FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 19. MAJ 1976 [1]

Høje Ret.

Som andre markedsordninger indeholder den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968) (EFT-specialudgave 1968 (I), s. 169; org. ref. ABl. L 148, 1968, s. 13), også regler, hvorefter forskellen mellem Fællesskabets og den internationale handels priser kan udlignes ved ydelse af en restitution for at muliggøre udførsel af de af denne markedsordning omfattede produkter, herunder smør (artikel 17). Restitutionen kan — som det anføres i artikel 17, stk. 2 — differentieres under hensyn til bestemmelsesstedet.

De almindelige regler for ydelsen af eksportrestitutioner for mælk og mejeriprodukter samt kriterierne for fastsættelsen af restitutionsbeløbet indeholdes i Rådets forordning nr. 876/68 af 28. juni 1968 (EFT-specialudgave 1968 (I), s. 226; org. ref. ABl. L 155, 1968, s. 1). Jeg skal senere komme nærmere ind på disse regler. For nærværende vil jeg kun nævne artikel 5, hvorefter restitutionen kan forudfastsættes på grundlag af en begæring, der fremsættes i forbindelse med begæringen om eksportlicens. Desuden må nævnes artikel 6, hvorefter restitutionen, såfremt dens beløb er fastsat under hensyn til produktets bestemmelsessted, udbetales, når det godtgøres, »at produktet har nået den destination, for hvilken restitutionen var fastsat«.

Desuden må jeg i denne sammenhæng anføre de nærmere regler for anvendelsen af eksportrestitutioner, som Kommissionen har udstedt i forordning nr. 1041/67 af 21. december 1967 (EFT-specialudgave 1967, s. 298; org. ref. ABl. 314, 1967, s. 9). I denne forordnings artikel 4 bestemmes, at i visse tilfælde kan medlemsstaterne

»som betingelse for udbetaling af restitutionen, udover beviset for, at produktet har forladt Fællesskabets geografiske område, kræve bevis for, at det pågældende produkt er blevet importeret til et tredjeland og i påkommende tilfælde kræve bevis for de omstændigheder, under hvilke det er blevet importeret«.

Artikel 8 bestemmer i den affattelse, den har fået ved forordning nr. 499/69 (EFT-specialudgave 1969 (I), s. 104; org. ref. ABl. L 69, 1969, s. 1), at den restitutionssøgende eksportør skal forelægge visse dokumenter som bevis for varens ankomst til destinationslandet. Endvidere bestemmer artiklen:

»De kompetente nationale myndigheder kan tilkende andre dokumenter samme værdi og kræve supplerende bevisligheder. De underretter straks Kommissionen, der omgående giver meddelelse til de andre medlemsstater.«

Disse regler har betydning for en retssag, som ved Finanzgericht Hamburg er anlagt af firma Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas i forbindelse med betaling af eksportrestitution for smør. Følgende kan nærmere anføres vedrørende sagens faktiske omstændigheder:

Nævnte firma indgik i september 1970 sammen med tre andre virksomheder, bl.a. det belgiske firma Corman, aftale om en såkaldt pool, der skulle eksportere en større mængde smør, som de tyske interventionsmyndigheder lå inde med. Samtlige pooldeltagere, der beholdt deres retlige og økonomiske selvstændighed, skulle koncentrere sig om salg af smør i tredjelande. Sagsøgerens opgave bestod i at fremskaffe smør fra de tyske interventionsmyndigheder, sørge for de nødven-

1 — Oversat fra tysk.

dige eksportlicenser, foranledige eksportrestitutionerne forudfastsat, gennemføre eksportforretningerne og modtage betalingen af restitutionerne. Vinding og tab i forbindelse med eksportforretningerne skulle deles blandt pooldeltagerne.

I overensstemmelse hermed fik sagsøgeren den 2. september 1970 udfærdiget en eksportlicens med forudfastsat restitution for en bestemt smørmængde, der skulle eksporteres til landene Marokko, Tunesien eller Algeriet. Den 12. januar 1971 solgte sagsøgeren en bestemt mængde smør til firmaet Corman, den belgiske pooldeltager, i første omgang under betingelserne »destination Afrique du Nord (MAROC)« og »la livraison ne pas effectuer que sur quai Tanger«. Allerede samme dag blev kontrakten ændret fra fob Hamburg til cif Casablanca eller Tanger, og charterkontrakten med det pågældende rederi blev ændret fra Corman til sagsøgeren. Varen forlod Fællesskabets område den 15. februar 1971. Samme dag afgav sagsøgeren for et parti på 750 tons smør den i artikel 1, stk. 1 i forordning nr. 1041/67 omhandlede erklæring, dvs. tilkendegav sin vilje til at udføre smørret mod udbetaling af en restitution. Den 21. februar 1971 blev varen udlosset i Casablanca, hvilket blev godtgjort for Hauptzollamt den 2. marts 1971 ved fremlæggelse af de i artikel 8 i forordning nr. 1041/67 anførte dokumenter.

