske regering har rejst ved Domstolen med henblik på at opnå en

udsættelse af den administrative procedure, indtil Kommissionen har forelagt Rådet et forslag til forordning i overensstemmelse med artikel 8, stk. 3 i forordning nr. 729/70. Selv hvis man antog, at Kommissionen var forpligtet til at gøre dette, ville den dog ikke derfor have pligt til at genoptage den administrative procedure, der allerede er afsluttet ved vedtagelsen af de anfægtede beslutninger. Det må tilføjes, at der ikke er nogen garanti for, at Rådet ikke inden for en rimelig frist vedtager regler på området.

Det ville følgelig være i strid med ethvert grundlæggende funktionelt krav og med retssikkerhedsprincippet at udsætte afslutningen af regnskaberne for EUGFL på ubestemt tid.

Hermed har jeg afsluttet undersøgelsen af de generelle problemer i det foreliggende tilfælde og går nu over til, en for en, at analysere stævningerne vedrørende de forskellige udgifter, som var genstand for Kommissionens beslutninger om afslag.

Salg af smør til nedsat pris til udførsel (søgsmål anlagt af den nederlandske og den tyske regering: tilfælde nr. 9)

8. Vedrørende salg af smør til nedsat pris til udførsel består der tvist mellem på den ene side den nederlandske og den tyske regering og på den anden side Kommissionen på grund af sidstnævntes nægtelse af at pålægge EUGFL de udgifter, som de to stater har afholdt i forbindelse med leveringer, som er sket efter en bestemt dato.

Ifølge Kommissionens forordning nr. 1308/68/EØF kunne interventionsorganerne sælge offentligt oplagret smør til nedsat pris på betingelse af, at varen blev udført senest 30 dage efter salget (artikel 3). Overholdelsen af denne betingelse blev garanteret ved en sikkerhedsstillelse, som forfaldt endeligt, hvis udførselen ikke skete inden for fristen (artikel 4). Denne ordning blev ophævet ved forordning nr. 1893/70 med virkning fra den 21. september 1970, undtagen for det smør, der allerede var solgt, men endnu ikke udført på denne dato. På grundlag af forordning nr. 1308/68 var Kommissionen af den opfattelse, at den 21. oktober 1970 var den sidste dag for udførsel af det solgte smør, og følgelig så meget desto mere for interventionsorganets levering af varen til køberen.

Men det står fast, at interventionsorganerne i Forbundsrepublikken Tyskland og i Nederlandene også efter den 21. oktober 1970 fortsat leverede smør i henhold til forordning nr. 1308/68. I de foreliggende tilfælde var forskellige partier smør omfattet af købekontrakter, der var indgået før den 22. september 1971, men leverancerne fra interventionsorganerne blev forsinket. Udførselen fandt sted inden for en frist af 30 dage regnet fra disse leveringer.

Ifølge sagsøgerne begynder den frist, der er foreskrevet i artikel 3, at løbe fra datoen for varens fraførsel fra interventionsorganets lager og ikke fra datoen for indgåelsen af købekontrakten. Da udførslerne skete på grundlag af kontrakter, hvis opfyldelse skulle strække sig over et længere tidsrum, måtte leveringerne af varen tilpasses disse transaktioners forløb. Desuden er der ingen fare for, at smørret skal blive anvendt til et andet formål af køberen, så længe varen befinder sig i interventionsorganets lager. Efter den tyske regerings opfattelse har

det kun gennem denne fortolkning af artikel 3 i forordning nr. 1308/68 været muligt at afsætte de mængder, der er nødvendige for at udligne overskuddene.

Kommissionen anfører, at ovennævnte bestemmelse taler om salg, og at dette begreb er forskelligt fra begrebet levering, såvel i juridisk terminologi som i dagligsproget. Ifølge ordets almindelige betydning forstås der ved »salg« en aftale om overdragelse af ejendomsretten til et gode mod betaling af et vist beløb. Der er intet i ordlyden af forordning nr. 1308/68, som lader formode, at udtrykket er blevet anvendt i en betydning, som afviger fra dets normale betydning. Der findes tværtimod holdepunkter for, at det også er blevet anvendt i sin normale betydning i denne forordning.

Jeg deler Kommissionens synspunkt, som der efter min mening med god grund kan anføres meget til støtte for. Lad os først betragte artikel 1 i den pågældende forordning, som foreskriver oplagring i mindst 4 måneder og bestemmer, at denne betingelse skal være opfyldt på tidspunktet for salget. Det er klart, at beskyttelsen af købernes interesser kræver, at dette tidspunkt skal være tidspunktet for indgåelsen af kontrakten — således at køberne, før de binder sig, har sikkerhed for, at betingelsen allerede er opfyldt — og ikke tidspunktet for varens fraførsel fra interventionsorganets lager.

Bestemmelsen i artikel 2 går i samme retning. Den foreskriver, at interventionsorganerne »sælger til en pris, der ligger 5,5 RE pr. 100 kg under dens opkøbspris«. Det er klart, at ordet »sælger« henviser til tidspunktet for indgåelsen af kontrakten, da det er på dette tidspunkt, at prisen fastsættes, og ikke på tidspunktet for leveringen.

Vi har allerede set, at interventionsorganerne i henhold til artikel 4 kun sælger smørret til den pågældende på den betingelse, at denne stiller en sikkerhed »senest på tidspunktet for indgåelsen af købekontrakten«. Sikkerheden skal altså stilles enten før indgåelsen af kontrakten eller senest samtidig hermed. Også her bruges verbet »sælge« i sin egentlige betydning.

Ganske vist har fællesskabslovgiver i visse retsakter vedrørende andre landbrugssektorer (f.eks. i Kommissionens forordning nr. 2059/69 om salg af offentligt oplagret skummetmælkspulver til udførsel) klart sondret mellem indgåelsen af købekontrakten og købers overtagelse af varen ved at lade fristen for udførsel løbe fra datoen for den sidstnævnte begivenhed (artikel 3). Men derfor kan man dog ikke antage, som den nederlandske regering ønsker, at lovgiver også har haft til hensigt at indføre samme system som i de tilfælde, hvor det bestemmes, at fristen begynder at løbe fra salgsdagen.

Det kan heller ikke antages, at der er en lakune i forordning nr. 1308/68, alene fordi forordning nr. 1893/70 (i artikel 2, stk. 3) foreskriver en frist for overtagelsen af varen, som løber fra datoen for indgåelsen af købekontrakten. Den nederlandske regering udleder heraf, at i mangel af en analog bestemmelse i forordning nr. 1308/68 forbyder denne ikke salg med senere levering, og den må derfor nødvendigvis tillade, at fristen for udførsel begynder at løbe fra en senere

dato end datoen for indgåelsen af kontrakten. Hertil bemærker Kommissionen med rette, at forordning nr. 1893/70 til forskel fra forordning nr. 1308/68 ikke fastsætter nogen forpligtelse til at udføre varen inden for en bestemt tidsfrist. Dette forklarer nødvendigheden af at fastsætte den tidsfrist, inden for hvilken køber skal have afhentet varen hos interventionsorganet, således at den løber fra indgåelsen af kontrakten.

9. Ovenstående gennemgang viser, at det i mangel af en klar tilkendegivelse fra fællesskabslovgiver i modsat retning ikke kan antages, at henvisningen til salget i artikel 3 i forordning nr. 1308/68 har en anden betydning end den, som dette udtryk har i andre bestemmelser i samme forordning, og som svarer til dets normale betydning. Denne opfattelse bekræftes af den pågældende forordnings formål. Prisnedsættelserne blev indført for at fremskynde afsætningen af det overskud af smør, der havde været oplagret i en vis tid (mindst 4 måneder). Derimod ville den af de to sagsøgende regeringer hævdede fortolkning i praksis gøre det muligt at indgå kontrakter om salg til nedsat pris også vedrørende frisk smør (eller i hvert fald vedrørende smør, der havde været oplagret i mindre end 4 måneder): Det ville have været tilstrækkeligt i kontrakterne at bestemme, at smørret skulle forblive på lageret, indtil det havde været oplagret i den tid, der krævedes i forordning nr. 1308/68. Denne fremgangsmåde ville have været i modstrid med den funktion, der var tillagt ordningen med salg til nedsat pris, ikke blot fordi fordelen ved denne ordning også ville blive udstrakt til at gælde for frisk smør, men ligeledes fordi det, for at opfylde betingelsen i forordningen, ville være nødvendigt at lade smørret blive gammelt i interventionsorganernes lagre, hvilket i sidste ende kunstigt ville forsinke afsætningen fra lageret i stedet for at fremme den.

Desuden ville medlemsstaterne på grundlag af den af sagsøgerne hævdede fortolkning i praksis have mulighed for selv at bestemme varigheden og dermed omfanget af fællesskabsindgrebet. Deres organer ville have haft mulighed for at indgå købekontrakter, som ville kunne gøre det muligt for køberne at dække udførslerne for et længere tidsrum end det, som blev anset for nødvendigt for fællesskabsindgrebet. I mellemtiden ville smørret fortsat henligge på interventionsorganernes lagre på Fællesskabets bekostning. Og dette ville ikke være i stand til på det tidspunkt, som det anså for ønskeligt, at bringe det tidligere påbegyndte indgreb til ophør.

Det må ligeledes understreges, at Kommissionen allerede havde redegjort for sit synspunkt, da spørgsmålet blev rejst af den tyske delegation under det 195. møde i Forvaltningskomiteen for Mælk og Mejeriprodukter den 13. august 1970. Kommissionen udelukkede da klart muligheden for at sidestille begrebet »salg« med den fysiske overgivelse af varen. Denne opfattelse havde Kommissionen meddelt ved skrivelse af 14. december 1970. De nederlandske og tyske myndigheder var altså fuldstændig klar over Kommissionens opfattelse og måtte i det mindste nære nogen tvivl om rigtigheden af deres fortolkning.

Endelig skal det bemærkes, at problemet på ingen måde ændres ved den omstændighed, at Kommissionen har afstået fra at indlede en procedure i henhold til

artikel 169 mod Forbundsrepublikken Tyskland og mod kongeriget Nederlandene. Dette skyldes ikke en ændring af Kommissionens opfattelse vedrørende fortolkningen af den pågældende ordning, men udelukkende den omstændighed, at den kritiserede adfærd var blevet bragt til ophør i mellemtiden. Jeg forbeholder mig i alle tilfælde at vende tilbage til dette punkt senere under gennemgangen af den franske regerings søgsmål.

