3. **Kommissionen for De europæiske Fællesskaber dømmes til at afholde sagens omkostninger.**

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Kutscher

Således afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg, den 11. januar 1973.

Justitssekretæren

A. Van Houtte

Præsidenten

R. Lecourt

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS DEN 6. DECEMBER 1972 [1]

Hr. Præsident,

de herrer dommere,

I — Indledning

Det af Kongeriget Nederlandenes regering indgivne annullationssøgsmål rejser, så vidt vi ved for første gang, spørgsmål om finansieringen af den fælles landbrugspolitik og funktionen af den ved Rådets forordning nr. 25/62 oprettede Udviklings- og Garantifond for Landbruget.

Det spørgsmål, som den sagsøgende regering er uenig med Kommissionen i, er, hvorvidt den restitution, som en medlemsstat yder i forbindelse med eksport af landbrugsprodukter til tredjelande — eller mere præcist, den af den hollandske regering i perioden fra 1. juli 1966 til 30. juni 1967 ydede restitution ved eksport af mejeriprodukter — falder ind under Fondens område, dvs. om Fonden skal påtage sig udgifterne hertil, når eksporten har fundet sted inden for rammerne af programmet om fødevarehjælp til udviklingslande.

Sagen er opstået under følgende omstændigheder:

Fondskomiteen, det ledende organ, der høres, før Kommissionen træffer afgørelse vedrørende anmodninger fra medlemsstaterne om godtgørelse af udbetalt restitution, forhandlede for første gang om det principielle problem, som rejses af godtgørelsen til medlemsstaterne af

1 — Oversat fra fransk.

restitution ydet som fødevarehjælp, i forbindelse med undersøgelsen af de i regnskabsperioden 1963/1964 gennemførte operationer.
Komiteen og Kommissionen accepterede da, at de til fødevarehjælpen knyttede udgifter til restitution delvis blev overtaget af Fonden ud fra den betragtning, at disse udgifter dengang var af minimal betydning, og under forudsætning af, at den løsning, der skulle anvendes for fremtiden, ikke blev foregrebet.
Senere indtog Kommissionen, i anledning af undersøgelsen af regnskabsperioden 1965/1966, det modsatte standpunkt uden at blive modsagt af flertallet af Komiteens medlemmer, idet den støttede sig på, at eksport med det formål at yde fødevarehjælp var gratis ydelser, som således var uden kommerciel karakter og derfor ikke kunne give ret til godtgørelse af Fonden af medlemsstaternes udgifter til restitution.
Den nederlandske regering, som var uenig i denne opfattelse, anmodede den 1. august 1969 Kommissionen om godtgørelse af det i perioden 1966/67 betalte restitutionsbeløb, heri inkluderet udgifter, der henhørte under fødevarehjælp, og som regeringen havde ydet, ved forsyning af udviklingslande med diverse mængder mejeriprodukter inden for rammerne af verdensfødevareprogrammet.
Regeringen beskrev sit synspunkt i et memorandum, som den oversendte til Kommissionen den 9. februar 1970, idet den samtidig bad denne om, i tilfælde af, at den opretholdt sit principielle standpunkt om udelukkelse af fødevarehjælp, at præcisere grundene hertil.
Kommissionens næstformand nøjedes med at svare, at Kommissionen ville undersøge spørgsmålet med henblik på eventuelt at fremsætte et forslag for Rådet, som alene er kompetent til at udtale sig om emnet: finansiering af leverancer, effektueret som fødevarehjælp, »idet det er givet, at disse leverancer ikke kan betragtes som kommerciel eksport i den betydning, der ligger til grund for den fælles markedsordning«.
Idet han personligt erklærede sig som tilhænger af en løsning, der, i det mindste delvist og for fremtiden, stred mod den hollandske regerings synspunkt, bekræftede næstformanden således det allerede af Kommissionen påberåbte argument uden at fremføre yderligere forklaringer.
Herefter reagerede den hollandske regering ved at bekræfte sit eget synspunkt, dels i et nyt brev til Kommissionens næstformand og dels gennem sin repræsentants indlæg på fondskomiteens møder, især på dens 62. møde den 16. december 1971.
Den 26. januar 1972 nægtede Kommissionen imidlertid, idet den traf afgørelse vedrørende den hollandske regerings ansøgning, Fondens støtte til restitutionsudgifter med hensyn til produkter, eksporteret som fødevaregaver.
Idet Kommissionen ved en samme dag truffet beslutning (nr. 72/115) for alle basis-landbrugsvarer fastsatte den laveste gennemsnitsrestitution med henblik på finansiering af restitutioner for eksport til tredjelande, afviste den samtidig for denne samme periode, 1966/67, stiltiende, men utvetydigt i denne beregning at medtage fødevarehjælpoperationer.
Således lyder de to beslutninger, som regeringen for Kongeriget Nederlandene forelægger Domstolen i medfør af Traktatens artikel 173. Der er grund til at bemærke, at regeringens påstand om annullation kun omhandler den første af disse beslutninger i det omfang, hvor udgifter til restitution, ydet for fødevarehjælp, er blevet udelukket fra godtgørelse; den anden beslutning angribes kun af logisk nødvendighed og kun for så vidt, beregningen af den laveste gennemsnitsrestitution måtte være påvirket af udelukkelsen af fødevarehjælp.

