FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO
fremsat den 3. maj 1990 *

Høje Domstol.

1. Artikel 25, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2730/79 af 29. november 1979 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 317, s. 1) lyder således: »Efter afslutningen af udførselstoldformaliteterne kan medlemsstaterne yde eksportøren forskud på hele eller en del af restitutionsbeløbet på betingelse af, at der stilles sikkerhed for forskudsbeløbet forhøjet med 15%«.

2. Den 18. marts 1981 modtog Philipp Brothers SA, et handelsselskab specialiseret i international handel med råvarer og landbrugsprodukter, fra det belgiske interventionsorgan, Office central des contingents et des licences (herefter benævnt »OCCL«), forskud på eksportrestitutioner for to partier blød hvede bestemt til eksport til henholdsvis Finland og Norge, for hvilke selskabet havde modtaget eksportlicenser dateret den 23. henholdsvis den 28. januar 1981. De to partier blev tilsyneladende eksporteret den 26. og 29. januar 1981. Philipp Brothers havde stillet en bankgaranti for hvert af de to udbetalte forskudsbeløb.

3. Den 24. april 1981 frigav OCCL den stillede sikkerhed for eksporten til Norge. For så vidt angår eksporten til Finland, blev sikkerheden frigivet den 3. februar 1982. OCCL har anført, at frigivelsen af den stillede sikkerhed i begge tilfælde skyldtes en fejlagtig opfattelse af sikkerhedens natur, idet OCCL troede, at der var tale om en samlet sikkerhedsstillelse til dækning af flere transaktioner foretaget af samme eksportør og ikke om specifikke beløb vedrørende en bestemt transaktion. Derfor frigav OCCL de to til sikkerhed stillede beløb, ikke efter at have kontrolleret, om dokumenterne vedrørende de omhandlede eskporttransaktioner var i orden, men efter at have konstateret, at saldoen af den af Philipp Brothers samlede stillede sikkerhed var tilstrækkelig til at dække de to omhandlede transaktioner.

4. Da der var tale om en differentiering af restitutionssatsen efter destination, jfr. artikel 20 i forordning nr. 2730/79, påhvilede det under alle omstændigheder Philipp Brothers at godtgøre, at toldformaliteterne ved overgangen til fri omsætning i henholdsvis Finland og Norge var afsluttet.

5. Dette bevis skulle være ført ved fremlæggelse af de i artikel 20, stk. 3, opregnede dokumenter (herefter benævnt »tolddokumenter«) eller eventuelt af dokumenterne opregnet i artikel 20, stk. 4, (herefter benævnt »substitutionsdokumenter«) samt af det i stk. 5 nævnte transportdokument. Ifølge artikel 31, stk. 1, skulle dokumenterne, bortset fra tilfælde af force majeure, indgi-

* Originalsprog: fransk.

ves »senest seks måneder efter den dag, hvor udførselstoldformaliteterne er blevet afsluttet, idet der ellers indtræder forældelse.« Ifølge artikel 31, stk. 2, kunne der dog indrømmes yderligere frist, men udelukkende for indgivelse af told- eller substitutionsdokumenterne, forudsat at eksportøren havde gjort, hvad han kunne for at fremskaffe dem inden for den foreskrevne frist.

6. Den 10. august 1981 anmodede OCCL Philipp Brothers om at fremlægge de pågældende dokumenter. Ifølge OCCL forblev henvendelsen imidlertid ubesvaret. Derfor krævede interventionsorganet den 27. august 1982, at det udbetalte forskudsbeløb forhøjet med 15% blev tilbagebetalt. Herefter fremsendt Philipp Brothers gennem sin speditør, selskabet S. G. S. Van Bree, følgende dokumenter til OCCL:

— Den 17. september 1982 tolddokumenterne vedrørende de to eksporttransaktioner, idet selskabet kun vedrørende eksporten til Norge fremlagde en bekræftet kopi, jfr. artikel 20, stk. 3, i forordning nr. 2730/79, hvorimod der blev fremlagt en simpel kopi af dokumentet vedrørende den anden eksporttransaktion.

— Den 24. december 1982 transportdokumenterne med angivelse af, at originalerne var blevet fremsendt den 19. august 1981. OCCL har anført, at den aldrig havde modtaget sidstnævnte dokumenter, hvoraf der kan fremlægges en kopi, men for hvilke der ikke kunne indrømmes yderligere frist. (Det skal yderligere tilføjes, at det under alle omstændigheder tilsyneladende er ubestridt, at fremsendelsen af dokumenter den 19. august 1981 kun omfattede transportdokumenterne og ikke told- eller substitutionsdokumenterne.)

7. Det er på grundlag af disse retlige og faktiske forhold, at cour d'appel de Paris fandt det fornødent at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af en række spørgsmål, som i det væsentlige vedrører virkningerne af en fejlagtig frigivelse af sikkerhed, der er stillet i henhold til artikel 25 i forordning nr. 2730/79 (første og andet spørgsmål), betingelserne for at indrømme yderligere frist i henhold til artikel 31 (tredje og fjerde spørgsmål), muligheden for at anvende denne bestemmelse på transportdokumenterne (femte og sjette spørgsmål) og gyldigheden af artiklerne 25 og 31 i forhold til proportionalitetsprincippet, idet eksportøren skal tilbagebetale forskuddet på restitutionsbeløbet, såfremt de forskriftsmæssige beviser ikke fremlægges inden for de fastsatte frister, også selv om eksporten rent faktisk har fundet sted (syvende spørgsmål).

8. Med hensyn til den nøjagtige ordlyd af de forskellige spørgsmål samt enkelthederne i de til Domstolen indgivne skriftlige indlæg, som jeg kun skal gengive i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af min argumentation, skal jeg tillade mig at henvise til retsmøderapporten. For at lette gennemgangen af sagen og undgå gentagelser skal jeg dog indledningsvis fremsætte en række almindelige betragtninger vedrørende arten af sikkerhedsstillelsen i henhold til artikel 25 og de forpligtelser, hvis opfyldelse den skal sikre.

9. Jeg skal først gøre opmærksom på, at ud over den sikkerhed, der er genstand for den foreliggende sag, skal enhver eksportør yderligere stille sikkerhed i forbindelse med udstedelsen af eksportlicens. Formålet hermed er at sikre opfyldelsen af

»forpligtelsen til at gennemføre ... eksporten inden for licensens gyldighedsperiode«,

og sikkerheden

»fortabes helt eller delvis, såfremt transaktionen ikke eller kun delvis har fundet sted inden for den nævnte frist.« [1]

10. Formålet med denne ordning er, at

»de kompetente myndigheder må bringes i stand til at følge varebevægelserne til stadighed for at kunne bedømme markedsudviklingen og i givet fald anvende de nødvendige foranstaltninger, som er fastsat i denne forordning« [2].