Eksportrestitutioner for mælkealbumin (søgsmål anlagt af den nederlandske regering)

10. Denne tvist udspringer af den omstændighed, at de nederlandske interventionsorganer ydede eksportrestitutioner for mælkealbumin i 1971 og 1972, og af det forhold, at Kommissionen, som betragtede disse betalinger som uberettigede, nægtede at anerkende dem som påhvilende EUGFL. Regeringen for kongeriget Nederlandene anerkender nu, at de pågældende restitutioner ikke skulle betales på det pågældende tidspunkt; man kan sige, at den er tvunget til at anerkende dette på grund af Domstolens dom af 13. december 1973 i sag 150/73 (Hollandse Melksuikerfabriek, Sml. 1973, s. 1633). De nederlandske interventionsorganers adfærd har altså været en følge af en fejlagtig fortolkning af de forordninger, som gjaldt på det pågældende område. Ifølge sagsøger måtte denne fejltagelse imidlertid anses for undskyldelig, da sagsøgers fortolkning var fuldt ud rimelig på det pågældende tidspunkt. Under henvisning til den allerede nævnte bestemmelse i artikel 8, stk. 2 i Rådets forordning nr. 729/70 hævder denne sagsøger fortsat, at den økonomiske byrde i forbindelse med den pågældende finansiering skal bæres af Fællesskabet.

Jeg skal erindre om, at muligheden for at yde eksportrestitutioner for forskellige mejeriprodukter, heriblandt mælkealbumin, er foreskrevet i Rådets forordning nr. 803/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. Ved forordning nr. 204/69 af 28. januar 1969 vedtog Rådet almindelige regler for ydelse af disse restitutioner og om fastlæggelse af kriterierne for fastsættelse af restitutionsbeløbet. Disse kriterier var ens for mælkealbumin og for ægalbumin. Som Domstolen statuerede i den ovennævnte dom betød denne ensartethed dog ikke, at ydelsen af en eksportrestitution for ægalbumin kunne udvides til eksport af mælkealbumin, så længe der ikke er fastsat en særlig bestemmelse herom, indeholdt i en forordning fra Kommissionen til gennemførelse af artikel 17 i Rådets forordning nr. 804/68.

Ovennævnte forordning nr. 204/69 sidestiller kun de to produkter med henblik på anvendelsen af kriterierne for beregning af restitutionerne. Den besvarer altså spørgsmålet om *hvorledes,* men ikke om *hvorvidt,* som generaladvokat Trabucchi meget rigtigt bemærkede i sit forslag til afgørelse i ovennævnte sag (Sml. 1973, s. 1643). »Men den konkrete anvendelse af disse kriterier — anfører generaladvokat Trabucchi videre — forudsætter Kommissionens tydelige og klart udtrykte vilje til at yde den eksportrestitution for ethvert produkt, isoleret betragtet, på hvilke de rent abstrakt er anvendelige.«

Generaladvokaten var af den opfattelse, at meningen med den pågældende ordning var klar og utvetydig. Han udelukkede dermed, at man med rimelighed kunne forfægte en anden fortolkning af de pågældende bestemmelser, og

han præciserede, at det lovbestemte formål med ordningen med eksportrestitutioner såvel som forholdet mellem grundforordninger vedrørende markedsordninger og Kommissionens gennemførelsesforordninger førte til udelukkelse af den mulighed, at beslutningen om ydelse af restitutioner for et produkt forudsætningsvis kunne indebære en analog beslutning for et andet produkt.

I lyset af disse overvejelser forekommer det mig ikke, at sagsøger med rette kan hævde, at en anden fortolkning end den, som senere blev tiltrådt af Domstolen, med rimelighed kunne forsvares på tidspunktet for ydelsen af de pågældende restitutioner.

Da der er tale om en undtagelse fra det almindelige princip, hvorefter de af medlemsstaterne foretagne, ikke forskriftsmæssige betalinger pålægges disse, mener jeg som allerede anført i den almindelige del af dette forslag til afgørelse, at det, for at betalinger af denne art kan pålægges Fællesskabet, ikke er tilstrækkeligt, at den fejlagtige fortolkning af de gældende regler forekommer rimelig; den må kunne overbevise sagkyndige iagttagere. Det må i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionens repræsentanter under mødet den 21. september 1971 i Forvaltningskomiteen for Æg og Fjerkrækød udtrykkeligt udelukkede, at der kunne udbetales eksportrestitutioner for mælkealbumin. Stillet over for denne stillingtagen fra kompetente tjenestemænd fra den institution, som har vedtaget forordning nr. 204/69, hvis fortolkning det drejede sig om, kunne sagsøger ikke undgå at have visse tvivl om rigtigheden af sin fortolkning af forordning nr. 204/69, og det så meget desto mere, som de nederlandske delegerede selv havde erklæret, at de mente, at udbetalingen af eksportrestitutioner for mælkealbumin i betragtning af de økonomiske konsekvenser ville være i strid med forordningens formål.

Under disse omstændigheder forekommer det mig ikke berettiget at pålægge Fællesskabet den økonomiske byrde ved den restitution, der blev udbetalt for et andet produkt end det, for hvilket fællesskabsreglerne havde indført restitutionen.

Der er ingen tvivl om, at de nederlandske myndigheder har handlet i god tro. Men det udelukker ikke, at de har udvist forsømmelse, for så vidt som de ikke har sørget for at udsætte betalingerne, medens de afventede en afklaring af spørgsmålet, eller i det mindste foretog dem med forbehold for at undgå at skabe velerhvervede rettigheder for modtagerne.

Sagsøger fremfører nødvendigheden af ikke at lade de allerede indgivne anmodninger om restitution henstå uafgjort i for lang tid, og henviser til den almindelige fremgangsmåde, som består i at foretage betalingerne inden for 30 dage efter, at ansøgningen er indgivet. Sagsøger hævder, at det ville være vanskeligt for forvaltningen at foretage en betaling med forbehold, og desuden ville denne fremgangsmåde forhindre den erhvervsdrivende i at fastsætte sin salgspris på brugbart grundlag. Ifølge denne opfattelse kunne en nederlandsk erhvervsdrivende, stillet over for en betaling med forbehold, anlægge sag ved retterne, som sandsynligvis ville give ham medhold.

Hertil skal jeg indskrænke mig til at bemærke, at de retssager, som kunne blive foranlediget af en betaling med forbehold, formentlig ville have givet anledning til en præjudiciel forelæggelse for Domstolen, og således ville have gjort det muligt, endeligt at afklare det omtvistede spørgsmål, ligesom det var tilfældet i den præjudicielle sag 150/73.

Desuden forekommer det anbringende mig heller ikke relevant, som sagsøger

forsøger at udlede af den omstændighed, at den efter eget udsagn aldrig har modtaget de oplysninger om anvendelsen af forordning nr. 204/69, som Kommissionens tjenestemænd lovede at afgive under mødet den 21. september 1971 i den kompetente forvaltningskomité, således som det fremgår af referatet af dette møde.

Vedrørende dette anfører Kommissionen, at den ikke har villet love en skriftlig stillingtagen til dette specielle spørgsmål, som blev stillet af den nederlandske delegation, men at den kun bebudede en meddelelse med almindelige oplysninger vedrørende forordning nr. 204/69, som den faktisk senere uddelte. Det kan være, at forvaltningskomiteens referat ikke har været klar på dette punkt. Hvordan det end forholder sig, skulle sagsøger i tilfælde af vedvarende tvivl have anmodet om en skriftlig stillingtagen fra Kommissionen vedrørende det særlige problem, som sagsøger havde rejst.

Sammenfattende mener jeg, at søgsmålet må anses for ubegrundet, selv hvis det antages, at artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70 er anvendelig på det pågældende tilfælde. Selv om det nederlandske interventionsorgan i god tro har fejlfortolket fællesskabsretten, er det ikke blot ikke blevet foranlediget til denne fejltagelse af en retsakt eller en handling fra Fællesskabet, men det har heller ikke ført bevis for, at det har udvist den fornødne agtpågivenhed og omhu ved anvendelsen af fællesskabsreglerne, efter at være blevet advaret af Kommissionen.

Støtte til skummetmælkspulver til foderbrug (søgsmål anlagt af den tyske regering: tilfælde nr. 4 og 5) (søgsmål anlagt af den franske regering: sag 15/76)

11. Vedrørende fællesskabsstøtte til skummetmælkspulver til foderbrug er der opstået tre tvister i den foreliggende sag, hvoraf to verserer mellem Kommissionen og den tyske regering, henholdsvis betegnet som tilfælde nr. 4 og 5, og en mellem Kommissionen og den franske regering, som er genstand for søgsmålet i sag 15/76. Jeg finder det hensigtsmæssigt først at redegøre for de relevante fællesskabsbestemmelser.

Rådets forordning (EØF) nr. 986/68 af 15. juli 1968 fastsætter de almindelige regler for ydelse af den pågældende støtte. Denne forordning bestemmer bl.a. i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, at en medlemsstat kan udbetale støtten, selv om det i denne medlemsstat fremstillede skummetmælkspulver er bestemt til senere at skulle denatureres (eller forarbejdes til foderblanding) i en anden medlemsstat. Dette er en undtagelse, som er begrænset til mejeriårene 1968/69 og 1969/70, fra det princip, hvorefter støtten udbetales af den medlemsstat, på hvis område den bedrift ligger, som har denatureret mælken eller anvendt den til fremstilling af foder. Kommissionens forordning nr. 1106/68 af 27. juli 1968 bestemmer i artikel 7, stk. 4, at i tilfælde, hvor mælk, fremstillet i en medlemsstat, er bestemt til at udføres til en anden medlemsstat før denatureringen, kan det kompetente organ i udførselsstaten udbetale støtten, når den har modtaget bevis for, at det udførte produkt er blevet stillet under toldkontrol eller administrativ kontrol af myndighederne i indførselsmedlemsstaten. I henhold til bestemmelsen i denne artikels stykke 2, som ændret ved artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 332/70 af 23. februar 1970, kan der »kun ved kontroleksem-

plaret i henhold til artikel 1 i forordning (EØF) nr. 2315/69 ... føres bevis for, at den modtagende medlemsstat har foretaget kontrollen«.