II — Systemet for eksportrestitutioner i overgangsperioden for den fælles markedsordning for landbrugsvarer og interventionsbetingelser for Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget i samme periode

Før man undersøger stævningens argumentation, forekommer det os nødven-

digt af hensyn til debattens klarhed, dels at erindre om økonomien i ordningen for restitutioner for eksport til tredjelande, dels at gøre rede for de betingelser, hvorunder Fonden i den samme periode havde til opgave at intervenere på dette område.

Under forberedelsen af indførelsen af en fælles landbrugspolitik, hvis væsentlige formål er fikseret i Romtraktatens artikel 39, og hvis mulige udformning, især den fælles ordning af markederne for landbrugsvarer, er fastlagt i Traktatens artikel 40, har Fællesskabets myndigheder ønsket at opstille de nødvendige etaper i den gradvise virkeliggørelse af denne politik.

Således eksisterede der indtil 1967 kun en overgangsordning, som navnlig hverken omfattede tærskelpriser, fællesskabsinterventionspriser, som var ens for alle medlemsstater, eller en ensartet restitutionsordning for eksport til tredjelande.

Medlemsstaterne havde ret, men ikke pligt, til at indføre sådanne restitutioner; de havde frihed til selv at bestemme, om de ville gøre brug af dette økonomiskpolitiske instrument, beregnet på at udligne eksisterende forskelle i priserne på landbrugsvarer mellem hjemmemarkederne og verdensmarkedet.

I løbet af denne periode begrænsede den fælles regulering sig til at fastsætte maksimale restitutionstakster, mens betingelserne for deres udbetaling ikke blev fastlagt i denne regulering, hvorfor staterne i den henseende havde en vidtgående beslutningsmyndighed; det tilkom dem at fastsætte betingelserne for ydelse af restitution, hvilket Domstolen har anerkendt i sine domme af 27. oktober 1971 (retssag 6/71, Rheinmühlen c/EVSt, Rec. 1971 s. 837) og 23. marts 1972 (retssag 85/71, Kampffmeyer c/EVSt, Rec. 1972 s. 222).

Den økonomiske byrde ved disse restitutioner hvilede da også i begyndelsen udelukkende på medlemsstaterne. Fællesskabet har fra finansåret 1963/64 kun delvist og gradvist ydet godtgørelse heraf ved hjælp af garantisektionen under Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget.

Det var faktisk Rådets forordning nr. 25/62, som gjorde Fonden effektiv ved på én gang at fastslå det mål, der skulle forfølges: den fuldstændige, fælles finansiering af landbrugspolitikken, herunder udgifterne til restitutioner ved eksport til tredjelande; denne Fællesskabets finansielle kompetence havde til logisk følge, at der hertil knyttedes samtlige indtægter fra afgifter, opkrævet af medlemsstaterne, på import fra disse tredjelande.

