DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)
7. juli 1988 *

I sag 55/87,

angående en anmodning, som Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Forbundsrepublikken Tyskland) i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Alexander Moksel Import und Export GmbH & Co. Handels-KG, Buchloe,

mod

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Frankfurt am Main,

at opnå en præjudiciel afgørelse om fortolkningen af Rådets forordning nr. 885/68 af 28. juni 1968 om de almindelige regler for ydelse af eksportrestitutioner for oksekød og om kriterierne for fastsættelse af disse restitutionsbeløb (EFT 1968 I, s. 229), om fortolkningen og gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 2377/80 af 4. september 1980 om særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser for oksekød (EFT L 241, s. 5), samt om gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 387/84 af 15. februar 1984 om midlertidig suspension af forudfastsættelse af eksportrestitutioner for oksekødprodukter (EFT L 46, s. 39),

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden G. Bosco, dommerne R. Joliet og F. Schockweiler,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

* Processprog: Tysk.

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgeren i hovedsagen Alexander Moksel Import und Export GmbH & Co. Handels-KG ved advokat V. Schiller, Köln,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent D. Booss,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 9. marts 1988,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 1. juni 1988,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 22. januar 1987, indgået til Domstolen den 23. februar 1987, har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 885/68 af 28. juni 1968 om de almindelige regler for ydelse af eksportrestitutioner for oksekød og om kriterierne for fastsættelse af disse restitutionsbeløb (EFT 1968 I, s. 229), om fortolkningen og gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 2377/80 af 4. september 1980 om særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser for oksekød (EFT L 241, s. 5), samt om gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 387/84 af 15. februar 1984 om midlertidig suspension af forudfastsættelse af eksportrestitutioner for oksekødprodukter (EFT L 46, s. 39).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en retssag, hvori sagsøgeren i hovedsagen, Alexander Moksel Import und Export GmbH & Co. Handels-KG (herefter benævnt »Moksel«), har nedlagt påstand om annullation af en beslutning, hvorved

sagsøgte i hovedsagen, Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (herefter benævnt »BALM«), har afslået at udstede licenser med forudfastsættelse af eksportrestitutioner for nogle partier oksekød.

3 Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, som behandler hovedsagen, har besluttet at forelægge følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»1) Skal ansøgninger om forudfastsættelse af en restitution i henhold til artikel 5, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 885/68 af 28. juni 1968 om de almindelige regler for ydelse af eksportrestitutioner for oksekød og om kriterierne for fastsættelse af disse restitutionsbeløb — som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 1504/76 af 21. juni 1976 — som er indgivet før tidsrummet for suspensionen, men som der skal træffes afgørelse om i dette tidsrum, afslås?

Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

2) Skal begrebet 'Werktag' [1] i artikel 8 a, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2377/80 af 4. september 1980 om særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser for oksekød — som affattet ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2798/81 af 28. september 1981 — fortolkes som begrebet 'Arbeitstag' 1 [som anvendt i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2378/80 af 4. september 1980 om supplerende gennemførelsesbestemmelser for udstedelse af eksportlicenser for oksekød] i den betydning, der er forudsat i artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1182/71 af 3. juni 1971 om fastsættelse af regler om tidsfrister, datoer og tidspunkter?

Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende:

3) a) Opfylder begrundelsen til Kommissionens forordning (EØF) nr. 387/84 af 15. februar 1984 om midlertidig suspension af forudfastsættelse af eksportrestitutioner for oksekødprodukter kravene i artikel 190 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab?

1 — O. a.: I forordningens danske version: »arbejdsdag«.

Såfremt det tredje spørgsmål under a) besvares bekræftende:

b) Var betingelserne for udstedelse af forordning nr. 387/84 i medfør af artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 885/68 — som affattet ved forordning nr. 1504/76 — opfyldt?

