3. Den omstændighed, at de for beregningen af de monetære udligningsbeløb nødvendige faktorer først bestemmes efter udløbet af den periode, hvori disse beløb skal gælde, er en følge af selve udligningsbeløbsordningen og kan som sådan altså ikke betragtes som en omstændighed, der giver bestemmelserne tilbagevirkende gyldighed.

4. Kommissionens forordninger nr. 648/73 af 1. marts 1973 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende monetære udligningsbeløb og nr. 905/73 af 23. marts 1973 om fastsættelse af de beløb, med hvilke de »monetære« udligningsbeløb skal tilpasses, er gyldige.

I sag 7/76

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af Ufficio di Conciliazione, Rom, for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem SELSKABET IRCA (Industria Romana Carni e Affini SpA), Rom,

og

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 648/73 (EØF) af 1. marts 1973 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende monetære udligningsbeløb (EFT L 64, 1973, s. 1) og af Kommissionens forordning nr. 905/73 (EØF) af 23. marts 1973 om fastsættelse af de beløb, med hvilke de monetære udligningsbeløb skal tilpasses (EFT L 92, 1973, s. 1),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene H. Kutscher og A. O'Keeffe, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, F. Capotorti,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Det europæiske økonomiske Fællesskabs Domstol, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

A — Ved Rådets forordning nr. 805/68 (EØF) af 27. juni 1968 (EFT-specialudgave 1968 (I), s. 179; org. ref. JO L 148 af 28. 6. 1968, s. 24) oprettedes den fælles markedsordning for oksekød.

Ved Rådets forordning nr. 974/71 (EØF) af 12. maj 1971 om visse konjunkturpolitiske foranstaltninger, der skal træffes inden for landbrugssektoren som følge af den midlertidige udvidelse af grænserne for kursudsving i visse medlemsstaters valutaer (EFT-specialudgave 1971 (I), s. 231; org. ref. JO L 106 af 12. 5. 1971, s. 1) indførtes et system med udligningsbeløb i samhandelen mellem medlemsstaterne og tredjelande. Systemet finder anvendelse på produkter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger inden for rammerne af de fælles landbrugsmarkedsordninger. Denne forordning, som ændret ved Rådets forordning nr. 509/73 af 22. februar 1973 (EFT L 50, 1973, s. 1) bestemmer, at den medlemsstat, hvis valutakurs nedad overskrider grænsen for kursudsving, ved eksport opkræver og ved import yder udligningsbeløb i samhandelen mellem medlemsstaterne og tredjelande (artikel 1, stk. 1).

Artikel 4 a i denne forordning bestemmer:

»1. I samhandelen med tredjelande:

a) trækkes de udligningsbeløb, der ydes ved indførsel, fra importbelastningen,

b) trækkes de udligningsbeløb, der opkræves ved udførsel, fra eksportrestitutionerne.

2. I samhandelen mellem medlemsstaterne og med tredjelande kan de på grund af en nedskrivning af den pågældende valuta gældende udligningsbeløb ikke være højere end indførselsomkostningerne ved indførsel fra tredjelande.

Dog kan Rådet efter forslag fra Kommissionen og ifølge den i artikel 43, stk. 2 i traktaten fastsatte afstemningsprocedure i visse undtagelsestilfælde bestemme, at første led ikke finder anvendelse.«

Artikel 6 bestemmer, at »gennemførelsesbestemmelserne til denne forordning, som eventuelt ville kunne omfatte andre undtagelser fra forordningerne om den fælles landbrugspolitik, vedtages i henhold til fremgangsmåden fastsat i artikel 26 i Rådets forordning nr. 120/67/EØF af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn (EFT-specialudgave 1967, s. 29; org. ref. JO 117 af 19. 6. 1967, s. 2269), senest ændret ved forordning (EØF) nr. 2434/70 eller efter omstændighederne i den tilsvarende artikel i andre forordninger om fælles markedsordninger for landbrugsvarer«.

I Kommissionens forordning 648/73 af 1. marts 1973 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende monetære udligningsbeløb (EFT L 64, af 9. 3. 1973, s. 1) fastsættes det i artikel 6:

»1. Med henblik på anvendelsen af artikel 4 a, stk. 2 i forordning (EØF) nr. 974/71 fastsætter Kommissionen de beløb, med hvilke de monetære udligningsbeløb skal nedsættes.

2. De beløb, der skal fratrækkes, og som er fastsat i henhold til stk. 1, ændres periodisk, når udsvingene i belastningen ved indførsel fra tredjelande gør det nødvendigt.«

og i artikel 17:

»1. Denne forordning træder i kraft på tredjedagen efter offentliggørelsen i De europæiske Fællesskabers Tidende.

2. Dog har de beløb, der er en følge af dens anvendelse, gyldighed fra den 26. februar 1973.
Som undtagelse fra første afsnit skal disse udligningsbeløb på anmodning fra den interesserede anvendes fra den 13. februar 1973 når anvendelsen af denne forordning fører til:
a) at yde
— de beløb, der overstiger de monetære udligningsbeløb, eller
— de nye monetære udligningsbeløb, som er blevet fastsat:
b) at opkræve de importbelastninger, der er mindre end de monetære udligningsbeløb«.

De udligningsbeløb, der var gældende fra den 26. februar 1973 fastsattes ved Kommissionens forordning nr. 649/73 (EØF) af 1. marts 1973 (EFT L 74, af 9. 3. 1973, s. 7).