11. Hvad er derimod formålet med sikkerhedsstillelsen i den foreliggende sag? Jeg skal her erindre om, at restitutionerne normalt først betales *efter*, at det er godtgjort, at produktet har forladt Fællesskabets geografiske område (artikel 9 i forordning nr. 2730/79) eller i tilfælde af differentierede restitutioner, først *efter* at det er godtgjort, at produktet er indført til det pågældende tredjeland (artikel 20). I dette tilfælde modtager den eksportør, som ikke har overholdt fristen for fremlæggelse af dokumenterne, *ikke* nogen restitution. Det skal nemlig i denne forbindelse bemærkes, at artikel 31 findes under afsnit 4 i forordning nr. 2730/79 med overskriften »Fremgangsmåde ved restitutionens udbetaling«, og ikke blot finder anvendelse, når der er udbetalt forskud på restitutionerne, men i alle de tilfælde, hvor der ansøges om udbetaling af restitutioner.

12. Det er kun i det omfang, en medlemsstat anvender muligheden for forudfinansiering i henhold til artikel 25, at der kan ydes forskud på restitutionsbeløbet, dvs. *inden* produktet har forladt Fællesskabets geografiske område eller er blevet indført til det pågældende tredjeland. Men også i dette tilfælde kan der først gøres krav på restitution, når det *under overholdelse af de fastsatte formforskrifter og frister* er godtgjort, at eksporten rent faktisk har fundet sted [3].

13. Når henses hertil, er det for at *sikre, »at denne forskudsbetaling tilbagebetales* i tilfælde af, at det senere måtte vise sig, at restitutionen ikke burde være betalt« (jfr. nittende betragtning til forordning nr. 2730/79), at det i artikel 25 bestemmes, at der skal stilles sikkerhed af den eksportør, som ønsker at modtage restitutionsbeløbet allerede ved afslutningen af eksporttoldformaliteterne. Denne sikkerhedsstillelse skal således på ingen måde *sikre, at selve eksporten finder sted.* (Ansøgningen om forskud kan således højst opfattes som den erhvervsdrivendes ønske om eller vilje til at eksportere). Som det fremgår af Domstolens dom af 18. november 1987 (Maizena, 137/85, Sml. s. 4587), er denne sondring alt andet end kunstig, og sammenlægningen af de to former for sikkerhed for én og samme eksporttransaktion, hvoraf den ene skal sikre, at eksporten finder sted, og den anden, at den forudbetalte eksportrestitution tilbagebetales, er fuldt ud lovlig (jfr. navnlig præmis 22 og 23).

14. Formuleringen af artikel 25, stk. 2 og 3, bekræfter i øvrigt, at fortabelsen af sikkerheden ikke har til formål at sanktionere den manglende overholdelse af en hypotetisk

1 — Artikel 12 i Rådets forordning (EØF) nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, s. 1).

2 — Tolvte betragtning til forordning nr. 2727/75.

3 — For nemhedens skyld skal udtrykket »eksport« herefter i mit forslag til afgørelse forstås således, at det dels dækker det forhold, at produkterne forlader Fællesskabets geografiske område (artikel 9), dels det forhold, at produkterne er importeret til eller overgået til fri omsætning i tredjelandet (artikel 20).

pligt til at eksportere. Det er nemlig kun, »såfremt beløbet ikke betales af eksportøren til trods for krav herom« (stk. 3), at sikkerhedsstillelsen fortabes »i forhold til de produktmængder, for hvilke der ikke inden for den krævede frist er ført de beviser, som er fastsat som betingelse for udbetaling af restitutionen, inden for den i artikel 31 omhandlede frist« (stk. 2). Fortabelsen af sikkerheden »sanktionerer« således den manglende overholdelse af *forpligtelsen til at tilbagebetale forskuddet,* som påhviler den eksportør, som ikke opfylder de betingelser, der er krævet »for udbetaling af restitutionen«.

15. Det forhold, at den sikkerhed, der skal stilles, er større end forskuddet på restitutionen, ændrer intet herved. Domstolen har allerede tidligere fastslået, at et tillæg, der svarer til tillægget på 15% ifølge artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 2370/79, kun er fastsat for at undgå, at den pågældende eksportør opnår en uretmæssig fordel. Domstolen udtalte, at »i de tilfælde, hvor en forhåndsfinansieringsordning finder anvendelse, ville de erhvervsdrivende nemlig uretmæssigt opnå vederlagsfri kredit, hvis det senere skulle vise sig, at der ikke var grundlag for at yde restitutionen«[4]. I den 21. betragtning til forordning nr. 2730/79 gives udtrykkeligt den samme begrundelse.

16. Som jeg skal vise i det følgende, er de fremførte betragtninger af væsentlig betydning navnlig for besvarelsen af spørgsmålet vedrørende følgerne af frigivelsen af sikkerheden samt spørgsmålet vedrørende fortabelsen af sikkerheden i tilfælde af, at de foreskrevne bevisdokumenter ikke fremlægges inden for den fastsatte frist.

1. *Virkningerne af frigivelsen af sikkerheden (første og andet spørgsmål)*

17. Det kan modsætningsvis udledes af det forhold, at sikkerheden ikke skal garantere, at eksporten finder sted, at frigivelsen heraf ikke kan fortolkes som bevis for, at eksporten rent faktisk har fundet sted. Da retten til restitution yderligere først opstår, når bevisdokumenterne for eksporten er fremlagt i den foreskrevne form og inden for den fastsatte frist, kan frigivelsen af sikkerheden heller ikke fritage eksportøren fra at fremlægge disse beviser, såfremt han ønsker at erhverve endelig ret til restitutionen.

18. Da den stillede sikkerhed skal garantere, at den forudbetalte restitution tilbagebetales, såfremt det senere måtte vise sig, at eksportøren ikke opfylder betingelserne for udbetaling af restitutionen, kan frigivelsen af sikkerheden ikke have anden virkning, end at det organ, som har udbetalt forskud på restitutionen, i et sådant tilfælde mister sikkerheden for tilbagebetaling heraf.

19. Denne opfattelse bekræftes af Domstolens dom af 5. februar 1987, Plange Kraftfutterwerke (288/85, Sml. s. 611). I denne dom fastslog Domstolen i forbindelse med regler svarende til de her omhandlede, »at forpligtelsen til at tilbagebetale restitutionsbeløbet ikke berøres af, at de kompetente tjenestegrene allerede har frigivet kautionen...« (præmis 10). Efter at have bemærket, »at forpligtelsen til at tilbagebetale restitutionsbeløbet ... opstår, når visse beviser ikke bliver ført«, og at »ydelsen af restitutionen er en fordel for den erhvervsdrivende, og

4 — Dom af 5. februar 1987, Plange Kraftfutterwerke, præmis 14 (288/85, Sml. s. 611). Se også dommen af 18. november 1987, Maizena, præmis 24 (137/85, Sml. s. 4587). [At Domstolen i dommen af 30. juni 1987, Roquette Fréres, (47/86, Sml. s. 2889) fastslog, at en bestemmelse, hvorefter den til et lignende tillæg svarende del af sikkerheden fortabes, var ugyldig, skyldes kun, at der var tale om fortabelse af det fulde beløb og ikke af et beløb beregnet i forhold til den restitution, der skulle tilbagebetales (i den pågældende sag var der tale om produktionsrestitution). Det gælder imidlertid ikke artikel 25, stk. 2 og 3, i forordning nr. 2730/79, hvorefter der fortabes et beløb beregnet i forhold til den samlede sikkerhedsstillelse inklusive tillægget.]

