FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 28. MAJ 1975 [1]

Høje Ret.

1. De spørgsmål, der skal løses i denne sag, minder om de stort set identiske spørgsmål, som blev stillet i sag 78/74, der er afgjort ved Domstolens dom af 18. marts dette år. Også her drejer det sig nemlig om at afgøre, hvorvidt de forordninger, ved hvilke ordningen med denatureringspræmier for blød hvede ændredes til ugunst for det sagsøgende firma i hovedsagen, krænkede artikel 4, stk. 1 i Rådets forordning nr. 172/67 af 7. juni 1967 som ændret ved forordning (EØF) nr. 644/68 af 29. maj 1968. Subsidiært spørges der, om de pågældende forordninger også kan finde anvendelse på denatureringsforanstaltninger, der er meddelt interventionsorganet før indførelsen af den nye ordning, selv om den egentlige denaturering først senere er blevet udført.

Ved Kommissionens forordning nr. 2859/73 af 19. oktober 1973 nedsattes i løbet af høståret, fra den 1. november 1973, den denatureringspræmie, som allerede var fastsat for høståret 1973/74 ved forordning nr. 175/74 af 23. januar 1974, selv om det skete i løbet af høståret, denatureringspræmien til 0 fra den 10. februar 1974.

I første række må det afgøres, om der ved indførelsen af disse foranstaltninger er sket en overtrædelse af artikel 4, stk. 1 i Rådets forordning nr. 172/67. Jeg minder om, at artikel 4, stk. 1 i denne forordning om de almindelige regler om denaturering af hvede bestemmer, at denatureringspræmien fastsættes inden begyndelsen af hvert høstår for dettes varighed. Begrundelsen for bestemmelsen findes i forordningens tredje betragtning, hvori det fastslås, at eventuelle begunstigede ved produktionsårets begyndelse skal være bekendt med præmien, for at de kan planlægge en hensigtsmæssig anvendelse af den denaturerede bløde hvede.

På den anden side har Rådet ved forordning nr. 644/68 af 29. maj 1968 udtalt, at det, uanset nødvendigheden af inden produktionsårets begyndelse at bekendtgøre præmiens størrelse, ligeledes er hensigtsmæssigt at hjemle Kommissionen mulighed for at ændre præmiens størrelse i løbet af høståret, når ligevægten på markedet udsættes for fare som følge af, at de elementer, der anvendes til dens fastsættelse, varierer mærkbart.

Jeg vil ikke her gentage, hvad jeg allerede har haft lejlighed til at sige i sag nr. 78/74 med hensyn til denatureringspræmiesystemets funktion og formål. I så henseende vil jeg henvise til mit forslag til afgørelse i denne sag og blot anføre, at Domstolens dom forudsætningsvis er begrundet i ideen om, at Kommissionen har en vid beføjelse til at vurdere markedssituationen med henblik på anvendelsen af artikel 1 i ovennævnte rådsforordning nr. 644/68 om ændring af denatureringspræmien i løbet af produktionsåret. Dette er i øvrigt i overensstemmelse med Domstolens tidligere praksis, hvorefter der generelt tilkendes Kommissionen en vidtgående skønsbeføjelse på området for markedsinterventioner med den virkning, at retterne ved kontrollen med lovligheden af de generelle retsakter, som udstedes i medfør af denne skønsbeføjelse, ikke må erstatte myndighedernes skøn med deres eget men skal begrænse sig til at vurdere, om skønnet er åbenbart urigtigt, eller om det er behæftet med magtfordrejning (dom afsagt i sag nr. 57/72, *Westzucker*, Sml. 1973, bind XIX, s. 340, præmis nr. 14).

1 — Oversat fra italiensk.

