FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT KARL ROEMER FREMSAT DEN 21. NOVEMBER 1967

Oversigt

Inledning (sagsfremstilling, den forelæggende rets spørgsmål) 441

Vedrørende besvarelsen af de stillede spørgsmål 442

Indledende bemærkninger 442

I — Vedrørende gyldigheden af forordning nr. 22 443

1. Rådets beføjelser i henhold afsnit II i EØF-traktatens anden del 443

2. Havde Ministerrådet beføjelse til at indføre afgiftsordningen direkte ved forordning? 445

3. Vedrørende fremme af samhandelen med tredjelande 446

II — Vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 135 446

1. Var Kommissionen kompetent til at fastsætte tillægsbeløbet? 447

2. Vedrørende lovligheden af at fastsætte en enhedstillægsafgift 448

3. Kunne forordning nr. 135 træde i kraft på dagen for offentliggørelsen i Tidende? 449

III — Sammenfatning 450

Høje Ret.

Den præjudicielle forelæggelse, som jeg skal tage stilling til i dag, drejer sig om, hvorvidt en tillægs-importafgift er lovlig i henhold til den fælles markedsordning for fjerkrækød. Spørgsmålet opstod under følgende faktiske omstændigheder.

Den 19. november 1962 lod firma Neumann, sagsøgeren i hovedsagen (herefter benævnt *sagsøgeren*) nogle slagtede unghøns, (som var indført fra Polen), under position 02.02 i den fælles toldtarif, toldbehandle til fri omsætning i Tyskland. Afgørende herfor var den dagældende rådsforordning nr. 22 om oprettelse af en fælles markedsordning for fjerkrækød, der for indførsel af fjerkræ fra tredjelande fastsatte importafgifter til udligning af forskellen i foderkornpriserne i og uden for den importerende medlemsstat samt til sikring af en vis præference for Fællesskabets producenter. Importafgiften blev beregnet efter den sats, som gjaldt den 5. november 1962. Senere (ved afgørelse af 13. december 1962) krævede toldkontoret efterbetaling af en tillægs-importafgift i henhold til Kommissionens forordning nr. 135, offentliggjort den 7. november 1962 i De Europæiske Fællesskabers Tidende. Den var forudset i artikel 6 i forordning nr. 22 for det tilfælde, at tilbudspriserne franko grænse faldt til under sluseprisens niveau, dvs. en pris, som blev beregnet på grundlag af priserne på foderkorn på verdensmarkedet, en forarbejdningskoefficient, der var repræsentativ for de eksporterende trejdelande, samt øvrige produktions- og markedsføringsomkostninger. Tillægsafgiftens formål var at udligne forskellen mellem tilbudspris og slusepris.

Sagsøgeren nægtede imidlertid at erlægge det ham afkrævede beløb. Tværtimod klagede han til den overordnede toldmyndighed, og da denne klage havde vist sig forgæves, anlagde han sag ved Finanzgericht Nürnberg for til slut, da heller ikke denne klage førte til noget positivt resultat, at indgive søgsmål til Bun-

desfinanzhof, den højeste tyske instans i afgiftssager. Under denne sag rejste han en række spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af fællesskabsretten. Da besvarelsen heraf efter Bundesfinanzhof's opfattelse var af betydning for rettens afgørelse, udsatte den (efter indgående prøvelse af, om EØF-traktatens artikel 177 var bindende) ved kendelse af 25. april 1967 sagen, idet den fulgte sagsøgerens og Bundesfinanzministeriums påstande, og forelagde Den europæiske Domstol følgende spørgsmål:

1.a) Er Det europæiske økonomiske Fællesskabs organer kompetente til i henhold til traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab at indføre importafgiftsordninger med direkte virkning i medlemsstaterne, således som det er sket ved Rådets forordning nr. 22 af 4. april 1962 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, s. 959; findes ikke på dansk)?

b) Ved et bekræftende svar på spørgsmål a):
Må importafgifterne sidestilles med afgifter som told eller skatter, og hvis ikke, hvilken karakter har de så?

c) Ved et bekræftende svar på første mulighed i spørgsmål b):
Er beføjelsen til at udstede generelle retsakter som led i kompetencen til at fastsætte afgifter for så vidt overgået til Fællesskabet på grundlag af traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab?

2. Ved et bekræftende svar på spørgsmål 1 a):
Må artikel 6, stk. 3 og 4 i Rådets forordning nr. 22 forstås således, at kun den enkelte medlemsstat, men derimod ikke fællesskabsorganerne, var beføjet til at fastsætte en tillægsafgift?

3. Strider Kommissionens forordning nr. 135/62 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, s. 2621; findes ikke på dansk) mod Rådets forordning nr. 22 og Kommissionens forordning nr. 109/62 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, s. 1939; findes ikke på dansk), som den udtrykkeligt henviser til, fordi disse sidste foreskriver opkrævning af en tillægsafgift, hvis tilbudsprisen falder under sluseprisen, mens forordning nr. 135/62 — som af sagsøgeren påstået — ikke eller ikke i tilstrækkeligt omfang tager hensyn til tilbudsprisen ved fastsættelsen af tillægsafgiften?

4. Påvirker det gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 135/62, at ikrafttrædelsesdagen er fastsat til dagen for offentliggørelsen i De europæiske Fællesskabers Tidende?

Rådet og Kommissionen for Det europæiske økonomiske Fællesskab samt sagsøgeren ved den nationale ret har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen i henhold til artikel 20 i EØF-statutten for Domstolen. — Alle disse parter har desuden udtalt sig under den mundtlige forhandling den 7. november.