den er berettiget, hvis visse betingelser ... er opfyldt«, tilføjede Domstolen, at hvis disse betingelser ikke er opfyldt, »har eksportøren ikke krav på restitutionsbeløbet, og det skal tilbagebetales, når det allerede er blevet udbetalt, f. eks. i forbindelse med forhåndsfinansiering« (præmis 11). Da eksportøren kun kan frigøre sig fra sin pligt til at tilbagebetale restitutionen, hvis han, selv efter frigivelsen af sikkerheden, opfylder betingelserne for udbetaling heraf og fremlægger de nødvendige beviser, kan frigivelsen imidlertid ikke bevirke, »at eksportøren helt eller delvis frigøres for sine forpligtelser, navnlig for så vidt angår formen og fristen for fremlæggelsen af de beviser, der kræves for udbetaling af restitutionen« (jfr. ordlyden af det første spørgsmål).

20. Det fremgår yderligere af Domstolens dom af 5. december 1985, Corman (124/83, Sml. s. 3777), navnlig af besvarelsen af det sjette spørgsmål, at eksportørens pligt til tilbagebetaling, som består selv efter frigivelsen af sikkerheden, indebærer, at den medlemsstat, der fejlagtigt har frigivet sikkerheden, er forpligtet til at gennemføre tilbagebetalingen af de beløb, der er udbetalt med urette (præmis 34-36). Denne forpligtelse fremgår udtrykkeligt af artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), der bestemmer: »Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for ... at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser«. Domstolen fastslog i øvrigt i Corman-dommen, at retssikkerhedsprincippet i tilfælde af frigivelse af sikkerheden ikke er til hinder for, at der rejses krav mod licitationskøberen for tilsidesættelse af hans forpligtelser (præmis 43 og 44).

21. Med hensyn til det argument, at eksportøren lovligt måtte antage, at alt var i orden, siden administrationen havde frigivet sikkerheden, eller at administrationen, når henses hertil, ved at påberåbe sig overskridelsen af fristen ikke havde udvist tilstrækkelig fleksibilitet over for eksportøren, skal jeg endelig erindre om, at Domstolen traditionelt stiller meget strenge krav til professionelle erhvervsdrivende. Jeg skal her henvise til dommen af 13. november 1984 (Van Gend & Loos mod Kommissionen, præmis 16 (98/83 og 230/83, Sml. s. 3763), hvori Domstolen udtalte:

»Da sagsøgerne i det foreliggende tilfælde er fagkyndige erhvervsdrivende, kan deres modtagelse af ugyldige oprindelsescertifikater ikke antages at udgøre et forhold, der ikke har kunnet forudses og undgås, såfremt de havde udvist en passende agtpågivenhed.«

I den pågældende sag var de ugyldige oprindelsescertifikater blevet udstedt af toldmyndighederne i de i certifikaterne anførte lande.

22. Hvis der må stilles så strenge krav til erhvervsvirksomheder, kan det fastslås, at Philipp Brothers måtte kende forordningens ordlyd og vide, at det under alle omstændigheder påhviler eksportøren i den foreskrevne form og inden for den fastsatte frist at godtgøre, at varerne er overgået til fri omsætning i importlandet.

23. Jeg skal herefter foreslå, at de første to spørgsmål besvares således:

»Frigivelsen af sikkerheden, jfr. artikel 25 i Kommissionens forordning nr. 2730/79, bevirker ikke, at eksportøren helt eller delvis frigøres for sine forpligtelser, navnlig for så vidt angår formen og fristen for fremlæggelsen af de beviser, der kræves for udbetaling af restitutionen. Såfremt betingelserne for udbetaling af restitutionen ikke opfyldes, er et forhold, at sikkerheden er blevet frigivet, uden betydning for eksportørens forpligtelse til at tilbagebetale det forudbetalte restitutionsbeløb, eventuelt med det fastsatte tillæg, samt for medlemsstatens forpligtelse til at gennemføre tilbagebetaling af det nævnte beløb.«

2. *Betingelserne for indrømmelse af yderligere frist (tredje og fjerde spørgsmål)*

24. Artikel 31, stk. 1, i forordning nr. 2730/79 lyder således: »Bortset fra tilfælde af force majeure skal dokumenterne om udbetaling af réstitutionen indgives senest seks måneder efter den dag, hvor udførselstoldformaliteterne er blevet afsluttet, idet der ellers indtræder forældelse.« Som Kommissionen har anført, er denne frist på seks måneder forlænget til tolv måneder ved forordning (EØF) nr. 1663/81 af 23. juni 1981[5], også for alle de transaktioner som de her omhandlede, for hvilke fristen på seks måneder endnu ikke var udløbet den 1. juli 1981, da ændringsforordningen trådte i kraft.

25. Det fremgår af den 23. betragtning til forordning nr. 2730/79, at denne frist var blevet indført »af hensyn til en hensigtsmæssig forvaltning«. I dommen af 22. januar 1986, Denkavit France (266/84, Sml. s. 149) udtalte Domstolen i en lignende situation, at med henblik på gennemførelsen af formålet, det vil sige afslutning af de administrative formaliteter uden urimelige forsinkelser, »er en ufravigelig frist en nødvendig foranstaltning«, og »fastsættelsen af en sådan frist til seks måneder er endvidere ikke urimelig« (præmis 20). Den tilføjede herefter, at »den forældelsesvirkning, der indtræffer ved en forsinket indgivelse af dokumenterne, som hovedregel er den normale konsekvens, når en ufravigelig frist udløber...« (præmis 21). En sådan ufravigelig frist ville imidlertid miste sin præklusive virkning, såfremt det anerkendes, at en anmodning om forlængelse af fristen kan indgives efter dens udløb.

26. Det er rigtigt, at det heroverfor kan anføres, at artikel 31, stk. 2, finder anvendelse, »lorsque les documents exigés... n'ont pas pu être produits dans les délais prescrits«[6] og ikke »ne peuvent pas être produits«. Man kan herved få den opfattelse, at bestemmelsen også finder anvendelse på tilfælde, hvor fristen allerede er udløbet. Artikel 33, stk. 5, andet afsnit, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3183/80 af 3. december 1980 om fælles gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsvarer (EFT L 338, s. 1) bestemmer imidlertid:

»Når de i overensstemmelse med artikel 20 i forordning (EØF) nr. 2730/79 krævede dokumenter *ikke kan* indgives[7] inden for den fastsatte tidsfrist, selv om eksportøren har

5 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 1663/81 af 23. juni 1981 om femte ændring af forordning (EØF) nr. 2730/79, om anden ændring af forordning (EØF) nr. 798/80 og om ændring af forordning (EØF) nr. 52/81, for så vidt angår bl. a. fristen for fremlæggelse af de for visse udbetalinger fornødne dokumenter (EFT L 166, s. 9).

