I sag 46/82

FORBUNDSREPUBLIKKEN TYSKLAND, ved Martin Seidel, Ministerialrat i økonomiministeriet, Bonn, og advokat J. Sedemund, Köln, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Forbundsrepublikken Tysklands ambassade, 20-22, avenue Émile-Reuter,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESKABER, ved J. Sack, Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos O. Montalto, Jean Monnet-bygningen,Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 81/1034/EØF af 16. november 1981 (EFT L 375, s. 7) om afslutning af de af Forbundsrepublikken Tyskland forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1975, der er finansieret gennem Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), garantisektionen, for så vidt Kommissionen ikke ville lade EUGFL afholde et beløb på 16 978 093,28 DM for betaling af monetære udligningsbeløb ved nationale leverancer af hvede og hvedemel under fødevarehjælp samt et beløb på 945,51 DM for betaling af støtte til privat oplagring af bordvin,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene K. Bahlmann og Y. Galmot, dommerne P. Pescatore, O. Due, U. Everling og C. Kakouris,

generaladvokat: S. Rozès
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Ved den anfægtede beslutning af 16. november 1981, som den 3. december 1981 blev meddelt Forbundsrepublikken Tysklands faste repræsentant ved De europæiske Fællesskaber, afviste Kommissionen at lade et beløb på i alt 32 894 745,37 DM finansiere af Fællesskabet.

Afvisningen af finansieringen blev i selve beslutningen, hvori der udelukkende henvistes til artiklerne 2 og 3 i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1971 (EFT 1970 I, s. 196), begrundet med, at det generelt blev fastslået, at de ikke anerkendte restitutioner ikke var blevet ydet ifølge de relevante fællesskabsregler.

Efter at sagen for Domstolen var blevet udsat, indgik parterne et forlig for en del af det omtvistede beløb, som derved blev nedsat betydeligt, således at det nu andrager 5 407 890,68 DM og ikke 16 978 093,28 DM som anført i stævningen. For så vidt angår beløbet på 945,51 DM for betaling af støtte til oplagring af vin, er tvisten blevet genstandsløs, da parterne er nået til enighed om dette punkt.

Således vedrører sagen på det nuværende trin ifølge parternes samstemmende erklæring udelukkende de monetære udligningsbeløb, som i regnskabsåret 1975 blev betalt for nationale partier af hvede og hvedemel fra offentlige interventionslagre, som i perioden 1. juli 1972-18. marts 1975 blev leveret som fødevarehjælp.

Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide og Futtermittel (herefter benævnt det tyske interventionsorgan) havde for disse leverancer inden for den foreskrevne frist til Hauptzollamt Hamburg-Jonas (herefter benævnt Hauptzollamt), som har kompetence til at udbetale eksportrestitutioner og monetære udligningsbeløb, indgivet de nødvendige dokumenter vedrørende betaling, som dog ikke indeholdt en udtrykkelig ansøgning om monetære udligningsbeløb.

Hauptzollamt tog i første omgang kun stilling til eksportrestitutionerne, og i de fleste tilfælde afviste myndigheden at udbetale sådanne restitutioner med den begrundelse, at de ikke kunne ydes i perioden november 1973-marts 1975.

I løbet af sommeren 1975 anmodede det tyske interventionsorgan om efterfølgende betaling af de monetære udligningsbeløb. Ansøgningerne var udfærdiget på almindeligt papir med hoved, og indeholdt kun en enkelt sætning med en til dels udtrykkelig henvisning, til de oprindelige sager vedrørende betaling.

På grundlag af disse ansøgninger udstedte Hauptzollamt positive afgø-

relser om betaling af monetære udligningsbeløb og udbetalte i alt 18 230 594 DM i regnskabsåret 1975 i medfør af de relevante fællesskabsregler, navnlig Kommissionens forordning nr. 1463/73 af 30. maj 1973 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende monetære udligningsbeløb (EFT L 146, s. 1). For så vidt ansøgningerne fra det tyske interventionsorgan vedrørende udbetaling af monetære udligningsbeløb var indgået til Hauptzollamt inden for en frist på seks måneder, jfr. artikel 14 i ovennævnte forordning nr. 1463/73, debiterede Kommissionen EUGFL for et tilsvarende beløb.