Jeg vil, på grundlag af deres bemærkninger, forsøge at give et fornuftigt svar på de stillede spørgsmål.

Vedrørende besvarelsen af de stillede spørgsmål

Indledende bemærkninger

Først vil jeg fremkomme med nogle indledende bemærkninger.

Den første angår — om jeg så må sige — den omstændighed, at sagsøgeren har klaget over, at Bundesfinanzhof har indskrænket sig til at gengive parternes opfattelse uden at klargøre, hvilket standpunkt retten selv indtager til de rejste spørgsmål. — Dette er korrekt, men det har imidlertid ingen indflydelse på, om forelæggelsen kan behandles, da det intet steds i de relevante procedurebestemmelser er foreskrevet, at den forelæggende ret skal give en begrundelse, dvs. tilkendegive sin egen retsopfattelse vedrørende de stillede spørgsmål, hvor ønskeligt dette end måtte være for Den europæiske Domstols fortolkning.

Den anden bemærkning angår den af sagsøgeren fremhævede kendsgerning, at Bundesfinanzhof ikke har forelagt Den europæiske Domstol alle de fællesskabsretlige problemer, som sagsøgeren har rejst i hovedsagen. Det må derfor undersøges, om Domstolen er bun-

det af de aspekter, der er opridset af den nationale ret, eller om den prøvelse af gyldighedsspørgsmålet, der anmodes om, kan udstrækkes til synspunkter, som alene en part i den nationale sag anser for relevante. — Ved besvarelsen af dette spørgsmål hælder jeg principielt til en udvidende fortolkning af Domstolens kompetence. Navnlig ved prøvelsen af gyldigheden af fællesskabsretsakter, der har bebyrdende virkning, bør vi altså ikke føle os bundet af de retsspørgsmål, som den nationale ret har anført, men antage, at der kan foretages om ikke en omfattende prøvelse ex officio, så dog en prøvelse af de af parternes argumenter, der har relation til forelæggelseskendelsens indhold og forekommer tilstrækkeligt vigtige for den retlige diskusion. Om dette er tilfældet i den foreliggende sag, skal jeg ganske vist først senere tage stilling til.

Den tredje foreløbige bemærkning angår definitionen af sagsgenstanden. Som af Kommissionen med rette fremhævet drejer det sig i hovedsagen kun om afgifter på import *fra tredjelande*, altså om ordningen efter forordning nr. 22, artikel 6 og de heraf afledte bestemmelser. Andre spørgsmål interesserer mig derfor ikke. — Det er desuden korrekt, at Bundesfinanzhof i grunden kun har rejst *gyldigheds*spørgsmål, således at de spørgsmål, der tager sigte på en *fortolkning* af fællesskabsretten, kun tjener til at tydeliggøre gyldighedsproblemerne. Rigtigt forstået beskæftiger vi os derfor kun med det problem, om bestemte regler i forordning nr. 22 og den heraf afledte forordning nr. 135 er gyldige i henhold til fællesskabsretten, og kun inden for rammerne af dette problems løsning gås der ind på fortolkningen af fællesskabsretten. Denne erkendelse og ikke den rækkefølge, som Bundesfinanzhof har valgt i sin forelæggelseskendelse, er afgørende for min disposition.

I — Vedrørende gyldigheden af forordning nr. 22

I første række skal jeg altså beskæftige mig med gyldigheden af forordning nr. 22, hvis artikel 6 er hjemmel for Kommissionens forordning nr. 135. Herved kommer tre synspunkter i betragtning.

1. Rådets beføjelser i henhold til afsnit II i EØF-traktatens anden del

Først og fremmest har sagsøgeren bestridt gyldigheden af forordning nr. 22 med henvisning til EØF-traktatens artikel 38, stk. 2, hvorefter »bestemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse finder anvendelse på landbrugsvarer, medmindre andet er bestemt i artiklerne 39—46.« Heraf skulle følge, at bestemmelserne i artikel 18 ff om oprettelse af en fælles toldtarif også gælder for landbrugsvarer. Herfra afvigende ordninger må have *udtrykkelig* hjemmel. Sagsøgeren gør gældende, at en sådan hjemmel ikke findes for det importafgiftssystem, som Rådet har fastsat ved forordning nr. 22. Videre bemærker han, at der navnlig ikke kan være tale om at anvende traktatens artikel 43, da denne kun indeholder regler om fremgangsmåden vedrørende virkeliggørelsen af den fælles landbrugspolitik. Endelig bemærker sagsøgeren, at heller ikke artikel 40, som definerer Rådets beføjelser, hjemler nogen undtagelse ad modum forordning nr. 22, idet importafgifterne ikke anses for »prisregulering« eller »udligningsordninger« i betydningen af artikel 40, stk. 3.