6 — O. a.: i forordningens *franske* tekst står der ordret »ikke *kunne* indgives«, mens det i den danske version er oversat til »ikke *kan* indgives«.

7 — O. a.: fransk tekst: *ne peuvent pas* être présentés.

gjort, hvad han kunne for at fremskaffe dem inden for disse frister, kan yderligere frist for indgivelse af dokumenterne tilstås den pågældende.«

27. Artikel 47, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 (EFT L 351, s. 1), som har afløst forordning nr. 2730/79, og som anvender formuleringen »n'ont pas pu être produits« [8], bestemmer på den anden side udtrykkeligt, at

»den i stk. 4 omhandlede anmodning om forlængelse af fristen skal indgives inden udløbet af den i stk. 2 fastsatte frist«,

det vil sige fristen på tolv måneder efter antagelsen af udførselsangivelsen. Det må på grundlag heraf antages, at den tidligere artikel 31, stk. 2, skulle forstås på samme måde.

28. Jeg mener herefter, at det tredje spørgsmål skal besvares bekræftende, og at anmodning om yderligere frist, jfr. artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 2730/79 skal indgives inden udløbet af den præklusive frist, der er fastsat i artikel 31, stk. 1.

29. Efter min opfattelse kan dette resultat ikke anfægtes under henvisning til de af Philipp Brothers påberåbte Kampffmeyer- og Pfützenreuter-domme. I den første af disse to sager [9] fremgår det udtrykkeligt af bestemmelsen i den relevante forordning, at forlængelsen af importlicensens, eksportlicensens eller forudfastsættelsesattestens gyldighed kan foretages efter udløbet af dokumentets gyldighedsperiode. I dommen udvidede Domstolen denne mulighed til at omfatte en anmodning om ophævelse af dokumentet, »idet bestemmelserne intet indeholder herom«. I den foreliggende sag er situationen imidlertid en helt anden, idet artikel 31 udtrykkeligt bestemmer, at den fastsatte frist har præklusiv virkning, dvs. at enhver anmodning om forlængelse skal indgives inden fristens udløb.

30. Herved afviger den foreliggende sag også fra Pfützenreuter-sagen [10], hvori den omhandlede bestemmelse heller ikke foreskrev en bestemt frist for indgivelse af en anmodning om forlængelse af fristen for opfyldelse af forpligtelsen til at importere eller eksportere. Hertil kommer, at der i den pågældende sag var tale om en anmodning om, at der blev taget hensyn til omstændigheder, der kan betegnes som force majeure, og som inden for rammerne af forordning nr. 2730/79 automatisk fritager eksportøren for at overholde den foreskrevne frist, således at han herved fuldt ud undgår den præklusive virkning.

31. I den foreliggende sag som i ovennævnte Denkavit France-sag er det nemlig altid i tilfælde af force majeure muligt at overskride fristen, jfr. artikel 31, stk. 1. Force majeure indebærer således en automatisk undtagelse fra den præklusive virkning i henhold til stk. 1, således at stk. 2 i dette tilfælde ikke finder anvendelse, og at enhver anmodning om forlængelse i henhold til stk. 2 må antages at kunne imødekommes, selv om den indgives efter fristens udløb. Denne betragtning samt det forhold, at overholdelsen af den normale frist allerede lettes ved eksportørens mulighed for i henhold til arti-

8 — O. a.: dansk tekst: »ikke har kunnet fremskaffes«.

9 — Dom af 30. januar 1974, Kampffmeyer, 158/73, Sml. s. 101.

10 — Dom af 28. maj 1974, Pfützenreuter, 3/74, Sml. s. 589.

kel 20, stk. 4, at fremlægge en række substitutionsdokumenter, såfremt de i stk. 3 omhandlede tolddokumenter ikke kan fremlægges på grund af omstændigheder, som eksportøren ikke selv er herre over, kan efter min opfattelse opveje ulempen ved den korte frist og dens ufravigelige karakter, således at jeg ikke, som foreslået subsidiært af den belgiske stat, finder det nødvendigt, at en anmodning om yderligere frist skal kunne indgives efter udløbet af den normale frist, såfremt eksportøren i tilfælde af force majeure var ude af stand til at indgive anmodningen inden for den fastsatte frist.

32. Jeg skal herefter foreslå, at det tredje spørgsmål besvares bekræftende:

»Anmodning om yderligere frist i henhold til artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 2730/79 skal indgives inden udløbet af den almindelige præklusive frist, jfr. artikel 31, stk. 1.«

33. Med hensyn til det fjerde spørgsmål mener jeg i overensstemmelse med alle de skriftlige indlæg, at det klart fremgår af ordlyden af artikel 31, stk. 2, at det ikke for at indrømme yderligere frist er en forudsætning, at der foreligger force majeure, der har hindret fremlæggelsen af de nødvendige told- eller substitutionsdokumenter inden for den fastsatte frist. Det er tilstrækkeligt, at »eksportøren har gjort, hvad han kunne for at fremskaffe dem inden for disse frister.« Domstolen bør i overensstemmelse hermed besvare det fjerde spørgsmål således:

»Ifølge artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 2730/79 er det ikke en forudsætning for at indrømme yderligere frist for indgivelse af de nødvendige dokumenter, at der foreligger force majeure, men at eksportøren har gjort, hvad han kunne for at fremskaffe dem inden for den fastsatte frist.«

3. *Yderligere frist til indgivelse af transportdokumenterne (femte og sjette spørgsmål)*

34. Artikel 31, stk. 2, begrænser udtrykkeligt muligheden for at indrømme yderligere frist til fremlæggelse af dokumenter til told- og substitutionsdokumenterne, og jeg finder det derfor vanskeligt ved analogi at anvende disse bestemmelser på transportdokumenterne. Men må bestemmelsen derfor anses for ugyldig?

35. Jeg kan her fuldt ud tilslutte mig den belgiske stats og Kommissionens opfattelse, hvorefter sondringen i henhold til artikel 31, stk. 2, mellem, på den ene side, told- og substitutionsdokumenterne og, på den anden side, transportdokumenterne, er begrundet i fuldt ud gyldige objektive hensyn, der støttes på den betragtning, at det ofte kan være vanskeligere og mere tidkrævende at fremskaffe førstnævnte dokumenter, der ofte nødvendiggør et tredjelands officielle organers medvirken, end at fremskaffe sidstnævnte dokumenter, som eksportøren selv ligger inden med i tilfælde af cif-salg, eller som han, i tilfælde af fob-salg, nemt kan få udleveret af køberen.