Men det var også på dette punkt nødvendigt at fastlå de betingelser, hvorunder dette mål skulle nås. Derfor måtte der være en overgangsperiode, karakteriseret ved en accellererende stigning i den fælles finansierings andel knyttet til væksten i indtægter baseret på afgifter.

Rådets forordning nr. 17/64 vedrørende betingelserne for støtte fra Fonden etablerede to sektioner:

— garantisektionen, der modsvarer landbrugsprisstøttepolitikken,

— udviklingssektionen, der modsvarer den fælles landbrugsstrukturpolitik.

Idet den intervenerede som en udligningskasse godtgjorde garantisektionen i denne overgangsperiode medlemsstaterne en stadig stigende del af de restitutioner til deres eksportører, som skulle sætte disse i stand til at sælge landbrugsvarerne uden for Fællesskabet på basis af verdensmarkedspriserne, såvel som i øvrigt deres udgifter til støttekøb på hjemmemarkederne.

Med hensyn til udgifterne til eksportrestitutioner blev der fastsat to bestemmelser i forordning nr. 25/62, som blev uddybet ved gennemførelsesforordning nr. 17/64:

— For det første udgjordes grundlaget for godtgørelsen af restitutionerne af *nettomængderne* af eksporterede varer, dvs. forskellen mellem eksport og import, hvilke mængder blev beregnet efter den såkaldte basisproduktmetode, og en liste herover blev vedtaget af Rådet på forslag af Kommissionen;

— For det andet anvendtes for alle varer restitutionstaksten i den medlemsstat,

hvis gennemsnitlige restitution var den laveste, for i et system, der kendetegnedes ved hver stats frihed til at indføre restitution, at undgå, at de lande, hvor prisniveauet for landbrugsvarer var særlig højt, skulle foretrække at eksportere mere til tredjelande i det håb, at Fællesskabet ville påtage sig at bære forskellen eller en del af forskellen mellem den interne pris og verdensmarkedsprisen.

Kommissionen havde, som man har set, kompetence til at beregne de laveste gennemsnitsrestitutioner.

Med hensyn til fremgangsmåden måtte medlemsstaterne hvert år før 1. oktober til Kommissionen indgive en ansøgning om godtgørelse for restitutionsudgifter ved eksport til tredjelande for perioden 1. juli til 30. juni (art. 9 stk. 1, i forordning nr. 17/64).

Den del af udgifterne til restitutioner, der kunne refunderes af Fonden, er steget progressivt, for i 1966/67 at nå 7/10 af beløbet.

Således er opbygningen af det fælles finansieringssystem, som regeringen for Kongeriget Nederlandene har påberåbt sig, med hensyn til de i omtalte tidsrum til eksportørerne udbetalte restitutioner.

III — Diskussion

Den sagsøgende regering påberåber sig to søgsmålsgrunde til støtte for sin påstand:

Den første er formel og hviler på den faktisk og retligt utilstrækkelige begrundelse for beslutningen vedrørende Fondens bistand; med hensyn til beslutningen vedrørende beregningen af gennemsnitssatserne for restitution gør den det ikke på nogen måde muligt at kontrollere om, og i bekræftende fald hvordan, Kommissionen har taget hensyn til hvilke kvanta, der er eksporteret som fødevarehjælp.

Det andet argument drejer sig om den indholdsmæssige legalitet af den første af disse beslutninger; begrebet »eksport til tredjelande« i Fællesskabsrettens forstand er ikke undergivet nogen begrænsning og kommer til anvendelse på alle transaktioner, hvad enten de er kommercielle eller ej, og som går ud på at transportere en vare ud af Fællesmarkedet til et tredjeland, forudsat der ikke er tale om transit. Ved at udelukke eksport af produkter, der er bestemt til fødevarehjælp, med den begrundelse, at disse transaktioner svarer til vederlagsfri ydelser, har Kommissionen givet en forkert fortolkning af den i perioden gældende regulering. For så vidt angår den anden beslutning, bør denne af konsekvenshensyn annulleres.