Kommissionen fastsatte i sin forordning (EØF) nr. 905/73 af 23. marts 1973 (EFT L 92, af 7. 4. 1973, s. 1) de beløb med hvilke de monetære udligningsbeløb i forordning (EØF) nr. 649/73 i henhold til artikel 6 i forordning (EØF) nr. 648/73 skal tilpasses. (Bilag I: de beløb, som var gældende fra den 26. februar 1973; Bilag II: de beløb, som var gældende fra den 5. marts 1973)

B — Selskabet IRCA har oplyst, at det den 22. marts 1973 indførte 563 partier frosset oksekød og slagteaffald af oksekød med en samlet vægt på 19 800 kg til en værdi af 15 635 670 lire.

Toldmyndighederne anvendte den foreskrevne told, 10 % af værdien (1 563 570 lire) og krediterede selskabet 1 506 780 lire som udligningsbeløb. Efter at toldmyndighederne i henhold til artikel 4 a, stk. 1 i forordning (EØF) nr. 974/71 havde trukket dette udligningsbeløb fra importbelastningen, krævede de herefter erlagt forskelsbeløbet, nemlig 56 790 lire.

Selskabet IRCA mente, at det ikke havde været forpligtet til at erlægge dette beløb, idet det anførte, at udligningsbeløbene var højere end tolden, og at den nedskæring, der var foretaget i disse beløb på grundlag af Kommissionens forordning nr. 905/73, var ulovlig.

Den 10. januar 1976 lagde selskabet sag an ved Ufficio di Conciliazione (underret med kompetence i visse sager, hvis værdi ikke overstiger et lavere, ved lov fastsat beløb i Rom) med påstand om, at Amministrazione delle Finanze dello Stato (Statens finansforvaltning) dømtes til at tilbagebetale det opkrævede beløb nedsat til 50 000 lire.

Ved kendelse af 22. januar 1976 besluttede Ufficio di Conciliazione at udsætte sagen og i henhold til EØF-traktatens artikel 177 at anmode De europæiske Fællesskabers Domstol om en præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

»1. Kunne forordning nr. 905/73 af 23. marts 1973, offentliggjort i EFT L 92/73 af 7. april 1973 anvendes på en vareimport, som fandt sted den 22. marts 1973 og — i tilfælde af bekræftende svar — eksisterer der i Fællesskabets retsorden et princip eller en regel, hvorefter de bestemmelser, som fællesskabsmyndighederne har udstedt, kan have tilbagevirkende gyldighed?

2. Blev forordning (EØF) nr. 648/73 og forordning (EØF) nr. 905/73 til gennemførelse heraf udstedt i overensstemmelse med artikel 4 a) i forordning (EØF) nr. 974/71, indsat ved forordning (EØF) nr. 509/73, eller - hvis dette ikke er tilfældet — ville den strikte overholdelse af artikel 4 a)

have været en af de undtagelser fra forordningerne om landbrugspolitikken, der omhandles i artikel 6 i forordning (EØF) nr. 974/71 eller er forordning nr. 509/73 i det mindste omfattet af Kommissionens retsanordnende kompetence?

3. Er forordning (EØF) nr. 905/73 og forordning (EØF) nr. 648/73 gyldige, selv om deres anvendelse medfører, at de italienske importører stilles anderledes end importører fra lande med stærk valuta, idet der ved deres anvendelse og til skade for de italienske importører, altid fremkommer en forskel mellem den af Fællesskabet ansatte faste værdi af de monetære udligningsbeløb og den værdi, som de italienske toldmyndigheder anvender ved importen?
4. Er forordning (EØF) nr. 905/73 og forordning (EØF) nr. 648/73 gyldige i betragtning af, at de ved anvendelsen af de monetære foranstaltninger sondrer mellem oksekød og andre landbrugsprodukter, der er omfattet af markedsordninger, selv om det nu ikke længere, som anført, i Italien er umuligt at beregne den indførte vares afgiftsværdi, eftersom de italienske toldmyndigheder i medfør af § 3 i anordning nr. 633 af 26. oktober 1972 fra Republikkens præsident altid er forpligtet til konkret at fastsætte den indførte vares afgiftsværdi af hensyn til beregning af merværdiafgiften, hvad enten varen er indenlandsk eller stammer fra tredjelande eller medlemsstater?

C — Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 26. januar 1976.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for De europæiske Fællesskabers Domstol har selskabet IRCA, repræsenteret og bistået af advokaterne Augusto Pino og Pier Luigi Bonifazi samt toldeksperten Vincenzo Boccieri, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske rådgiver Cesare Maestripieri som befuldmægtiget, indgivet skriftlige indlæg.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

Selskabet IRCA har gjort gældende, at nedskæringen af udligningsbeløbene er foretaget i henhold til ugyldige Kommissionsforordninger:

a) Forordning nr. 905/73, fordi denne indeholder en bestemmelse med tilbagevirkende gyldighed, hvorved den krænker en velerhvervet individuel rettighed.
b) Forordning nr. 648/73, fordi den strider mod EØF-traktatens artikel 155, Rådets regler og de erhvervsdrivendes ligestilling.

a) IRCA har først beskrevet de forordningsmæssige rammer for den foreliggende sag. Selskabet har dernæst gjort gældende, at forordning nr. 905/73, som selv fastsætter, at den skal træde i kraft ved offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende, dvs. den 7. april 1973, naturligvis ikke gyldigt kan bestemme, at de deri angivne tilpasningsbeløb skal gælde fra den 26. februar 1973.

Da traktaten ikke indeholder nogen bestemmelse om fællesskabsreglers tilbagevirkende gyldighed, er det umuligt at anerkende en sådan tilbagevirkende gyldighed, som strider mod de almindelige principper, der er fælles for alle medlemsstaterne. At anerkende at tilpasningsbeløbene har tilbagevirkende gyldighed ville føre til en overtrædelse af velerhvervede individuelle rettigheder og være udtryk for en total ligegyldighed over for de elementæreste handelsmæssige vilkår.