2. Den tyske dommer, der har stillet Domstolen de præjudicielle spørgsmål, udtrykker tvivl om, hvorvidt de grunde, som anføres i forordning nr. 2859/73 for at ændre størrelsen af denatureringspræmierne, slår til. På grundlag af det af det sagsøgende firma anførte ytres der især tvivl om, hvorvidt de faktorer, som havde den overvejende betydning ved den oprindelige fastsættelse af præmien, senere var undergået betydelige ændringer. Der antydes endog muligheden af magtfordrejning, idet der spørges, om det egentlige motiv for foranstaltningen i virkeligheden ikke var, at det blot var økonomisk nødvendigt at kompensere for nedgangen i Fællesskabets indtægter som følge af, at importafgifterne var blevet sænket.

Retten giver udtryk for samme tvivl med hensyn til forordning nr. 175/74.

I betragtningerne til forordning nr. 2859/73 nævner Kommissionen først og fremmest, at udviklingen på verdensmarkedet for blød hvede hurtigt har ført til en spændt situation; denne situation har successivt medført en begrænsning af eksportlicensernes gyldighedstid, bortfald af importafgifterne og indførelse af en eksportafgift. Desuden bemærker den, at den bløde hvede gennem en denatureringspræmie, der under hensyn til omstændighederne stadig var for høj, navnlig konkurrerede med byg, hvis markedsstilling gav grund til at befrygte betydelig tilgang til intervention.

Af disse forskellige grunde konkluderede Kommissionen i den pågældende forordning, at der eksisterede en sådan fare for forstyrrelse af markedet, at det var berettiget at foretage ændringer i denatureringspræmierne i løbet af høståret.

Sagsøgeren i hovedsagen har gjort den opfattelse gældende, at de af Kommissionen anførte ulemper havde kunnet undgås ved andre midler end de faktisk anvendte; dette gælder så meget mere, som Kommissionen allerede under fastsættelsen af præmien for høståret 1973/74 havde været bekendt med den situation, den anfører som begrundelse for at ændre forordning nr. 2859/73.

For at undgå, at retten risikerer at sætte sig i den administrative myndigheds sted ved vurderingen af, hvilke midler der er mest hensigtsmæssige for at imødegå ændringer i de økonomiske forhold, kan den kun, således som jeg har påpeget, omstøde det af forvaltningen trufne valg i så henseende, når dette valg er behæftet med alvorlige og flagrante mangler. Således som jeg allerede har haft lejlighed til at bemærke det i mit forslag til afgørelse i sag nr. 78/74, refererer begrebet, fare for forstyrrelser, efter betydningen i Rådets forordning nr. 644/68 ikke nødvendigvis til alvorlige og usædvanlige begivenheder som dem, der betinger anvendelse af beskyttelsesklausuler. Det, det drejer sig om her, er nemlig faren for, at et produkt mere end nødvendigt er, dvs. på uøkonomisk måde, drejes væk fra sin normale brug, som, såfremt der ikke foreligger særlige afsætningsvanskeligheder, alene svarer til en rigtig funktion af markedet. Kommissionens beføjelse til at ændre denatureringspræmierne i løbet af høståret anvendes med sigte på at begrænse eller a fortiori ophæve undtagelsesordningen som sådan må man jo betragte ydelsen af en denatureringspræmie, der udelukkende er en nødforanstaltning i en fuldstændig unormal situation.

Selve den omstændighed, at man allerede har indført en eksportafgift på blød hvede fra Fællesskabet i løbet af den pågældende periode, beviser klart, at Fællesskabets interesse i at tilskynde til brug af blød hvede på en anden måde end normalt må være undergået en forandring, og dette så meget mere, hvis man sammenligner med den tidligere situation, hvorunder eksporten af hvede fra Fællesskabet ikke blot ikke var pålagt nogen afgift, men endog præmieredes. Det skulle være nok til at begrunde vedtagelsen af den pågældende forordning.