I overensstemmelse med Kommissionen, Rådet og Bundesfinanzministerium, for så vidt dettes opfattelse kan udledes af forelæggelseskendelsen, må der til ovenstående bemærkninger siges følgende:

Det er ubestrideligt rigtigt, at bestemmelserne om oprettelsen af fællesmarkedet og hermed også bestemmelserne om reglerne for den fælles ydre told principielt også gælder for landbrugsvarer, således som det klart kan udledes af artikel 38. Imidlertid må udgangspunktet for sagsøgerens bemærkninger for så vidt kritiseres, som der heri opstilles et krav om, at undtagelser fra de almindelige regler *udtrykkeligt* må være hjemlet i artikel 39—46. Som Kommissionen med rette fremhæver under henvisning til, hvad der blev statueret i sagerne 90 og 91/63, er mildere krav tilstrækkelige, eller sagt på en anden måde: det er tilstrækkeligt, at undtagelserne fra de almindelige regler fremgår *klart og entydigt* af de pågældende bestemmelser. Dette kan for eksempel være tilfældet, når der må antages nødvendige undtagelser fra de generelle traktatbestemmelser på grund af *karak-*

teren af markedsordninger for landbrugsvarer, der udgør en del af indholdet af den nævnte artikel. Derfor skal jeg kun undersøge, om dette gælder for den omtvistede afgiftsordning, dvs. om det af reglerne i afsnit II om landbruget *på en eller anden måde* kan udledes, at ordningens indførelse var lovlig.

Først er det i denne sammenhæng interessant at se, at der også i andre traktatafsnit findes tydelige holdepunkter for den antagelse, at netop reglerne om told i artikel 18 ff ikke kan være upåvirket af foranstaltningerne til indførelse af en fælles landbrugspolitik. Kommissionen har påvist dette ved at henvise til fodnote (1) til position 07.01 i liste F til traktatens bilag I, hvori det hedder: »Tolden skal principielt fastsættes som det aritmetiske gennemsnit. En eventuel tilpasning gennemføres ved fastsættelse af *sæsonsatserne inden for rammerne* af Fællesskabets landbrugspolitik«. Den har yderligere forsvaret sin opfattelse ved at henvise til fodnote (2) b) til position 10.07 og ex 11.01, der ligeledes findes i en liste F til traktatens bilag I, der lyder således: »Indtil det tidspunkt, hvor *den ordning, der skal bringes i anvendelse, er fastlagt inden for rammerne af de foranstaltninger, som er fastsat i artikel 40, stk. 2,* kan medlemsstaterne uanset bestemmelserne i artikel 23 suspendere opkrævningen af told for disse varer«.

Jeg vil imidlertid ikke længere opholde mig herved men se på, hvilke konklusioner der kan udledes af bestemmelserne i artikel 40 og 43, som i vor sammenhæng interesserer mest.

Hvad først artikel 43 angår, er det givetvis forkert at betragte den som en regel, der *udelukkende* fastsætter en vis *fremgangsmåde.* Imod dette taler klart stk. 2, hvorefter Kommissionen skal fremlægge forslag vedrørende udarbejdelse og iværksættelse af den fælles landbrugspolitik, herunder også om *afløsning* af nationale markedsordninger med en af de i artikel 40, stk. 2 nævnte former for fælles ordning såvel som om iværksættelsen af de i dette afsnit særligt nævnte foranstaltninger. Hvis den fælles landbrugspolitiks indhold er afgørende, må også artikel 43 inddrages i bedømmelsen.

Artikel 40, som artikel 43 henviser til, er væsentligt mere oplysende for løsningen af det foreliggende problem. Det bestemmes heri, at der med henblik på at nå de i artikel 39 nævnte mål (altså målene for den fælles landbrugspolitik) oprettes en fælles ordning af markederne for landbrugsvarer. Denne kan også, for det enkelte produkt, bestå i en europæisk markedsordning, som (jf. artikel 40, stk. 3) omfatter alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i artikel 39 fastsatte mål, især prisregulering samt fælles ordninger til stabilisering af ind- eller udførsel. — Giver man de nævnte formuleringer en fornuftig mening, har jeg ingen betænkeligheder ved at betegne afgiftsordningen som en »fælles ordning til stabilisering af indførslen«, for dens formål er at udligne prisforskelle i forhold til verdensmarkedet, altså at holde indførselspriserne stabile og dermed at tilgodese meningen med markedsstabiliseringen, hvilket i artikel 39, stk. 1, litra c) er nævnt som et formål med den fælles landbrugspolitik. Desuden forekommer det holdbart at betragte afgiften som et middel til prisregulering i den artikel 40, stk. 3 forudsatte betydning, en regulering, hvis opgave er at give producenterne en garanti for mindstepriser. For at opfylde dette formål må afgiften for øvrigt også straks — ikke gradvis — træde i kraft i fuldt omfang og kunne ændres, dvs. at den myndighed, som forvalter den, må have beføjelse til i hvert enkelt tilfælde at fastsætte det nøjagtige afgiftsbeløb under hensyntagen til prisforholdene på markedet, således at udligningen bliver fuldkommen.

Allerede fortolkningen af de hidtil nævnte bestemmelser fører derfor til det resultat, at en afgiftsordning inden for rammerne af afsnit II om landbruget principielt er lovlig. Denne erkendelse støttes af andre overvejelser. Der må således gås ud fra, at de nationale markedsordningers opgaver efterhånden, som disse ordninger afløses som forudset i artikel 40, fremtidig skal løses inden for rammerne af den fælles ordning. Dette betyder, at den fælles markedsordning også kan bestå i importregulering, for dette instrument har altid, måske når bortses fra Forbundsrepublikken, været en bestanddel af nationale markedsordninger. — Da endelig en fælles markedsordning, som afløser nationale markedsordninger, i henhold til artikel 43, stk. 3, litra b)

skal sikre samhandelen inden for Fællesskabet betingelser svarende til dem, der gælder på et *nationalt marked,* må det antages, at en *fælles* importordning, hvorved jeg forstår et ensartet afgiftssystem, er uomgængelig.