Den 22. marts 1973, dagen for den omstridte indførsel, havde importøren et

individuelt krav på de udligningsbeløb, som var fastsat i forordning nr. 649/73; ingen fællesskabsregel eller noget fællesskabsprincip berettiger til at se bort fra velerhvervede individuelle rettigheder.

Desuden indregner enhver erhvervsdrivende alle omkostningsfaktorer i sine økonomiske beregninger og på grundlag af disse omkostninger fastsætter han den pris, hvortil han vil sælge til den indførende medlemsstats erhvervsdrivende. At forhøje omkostningerne efter indførslen og videresalget har fundet sted er det samme som at tilføje alvorlige og uberettigede økonomiske tab.

Tilpasningsbeløbenes tilbagevirkende gyldighed er heller ikke i overensstemmelse med de kriterier, som Kommissionen i almindelighed lader sig lede af, i særdeleshed når det gælder forordninger, som indeholder undtagelser fra anvendelsen af udligningsbeløbene (eksempler s. 18).

Men ugyldigheden af forordning nr. 905/73 følger også af, at den bestemmelse, hvori tilpasningsbeløbene fastsættes, er ugyldig, da dens hjemmel, nemlig artikel 6 i forordning nr. 648/73, er ugyldig.

b) Sidstnævnte bestemmelse strider mod traktatens artikel 155 og Rådets bestemmelser, navnlig artiklerne 4 a og 6 i forordning nr. 974/71 og princippet om ikke-diskriminering.

Kommissionen har med ordningen om tilpasningsbeløbene dybtgående ændret en ordning, som hører ind under Rådets kompetence. I stedet for at trække udligningsbeløbene fra importbelastningen (artikel 4 a, stk. 1 i forordning nr. 974/71) og lade et eventuelt overskydende beløb bortfalde (stk. 2) har Kommissionen foreskrevet, at udligningsbeløbene nedsættes til importbelastningens niveau, idet den har indført en fast importbelastning. Den har herved totalt ændret sigtet med de ordninger, som Rådet har vedtaget. For at give valutaforanstaltningerne virkning ved at bestemme, at den del af udligningsbeløbene, som er højere end importbelastningen, skal bortfalde, er noget andet end at formindske udligningsbeløbene ved herudover at vedtage en ordning med faste værdier.

Da der ikke i samhandelen mellem fællesskabslandene indbyrdes eksisterer nogen importbelastning, er det tydeligt, at artikel 4 a, stk. 2 ikke kan finde anvendelse her.

Nedskæringen af udligningsbeløbene har ført til et system med fast importbelastning. Nødvendigheden af denne ordning med faste beløb skulle have sin årsag i, at grundlaget for Rådets ordning var faldet bort. Hvis dette virkelig skulle være tilfældet, var det Rådet, der burde have vedtaget en ny forordning. Problemet er kun opstået, fordi spørgsmålet udligningsbeløb/importbelastning er blevet gjort til et spørgsmål om udligningsbeløbenes ensartethed. Det sidstnævnte spørgsmål har dog intet at gøre med formålene med artikel 4 a, stk. 2 i forordning nr. 974/71.

I praksis har Kommissionens ordning desuden bevirket, at der er en sådan forskel på den pålagte importbelastning og den teoretiske faste belastning, at udligningsbeløbene ofte er lavere end importbelastningen, skønt artikel 4 a, stk. 2 kun forbyder, at de er højere.

Kommissionen har i forordningerne 905/73 og 648/73 overskredet grænserne for sine beføjelser efter artikel 6 i forordning nr. 974/71. Kommissionen har ved at indføre et system, hvor udligningsbeløbene for oksekød nedsættes med et fast beløb givetvis ikke anvendt artikel 4 a). Kommissionen har selv anerkendt, at denne artikel ikke nødvendiggør faste beløb i samhandelen med tredjelande (se sag 46/75 IBC/Kommissionen, Domstolens dom af 27. januar 1976, Sml. 1976, s. 65) hvorimod den af Kommissionen indførte ordning skulle være nødvendig til gennemførelse af artikel 4 a i samhandelen mellem medlemsstaterne, fordi der ikke her var nogen importbelastning og toldmyndighederne savnede forudsætningerne for at bedømme varernes værdi.

Men denne bestemmelse forudsætter ikke, at der skal foretages nogen sammenligning med udligningsbeløbene i samhandelen mellem medlemsstaterne, hvor der ikke er nogen importbelastning. Når samhandelen mellem medlemsstaterne nævnes i bestemmelsen, viser dette klart, at den angår varer i fri omsætning, og at importbelastningen for disse varer normalt kan konstateres på grundlag af de i artikel 11 i forordning nr. 648/73 anførte dokumenter.

Den af Rådet udstedte regel skal forstås således, at de udligningsbeløb, der tilkommer importører i de medlemsstater, hvis valuta er devalueret, ikke må være større end værdiforskellen på de to markeder, som for oksekøds vedkommende er en procentdel af værdien på verdensmarkedet, der lægges til eller trækkes fra, alt efter om der er tale om samhandel med tredjelande eller med fællesskabslande.