Spørgsmålet om konkurrencen i forhold til byg og den heraf følgende fare for massive tilbud af dette produkt til inverventionen, er et andet element. Kommissionen har forklaret, at det som følge af den betragtelige indsnævring af forskellen mellem priserne på hvede og byg ikke længere var nødvendigt for at gøre hveden konkurrencedygtig som foder at yde en lige så høj denatureringspræmie som den, der var blevet fastsat i begyndelsen af høståret, og hvis udbetaling endda muligvis risikerede at fremkale vanskeligheder på bygmarkedet. I lyset heraf forekommer det mig altså ikke, at man, således som det sagsøgende firma har gjort gældende, kan udelukke en logisk sammenhæng mellem opretholdelsen af denatureringspræmien på dens oprindelige niveau og truslen om en stigning i antallet af tilbud af byg til intervention.

I øvrigt kan det også i almindelighed anføres, at det i en periode kendetegnet ved en betydelig prisforhøjelse på hvede og en usikker international situation og således — på trods af betydelige lagre — af begrundet frygt for fremtidige nærliggende vanskeligheder på forsyningsområdet, og desuden under hensyn til Fællesskabets internationale forpligtelser — særlig på området for fødevarehjælp — ikke forekommer uberettiget, at Kommissionen søger at forebygge ondet ved at mindske tilskyndelsen til at dreje hveden væk fra dens normale brug, menneskeføde: dette gælder så meget mere, som en uændret opretholdelse af denne tilskyndelse ville have kunnet bidrage til at forstærke den allerede kraftige tendens til stigende priser.

Omkring tre måneder efter vedtagelsen af den pågældende foranstaltning, hvorved præmien blev nedsat, besluttede Kommissionen ved forordning nr. 175/74 at nedsætte præmien til 0, idet verdensmarkedet for blød hvede blev mere og mere anspændt, og vanskelighederne med at forsyne dette marked voksede, hvilket risikerede at medføre en yderligere prisstigning (en situation, der jo allerede havde fremkaldt forhøjelsen af eksportafgiften på hvede fra Fællesskabet). Kommissionen konstaterede særlig, at stigningen i efterspørgslen efter blød hvede allerede havde forårsaget betydelige prisstigninger på det interne marked. I en sådan situation må de betragtninger, der allerede er fremhævet i forbindelse med forordning nr. 2859/73, have så meget desto større vægt med henblik på at fjerne den tvivl, som den nationale ret har gjort gældende vedrørende gyldigheden af forordning nr. 175/74.

3. For det andet spørger den nationale ret, om de to forordninger fra Kommissionen, der her behandles, ligeledes gælder for denatureringsforanstaltninger, som er meddelt interventionsorganerne i den foreskrevne form, før de to forordninger trådte i kraft, og først senere foretaget men på et tidspunkt, der ligger inden for den frist, som i så henseende er fastsat i de nationale regler vedrørende det kompetente interventionsorgans virksomhed.

I præmisserne til Domstolens dom i den allerede omtalte sag nr. 78/74 fortolkedes Kommissionens forordning nr. 849/70 — hvorved denatureringspræmien nedsattes i løbet af høståret 1969/70 — således, at nedsættelsen ikke skulle finde anvendelse på varer indkøbt før nævnte forordnings ikrafttræden på betingelse af, at den i artikel 4, stk. 2 i forordning nr. 172/67 omhandlede ansøgning var blevet indgivet til interventionsorganet før udløbet af den frist, der i selve forordningen var fastsat for at henføre denatureringsforanstaltningerne under den ordning, der gjaldt før forordningen trådte i kraft. Ved denne fortolkning fjernede Domstolen den tvivl, som den nationale ret havde udtrykt med hensyn til, om forordningen var gyldig på trods af manglen på overgangsbestemmelser. Som begrundelse for denne fortolkning lagde Domstolen den retssikkerhed, som er knyttet til de erhvervsdrivendes interesser, til grund: herved fremhæves det klart om, at det er nødvendigt at beskytte borgernes berettigede forventninger.

Betydningen af princippet om beskyttelsen af tilliden i Fællesskabets retsorden er fornylig blevet bekræftet i dom af 14. maj d.å. i sag nr. 74/74 *(Comptoir national technique agricole)*. Domstolen anser dette princip for en af den kommunitære retsordens mest fundamente regler til beskyttelse af private, og bliver den krænket, kan det medføre ansvar for Fællesskabet uden for kontraktsforhold.