Varen blev dog ikke i Marokko men forlod tilsyneladende Casablanca den 12. marts 1971 på et andet skib, som havde Gdansk (Polen) som bestemmelsessted. Firma Corman havde nemlig allerede den 31. december 1970 solgt et bestemt kvantum smør til et andet belgisk firma ex kaj Casablanca eller Tanger. Sidstnævnte firma havde på sin side allerede den 23. december 1970 solgt et bestemt parti smør cif Gdansk til et firma i Prag.

I betragtning af disse omstændigheder indtog det kompetente toldkontor den holdning, at den for landene Marokko, Algeriet og Tunesien forudfastsatte restitution på 501,42 DM pr. 100 kg ikke kunne tildeles, da det ikke var godtgjort, at der fandtes en køber i Marokko, henholdsvis at varen var bragt på markedet i Marokko, og da det fra begyndelsen havde været klart, at varen var bestemt til Polen. På det pågældende tidspunkt var gyldighedsperioden desuden udløbet for den sagsøgeren meddelte eksportlicens med forudfastsat restitution for europæiske tredjelande — dennes grundbeløb androg 486,78 DM pr. 100 kg — hvorfor Hauptzollamt kun bevilgede en restitution efter den for 15. februar 1971 gældende sats på 347,70 DM pr. 100 kg.

Dette fik firma Milch-, Fett- und Eier-Kontor til at anlægge sag ved Finanzgericht Hamburg.

Sagsøgeren, altså firma Milch-, Fett- und Eier-Kontor, gjorde i stævningen gældende, at det efter artikel 6 i forordning nr. 876/68 er tilstrækkeligt for udbetaling af en særskilt fastsat restitution, at produktet har nået destinationen, hvorved sagsøgeren forstår, at produktet skal have nået den pågældende stats højhedsområde. Som det fremgår af forordningens artikel 2, fastsættes den særlige restitution nemlig som følge af højere transportomkostninger til bestemmelseslandet. Sagsøgeren anførte videre, at det nødvendige bevis skal føres efter artikel 8 i forordning nr. 1041/67. Efter denne bestemmelse er det kun varens ankomst, der skal dokumenteres, hvorimod toldbehandlingen til fri omsætning og påvisningen af en køber i det pågældende bestemmelsesland ingen betydning har. Den af Hauptzollamt anførte artikel 4 i forordning nr. 1041/67 er irrelevant. Det her omhandlede bevis for, at varen er blevet importeret, kan ikke forlanges ved siden af beviset for, at varen er ankommet. Desuden må det anerkendes, at artikel 4 ikke er tilstrækkeligt præcis, at de her omhandlede beviser kun kan kræves i medfør af en forordning fra EØF, og at den under ingen omstændigheder kræver bevis for, at varen er bragt på markedet.

Over for disse anbringender har det sagsøgte toldkontor holdt fast ved sit synspunkt. Det har anført, at det med rette, således som det bestemmes i artikel 4 i forordning nr. 1041/67, har forlangt bevis for, under hvilke omstændigheder produktet er blevet importeret, dvs. for, at varen er blevet solgt til en i destinationslandet hjemmehørende køber, hhv. for, at varen er indgået i bestemmelseslandets økonomi. Et sådant bevis mangler, fordi varen kun er blevet transporteret gennem Marokko, og derfor kan den for Marokko fastsatte særlige restitution ikke tildeles.