36. De to af Philipp Brothers fremførte eksempler til påvisning af, at det ville være meningsløst at anlægge en streng fortolkning af artikel 31, stk. 2, er efter min opfat-

telse ikke særlig overbevisende, og Philipp Brothers støtter sig i øvrigt på selvmodsigende argumenter. På den ene side har Philipp Brothers hævdet, at såfremt det kun er transportdokumentet, der mangler, ville det være i strid med proportionalitetsprincippet, at sikkerheden fortabes, hvilket i virkeligheden svarer til at sætte spørgsmålstegn ved nødvendigheden af at fremlægge transportdokumenterne og, som følge heraf, ved kravet om, at *både* told- eller substitutionsdokumenterne *og* transportdokumentet skal fremlægges, jfr. artikel 20 i forordning nr. 2730/79. Herved undergraver Philipp Brothers selve grundlaget for sin argumentation, nemlig at frigivelsen af sikkerheden er betinget af, at samtlige dokumenter vedrørende udbetaling af restitutionen fremlægges (se side 35 i Philipp Brothers' skriftlige indlæg). På den anden side har Philipp Brothers imidlertid gjort gældende, at muligheden for at indrømme yderligere frist for fremlæggelse af told- eller substitutionsdokumenterne automatisk burde udvides til at omfatte transportdokumenterne netop af hensyn til, at frigivelsen af sikkerheden er betinget af fremlæggelsen af samtlige dokumenter, og at det derfor ville være meningsløst ikke at give mulighed for yderligere frist til indgivelse af transportdokumenterne.

37. Der kan derfor hverken tales om forskelsbehandling eller om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, så meget mindre som undtagelsesbestemmelsen i tilfælde af force majeure, jfr. artikel 31, stk. 1, også gælder for transportdokumenterne, og at der absolut ikke automatisk indrømmes yderligere frist til indgivelse af de andre dokumenter, jfr. artikel 31, stk. 2, idet der her stilles krav om, at eksportøren har gjort, hvad han kunne for at fremskaffe dokumenterne; yderligere bør der, for så vidt angår de lettere tilgængelige transportdokumenter, anvendes strengere kriterier ved afgørelsen af, om dette krav er overholdt.

38. Da artikel 31, stk. 2, i den oprindelige affattelse altså hverken er diskriminerende eller i strid med proportionalitetsprincippet, kan det forhold, at artikel 1, nr. 14, i forordning (EØF) nr. 568/85 [11] samt artikel 47, stk. 4, i forordning nr. 3665/87 [12], der har afløst forordning nr. 2730/79, også giver mulighed for at indrømme yderligere frist til indgivelse af transportdokumenterne, ikke fortolkes som et efterfølgende bevis for det modsatte. Navnlig de argumenter, Kommissionen har fremført som begrundelse for denne ændring, nemlig kravet om en rimelig administrativ sagsbehandling, viser, hvor relevante og overbevisende argumenterne end måtte være, allerhøjst, at de tidligere regler kunne skabe komplikationer for den nationale forvaltnings arbejde, men derimod ikke, at Kommissionens begrundelse for at behandle transportdokumenterne anderledes end de andre dokumenter var retsstridig og ikke kunne begrunde kravet om strengere regler for fremlæggelsen af transportdokumenterne end for fremlæggelsen af de andre dokumenter.

39. Jeg skal herefter foreslå, at Domstolen besvarer femte og sjette spørgsmål således:

»Artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 2730/79 udelukker, at der kan indrømmes yderligere frist for indgivelse af det i artikel 20, stk. 5, nævnte transportdokument. Dette forhold

11 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 568/85 af 4. marts 1985 om tiende ændring af forordning (EØF) nr. 2730/79 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 65, s. 5).

12 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 3665/87 af 27. november 1987 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter (EFT L 351, s. 1).

kan dog ikke rejse tvivl om gyldigheden af artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 2730/79.«

4. *Gyldigheden af artiklerne 25 og 31 i forordning nr. 2730/79 i forhold til proportionalitetsprincippet (syvende spørgsmål)*

40. Med dette spørgsmål ønsker den nationale ret i det væsentlige afgjort, om det er i strid med proportionalitetsprincippet, at forskuddet på restitutionsbeløbet forhøjet med 15% skal tilbagebetales, eller at sikkerheden fortabes, såfremt de i henhold til artikel 45, stk. 2, krævede bevisdokumenter ikke er blevet fremlagt inden for den i artikel 31 fastsatte frist, selv om eksporten rent faktisk har fundet sted.

41. I denne forbindelse skal jeg først bemærke, at det for at proportionalitetsprincippet eventuelt kan spille en rolle ved overskridelse af fristen ikke er tilstrækkeligt at oplyse, at eksporten har fundet sted, idet eksportøren skal kunne føre bevis herfor ved fremlæggelse af de hertil foreskrevne dokumenter. I modsat fald ville man sætte spørgsmålstegn ved selve pligten til at fremlægge de krævede bevisdokumenter. Det er netop, hvad Philipp Brothers gør, idet selskabet i sit forslag til besvarelse af de første to spørgsmål har anført: »*Når det er godtgjort*, at landbrugsprodukterne faktisk er udført og overgået til fri omsætning i et tredjeland« (godtgjort af hvem og hvorledes?), »frigøres eksportøren ved frigivelsen af den stillede sikkerhed« (selv om den skyldes en fejl) »for sine forpligtelser, for så vidt angår *formen* og *fristen* for fremlæggelsen af dokumenterne vedrørende betaling af restitutionenen, jfr. forordning nr. 2730/79«. Når først administrationen ikke længere direkte kan påvirke den erhvervsdrivende gennem den af ham stillede sikkerhed, kan denne med andre ord — under den form og inden for den frist, han selv måtte ønske — bevise, at eksporten rent faktisk har fundet sted. Det fremgår i øvrigt af sagen, at Philipp Brothers, for så vidt angår eksporten til Finland, aldrig har fremlagt nogen af de foreskrevne bevisdokumenter.

42. Men lad os vende tilbage til spørgsmålet om overskridelse af fristen. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at den nationale rets usikkerhed med hensyn til lovligheden af den omhandlede bestemmelse skyldes følgende betragtning: »Såfremt der er ydet forskud på restitutionsbeløbet, skal sikkerhedsstillelsen i det væsentlige sikre, at eksporten rent faktisk finder sted, samt at landbrugsprodukterne bringes i omsætning i bestemmelseslandet.« Philipp Brothers har også under henvisning til den sondring, der må foretages mellem hovedforpligtelsen, nemlig pligten til at eksportere, og den sekundære forpligtelse, nemlig pligten til at fremlægge bevisdokumenterne inden for den fastsatte frist, påberåbt sig Domstolens praksis, hvorefter man i et sådant tilfælde i henhold til en fællesskabsordning ikke »uden at tilsidesætte proportionalitetsprincippet [kan] sanktionere manglende opfyldelse af den sekundære forpligtelse lige så strengt som manglende opfyldelse af hovedforpligtelsen.« [13]

43. Jeg mener dog ikke, at denne praksis kan finde anvendelse i forbindelse med de for sagen relevante bestemmelser.

44. Grundlaget for Philipp Brothers' argumentation, nemlig at det klart følger af ordlyden af artikel 25, stk. 2, i forordning nr.

13 — Jfr. bl. a. dommen af 24. september 1985, Man (Sugar), 181/84, Sml. s. 2889, præmis 20, samt dommen af 27. november 1986, Maas, 21/85, Sml. s. 3537, præmis 15.