Det spørgsmål, som nu rejser sig i lyset af denne praksis, er følgende: må det under hensyn til de omstændigheder, hvorunder de pågældende forordninger i denne sag er blevet vedtaget, antages, at der eksisterer en individuel rettighed eller i det mindste en berettiget forventning hos de virksomheder, der arbejder i sektoren for denaturering af blød hvede? Spørgsmålet rejser sig særlig i relation til opretholdelsen af størrelsen af den præmie, som gjaldt på det tidspunkt, hvor virksomhederne meddelte deres hensigt til at foretage denaturering af de kvanta blød hvede, som de havde købt; en sådan antagelse ville medføre at de pågældende to forordninger enten fortolkes således, at den individuelle retsstilling, der er beskyttelsesværdig, værnes, eller, hvis dette skulle være muligt, således at disse retsakter må annulleres.

4. Dersom dom nr. 78/74 måtte forstås på den måde, at den virksomhed, der forskriftsmæssig har meddelt det nationale interventionsorgan sin hensigt til på et bestemt tidspunkt at foretage denaturering af et bestemt kvantum hvede, som det allerede har købt, ipso facto får krav på at få udbetalt en præmie, et krav, der kun afhænger af, at denatureringen foretages inden for de frister, som de nationale regler om det kompetente interventionsorgan fastsætter, kunne også den foreliggende tvist logisk løses på tilsvarende måde. Man kan ikke sige, at ordlyden af de to forordninger, det drejer sig om, strider mod denne fortolkning, heller ikke selv om deres ophavsmand modsætter sig den. I de indlæg, Kommissionen har indgivet i denne sag, har den nemlig kraftigt bestridt, at kravet på denatureringspræmien opstår, før virksomheden faktisk har foretaget den nævnte foranstaltning (ved blanding eller farvning af den hvede, som er bestemt til denaturering).

I virkeligheden er problemet imidlertid mere kompliceret end som så. Selv om jeg også vil tage hensyn til den opfattelse, som Domstolen har lagt til grund fornylig vedrørende tillidsbegrebet i den nævnte dom, der blev afsagt i sag 74/74 *(CNTA)* vedrørende et krav om skadeserstatning på grund af Fællesskabets ansvar uden for kontrakt, er det for det første nødvendigt med en systematisk klarlægning for at undgå, at antagelser, som Domstolen er kommet til ud fra særlige hensyn og på grundlag af velafgrænsede faktiske omstændigheder, udvides unødvendigt.

Den tillid, som denatureringsvirksomheden havde til at kunne opnå den påregnede præmie på trods af ændringen af lovgivningen — en tillid, der antoges beskyttet i sag nr. 78/74 — hvilede på et løfte. Et løfte til en flerhed skaber en tillid, hvortil der svarer en forpligtelse til at opfylde det til gunst for adressaten, der har handlet tilsvarende i tiltro til løftet.

Men løftet selv indeholdt en betingelse, idet det var afgivet i en situation, som lå til grund for opfyldelsesforventningen.

Det drejer sig altså om at undersøge, hvorvidt den berettigede tillid kunne foreligge i denne sag hos en forsigtig forretningsdrivende, som var underrettet om, at manglende overholdelse af løfterne kunne forudses i tilfælde af, at de betingelser, der lå til grund for de to ovenfor omhandlede kommissionsforordninger, blev ændret.

Denne synsmåde gør det muligt at undgå de faremomenter, som er knyttet til en generel og abstrakt anerkendelse af, at der er opstået et krav som følge af opfyldelsen af en simpel formalitet, såsom meddelelsen om hensigten til at denatu-

rere, hvilken overhovedet ikke medfører nogen forpligtelse for den forretningsdrivende, idet der bortses fra sammenhængen i den økonomiske situation, som den pågældende lovgivning skal regulere.

Jeg er af den opfattelse, at den praksis, som sag nr. 78/74 er udtryk for, ikke uden videre skal udvides, og at Domstolen snarere skal se på de pågældende to forordninger og situationen for de interesserede virksomheder i lyset af de begivenheder og markedsvilkår, som har fremkaldt dem.