Bortset fra disse tilfælde, hvor udligningsbeløbene androg i alt 1 252 500,72 DM, afviste Kommissionen at lade Fællesskabet finansiere de udligningsbeløb, som blev udbetalt efterfølgende, med den begrundelse, at en formel ansøgning om udbetaling, som det kræves ifølge tysk ret vedrørende udbetaling af monetære udligningsbeløb, ikke var blevet indgivet inden for den i fællesskabsretten foreskrevne frist. Som følge heraf foreligger der ifølge Kommissionen en overtrædelse af artikel 14, i forordning nr. 1463/73, som bestemmer:

»Sagen vedrørende betaling af det monetære udligningsbeløb skal, undtagen i tilfælde af force majeure, indgives inden seks måneder efter tidspunktet for toldbehandlingen; i modsat fald er kravet forældet.«

Ansøgningerne om monetære udligningsbeløb skal indgives i overensstemmelse med forordningens artikel 13, som lyder således:

»Det monetære udligningsbeløb, der skal ydes, betales kun efter skriftlig anmodning fra den interesserede. Medlemsstaterne kan med henblik herpå udarbejde en særlig blanket.«

De ca. 200 betalingssager, som det tyske interventionsorgan har indgivet til Hauptzollamt i perioden juli 1972-marts 1975, blev forelagt i form af en blanket betegnet »kontroleksemplar nr. 5 (T 5)«, som foreskrevet i den fællesskabsretlige transitprocedure, og hvoraf et eksemplar er vedlagt Kommissionens forordning nr. 2315/69 af 19. november 1969 om benyttelse af fællesskabsforsendelsesdokumenterne ved gennemførelse af fællesskabsforanstaltninger, der medfører kontrol med varernes anvendelse og/eller bestemmelse (EFT 1969 II, s. 502). Forordningens artikel 1 lyder således:

»Afhænger anvendelsen af en fællesskabsforanstaltning vedrørende varers indførsel eller udførsel eller varers bevægelse inden for Fællesskabet af, at der foreligger dokumentation for, at de pågældende varer er underkastet en nærmere foreskreven anvendelse eller bestemmelse, skal denne dokumentation ske gennem forelæggelse af et særligt eksemplar nr. 5 af fællesskabsforsendelsesdokumentet, i det følgende benævnt 'kontroleksemplar'.«

For så vidt angår de monetære udligningsbeløb, kan dokumenterne vedrørende betaling indgives under forskellige former:

— I visse tilfælde indeholdt hovedet på kontroleksemplar nr. 5 en maskinskreven påtegning »Ausgleichbetrag Währung« (monetært udligningsbeløb).

— I flere tilfælde anførtes i kontroleksemplarets rubrik 106 bestemmelserne i de bekendtgørelser om nationale

gennemførelsesbestemmelser vedrørende ydelse af monetære udligningsbeløb, som var udstedt af forbundsministeren for levnedsmidler, landbrug og forstvæsen, og som fandt anvendelse på de enkelte tilfælde.

— Ca. en tredjedel af kontroleksemplarerne nr. 5 indeholdt ingen udtrykkelig henvisning til de monetære udligningsbeløb.

Efter indgivelse af stævningen i den foreliggende sag har Kommissionen erklæret sig rede til at lade EUGFL afholde de monetære udligningsbeløb, for så vidt de var blevet udbetalt af Hauptzollamt i tilfælde, hvor kontroleksemplarerne, skønt der ikke forelå en formel ansøgning om udbetaling, henviste til de monetære udligningsbeløb, eller hvor bestemmelserne i de for de enkelte tilfælde gældende nævnte bekendtgørelser var anført i rubrik 106. Det samlede beløb for disse sager androg 11 570 202,60 DM, hvorved det omtvistede beløb nedsattes til 5 407 890,68 DM.

Den skriftlige forhandling i den foreliggende sag forløb forskriftsmæssigt, bortset fra ovennævnte udsættelse, som gjorde det muligt for parterne at indgå et forlig for en del af det omtvistede beløb.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har imidlertid stillet en række spørgsmål til Forbundsrepublikken Tysklands regering og Kommissionen.

II — Parternes påstande

Forbundsrepublikken Tysklands regering har under hensyntagen til de efter sagsanlægget foretagne ændringer nedlagt følgende påstande:

— Annullation af Kommissionens beslutning af 16 november 1981 om afslutning af de af Forbundsrepublikken Tyskland forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1975, der er finansieret gennem Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, garantisektionen, for så vidt Kommissionen ikke ville lade EUGFL afholde et beløb på 5 407 890,68 DM for betaling af monetære udligningsbeløb ved tyske leverancer af hvede og hvedemel under fødevarehjælp.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse, for så vidt der ikke er indgået forlig under sagen.

— Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Forbundsrepublikken Tysklands regering har fastholdt, at indgivelsen af de fuldt udfyldte kontroleksemplarer må betragtes som en stiltiende ansøgning om udbetaling af monetære udligningsbeløb. I denne forbindelse støtter den sig på en række omstændigheder, navnlig på følgende forhold:

— Det fremgik allerede af den måde, hvorpå de indgivne kontroleksemplarer var udfyldt, at der var tale om eksport af varer, som var berettiget til restitution.

— Alle betingelser for udbetaling af monetære udligningsbeløb var opfyldt i de af den foreliggende sag omfattede tilfælde.

— Indgivelsen af ansøgninger om eksportrestitution bilagt et fuldt udfyldt kontroleksemplar havde for perioden november 1973-marts 1975 kun nogen mening, hvis ansøgningen blev opfattet som et udtryk for ønsket om at få tildelt *alle* de pågældende restitutioner, da det tyske interventionsorgan i sin egenskab af ansøger ligeledes var klar over, at eksportrestitutionerne ikke på det pågældende tidspunkt kunne komme i betragtning.

— Det ville være ren og skær formalisme at kræve en formel ansøgning om betaling, når det fremgår af de fremlagte dokumenter — især fordi rubrikker, som ville være meningsløse uden restitutioner, er udfyldt — at det drejer sig om varer, som er omfattet af restitutionsordningen, og når dokumenterne indeholder alle de nødvendige oplysninger til kontrol og beregning af de beløb, der skal betales.

— Kommissionen har selv uden betænkning anerkendt — hvilket ifølge sagsøgeren yderligere understreger Kommissionens formalistiske synspunkt — at EUGFL skulle afholde de udbetalinger af monetære udligningsbeløb, for hvilke det tyske interventionsorgan, udover at indgive fuldt udfyldte kontroleksemplarer, havde indskrænket sig til rent formløst at anmode om udbetaling af disse beløb.

Forbundsrepublikken har henvist til dommene af 6. juni 1972 (sag 94/71, Schlüter & Maack, Sml. 1972, s. 91/og af 22. januar 1975 (sag 55/74, Unkel, Sml. 1975, s. 9), som begge vedrørte tilfælde, hvor den kompetente myndighed havde afvist at betale eksportrestitutioner med den begrundelse, at den formelle ansøgning om betaling, som er foreskrevet i tysk ret, ikke var indgivet inden for den fastsatte frist. I begge tilfælde udtalte Domstolen, at indgivelsen af samtlige dokumenter som bevis for, at varen er omfattet af restitutionsordningen, objektivt set skal betragtes som en tilstrækkelig ansøgning om restitution. Efter forbundsregeringens opfattelse kan de betragtninger, som ligger til grund for de nævnte domme, direkte anvendes på den foreliggende sag. Det fremgår dels af den ensartede opbygning af betalingsprocedurerne, dels af det forhold, at artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1463/75 udtrykkeligt fastslår, at bestemmelserne vedrørende ydelse af eksportrestitutioner anvendes i samhandelen med tredjelande. De to nævnte domme viser, at den omstændighed, at rubrikkerne i kontroleksemplarer er udfyldt, er tilstrækkeligt bevis for, at der ansøges om restitution. Forbundsregeringen har videre fremhævet, at det fremgår af præmis 11 i den ovennævnte Schlüter-dom, at selv om medlemsstaterne af hensyn til deres forvaltning kan pålægge eksportørerne ligeledes at indgive en ansøgning, der opfylder formkrav ifølge national ret, kan de imidlertid ikke sanktionere tilsidesættelsen af denne forpligtelse ved at fratage eksportørerne retten til restitution.

Forbundsregeringen har yderligere gjort gældende, at fortolkningen af en viljeserklæring ikke kan afhænge af den subjektive måde, som modtageren opfatter den

på. Princippet er ligeledes lagt til grund i de to nævnte sager: Hauptzollamt ville heller ikke her godtage, at eksportørernes udgangsattester eller kontroleksemplarer kunne betragtes som ansøgning om eksportrestitution, men Domstolen fastslog, at de nævnte dokumenter kunne betragtes som ansøgninger.