Sammenligningen af værdiforskellen med de monetære udligningsbeløb frembyder ikke på oksekødmarkedet nogen vanskeligheder (se eksempel s. 26) og Kommissionens indvending om, at toldmyndighederne ved Fællesskabets grænser ikke er tilstrækkelig udrustet til dette, er uden grundlag. Disse myndigheder skal ved enhver handelstransaktion mellem medlemsstaterne og tredjelandene altid vurdere varens pris. Selskabet IRCA har henvist til rådsdirektiverne om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter (nr. 227/67 af 11. april 1967, EFT-specialudgave 1967, s. 12; org. ref. JO 228/67, af 14. 4. 1967, s. 1301, EFT-specialudgave 1967, s. 14; org. ref. JO af 14. 4. 1967, s. 1303) såvel som de gennemførelsesbestemmelser som medlemsstaterne har vedtaget, for så vidt angår ansættelsen af varens værdi (s. 27-32).

Selskabet har anført, at beregningen af vareværdien, med henblik på ansættelse med merværdiafgift, ikke kræver en vurderingsmetode, der er forskellig fra den, der anvendes ved beregningen af importbelastningen for varer, der stammer fra tredjelande, og ved udregningen i forhold til verdensmarkedsprisen af forskellen for de varer, der handles mellem fællesskabslandene indbyrdes. Det fremgår af artikel 2 i det ovenfor nævnte direktiv 227/67, at beregningen skal foretages efter det samme kriterium som det, hvorefter importbelastningen for oksekød fastsættes og mere generelt værdiforskellen mellem fællesmarkedet og verdensmarkedet, da der altid er tale om en procentdel af prisen.

Ordningen med tilpasningsbeløb strider mod princippet om ikke-diskriminering.

Selv om ordningens anvendelse strider mod artikel 4 a, havde den dog ikke behøvet at medføre de tab, der er lidt, hvilket Kommissionen selv har erkendt. Kommissionen kunne ved at undlade samtidig at anvende to forskellige udregningsmetoder have fjernet muligheden for forskel mellem den faste importbelastning og den virkelige importbelastning alene ved at bestemme, at det fradrag, der er foreskrevet i artikel 4 a, skulle foretages i forhold til den faste belastning og ikke i forhold til den faktiske importbelastning. Hvis Kommissionen havde gjort dette, havde den fulgt en praksis, som den havde benyttet tidligere, dengang den i medfør af artikel 17 i forordning nr. 803 af 27. juni 1968 (EFT-specialudgave 1968 (I), s. 163; org. ref. JO L 148 af 28. 6. 1968, s. 6) ved oprettelsen af et system af middelværdier som afgiftsgrundlag for toldbehandlingen, havde udstedt forordning (EØF) nr. 1570/70 af 3. august 1970 for citrusfrugter (EFT-specialudgave 1970 (II), s. 473; org. ref. JO L 171 af 4. 8. 1970, s. 10).

Ganske vist modsvares de ulemper, som er påført visse erhvervsdrivende af fordele, som andre har opnået, men det er netop denne forskel mellem erhvervsdrivende, som det fælles marked tilsigter at undgå, en forskel, som ikke begrænses til erhvervsdrivende fra en og samme medlemsstat, men som bliver større, når det gælder erhvervsdrivende fra en medlemsstat med svag valuta og erhvervsdrivende

fra en medlemsstat med stærk valuta. Den omstændighed, at der ikke er nogen forskel mellem den faste belastning og den faktiske belastning, medfører, at oksekød er billigere for de sidstnævnte importører end for de importører i medlemsstater, hvis valuta er devalueret.

Kommissionen har indledningsvis henvist til sine indlæg i sag 46/75 (IBC mod Kommissionen; Domstolens dom af 27. januar 1976) og har gjort rede for de omstændigheder, hvorunder de omhandlede forordninger er blevet vedtaget.

Vedrørende det første spørgsmål

Princippet om, at en lov ikke kan have tilbagevirkende gyldighed, gælder efter Kommissionen fuldt ud inden for strafferetten (jf. artikel 25 i den italienske grundlov). På andre retsområder kan der dog findes bestemmelser med tilbagevirkende gyldighed, endog på skatteområdet, når offentlige hensyn gør dette uomgængeligt. I denne forbindelse har Kommissionen henvist til henholdsvis italiensk og tysk retsteori og retspraksis (s. 5 1) og 2)).

Fællesskabsretten regulerer hovedsagelig økonomiske forhold og kan have tilbagevirkende gyldighed af vægtige offentlige hensyn. Under alle omstændigheder ville det være farligt absolut at forbyde Fællesskabets lovgivende myndighed at vedtage bestemmelser med tilbagevirkende gyldighed, såfremt dette er bydende nødvendigt.

I denne sag må man være opmærksom på de omstændigheder, hvorunder den pågældende forordning er blevet udstedt og trådt i kraft.

Allerede i Kommissionens forordning nr. 648/73 af 1. marts 1973 blev indførelsen af de beløb, med hvilke de monetære udligningsbeløb skulle tilpasses tydeligt meddelt (betragtningerne og artikel 6). Blot ved læsning af disse bestemmelser og af forordning nr. 649/73 fra samme dato og offentliggjort i det samme nummer af De Europæiske Fællesskabers Tidende som førstnævnte forordning »måtte det i det mindste på disse tidspunkter være åbenbart for en omhyggelig erhvervsdrivende, at indførelsen af en ny beregningsmetode var umiddelbart forestående« (dom af 10. december 1975 i forenede sager 95-98/74, 15 og 100/75, Union nationale des Coopératives Agricoles de Céréales m.fl. mod Kommissionen og Rådet, Sml. 1975, s. 1615). Desuden var der i den første artikel i forordning nr. 649/73 indsat et udtrykkeligt forbehold vedrørende anvendelsen af artikel 4 a) stk. 2 i forordning nr. 974/71. Man kan på baggrund heraf overveje, om det stadig er muligt i den pågældende sag at tale om en fællesskabsbestemmelses tilbagevirkende gyldighed.