Såfremt det første, andet og tredje spørgsmål besvares benægtende:

4) Kan en eksportlicens med forudfastsat restitution udstedes for et tidligere tidsrum, og altså med tilbagevirkende kraft, i henhold til artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 885/68 — som affattet ved forordning nr. 1504/76 — når det er fastslået, at afslaget på at udstede licensen har været retsstridigt?«

4 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, de relevante bestemmelser samt de skriftlige indlæg for Domstolen henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Første spørgsmål (behandling af ansøgninger om licenser med forudfastsættelse, som er indgivet før en periode, hvor forudfastsættelsen er suspenderet, men hvorom der skal træffes afgørelse i dette tidsrum)

5 Med det første spørgsmål ønsker Verwaltungsgericht afgjort, om ansøgninger om forudfastsættelse af eksportrestitutioner, som er indgivet forud for en periode, hvor forudfastsættelsen er suspenderet, men som der skal træffes afgørelse om i dette tidsrum, skal afslås.

6 Verwaltungsgericht har anført, at Kommissionen i artikel 8 a, stk. 2, i forordning nr. 2377/80, som affattet ved forordning nr. 2798/80 af 28. september 1981 (EFT L 275, s. 24), har fastsat en almindelig behandlingsfrist for udstedelse af licenser med forudfastsættelse. Bestemmelsen lyder: »For produkter henhørende under pos.

02.01 A II i Den Fælles Toldtarif udstedes... eksportlicens med forudfastsættelse af restitutionen... på den femte arbejdsdag efter ansøgningens indgivelse, såfremt der ikke træffes særlige foranstaltninger i den pågældende periode«.

7 Såfremt en suspension af forudfastsættelsen, således som den, der blev foretaget ved den ovennævnte kommissionsforordning nr. 387/84, må anses som en særlig foranstaltning i fristbestemmelsens forstand, følger det heraf, at ansøgninger om licenser med forudfastsættelse, som indgives forud for perioden med suspension af forudfastsættelsen, men hvorom der skal træffes afgørelse i dette tidsrum, skal afslås. Denne fortolkning er blevet fastslået af Domstolen i en sag vedrørende en anden markedsordning, hvor der var fastsat regler, som svarede til dem, der skal tages stilling til i denne sag (dom af 27. oktober 1983, De Beste Boter, sag 276/82, Sml. s. 3331).

8 Verwaltungsgericht har imidlertid anført, at Domstolen i den nævnte dom begrundede sin afgørelse udelukkende med suspensionens formål og tilsigtede virkning. Den tog derimod ikke stilling til spørgsmålet om fristbestemmelsens gyldighed.

9 Verwaltungsgericht har gjort gældende, at artikel 8 a, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 2377/80, hvorved behandlingsfristen blev indført, er ugyldig, da den er i strid med artikel 5, stk. 4, afsnit 2, i Rådets forordning nr. 885/68, som affattet ved forordning nr. 1504/76 af 21. juni 1976 (EFT L 168, s. 7). I henhold til den sidstnævnte bestemmelse kan Kommissionen, når en undersøgelse af markedssituationen viser, at der er opstået vanskeligheder som følge af anvendelsen af bestemmelserne om forudfastsættelse af restitutionen, eller såfremt der er risiko for, at sådanne vanskeligheder vil opstå, i særlig hastende tilfælde beslutte at suspendere forudfastsættelsen i højst tre arbejdsdage. Artikel 8 a, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 2377/80 må være i strid med denne bestemmelse, især fordi den indfører en behandlingsfrist, der skal anvendes generelt, mens den netop omtalte bestemmelse kun giver Kommissionen beføjelse til at suspendere forudfastsættelsen i særlige tilfælde.

10 Den forelæggende ret har anført, at såfremt fristbestemmelsen er ugyldig, skal spørgsmålet om, hvorvidt licensansøgningerne kunne imødekommes, bedømmes udelukkende på grundlag af artikel 5, stk. 4, afsnit 3, i Rådets forordning nr. 885/68. Det følger af denne bestemmelses klare ordlyd, at kun ansøgninger om licenser med forudfastsættelse, som indgives i løbet af en suspensionsperiode, skal afvises. Da de omstridte ansøgninger er blevet indgivet før suspensionsperiodens begyndelse, må Moksel have krav på at få udstedt licenserne.