1. Begrundelsen for de omstridte beslutninger

Kommissionens, og i øvrigt også Rådets, forpligtelse i henhold til Traktatens artikel 190 til at begrunde sine generelle og individuelle beslutninger opfylder ikke kun et rent formkrav; den følger af to hensyn:

— for det første har den til formål at sætte de af beslutningerne berørte stater eller enkeltpersoner i stand til at kende de omstændigheder, hvorunder Kommissionen har anvendt Traktaten eller den afledede fællesskabsret og følgelig til at forsvare deres rettigheder;

— for det andet har den til hensigt at give Domstolen mulighed for fuldt ud at udøve sin judicielle kontrol med beslutningernes legalitet,
(dom af 4. juli 1963, retssag 24/62, Den tyske Forbundsrepublik, Rec. 1963, s. 143)

Imidlertid er denne forpligtelse ifølge samme dom opfyldt, når Kommissionen, selv på en kortfattet, men klar og relevant måde, klarlægger de vigtigste retlige og faktiske punkter, der understøtter beslutningen, og som er i stand til at gøre det ræsonnement, som Kommissionen har gjort brug af, forståeligt.

Begrundelsen bør altså gøre det muligt uden vanskelighed at udlede de kendsgerninger, som administrationen har anset for afgørende (dom af 17. juli 1963, retssag 13/63, Italien mod Kommissionen, Rec. 1963 s. 356).

Domstolens praksis antager følgelig, at

Fællesskabets institutioner ikke har pligt til, når de går ud fra en vis fortolkning af traktatbestemmelserne, at forkaste eller kritisere andre mulige fortolkninger (dom af 10. maj 1960, retssagerne 3/58 til 18/58, Barbara Erzbergbau, Rec. 1960 s. 411). De er heller ikke forpligtede til på detaljeret måde at uddybe en vurdering eller at fremkomme med en regnskabsmæssig dokumentation eller tekniske analyser (dom af 8. februar 1966, retssag 8165, Acciaierie Pugliesi, Rec. 1966 s. 10).

Når en administrativ procedure er gået forud for beslutningen, har Kommissionen heller ikke pligt til i begrundelsen for denne at gentage alle de af parterne fremførte argumenter eller at diskutere alle deres indsigelser (dom af 15. juli 1970, retssag 41/69, Chemiefarma, Rec. 1970 s. 692 — dom af 15. juli 1972, retssagerne 55 og 56/69, Hoechst, Cassella).

Er det i lyset af disse retsteoretiske retningslinjer muligt at følge den sagsøgende regering og indrømme, at den første af de indklagede beslutninger vedrørende Fondens virksomhed med hensyn til Kongeriget Nederlandenes udgifter til eksportrestitutioner i den omtvistede periode er utilstrækkeligt begrundet?

Det femte afsnit i begrundelsen til denne afgørelse er udformet således:

»kvanta, eksporteret som fødevaregaver, falder ikke ind under Fondens virksomhed, og det er givet, at udgifter i forbindelse med ikke-kommercielle transaktioner ikke kan betragtes som restitutioner ved eksport til tredjelande i fællesskabsreglernes betydning; de herunder hørende mængder og udgifter må følgelig holdes ude fra nettoeksporten og fra beregningen af restitutionsudgifterne«.

Denne retlige begrundelse er ganske vist lakonisk, men den er klart udtrykt; Kommissionens ræsonnement er forståeligt; den indlader sig på en fortolkning af de gældende regler, hvoraf den tror at kunne udlede en sondring mellem kommercielle eksportoperationer og transaktioner, som har en anden karakter.

Den hollandske regering bebrejder imidlertid Kommissionen, at den ikke har præciseret, på hvilke bestemmelser i forordningerne, den baserer sin fortolkning, og at den ikke har angivet arten og mængden af de som hjælp eksporterede produkter, for hvilke udgifterne til restitutioner således er blevet udelukket fra godtgørelse fra Fonden, og endelig for i det mindste ikke i den forbindelse at have meddelt det endelige resultat af dens beregninger.