Ved kendelse af 13. november 1975 udsatte Finanzgericht sagen og forelagde i medfør af EØF-traktatens artikel 177 følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

1. Skal artikel 4, stk. 1 i forordning nr. 1041/67 i den i 1971 gældende affattelse, hvorefter medlemsstaterne blandt andet på grundlag af de eksporterede varers karakteristika eller under hensyntagen til eksportmarkederne i visse tilfælde udover beviset for, at det pågældende produkt har forladt Fællesskabets geografiske område, også kan kræve bevis for, at produktet er blevet importeret til et tredjeland, fortolkes således, at også de i artikel 4 i forordning nr. 876/68 omhandlede destinationer, for hvilke restitutionernes beløb kan fastsættes forskelligt, anses for tredjeland?
2. Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:
   Medfører kriteriet, »at det pågældende produkt er blevet importeret til et tredjeland« i artikel 4, stk. 1 i forordning nr. 1041/67, at nævnte produkt i toldretlig henseende skal være bragt i fri omsætning, eller er det tilstrækkeligt, at varen, efter at have været indladet på skib, udlosses i en havn på den ikke-europæiske destination og efter oplagring og omladning føres til et europæisk tredjeland på et andet skib?
3. Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende:
   Skal artikel 6, stk. 2 i forordning nr. 876/68, hvorefter restitutionen ved anvendelse af bestemmelserne i artikel 4 ydes på de i stykke 1 nævnte betingelser, »forudsat at det godtgøres, at produktet har nået den destination, for hvilken restitutionen var fastsat«, fortolkes således, at varen på destinationsstedet i toldretlig henseende skal være bragt i fri omsætning, eller er det tilstrækkeligt, at den, efter at have været indladet på skib, udlosses i en havn på den ikke-europæiske destination og efter oplagring og omladning føres til et europæisk tredjeland på et andet skib?
4. Såfremt det andet alternative spørgsmål i spørgsmål 2 og 3 besvares bekræftende:
   Er kriteriet, at det pågældende produkt er bragt ind i et tredjeland (artikel 4, stk. 1 i forordning nr. 1041/67), hhv. at varen har nået sin destination (artikel 6, stk. 2 i forordning nr. 876/68), også opfyldt, når varen på grundlag af den tilhørende købekontrakt, allerede før eksporttoldformaliteterne var opfyldt, jf. artikel 1, stk. 2 i forordning nr. 1041/67, definitivt ikke var bestemt for den i henhold til artikel 6, stk. 2 i forordning nr. 876/68 fastsatte ikke-europæiske destination men for et andet europæisk tredjeland med lavere restitutionssats og faktisk også er blevet transporteret dertil via omvejen over det i eksportlicensen anførte ikke-europæiske tredjeland?
5. Har det for fortolkningen af de under spørgsmål 2, 3 og 4 nævnte artikler 4, stk. 1 i forordning nr. 1041/67 og 6, stk. 2 i forordning nr. 876/68 nogen betydning,
   a) om den restitutionssøgende eksportør på det afgørende tidspunkt havde kendskab til, at varen definitivt skulle bringes ind i det europæiske tredjeland,
   b) om en af de i de pågældende købekontrakter deltagende købere eller sælgere var hjemmehørende på den ikke-europæiske destination eller havde en filial dér?

Jeg skal besvare disse spørgsmål således:

1. Inden jeg går nærmere ind herpå, vil jeg tillade mig at fremsætte nogle bemærkninger af almen karakter med hensyn til restitutionsreglernes indhold og formål, disse reglers karakteristika og den samlede ordning, der fremstår heraf. Sådanne bemærkninger er efter min opfattelse af stor værdi for fortolkningen af konkrete bestemmelser, også selv om det drejer sig om sådanne, som ved første øjekast ikke synes at frembyde fortolkningsvanskeligheder.

Det fremgår af artikel 17 i den allerede nævnte forordning nr. 804/68, at restitutionerne har til funktion at muliggøre eksport på grundlag af de priser, som gælder i den internationale handel. Restitutionsreglernes formål er — som det fremgår af betragtningerne til forordning nr. 876/68 — at gøre produkter fra Fællesskabet konkurrencedygtige på markederne i tredjelande og at sikre deres salg. For så vidt restitutionen kan fastsættes forskelligt under hensyn til bestemmelsesstedet, er den tilgrundliggende betragtning, at salget af produkter fra Fællesskabet skal fremmes under hensyntagen til markedernes særlige situationer, idet Fællesskabet har en handelspolitisk interesse i at være til stede på visse markeder.