Sammenfattende kan jeg derfor, uden at det synes nødvendigt at gå ind på det anbringende om GATT, som sagsøgeren anførte under den mundtlige forhandling, fastholde som et første resultat, at der intet kan udledes af traktatens artikel 38, der taler imod gyldigheden af afgiftsordningen efter forordning nr. 22, men at denne fravigelse af bestemmelserne i artikel 18 ff tværtimod er berettiget i henhold til traktatens artikel 39, 40 og 43.

2. Havde Ministerrådet beføjelse til at indføre afgiftsordningen direkte ved forordning?

I anden række har sagsøgeren bestridt, at fællesskabsmyndighederne (især Rådet) var berettiget til at indføre en afgiftsordning ved *forordning.* Efter hans opfattelse er importafgifter »afgifter« i skatteretlig forstand. Han gør gældende, at kompetencen til at pålægge skatter ikke er gået over til Fællesskabet. Han anfører, at der ikke kan blive tale om en anden bedømmelse, selv om man betragter importafgifterne som afgifter med tilsvarende virkning som told, fordi heller ikke kompetencen til at pålægge told er overgået til Fællesskabet. Endvidere må det anses for udelukket isoleret at overføre dele af den nationale kompetence til at pålægge skatter og told til Fællesskabet. Derimod kunne Ministerrådet have benyttet sig af et direktiv til at indføre det anfægtede system.

For at sige det straks: heller ikke ved besvarelsen af spørgsmål 2 kan man — i overensstemmelse med Ministerrådet, Kommissionen og Bundesfinanzministerium — følge sagsøgerens opfattelse.

Sagsøgerens slutninger synes allerede i deres grundlag fejlagtige, dvs. for så vidt han forsøger at indordne importafgifter under den nationale skatte- og toldret. Uden at gå nærmere ind herpå vil jeg dog sige, at det forekommer mig forkett at sammenligne importafgifterne med for eksempel udligningsafgiften for omsætningsafgiften, thi denne sigter på en udligning i forhold til nationale skatter (derfor indeholder den faste satser), mens der med importafgifterne tilsigtes en prisudligning, hvilket medfører, at de varierer efter markedsforholdene.

Dette er dog ikke afgørende; der vindes imidlertid heller intet for løsningen af vort problem ved den antagelse, at importafgiftsordningen er en skatteretlig foranstaltning (i nationalretlig betydning), og at kompetencen til at pålægge skatter i overgangstiden principielt stadig ligger hos medlemsstaterne. Der synes nemlig ikke at foreligge nogen tvingende grunde til at udelukke, at kompetencen til at pålægge skat (eller told) *delvis* er overgået til Fællesskabet; sagt med andre ord: man kan udmærket forestille sig, at Fællesskabet allerede nu har *visse* skatte- og toldretlige beføjelser, selv om det på disse områder i øvrigt foreløbig ikke har kompetence til at fastsætte regler med direkte virkning i medlemsstaterne. Derfor kommer det udelukkende an på, om der kan påvises bestemmelser i traktaten, hvoraf der efter en fornuftig fortolkning fremgår en sådan beføjelse.

Dette er efter min opfattelse lykkedes for Kommissionen og Rådet. Særligt må man på ny nævne den allerede omtalte artikel 43 i traktaten, der — som påvist — indeholder kompetencenormer og ikke blot regler om en fremgangsmåde. Det er åbenbart under hensyn til den omstændighed, at virkeliggørelsen af en fælles landbrugspolitik kræver vidtgående beføjelser, der går ud over de sædvanlige fællesskabsforanstaltninger (i henhold til traktatens afsnit I), at artikel 43 bestemmer, at Rådet »på forslag af Kommissionen og efter høring af Forsamlingen . . . med enstemmighed i de to første etaper og derefter med kvalificeret flertal (udsteder) *forordninger eller direktiver eller vedtager beslutninger*«, hvilket ikke betyder andet end, at der er hjemmel til at udøve et *skøn.* Denne hjemmel er også velbegrundet. Hvis der nemlig principielt intet er til hinder for, at der gøres undtagelser fra artikel 18 ff på landbrugsområdet, kan valget af middel ikke spille nogen afgørende rolle for de berørte medlemsstater, særlig valget mellem forordning og direktiv, da sidstnævnte jo også med hensyn til det tilsigtede mål er bindende og ofte kun tillader et ringe spillerum. Ikke mindst kan det

imidlertid som argument for, at afgiftsordningen med rette blev indført ved en forordning, anføres, at det må tilstræbes, at denne mekanisme fungerer hurtigt og gnidningsløst. Dette gælder navnlig for tillægsafgiften, som må tilpasses den forandrede prissituation. Dens effektivitet ville faktisk være problematisk, dersom den kun var indført ved et direktiv, der — eventuelt med forsinkelse til følge — skal omsættes til nationale gennemførelsesforanstaltninger.

Mod gyldigheden af forordning nr. 22 kan der heller intet indvendes med den begrundelse, at Rådet ikke kan anvende dette retstekniske middel på afgiftsområdet.

3. Vedrørende fremme af samhandelen med tredjelande

Ved Bundesfinanzhof har sagsøgeren anfægtet gyldigheden af forordning nr. 135 og dermed også af forordning nr. 22 med henvisning til, at afgiftsordningen krænker princippet om fremme af samhandelen med tredjelande. Dette synspunkt blev ikke medtaget i forelæggelseskendelsen. Som jeg allerede har sagt, finder jeg det imidlertid alligevel berettiget at gå ind herpå, da synspunktet angår en prøvelse af gyldigheden, og da det næppe kan siges at burde forkastes som fuldstændig betydningsløst.