På grundlag af ovennævnte artikel 7, stk. 4 anså Kommissionen den dag, hvor varen blev underkastet kontrol på bestemmelsesmedlemsstatens område, som afgørende for afsendelsesmedlemsstatens udbetaling af støtten. Dette synspunkt udtrykte Kommissionen i et dokument fra Generaldirektoratet for landbrug af 4. oktober 1971, som blev tilsendt Forvaltningskomiteen for Mælk og Mejeriprodukter den 7. oktober s.å. I dette dokument præciserede Kommissionen, at udførselsmedlemsstaterne kun kunne udbetale støtten til skummetmælkspulver, som var fremstillet på deres respektive områder og denatureret i en anden medlemsstat, såfremt mælken før 1. juli 1971 i indførselslandet var blevet underkastet den ovennævnte toldkontrol eller administrative kontrol. For den mælk, som ikke var blevet underkastet kontrol før denne dato, skulle støtten udbetales af indførselsstaten.

12. Jeg kommer nu til tilfælde nr. 4. En bestemt mængde skummetmælkspulver blev eksporteret fra Forbundsrepublikken Tyskland til Italien for dér at blive denatureret og forarbejdet til foder. Dokumenterne vedrørende denne transaktion angiver som dato for mælkens anbringelse under kontrol i Italien enten en ulæselig dato eller en dato, der ligger efter 30. juni 1971. Ovennævnte regler skulle, i det mindste for tilfældene i den anden gruppe, have bevirket, at udførselslandet ikke var berettiget til at udbetale støtten. Men i et telex af 12. oktober 1971 erklærede Kommissionen som svar på et spørgsmål fra det tyske forbundsministerium for ernæring og under henvisning til de synspunkter, der blev udtrykt i ovennævnte dokument af 4. oktober, at den var rede til at indtage en mere smidig holdning. Den anførte, at »i de tilfælde, hvor tidspunktet for kontrollen ikke længere klart kan fastslås, og hvor de kompetente italienske myndigheder endeligt har nægtet at udbetale støtten, kan der intet indvendes mod, at forbundsregeringen udbetaler denne støtte, da enhver risiko for dobbelt betaling er udelukket i dette tilfælde«. Støtten blev herefter udbetalt af den tyske regering.

Spørgsmålet om beviset for, at der ikke var blevet udbetalt den samme støtte i Italien, forblev åbent. I så henseende har den tyske regering henvist til en skrivelse af 14. marts 1972 fra det kompetente italienske organ (AIMA) som svar på et spørgsmål fra de tyske myndigheder, hvori AIMA erklærede, at det ikke havde kunnet efterprøve alle de tilfælde, som de tyske myndigheder henviste til, men forsikrede, at det var »retligt umuligt«, at de pågældende partier mælk, for hvilke der var blevet ydet fællesskabsstøtte i Tyskland, ligeledes havde kunnet opnå støtte i Italien.

Kommissionen bestrider ikke rigtigheden af denne erklæring, men mener dog, at den ikke gør det muligt at fastslå, om der faktisk er blevet udbetalt dobbelt støtte. Efter Kommissionens mening er det ikke tilstrækkeligt til efterprøvelse af dette spørgsmål at bekræfte, at en dobbelt udbetaling af støtte er retligt umuligt; dette så meget desto mere, som skrivelsen fra AIMA ikke gør det muligt at betragte de forskellige omtvistede partier enkeltvis. Kommissionen afslog følgelig på tidspunktet for afslutningen

af regnskaberne at pålægge EUGFL beløbet for den til disse partier svarende støtte.

Sagsøger hævder, at det påhviler Kommissionen at bevise, at der er sket dobbelt betaling i de af Kommissionen anfægtede tilfælde. I mangel af dette bevis kan den ikke nægte at lade Fællesskabet bære den hertil svarende udgift.

Hertil skal først bemærkes, at udførselsstaten, da den ikke har opfyldt beviskravene i fællesskabsbestemmelserne, ikke kan benytte den uretmæssige situation, som den selv har fremkaldt, til at pålægge Fællesskabet bevisbyrden. Ganske vist er de tyske myndigheder ikke oprindeligt ansvarlige for manglerne ved de af de italienske myndigheder fremsendte dokumenter, men de har påtaget sig ansvaret derfor fra det tidspunkt, hvor de stillede sig tilfreds med disse dokumenter og udbetalte støtten. Ifølge de nøjagtige bestemmelser i forordning nr. 1106/68 skulle beviset i det foreliggende tilfælde have bestået i toldcertifikater for, at mælken var blevet underkastet kontrol i bestemmelsesmedlemsstaten. I mangel af disse certifikater har de tyske myndigheder med urette selv foretaget udbetalingen af støtte uden så meget som at træffe den forholdsregel, der består i at foretage betalingerne med forbehold.

Den bemyndigelse, som Kommissionen undtagelsesvis gav den pågældende medlemsstat (i ovennævnte telex) til at begrænse sig til at bevise, at der ikke var sket endnu en udbetaling af støtte fra de italienske myndigheder, var en bemyndigelse, der blev givet som en undtagelse fra den gældende ordning. Men en sådan undtagelse må fortolkes indskrænkende. Kommissionen kan ikke frakendes retten til at kræve et bevis, der fuldstændigt kan udelukke enhver risiko for dobbelt udbetaling af støtten.

Hvis man betænker, at kun de italienske organer havde kompetence til at udbetale støtte til de produkter, der blev indført til Italien og underkastet kontrol efter den 30. juni 1971 (eller på et ubestemt tidspunkt, som endog kan ligge efter denne dato), giver mangelen på bevis for, at varen blev underkastet kontrol før den 1. juli, plads for rimelig tvivl om, hvorvidt der har været mulighed for en dobbelt udbetaling af støtte. Uden at den tyske eller den italienske administrations gode tro skal drages i tvivl, berettiger den objektive eksistens af risikoen for dobbelt betaling — som kan udledes af den manglende iagttagelse af fællesskabsreglerne samt af de mindre strenge betingelser, der undtagelsesvis blev godkendt af Kommissionen — fuldt ud sagsøgtes nægtelse af at pålægge EUGFL de af forbundsregeringen foretagne betalinger.

Sagsøger anfører endvidere, at Kommissionen hidtil aldrig har forlangt beviser for hvert enkelt tilfælde. Derimod henviste Kommissionen i sin skrivelse af 12. oktober 1971 til *de tilfælde,* i hvilke det ikke er muligt at fastslå tidspunktet for kontrollen, og hvor de kompetente myndigheder endeligt har afslået af udbetale støtte. Der er ingen tvivl om, at det påhviler den berørte part at bevise, at der foreligger et tilfælde af denne art.

Som sagsøger fremfører, kan det udledes af skrivelsen fra AIMA af 14. marts 1972, at de tyske myndigheder i udgangen af 1971 og i begyndelsen af 1972 havde bedt om en bekræftelse for hvert enkelt tilfælde, hvor det italienske interventionsorgan havde underkastet den indførte mælk kontrol. Det kan derfor antages, at disse myndigheder alle-

rede på dette tidspunkt var klar over, at det var nødvendigt at indsamle nøjagtige beviser. De var afgjort i stand til at forstå, at en generel udtalelse om retsspørgsmål, og ikke om de faktiske omstændigheders forløb, som den AIMA havde fremsat, ikke opfyldte betingelserne for, at den udbetalte støtte kunne pålægges EUGFL.

Alt dette fører mig til at drage den slutning, at dette krav ikke kan tages til følge, selv hvis det antages, at artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70 finder anvendelse på det foreliggende tilfælde.

13. Vi har under gennemgangen af tilfælde nr. 4 set, at en medlemsstat, der udfører skummetmælkspulver, i almindelighed kun kan udbetale støtten, når det er bevist, at bestemmelsesmedlemsstaten har stillet varen under kontrol (med henblik på dens bestemmelse). I praksis kræves det, at udførselsmedlemsstaten har modtaget T 1/T 2-blanket nr. 5 fra bestemmelsesmedlemsstaten. Men det står fast, at for seks partier skummetmælk, udført fra Tyskland til Italien mellem den 20. februar 1970 og den 12. juni 1971, i alt 140 tons, har Forbundsrepublikken udbetalt støtten uden at have modtaget denne blanket. Kommissionen har derfor nægtet at pålægge EUGFL det hertil svarende beløb, og heraf er tvisten i tilfælde nr. 5 opstået.

De manglende dokumenter er gået tabt under postforsendelsen efter at være afsendt af de italienske myndigheder til det tyske toldsted. Sagsøger hævder, at andre dokumenter på trods af dette beviser, at de pågældende partier er blevet underkastet kontrol i Italien før den 1. juli 1971, selv om den nøjagtige dato for kontrollen ikke har kunnet fastslås. De tyske myndigheder betalte, efter at de pågældende virksomheder havde fremlagt de italienske myndigheders fortoldningserklæring og deres repræsentanters udsagn. Sagsøger mener derfor ikke, at der i det foreliggende tilfælde er nogen risiko for dobbelt betaling, hvorved den støtter sig på betragtninger, der er identiske med dem, der er redegjort for under tilfælde nr. 4, især den allerede nævnte skrivelse af 14. marts 1972 fra AIMA.

Kommissionen anfører imidlertid, at henvisningen til denne skrivelse under alle omstændigheder er malplaceret, da det i det foreliggende tilfælde ikke blot drejer sig om at undgå dobbelt betaling, men først og fremmest om at fastslå, om de pågældende varer gav ret til udbetaling af støtte.

Sagsøger fremfører, at da formålet med den pågældende fællesskabslovgivning er at fremme forarbejdningen af skummetmælkspulver, således at det kan anvendes til foder, er det afgørende for udbetalingen af støtten ikke den omstændighed, at varen er blevet underkastet kontrol, men snarere forarbejdningen af mælken. Denne forarbejdning er blevet foretaget i det foreliggende tilfælde, og den blotte mangel på en kopi af kontroleksemplaret kan følgelig ikke begrunde en nægtelse af at udbetale støtten.

Hertil svarer Kommissionen, at det i mangel af de dokumenter, der ifølge ovennævnte fællesskabsregler kræves som bevis for, at varen er blevet underkastet kontrol, må antages, at ikke alene datoen for varens anbringelse under kontrol, men også selve kontrollen, ikke er bevist. Formalismen i de fællesskabsregler, som kun anerkender et bestemt bevismiddel, er berettiget af hensyn til retssikkerheden og forenklingen af formaliteterne i forbindelse med toldkontrollen. Denne fælles bevisordning er

baseret på gensidig tillid mellem medlemsstaterne, som kun kan bestå, såfremt fællesskabsordningen overalt anvendes ensartet og uden nogen undtagelser.