Ifølge forbundsregeringen er det uden betydning, at det tyske interventionsorgan ikke ad rettens vej anfægtede de omhandlede afgørelser. At der ikke blev anlagt sag med påstand om annullation af de trufne afgørelser, for så vidt angår eksportrestitutionerne, er uden betydning for fortolkningen af de dokumenter, som var vedlagt ansøgningen. For det første kan den omstændighed, at der ikke blev anlagt sag som følge af, at der kun delvis blev truffet afgørelse om ansøgningen, ikke i sig selv rokke ved den objektive bevisværdi af de dokumenter, som var vedlagt ansøgningen, og som skal fastlægges ved fortolkning. Men navnlig består der ifølge den tyske Verwaltungsverfahrensrecht ingen mulighed for at anfægte positive afgørelser vedrørende eksportrestitutioner. Den del af en ansøgning, for hvilken der ikke udtrykkeligt er truffet en positiv afgørelse, kan ikke betragtes som stiltiende afslået. Tværtimod skal ansøgningen fortsat behandles af forvaltningsmyndigheden, indtil der træffes en udtrykkelig afgørelse i positiv eller negativ retning. Det fremgår heraf, at den positive (del-)afgørelse, som træffes i første omgang, ikke kan gøres til genstand for noget retsmiddel.

Under henvisning til ovennævnte argumenter samt Domstolens praksis har forbundsregeringen anført, at indgivelse af de behørigt udfyldte eksemplarer må betragtes som en stiltiende ansøgning om tilbagebetaling af monetære udligningsbeløb, som kan kræves selv i tilfælde, hvor Kommissionen ikke allerede har anerkendt det, dvs. i tilfælde hvor eksemplarerne ikke indeholdt en direkte eller indirekte henvisning til de monetære udligningsbeløb.

Såfremt Domstolen anlægger en snæver fortolkning af fællesskabsrettens formkrav til en betalingsansøgning, bør spørgsmålet om, hvem der skal betale, efter forbundsregeringens opfattelse under alle omstændigheder undersøges i lyset af proportionalitetsprincippet, som ligeledes anerkendes i fællesskabsretten.

Forbundsregeringen har i denne sammenhæng fremhævet, at det i den foreliggende sag drejer sig om en formmangel, som Kommissionen har konstateret under en kontrol, som først fandt sted ved afslutningen af regnskaberne, og som på ingen måde påvirker ansøgningens materielle forudsætninger. I et sådant tilfælde er det i strid med proportionalitetsprincippet, at en særlig snæver fortolkning af en simpel form- og procedureforskrift, skønt samtlige materielle betingelser er opfyldt, fører til, at en medlemsstat pålægges økonomiske byrder, som bør afholdes af EUGFL i medfør af fællesskabsrettens materielle bestemmelser. Forbundsregeringen har i denne forbindelse påberåbt sig Domstolens dom af 21. juni 1979 (sag 240/78, Produktschap voor Vee en Vlees, Sml. 1979, s. 2137).

Forbundsregeringen har anført, at i modsætning til ovennævnte sag 240/78 er der i den foreliggende sag ikke tale om tilsidesættelse af et formkrav, men derimod om spørgsmålet, om tilsidesættelse af et fællesskabsretligt formkrav kan konstateres ved fortolkning. Forbundsregeringen har tilføjet, at når en bestem-

melse kan fortolkes på flere forskellige måder, fremgår det af selve proportionalitetsprincippet, at der ved fortolkning af en fællesskabsretlig bestemmelse skal vælges den fortolkning, som bedst tilgodeser proportionalitetsprincippet.

Endelig har Forbundsrepublikken henvist til ligebehandlingsprincippet. Den har anført, at Kommissionen har ydet alle andre medlemsstater monetære udligningsbeløb til finansiering af leverancer under fødevarehjælpen. Hvis der ikke i de andre medlemsstater, således som det er tilfældet i Forbundsrepublikken Tyskland ifølge national ret, stilles formkrav til betalingsansøgningen, foreligger der forskelsbehandling af tyske eksportører som følge af, at tyske ansøgninger, som rent faktisk har givet anledning til en udbetaling, ikke anerkendes. Et sådant resultat er i strid med fællesskabsretten således som den udlægges af Domstolen på restitutionsområdet (jfr. ovennævnte dom i sag 94/71).

Kommissionen har anerkendt, at indgivelse af et »T 5«-dokument kan betragtes som en skriftlig ansøgning om eksportrestitution i fællesskabsretlig forstand, når det fremgår af oplysningerne i dokumentet, at den pågældende vare er omfattet af restitutionsordningen. Der er ifølge Kommissionen intet til hinder for, at det af Domstolen anerkendte princip anvendes på monetære udligningsbeløb.