Ved nærmere eftersyn må det dog konstateres, at sagsøgerens betænkeligheder er ubegrundede. Herved kan man holde spørgsmålet åbent, om den fremme af samhandelen mellem medlemsstaterne og tredjelande, der omtales i traktatens præambel, som Kommissionen ifølge artikel 29 er forpligtet til at tage hensyn til, og som — i andre vendinger — nævnes i artikel 110, er en bindende målsætning for Rådet ved dettes fastlæggelse af den fælles landbrugspolitik.

Er det tilfældet, må der nemlig gives Kommissionen medhold, når den henviser til, at en fremme af samhandelen med tredjelande kun vanskeligt kan bringes i overensstemmelse med *alle* den fælles landbrugspolitiks mål. Hvis det imidlertid er umuligt at virkeliggøre disse mål samtidigt og fuldstændigt, drejer det sig efter Domstolens praksis vedrørende lignende situationer på kul- og stålområdet om at forsøge en passende afstemning, hvorved det ene eller det andet mål, alt efter de økonomiske omstændigheder, kan tillægges forrang. Kun såfremt denne afstemning (der i grunden næppe egner sig til påkendelse ved domstolene) er behæftet med tydelige fejlskøn (idet den åbenbart krænker eller fuldstændigt tilsidesætter et af de anførte synspunkter), kan der tales om en overtrædelse af traktaten og antages ugyldighed af de pågældende foranstaltninger.

Det ses dog ikke at forholde sig således i det foreliggende tilfælde. For Domstolen har Kommissionen påvist, at Rådet var meget tilbageholdende ved udarbejdelsen af systemet i forordning nr. 22, idet det principielt begrænsede indførselsbeskyttelsen til en fast udligning af forskellen (der skal fastslås hver tredje måned) mellem tredjelandenes og medlemsstaternes foderudgifter. Hvad angår bedømmelsen af tillægsafgiften, der fastsættes, såfremt fjerkræprisen på verdensmarkedet falder til under det beløb, som beregnes på grundlag af foder- og andre forarbejdningsomkostninger, må det ikke glemmes, at der inden for rammerne af markedsordningen for fjerkrækød (artikel 15) er givet afkald på andre traditionelle instrumenter til importbeskyttelse (såsom told og kvantitative restriktioner). Dette har utvivlsomt en gunstig virkning på handelen med trejdelande. Imidlertid må det også fastslås, at der ikke i det for Domstolen oplyste, bortset fra nogle få tal til belysning af udviklingen i importen til Forbundsrepublikken, ses at være holdepunkter for den antagelse, at tillægsafgiften i vidt omfang hæmmer udenrigshandelen, og at væsentlige producentinteresser på det indenlandske marked også ville være sikret uden denne beskyttelse.

Derfor er det berettiget at konkludere, at gyldigheden af forordning nr. 22 (og forordning nr. 135) ikke kan anfægtes under henvisning til kravene vedrørende Fællesskabets udenrigshandel.

II — Vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 135

Hvad angår Kommissionens forordning nr. 135, i hvilken der i henhold til Rådets forordning nr. 22, artikel 6 fastsattes et tillægsbeløb for import af slagtede høns fra tredjelande, har sagsøgeren også hertil ytret be-

tænkelighed ud fra tre synspunkter, som skulle medføre forordningens ugyldighed.

1. Var Kommissionen kompetent til at fastsætte tillægsbeløbet?

Logisk må der først spørges, om Fællesskabet havde kompetence til at fastsætte tillægsafgiften, eller om det kun var medlemsstaterne, der kunne fastsætte den. Svaret herpå må fremfor alt fremgå af Rådets forordning nr. 22, artikel 6 og på grundlag af en sammenligning med andre bestemmelser i forordningen.

Efter sagsøgerens opfattelse må det ganske vist antages, at formuleringen i artikel 6, stk. 3, andet led »forhøjes . . . importafgifterne *i de enkelte medlemsstater* med et beløb . . .« kun er til liden nytte, fordi den faktisk forekommer uklar. — Anderledes forholder det sig med artikel 6, stk. 4. Heri hedder det bl. a.: »Efter fremgangsmåden i artikel 17 fastsættes: . . . enkeltheder vedrørende fastsættelsen af de i stk. 3 nævnte tillægsbeløb. Disse tillægsbeløb fastsættes og opkræves imidlertid af den importerende medlemsstat. Den medlemsstat, som træffer en sådan foranstaltning, må straks give meddelelse herom til de andre medlemsstater og Kommissionen. De foranstaltninger, som skal træffes af medlemsstaterne i fællesskab, fastlægges efter fremgangsmåden i artikel 17«. Der må således sondres mellem flere etaper. For det første fastsættelsen af de nærmere enkeltheder vedrørende fastsættelsen af tillægsafgifterne. Den sker på den i forordning nr. 22, artikel 17 foreskrevne måde, dvs. under medvirken af forvaltningskomiteen (som har ret til at udtale sig), men i sidste ende sker fastsættelsen ved foranstaltninger truffet af Kommissionen, »der træder i kraft straks« (artikel 17). — Dernæst fastsætter den importerende medlemsstat tillægsafgifterne og giver Kommissionen meddelelse herom. — Endelig er der foreskrevet »foranstaltninger, som skal træffes af medlemsstaterne *i fællesskab*«, og som ligeledes fastlægges i henhold til artikel 17, dvs. af Kommissionen, og træder i kraft straks. Det kan derfor ikke nægtes, at Fællesskabet (in concreto Kommissionen) har kompetence til at vedtage direkte anvendelige foranstaltninger, og at denne kompetence (bl. a.) kan bruges, efter at medlemsstaterne har fastlagt tillægsafgifter. Det eneste tilbageværende spørgsmål er derfor, om Fællesskabet også har kompetence til at *fastsætte tillægsafgifterne*.