Kommissionen understreger ligeledes nødvendigheden af at sikre, at støtttesystemet, som har til formål at fremme salget af overskydende mængder skummetmælkspulver ved at anvende dette til foder, kun finder anvendelse, såfremt der er skabt garanti for, at produktet ikke vender tilbage til det normale markedskredsløb og anvendes til menneskelig ernæring.

Dette fundamentale krav berettiger efter min mening bevisets strenghed. I dommen af 22. oktober 1970 i sag 12/70, Craeynest (Sml. 1970, s. 181) har Domstolen anerkendt nødvendigheden af en streng formalisme, idet den antog, at importøren i mangel af certifikatet DD 4 i intet tilfælde var berettiget efter ordningen med fælles landbrugsafgifter og følgelig heller ikke var berettiget til den nedsatte afgiftssats, der var foreskrevet for samhandelen inden for Fællesskabet. Ifølge denne dom er fremlæggelsen af dette certifikat nødvendig, selv om det pågældende produkts oprindelse inden for Fællesskabet kan godtgøres på anden måde end ved det nævnte certifikat.

Ganske vist er de krævede dokumenter gået tabt i det foreliggende tilfælde, men det er umuligt at fastslå, hvem der kan gøres ansvarlig for dette tab, og om det skyldes forsømmelighed eller er hændeligt. Sagsøger går så vidt som til at hævde, at vanskeligheden ved at fremskaffe det krævede bevis skyldes en forsømmelse fra Kommissionen. Sagsøger anfører, at den kontrolpåtegning, som påføres af bestemmelsesmedlemsstaten, i henhold til Kommissionens forordning nr. 2315/69 kun findes på et eneste dokument, som udgør det nødvendige bevis med henblik på udbetaling af støtten. Ifølge sagsøger er det i strid med enhver elementær forsigtighedsregel kun at foreskrive, at der skal udfyldes et enkelt eksemplar af bevisdokumentet, og det er også i strid med den almindelige skik i international samhandel, hvorefter der kræves flere kopier af samme dokument, som hver især gælder som bevis, for at undgå risikoen for tab af originaler, som skal forsendes. Det er altså en lakune i den af Kommissionen indførte ordning, at den ikke forudser det tilfælde, at det kontroleksemplar, som skal returneres til afgangstoldstedet, går tabt; dette giver de tyske myndigheder ret til at udfylde denne lakune ved at benytte andre bevismidler. I det foreliggende tilfælde gav disse bevismidler sikkerhed for, at forarbejdningen af skummetmælkspulveret havde fundet sted i overensstemmelse med fællesskabsbestemmelserne, og at enhver risiko for, at varen skulle vende tilbage til markedskredsløbet, var udelukket.

Under henvisning til den formelle og obligatoriske karakter af den dokumentation, der kræves ifølge forordning nr. 1106/68, bestrider sagsøgte, at de dokumenter, som den tyske forvaltning støttede sig på, er tilstrækkelige til at levere det nødvendige bevis med henblik på fællesskabsreglernes formål. Ifølge Kommissionen beviser ledsagedokumenterne og fortoldningserklæringerne, at varen er nået til Italien, men ikke at den er blevet underkastet kontrol. Hvad angår erklæringerne fra repræsentanter for de virksomheder, som har draget fordel af støtten, og som følgelig har en direkte interesse i at hævde dens retmæssighed, kan de vanskeligt anses for egnede som beviser for, at varen faktisk er blevet underkastet kontrol.

Efter min opfattelse er de bestemmelser, der er vedtaget af Rådet og Kommissionen, fuldstændig klare og utvetydige;

enhver fejlagtig fortolkning af disse er altså uundskyldelig. I øvrigt påberåber sagsøger sig heller ikke dette. Heller ikke de lakuner, som ifølge sagsøger findes i de pågældende regler, kan efter min mening berettige, at der gøres undtagelse fra den ordning, der gælder på dette område. Det ville klart være i strid med kravet om fællesskabslovgivningens ensartethed og selve retssikkerhedsprincippet, såfremt man tillod hver medlemsstat ensidigt at rette eventuelle fejl i denne lovgivning.

Det er i endnu højere grad ønskeligt at undgå initiativer fra forskellige medlemsstater, når der er tale om økonomiske fordele, som ydes forskellige grupper af erhvervsdrivende på Fællesskabets regning. Medlemsstaterne mangler afgjort ikke midler til efter de normale fremgangsmåder at fremkalde en ændring af en uhensigtsmæssig eller mangelfuld forordning. Men indtil dette er sket, kan man ikke tillade, at en medlemsstat unddrager sig gældende ret, fordi den anser den for utilfredsstillende. Dette må også og så meget desto mere være tilfældet, når der er tale om formkrav, hvis overholdelse ikke blot tjener til at lette administrationens opgaver, men ligeledes har til formål at sikre ensartetheden i de kriterier, der gælder for ydelsen af økonomiske fordele.

Følgelig er den tyske regerings krav efter min mening ubegrundet.

14. Det problem, der rejses i forbindelse med et af de søgsmål, der er indgivet af den franske regering (nærmere bestemt i sag 15/76), frembyder aspekter, der er fundamentalt forskellige fra dem, der karakteriserer de to tilfælde, som jeg netop har gennemgået.

Årsagen til den tvist, som jeg nu skal gennemgå, er en meningsforskel mellem de franske myndigheder og Kommissionen vedrørende bestemmelsen af det tidspunkt, der er afgørende for fastsættelsen af satsen for den støtte, der skal anvendes (det drejer sig også her om støtte til skummetmælkspulver, som er fremstillet i én medlemsstat og udføres til en anden medlemsstat og denatureres dér). Det fremgår ikke klart af fællesskabsreglerne, om det er den sats, der gælder den dag, hvor den udførte mælk underkastes kontrol, eller den, der gælder på dagen for opfyldelsen af udførselstoldformaliteterne. De franske myndigheder valgte den anden løsning, idet de anså den for at være mest i overensstemmelse med Fællesskabets interesser, da støttesatsen har en tendens til at stige med tiden. Da Kommissionens tjenestegrene blev underrettet herom, indvendte de, at denne praksis havde den ulempe, at den forøgede risikoen for dobbelt betaling for den mælk, der blev udført fra Frankrig indtil 30. juni 1971 og underkastet kontrol i Italien fra den 1. juli s.å. Efter at have foretaget en systematisk kontrol af kopierne af kontroleksemplarerne konstaterede disse tjenestegrene, at datoen for varens anbringelse under kontrol i Italien i et vist antal tilfælde ikke var angivet af det franske toldvæsen på de pågældende kopier. Derefter foretog Kommissionen en undersøgelse af disse dokumenters originaler (omkring 6 000), hvoraf den kunne genfinde næsten alle, bortset fra otte. Af denne undersøgelse fremgik, at der var tale om uregelmæssigheder for 90 dokumenters vedkommende, foruden de otte tilfælde hvor originalen som nævnt manglede, og 18 andre tilfælde, hvor originalen ikke var blevet fuldstændig udfyldt af eksportøren; i 55 tilfælde manglende det italienske toldvæsens officielle stempel; og i 9 tilfælde manglede der angivelse af den dag, hvor varen blev

underkastet kontrol i Italien. Følgelig nægtede Kommissionen at anerkende de udgifter som påhvilende EUGFL, der var en følge af de transaktioner, som disse dokumenter vedrørte.

Generelt hævder sagsøger, at selv om der foreligger overtrædelse af en væsentlig formforskrift (dvs. en overtrædelse, som fremkalder risiko for en fejlagtigt udbetalt udgift), må man ikke sammenblande mangelen på et bevis, der opfylder lovgivningens krav, med et positivt bevis for, at udgiften ikke har været forskriftsmæssig. Ifølge denne tankegang kan Kommissionen ikke, blot fordi beviset ikke opfylder formkravene, uden videre pålægge medlemsstaten den finansielle byrde, men må i det mindste tillade denne at fremlægge beviser, der kan fjerne enhver tvivl om udgiftens materielle lovlighed.

Sagsøgte anfører indledningsvis, at sondringen mellem væsentlige og uvæsentlige formkrav er blevet udarbejdet med henblik på administrative tvister for at fastslå, hvilke formmangler der kan medføre annullation af en forvaltningsakt; den egner sig ikke til uden videre at anvendes på beviser.

Kommissionen understreger endvidere, at de dokumenter, der ledsager varerne i samhandelen mellem medlemsstaterne, og som er udformet på grundlag af fællesskabseksemplarer, har til formål at forenkle såvel formaliteterne ved grænseoverskridelsen som den kontrol, der er nødvendig for at sikre den korrekte anvendelse af fællesskabsordningen. Da fremlæggelsen af disse dokumenter har afløst andre former for kontrol ved toldstederne, må fællesskabsreglerne på dette område overholdes meget nøje, idet tilfælde, hvor dokumenterne ikke opfylder forskrifterne, må betragtes med en vis strenghed.

Hvad nærmere angår det foreliggende tilfælde, drejer det sig om endeligt at fastslå, om enhver afvigelse fra det lovbestemte eksemplar for et dokument, som fællesskabslovgiver har foreskrevet som eneste bevismiddel for en omstændighed, som en ydelse fra forvaltningen afhænger af, skal medføre nægtelse af ydelsen, eller om der inden for visse grænser kan tillades formmangler, uden at det får følger for modtageren af ydelsen.

Dokumentets overensstemmelse med det lovbestemte eksemplar tjener klart til at garantere, at alle de materielle betingelser for ydelsen af støtten er opfyldt, og til at muliggøre fællesskabsmyndighedernes kontrol. Jeg mener derfor, at det kriterium må fastholdes, hvorefter enhver afvigelse i dokumentet i forhold til det lovbestemte eksemplar, som kan berøve dokumentet dets bevisværdi eller være en hindring for kontrolmulighederne, gør dette dokument virkningsløst.

