tilpasning under hensyn til ændringer i den økonomiske situation i de forskellige landbrugssektorer.

2. Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan anfægte gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 2604/77 om indførelse af monetære udligningsbeløb for hård hvede og de deraf afledte produkter.

3. Med forhold af de i forordning nr. 2792/77 fastsatte undtagelser finder de monetære udligningsbeløb, som blev indført ved forordning nr. 2604/77, anvendelse på den eksport efter den 2. januar 1978 af makaroni for Italien til de øvrige medlemsstater og til tredjelande, som skete til opfyldelse af kontrakter, indgået før den 25. november 1977.

I sag 84/78

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Pretura di Trento er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

FIRMA ANGELO TOMADINI, S.n.c.,

med UNIONE INDUSTRIALI PASTAI ITALIANI (sammenslutning af makaroniproducenter) som intervenienter,

og

AMMINISTRAZIONE DELLE FINANZE DELLO STATO,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2604/77 af 25. november 1977 om indførelse af monetære udligningsbeløb for hård hvede og de deraf afledte produkter (EFT L 302, s. 40),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af formanden for første afdeling, fungerende præsident J. Mertens de Wilmars, formanden for anden afdeling Mackenzie Stuart, dommerne P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

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

følgende

# DOM

## Sagsfremstilling

De faktisker omstændigheder, skriftvekslingen og de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og skriftvekslingen

*A — Retsgrundlaget*

Rådets forordning nr. 974/71 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 1971 I, s. 231) bemyndiger i artikel 1, stk. 1, medlemsstaterne til at opkræve og at yde monetære udligningsbeløb ved henholdsvis indførsel og udførsel af de produkter, som nævnes i samme artikels stykke 2:

»... produkter for hvilke interventionsforanstaltninger er fastsat inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbrugsvarer;

... produkter, hvis pris er afhængig af prisen på de varer, der er nævnt [ovenfor], og som hører under de fælles markedsordninger eller er genstand for en særlig ordning i medfør af artikel 235 i traktaten.«

Den nævnte artikels stykke 3, som ændret ved Rådets forordning nr. 2746/72 af 19. december 1972 (EFT 1972 (28. 12.), s. 20), bestemmer at stykke 1

»... kun finder anvendelse, for så vidt som anvendelsen af de ... nævnte valutamæssige foranstaltninger måtte medføre forstyrrelser i samhandelen med landbrugsvarer.«

Forordningens artikel 4 bestemmer følgende:

»... der fastsættes intet udligningsbeløb i det tilfælde, at den i artikel 2, stk. 1, omhandlede procentsats ikke i nogen medlemsstat er højere end 2,5 % (denne procent udtrykker forskellen mellem den officielle valutakurs for den pågældende valuta og den »grønne« kurs).

Ordningen med monetære udligningsbeløb gjaldt for hård hvede og de deraf afledte produkter indtil den 12. august 1974. Herefter bortfaldt de: prisen for hård hvede var nemlig på verdensmarkedet steget til over tærskelprisen, og i øvrigt var forskellen mellem den italienske lires reelle kurs og den grønne lires kurs blevet reduceret til 2,5 %.

Da verdensmarkedsprisen for hård hvede var faldet i 1975 og 1976, indførte Kommissionen en importafgift på import fra tredjelande. På valutaområdet faldt lirens værdi vedholdende, og forskellen mellem den grønne lire og lirens reelle værdi nåede 12,6 % i marts 1976. Da man i Bruxelles havde modtaget klager fra erhvervslivet, særlig fra Italien (derværende importører, sammenslutninger af møllerier og makaroniproducenter), fik

den kompetente forvaltningskomité i april 1976 forelagt et forslag om at genindføre de monetære udligningsbeløb for de pågældende produkter. Da forslaget ikke blev vedtaget, blev der gjort nye forestillinger (navnlig fra regeringerne for Belgien, Luxembourg og Tyskland), hvorunder det kritiseredes, at der ikke blev indført monetære udligningsbeløb for hård hvede og/eller makaroni.