Flere betragtninger må føre os til at afvise denne argumentation:

1. Den indklagede beslutning, der blev truffet den 26. januar 1972, mens den af den hollandske regering indgivne anmodning om godtgørelse daterer sig fra den 1. august 1969, har været genstand for en grundig sagsbehandling, som man kan kalde kontradiktorisk, for så vidt som ikke blot den interesserede regering i 1970 til Kommissionen indgav et meget fuldstændigt memorandum over sin indstilling, men også fordi spørgsmålet om eksport som fødevarehjælp har været genstand for diskussioner på fondskomiteens møder; Nederlandenes repræsentant har her redegjort for sin regerings synspunkt, mens Kommissionen ved et tillæg til dens rapport over Fondens medvirken i regnskabsperioden 1966/67 har gjort rede for sin argumentation.

2. De kendsgerninger vedrørende Nederlandenes eksport inden for verdensfødevareprogrammet, som regeringen redegjorde for i sin oprindelige anmodning, blev nøjagtigt og fuldstændigt gengivet i rapporten af 7. december 1971 vedrørende Fondens virksomhed (dokument nr. VI/4640/71 F s. 14), som blev drøftet på Komiteens 62. møde den følgende 16. december. Listen over de pågældende produkter, de eksporterede vægtmængder og summen af udgifterne til restitutioner er her udtrykkeligt angivet. Det kan tilføjes, at den indklagede beslutning selv som bilag indeholder en vurdering af Fondens (garantisektionens) virksomhed i den omstridte periode. Dette dokument, som for hvert produkt angiver de restitutioner, der er antaget til godtgørelse, og de tilsvarende vægtmængder, tillader ligeledes, ved de-

duktion, at fastslå for hvilken eksport Kommissionen har afslået Fondens bistand.

3. Den uspecificerede henvisning til »fællesskabsreglerne« i motiverne til den indklagede beslutning er efter vor opfattelse tilstrækkelig, idet teksten vedrørende betingelserne for Fondens medvirken er nøje omtalt i denne beslutning, og navnlig fordi det, da der er tale om eksport af mejeriprodukter, er tilstrækkeligt at henvise til forordning nr. 13/64 vedrørende den gradvise ordning af markedet i denne sektor for der at finde bestemmelserne vedrørende eksportrestitutioner.

4. Selv om Domstolen måtte være særlig krævende med hensyn til begrundelsen for en individuel beslutning, der er bebyrdende for en enkeltperson, for så vidt en sådan beslutning træffes, uden at en forudgående administrativ procedure tillader denne enkeltperson at blive informeret om de omstændigheder, hvorunder beslutningen træffes, bør indstillingen efter vor opfattelse være mindre streng i tilfælde af, at den indklagede beslutning angår regeringen for en medlemsstat, som virkelig har haft mulighed for ikke blot gennem sin repræsentant at blive informeret om forarbejderne til beslutningen, ,men også for gennem sin repræsentant at fremsætte sit synspunkt.
Vi mener af disse betragtninger at kunne konkludere, at indsigelsen om utilstrækkelig begrundelse i den foreliggende sag kan afvises såvel med hensyn til den første som med hensyn til den anden af de indklagede beslutninger.
Denne sidste vedrører beregningen af den laveste gennemsnitsrestitution. Som den logiske konsekvens af udelukkelsen af restitution med hensyn til fødevarehjælp, som ydes af medlemsstaterne, kunne den ikke andet end bortse fra disse restitutioner i beregningen. Det var derfor ikke nødvendigt i denne henseende udtrykkeligt at forsyne den med begrundelser, som klart fulgte af det tidligere af Kommissionen fastslåede princip.