Egentlig ville man allerede kunne godtgøre det synspunkt, at det er markedsforholdene, der er afgørende for restitutionen, ved at henvise til restitutionsrettens egentlige formål, nemlig at sørge for en prisudligning. Som Kommissionen retteligt har understreget, kan det selvfølgelig ikke dreje sig om rent abstrakte priser, men om priser, der faktisk findes på markederne, dels Fællesskabets dels den internationale handels. Dette bliver særlig tydeligt ved en betragtning af de detailforskrifter, der gælder for restitutionens beregning. Således hedder det i artikel 3 i forordning nr. 876/68, at der ved fastsættelsen af priserne i den internationale handel skal tages hensyn til »de faktiske priser på tredjelandenes markeder« og de »gunstigste priser ved indførsel til tredjelande, der er bestemmelseslande fra andre tredjelande«. Desuden er det også afgørende, hvilke producentpriser, der konstateres i de eksporterende tredjelande, i givet fald under hensyntagen til tilskud, altså sådanne foranstaltninger, som tjener til fremme af målrettet salg. Hvad angår differentieringen af restitutionen under hensyn til destinationen fremhæves det udtrykkeligt i artikel 4, at restitutionen kan fastsættes forskelligt, når »særlige krav på visse *markeder* gør dette nødvendigt«. Hermed er det efter min mening, men modsat sagsøgeren, klart, at det ikke blot er transportomkostningerne, der har betydning i denne sammenhæng.

Denne synsvinkel svarer i øvrigt også til betragtningerne til forordning nr. 1662/70 af 14. august 1970 (ABl. L 181, 1970, s. 14), altså den forordning, hvori de for hovedsagen afgørende restitutioner er fastsat. De bringer ligeledes klart til udtryk, at det afgørende her er en markedssammenligning, en vurdering af markedsdata.

2. Hvis vi på denne baggrund vender os mod fortolkningen af de fællesskabsretlige bestemmelser, der kommer i betragtning for den forelæggende ret, må det først undersøges, hvorledes det forholder sig med artikel 6 i forordning nr. 876/68. Denne bestemmer, at restitutionen ved anvendelse af artikel 4, dvs. når restitutionen fastsættes til et forskelligt beløb under hensyn til destinationen, ydes, »forudsat at det godtgøres, at produktet har nået den destination, for hvilken restitutionen var fastsat«.

»Nå« betyder ud fra en sproglig fortolkning i det mindste »ankomme«. Som jeg netop har anført i forbindelse med restitutionsreglernes indhold og formål, den ordning, de tilsammen danner, og de fællesskabsinteresser, der herved er inddraget, er der for mig ingen tvivl om, at det ikke kun kommer an på det sproglige indhold, men at man må gå videre: ordet »nå« må nødvendigvis vedrøre *markedet*. Det må altså forlanges, at det pågældende produkt spiller en rolle på det pågældende marked, at det handles på markedet og underkastes dets love, der jo

har dannet målestok for restitutionens fastsættelse.

Dette er klart ikke tilfælde — så meget kan siges med det samme — når varen blot omlades i en havn i et bestemt land, når der altså foreligger en transittransport. Tværtimod må man erkende, at det er med rette, når Kommissionen hævder, at den afgørende forudsætning er *importen* til det pågældende land.

For så vidt kan man — jeg skal senere i en anden sammenhæng komme tilbage hertil — henvise til artikel 3 i forordning nr. 876/68, hvorefter det afgørende for restitutionen er »de gunstigste *priser ved indførsel* til tredjelande«. Det er også interessant, at der i denne forordnings betragtninger i forbindelse med differentieringen af restitutionsbeløbet under hensyn til destinationen tales om »de særlige *import* — betingelser i visse bestemmelseslande«.

Det er faktisk klart, at markedet i et bestemt land først vil være åbent for importvarer, når formaliteterne er opfyldt. For så vidt kan man gå ud fra, at dette er et vigtigt indicium for, at varen er bragt på markedet, som det kræves efter restitutionsretten. Med rette har Kommissionen dog anført, at det kun er et indicium, der kan afkræftes. Desuden er det vel rigtigt, at det ikke er muligt generelt og abstrakt at sige, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at produktet har nået et bestemt lands marked. Det afgørende må være det konkrete tilfældes særlige omstændigheder. Det kan f.eks. være af betydning, om eksporten sker til et firma, der er hjemmehørende på den pågældende destination.