Da Kommissionen fandt, *at* den omstændighed, at der ikke var blevet opkrævet monetære udligningsbeløb, i de seneste måneder (nemlig i sommeren 1977) havde medført vanskeligheder såvel med hensyn til hård hvede som med hensyn til de deraf afledte produkter, *at* der faktisk havde kunnet konstateres fordrejninger i handelen med hård hvede samt konkurrencefordrejninger for visse af de pågældende produkter, og *at* disse problemer desuden var blevet forværret ved den kraftige nedgang i de disponible mængder af indenlandsk hård hvede og et stigende behov for indførsler fra tredjelande, indførte den ved forordning nr. 2604/77 monetære udligningsbeløb for de produkter, der navnlig henhørte under følgende toldpositioner: 10.01 B (hård hvede), 11.02 A I a) (grove og fine gryn af hård hvede), 19.03 A (makaroni med tilsætning af æg), 19.03 B I (makaroni uden indhold af mel eller gryn af blød hvede) og 19.03 B II (uspecificeret makaroni).

Forordningen blev udstedt, uden at de kompetente forvaltningskomiteer havde afgivet udtalelse inden for den af deres formænd fastsatte frist. Den har derfor været gældende fra den 2. januar 1978.

Ved forordning nr. 2792/77 af 15. december 1977 (EFT L 321, s. 29) føjede Kommissionen et afsnit til den foregående forordnings artikel 2, hvorefter de ved denne forordning indførte udligningsbeløb ikke gælder »for indførsler/udførsler i henhold til en licens med forudfastsættelse af eksportrestitutionen eller importafgiften, såfremt ansøgningen blev indgivet inden den 26. november 1977«.

Ved forordning nr. 2917/77 af 28. december 1977 om overgangsforanstaltninger vedrørende anvendelsen af monetære udligningsbeløb for visse varer fra kornsektoren (EFT L 340, s. 37) besluttede Kommissionen, at der for tiden 2. januar — 28. februar 1978 kun på nærmere bestemte betingelser skulle ydes de monetære udligningsbeløb for visse udførsler og indførsler, der var fastsat for produkterne henhørende under positionerne 10.01 B og 11.02 II a).

*B — De faktiske omstændigheder*

I januar 1978 eksporterede selskabet Tomadini til Forbundsrepublikken Tyskland 8 500 kg makaroni netto med tilsætning af æg. I forbindelse med eksporten betalte selskabet 724 200 LIT i monetære udligningsbeløb, jf. Kommissionens forordninger nr. 2604/77 og nr. 24/78 sidstnævnte af 5. januar 1978 (EFT L 6, s. 1). Da selskabet Tomadini mente, at opkrævningen af det pågældende beløb var ulovlig, anlagde de sag ved Pretura di Trento med påstand om, at finansministeriet dømtes til at tilbagebetale den erlagte sum. Til støtte for deres påstand gjorde de gældende, at forordning nr. 2604/77 var ulovlig og ikke kunne finde anvendelse på udførsler foretaget til opfyldelse af en kontrakt afsluttet i april 1977, altså inden forordningens udstedelse.

Det italienske finansministerium gjorde heroverfor gældende, at den underret, ved hvilken selskabet Tomadini havde anlagt sag, ikke var sagligt kompetent, og påstod sig frifundet. Ministeriet havde

dog intet at indvende mod en forelæggelse for Domstolen, idet det anførte, at denne allerede behandlede en sag om gyldigheden af de pågældende fællesskabbestemmelser, som var anlagt af den italienske regering, nemlig den verserende sag 12/78.

Unione industriali pastai italiani (Un. I.P.I.) (sammenslutning af makaroniproducenter) har interveneret i hovedsagen til støtte for selskabet Tomadini.

*C — De præjudicielle spørgsmål*

Ved kendelse af 16. marts 1978 har Pretura di Trento i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen nedenstående præjudicielle spørgsmål:

1. Skal Rådets forordning (EØF) nr. 974/71 (med senere ændringer) fortolkes således, at fællesskabsinstitutionerne efter en periode på tre år — i hvilke de har undladt af anvende udligningsbeløb på et landbrugsbasisprodukt (hård hvede) — kan indføre bestemte monetære udligningsbeløb for afledte produkter af det nævnte basisprodukt (makaroni), uden at der i de nævnte tre år eller dog i det sidste år (1977) er indtrådt forstyrrelser på markedet for det relevante landbrugsbasisprodukt (hård hvede)?

2. Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende:

   Skal Kommissionens forordning (EØF) nr. 2604/77 anses for ugyldig, i det mindste for så vidt som den indfører monetære udligningsbeløb for eksport af makaroni?

3. Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

   Kan det antages, at forordning nr. 2604/77, sammenholdt med forordning (EØF) nr. 2792/77 og forordning nr. 2917/77, kan anvendes på eksport af makaroni fra Italien til de øvrige medlemsstater og til tredjelande efter den 2. januar 1978, når eksporten sker til opfyldelse af kontrakter, der er indgået før den 25. november 1977, da forordning nr. 2604/77 blev vedtaget, altså på et tidspunkt, hvor det ikke kunne forudses, at der ville blive indført udligningsbeløb i den pågældende sektor?

Kendelsen fra Pretura et indgået til Domstolen den 23. marts 1978.

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 til Domstolen i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

*A — Indlæg fra selskabet Tomadini og Un. I.P.I.*

Når henses til begrundelsen for forordning nr. 2604/77 er det klart for selskabet Tomadini og Un. I.P.I., at Kommissionens grundlag for den vedtagne foranstaltning var en forstyrrelse, der ikke blot vedrørte basisproduktet (hård hvede), men også det deraf afledte produkt (makaroni), der ikke er noget landbrugsprodukt. Det fremgår imidlertid af forordning nr. 974/71, at beføjelsen til at anvende monetære udligningsbeløb kun kan udøves, når der indtræder forstyrrelser i samhandelen med landbrugsvarer. Makaroni er et

andengangsbearbejdet produkt. I nærværende sag er der endda tale om makaroni med indhold af æg, der kræver en meget mere udviklet industriel fremstillingsteknik. Heraf må således følge, at forordning nr. 2604/77 bliver ugyldig.

Den forstyrrelse, som skønnedes tilstrækkelig til at begrunde indførelse af monetære udligningsbeløb på hård hvede, burde have været konstateret i sommeren 1977. Imidlertid viser en sammenligning mellem situationen i sommeren 1976 og situationen i sommeren 1977 ingen forstyrrelse, endda heller ikke nogen særlig ændring i importen og i priserne på hård hvede, der eventuelt udelukkende kunne tillægges en monetær svingning. Mens importen af hård hvede til Italien i løbet af sommeren 1976 fra tredjelande androg ca. 143 000 dobbeltcentner (juni-oktober 1976), steg de nemlig til ca. 277 000 dobbeltcentner for den samme periode i 1977.

Hvad angår priserne på hård hvede synes det at forholde sig således, at hvis en stigning på 6 % ikke fandtes tilstrækkelig til at begrunde indførelse af udligningsbeløb i 1976, var indførelsen heller ikke begrundet i sommeren 1977, idet prisstigningerne svingede omkring de samme procenter, og desuden blev den ovennævnte stigning udlignet af forhøjelser i de officielle priser for makaroni.

Hvis prisforhøjelsen eller fordyrelsen af importen blev betragtet som »mærkbar« i sommeren 1977 i en sådan grad, at man fandt det nødvendigt med en forøgelse af importen fra tredjelande, burde der være blevet udstedt en særlig forordning for at lette importen af hård hvede i Fællesskabet; med andre ord burde der have været anvendt en normal handelsteknik for at lette hele importen og ikke kun Italiens.

I virkeligheden tog de udligningsbeløb, som blev anvendt på importen til Italien fra tredjelande, form af importstøtte, der fratrækkes Fællesskabets importafgifter og billiggør selve importen. Hvad derimod angår landene med opskrevet valuta, tager udligningsbeløbene form af egentlige importafgifter og letter således med sikkerhed ikke stigningen i importen fra tredjelande.

Kommissionen erkendte, at forstyrrelserne på det italienske marked skyldtes dels indgreb fra det offentlige (AIMA), som opkøbte hård hvede direkte på verdensmarkedet for herefter at sælge det i Italien, dels prisstoppet for makaroni i Italien. Kommissionen accepterede imidlertid stiltiende disse krænkelser af fællesskabslovgivningen.