Jeg mener at kunne sige, at Kommissionen på overbevisende måde har påvist dette. Først og fremmest har den gjort opmærksom på, hvilke *andre* foranstaltninger der kunne tænkes i sammenhæng med medlemsstaternes fastsættelse af tillægsafgifterne, og den har med rette slået fast, at *forberedende* foranstaltninger til fastsættelse af tillægsafgifterne fra medlemsstaternes side givetvis ikke kan komme i betragtning, fordi sådanne allerede er omtalt i indledningen til det relevante underafsnit i artikel 6, stk. 4, hvor der tales om *enkeltheder* vedrørende fastsættelsen af tillægsafgifterne. Det synes endvidere indlysende, at der i denne forbindelse, hvor der kun kan blive tale om foranstaltninger, der på fællesskabsplan yder den samme beskyttelse som tillægsafgifter fastsat af medlemsstater, ikke kan være tænkt på *importforbud* eller *kontingenter*. Faktisk kan det vanskeligt antages, at Rådet har villet tillade, at vedtagelsen af så vigtige foranstaltninger (som også har hjemmel i beskyttelsesbestemmelsen i artikel 12 men dér er undergivet meget strenge betingelser) sker efter forvaltningskomité-proceduren i henhold til artikel 17, og dette uden præcist at angive grænserne for disse foranstaltninger, mens artikel 6 i detaljer regulerer den mindre indgribende foranstaltning, der består i vedtagelsen af tillægsafgifter. Endelig må det betænkes, at der i henhold til 9. betragtning i forordning nr. 22 kun tales om fastsættelse af tillægsafgifter, når der konstateres tilbud til usædvanlige priser. Af denne grund forekommer det mig, at Kommissionen på overbevisende måde har gjort gældende, at en »foranstaltning, som skal træffes i fællesskab« efter betydningen i artikel 6, stk. 4, også kan bestå i fastsættelsen af tillægsafgifter, idet mekanismen i artikel 6 skal forstås på baggrund af en tofase-teori: først kan medlemsstaterne handle, og derefter har Kommissionen på grundlag af en meddelelse om de statslige foranstaltninger mulighed for at gøre brug af sine fællesskabskompetencer.

At dette er den eneste rigtige fortolkning, ønskede Kommissionen yderligere at bevise ved at henvise til omstændighederne omkring oprettelsen af markedsordningen for svinekød

(forordning nr. 20) og til de overvejelser, der lå til grund for udarbejdelsen af forordningen om fjerkrækød, særlig for behandlingen af spørgsmålet om tillægsafgiften. Kommissionen henviste endvidere til artikel 5 og 6 i forordning nr. 109 og til dennes begrundelse, altså til bestemmelser, der ganske vist var vedtaget af Kommissionen, men efter den såkaldte forvaltningskomité-procedure, dvs. efter at der var afgivet indstilling af de af medlemsstaternes repræsentanter, som også havde sæde i den relevante arbejdsgruppe i Rådet. Endelig pegede den på den praksis, der følges af Rådet, som allerede én gang har skullet træffe afgørelse vedrørende Kommissionens fastsættelse af tillægsafgifter (med det resultat, at den nævnte fastsættelse blev anset for en foranstaltning, der skulle træffes i fællesskab), og som er gået frem på samme måde i forordning nr. 46/63 ved fastsættelsen af en tillægsafgift for import af slagtede høns. Jeg vil ikke gå i detaljer med alt dette, fordi disse tilfælde isoleret betragtet ikke udgør noget egnet fortolkningsbidrag. Alligevel er det værdifuldt at konstatere, at der herigennem sker en bekræftelse af den fortolkning, som kan udledes alene på grundlag af forordning nr. 22.

I overensstemmelse med Kommissionens opfattelse, der deles af Bundesfinanzministerium, må det derfor fastslås, at Kommissionens fastsættelse af en tillægsafgift er en foranstaltning, der skal træffes i fællesskab i betydningen af artikel 6, stk. 4, og at forordning nr. 135 derfor ikke kan være ugyldig på grund af overtrædelse af en kompetencenorm.

2. Vedrørende lovligheden af at fastsætte en enhedstillægsafgift

Sagsøgeren har mod gyldigheden af forordning nr. 135 i anden række anført, at der i forordningens artikel 1 er fastsat en generel tillægsafgift (nemlig et bestemt beløb for hver vægtenhed af det indførte fjerkrækød). Efter sagsøgerens opfattelse må i stedet den enkelte importkontrakt lægges til grund. Sagsøgeren har nærmere forklaret, at tillægsafgiften, hvis nævnte kontrakt — som i hans eget tilfælde — indeholder en pris, som ikke er lavere end sluseprisen, er forbudt, da den i henhold til forordning nr. 109, artikel 2 kun skal fastsættes, såfremt tilbudsprisen falder til under sluseprisen.