2730/79, at formålet med denne bestemmelse er at sanktionere den manglende opfyldelse af to forskellige forpligtelser (se side 13 i selskabets skriftlige indlæg), og hermed henvisningen til Domstolens nævnte praksis er efter min opfattelse ikke holdbart. Artikel 25, stk. 2, sondrer ikke mellem pligten til at eksportere og pligten til at fremlægge dokumenterne som bevis for eksporten inden for den fastsatte frist. Ifølge denne bestemmelse i forordning nr. 2730/79 samt forordningens øvrige bestemmelser (herunder navnlig artiklerne 9, 10, 11 og 20) kan en erhvervsdrivende kun antages at have eksporteret produkter til eller at have bragt dem i fri omsætning i et tredjeland, såfremt han kan føre bevis herfor ved fremlæggelse af de foreskrevne dokumenter. Det gælder også, såfremt artikel 25, stk. 2, andet afsnit, andet led, finder anvendelse, idet eksportøren for at kunne påberåbe sig denne bestemmelse, naturligvis inden for den fastsatte frist skal føre bevis for, at produktet er nået frem til en anden destination end den, for hvilken forskuddet var beregnet. Denne bevisførelse danner grundlaget for fastsættelsen og tilbagebetalingen af det uberettiget udbetalte beløb.

45. Derfor er det kun logisk, at den eksportør, som ifølge det af Philipp Brothers opstillede eksempel kun eksporterer halvdelen af de produkter, for hvilke han har modtaget forskud på restitutionsbeløbet, og fører bevis for, at hans forpligtelse delvis er opfyldt, kun skal tilbagebetale halvdelen af det udbetalte forskud forhøjet med 15%, mens den, der har eksporteret hele den mængde, for hvilken der er ydet forskud, men først fører bevis herfor efter udløbet af fristen i artikel 31, er forpligtet til at tilbagebetale hele forskudsbeløbet forhøjet med 15%. I modsætning til den anden eksportør har den første nemlig netop inden for den fastsatte frist ført det nødvendige bevis for endelig udbetaling af halvdelen af det restitutionsbeløb, der er ydet som forskud. Systemet tager derfor allerede et vist hensyn til proportionalitetsprincippet, idet restitutionsbeløbet kun tilbagebetales i forhold til de mængder, for hvilke der ikke er ført det krævede bevis.

46. Endelig har jeg allerede i begyndelsen af mit forslag anført, at den sikkerhed, der stilles i henhold til artikel 25, stk. 1, under ingen omstændigheder har til formål at sikre, at pligten til at eksportere rent faktisk overholdes. For at opfylde dette formål skal der stilles en særlig sikkerhed i henhold til forordning nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn. Jeg skal erindre om, at »ydelsen af restitutionen er en *fordel* for den erhvervsdrivende, og den er berettiget, hvis visse betingelser, både med hensyn til det eksporterede produkts karakteristika og med hensyn til eksportvilkårene, er opfyldt«, og »når kontrollen viser, at dette ikke er tilfældet, har eksportøren ikke krav på restitutionsbeløbet, og det skal tilbagebetales, når det allerede er blevet udbetalt, f. eks. i forbindelse med en forhåndsfinansiering« [14]. Det er således ikke ydelsen af forskud på restitutionsbeløbet, der forpligter den erhvervsdrivende til at eksportere; beviset for, at eksporten har fundet sted, er blot en forudsætning for, at den erhvervsdrivende får endelig ret til restitutionen. Såfremt eksporten ikke har fundet sted, eller der ikke er ført bevis herfor, er det derfor ikke en sanktion, som rammer den erhvervsdrivende, idet denne blot mister den fordel, han har opnået ved forskudsbeløbet, forhøjet med 15% som modydelse for den vederlagsfrie kredit, som forskuddet udgjorde.

47. Det fremgår i øvrigt af forordningerne om den fælles markedsordning for forskellige landbrugsprodukter, bl. a. af artikel 16 i forordning (EØF) nr. 2727/75 om den fæl-

14 — Dom af 11. februar 1987, Plange Kraftfutterwerke, 288/85, Sml. s. 611, præmis 11.

les markedsordning for korn, at der ydes restitution »for at *muliggøre* eksport«. Med hensyn til forskuddet anføres det i nittende betragtning til forordning nr. 2730/79, at det simpelthen skal »*lette finansieringen* af udførselsforretningerne for eksportørerne.«

48. Det er disse forhold, der gør, at den foreliggende sag afviger fra de af Philipp Brothers nævnte Buitoni-, Man (Sugar)- og Maas-sager, men derimod, i modsætning til det af Philipp Brothers anførte, kan sidestilles med Denkavit France-sagen.

49. I Buitoni-sagen [15] skulle »ordningen med sikkerhedsstillelse ... garantere opfyldelsen af en frivilligt påtaget forpligtelse til at indføre eller udføre inden for gyldighedsperioden af de til dette formål udstedte licenser.« Fortabelsen af sikkerheden udgjorde således en reel *sanktion* af den manglende overholdelse enten af pligten til at importere eller eksportere eller af pligten til inden for den fastsatte frist at føre bevis for, at førstnævnte forpligtelse var opfyldt. Der var således ikke tale om nogen finansiel fordel for den erhvervsdrivende, som så blot skulle tilbagebetales, og Domstolen fandt det urimeligt at sanktionere den manglende overholdelse af fristen strengere end den manglende opfyldelse af pligten til at importere eller eksportere, »hvis opfyldelse selve sikkerhedsstillelsen skal garantere«, og hvis manglende opfyldelse principielt sanktioneres forholdsmæssigt.

50. En lignende situation gjorde sig gældende i Man (Sugar)-sagen [16]. I den pågældende sag havde den erhvervsdrivende inden for rammerne af en løbende licitation med henblik på fastsættelse af eksportrestitutioner for sukker bestemt til tredjelande indgivet syv bud, hvoraf fem var blevet antaget. Man (Sugar) havde herefter pligt til at indgive ansøgning om eksportlicenser inden for en bestemt frist. Det kompetente organ modtog imidlertid disse ansøgninger med en forsinkelse på fire timer. Den stillede sikkerhed skulle garantere såvel forpligtelsen til at eksportere de mængder sukker, for hvilke der var givet tilslag, som forpligtelsen til inden for en kort frist at ansøge om eksportlicens. Domstolen udtalte først, at sikkerhedsstillelsen

»frem for alt har til formål at sikre, at den forpligtelse, den erhvervsdrivende frivilligt har påtaget sig, nemlig at eksportere den mængde sukker, der har været genstand for licitationen, overholdes« (præmis 21),

og fastslog derefter, at

»den faste og automatiske sanktion i form af fortabelse af sikkerheden som følge af en langt mindre alvorlig overtrædelse end en tilsidesættelse af hovedforpligtelsen, hvis opfyldelse selve sikkerhedsstillelsen skal garantere,« (præmis 29)

er i strid med proportionalitetsprincippet.