Kommissionen har imidlertid i den foreliggende sag understreget, at den omstændighed, at artikel 13, andet punktum, i forordning nr. 1463/73 giver hjemmel til anvendelse af særlige blanketter, viser, at en sådan anvendelse ikke udelukkende er undergivet medlemsstaternes kompetence med henblik på at fastlægge proceduren, såfremt fællesskabsretten ikke indeholder bestemmelser herom.

Kommissionen har dog anført, at denne omstændighed ikke har ligget til grund for dens beslutning. Ifølge Kommissionen er det af afgørende betydning, at det tyske interventionsorgan ikke blot har undladt at vise vilje til at indgive en ansøgning om betaling af monetære udligningsbeløb, men at det tværtimod har vist vilje til *ikke* at indgive en sådan ansøgning. Hvis der skal udbetales udligningsbeløb, selv om de berettigede ikke udtrykkeligt har ansøgt herom, ville man tilsidesætte princippet om, at de monetære udligningsbeløb ikke kan udbetales ex officio, hvorfor kravet om, at der skal indgives en ansøgning, ville være ganske illusorisk, og princippet om betaling ex officio ville være knæsat. En efterfølgende meningsændring har ifølge Kommissionen kun betydning, hvis den giver sig udtryk i indgivelse af en ansøgning inden for den fastsatte frist.

Ifølge Kommissionen kan den omstændighed, at »T 5«-dokumentet i to ud af tre tilfælde omtaler de monetære udligningsbeløb under den ene eller den anden form, udelukkende forklares ved, at private virksomheder deltager i eksporten. Disse virksomheder har udfyldt de nødvendige dokumenter på samme måde som de dokumenter, der vedrører den kommercielle eksport. De tyske myndigheder har efter al sandsynlighed ikke foretaget sådanne henvisninger i dokumenterne. Den omstændighed, at de tyske myndigheder først senere foretog henvisningerne, viser ligeledes, at de ikke forudså betydningn heraf, men først i sidst øjeblik blev klar over det.

For så vidt angår disse tilfælde, har Kommissionen anerkendt princippet om betaling af det monetære udligningsbeløb

beløb, fordi det kommer mandanten (interventionsorganet) til gode, at de af denne udpegede mandatarer (de private virksomheder) gjorde mere i mandantens navn, end denne ifølge Kommissionen selv ville have gjort, idet de rettidigt indgav ansøgning om betaling af monetære udligningsbeløb.

Kommissionen har antaget, at forbundsmyndighederne oprindelig mente, at der ikke bestod noget krav på monetære udligningsbeløb. Denne formodning støttes dels på det forhold, at det tyske interventionsorgan ikke indgav en ansøgning i overensstemmelse med gældende nationale regler, dels på det forhold, at en sådan ansøgning blev indgivet for sent, hvilket ifølge Kommissionen indebærer, at der ikke allerede inden for den foreskrevne frist var indgivet en ansøgning. Formodningen underbygges ligeledes af den omstændighed, at der oprindelig ikke blev gjort indvending mod, at der ikke blev betalt monetære udligningsbeløb.

Det tyske interventionsorgans manglende vilje til at ansøge om betaling af monetære udligningsbeløb fremtræder helt klart, når det tages i betragtning, at Hauptzollamt i visse tilfælde først anvendte den monetære koefficient på eksportrestitutionen for dernæst efterfølgende at annullere den, uden at de hermed forbundne ændringsafgørelser fremkaldte en protest fra interventionsorganet. Endelig har Kommissionen taget til efterretning, at Hauptzollamt selv udtrykkeligt i sine afgørelser om ydelse af monetære udligningsbeløb anførte, at ansøgningerne var indgivet for sent af interventionsorganet.

Ifølge Kommissionen var det først, da de tyske myndigheder blev klar over, at forordning nr. 456/75 ved at indføje en ny artikel, nemlig 16a, i forordning nr. 1463/73 bestemte, at der ikke anvendes monetære udligningsbeløb (opkrævning op ydelse) i samhandelen inden for Fællesskabet og ved udførsel til tredjelande, såfremt det drejer sig om varer fra interventionslagrene, som leveres i forbindelse med nationale fødevarehjælpeaktioner, at myndighederne blev opmærksomme på, at der tilsyneladende, inden forordningen trådte i kraft, bestod en mulighed for ligeledes at yde monetære udligningsbeløb ved eksport af landbrugsprodukter, som leveres i forbindelse med nationale fødevarehjælpeaktioner.