Som Kommissionen med rette har fremhævet, må det således rejste spørgsmål i første række besvares ud fra forordning nr. 22, artikel 6, som jo var retsgrundlaget for udstedelsen af forordning nr. 135. Besvarelsen af spørgsmålet vanskeliggøres ganske vist af den omstændighed, at forordning nr. 22 ikke udtrykkeligt nævner, om der kan opkræves en individuel eller en generel tillægsafgift. — Der er heller ikke vundet noget ved bogstavfortolkning, fordi formuleringen af artikel 6 er svingende. Således indeholder den tyske tekst i stk. 3 ordene »tilbudspris«, »slusepris« og »tillægsafgift« og bruger altså entalsform, mens versionerne på de øvrige officielle sprog i begyndelsen af stk. 3 taler om »tilbudspriser« (i flertal). I stk. 4 bruger alle versioner flertalsformen »tillægsafgifter«, men alligevel tales der i samme stykke også om »denne foranstaltning«.

Derfor må der gribes til andre overvejelser for at udfinde bestemmelsens korrekte mening. Hvorledes dette kan ske, har Kommissionen påvist over for Domstolen.

Det er efter Kommissionens opfattelse afgørende, at artikel 6, stk. 4 kræver »foranstaltninger, som skal træffes i fællesskab«, og som anordnes af Kommissionen. Faktisk udelukker dette rent logisk fastsættelsen af *individuelle* tillægsafgifter, der ikke har noget tilfælles. Fælles for dem ville dog de regler være, på grundlag af hvilke de skal beregnes. Disse regler kan der imidlertid ikke være tænkt på i slutningen af stk. 4 med formuleringen »foranstaltninger, som skal træffes i fællesskab«, da de allerede er indeholdt i artikel 6, henholdsvis underforstået i første halvdel af stk. 4, der omhandler »nærmere bestemmelser for fastsættelsen af de i stk. 3 nævnte tillægsafgifter«.

At denne konklusion er rigtig, at Kommissionen altså kan fastsætte *generelle* tillægsafgifter (selv om de måtte føre til uforholdsmæssige byrder for enkelte indførsler), bekræftes af videre overvejelser. Faktisk kan beregningen af en *individuel* tillægsafgift kun i praksis ske hos instanser, der er i stand til at udfinde de i in concreto gældende priser, dvs. ikke hos Rådet og Kommissionen. — Man ville givetvis heller ikke have koblet forvaltningskomité-proceduren (der gælder i henhold til forordning nr. 22, artikel 17) ind i en

sådan undersøgelse. — Derfor må det erkendes, at et system med individuelle tillægsafgifter ville være forbundet med betragtelige administrative vanskeligheder, da det i henhold til et sådant system ville være afgørende præcist at kunne fastslå de faktiske importpriser. — Endelig kan der også henvises til den — ganske vist ikke afgørende — konstatering, at også forordning nr. 109 åbenbart er udarbejdet med fastsættelsen af generelle tillægsafgifter for øje. Dette i forbindelse med den konstatering, at systemet med den generelle importafgift er fælles for alle andre markedsordninger, og den omstændighed, at Bundesfinanzministerium deler Kommissionens opfattelse, indebærer en væsentlig bekræftelse af den fortolkning, der umiddelbart kan udledes af forordning nr. 22.

Herefter er forordning nr. 135 heller ikke ugyldig af den grund, at den fastsætter en enhedstillægsafgift.

3. Kunne forordning nr. 135 træde i kraft på dagen for offentliggørelsen i Tidende?

I henhold til sin artikel 2 skulle forordning nr. 135 træde i kraft på dagen for offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende. Efter sagsøgerens opfattelse strider dette mod retssikkerhedsprincippet og mod princippet om, at foranstaltninger fra det offentliges side skal kunne forudses, navnlig da udleveringen af Tidende til de interesserede hyppigt først finder sted 5 dage efter, at den er udkommet. Tværtimod anser sagsøgeren det for nødvendigt med indrømmelse af en overgangsfrist, der med henblik på købte varer eller varer, der befinder sig under transport, burde være på 14 til 60 dage. I det mindste skulle en overgangsfrist være beretiget af den grund, at forordning nr. 135 trådte i stedet for den af forbundsregeringen indførte *variable* importafgift og indførte et nyt system, der byggede på en enhedstillægsafgift.

Det er mit indtryk, at man hermed er kommet til sagens mest ømtålelige spørgsmål. Problemet forbliver delikat, selv om man holder sig for øje, at forordning nr. 135 blev offentliggjort i Tidende den 7. november 1962, medens den omtvistede importkontrakt er dateret 13. november 1962, hvilket tillader mig at se bort fra problematikken omkring udsendelsen af Tidende og koncentrere mig om undersøgelsen af, om forordning nr. 135 kunne træde i kraft i hvert fald 6 dage efter offentliggørelsen. — Det må faktisk erkendes, at ændringer i de for udenrigshandelen gældende forskrifter, som træder i kraft med meget kort varsel, kan stille de pågældende forretningskredse over for betydelige dispositionsmæssige vanskeligheder og skade deres aktivitet. Derfor må det særligt omhyggeligt undersøges, hvilke virkninger for gyldigheden af forordning nr. 135, der kan udledes af tidspunktet for forordningens ikrafttræden.

Her er EØF-traktaten selv ikke til stor hjælp, for artikel 191 bestemmer, at forordninger træder i kraft den 20. dag efter offentliggørelsen, *for så vidt der ikke heri er fastsat et andet tidspunkt.* Denne bestemmelse tillader altså uden videre den af Kommissionen (og Rådet) hyppigt benyttede praksis at lade forordninger træde i kraft på dagen for deres offentliggørelse i Tidende.