Vedrørende det andet spørgsmål

Kommissionen har anført, at artikel 6 i forordning nr. 974/71 indeholder en særdeles vidtgående kompetencedelegation fra Rådet til Kommissionen. Grænserne for denne overdragelse er selve målene med ordningen om udligningsbeløb. Desuden anføres der i forordningen en række kriterier, som Kommissionen skal lade sig lede af. Blandt de gennemførelsesbestemmelser, som Kommissionen skal vedtage, er navnlig fastsættelsen af udligningsbeløb (artikel 6, stk. 2). Denne fastsættelse, der ikke er en ren automatisk udregning, kræver en vurdering, ved hvilken der bør tages hensyn til udsvingene i valutaerne og ændringerne i varernes prisniveauer. Naturligvis skal Kommissionen også tage hensyn til de enkelte erhvervsdrivendes interesser, men dens hovedopgave skal være at undgå, at »unormale prisændringer bringer den normale konjunkturudvikling på landbrugsområdet i fare« og »forstyrrelser i samhandelen med landbrugsprodukter«. Kommissionen skal endelig ved indførelsen af udligningsbeløbene tage hensyn til artikel 4 a), stk. 2, første punktum i forordning nr. 974/71, indsat ved forordning nr. 509/73. Kommissionen har taget hensyn til denne indviklede situation og har

løst den opgave, som var tildelt den, inden for rammerne af de beføjelser, som Rådet havde givet den.

Det strider ikke imod formålet med udligningsbeløbene at fratrække et tilpasningsbeløb fra udligningsbeløbet. Kommissionen har i denne forbindelse anført den vigtige rolle artikel 4 a), stk. 2 i forordning nr. 974/71 spiller i dette system. Denne bestemmelse skal hindre indførsler fra tredjelande til en lavere pris end verdensmarkedets. Men denne bestemmelse forudsætter også, at importbelastningen — som for oksekøds vedkommende, der er underlagt en værditold, er forskellig for hvert enkelt indført vareparti — skal beregnes for at kunne bestemme størrelsen af udligningsbeløbene i den interne fællesskabssamhandel.

Kommissionen har anført, at det af Domstolens retspraksis fremgår, at fastsættelsen af udligningsbeløbene ikke sker automatisk, (dom af 15. januar 1974, i sag 154/73, Becher mod Hauptzollamt Emden, Sml. 1974, s. 19). Denne praksis har defineret målene for ordningen med udligningsbeløbene (dom af 12. november 1974 i sag 34/74 Roquette mod Frankrig, Sml. 1974, s. 1217) og anerkendt de vanskeligheder, som differentierede udligningsbeløb kan medføre, idet disse er egnet til at skabe omlægninger i samhandelen (dom af 24. 10. 1973 i sag 5/73, Balkan-Import-Eksport mod Hauptzollamt Berlin Packhof, Sml. 1973 s. 1091).

Endelig har Kommissionen henvist til generaladvokatens forslag til afgørelse i sag 46/75, der omhandler det samme problem.

Vedrørende det tredje spørgsmål

Man kan heller ikke betvivle gyldigheden af de pågældende forordninger med den begrundelse, at de indebærer forskelsbehandling af italienske importører.

Når landbrugsprisernes stabilitet er i fare, bliver de monetære udligningsbeløb nødvendige for at udligne virkningerne af de valutamæssige foranstaltninger på basisprodukternes priser, for hvilke der er fastsat interventionspriser. For så vidt angår situationen for oksekødimportørerne i de forskellige medlemsstater, ville netop den omstændighed, at der ikke fandtes udligningsbeløb, medføre forskelsbehandling. Disse beløb skaber ingen forskelsbehandling, fordi de pålægges på grundlag af objektive kriterier, der især er fastsat i artiklerne 2, 3 og 4 i forordning nr. 974/71.

Kommissionen har fremlagt beregninger for en oksekødindførsel fra tredjeland, der fandt sted den 22. marts 1973 til Italien og til Forbundsrepublikken Tyskland (bilag).

Vedrørende det fjerde spørgsmål

Kommissionen har gentaget de forklaringer, den afgav i sagen 46/75.

Den har påpeget, at den fastsætter de teoretiske udligningsbeløb, og at medlemsstaterne på deres side konkret skal sammenligne det teoretiske beløb med den importbelastning, der påhviler det samme produkt med henblik på en eventuel anvendelse af udjævningsbestemmelsen (artikel 4 a), stk. 2 i forordning nr. 974/71). Denne fordeling af opgaverne er nødvendig, fordi det er praktisk umuligt at tage hensyn til udjævningsbestemmelsen, når udligningsbeløbene fastsættes. Disse beløb afhænger af faktorer, der er fuldstændig forskellige fra dem, som bestemmer importbelastningen og disse faktorer ændres med forskellig hyppighed.

Udjævningsregelens særlige anvendelse inden for oksekødsektoren skyldes, at der her på indførsel fra tredjelande findes en værditold i forhold til værdien af det konkret indførte produkt.

En værditold ville ikke give anledning til særlige problemer for anvendelsen af artikel 4 a, hvis udligningsbeløbene alene gjaldt for indførsler fra tredjelande. Det er dog nødvendigt at tage samhandelen

mellem medlemsstaterne i betragtning og herefter tage hensyn til at:

a) Udligningsbeløbene i denne samhandel bør være de samme som for handelen med tredjelande for at undgå omlægningen i samhandelen.

b) Den importbelastning, som udligningsbeløbet skal sammenlignes med, udgøres af en procentsats, der anvendes på produktets værdi: for at omskrive denne procentsats til et pengebeløb, må vareværdien kontrolleres, et forhold som ville udgøre en alvorlig hindring for den interne fællesskabssamhandel, og som toldmyndighederne i Fællesskabet efter ophævelsen af tolden fællesskabslandene imellem ikke længere er udrustet til. Der ville også opstå forviklinger i tilfælde af udførsler til tredjelande, eftersom toldvæsenerne normalt ikke foretager en kontrol af vareværdien.