2. *Fejlagtig fortolkning af fællesskabsretten*

Med hensyn til hovedproblemet har vi set, at den eneste begrundelse, der er påberåbt i den indklagede beslutning og udviklet i sagsøgtes argumentation, hviler på en sondring, som ifølge Kommissionen må foretages mellem eksport af kommerciel karakter og eksport, som, idet den angår fødevaregaver, ikke har denne karakter.
Man må først konstatere, at ingen gældende forordninger nævner eksport af landbrugsvarer til tredjelande i form af fødevarehjælp, det være sig bilateralt eller inden for rammerne af verdensfødevareprogrammet.
Det er af disse forordningers generelle ånd, at Kommissionen udleder den sondring, som den anvender over for den sagsøgende regering. Men denne opfattelse finder hverken støtte i teksterne eller i selve restitutionssystemets opbygning.
Den grundlæggende tekst er artikel 3 i Rådets forordning nr. 25/62 vedrørende finansieringen af den fælles landbrugspolitik i overgangsperioden. Den bestemmer, at især følgende hører under Fondens virksomhed:

»a) de restitutioner ved udførsel til tredjelande, der i overensstemmelse med forordningerne angående de enkelte varer beregnes på grundlag af nettoeksportens mængde og af restitutionssatsen i den medlemsstat, der giver det laveste gennemsnitlige restitutionsbeløb.«

I henhold til samme forordnings artikel 8 kom denne bestemmelse fra 1. november 1962 til anvendelse på mejeriprodukter.
Endvidere bestemmer artikel 14, stk. 2 i Rådets forordning nr. 13/64, der vedrører den gradvise indførelse af en fælles markedsordning for sektoren: mælk og mejeriprodukter, følgende:

»For at muliggøre eksport til tredjelande på basis af de i den internationale handel gældende priser kan forskellen mellem priserne i den eksporterende medlemsstat

og de fornævnte priser dækkes af en restitution«.

Eksportbegrebet defineres ikke på anden måde i disse tekster. Det indeholder ingen begrænsning grundet på den ikke-kommercielle karakter af de omhandlede transaktioner; ingen undtagelse er gjort. Dette begreb omfatter derfor alle operationer, der består i at lade produkter overføre fra en medlemsstats geografiske territorium til et tredjeland under den klare forudsætning, at denne overførelse er definitiv, og at produkterne ikke kun modtages i tredjeland som transit.

Selv om restitutionen i henhold til artikel 14 i forordning nr. 13/64 dækker forskellen mellem den omhandlede vares pris på den eksporterende medlemsstats interne marked og den i den internationale handel gældende pris, har denne formulering dog kun den betydning at forklare systemets eksistensberettigelse og undgå, at staterne kan yde restitutioner, hvis beløb overstiger denne forskel. Kommissionen har i øvrigt på dette punkt sørget for at fastsætte et maksimumsbeløb for restitutionen, specielt for mejeriprodukter (forordning nr. 56/66 af 23. maj 1966) Henvisningen til de »i den internationale handel gældende priser« skal ikke forstås som begrænsende adgangen til restitutioner for eksport, der har karakter af kommercielle operationer, med udelukkelse af dem, der svarer til fødevaregaver til udviklingslandene. Med andre ord, begrebet »international handel« har kun betydning her, for så vidt angår *verdensmarkedets prisniveau,* der i princippet er lavere end de priser, der anvendes på medlemsstaternes markeder. Det har ingen indvirkning på arten af de operationer, der ligger til grund for eksporten, hvad enten det drejer sig om egentlige kommercielle operationer eller om fødevareleverancer, finansieret af staterne. En analyse af teksterne tillader altså ikke at anerkende Kommissionens opfattelse.

Men derudover findes der positive grunde til at afvise dens argumentation:

— For det første havde medlemsstaterne, som vi husker, i overgangsperioden frihed til at vælge, om de ville indføre restitutioner for eksport til tredjelande eller ikke, blot med det forbehold, at beløbet heraf ikke måtte overstige de af Kommissionen fastsatte maksimumstakster. Der eksisterede altså intet fælles ensartet »restitutions«—begreb, lige som der heller ikke eksisterede nogen fælles begrænsende definition af udtrykket »eksport«; Kommissionen var bundet af staternes afgørelser med hensyn til godtgørelse fra Fonden af udgifter til restitutioner i den forstand, at den ikke kunne modsætte sig at påtage sig refusionen heraf, når staterne havde besluttet at indføre og udbetale dem til deres eksportører. En udtrykkelig bestemmelse havde været nødvendig for at udelukke udgifter i forbindelse med fødevaregaver fra godtgørelse.