51. Den af Kommissionen nævnte Atalanta-sag [17] drejede sig om en bestemmelse, som kun udtrykkeligt udelukkede den erhvervsdrivende fra støtte til oplagring, såfremt de hovedforpligtelser, han havde påtaget sig, ikke var fuldstændig opfyldt.

15 — Dom af 20. februar 1979, Buitoni, 122/78, Sml. s. 677, præmis 17-20.

16 — Dom af 24. september 1985, Man (Sugar), 181/84, Sml. s. 2889.

17 — Dom af 21. juni 1979, Atalanta, 240/78, Sml. s. 2137, præmis 10.

52. Endelig var forholdene i Maas-sagen i den grad usædvanlige og forskellige fra de her foreliggende, at Domstolens dom [18] ikke uden videre kan danne grundlag for den foreliggende sag. I Maas-sagen udtalte Domstolen sig i øvrigt ikke om proportionalitetsprincippet i forhold til fortabelse af sikkerheden, såfremt den omhandlede frist, nemlig fristen for lastningen af varen, overskrides, men antog, »at en forsinkelse på nogle dage af lastningen af varen og af skibets afsejling inden for søtransport ikke kan anses for en tilsidesættelse af denne forpligtelse« til at laste varen i løbet af en bestemt periode (præmis 17). Såfremt der ikke er sket en sådan tilsidesættelse, opstår der således ikke noget spørgsmål om fortabelse af sikkerheden.

53. Derimod kan den foreliggende sag på mange punkter i høj grad sammenlignes med ovennævnte Denkavit France-sag, selv om Domstolen i dommen af 22. januar 1986 [19] kun tog stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den præklusive virkning af en overskridelse af fristen var forenelig med proportionalitetsprincippet, og ikke om de eventuelle følger af den præklusive virkning.

54. Vi har allerede set, at Domstolen i denne dom indtog en særdeles streng holdning, og at den i en situation, der næsten er identisk med den her foreliggende, fastslog, at »under disse forhold er der ikke grundlag for at antage, at forældelsesvirkningen efter artikel 15 skulle stå i urimeligt forhold til det formål, der tilstræbes af fællesskabslovgiver« (præmis 22). Det bemærkes, at fristen for fremlæggelse af dokumenterne, som i den foreliggende sag, udtrykkeligt havde præklusiv virkning, at den var indført af hensyn til god forvaltning, at den først blev fastsat til seks og senere til tolv måneder [20], og at der gælder en undtagelse for force majeure. Der var dog ikke mulighed for at indrømme yderligere frist. Det er på den anden side ukorrekt, som Philipp Brothers, at hævde, at fastsættelsen af en bindende frist for fremlæggelse af dokumenterne i Denkavit France-sagen var begrundet ikke blot i hensynet til god forvaltning, men også, indirekte, i ønsket om at undgå konkurrenceforvridning. Det fremgår klart af dommens præmis 19, at det var fastsættelsen af en frist for udbetaling af monetære udligningsbeløb, og ikke fristen for indgivelse af ansøgning, som havde til formål at forebygge konkurrenceforvridning mellem medlemsstaternes erhvervsdrivende [21]. Yderligere fremgår det af syvende betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 2746/75 af 29. oktober 1975 om almindelige regler for ydelse af eksportrestitutioner for korn og om kriterierne for restitutionsbeløbets fastsættelse (EFT L 281, s. 78), at ønsket om at undgå konkurrenceforvridning mellem Fællesskabets erhvervsdrivende er selve grundlaget for enhver handling fra institutionernes side, der tilstræber indførelsen af »administrative betingelser«, som »er ens i hele Fællesskabet«. Denne betragtning danner navnlig grundlag for forordningens artikel 8, som i stk. 1 og stk. 2, andet afsnit, stadfæster princippet om, at det for at få restitutionen udbetalt skal godtgøres, at produkterne er udført fra

18 — Dom af 27. november 1986, Maas, 21/85, Sml. s. 3537.

19 — Denkavit France, 266/84, Sml. 1986, s. 149.

20 — Afsnittet vedrørende de administrative gennemførelsesbestemmelser i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1380/75 af 29. maj 1975 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende monetære udligningsbeløb (EFT L 139, s. 37), som var genstand for Denkavit France-sagen (266/84), blev afløst af Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/81 af 19. maj 1981 om forskrifter for den administrative anvendelse af monetære udligningsbeløb (EFT L 138, s. 1). Sidstnævnte forordning var kernepunktet i Domstolens dom af 5. februar 1987, Denkavit België mod den belgiske stat, 145/85, Sml. s. 565.

21 — Se også dommen af 5. februar 1987, Denkavit België, 145/85, Sml. s. 565, præmis 7 og 8.

Fællesskabet, og at de, såfremt der er tale om differentieret restitution, har nået det forudsatte bestemmelsessted; artikel 8, stk. 2, andet afsnit, og stk. 3, giver mulighed for at fravige bestemmelserne eller vedtage supplerende bestemmelser. Forordning nr. 2730/79 er imidlertid netop udstedt under henvisning til de to sidstnævnte bestemmelser samt til tilsvarende bestemmelser, der er vedtaget inden for rammerne af de fælles markedsordninger for andre landbrugsprodukter (jfr. tredje henvisning i forordningen).

55. Når henses hertil, er jeg enig med den belgiske stat, der har anført, at hvis Domstolen har indtaget så streng en holdning i Denkavit France-sagen ved ikke at acceptere nogen overskridelse af den fastsatte frist, medmindre der foreligger force majeure, er det fordi, der var tale om, i form af monetære udligningsbeløb, at yde betydelige finansielle fordele til de erhvervsdrivende.

56. Det er også tilfældet i den foreliggende sag, hvor den finansielle fordel har form af en eksportrestitution, og hvor udbetalingen af restitutionen, som allerede nævnt, også er betinget af, at de nødvendige bevisdokumenter fremlægges inden for den fastsatte præklusive frist. Efter min mening er en streng holdning så meget desto mere acceptabel, som der her tilmed er mulighed for at opnå yderligere frist. Den logiske følge heraf er, at den, som ikke overholder den fastsatte frist — bortset fra tilfælde, hvor der foreligger force majeure eller der indrømmes yderligere frist — mister retten til restitution.

57. Hvis denne konklusion er korrekt, kan det naturligvis ikke forholde sig anderledes i de tilfælde, hvor der er udbetalt forskud på restitutionen, således at den simple forpligtelse til at tilbagebetale forskudsbeløbet (forhøjet med 15% som kompensation for den vederlagsfrie kredit, som forskuddet udgør), eller, såfremt beløbet ikke tilbagebetales, fortabelsen af det beløb, der er stillet som sikkerhed for tilbagebetalingen, lige så lidt som selve den præklusive virkning kan anses for urimelig i forhold til de forfulgte mål. De foranstaltninger, der iværksættes til gennemførelse af bestemmelsens formål, er afpasset efter formålets betydning, og foranstaltningerne er nødvendige for at gennemføre det[22].