Disse overvejelser førte til, at der oprettedes et system med faste beløb, og dette skete for oksekøds vedkommende ved de her omhandlede forordninger. Dette system foreskriver, at toldvæsenets eventuelle nedskæring af udligningsbeløbet for at bringe det ned på samme højde som importbelastningen, ikke sker i sag for sag, men foretages på abstrakt grundlag af Kommissionen.

Kommissionen har erkendt, at anvendelsen af det kritiserede system kan medføre ulemper, hvilket den allerede havde påpeget i det telex af 7. december 1973, som generaldirektøren for landbruget sendte til den faste italienske repræsentation. Den faste importbelastning er som alle sådanne vurderinger i grunden et gennemsnit, og det kan ikke undgås, at anvendelsen af denne ordning giver nogle fordele, men andre tab.

Det var Kommissionens opfattelse, at de offentlige hensyn måtte prioriteres højest, og at den især måtte forhindre omlægninger i samhandelen, som kunne være farlige for den fælles markedsordning i den pågældende sektor. Kommissionen har, hvad angår offentlige hensyns forrang, henvist til generaladvokatens forslag til afgørelse og til Domstolens dom af 14. maj 1975 i sag 74/74 CNTA mod Kommissionen (Sml. 1975, s. 533). I nærværende sag var det tvingende nødvendigt at sørge for, at den fælles markedsordning for oksekød fortsat fungerede, og ingen har bevist, at der fandtes en anden løsning til at overvinde de vanskeligheder, som værditolden indebar, end den, som Kommissionen vedtog.

Kommissionen har derfor anført, at der ikke under behandlingen af de spørgsmål, som Ufficio di Conciliazione i Rom har stillet er fremkommet noget, som kan medføre ugyldigheden af forordningerne nr. 648/73 og 905/73.

III — Mundtlig forhandling

Selskabet IRCA og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 21. maj 1976.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. juni 1976.

Præmisser

1 Ved kendelse af 22. januar 1976 indgået til Domstolens justitskontor den 26. samme måned har Ufficio di Conciliazione i Rom, (underret med kompetence i visse sager, hvis værdi ikke overstiger et lavere, ved lov fastsat beløb) forelagt Domstolen fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen og

gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 648/73 af 1. marts 1973 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende monetære udligningsbeløb (EFT L 64, 1973, s. 1) og af Kommissionens forordning nr. 905/73 af 23. marts 1973 om fastsættelse af de beløb, med hvilke de monetære udligningsbeløb skal tilpasses (EFT L 92, 1973, s. 1).

2 Spørgsmålene er stillet i en retssag mellem selskabet IRCA, sagsøger i hovedsagen, og den italienske finansforvaltning, hvorunder IRCA påstår finansforvaltningen dømt til tilbagebetaling af et beløb, som firmaet gør gældende er blevet opkrævet med urette, fordi udligningsbeløb, som skulle være tilgået IRCA, er forkert beregnet;

3 IRCA har anført, at efter at det den 22. marts 1973 havde importeret 563 partier frosset oksekød og slagteaffald af oksekød, fastsatte toldmyndighederne forskriftsmæssigt tolden til 1 563 570 lire, godskrev selskabet 1 506 780 lire som monetært udligningsbeløb, trak det godskrevne beløb fra importbelastningen, der i dette tilfælde var lig med tolden, og krævede betaling af forskellen, nemlig 56 790 lire;

4 spørgsmålene er først, om de fællesskabsforordninger, ud fra hvilke finansforvaltningen har foretaget sine beregninger, er gyldige og dernæst, om den tilbagevirkende gyldighed, som forvaltningen i denne sag skulle have givet disse forordninger, kan forenes med principperne og reglerne i Fællesskabets retssystem.

5 Først vil de spørgsmål, der angår gyldigheden af forordningerne 648/73 og 905/73 (spørgsmålene 2, 3 og 4) være at behandle;

6 før de problemer, som disse spørgsmål rejser, behandles nærmere, skal det anføres, at Rådets forordning nr. 974/71 er blevet ændret ved forordning nr. 509/73, hvorved ikke alene artikel 4 a) blev indsat, men også hele systemet blev ændret og udvidet på grund af de forstyrrelser på valutaverdensmarkedet, som siden den 13. februar 1973 har påvirket flere medlemsstaters vekselkurs;

7 denne ændring betød, at Kommissionen måtte erstatte sin tidligere gennemførelsesforordning nr. 1013/71 (JO L 110/8) med forordning nr. 648/73;

sidstnævnte forordning foreskriver dels, hvorledes de koefficienter, der svarer til ændringerne i valutakurserne, skal fastsættes og dels, hvorledes de priser, som disse koefficienter skal anvendes på, skal beregnes, idet det i forordningens artikel 5 bestemmes, at »for hver medlemsstat, for hvilken betingelserne i artikel 1 i forordning (EØF) nr. 974/71 er opfyldt, fastsættes der et basisudligningsbeløb«;

Kommissionen har således fastsat de to faktorer, der er nødvendige for at beregne de monetære udligningsbeløb, således at en ensartet og hurtig anvendelse af systemet er sikret;

8 dernæst udstedtes og offentliggjordes Kommissionens forordning nr. 649/73 af 1. marts 1973 om fastsættelse af de monetære udligningsbeløb (EFT L 64, 1973, s. 7), som i artikel 1 bestemmer: »Med forbehold af bestemmelserne i artikel 4 a, stk. 2 i forordning (EØF) nr. 974/71 fastsættes de monetære udligningsbeløb som følger: 1. De basisbeløb, der for den pågældende medlemsstat er nævnt i bilag I, skal multipliceres med den koefficient, der er anført i bilag II . . .«;

9 artikel 6 i forordning 648/73 bestemmer:

»1. Med henblik på anvendelsen af artikel 4 a), stk. 2 i forordning (EØF) nr. 974/71 fastsætter Kommissionen de beløb, med hvilke de monetære udligningsbeløb skal nedsættes.