— Dernæst er det ikke overraskende, at en sådan bestemmelse ikke er kommet til veje i overgangsperioden, thi fødevarehjælpen hørte dengang under medlemsstaternes enekompetence, hvad enten det drejede sig om bilateral hjælp eller deltagelse i verdensfødevareprogrammet.

Fællesskabet overtog ikke direkte ansvaret for fødevarehjælpaktionerne før fra det øjeblik, da en virkelig fælles markedsordning for landbrugsvarer blev sat i værk ved overgangsperiodens udløb.

Rådet har derefter benyttet sig af særlige forholdsregler med henblik på dets forpligtelser på dette område og ikke af systemet med restitutioner. Det har især med hensyn til mejeriprodukter gratis stillet interventionssmør til rådighed for verdensfødevareprogrammet, bevilget omforarbejderne en særlig godtgørelse for udgifterne ved omforarbejdningen og indført et forud fastsat bidrag til omkostningerne til forsendelse og forsikring (forordning nr. 1399/69). Endvidere har det, for så vidt angår korn, sørget for opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af konventionen om levnedsmiddelhjælp, ved opkøb af korn eller mel på Fællesskabets marked eller ved udnyttelse af korn, der er opkøbt af interventionsorganerne.

Det af Kommissionen påberåbte faktum, at det har været anset for nødvendigt på stadiet for det ensartede marked at træffe særlige forholdsregler for at finansiere udgifterne i forbindelse med fødevarehjælp, kan imidlertid klart ikke påberåbes til støtte for i overgangsperioden at udelukke udgifter til restitutioner, afholdt af medlemsstaterne på dette område. De tekster, der stammer fra tiden efter denne periode, kan ikke yde støtte for Kommissionens opfattelse. Lad os blot konstatere, at problemet om fødevarehjælpen hverken har været omtalt eller reguleret i det dagældende regelkompleks.

Lad os endelig tilføje, at kun Rådet ville have været kompetent til at fastsætte en bestemmelse om udelukkelse af de udgifter til restitutioner, som vedrører den af medlemsstaterne ydede fødevarehjælp, fra refusion.

Ganske vist var Kommissionen i medfør af artikel 10 i forordning nr. 17/64 beføjet til at tage stilling til ansøgninger om godtgørelse, indgivet af staterne, og at træffe afgørelse om støtte fra Fonden efter høring af fondskomiteen.

Men den disponerede ikke over nogen diskretionær beføjelsen. Den kunne kun, for så vidt angår overtagelsen af udgifterne til restitution, handle inden for rammerne, på den ene side af Rådets forordning nr. 25/62, hvis artikel 3 erklærer udgifterne til restitutioner for omfattet af Fonden, på den anden side af forordningerne vedrørende de enkelte produkter specielt Rådets forordning nr. 13/64.

For at udelukke udgifterne til restitutioner med hensyn til fødevaregaver fra Fonden havde det altså været nødvendigt til disse fra Rådet hidrørende tekster at indføje en undtagelsesadgang, som kun Rådet selv ville have været kompetent til at anvende.

Således lød i øvrigt svaret fra Kommissionens næstformand på den nederlandske regerings memorandum i 1970. Kun Rådet — sagde han — er kompetent til at udtale sig på det juridiske plan om spørgsmålet om finansiering af leverancer, der finder sted som fødevarehjælp.

Disse betragtninger synes os afgørende.

De fører os til at foreslå Domstolen annullation af den indklagede beslutning vedrørende Fondens medvirken som byggende på et fejlagtigt juridisk grundlag og givende en forkert fortolkning af Fællesskabsretten, især af artikel 3 i forordning nr. 25/62 og artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 13/64, samt af samme grunde af beslutningen vedrørende fastsættelsen af de laveste gennemsnitlige restitutionstakster.