5. De kriterier, der er indeholdt i Domstolens dom i sag nr. 74/74 vedrørende beskyttelse af tilliden, har ikke kun betydning på området for ansvar uden for kontrakt, men er mere i almindelighed væsentlige for antagelsen af, at der foreligger berettigede forventninger, som er beskyttelsesværdige, selv om beskyttelsen kan komme til udtryk ved andre midler end ved skadeserstatning.

Eksistensen af beskyttelsesværdige berettigede forventninger kan kun antages under henvisning til hvert enkelt tilfældes konkrete omstændigheder og i betragtning af de forhold, der objektivt karakteriserer den situation, inden for hvis rammer virksomhederne arbejder. På grund af selve sin natur kan dette princip ikke anvendes automatisk, da en sådan anvendelse kan føre til uberettigede generaliseringer og hverken er i overensstemmelse med princippets særlige billighedsformål eller med de funktionelle krav i Fællesskabets økonomiske lovgivning.

For at afgøre, om der foreligger en beskyttelsesværdig forventning, må man altså se på den konkrete situation, hvori den kommunitære retsakt og handlemåden hos de virksomheder, der påberåber sig krænkelsen af deres berettigede forventning, skal placeres; det må ikke glemmes, at den berettigede forventning ikke er identisk med en individuel rettighed, men at den netop kan få betydning, når en sådan ikke foreligger. I mit forslag til afgørelse i sag nr. 78/74 anførte jeg i så henseende, at de faktiske omstændigheder, der havde betydning i hovedsagen, lå forud for det tidspunkt, hvor der var krise på verdensmarkedet for hvede. På det tidspunkt, der var afgørende i denne sag, bestod der ikke noget generelt produktionsunderskud, og der var endnu ingen tendens til en mærkbar prisstigning på dette produkt. Jeg anførte også, at der ikke var noget som helst indicium for, at den pågældende virksomhed havde handlet i spekulativ hensigt med henblik på at opnå denatureringspræmier, og at det mere i almindelighed ikke var muligt at få øje på spekulative bevægelser i fællesmarkedet forbundet med anvendelsen af mekanismen med denatureringspræmier.

Jeg har fremhævet, at den generelle markedssituation, på grundlag af hvilken de to kommissionsforordninger blev vedtaget, synes at adskille sig noget fra den, jeg beskrev med henblik på de spørgsmål, som den nationale ret havde stillet Domstolen i sag nr. 78/74. De virksomheder, der foretog denaturering, kunne bestemt ikke være uvidende om, at underskudssituationen på verdensmarkedet for den pågældende kornsort blev mere og mere alvorlig. De vidste også, at fællesskabsmyndighederne allerede var begyndt at vedtage foranstaltninger for at undgå, at der opstod en tilsvarende underskudssituation i Fællesskabet, herunder først og fremmest indførelsen af en eksportafgift. Vi véd, at de præmier, som Fællesskabet yder for at tilskynde til denaturering af blød hvede, har til formål at understøtte markedet for et produkt, hvoraf der er et så stort overskud, at det ikke kan finde naturlig afsætning, hvorfor det må drejes væk fra sin normale bestemmelse.

Det vil altså sige, at man på et tidspunkt, hvor der er en stadigt voksende fare for forsyningsvanskeligheder, ledsaget af hurtigt og stærkt stigende priser og fællesskabsmyndighedernes vedtagelse af restriktioner for eksporten af den pågældende kornsort til tredjelande, må

antage, at den tillid, som virksomhederne i sektoren for denaturering af hvede har, ikke er den samme, som man kunne forestille sig i en økonomisk sammenhæng, der omvendt er karakteriseret af almindelig rigelighed af det produkt, der skal denatureres, således som det f.eks. var tilfældet på det tidspunkt, der var omhandlet i sag nr. 78/74. Dette gælder så meget desto mere i den periode, der ligger mellem de to forordninger, hvor nedsættelsen af præmien — foruden forhøjelsen af eksportafgiften på blød hvede til tredjelande — var et andet præcist alarmsignal.