2. De beløb, der skal fratrækkes, og som er fastsat i henhold til stk. 1, ændres periodisk, når udsvingene i belastningen ved indførsel fra tredjelande gør det nødvendigt«;

10 Kommissionen har til gennemførelse af denne bestemmelse udstedt og offentliggjort forordning 905/73.

11 Spørgsmålet, om Kommissionens forordninger 648/73 og 905/73 er udstedt i overensstemmelse med artiklerne 4 a) og 6 i Rådets forordning 974/71, må besvares således, at disse forordninger er forskriftsmæssigt udstedt, navnlig i betragtning af den usædvanlig vide formulering af artikel 6 i forordning 974/71, som pålægger Kommissionen at udstede gennemførelsesbestemmelserne og foreskriver, at disse gennemførelsesbestemmelser især omfatter fastsættelse af udligningsbeløb.

12 Det tredje spørgsmål er, om gyldigheden af forordningerne 905/73 og 648/73 påvirkes af, at »deres anvendelse medfører, at de italienske importører stilles anderledes end importører fra lande med stærk valuta, idet de til skade for de italienske importører altid medfører en forskel mellem den af Fællesskabet ansatte faste værdi af de monetære udligningsbeløb og den værdi, som de italienske toldmyndigheder anvender ved importen«.

13 Hvis de forskellige medlemsstaters importører og eksportører ikke er stillet ens, beror dette ikke på anvendelsen af systemet med udligningsbeløb, men på de omstændigheder, som var årsag til dets indførelse, nemlig at de nationale valutaer bevæger sig ud over de grænser for kursudsving, der er tilladt ifølge internationale regler;

formålet med systemet med udligningsbeløb er netop at undgå, at disse valutabevægelser forstyrrer den fælles landbrugspolitik;

det kan dog ikke kræves, at udligningsbeløbsordningen fuldstændigt fjerner de eksisterende forskelle mellem importørernes eller eksportørernes stilling i medlemsstaterne og beskytter disse erhvervsdrivende mod enhver virkning af ændringer i de nationale valutaers paritet;

hvis det valgte system i øvrigt i visse tilfælde medfører, at de italienske importører stilles dårligere end andre medlemsstaters importører, kan dette system af de selv samme grunde have den modsatte virkning for eksportørerne;

14 de pågældende forordningers gyldighed kan herefter ikke påvirkes af det forhold, som er anført i det tredje spørgsmål.

15 Det fjerde spørgsmål er, om »de nævnte forordninger er gyldige i betragtning af, at de ved anvendelsen af de monetære foranstaltninger sondrer mellem oksekød og andre landbrugsprodukter, der er omfattet af markedsordningerne«;

den nationale ret har hertil oplyst, at det ikke, som anført, er umuligt at bestemme den indførte vares afgiftspligtige værdi i Italien, og retten angiver i spørgsmålet hvorfor.

16 Det er ikke korrekt, at forordning 905/73 kun angår oksekød;

forordningens bilag I og II indeholder nemlig et afsnit A for korn og et afsnit B for oksekød;

denne forordning er derfor ikke en undtagelsesforanstaltning, der alene gælder for oksekød, men en generel foranstaltning til gennemførelse af artikel 4 a i forordning 974/71 for de af artiklen omfattede landbrugsprodukters vedkommende.

17 Sagsøger i hovedsagen har imidlertid gjort gældende, at den måde, hvorpå forordning 905/73 gennemfører nævnte artikel 4 a, ikke kan anerkendes for så vidt angår oksekød, idet den fælles toldtarif i modsætning til, hvad der gælder for de andre landbrugsprodukter, ikke for import af oksekød fastsætter en fast afgift, der beregnes efter vægt, men en værditold på 10 %;

18 sagsøgeren har videre anført, at såvel forordning 649/73 som forordning 905/73 ikke desto mindre for oksekød fastsætter henholdsvis et basisbeløb og et tilpasningsbeløb i medfør af artikel 4 a i forordning 974/71, begge uafhængigt af den konkrete vares værdi;

sagsøger har yderligere anført, at ved import af oksekød til en værdi, der er højere end verdensmarkedets gennemsnitspriser, ud fra hvilke basisbeløbene og tilpasningsbeløbene fastsættes, vil der derfor opstå en forskel, som medfører, at importøren må betale en del af tolden, skønt han efter varens konkrete værdi er berettiget til en gunstigere beregning af udligningsbeløbene.

19 Det grundlæggende princip for hele systemet med monetære udligningsbeløb er, at disse beløb ikke udregnes efter de priser, der faktisk betales for varerne, men efter basisbeløb, som Kommissionen fastsætter fra uge til uge;

selv om dette princip i konkrete tilfælde kan medføre ulemper ikke alene i oksekødsektoren men også i de øvrige berørte landbrugssektorer, er det alligevel uomgængeligt nødvendigt af hensyn til den ensartethed, dets anvendelse indebærer, og til at sikre en så hurtig administrativ behandling som muligt;

20 dette princip er i øvrigt det, som bedst opfylder systemets formål, som ikke er, at de pågældende holdes skadesløse for følgerne af forstyrrelse på valutaverdensmarkedet, men at de fælles landbrugsmarkedsordninger fortsat skal fungere på trods af udsvingene i medlemsstaternes valutaer;

21 desuden ville en sådan undtagelse, som sagsøger har foreslået, støde imod betydelige vanskeligheder, da vareværdien i den interne fællesskabssamhandel stadig fastsættes efter uensartede kriterier.