11 Det bemærkes, at artikel 8 a, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 2377/80, hvorved der blev indført en generel behandlingsfrist, direkte er udstedt med hjemmel i artikel 15, stk. 2, i Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179), som affattet ved forordning nr. 425/77 af 14. februar 1977 (EFT L 61, s. 1), hvorved Kommissionen fik bemyndigelse til at fastsætte en frist for udstedelse af licenser. Fristbestemmelsens gyldighed kan således ikke bedømmes på grundlag af artikel 5, stk. 4, afsnit 2, i Rådets forordning nr. 885/68, som ikke er hjemmel for bestemmelsen, og som drejer sig om betingelserne for, at Kommissionen kan suspendere forudfastsættelsen.

12 Behandlingen af sagen har i øvrigt intet frembragt, som kan begrunde, at Domstolen anlægger en anden vurdering end den, der fremgår af dens afgørelse af 27. oktober 1983 (ovennævnte dom i sagen De Beste Boter).

13 Det første spørgsmål skal derfor besvares således, at ansøgninger om forudfastsættelse af eksportrestitutioner i henhold til artikel 5, stk. 3, i Rådets forordning nr. 885/68, som er indgivet før en periode, hvor forudfastsættelsen er suspenderet, men hvorom der skal træffes afgørelse i denne periode, skal afslås.

Andet spørgsmål (fortolkningen af udtrykket »Werktag«)

14 Med det andet spørgsmål ønsker Verwaltungsgericht afgjort, om udtrykket »Werktag« i den tyske version af artikel 8 a, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 2377/80 skal fortolkes som synonymt med udtrykket »Arbeitstag« i den tyske version af artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1182/71 af 3. juni 1971 om

fastsættelse af regler om tidsfrister, datoer og tidspunkter (EFT 1971 II, s. 311), dvs. således, at det ikke omfatter lørdage. En afklaring heraf er nødvendig, for at den forelæggende ret kan afgøre, om den dag, hvor der skulle træffes afgørelse om licensansøgningerne (den femte arbejdsdag efter ansøgningernes indgivelse), faktisk befandt sig i perioden, hvor forudfastsættelsen var suspenderet.

15 Domstolen har i dom af 12. november 1969 (Stauder mod Ulm, 29/69, Sml. s. 107) fastslået, at det på grund af nødvendigheden af en ensartet anvendelse og dermed fortolkning må være udelukket, at en bestemmelse »betragtes isoleret i en af sine versioner, idet det tværtimod er påkrævet, at den fortolkes i overensstemmelse såvel med ophavsmandens virkelige vilje som med det af ham forfulgte mål, navnlig i lyset af dens affattelse på alle sprogene«.

16 En sammenligning af de forskellige sproglige versioner af artikel 8 a, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 2377/80 og artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1182/71 viser, at de fleste versioner anvender det samme udtryk i de to bestemmelser, nemlig et udtryk, som svarer til »Arbeitstag«, jfr. artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1182/71, og som ikke omfatter lørdage.

17 Dernæst er formålet med indførelsen af en generel behandlingsfrist »at gøre det muligt for Kommissionen at vurdere markedssituationen og i givet fald at træffe passende foranstaltninger vedrørende de pågældende ansøgninger, eventuelt afslag af disse« [første betragtning i Kommissionens forordning nr. 2378/80 af 4. september 1980 om supplerende gennemførelsesbestemmelser for udstedelse af eksportlicenser for oksekød (EFT L 241, s. 19), som allerede indeholdt bestemmelsen om en generel behandlingsfrist]. Nu er lørdag imidlertid en dag, hvor den økonomiske aktivitet er begrænset, og hvor en vurdering af markedssituationen derfor vanskeligt lader sig foretage.