Det forekommer mig heller ikke særligt frugtbart at henvise til *almindelige retsgrundsætninger,* således som sagsøgeren foreslår, for det må med Kommissionen indrømmes, at et princip om, at retsregler ikke kan træde i kraft på dagen for deres offentliggørelse, ikke lader sig påvise i medlemsstaternes retssystemer. Tværtimod findes der i alle medlemsstaterne regler, som er trådt i kraft på dagen for deres offentliggørelse. Først og fremmest i skatte- og toldretten eller sagt mere i almindelighed: det sker hyppigt inden for det retsområde, der gælder for udenrigshandelen. Også i andre af fællesskabets markedsordninger (f. eks. inden for markedsordningen for korn) sker der yderst kortfristede ændringer af afgørende elementer. Dette spillede blandt andet en rolle i sag 16/65, uden at Domstolen ytrede betænkeligheder herved.

Heller ikke en betragtning af særegenhederne ved markedsordningen for fjerkrækød fører til et andet resultat. Kommissionen har for Domstolen forklaret, at interesserne hos de indenlandske producenter i denne landbrugssektor (bortset fra beskyttelsesklausulen i forordning nr. 22, artikel 12) udelukkende beskyttes ved hjælp af importafgifterne, som skal holde priserne på et stabilt niveau, således at der ikke som i andre markedsordninger

bliver tale om interventioner. I virkeligheden kan en sådan ordning kun virke, dersom importafgifterne hurtigt tilpasses de svingende priser, og en høring af forvaltningskomiteen vil allerede medføre en vis forsinkelse. Hvis tilpasningerne derimod — som sagsøgeren forlanger — først fik virkning efter en frist på 14 til 60 dage, ville de hyppigt ikke længere svare til markedssituationen og ikke kunne afværge trusler mod det indenlandske marked for fjerkrækød, da det jo indtil tillægsafgiftens ikrafttræden ville være muligt at foretage billig import, som kunne ryste Fællesskabets prissystem. — På den anden side må den overraskelsesvirkning for importhandelen, der kan være forbundet med kortfristede ændringer af importafgifterne, ikke overvurderes. Kommissionen har med rette henvist til, at der i henhold til artikel 6 i grundforordningen nr. 22, som under bestemte betingelser hjemler tillægsafgifter, altid må regnes med sådanne ændringer af afgørende forhold, og at de pågældende handelskredse med deres nøje kendskab til markedssituationen og prisudviklingen kan indstille sig på sådanne forandringer.

Derfor kan der højst blive spørgsmål om, hvorvidt undtagelser fra princippet om kortfristet tilpasning af importafgiftsordningen kan være berettigede i særlige situationer.

Først og fremmest må der tænkes på allerede indgåede *købekontrakter*. Med Kommissionen må det antages, at disse ikke berettiger en undtagelse. Bortset fra, at en sådan undtagelse åbenbart udtrykkeligt blev afvist under drøftelserne forud for vedtagelsen af forordning nr. 123, som fra 1. juli 1967 er trådt i stedet for forordning nr. 22, må der i den henseende lægges vægt på to typer af vanskeligheder. Det kan således være vanskeligt — uden at dette dog isoleret betragtet er afgørende — at udfinde det nøjagtige tidspunkt for afslutningen af købekontrakterne. Desuden — og her er faren sikkert større — må der regnes med eksistensen af langfristede købekontrakter om store mængder, som kunne udgøre en fare for det indenlandske marked for fjerkrækød, dersom ordningen med tillægsafgift ikke fandt anvendelse på dem. Heller ikke i et system med forudfastsættelse af importafgifterne (ligesom f. eks. på kornmarkedet) kan denne fare undgås, fordi der jo på markedet for fjerkrækød ikke findes terminnoteringer, som muliggør hensyntagen til fremtidige prisudviklinger. — Det samme gælder for varer, der befinder sig under *transport*; disse er kun undergivet særbehandling i henhold til beskyttelsesklausulen i artikel 12.

Endelig kan man — modsat sagsøgerens opfattelse — ej heller kræve en særlig overgangsfrist med den begrundelse, at der i november 1962 for første gang blev indført en *generel* tillægsafgift, som skulle træde i stedet for den *variable* importafgift, som forbundsregeringen havde indført med virkning fra 7. september 1962. Den bærende tanke er her, at der ikke forelå nogen beskyttelsesværdig tillid til, at den nationale ordning ville bestå. Som jeg har påvist, kan det af forordning nr. 22 og forordning nr. 109 klart udledes, at Kommissionen kunne indføre en *generel* tillægsafgift (som en foranstaltning, der skulle træffes i fællesskab), og denne retlige situation måtte importørerne gå ud fra. Desuden havde de ingen holdepunkter for at antage, at der ikke længere, to måneder efter indførelsen af den nationale foranstaltning, kunne træffes nogen fællesskabsforanstaltning, da fristen i henhold til forordning nr. 109, artikel 6 klart ikke kan anses for at have udelukkende virkning.

Herefter må jeg vedrørende det tredje spørgsmål ligeledes konstatere, at det er grundløst at betvivle gyldigheden af forordning nr. 135.

III — Sammenfatning

De spørgsmål, Domstolen har fået forelagt, kan på grundlag of ovenstående bemærkninger sammenfattende besvares med én sætning:

Prøvelsen af det sagsforhold, der er forelagt Domstolen, har intet frembragt, som kan påvirke gyldigheden af forordning nr. 22 om den gradvise oprettelse af en fælles markedsordning for fjerkrækød og af Kommissionens forordning nr. 135 om fastsættelse af en tillægsafgift for indførsel af slagtede høns fra tredjelande.