58. Det af Philipp Brothers anførte, hvorefter artikel 48, stk. 3, i ovennævnte forordning nr. 3665/87 ved at indføre en variabel sanktion, der fastsættes på grundlag af forskellige kriterier, såfremt fristen for fremlæggelse af de nødvendige bevisdokumenter overskrides, efterfølgende har vist, at artikel 25, stk. 2, i forordning nr. 2730/79 ikke var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, kan ikke lægges til grund.

59. De nye smidigere bestemmelser foreskriver blot, at der kun skal tilbagebetales et beløb svarende til 85% af det normale beløb, såfremt de nødvendige bevisdokumenter først fremlægges efter udløbet af en frist på et år, men inden for en frist på halvandet år. Der er altså ikke nogen væsentlig forskel. (Philipp Brothers har i øvrigt også overskredet fristen på halvandet år). At gældende regler senere ændres, er under ingen omstændigheder tilstrækkeligt bevis for, at de tidliger regler var ulovlige. Det fremgår i øvrigt af sidste betragtning på side 3 i det relevante EF-Tidende (EFT L 351 af 14.12.1987), at fællesskabslovgiver blot fandt det ønskeligt (»souhaitable«) at lempe gældende bestemmelser med hensyn til overskridelsen af den fastsatte frist, jfr. formu-

22 — Jfr. definitionen af proportionalitetsprincippet i henhold til Domstolens praksis, bl. a. præmis 17 i Denkavit France-dommen.

leringen »de nuværende bestemmelser bør dog lempes«.

60. Det er korrekt, at man rent teoretisk kan opbygge et system, hvorefter det beløb, den erhvervsdrivende skal tilbagebetale, er nøje afstemt efter fristens overskridelse. Man kan således forestille sig en nedsættelse på 5% for hver uge, fristen overskrides (fuld tilbagebetaling efter 20 uger), 5% for hver dag (fuld tilbagebetaling efter 20 dage) og 1% pr. dag (fuld tilbagebetaling efter 100 dage). Men alle disse løsninger ville tilskynde de erhvervsdrivende til en vis efterladenhed og forpligte myndighederne i de forskellige lande til at foretage en masse beregninger, som ville forøge den måske allerede urimelige administrative byrde, som de mange eksportordninger påfører Fællesskabet.

61. Endelig må det ikke glemmes, at bestemmelserne i den omhandlede forordnings artikel 20 er særdeles smidige, for så vidt angår beviset for afslutning af toldformaliteterne ved overgang til fri omsætning. Beviset kan føres ved fremlæggelse af følgende dokumenter:

— tolddokumentet,

— kopi eller fotokopi af tolddokumentet eller

— en fortoldningsattest udstedt på en blanket som vist i et bilag til forordningen.

62. Hvis ingen af de nævnte dokumenter kan fremlægges på grund af omstændigheder, som eksportøren ikke selv er herre over, har denne herudover mulighed for at fremlægge et eller flere af følgende dokumenter:

— kopi af det lossedokument, der er udstedt eller *påtegnet* i tredjeland;

— lossebevis udstedt af en af *medlemsstaternes officielle tjenester i bestemmelseslandet*[23];

— lossebevis udstedt af selskaber, som har specialiseret sig på internationalt plan i kontrol og overvågning, og som er godkendt af den medlemsstat, hvor toldformaliteterne ved udførsel er afsluttet;

— bankdokument udstedt af autoriserede pengeinstitutter bosiddende i Fællesskabet og indeholdende bekræftelse på, at betaling for den pågældende udførsel er krediteret eksportørens konto hos disse, for så vidt angår de i bilag III omhandlede tredjelande, som kun tillader finansiel overførsel på betingelse af, at produktet er indført;

— overtagelsesbevis udstedt af en offentlig myndighed i det pågældende tredjeland, såfremt det drejer sig om et køb foretaget af dette land eller af en offentlig myndighed i landet, eller hvis det drejer sig om fødevarehjælp;

23 — Ikke fremhævet i originalteksten. Det er således tilstrækkeligt, at en sådan attest udstedes af et hvilket som helst medlemslands konsul, der har forretningssted i anløbshavnen.

— overtagelsesbevis udstedt af en international organisation, såfremt det drejer sig om fødevarehjælp.

63. Man kan vanskeligt forestille sig, at en handelsvirksomhed, der har specialiseret sig i international handel med råvarer og landbrugsprodukter, ikke kan skaffe sig et af disse dokumenter, eventuelt efter at have ansøgt om yderligere frist, og at Philipp Brothers først efter mere end halvandet år (fra 29. januar 1981 til 17. september 1982) skulle være i stand til at fremlægge en bekræftet fotokopi af tolddokumentet, for så vidt angår den ene eksporttransaktion, og en ikke-bekræftet fotokopi for den anden eksporttransaktions vedkommende.

64. Sammenfattende kan en bestemmelse som den her omhandlede, hvorefter

— der kan fremlægges flere alternative bevisdokumenter,

— der er fastsat en frist på et år til fremlæggelse af disse dokumenter,

— der er mulighed for at få fristen forlænget, når blot eksportøren har gjort, hvad han kunne for at fremskaffe dokumenterne inden for den fastsatte frist, og

— der er mulighed for at påberåbe sig force majeure,

ikke tilsidesætte proportionalitetsprincippet.

65. Jeg skal herefter foreslå, at Domstolen besvarer det syvende spørgsmål således, at gennemgangen af spørgsmålet intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artiklerne 25 og 31 i forordning nr. 2730/79.

Konklusion

66. Herefter kan den i mit forslag til afgørelse anbefalede besvarelse af de præjudicielle spørgsmål sammenfattes således:

»1) Frigivelsen af sikkerheden, jfr. artikel 25 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2730/79, bevirker ikke, at eksportøren helt eller delvis frigøres for sine forpligtelser, navnlig for så vidt angår formen og fristen for fremlæggelsen af de beviser, der kræves for udbetaling af restitutionen. Såfremt betingelserne for udbetaling af restitutionen ikke opfyldes, er det forhold, at sikkerheden er blevet frigivet, uden betydning for eksportørens forpligtelse til at tilbagebetale det forudbetalte restitutionsbeløb, eventuelt med det fastsatte tillæg, samt for medlemsstatens forpligtelse til at gennemføre tilbagebetaling af det nævnte beløb.

2) Anmodning om yderligere frist i henhold til artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 2730/79 skal indgives inden udløbet af den almindelige præklusive frist, jfr. artikel 31, stk. 1.

3) Ifølge artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 2730/79 er det ikke en forudsætning for at indrømme yderligere frist for indgivelse af de nødvendige dokumenter, at der foreligger et tilfælde af force majeure, men at eksportøren har gjort, hvad han kunne for at fremskaffe dem inden for den fastsatte frist.

4) Artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 2730/79 udelukker, at der kan indrømmes yderligere frist for indgivelse af det i artikel 20, stk. 5, nævnte transportdokument. Dette forhold kan dog ikke rejse tvivl om gyldigheden af artikel 31, stk. 2, i forordning nr. 2730/79.

5) Gennemgangen af det syvende spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artiklerne 25 og 31 i forordning nr. 2730/79.«