Denne konstatering af betydningen af importen og produktets salg på markedet, som følger af det af mig hidtil anførte, kan i øvrigt heller ikke — som forsøgt af sagsøgeren — anfægtes af et svar, som Kommissionen har givet på en forespørgsel i Parlamentet vedrørende bedragerier ved eksport fra Fællesskabet (ABl. C 38, 1970, s. 1). I denne besvarelse tales der som bekendt [1] om bevis for, »at varen faktisk har nået destinationslandet«, og i tilslutning hertil hedder det videre: »Efter dette punkt kan Kommissionen ikke længere følge den eksporterede vares skæbne«. Denne konstatering er efter sagsøgerens opfattelse en autentisk fortolkning af de her relevante restitutionsregler. Sagsøgeren slutter heraf, at det efter de dagældende regler ikke havde afgørende betydning, om varen toldretligt var bragt i fri omsætning og havde nået det pågældende bestemmelseslands marked, samt om der forelå bevis herfor, netop fordi disse forhold ikke blev nævnt af Kommissionen. Denne opfattelse kan vanskeligt følges. Faktisk svarede Kommissionen her på ét af flere spørgsmål, og denne besvarelse kan slet ikke anses for udtømmende at have behandlet de her foreliggende retsspørgsmål.

Derimod vil det være af interesse at se nærmere på dommen af 28. oktober 1971 (Sammlung der Rechtsprechung, 1971, s. 837) i sag 6/71 (Rheinmühlen Düsseldorf mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel), som vedrører de oprindeligt gældende regler for restitutioner og problemet med afgrænsningen af begreberne »eksport til tredjelande« og »eksport til andre medlemsstater«. I denne dom anføres det:

»Det fremgår af bestemmelserne i forordning nr. 19 såvel som af betragtningerne hertil, at de i forordningen fastsatte restitutioner er bestemt til at udligne prisforskellene mellem de pågældende markeder. Følgelig forudsætter begrebet »eksport til tredjelande« i denne forordnings forstand, at varen har været genstand for handel på et marked i et tredjeland, altså i det mindste har været bragt i fri omsætning der.«

Som Hauptzollamt har understreget, forekommer det faktisk bemærkelsesværdigt, at dommen lader det være afgørende for udtrykket »eksport til tredjelande«, at produktet bringes i fri omsætning og kom-

1 — Der findes ingen officiel dansk oversættelse.

mer på markedet i det pågældende tredjeland, hvor man snarere skulle forvente en understregning af, at produktet *forlader* Fællesskabets område. Når dette allerede efter den dengang anvendte formulering var korrekt, ses det bestemt ikke, hvordan man skulle kunne stille ringere krav til de i 1971 gældende restitutionsregler, hvor den samme opfattelse ligger til grund, og hvor der endog tales om, at produktet skal have *nået* destinationen.

3. Også artiklerne 4 og 8 i forordning nr. 1041/67, indeholdende bestemmelser om beviskravene inden for restitutionsretten, har interesse for hovedsagen.

a) Artikel 8, stk. 1, der udtrykkelig henviser til artikel 6, stk. 2 i forordning nr. 876/68, altså bestemmelsen om de under hensyn til destinationen differentierede restitutioner, lyder i den formulering, den fik ved Kommissionens forordning nr. 469/69, således:

»Med henblik på anvendelsen af ... artikel 6, stk. 2, første afsnit i forordningerne (EØF) nr. 876/68 og (EØF) nr. 885/68 ... er den pågældende pligtig at forevise en kopi af transportdokumentet, og, efter de kompetente nationale myndigheders valg, et eller flere af følgende dokumenter:

— Kopi af told- eller havnedokumentet udstedt i destinationslandet, attest udstedt af et af medlemsstaternes offentlige kontorer i dette land, erklæring udstedt af firmaer, der på internationalt plan er specialiseret i kontrol og tilsyn, og som bekræfter varens ankomst til dette land eller til den pågældende destination. De kompetente nationale myndigheder kan tilkende andre dokumenter samme værdi og kræve supplerende bevisligheder. De underretter straks Kommissionen, der omgående giver meddelelse til de andre medlemsstater.«

Hermed er det for det første klart, at varens ankomst principielt må godtgøres, og at dette må ske ved hjælp af bestemte, udtrykkeligt opregnede dokumenter eller dermed ligestillede attester.