Man kan endvidere rejse det spørgsmål, om det nationale interventionsorgan i tilfælde af en formmangel, som forelå på det tidspunkt, da støtten blev udbetalt, efterfølgende kan foretage en berigtigelse. Kommissionen udelukker fuldstændig denne mulighed og bemærker, at det dokument, som tjener til at berettige udbetaling af offentlige midler, skal være i stand til at opfylde sin funktion fra det øjeblik, hvor betalingen finder sted. Hvis dette dokument ikke kan afgive retsgyldig hjemmel for udgiften, er denne afholdt med urette, og uregelmæssigheden kan ikke efterfølgende afhjælpes ved en berigtigelse af formmangelen.

Jeg anser det for overflødigt at undersøge, om denne strenge holdning fra

sagsøgers side er berettiget, for i den foreliggende sag var der ikke blevet foretaget nogen efterfølgende berigtigelse, da Kommissionen foretog afslutningen af regnskaberne. Man kan ikke længere anerkende berigtigelser, som foretages på det tidspunkt, hvor Kommissionen undersøger sagsakterne med henblik på en godkendelse af udgifterne. I modsat fald ville man, i betragtning af det meget betydelige antal transaktioner, der finansieres af EUGFL, risikere, at afslutningen af regnskaberne blev udskudt på *ubestemt tid*, og man ville skabe vanskeligheder og komplikationer for Kommissionens tjenestegrene ved at pålægge dem vanskelige undersøgelsesopgaver, som langt ville overskride deres normale kontrolfunktioner.

Hvad dernæst angår de otte tilfælde, hvor dokumenterne manglede (tilsyneladende som følge af, at de for tidligt var blevet destrueret af et fransk toldsted), er Kommissionens nægtelse ikke støttet på den omstændighed, at formkravene ikke var opfyldt på tidspunktet for udbetalingen af støtten, men på den omstændighed, at dokumenterne ikke var til rådighed. Selv om støtten i sådanne tilfælde muligvis er blevet udbetalt på grundlag af fuldstændigt forskriftsmæssige dokumenter, bliver kontrollen med udgiftens lovmæssighed umuliggjort, hvis det eneste bevismiddel, der er tilladt efter fællesskabslovgivningen, efterfølgende bliver ødelagt på grund af en fejl fra den nationale forvaltning.

15. Disse betragtninger er efter min mening tilstrækkelige til at berettige, at sagsøgte frifindes, da det ikke er blevet bestridt, at der foreligger formmangler, og at de ikke vedrører fuldstændig uvæsentlige forhold.

Såfremt Domstolen imidlertid ønsker at foretage en nærmere undersøgelse af uregelmæssighederne i de foreliggende dokumenter, må hver af ovennævnte tre tilfældegrupper undersøges enkeltvis. Jeg vil forsøge at gøre dette i korthed.

a) Vi har set, at de italienske toldsteders stempel mangler på 55 dokumenter; vi ved imidlertid, at der på disse dokumenter er påstemplet følgende påtegning: »Partiet er stillet under kontrol den . . ., fordi det skal anvendes som anført på bagsiden. En passende sikkerhed er blevet stillet som garanti for anvendelsen«. Herefter følger en tjenestemands underskrift. Sagsøger hævder, at henvisningen til sikkerhedsstillelsen er tilstrækkelig til at vise, at transaktionen er forskriftsmæssig; der er derfor, til trods for, at det officielle stempel mangler, ingen risiko for dobbelt betaling eller for ikkeforskriftsmæssig betaling.

Ifølge Kommissionen er det pågældende formkrav, som er foreskrevet i artikel 7 i forordning nr. 1106/68, som ændret ved forordning nr. 332/70, ufravigeligt og en væsentlig forudsætning for udbetaling af støtten. Sagsøgte forsvarer denne formalisme med betragtninger, som svarer til dem, der allerede er redegjort for i forbindelse med det tyske tilfælde nr. 4, som jeg allerede har gennemgået.

Efter min mening kan denne påtegning, skønt den er påstemplet, og man kan formode, at den er blevet det af det italienske toldsted, ikke erstatte dette toldsteds eget stempel. Forpligtelsen til at påføre dette stempel fremgår af det eksemplar for kontroleksemplaret, som findes i bilaget til forordning (EØF) nr. 2315/69; det er klart, at dets funktion er at bekræfte den kompetente tjenestemands underskrift, hvorved forfalskninger bliver umulige eller i det mindste meget vanskelige. Det må følgelig antages, at der ikke er tale om et uvæsentligt formkrav, men tværtimod om et væsentligt bevismiddel for dokumenternes ægthed. I mangel af dette kan

disse dokumenter ikke fungere som tilstrækkeligt bevis for, at produkterne er blevet underkastet kontrol, selv hvis de er blevet forsynet med ovennævnte påtegning.

b) Hvad angår den omstændighed, at der på atten dokumenter i rubrik nr. 104 mangler påtegningen om, at produktet var bestemt til at denatureres i Italien, hævder sagsøger, at denne påtegning ikke var uundværlig, når det italienske toldvæsen et andet sted på samme dokument havde anført, at det havde underkastet varen kontrol; dette er i sig selv tilstrækkeligt til at garantere, at mælken er bestemt til denaturering.

Kommissionen indvender imidlertid herimod, at i mangel af den pågældende påtegning i rubrik nr. 104 mister det italienske toldvæsens påtegning om, at varen er underkastet kontrol, enhver betydning. På stemplet står der som sagt ganske vist, at partiet »er stillet under kontrol . . ., fordi det skal anvendes som anført på bagsiden«. Men denne anvendelse fremgår ikke, når rubrik nr. 104 på dokumentets bagside kun angiver navnet på modtageren af varen. Desuden er 16 af de pågældende 18 dokumenter kopier, hvorpå der findes en påtegning fra de franske toldmyndigheder, som attesterer, at varerne havde den på bagsiden angivne bestemmelse og var blevet anvendt på de dér angivne betingelser. Men heller ikke her angiver kopierne nogen særlig anvendelse eller nogen speciel betingelse for anvendelsen, idet rubrik nr. 104 er tom.

Følgelig fører de nævnte undladelser til den slutning, at de pågældende dokumenter er berøvet enhver beviskraft.

c) Vedrørende de ni dokumenter, der er blevet anset for ugyldige, fordi varen ikke er blevet underkastet kontrol af de italienske toldmyndigheder, fremhæver sagsøger, at den krævede påtegning er blevet påført, men i en anden rubrik end den hertil bestemte; der har altså været tale om en fejl, men denne fejl er ikke egnet til at berøve selve påtegningen enhver beviskraft.

Ifølge Kommissionen mangler derimod påtegningen om, at varen er stillet under kontrol, fuldstændig på de ni pågældende dokumenter, hvor der på bagsiden kun findes en underskrift og det italienske toldvæsens officielle stempel, foruden en dato og et løbenummer.

En gennemgang af de fotokopier, som er vedlagt sagsakterne, synes at give sagsøgte ret.

Sagsøgers klage er følgelig ubegrundet på alle punkter.

Støtte til salg af smør til modtagere af socialhjælp (søgsmål anlagt af den tyske regering: tilfælde nr. 8)

16. Rådets forordning nr. 414/70 gav Kommissionen mulighed for at bemyndige medlemsstaterne til indtil den 31. december 1970 at yde støtte med det formål at fremme visse forbrugergruppers køb af smør. Ved forordning nr. 2550/70 begrænsede Rådet denne mulighed til modtagere af socialhjælp og forlængede fristen indtil den 31. december 1971. Med hjemmel i førstnævnte forordning bemyndigede Kommissionen ved beslutning 70/228 af 24. marts 1970 medlemsstaterne til at yde støttten. Ifølge denne beslutnings artikel 3 kunne forbrugerne købe smørret til nedsat pris mod forevisning af et individualiseret rabatkort. Af økonomiske grunde besluttede Forbundsrepublikken, at rabatkortene skulle uddeles af kommu-

nernes sociale myndigheder og udleverede rabatkortene til disse myndigheder i begyndelsen af hvert af de to år, som ordningen gjaldt for. Rabatkortene gjaldt for hele det år, hvori de var blevet udstedt. Kommissionen rejste ingen indvendinger mod dette system.

Ved beslutning 71/176 af 30. marts 1971 ophævede Kommissionen sin beslutning, fordi den støtteaktion, som den havde givet bemyndigelse til, ikke længere forekom berettiget på grund af ændringer i situationen på smørmarkedet. Det må bemærkes, at sagsøger, der var modstander af ophævelsen, foretrak at afholde sig fra at stemme under mødet i Forvaltningskomiteen for Mælk og Mejeriprodukter, hvorunder denne beslutning blev drøftet. Derefter mente den tyske regering på trods af den beslutning, som Kommissionen havde truffet, at den indtil den 31. december 1971 kunne tillade brugen af de rabatkort, der var blevet uddelt en bloc til de begunstigede i løbet af årets første måneder. Under afslutningen af regnskaberne for EUGFL nægtede Kommissionen at pålægge Fællesskabet udgifterne i forbindelse med denne støtte, som med urette var blevet forlænget tidsmæssigt. Det er denne beslutning, som har givet anledning til den foreliggende tvist.

Sagsøger gør for det første gældende, at den på rabatkortene anførte gyldighed for et helt kalenderår var blevet fastsat på grundlag af udløbsdatoen i Rådets forordning nr. 2550/70 (den 31. december 1970). Det må imidlertid understreges, at denne frist kun vedrører udøvelsen af det skøn, som blev tildelt Kommissionen, hvorefter denne kunne bemyndige medlemsstaterne til at yde støtten. Den beslutning fra Kommissionen, hvorved medlemsstaterne faktisk blev bemyndiget som foreskrevet, var ikke forsynet med nogen frist. Følgelig kunne Kommissionen på et hvilket som helst tidspunkt frit ophæve sin beslutning under hensyn til udviklingen i situationen på smørmarkedet. På baggrund af denne retstilstand kunne de tyske rabatkorts udløb den 31. december, selv om det faldt sammen med den tidsgrænse, der var fastsat for udøvelsen af det Kommissionen tildelte skøn, ikke støttes på nogen sikkerhed for, at der ville blive givet fællesskabsstøtte til salg af smør til nedsat pris indtil denne dato.