18 Hensynet til såvel en ensartet anvendelse af fællesskabsretten som til, at fristbestemmelsen opfylder sit formål, medfører derfor, at udtrykket »Werktag« i sidstnævnte bestemmelse skal fortolkes således, at det ikke omfatter lørdage.

19 Herefter skal det andet spørgsmål besvares med, at udtrykket »Werktag« i den tyske version af artikel 8 a, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 2377/80 skal fortolkes som synonymt med udtrykket »Arbeitstag« i den tyske version af artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1182/71, dvs. således, at det ikke omfatter lørdage.

Tredje spørgsmål (gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 387/84 om suspension af forudfastsættelsen)

20 Med det tredje spørgsmål ønsker Verwaltungsgericht i det væsentlige afgjort, om Kommissionens forordning nr. 387/84 om suspension af forudfastsættelsen er tilstrækkeligt begrundet, og — i bekræftende fald — om betingelserne i artikel 5, stk. 4, i Rådets forordning nr. 885/68 for, at Kommissionen gyldigt kunne vedtage forordning nr. 387/84, var opfyldt.

21 Den forelæggende ret anser begrundelsen i forordning nr. 387/84 for utilstrækkelig. Retten har anført, at i henhold til artikel 5, stk. 4, i Rådets forordning nr. 885/68, som Kommissionens forordning nr. 387/84 er udstedt med hjemmel i, kan suspension af forudfastsættelsen kun ske, »når en undersøgelse af markedsituationen viser, at der er opstået vanskeligheder som følge af anvendelsen af bestemmelserne om forudfastsættelse af restitutionen, eller såfremt der er risiko for, at sådanne vanskeligheder vil opstå«. Kommissionen var derfor forpligtet til ved hjælp af statistiske oplysninger at dokumentere, at der var opstået vanskeligheder på markedet, eller at der var risiko for, at sådanne kunne opstå.

22 Det bemærkes, at forordning nr. 387/84 blev udstedt ud fra følgende betragtning: »markedet for oksekød karakteriseres af usikkerhed for så vidt angår prisen; nedsættelsen af restitutionerne for fersk og kølet kød fra den 11. februar 1984 kan medføre forudfastsættelse af restitutionerne i spekulativt øjemed; der er derfor anledning til midlertidigt at suspendere forudfastsættelse af restitutionerne«.

23 Ifølge Domstolens faste praksis, jfr. særlig dom af 22. januar 1986 (Eridania, sag 250/84, Sml. s. 117), »skal begrundelsen, jfr. Traktatens artikel 190, tilpasses den pågældende retsakts karakter. De betragtninger, der er lagt til grund af den fællesskabsmyndighed, som har udstedt retsakten, skal klart og utvetydigt fremgå af begrundelsen, således at den berørte kan sætte sig ind i baggrunden for den trufne foranstaltning og Domstolen udøve sin kontrol. Det fremgår yderligere af Domstolens praksis, ... at det ikke kan kræves, at begrundelsen af forordningerne specificerer de ofte meget talrige og komplicerede faktiske og retlige detaljer, som omfattes af forordningerne, når de falder inden for systematikken i den helhed, hvori de indgår«.

24 Forordning nr. 387/84 opfylder disse krav. Karakteren af de vanskeligheder, der kan opstå på det pågældende marked, fremgår klart af forordningens betragtning, hvor indgivelse af ansøgninger i spekulativt øjemed omtales sammen med årsagen til disse vanskeligheder, som er nedsættelsen af restitutionerne. Disse oplysninger er tilstrækkelige til, at de berørte erhvervsdrivende er klar over baggrunden for forordningen, og at Domstolen kan udøve sin kontrol.

25 Verwaltungsgericht ønsker dernæst afgjort, om betingelserne i artikel 5, stk. 4, i Rådets forordning nr. 885/68 for, at Kommissionen kan vedtage en forordning som den foreliggende, hvis gyldighed bestrides, var opfyldt i dette tilfælde. Disse betingelser er dels, at markedssituationen er eller risikerer at blive karakteriseret af vanskeligheder, som er forbundet med forudfastsættelsen, og dels, at der foreligger et særlig hastende tilfælde.