At dette gælder som princip er indlysende. Som regel transporteres et produkt nemlig til et tredjeland for at blive solgt dér. På den anden side måtte der tages hensyn til, at der kan opstå vanskeligheder vedrørende beviskravene på grund af de talrige destinationslande med forskellig udviklingsgrad. Dette henvises der til i betragtningerne til forordning nr. 1041/67 med følgende afsnit:

»Da der på grund af forskellighederne i de importerende tredjelandes situation ikke for øjeblikket kan foreskrives ensartede bevismidler, bør det godkendes, at der forevises sådanne dokumenter, som frembyder en sikker garanti for, at de eksporterede varer når frem til destinationen, samtidig med at handelssamvkemmet hæmmes mindst muligt.«

Det er altså ganske indlysende, at det principielt må komme an på *ankomsten*, idet denne altid let vil kunne påvises, hvorimod det efter omstændighederne kan volde betragtelige vanskeligheder at følge varens videre vej.

Men herudover er det lige så klart, at den citerede artikel 8 giver de kompetente nationale myndigheder ret til at kræve »supplerende bevisligheder«. Modsat sagsøgerens opfattelse kan dette under ingen omstændigheder alene vedrøre ankomsten, idet de supplerende bevisligheder nævnes i tilslutning til den udtrykkeligt anførte dokumentation for ankomsten og i tilslutning til det sætningsled, hvorefter de nationale myndigheder kan tilkende andre dokumenter end de udtrykkeligt nævnte samme bevisværdi med hensyn til varens ankomst. Udtrykket supplerende bevisligheder må tværtimod vedrøre det forhold, at varen *bringes på markedet*, hvilket Kommissionen med rette har anført under henvisning til restitutionsreglernes formål. Det kan således udledes af artikel 8 — og hermed må Hauptzollamt's indstilling, således som den har fundet udtryk i hovedsagen, vel betragtes som korrekt — at medlemsstaternes restitutionsmyndigheder altid kan foranstalte undersøgelser og forlange

supplerende bevis, når som helst de nærer alvorlig tvivl om, hvorvidt varen er bragt på markedet på destinationen, eller der er grund til at nære mistanke om, at en restitution svigagtigt søges udbetalt.

b) Hvad angår artikel 4 i forordning nr. 1041/67, som egentlig ikke mere har betydning for sagen, skal dernæst følgende anføres.

Artiklen bestemmer blandt andet:

»I visse tilfælde kan medlemsstaterne, under hensyntagen til restitutionssatsen i forhold til importafgiftens højde, under hensyntagen til de eksporterede produkters karakteristika, eller til eksportmarkederne, som betingelse for udbetaling af restitutionen, udover beviset for, at produktet har forladt Fællesskabets geografiske område, kræve bevis for, at det pågældende produkt er blevet importeret til et tredjeland og i påkommende tilfælde kræve bevis for de omstændigheder, under hvilke det er blevet importeret«.

Forordningens betragtninger fremhæver klart reglens funktion: den skal gøre det muligt at imødegå de former for misbrug, som ikke kan udelukkes inden for restitutionsretten. Det drejer sig for det første om misbrug, der hænger sammen med forholdet restitutionssats/importafgiftssats, dvs. tilfælde — af sagsøgeren benævnt »Kreisverkehr« — hvor der sker en midlertidig eksport, for hvilken der udbetales støtte i form af en restitution, hvorefter varen genindføres mod en ringere importafgift. For det andet er der tale om den form for misbrug, der muliggøres af varernes karakteristika, nemlig såfremt restitutionen er højere end produktions- og transportomkostninger, og varen derfor slet ikke bør sælges i et andet land. Modsat sagsøgerens opfattelse vil der også kunne forekomme misbrug i forbindelse med restitutionssatser, der er differentieret under hensyn til varens destination. Dette fremgår tydeligt af den udtrykkelige henvisning til »eksportmarkederne« i artikel 4. Artikel 4 er altså helt igennem en generel regel, hvilket i øvrigt også fremgår af henvisningen i artikel 8.

Efter restitutionsrettens formulering og opbygning må denne regel forstås således, at der, hvor der foreligger konkrete holdepunkter for tvivl om, hvorvidt restitutionsretten er blevet korrekt anvendt, med føje kan forlanges bevis for, at varen er *importeret* til et andet land, hvilket jeg allerede tidligere har betegnet som et væsentligt krav, dvs. bevis for, at varen er bragt i fri omsætning. En sådan tvivl gør det ligeledes berettiget at foranstalte videre undersøgelser vedrørende de omstændigheder, under hvilke varen er blevet importeret, med tilhørende bevismidler, hvis det usædvanlige må antages, at en import ikke har fundet sted med henblik på at bringe varen på markedet.