I Kommissionens anden beslutning af 30. marts 1971 bestemtes det i artikel 1, at »beslutningen af 24. marts 1970 om afsætning af smør ophæves med virkning fra 1. maj 1971«. Det fremgår altså klart af denne bestemmelse, at medlemsstaterne fra 1. maj 1971 ikke længere var bemyndiget til at udbetale støtte til leverandører af smør, bestemt for modtagere af socialhjælp. Men den tyske regering stod over for en situation, der var karakteriseret ved, at talrige personer havde modtaget rabatkort før den 30. april 1971, og at disse rabatkort angav en gyldighedsperiode indtil den 31. december. Sagsøger anfører, at de personer, der havde modtaget sådanne rabatkort, i henhold til tysk national ret havde erhvervet ret til at anvende dem indtil udgangen af det pågældende år. Sagsøger påberåber sig også, at det er nødvendigt at tage hensyn til den særlige situation for modtagerne, der oppebærer socialhjælp.

Efter min mening bør man ikke tabe formålet med de pågældende foranstaltninger af syne, som i virkeligheden består i at begunstige afsætningen af smør for at reducere de overskud, som havde ophobet sig på fællesmarkedet. Dette i det væsentlige økonomiske

formål med Rådets forordning nr. 414/70 fremgår klart af dens begrundelse. Denne henviser især til artikel 12, stk. 1 i forordning nr. 804/68, hvori det bestemmes, at der kan træffes andre end de i artikel 6 omhandlede foranstaltninger for at lette afsætningen af smørfedt, når der opstår overskud. I præamblen til forordning nr. 414/70 fastslås det endvidere, at der fandtes betydelige smørlagre i Fællesskabet, som skyldtes interventionsmekanismens funktion, og at det var umuligt at formindske dem ved at sælge smør på normale markedsbetingelser; heraf fulgte nødvendigheden af nye foranstaltninger.

Dette viser, at afsætningen af smør til nedsat pris — som er en ikke ubetydelig belastning for fællesskabsbudgettet — skete undtagelsesvist, og derfor måtte holdes inden for grænserne for det strengt nødvendige. Det var derfor logisk, at den blev bragt til afslutning, omend det skete før udløbet af den frist, som var fastsat i Rådets forordning, så snart udviklingen på smørmarkedet tillod det. Hvad angår den pågældende foranstaltnings sociale virkning må det anerkendes, at denne kun var en sekundær følge af den mekanisme, der blev valgt, for at opnå en formindskelse af overskuddet. Det forekommer mig derfor ikke berettiget, at man påberåber sig denne sociale virkning som forsvar for en smidig fortolkning af den pågældende foranstaltning.

Ved gennemførelsen af Kommissionens beslutning var hver medlemsstat frit stillet til at indføre den ordning for smørsalget, som forekom den at være mest praktisk og økonomisk inden for rammerne af dens system. Men ingen medlemsstat kunne tildele de begunstigede større rettigheder på Fællesskabets bekostning, end Kommissionens beslutning tillod i betragtning af formålet med den støtteordning, som blev iværksat ved denne beslutning. Ikke blot garanterede denne beslutning ikke, at støtteaktionen ville blive udstrakt til hele 1971, men den gav heller intet grundlag for nogen forventning i så henseende.

Det er klart, at det ikke var nødvendigt, at Kommissionen meddelte medlemsstaterne, som nøje måtte kende formålet med støtten, at bemyndigelsen når som helst kunne blive tilbagekaldt på grund af markedssituationen. Hvis en medlemsstats afsætningssystem derfor ifølge national ret tildelte de begunstigede rettigheder, som disse kunne gøre gældende i hele det pågældende år, vedrørte dette medlemsstaten, men ikke Fællesskabet. Da rabatkortene blev uddelt gratis, var der intet til hinder for, at medlemsstaten kunne påføre disse et generelt forbehold vedrørende varigheden af deres gyldighed. De nationale myndigheders manglende overholdelse af sikkerhedsforanstaltninger kan altså ikke give Fællesskabet pligt til at bære udgifterne ved en ordning, som ikke længere stemte overens med fællesskabsformålene.

De tyske repræsentanters modstand mod vedtagelsen af beslutningen om ophævelse, som jeg allerede har henvist til, viser, at Forbundsrepublikken meget vel kendte beslutningens betydning; det ville ellers være uforståeligt, hvorfor dette land havde anmodet om, at dens ikrafttræden blev udskudt en måned. Ved at tillade og finansiere salg af smør til nedsat pris, selv efter den af Kommis-

sionen fastsatte sidste frist, var sagsøger sig følgelig bevidst, at den handlede i strid med Kommissionens beslutning.

Endelig er der ingen gyldig grund til at bebyrde Fællesskabet med de udgifter, der er opstået, fordi denne støtteaktion er blevet fortsat uden tilladelse.

Jeg mener derfor ikke, at sagsøgers krav kan tages til følge.

Tilbagekøb af smør, solgt til nedsat pris og bestemt til forarbejdning til smørfedt (søgsmål anlagt af den tyske regering: tilfælde nr. 10)

17. I betragtning af de eksisterende overskud af smør i Fællesskabet og de begrænsede muligheder for at eksportere dem bemyndigede Kommissionen ved beslutning af 17. december 1968 med hjemmel i artikel 6, stk. 3 i Rådets forordning nr. 804/68 Forbundsrepublikken Tyskland til at sælge smør, som interventionsorganerne lå inde med, til nedsat pris. For at sikre, at de varepartier, der blev solgt til en lavere pris end den normale, blev anvendt forskriftsmæssigt, var det naturligvis nødvendigt at indføre et kontrolsystem, og Forbundsrepublikken erklærede — som det fremgår af en af betragtningerne til ovennævnte beslutning — at den var i stand til at garantere dettes effektivitet. Imidlertid meddelte de tyske myndigheder i løbet af 1971 Kommissionen, at de som følge af udviklingen på smørmarkedet ikke længere var i stand til på alle omsætningsstadier at garantere, at smørret blev anvendt som foreskrevet.

Samtidig befandt visse mængder smør, som i 1970 var solgt til nedsat pris af de tyske interventionsorganer, sig stadig væk hos de oprindelige købere, som viste sig at være indforstået med, at salgskontrakterne blev ophævet, og følgelig med at tilbagelevere varen på betingelse af, at de fik godtgjort deres omkostninger med tillæg af et bestemt beløb som erstatning for deres udgifter. Dette foranledigede Kommissionen til at træffe beslutningen af 19. august 1971, hvorved Forbundsrepublikken Tyskland blev bemyndiget til at ophæve de købekontrakter, som det tyske interventionsorgan før 1. januar 1971 havde afsluttet med de pågældende købere. Denne bemyndigelse havde til formål at undgå, at de mængder smør, som endnu befandt sig i de første køberes besiddelse, efterfølgende kunne blive genstand for svigagtige fremgangsmåder og andre uregelmæssigheder til skade for fællesskabsordningens funktion.

I denne beslutning bestemtes det, at de beløb, som skulle udbetales køberne i erstatning, ikke kunne overstige visse grænser. Nærmere bestemt fastsattes maksimumbeløbet for erstatningen i beslutningens artikel 1, stk. 2, litra b) på grundlag af varemængden og varigheden af den af køberen foretagne oplagring.

Det tyske interventionsorgan begyndte derefter at tilbagekøbe de disponible partier. Men de tyske myndigheder udbetalte samtidig i henhold til kontrakt erstatninger, som var udregnet på grundlag af højere priser end dem, hvortil interventionsorganet havde solgt smørret. Desuden blev der også udbetalt beløb svarende til det rentetab, som køberne af smørret havde lidt som følge af oplagringen af varen.

Stillet over for denne situation mente Kommissionen, at den kun kunne pålægge EUGFL de udgifter, der var afholdt i overensstemmelse med de kriterier, der var fastsat i Rådets forordning nr. 2306/70 af 10. november 1970 (om finansiering af interventionsudgifter på hjemmemarkedet for mælk og mejeriprodukter).

I henhold til denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra f) debiteres kontoen vedrørende interventioner på hjemmemarkedet for smør »omkostningerne ved henliggen i depot, bortset fra finansieringsomkostninger, *beregnet på grundlag af et fast beløb pr. ton/varighedsenhed,* bestemt efter reglerne i artikel 18, stk. 1«. I henhold til samme bestemmelses litra h) debiteres ovennævnte konto endvidere forarbejdningsomkostninger, påført interventionsorganet ved de særlige foranstaltninger, der træffes for salg af smør fra offentlige lagre, der i løbet af et mejeriår ikke kan afsættes på normale betingelser.

Ved Kommissionens ovennævnte beslutning af 19. august 1971 blev de oplagringsomkostninger, som blev afholdt af køberne af det smør, som blev solgt til nedsat pris, ansat afhængigt af de omkostninger, som interventionsorganerne ville have haft, hvis de selv fortsat havde haft det solgte smør på lager. Ifølge Kommissionen svarer de i beslutningen fastsatte beløb næsten nøjagtigt til det faste beløb, der er foreskrevet i artikel 4, stk. 1, litra f) i forordning nr. 2306/70.

Hvad angår omkostningerne for forarbejdningen af smør til smørfedt blev det faste beløb for den pågældende periode fastsat for hele Fællesskabet ved Kommissionens beslutning af 30. november 1973, som blev vedtaget efter den såkaldte forvaltningskomitéprocedure, som er foreskrevet i forordning nr. 2306/70 (artikel 4, stk. 1, litra h)). Bortset fra særlige omstændigheder kunne altså alene dette beløb udbetales under tilbagekøbstransaktionerne; yderligere omkostninger, som blev afholdt af køberne til forarbejdning af smør til smørfedt, kunne ikke pålægges EUGFL.

Kommissionen mener følgelig, at den i henhold til fællesskabsretten er berettiget til over for Forbundsrepublikken Tyskland at nægte at pålægge EUGFL de finansielle byrder i forbindelse med ovennævnte transaktioner, som overstiger de faste beløb for oplagrings- og forarbejdningsomkostninger, der er fastsat ved artikel 4, stk. 1, litra f) og h) i forordning nr. 2306/70.

Sagsøger gør gældende, at skønt den udgift, som den har afholdt, var højere end den i beslutningen af 19. august 1971 fastsatte, er den blevet afholdt i Fællesskabets interesse og var nødvendig for at opfylde de fastsatte formål. Denne omstændighed er dog ikke tilstrækkelig til at pålægge Fællesskabet udgifterne; den udtømmende karakter af listen over de poster, der opregnes i artikel 4 i forordning nr. 2306/70, er til hinder herfor.