22 Det følger af det anførte, at den nationale rets spørgsmål ikke har frembragt noget, der kan anfægte gyldigheden af forordningerne 648/73 og 905/73.

23 Det første spørgsmål er, om forordning 905/73, offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende den 7. april 1973, kunne anvendes på en vareimport, der fandt sted den 22. marts samme år, og i bekræftende fald, om der i Fællesskabets retssystem eksisterer et princip eller en regel, hvorefter de bestemmelser, som fællesskabsmyndighederne har udstedt, kan have tilbagevirkende gyldighed.

24 Målene for og udformningen af systemet med monetære udligningsbeløb gør det uundgåeligt, at de beløb, der gælder for en bestemt periode, ofte må fastsættes efterfølgende, da de afgørende faktorer ifølge sagens natur normalt først kan bestemmes mod denne periodes slutning;

dette vil navnlig være tilfældet for perioder, hvori enten valutakurserne eller verdensmarkedspriserne undergår betydelige ændringer;

en sådan fastsættelse af udligningsbeløb for allerede tilbagelagte perioder kan derfor ikke beskrives som fastsættelse med tilbagevirkende gyldighed;

desuden bekræftes det anførte af tidligere bestemmelser på området, hvoraf det også klart fremgår, at de pågældende allerede længe må have været klar over, at den indførte ordning var en nødvendighed.

25 Det skal bemærkes, at systemet med udligningsbeløb ikke blev indført men alene ændret ved forordningerne 509/73 og 648/73;

det tidligere system kan sidst være blevet anvendt ved Kommissionens forordning nr. 450/73 af 6. februar 1973, der fastsatte udligningsbeløbene for visse landbrugsprodukter, idet den ved forordning 509/73 bibragte ændring af forordning 974/71 trådte i kraft den 26. februar 1973;

26 det var altså nødvendigt at vedtage regler og fastsætte beløb for tidsrummet efter denne dato for at undgå tomrum i anvendelsen af et system, som var blevet afgørende for den fælles landbrugspolitik;

under disse omstændigheder måtte forordningerne 648/73 og 649/73 nødvendigvis bestemme, at de skulle gælde fra den 26. februar 1973;

i øvrigt fulgte som netop anført en sådan efterfølgende fastsættelse af udligningsbeløbene af selve systemets karakter.

27 De i forordning 649/73 fastsatte beløb skulle tilpasses i henhold til artikel 4 a i forordning 974/71, således som artikel 1 i førstnævnte forordning udtrykkeligt foreskriver;

disse tilpasninger var en integrerende bestanddel af de beløb, der fastsattes i forordning 649/73 og i de forordninger, som efterfulgte denne, også selv om de blev fastsat med en vis forklarlig forsinkelse;

28 når det under disse omstændigheder må anerkendes, at forordning 649/73 gyldigt fandt anvendelse fra den 26. februar 1973, skønt den først offentliggjordes den 9. marts 1973, følger heraf, at det samme må gælde for forordning 905/73, som indeholder de nødvendige og, efter offentliggørelsen af forordning 509/73, forudsigelige udfyldende bestemmelser.

29 Efter alt, hvad der er anført foran, må det antages, at den omstændighed, at de for beregningen af de monetære udligningsbeløb nødvendige faktorer først bestemmes efter udløbet af den periode, hvori disse beløb skal gælde, hyppigt og især i en tid med pludselige og uforudsigelige ændringer i markedsvilkårene er en følge af selve udligningsbeløbsordningen og som sådan altså ikke kan betragtes som en omstændighed, der giver bestemmelserne tilbagevirkende gyldighed.

Vedrørende sagsomkostningerne

30 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg til Domstolen, kan ikke godtgøres;

da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Ufficio di Conciliazione i Rom ved kendelse af 22. januar 1976, for ret:

1. **Den omstændighed, at de for beregningen af de monetære udligningsbeløb nødvendige faktorer først bestemmes efter udløbet af den periode, hvori disse beløb skal gælde, er hyppigt og især i en tid med pludselige og uforudsigelige ændringer i markedsvilkårene en følge af selve udligningsbeløbsordningen og kan som sådan altså ikke betragtes som en omstændighed, der giver bestemmelserne tilbagevirkende gyldighed.**

2. **De stillede spørgsmål har intet frembragt, der kan anfægte gyldigheden af forordningerne 648/73 og 905/73.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart Capotorti

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. juli 1976.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 22. JUNI 1976 [1]

Høje Ret.

Denne sag vedrører gyldigheden af en kommissionsforordning af 23. marts 1973, hvori det bestemmes, at der skal foretages visse nedskæringer i de monetære udligningsbeløb, særligt hvad angår handelen med okse- og kalvekød. Sagen er for en stor dels vedkommende en gentagelse af sag 46/75 *IBC* mod *Kommissionen* (endnu ikke offentliggjort) i hvilken jeg fremsatte forslag til afgørelse den 17. december 1975, og Domstolen afsagde dom den 27. januar 1976. Der er imidlertid den vigtige forskel, at medens IBC mod Kommissionen var et erstatningssøgsmål i henhold til traktatens artikel 178, er den nuværende sag indbragt for Domstolen af Ufficio di Conciliazione, Rom, som en anmodning i hen-

1 — Oversat fra engelsk.