For det tilfælde, at De skulle tvivle på denne løsning, finder vi det imidlertid nyttigt at minde Dem om, under hvilke faktiske omstændigheder den hollandske regering har optrådt inden for rammerne af verdensfødevareprogrammet.

Dette program, der blev oprettet sidst i 1961 af FAO og De forenede Nationer i fællesskab, havde som væsentlige mål at støtte det økonomiske og sociale opsving i udviklingslandene gennem en multilateral fødevarehjælp og under ekstraordinære omstændigheder at bringe nødhjælp til befolkninger, som var truet af sult. Iværksættelsen af programmet skulle imidlertid finde sted under hensyntagen til opretholdelsen af handelsmarkederne og bidrog i et vist omfang til at lette afsætningen af overskudsproduktionen af landbrugsvarer.

De ydende stater, som var medlemmer af FN eller FAO, kunne bidrage hertil på forskellige måder:

— enten ved at tilbyde fødevarer, som blev vurderet til verdensmarkedets pris på tidspunktet for deres levering,
— eller ved påtagelse af tjenesteydelser, herunder især fragt og forsikring for transporten af disse produkter,
— eller endelig ved at stille kapital til rådighed for programmet i konvertibel valuta, udbetalt i lige store årlige rater.

Det var inden for denne ramme, at den hollandske regering i de tre år 1966 til 1968 stillede en sum på 6 millioner dollar til rådighed for verdensfødevareprogrammet, hvilken sum opdeltes i $^2/_3$ til køb af fødevarer og $^1/_3$ til dækning af »tjenesteydelser«, dvs. fragt og forsik-

ring. Det påhvilede direktøren for verdensfødevareprogrammet at anmode den hollandske regering om inden for rammerne af denne bevilling at levere bestemte produkter til bestemte tredjelande. Leverandørerne producenterne eller de handlende blev indkaldt ved licitationer, organiseret af den hollandske regering; tilbudene blev givet på basis af verdensmarkedspriserne, idet forsikringen var gratis for leverandørerne, der, lige som ved anden eksport, nød godt af de restitutioner, som var indført i Nederlandene i overensstemmelse med fællesskabsreglerne.

Købsprisen for varerne blev direkte udbetalt leverandørerne af regeringen, som efter aftale med ledelsen af verdensfødevareprogrammet sørgede for indskibning og søtransport af varerne for programmets regning, idet disse ydelser blev betalt over de til disposition for denne stående bevillinger.

Man ser, at denne fremgangsmåde ikke adskiller sig fra en hvilken som helst anden salgstransaktion med eksport for øje, bortset fra den kendsgerning, at varens pris, der er beregnet på basis af verdensmarkedets pris, og transportomkostningerne direkte bæres af giverregeringen.

Leverandøren, som har solgt på basis af de på verdensmarkedet anvendte priser, har for sit vedkommende ret til en eksportrestitution, der dækker forskellen mellem den interne pris og verdensmarkedsprisen, hvilken restitution var indført af regeringen for Nederlandene, som havde hjemmel til dette.

Eksporten opfylder kriteriet for en forretningsmæssig transaktion.

Disse konstateringer udgør i vore øjne en yderligere grund til at afvise Kommissionens argumentation.

Vi foreslår følgende:

— annullation af Kommissionens beslutning af 26. januar 1972 vedrørende støtte fra Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget til Kongeriget Nederlandenes udgifter til restitutioner for eksport til tredjelande i regnskabsperioden 1966/67, for så vidt de som fødevarehjælp eksporterede mængder og de i den anledning afholdte udgifter til restitution ikke er blevet taget i betragtning ved beregningen af refusionen af eksportrestitutioner til denne regering;

— annullation af Kommissionens beslutning nr. 72/115 af 26. januar 1972 vedrørende fastsættelsen af de laveste gennemsnitsrestitutioner med henblik på finansieringen af restitutioner ved eksport til tredjelande for samme regnskabsperiode og i den udstrækning, den nævnte beslutning ikke har taget hensyn til de mængder, der er eksporteret som fødevarehjælp;

— og endelig, at Kommissionens pålægges sagens omkostninger.