For at unddrage sig den almindelige regel antyder sagsøger, at den situation, som det tyske interventionsorgan befandt sig i, kan sidestilles med et tilfælde af uanmodet forretningsførelse. Sagsøger hævder, at det ikke med rimelighed kunne forventes, at de kontraktmodtagere, der endnu var i besiddelse af smørret — og som havde haft en spekulationsmulighed, for så vidt som de kunne sælge det smør på markedet, som de havde købt billigt — skulle stille sig tilfreds med godtgørelse af købsprisen og den simple skadesløsholdelse for oplagringsomkostningerne. Ifølge den tyske regering var den maksimale tilbagekøbspris, som var fastsat af Kommissionen i dens beslutning af 19. august 1971, økonomisk uanvendelig; regeringen mener følgelig, at dens ensidige handling

har tjent til at beskytte Fællesskabets interesser.

Efter min mening tilkommer det Fællesskabet, og ikke de enkelte medlemsstater, at bedømme den interesse, som det kan have i gennemførelsen af et tilbagekøb, som det selv giver bemyndigelse til og finansierer; det vil altid tilkomme Fællesskabet på grundlag af denne skønsmæssige bedømmelse at fastsætte betingelserne for en sådan transaktion.

Man må desuden heller ikke glemme, at Forbundsrepublikken, da den blev bemyndiget til at sælge smørret til nedsat pris, erklærede, at den kunne garantere, at salget blev gennemført forskriftsmæssigt, og at den dermed for så vidt havde påtaget sig en klar forpligtelse. Den skulle følgelig træffe alle nødvendige foranstaltninger for at fjerne risikoen for en sådan spekulation, som kunne frygtes fra enkeltpersoner, uden at pålægge Fællesskabet yderligere økonomiske byrder. Med andre ord formodedes de tyske myndigheder i betragtning af denne garanti at være i stand til i overensstemmelse med de almindelige regler, som jeg har gennemgået i begyndelsen af dette forslag til afgørelse, at påtage sig ansvaret for eventuelle uregelmæssigheder som følge af mangler ved det kontrolsystem, som de indførte.

Ganske vist har Kommissionen efterfølgende erklæret sig rede til at deltage i omkostningerne ved tilbagekøbet, men kun inden for bestemte økonomiske grænser. Hvis den tyske regering anså det for nødvendigt at afholde højere udgifter for at gennemføre transaktionen, er det principielle ansvar, som den har påtaget sig, derfor i sig selv tilstrækkeligt til at berettige sagsøgtes nægtelse af at lade Fællesskabet bære disse yderligere, ikke godkendte, udgifter.

Jeg mener heller ikke, at artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 729/70 kan have nogen betydning for afgørelsen af det foreliggende tilfælde (selv hvis Domstolen skulle anvende den af sagsøger hævdede fortolkning af denne bestemmelse), da de pågældende udgifter er højere end de godkendte.

Hvad angår den påståede uanmodede forretningsførelse, kan man ikke uden videre overføre denne fra civilretten til forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. I hvert fald kan denne retlige konstruktion ikke tillade medlemsstaterne at træde i stedet for Fællesskabet og belaste dets budget i en sektor, hvor det klart har defineret de grænser, inden for hvilke det er rede til at påtage sig den finansielle byrde ved en transaktion, som den tyske stat efter egen anmodning var blevet bemyndiget til at foretage. Da Fællesskabet ikke har været »fraværende«, er reglerne om uanmodet forretningsførelse i alle tilfælde uanvendelige på det foreliggende tilfælde. De tyske myndigheders handling skal snarere betragtes som en *ulovlig handling*, som blev foretaget for at sikre, at tilbagekøbet fik et videre omfang, end det ville have været muligt på de af Kommissionen fastsatte betingelser.

Det må endelig bemærkes, at det heller ikke er bevist, at der forelå tvingende grunde, som kunne forhindre de tyske myndigheder i at bevise over for Fællesskabet, at det var nødvendigt, at dette i større omfang deltog i finansieringen af transaktionen.

Sagsøgers klage kan derfor ikke anses for begrundet på dette punkt.

Omkostninger ved formaling af klumpet sukker (søgsmål anlagt af den tyske regering: tilfælde nr. 12)

18. For et parti sukker, som var oplagret hos de tyske interventionsorganer, og som var blevet klumpet på grund af fugtighed på lageret, var det nødvendigt at foretage en formaling, før varen blev solgt. Kommisionen har nægtet at pålægge EUGFL udgifterne ved denne disposition, da den ikke er nævnt blandt dem, der opregnes i artikel 4, stk. 1 i Rådets forordning nr. 2334/69 af 25. november 1969 om finansiering af interventionsudgifter på hjemmemarkedet for sukker. Ifølge denne bestemmelses stykke 1, litra f) bærer EUGFL ganske vist omkostningerne ved oplagring, der beregnes som et fast beløb, men ikke de øvrige udgifter, der kan følge af oplagringen af varen.

Sagsøger anfører, at det var nødvendigt at formale sukkeret, før det blev solgt, for at overholde artikel 6 i Kommissionens forordning nr. 822/70, hvorefter »den løbende licitation vedrører hvidt sukker af frit flydende kvalitet«. Såfremt sukkeret ikke blev formalet, kunne det altså tænkes, at køberne anlagde erstatningssag, fordi sukkeret ikke svarede til den i den pågældende bestemmelse foreskrevne kvalitet.

Selv om omkostningerne ved formalingen af sukkeret ikke er nævnt blandt de udgifter, som skal pålægges EUGFL i henhold til artikel 4 i Rådets forordning nr. 2334/69, hævder sagsøger, at de skal fradrages det samlede beløb for de indtægter, som EUGFL skal krediteres i henhold til samme forordnings artikel 4, stk. 2. Dette beløb svarer til den indtægt, som blev opnået ved de af de nationale interventionsorganer foretagne salg, og som ikke svarer til bruttoprisen ved licitationen, men til denne pris med fradrag af de udgifter, som det var nødvendigt at afholde for at afsætte produktet. Omkostningerne ved formalingen hører til denne kategori, da varen ville have været usælgelig, hvis man ikke havde foretaget formalingen.

Som jeg har anført vedrørende det foregående tilfælde (tilfælde nr. 10) er opregningen i artikel 4, såvel med hensyn til de poster, der skal debiteres EUGFL (tilfælde nr. 1), som dem, der skal krediteres samme (tilfælde nr. 2), utvivlsomt udtømmende.

Fællesskabsretten hjemler ingen nedsættelse af bruttoindtægterne ved salget og foreskriver heller ikke, at interventionsorganets konto pålægges den her omhandlede udgift. Følgelig må omkostningerne ved formalingen betragtes som inkluderet i det fast beløb for udgifterne ved oplagringen.

Hvad nærmere angår det foreliggende særlige tilfælde må der henvises til artikel 9 i Kommissionens forordning nr. 822/70, som bestemmer følgende: »Såfremt det viser sig, at en mængde sukker, for hvilket der er givet licitationstilslag, helt eller delvis ikke svarer til kvalitetsbetingelserne i meddelelse om licitationen, berigtiger det tyske interventionsorgan den pågældende tilslagne mængde efter anmodning, som skal fremsættes af den pågældende kontraktmodtager på tidspunktet for overtagelsen vedrørende den ikke-overensstemmende mængde sukker. I øvrigt kan den ikke-overensstemmende mængde sukker efter aftale mellem parterne erstattes af en tilsvarende overensstemmende mængde fra

andre disponible partier, som er under licitation, men for hvilke der endnu ikke er givet tilslag, såfremt disse befinder sig i samme lagerområde. Efter overtagelsen kan den pågældende kontraktmodtager ikke gøre rettigheder i eller uden for kontrakt gældende på grund af den ovennævnte kvalitetsforskel«. Det fremgår af begrundelsen til denne forordning, at ovennævnte bestemmelse blev indsat netop med henblik på tilfælde, hvor »det tilslagne sukker ikke er frit flydende«. Ifølge begrundelsen er det i dette tilfælde »formålstjenligt at foreskrive, at det tyske interventionsorgan berigtiger den tilslagne mængde, eller, hvis kontraktmodtageren anmoder om det, at give dette organ mulighed for at erstatte den pågældende mængde«. Man havde altså erkendt problemet og foreskrevet de mulige midler til afhjælpning.

Sagsøger indvender herimod, at den ikke har kunnet foretage denne afhjælpning i det foreliggende tilfælde, fordi kontraktmodtagerne på grund af deres leveringsforpligtelser insisterede på at få hele den tilslagne mængde, og fordi interventionsorganet ikke rådede over andet sukker, der svarede til den tilslagne mængde.

Det er klart, at de tyske interventionsorganer frit kunne formale sukkeret for at opfylde deres kontraktmodtageres særlige krav. De kan dog ikke kræve, at udgifterne pålægges EUGFL; lad mig gentage, at dette efter min opfattelse er udelukket, fordi de udgifter, der kan pålægges Fonden i henhold til artikel 4 i Rådets forordning nr. 2334/69, er udtømmende opregnet. Endvidere skal det bemærkes, at køberne i henhold til ovennævnte bestemmelser i forordning nr. 822/70 — såfremt det tilslagne sukker ikke svarede til den foreskrevne kvalitet (»ikke var frit flydende«), og såfremt det tilslagsgivende organ ikke havde mulighed for at erstatte varen med »frit flydende« sukker, (som det synes at have været tilfældet her) — inden for mulighedernes grænse ville have haft krav på en supplerende mængde sukker til udligning af den modtagne vares mindre værdi. Da fælleskabsreglerne om licitationsbetingelserne ikke bestemte andet, havde køberne intet krav på, at det tilslagsgivende organ selv skulle foretage formalingen af det klumpede sukker.

I betragtning heraf anser jeg det for unødvendigt at gå ind på realiteten i stridsspørgsmålet mellem parterne om årsagen til, at sukkeret blev klumpet, og om interventionsorganet kan gøres ansvarligt for en eventuel forsømmelse vedrørende lagerforholdene. Dette spørgsmål kunne være væsentligt, hvis der var tale om at anvende artikel 8, stk. 2 i Rådets forordning nr. 729/70, der, som vi har set, udelukkende foreskriver, at medlemsstaterne skal pålægges de udgifter, som de har påtaget sig ved anvendelsen af fællesskabsreglerne på landbrugsområdet, i tilfælde af en uregelmæssighed eller en forsømmelse fra medlemsstaternes organer. Men denne bestemmelse kan under ingen omstændigheder vedrøre udgifter, som ikke er foreskrevet i fællesskabslovgivningen, og som i intet tilfælde kan pålægges EUGFL i henhold til Rådets forordninger nr. 729/70 og nr. 2334/69.