Hvis man dernæst vender sig mod eksport til destinationer, for hvilke restitutionens beløb kan fastsættes forskelligt, kan den førnævnte slutning fornuftigvis ikke medføre, at det er tilstrækkeligt at godtgøre, at importen har fundet sted til *ét eller andet* tredjeland. Trods den almindelige formulering, der blev valgt for artikel 4, fordi den skulle omfatte alle restitutionstilfælde, må artiklen, hvor det drejer sig om fastsættelse af differentierbare restitutionssatser, fortolkes således, at der kan kræves bevis for, at produktet er blevet importeret til den pågældende destination, og for de nærmere omstændigheder ved en sådan import. Faktisk kan man med Kommissionen sige, at der på denne måde sker en nærmere belysning af artikel 6, stk. 2 i forordning nr. 876/68. En sammenfattende betragtning af disse to forskrifter gør den slutning oplagt, som allerede efter opbygningen af restitutionsreglerne er nærliggende, at destinationen i den i artikel 6 i forordning nr. 876/68 anførte forstand først er nået, når import har fundet sted i det pågældende område.

4. Med disse bemærkninger skulle der være tilvejebragt et tilstrækkeligt grundlag for behandlingen af de spørgsmål, der er rejst i hovedsagen. Det er nu klart, at

alene objektive kriterier kan være udslaggivende for besvarelsen af det væsentlige spørgsmål, om der har fundet import sted til bestemmelseslandet, altså om dettes marked er blevet nået. Derfor synes det mig unødvendigt også at komme ind på de afsnit i de præjudicielle spørgsmål, der drejer sig om, hvad eksportøren vidste eller havde til hensigt, eller hvorledes det forholdt sig med de aftaler, som eksportøren havde truffet.

5. Endnu et sidste punkt må dog behandles, nemlig spørgsmålet om gyldigheden af artikel 4 i forordning nr. 1041/67. Her kan jeg dog fatte mig forholdsvis kort, da dette spørgsmål alene blev rejst af sagsøgeren i hovedsagen i de skriftlige indlæg men ikke af den forelæggende ret i forlæggelseskendelsen — sandsynligvis fordi retten efter alle foreliggende omstændigheder ikke så nogen anledning dertil.

Om den nævnte regel er gyldig, kan efter sagsøgerens opfattelse betvivles ud fra flere synspunkter. Sagsøgeren har for det første anført, at den i artikel 4 indeholdte bemyndigelse ikke er tilstrækkeligt præcis og bestemt. Desuden burde Kommissionen ikke have overladt behandlingen af problemerne i artikel 4 til medlemsstaterne men burde selv have udstedt et nøjagtigt regelsæt i så henseende. Efter sagsøgerens opfattelse er det endvidere uklart — med ugyldighed til følge — om bemyndigelsen gælder restitutionsmyndighederne eller medlemsstaterne selv og derfor forudsætter foranstaltninger fra regeringernes eller de lovgivende forsamlingers side. Desuden kritiserer sagsøgeren, at der intet er bestemt om det tidspunkt, hvor det supplerende bevis kan forlanges. Derudover har sagsøgeren endelig anført, at henvisningen i artikel 4 til artikel 8 kan forstås således, at der, hvor der kræves supplerende bevis, skal ske underretning af Kommissionen. Det er dog ikke ganske klart — og også dette skulle være en alvorlig mangel — om underretningen til Kommissionen er en yderligere betingelse for bestemmelsens anvendelse.

Hertil skal nærmere anføres følgende:

Hvad angår anbringendet om, at artikel 4 ikke skulle være tilstrækkelig bestemt, er det efter min mening et åbent spørgsmål, om der i så henseende må stilles de samme krav, som Bundesverfassungsgericht har fastsat for bemyndigelser til retsanordnende virksomhed. For forskrifter som artikel 4 er det for det første væsentligt, at det ikke har været muligt udtømmende at anføre og nøjagtigt beskrive de faktiske omstændigheder, der kan komme i betragtning. For det andet er det tilstrækkeligt til, at forskriften kan finde anvendelse, at der heri faktisk henvises til typiske tilfælde af misbrug, og at den retsanvendende myndighed derhos har kendskab til den ordning, som reglen er et led i.