Der havde ikke i sommeren 1977, så lidt som i sommeren 1976, været forstyrrelser i samhandelen med makaroni, og der var derfor nu så lidt som dengang ikke mulighed for at begrunde en anvendelse af udligningsbeløb. Italiens eksport af makaroni til de andre lande i fællesmarkedet var stadigt stigende, uanset anvendelsen af udligningsbeløb, og tendensen holdt sig til den dag, forordning nr. 2604/77 trådte i kraft. Man kan derfor heraf udlede, at for italiensk makaronis vedkommende afhænger forskelle i afsætningen også af klare ønsker fra forbrugerne.

Kommissionen accepterede gennemførelsen af udligningsbeløb i den pågæl-

dende sektor efter et politisk pres bestående i, at de tyske makaronifabrikanter, der konkurrerer med de italienske, intervenerede direkte. Den erkendte selv udtrykkeligt situationen i et notat af 13. februar 1978 vedrørende de »økonomiske virkninger af det landbrugsvalutariske system« (COM 78-20 def.): »Det landbrugsvalutariske system i dets nuværende form har vist sig katastrofalt, fordi det i længere tid har afskåret landbrugssektoren — som allerede delvis var frigjort fra markedslovene — fra de normale virkninger, som de valutariske begivenheder har for de øvrige sektorer i økonomien«.

Såfremt Domstolen ikke finder at måtte erklære forordningen for ulovlig, bør den i hvert fald erklære den for uanvendelig på de kontrakter, der blev indgået på et bestemt tidspunkt før forordningen trådte i kraft. Hvis der må siges at foreligge tvivl om de ved forordning nr. 2604/77 påberåbte forstyrrelser — hvorved bemærkes, at der i tre år ikke blev vedtaget nogen foranstaltning i tilfælde af lignende variationer — er det faktisk et spørgsmål, hvorledes det er muligt helt uovervejet at overvælte udligningsbeløbenes skadelige virkninger på de forretningsdrivende, som indgik normale kontrakter på en bestemt dato, der ligger meget tidligere end den anfægtede forordnings ikrafttræden. Heraf følger, at det er nødvendigt at beskytte interesserne hos de forretningsdrivende, som havde tillid til, at den retsstilling, som bestod ved indgåelsen af kontrakten, ikke kunne ændres.

Selskabet Tomadini har herefter foretaget en meget lang undersøgelse af Domstolens praksis hvad angår beskyttelsen af velerhvervede rettigheder og den berettigede forventning.

I sag 131/77 (Milac, Sml. 1978, s. 1041) fremhævede generaladvokat Capotorti, at de monetære udligningsbeløb udelukkende er blevet indført med et meget præcist formål, nemlig nødvendigheden af at »udligne incidensen af valutaforanstaltningerne på priserne på de basisprodukter, for hvilke interventionsforanstaltninger er fastsat«. Imidlertid havde foranstaltningerne efter forordning nr. 2604/77 overhovedet ingen direkte valutarisk virkning. Selv om det blev kendt for ret, at udligningsbeløbene er lovlige foranstaltninger, som er indført af almene hensyn, måtte det under alle omstændigheder udelukkes, at de udgør en så afgørende og så uomgængelig indretning, at de — i en bestemt sammenhæng — kunne berettige til at tilsidesætte privates rettigheder og forventninger. Der foreligger ikke her en almen interesse hos Kommissionen, som kan have stået på spil, men allerhøjst en interesse hos visse forretningsdrivende, der for øvrigt er konkurrenter til dem, der blev krænket ved anvendelsen af monetære udligningsbeløb.

Endvidere kunne indførelsen af udligningsbeløb i sektoren for makaroni ikke forudses. Den anmodning, som de pågældende forretningsdrivende tidligere havde forelagt Kommissionen med henblik på indførelse af udligningsbeløb, blev endda faktisk afslået. Situationen var dog mærket af de valutariske forhold og den inflationistiske tendens, der havde gjort sig gældende i årene 1975 og 1976. Kommissionens vedholdende afslag på at indføre udligningsbeløb i den pågældende sektor kunne ses som resultatet af et bevidst valg i overensstemmelse med Domstolens praksis (jf. sag 74/74 CNTA; Sml. 1975, s. 533).

*B — Indlæg fra den italienske regering*

Den italienske regering har henholdt sig til de anbringender og påstande, som er fremsat i ovennævnte sag 12/78.