Kommissionen har anført, at hvis man antager, at kravet om indgivelse inden for en vis frist af en skriftlig ansøgning er lovligt, og hvis man navnlig anser kravet som rimeligt i forhold til formålet, er det af afgørende betydning, om den enkelte viser vilje til at indgive en ansøgning. Den omstændighed, at der ikke udtrykkes ønske herom, indebærer, at der ikke ydes monetære udligningsbeløb.

Yderligere er Kommissionen ikke af den opfattelse, at den har støttet sig på en for snæver eller formalistisk fortolkning, ligesom den heller ikke mener, at proportionalitetsprincippet herved er tilsidesat.

Kommissionen har anført, at det for at afgøre det i denne forbindelse rejste retsspørgsmål skal fastslås, om indgivelsen af dokument »T 5« i sig selv kan betragtes som en ansøgning, selv om det kan anses for givet, at den pågældende ikke havde til hensigt at indgive en ansøgning om betaling af monetære udligningsbeløb.

Yderligere har Kommissionen tilbagevist forbundsregeringens argument om, at indgivelsen af de behørigt udfyldte kontroleksemplarer kun har mening, hvis

formålet er at få tildelt monetære udligningsbeløb for den periode, hvor der ikke bestod ret til ydelse af eksportrestitutioner. Kommissionen har her fastholdt, at der kunne være andre grunde til en sådan adfærd, som f.eks. indgivelse af dokumenter af statistiske årsager. Indgivelse af dokumenter, herunder »T 5«, kan ligeledes skyldes et ønske om at sikre sig under alle omstændigheder.

Kommissionen har endelig anført, at den over for de øvrige medlemsstater, hvor der kunne opstå tvivl om godtagelse af ansøgninger om betaling af udligningsbeløb, har anvendt samme principper som i den foreliggende sag.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har i replikken afvist Kommissionens fortolkning, hvorefter det for at imødekomme en ansøgning om betaling af monetære udligningsbeløb er afgørende, at det tyske interventionsorgan har givet udtryk for en subjektiv vilje til at indgive en ansøgning. Forbundsregeringen har understreget, at ifølge Domstolens praksis er det tværtimod ikke afgørende, at det konkret fremgår af dokumenterne, at der foreligger en subjektiv vilje til at ansøge om betaling af monetære udligningsbeløb, idet det snarere er den objektive erklæring i de indgivne dokumenter, som skal lægges til grund.

Følgelig er Kommissionens påstand om, at det tyske interventionsorgan ikke antog, at det i det foreliggende tilfælde havde ret til betaling af monetære udligningsbeløb, uden betydning.

Kommissionen har i duplikken gentaget sin opfattelse, at Domstolens relevante praksis ikke skal forstås således, at indgivelse af kontroleksemplarer skaber en klar formodning om, at der foreligger en ansøgning om betaling af monetære udligningsbeløb, men derimod således, at der ikke kan betales monetære udligningsbeløb i tilfælde, hvor det klart fremgår, at den pågældende eksportør ikke havde til hensigt at anmode om en sådan betaling.

Kommissionen har dernæst tilbagevist forbundsregeringens argument, hvorefter det er i strid med proportionalitetsprincippet at afslå tilbagebetaling af de af Hauptzollamt udbetalte monetære udligningsbeløb. Ifølge Kommissionen har forbundsregeringen fremført dette argument på grund af de betydelige beløb, som er genstand for den foreliggende sag. Da forbundsregeringen imidlertid ikke har bestridt, at betaling af monetære udligningsbeløb ifølge fælleskabsretten kan gøres afhængig af, at der inden for en bestemt frist indgives ansøgning om sådanne ydelser, kan størrelsen af de omhandlede beløb ikke i sig selv indebære, at ordningen er ugyldig.

IV — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 17. maj 1983 er der afgivet mundtlige indlæg af Forbundsrepublikken Tysklands regering ved advokat J. Sedemund, og af Kommissionen ved J. Sack.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 4. oktober 1983.