Hvad angår spørgsmålet, om Kommissionen kunne overlade udformningen af kravene til bevislighederne til medlemsstaterne, er det ganske åbenbart ukorrekt at henvise til artikel 4, stk. 2, da det i denne bestemmelse entydigt drejer sig om, efter hvilken fremgangsmåde det i stykke 1 anførte bevis kan gøres *obligatorisk*. Ligeså ukorrekt er det efter min mening i denne sammenhæng at henvise til dommen i sag 23/75 (Rey Soda mod Cassa Conguaglio Zucchero, dom af 30. oktober 1975 (Sml. 1975, s. 1279). Det må nemlig ikke glemmes, at det i den nævnte sag drejede sig om mere indgribende forhold, nemlig om hvilke virksomheder, der var afgiftspligtige, og om beregningen af en afgifts størrelse, dvs. forhold, for hvilke det udtrykkeligt var bestemt, at de skulle behandles i en forvaltningskomitéprocedure. Desuden omhandler artikel 4 kun problemet om den konkrete udformning af beviskravene inden for restitutionsretten, hvis der er tvivl. Denne udformning skal desuden ske i tilknytning til regler, efter hvis formål der ingen tvivl er om, at det er en væsentlig forudsætning for restitutionskravets opståen, at varen er bragt på markedet på destinationen.

Modsat sagsøgeren mener jeg ikke, at det har betydning — i hvert fald kan man

ikke i denne sammenhæng tale om ugyldighed — at det ikke udtrykkeligt er bestemt, om bemyndigelsen i artikel 4 gælder restitutionsmyndighederne eller medlemsstaterne som sådanne.

Noget lignende må antages med hensyn til det forhold, at artikel 4 intet siger om, på hvilket tidspunkt der kan kræves supplerende bevis. Som det fremgår af reglernes formål, er det væsentligt, at restitutionssøgende eksportører sørger for, at de nødvendige forudsætninger for de særligt fastsatte restitutionssatser er til stede, altså også for, at varen bringes på markedet på en destination, hvor der gælder særlige restitutionssatser. Sker dette på tilforladelig vis, vil det ikke volde særlige vanskeligheder at producere det tilhørende bevis, heller ikke selv om dette først kræves, efter at eksportforretningen er afsluttet, dvs. på et tidspunkt, hvor eksportøren ikke længere har rådighed over varen.

Endelig skulle problemet om underretningen af Kommissionen, såfremt en pligt hertil overhovedet kan udledes af artikel 8, heller ikke berede vanskeligheder. Åbenbart har denne underretning kun et informativt sigte. Den skal give Kommissionen kendskab til forvaltningspraksis og eventuelt sætte den i stand til at sørge for en harmonisering. Derimod er det ikke nærliggende at antage, at underretningen af Kommissionen skulle være en betingelse for, at kravet om supplerende bevisligheder er gyldigt. Hvorledes man skulle kunne slutte fra en eventuel uklarhed vedrørende dette punkt til, at reglen skulle være ugyldig, kan jeg i hvert fald ikke se.

Skulle Domstolen anse det for nødvendigt at komme ind på det netop behandlede problem i dommen, må udgangspunktet altså være, at intet i sagen taler for, at artikel 4 i forordning nr. 1041/67 er ugyldig.

6. Herefter kan de af Finanzgericht Hamburg forelagte spørgsmål besvares således:

a) Artikel 4, stk. 1 i forordning nr. 1041/67 er en regel med almen rækkevidde, dvs. den omfatter også tilfælde, hvor restitutionens beløb kan fastsættes forskelligt under hensyn til produkternes destination.

b) Med hensyn til anvendelsen af differentierede restitutionsbeløb udvider artikel 4 i forordning nr. 1041/67 artikel 6 i forordning nr. 876/68. Den gør det klart, at udtrykket »nå destinationen« skal forstås således, at der skal ske import til destinationen. Ved import forstås, at produktet i toldretlig henseende uigenkaldeligt er bragt i fri omsætning, thi først når produktet befinder sig i fri omsætning, har det adgang til markedet i restitutionsretlig forstand.

c) Spørgsmålet, om varen har nået destinationens marked, skal besvares ud fra objektive kriterier, dvs. det kommer ikke an på, hvad de kontraherende købere og sælgere har vidst, villet eller aftalt. Sker eksporten til en i bestemmelseslandet hjemmehørende virksomhed, kan dette være et indicium for, at varen bringes på markedet i bestemmelseslandet.