*C — Indlæg fra Kommissionen*

Kommissionen har gjort gældende, at den havde god grund til at frygte forstyrrelser i samhandelen (vanskeligheder og fordrejninger i handelsstrømmen) som følge af niveauet for de i national valuta udtrykte priser, som desuden afveg stærkt fra stat til stat. At sådanne forstyrrelser foreslå, fremgår af følgende betragtninger:

— de erhvervsdrivendes import af hård hvede til Italien stødte på uafladeligt stigende vanskeligheder. Situationen så sådan ud: cif-prisen for hård hvede var højere end tærskelsprisen: hård hvede blev, formodentlig på grund af den prisdæmpende virkning fra det offentliges (AIMA's) salg i Italien solgt til en pris, der lå nær interventionsprisen og derfor langt under indikativprisen;

— importen af hård hvede skete via Det forenede Kongerige, uanset bestemmelsesstedet inden for Fællesskabet. Takket være denne fordrejning af handelsstrømmen opnåede navnlig de belgiske, nederlandske og tyske importører betydelige fortjenester; forholdet var nemlig det, at importafgiften, der udtrykkes i regningsenheder og omregnes til pund sterling til »den grønne kurs«, gjorde det muligt at hjembringe en fortjeneste på ca. 30 %. Heroverfor står den byrde, som de belgiske, nederlandske og tyske importører var blevet stillet overfor, dersom importen var sket direkte. På denne måde blev der lagt hindringer i vejen for importen af hård hvede fra Frankrig. De oplysninger, der er givet af Det forenede Kongerige, afslører, at der fra januar til november 1977 var blevet indført ca. 112 000 tons hård hvede hertil, hvoraf ca. 53 000 angiveligt blev reeksporteret til andre medlemsstater. Det foregående år fandt der imidlertid ikke en sådan reeksport sted;

— Italien befandt sig i en særlig situation: dels opstod der problemer med importen af hård hvede, da der ikke fandtes monetære udligningsbeløb, og importøren havde kun den mulighed at opgive importen eller at foretage den med tab. I øvrigt androg AIMA's salg af hård hvede importeret fra tredjelande i første halvår af 1977 næsten 200 000 tons. Den italienske regering købte desuden på verdensmarkedet 300 000 tons hård hvede i juli 1977 og 200 000 tons i oktober 1977. Fraværet af monetære udligningsbeløb førte endda til, at man i den nordlige del af Fællesskabet tilbød hård hvede fra producerende medlemslande til intervention (det drejede sig om 3 500 tons italiensk korn på lager i Gand).

De anførte forhold for hård hvede fik konsekvenser for markedet for makaroni.

Den italienske eksport udviste i 1976 en stigning på 50 % i forhold til 1975 og steg igen i 1977. Der opstod således krise i de konkurrerende sektorer i de andre medlemslande.

Efter de særlige forstyrrelser på markedet for hård hvede var blevet konstateret, havde Kommissionen pligt til også at tage stilling til de afledte produkter, især makaroni, hvis værdi i første række blev bestemt af prisen for hvede anvendt hertil. Problemet er ikke nyt og var genstand for en undersøgelse i sag 29/77 (Roquette, Sml. 1977, s. 1835), i hvilken Domstolen erklærede, at det var »tilladt Kommissionen at vurdere risikoen for forstyrrelser, både for så vidt angår samhandelen med basisprodukter, og for så vidt angår samhandelen med basisprodukter og afledte produkter«.

Kommissionen har bemærket, at indførelsen af monetære udligningsbeløb i den pågældende sektor ikke havde været en overfladisk beslutning, men derimod, som det fremgår af den besværlige tilblivelse af den anfægtede foranstaltning, en beslutning truffet efter en længerevarende undersøgelse og indgående drøftelser.