Præmisser

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens justitskontor den 8. februar 1982, har Forbundsrepublikken Tyskland i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 81/1034 af 16. november 1981 om afslutning af de af Forbundsrepublikken Tyskland forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1975, der er finansieret gennem Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), garantisektionen (EFT L 375, s. 7), for så vidt Kommissionen ikke ville lade EUGFL afholde et beløb på 16 978 093,28 DM for betaling af monetære udligningsbeløb ved nationale leverancer af hvede og hvedemel under fødevarehjælp til udviklingslande samt et beløb på 945,51 DM for betaling af støtte til privat oplagring af bordvin. I tilslutning til parternes forhandlinger under skriftvekslingen har Kommissionen anerkendt, at EUGFL skulle afholde beløbet vedrørende oplagring af vin samt en del af det beløb, som blev krævet for betaling af monetære udligningsbeløb, nemlig 11 570 202,60 DM, hvorfor tvisten mellem parterne nu kun angår et beløb på 5 407 890,68 DM.

2 De omhandlede monetære udligningsbeløb blev betalt af den kompetente tyske myndighed, Hauptzollamt Hamburg-Jonas (herefter benævnt Hauptzollamt), til Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (herefter benævnt det tyske interventionsorgan) på grundlag af ansøgninger, som interventionsorganet indgav i august 1975 i form af krav om betaling. Ansøgningerne vedrørte eksport, som fandt sted i perioden 1. juli 1972-18. marts 1975.

3 I anledning af denne eksport havde det tyske interventionsorgan inden for den frist på seks måneder, der er fastsat i artikel 14 i Kommissionens forordning nr. 1463/73 af 30. maj 1973 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende monetære udligningsbeløb (EFT L 146, s. 1), indgivet de for betalingen nødvendige dokumenter til Hauptzollamt. Dokumenterne omfattede det såkaldte »kontroleksemplar nr. 5«, som kræves, når anvendelsen af en fællesskabsretlig foranstaltning vedrørende vareudførsel er betinget af, at det dokumenteres, at de pågældende varer har været genstand for den ifølge foranstaltningen hjemlede eller foreskrevne anvendelse eller bestemmelse.

Yderligere omfattede dokumenterne ansøgning om eksportrestitutioner, men derimod ikke en udtrykkelig ansøgning om monetære udligningsbeløb.

4 Efter at have modtaget disse dokumenter ydede Hauptzollamt eksportrestitutioner for den eksport, som havde fundet sted inden november 1973, men afslog ansøgningerne for den efterfølgende periode med den begrundelse, at fællesskabsordningen ikke hjemlede ret til restitution for eksport efter november 1973. Hauptzollamt traf ingen afgørelse om ydelse af monetære udligningsbeløb, før der i august 1975 blev fremsat krav herom.

5 Ifølge Kommissionen skyldes den omstændighed, at der ikke foreligger ansøgninger og afgørelser, at både Hauptzollamt og det tyske interventionsorgan var uvidende om, at den gennemførte eksport gav ret til betaling af monetære udligningsbeløb. Først efter offentliggørelsen af Kommissionens forordning nr. 456/75 af 26. februar 1975 (EFT L 51, s. 5), som for fremtiden ophævede retten til monetære udligningsbeløb for fødevarehjælpeaktioner, blev det tyske interventionsorgan og Hauptzollamt opmærksomme på, at der bestod en sådan ret for de allerede gennemførte leverancer.

6 For så vidt angår den eksport, som fandt sted mere end seks måneder inden interventionsorganets krav på betaling, fandt Kommissionen i forbindelse med afslutningen af regnskaberne, at en efterfølgende ydelse af udligningsbeløbende var i strid med ovennævnte forordning nr. 1463/73, fordi dennes artikel 13 bestemmer, at der skal indgives en skriftlig anmodning fra den interesserede, og at anmodningen skal være indgivet inden for den frist på seks måneder, som ifølge artikel 14 gælder for indgivelse af sagen vedrørende betaling. Kommissionen besluttede derfor, at disse beløb ikke skulle afholdes af EUGFL.

7 Forbundsregeringen har for Domstolen især henvist til dommen af 22. januar 1975 (Robert Unkel, sag 55/74, Sml. 1975, s. 9), hvori Domstolen fastslog, at indgivelsen af kontroleksemplaret til den nationale myndighed, der er kompetent vedrørende ydelse af restitutioner, skal betragtes som en anmodning om restitution, såfremt eksemplaret indeholder oplysninger, hvoraf det fremgår, at det drejer sig om varer, som er omfattet af restitutionsordningen.

Efter regeringens opfattelse kan denne praksis overføres på de monetære udligningsbeløb, så meget mere som artikel 6 i ovennævnte forordning nr. 1463/73 bestemmer, at i samhandel med tredjelande skal bestemmelserne vedrørende ydelse af eksportrestitution anvendes på de monetære udligningsbeløb. Regeringen har desuden anført, at de kontroleksemplarer, som var vedlagt de til det tyske interventionsorgan indgivne sager om betaling, indeholdt alle nødvendige oplysninger for ydelse af monetære udligningsbeløb.