Under disse omstændigheder er der nogle af de betingelser, som Domstolen i sin dom i sag nr. 74/74, særlig i præmis nr. 42 og 43, har fundet nødvendige for at beskytte borgernes forventninger om opretholdelse af en begunstigelse, der ikke er opfyldt. Især forekommer det vanskeligt at antage, at betingelsen om uforudselighed, uden hvilken det er umuligt at anerkende en beskyttelsesværdig forventning, er opfyldt, når der er foretaget ændringer i denatureringspræmiernes størrelse.

Desuden gør det forhold, at der ikke foreligger en mekanisme, der rent faktisk gør det umuligt at bremse den denatureringsoperation, som allerede er anmeldt — som f.eks. den sikkerhedsstillelse, der er forbundet med forudfastsættelse af eksportrestitutionerne — det muligt at konkludere, at der med hensyn til den påregnede størrelse af denatureringspræmien foreligger en forventning, som principielt kan betragtes således, at den ikke fortjener samme beskyttelse, som der må gives, når det drejer sig om monetære udligningsbeløb ved eksport.

Hvis de pågældende havde vurderet omstændighederne tilstrækkeligt grundigt, ville de ikke vedblivende have håbet på, at de foranstaltninger, som markedslovene og en hel elementær betragtning om det offentliges interessser tilsagde at fjerne, opretholdtes.

I betragtning af de særlige omstændigheder omkring vedtagelsen af de kommissionsforordninger, der her er tale om, og som ændrede denatureringspræmierne, kan disse bemærkninger være tilstrækkelige til at begrunde udelukkelse fra den tidligere ordning endog for de kvanta, der allerede var erhvervet af denatureringsvirksomheden, og som der forskriftsmæssigt var givet meddelelse om til interventionsorganet.

Under alle omstændigheder burde disse betragtninger i det mindste føre til udelukkelse af, at en tidligere ordnings fordele opretholdes for de virksomheder, der har givet meddelelse i henhold til artikel 4, stk. 2 i forordning nr. 172/67 efter tidspunktet for offentliggørelsen af den forordning, hvorved den nye, mindre gunstige ordning blev indført. I betragtning af den ovenfor beskrevne økonomiske situation kan der nemlig fra dette tidspunkt ikke længere være tale om at beskytte tilliden; ved i nogle uger at opretholde denne tilskyndelse til denaturering, som man allerede indrømmede var for stor og havde modsatrettede virkninger, ville man endog risikere at opmuntre til helt spekulative transaktioner, der bevirker, at andre kvanta korn drejes væk fra deres normale brug, og som derfor ville føre til det modsatte af, hvad der var tilsigtet ved de pågældende forordninger og — mere i almindelighed — ved den fælles markedsordning.

På grundlag af disse betragtninger og idet det må antages, at de anbringender, der er gjort gældende i den foreliggende sag, ikke kan medføre annullation af de to i sagen omhandlede kommissionsforordninger, ser det ud til, at man må udelukke eksistensen af et virkeligt krav på præmien, som kan forbindes med den blotte opfyldelse af en formalitet, der ikke er obligatorisk for virksomheden, og som består i en meddelelse om, at denatureringsforanstaltninger påtænkes udført; det må også understreges, at forordningerne under hensyn til den særlige markedssituation, i betragtning af hvilken de er blevet vedtaget, må anvendes i

deres helhed på alle de denatureringsforanstaltninger, som er udført efter det tidspunkt, der er fastsat for forordningernes ikrafttræden, endog selv om de pågældende ansøgninger er blevet indgivet før dette tidspunkt.

Under alle omstændigheder bør der ikke i noget tilfælde gøres begrænsning til fordel for de denatureringsforanstaltninger, som der er blevet givet meddelelse om til interventionsorganet efter offentliggørelsen af den forordning om hvis anvendelse der er tale.