Også den her gennemgåede klage er følgelig ubegrundet.

Støtte til destillering af vin (søgsmål anlagt af den franske regering: sag 16/78)

19. For at fremme afsætningen af vinoverskud foreskrev Rådet ved forordning nr. 766/72 af 17. april 1972, der blev udstedt til gennemførelse af artikel 7 i grundforordning nr. 816/70, ydelse af økonomisk støtte til destillationsvirksomhederne på betingelse af, at de købte vinen hos producenterne til en pris, der ikke lå under den ved forordningen fastsatte, og at de faktisk destillerede den. Det var en betingelse for at opnå denne støtte, at destillationen fandt sted mellem den 24. april og den 27. maj 1972, idet dette tidspunkt senere blev udskudt til den 31. juli s.å. i henhold til forordning nr. 1098/72.

Da de franske myndigheder mente, at den mindstekøbspris for bordvin bestemt til destillering, som ved fællesskabsordningen var fastsat til 6,10 FF pr. alkoholprocent og pr. hektoliter, ikke var tilstrækkelig til at anspore vindyrkerne til at sælge deres produktion til destillationsvirksomhederne, besluttede de at yde sidstnævnte en supplerende støtte i det omfang, det var nødvendigt, for at disse kunne garantere producenterne en mindstepris på 7,10 FF pr. alkoholprocent og pr. hektoliter. Denne foranstaltning, som oprindeligt var begrænset til to millioner hektoliter, blev senere udvidet til at omfatte 2,8 mill. hektoliter. Kommissionen besluttede først at indlede den i EØF-traktatens artikel 169 foreskrevne procedure til konstatering af traktatkrænkelse (den franske regerings skrivelse af 27. juli 1972), men afstod senere fra at gennemføre denne procedure (skrivelse af 4. maj 1973), fordi de foranstaltninger, som udgjorde traktatkrænkelsen, var ophørt. Den præciserede dog i sin anden skrivelse, at dens afkald på at forfølge proceduren ikke foregreb den endelige afslutning af regnskaberne vedrørende EUGFL. Den franske regering har ved Domstolen rejst krav om godtgørelse af den støtte, som er udbetalt til destillationsvirksomhederne i den af Rådet fastsatte størrelsesorden, nemlig 6,10 FF pr. hektoliter (idet sagsøger naturligvis selv påtager sig det supplerende støttebeløb, som den havde fastsat), men Kommissionen nægtede at pålægge Fonden denne godtgørelse, idet den mente, at disse supplerende betalinger fuldstændig havde fordrejet det af fællesskabslovgiver indførte interventionssystem.

Indledningsvis må sagsøgers anbringende undersøges, hvorefter Kommissionen, efter at have indstillet proceduren i henhold til traktatens artikel 169, ikke kunne genoptage spørgsmålet i en anden sammenhæng, nemlig i forbindelse med afslutningen af regnskaberne.

Det må hertil først bemærkes, at ingen fællesskabsregel gør indledningen af proceduren i henhold til artikel 169 til en betingelse for, at Kommissionen kan nægte at pålægge EUGFL udgifter, som med urette er afholdt af en medlemsstat. I tilfælde, hvor Kommissionen har indledt en sådan procedure før regnskabsafslutningen vedrørende EUGFL, kan den omstændighed, at den giver afkald på at forfølge denne videre, afgjort ikke føre til en legalisering af retsstridige foranstaltninger eller til en forpligtelse for Fællesskabet til at finansiere disse foranstaltninger. Ved at give afkald på at gennemføre proceduren i henhold til artikel 169 har Kommissionen alene givet afkald på formelt at få fastslået ved Domstolen, at medlemsstaten har begået den pågældende traktatkrænkelse. Men dette kan på ingen måde medføre, at den har givet afkald på ved afslutningen af regnskaberne vedrørende EUGFL at sikre overholdelsen af de fællesskabsbestemmelser, der vedrører Fællesskabets overtagelse af de af medlemsstaterne afholdte udgifter. Ved anvendelsen af reglerne vedrørende EUGFL's udgifter er Kommissionen undergivet forpligtelser, som den ikke kan unddrage sig. Et afkald på at gennemføre proceduren i

henhold til artikel 169 henhører derimod under Kommissionens skøn. Et sådant afkald har ingen indflydelse på den pågældende medlemsstats regnskabsmæssige stilling, som stadigvæk fuldt ud er omfattet af bestemmelserne i Rådets forordning nr. 729/70, især artikel 3 og artikel 5, stk. 2.

Med hensyn til sagens realitet må det først bemærkes, at fastsættelsen på fællesskabsniveau af en mindstekøbspris for den til destillering bestemte vin først og fremmest havde til formål at opnå økonomisk ligevægt såvel mellem producenter og forbrugere (i overensstemmelse med formålene i traktatens artikel 39) som mellem producenterne i de forskellige medlemsstater, som skal have ens konkurrencevilkår, samt mellem markedet for vin og markedet for spiritus. Dette fremgår af artikel 7, stk. 2, litra a) og b) i forordning nr. 816/70 og af den femte betragtning til forordning nr. 766/72. Ifølge Kommissionen har de af den franske regering vedtagne foranstaltninger ikke taget hensyn til denne komplicerede ligevægt, og de har især fordrejet konkurrencevilkårene til fordel for de franske dyrkere. Desuden anfører sagsøgte, at afsætningen af et overskud af vin til destillationsvirksomhederne, sammen med den ringe vinhøst i 1972, har bidraget til en betydelig prisstigning i løbet af vinproduktionsåret 1972/73.

Som eneste forsvar for sin handling anfører sagsøger, at der en måned efter den fælles støtteordnings ikrafttræden kun var blevet bragt 504 000 hektoliter vin til destillation; dette viser ifølge sagsøger, at den af Rådet fastsatte mindstepris var for lav til at nå det tilstræbte formål. Sagsøger præciserer i denne forbindelse, at Kommissionen, da den foreslog Rådet den pågældende støtteordning til destillering, som mål for denne aktion havde fastsat destillering af tre millioner hektoliter vin, heraf halvdelen i Frankrig og den anden halvdel i Italien. Resultatet af den franske regerings supplerende støtte var, at de franske dyrkere alene bragte cirka tre millioner hektoliter vin til destillering i løbet af den pågældende ordnings gyldighedsperiode. I Italien blev der til gengæld i samme periode ikke destilleret mere end 500 000 hektoliter — dvs. en tredjedel af den mængde, som fællesskabsmyndighederne havde ventet.

Det er ikke nødvendigt at bedømme den økonomiske hensigtsmæssighed af den supplerende støtte, som den franske stat ensidigt ydede, for at afgøre, om klagen er begrundet. Det må snarere undersøges, om denne ensidige foranstaltning har bevirket, at støtten til destillering, således som den blev gennemført i Frankrig, blev ulovlig.

Jeg mener, at det er tilstrækkeligt at henvise til Domstolens faste praksis, som udelukker enhver mulighed for, at medlemsstaterne ved anvendelsen af fællesskabsreglerne ensidigt kan træffe supplerende foranstaltninger, som kan »påvirke rækkevidden af fællesskabsreglerne og især skade beskyttelsen af princippet om ligebehandling af retssubjekterne i hele fællesskabsrettens gyldighedsområde« (jf. dommene af 18. 2. 1970 i sag 40/69, Bollmann, Sml. 1970, s. 7; af 11. 2. 1971 i sag 39/70, Fleischkontor, Sml. 1971, s. 5; af 1. 2. 1972 i sagerne

49/71, Hagen og 50/71, Wünsche, Sml. 1972, s. 5 og 25; af 6. 6. 1972 i sag 94/71, Schlüter, Sml. 1972, s. 91 og af 30. 11. 1972 i sag 32/72, Wasaknäcke, Sml. 1972, s. 291).

Disse ensidige handlinger fra medlemsstaterne må så meget desto mere betragtes som ulovlige, når de ikke blot skader ligebehandlingen af retssubjekterne, men også væsentligt ændrer rækkevidden af den fælles interventionsordning.

Under retsmødet har sagsøger subsidiært og som billighedsløsning foreslået, at Fællesskabet påtager sig udgifterne ved støtten, i hvert fald for den mængde vin, som man håbede at få destilleret i Frankrig (dvs. halvanden million hektoliter).

Kommissionen har dog med rette svaret, at det ikke er muligt at fastslå, om det tilstræbte formål ville være nået i Frankrig uden den supplerende nationale støtte. Selv om det er korrekt, som sagsøger hævder, at det fælles mindsteprisniveau var utilstrækkeligt til, at man kunne nå de tilsigtede formål, så følger det deraf, at den franske regerings foranstaltning ved at fordreje virkningen af den af Rådet indførte ordning gjorde det umuligt blot tilnærmelsesvis at beregne den mængde vin, som ville have draget fordel af fællesskabsinterventionen, hvis prisen også i Frankrig var forblevet på det af Rådet fastsatte niveau.

I virkeligheden er støtten til destillering, således som den blev gennemført i Frankrig, til sidst blevet fuldstændig fordrejet ved den ensidige ændring, som de nationale myndigheder har foretaget i den fælles mindstepris. Den har desuden forvansket konkurrencevilkårene på fællesmarkedet mellem vinproducenterne i de pågældende medlemsstater og den foreskrevne fordeling af økonomiske fordele mellem dyrkerne i den ene og den anden stat. Den pågældende disposition må derfor efter min mening anses for at være retsstridig i sin helhed. Det drejer sig ikke blot om at undgå, at EUGFL's budget belastes med en højere udgift, end det sandsynligvis ville blive pålagt uden de foranstaltninger, som den franske regering ensidigt havde truffet; det drejer sig først og fremmest om at undgå, at Fællesskabet anerkender en handling, som er i modstrid med systemets ligevægt og principperne for fællesmarkedets funktion.

20. Gennemgangen af de forskellige tilfælde, som henholdsvis vedrører den ene eller den anden af de tre sagsøgende regeringer, fører altså, som vi har set, til samme resultat, som er fremgået af undersøgelsen af de generelle spørgsmål.

Jeg foreslår derfor, at sagsøgte frifindes på alle punkter i de fire gennemgåede søgsmål, og at sagsøgerne idømmes sagsomkostningerne.