8 Kommissionen har ikke bestridt dette anbringende og har anerkendt, at den ovennævnte retspraksis ligeledes kan anvendes på monetære udligningsbeløb. Som følge heraf har Kommissionen i forbindelse med forhandlinger under skriftvekslingen erklæret sig rede til at lade de af Hauptzollamt betalte monetære udligningsbeløb afholde af EUGFL i alle de tilfælde, hvor kontroleksemplaret indeholdt en henvisning til udligningsbeløbene eller de herfor gældende bestemmelser.

9 I alle de andre tilfælde har Kommissionen derimod fastholdt, at det ikke kan antages, at der foreligger en ansøgning, når der ikke udtrykkes vilje hertil. I disse tilfælde er det tilmed helt klart, at det tyske interventionsorgan ikke havde til hensigt at indgive en ansøgning.

10 Det bemærkes først, at selv om den indviklede ordning for monetære udligningsbeløb, af hensyn til dennes rette funktion, kan berettige, at der ifølge artikel 13 i ovennævnte forordning nr. 1463/73 kræves en skriftlig ansøgning, må man — som allerede fastslået af Domstolen med hensyn til restitutioner i dommene af 6. juni 1972 (Schlüter, sag 94/71, Sml. 1972, s. 91) og 22. januar 1975 (ovennævnte Unkel-sag) — undgå en formalisme, der går ud over, hvad en effektiv kontrol tilsiger.

11 Det bemærkes endvidere, at i størstedelen af den omhandlede periode var eksport af varer som de i sagen omhandlede ikke omfattet af eksportrestitutionsordningen. Følgelig må det antages, at sagen vedrørende betaling af sikkerhedshensyn og for alle tilfældes skyld er indgivet til den myndighed, som er kompetent til at yde restitutioner og monetære udligningsbeløb. Herefter er det forkert at fortolke en manglende udtrykkelig ansøgning som

et afkald på de beløb, som den erhvervsdrivende havde ret til ifølge de oplysninger, der var indeholdt i dokumenterne vedrørende betaling.

12 Da det er ubestridt, at de kontroleksemplarer, som var vedlagt de til det tyske interventionsorgan indgivne sager vedrørende betaling, indeholdt sådanne oplysninger, som gjorde det muligt at fastslå, at der var tale om varer, som var omfattet af ordningen for monetære udligningsbeløb, må indgivelsen til Hauptzollamt af kontroleksemplarerne ligestilles med en skriftlig ansøgning om udligningsbeløb.

13 Herefter bør den omtvistede beslutning annulleres i det af Forbundsrepublikken Tyskland påståede omfang.

Sagens omkostninger

14 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at betale sagens omkostninger. Da Kommissionen ikke har fået medhold i sine anbringender, bør den dømmes til at betale sagens omkostninger.

På grund af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Kommissionens beslutning 81/1034 af 16. november 1981 om afslutning af de af Forbundsrepublikken Tyskland forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1975, der er finansieret gennem Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, garantisektionen, annulleres, for så vidt et beløb på 5 407 890,68 DM for**

betaling af monetære udligningsbeløb ved eksport af varer under den nationale fødevarehjælp ikke blev afholdt af den nævnte fond.

2. Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Mertens de Wilmars Bahlmann Galmot

Pescatore Due Everling Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. november 1983.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS FREMSAT DEN 4. OKTOBER 1983 [1]

Høje Domstol

I — Forbundsrepublikken Tyskland har ved stævning, indgivet den 8. februar 1982, anlagt sag ved Domstolen mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 81/1034 af 16. november 1981, hvorved Kommissionen afslog at finansiere et beløb på 32 894 745,37 DM gennem Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), garantisektionen.

Beslutningen vedrørte to poster, nemlig 945,51 DM for betaling af støtte til privat oplagring af bordvin og 16 978 093,28 DM for det kompetente toldsteds (Hauptzollamt Hamburg-Jonas) betaling af monetære udligningsbeløb ved tyske leverancer af hvede og hvedemel som fødevarehjælp, der blev udført for det nationale interventionsorgans regning.

Afslaget blev begrundet med, at beløbet ikke opfyldte kravene til begrebet »resti-

1 — Oversat fra fransk.