26 Kommissionen har som svar på et spørgsmål fra Domstolen oplyst, at den mængde, der blev ansøgt om licens med forudfastsættelse til i tidsrummet fra den 10. til den 13. februar 1984, var betydeligt højere (17 770 tons, heraf 15 880 tons alene den 10. februar 1984) end den mængde, der var blevet ansøgt om licens til i de tilsvarende perioder forud (i gennemsnit mellem 1 000 og 2 500 tons).

27 Det fremgår af disse tal, at markedssituationen for oksekød på tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 387/84, den 15. februar 1984, faktisk var karakteriseret af vanskeligheder som følge af anvendelsen af bestemmelserne om forudfastsættelse af restitutioner.

28 For at vurdere, om der forelå et særlig hastende tilfælde, jfr. artikel 5, stk. 4, afsnit 2, i Rådets forordning nr. 885/68, som berettigede, at forvaltningskomitéen ikke blev hørt, er det nødvendigt at undersøge, om en forordning, som var blevet vedtaget efter forvaltningskomitéproceduren, kunne være trådt i kraft så betids, at de bestående vanskeligheder på markedet kunne imødegås.

29 Kommissionen har hertil anført, at det for at kunne afslå det unormalt store antal ansøgninger om forudfastsættelse, der var indgivet i tidsrummet fra den 10. til 13. februar 1984, var nødvendigt at suspendere forudfastsættelsen fra den 17. februar 1984 på grund af behandlingsfristen på fem arbejdsdage for licensernes udstedelse. Kommissionen har oplyst, at en forordning, som var blevet vedtaget i forvaltningskomitéprocedure, tidligst kunne offentliggøres i EF-Tidende den 17. februar. Såfremt forudfastsættelsen var blevet suspenderet fra dagen for forordningens offentliggørelse, hvilket havde været nødvendigt, ville den have haft en kritisabel tilbagevirkende karakter. Forordning nr. 387/84 derimod, som Kommissionen vedtog den 15. februar efter reglerne om særlig hastende tilfælde, blev offentliggjort i EF-Tidende den 16. februar, og forudfastsættelsen kunne derfor suspenderes fra den 17. februar, uden at forordningen havde den kritisable tilbagevirkende karakter.

30 Det følger heraf, at Kommissionen gyldigt kunne vedtage forordning nr. 387/84 uden at høre forvaltningskomitéen.

31 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at behandlingen af sagen intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 387/84.

Fjerde spørgsmål (muligheden for at udstede licenser med forudfastsættelse med tilbagevirkende gyldighed)

32 Det fjerde spørgsmål er forelagt under den forudsætning, at svarene på de foregående spørgsmål medfører, at Moksel har krav på at få udstedt de omstridte licenser. Den forelæggende ret ønsker i så fald afgjort, om udstedelsen af licenserne kan ske med tilbagevirkende gyldighed.

33 Under hensyn til svarene på de foregående spørgsmål findes det ikke fornødent at besvare det fjerde spørgsmål.

Sagens omkostninger

34 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ved kendelse af 22. januar 1987, for ret:

1) Ansøgninger om forudfastsættelse af eksportrestitutioner i henhold til artikel 5, stk. 3, i Rådets forordning nr. 885/68, som er indgivet før en en periode, hvor forudfastsættelsen er suspenderet, men hvorom der skal træffes afgørelse i denne periode, skal afslås.

2) Udtrykket »Werktag« i den tyske version af artikel 8 a, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 2377/80 skal fortolkes som synonymt med udtrykket »Arbeitstag« i den tyske version af artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1182/71, dvs. således, at det ikke omfatter lørdage.

3) Behandlingen af sagen har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 387/84.

Bosco Joliet Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. juli 1988.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

G. Bosco
Formand for Første Afdeling