De konkurrencefordrejninger, som påvirkede makaronimarkedet i Fællesskabet, var blevet forårsaget

— af lirens stærkt faldende værdi, som gjorde det umuligt for producenterne af makaroni i de andre medlemsstater at konkurrere med de italienske producenter,

— af det lave prisniveau for hård hvede i Italien, som lå nær interventionsprisen. Da der var knaphed på det pågældende produkt inden for Fællesskabet, burde priserne nærme sig indikativprisen. Beslutningen om at intervenere på markedet for hård hvede skyldtes de italienske myndigheders ønske om at sætte stop for maksimalprisen ved salg af makaroni en detail, og

— af de særlig favorable vilkår for eksporten fra medlemsstater med svag valuta, af makaroni fremstillet af blød hvede og ikke pålagt udligningsbeløb, mens importen af basisproduktet var pålagt de pågældende beløb.

De, der havde grund til at klage over, at de monetære udligningsbeløb ikke var blevet gennemført på det rigtige tidspunkt, er de italienske importører af hård hvede. Eksportørerne af makaroni fik på deres måde fordel af denne forsinkelse, ligesom de i adskillige år havde fordel af de monetære udligningsbeløb på blød hvede, mens de var fritaget for at betale disse beløb for den makaroni, som dog fuldstændigt eller i hvert fald delvist var fremstillet af den samme bløde hvede.

Indførelsen af de monetære udligningsbeløb er begrundet, når forskellene mellem de grønne vekselkurser og de reelle vekselkurser skaber risiko for forstyrrelse. I det konkrete tilfælde beviste Kommissionen på én gang, at der faktisk forelå forstyrrelser, og at de var alvorlige.

Hvad angår monetære udligningsbeløb ses der ikke at kunne tales om en beret-

tiget forventning om, at en lovgivning opretholdes, når denne ikke længere er begrundet ved den i en bestemt medlemsstat herskende valutariske situation (jf. Domstolens praksis, navnlig førnævnte sag 74/74).

Den opfattelse, hvorefter de afledte produkter, der tages som reference for bedømmelsen af eventuelle forstyrrelser, udelukkende skal være landbrugsprodukter, og at der ikke skal tages hensyn til de forstyrrelser, som påvirker de produkter, som omhandles i Rådets forordning nr. 1059/69 af 28. maj 1969 om fastsættelse af en ordning for handelen med visse varer fremstillet af landbrugsprodukter (EFT 1969 I, s. 225), er uacceptabel af følgende grunde:

— forordning nr. 974/71 har også hjemmel i artikel 235, og forordningens bestemmelser finder anvendelse »på produkter, ... der er ... genstand for en særlig ordning i medfør af artikel 235 i traktaten«;

— de forstyrrelser, som indvirker på basisproduktet og på de afledte produkter med karakter af landbrugsprodukter, har direkte virkning på de varer, som omhandles i forordning nr. 1059/69. At hævde, at der for de sidstnævntes vedkommende ikke skal tages hensyn til de forstyrrelser, som de er ramt af, selv når samhandelen med de pågældende produkter netop er forstyrret af de forskellige priser for de landbrugsprodukter, som indgår i deres sammensætning, fører til en blind anvendelse af de indførte mekanismer. Resultatet er, at man ville stå over for følgende dilemma:

— enten automatisk at anvende de monetære udligningsbeløb, der rammer de produkter, som er omfattet af forordning nr. 1059/69, så snart de betingelser, der kræves for at anvende de pågældende beløb på basisprodukterne, er opfyldt;

— eller også — efter at have forpasset lejligheden til en automatisk udvidelse på det tidspunkt, hvor der indføres monetære udligningsbeløb for basis-landbrugsprodukterne — at måtte konstatere, at det herefter ikke længere er muligt at anvende dem.

I forordning nr. 2792/77 tages der hensyn til forretninger i henhold til licenser med forudfastsættelse af eksportrestitutionen eller af importafgiften. De grunde, som hindrede, at fritagelsen blev udvidet til at gælde eksporten til de andre medlemsstater, kan sammenfattes således:

— Kommissionens hensigt var bekendt af de erhvervsdrivende, som ikke var blevet overrumplet og derfor kunne træffe hensigtsmæssige dispositioner;

— der var desuden et bydende behov for kontrol: for ikke at lægge vejen fri for for lette misligheder blev foranstaltningen ikke indført i samhandelen inden for Fællesskabet, for hvilken der i fraværet af restitutioner af importafgifter ikke kan være tale om forudfastsættelser;

— i betragtning af, at det er umuligt at opnå forudfastsættelser, ville det være ensbetydende med at give en ubegrundet fordel undtagelsesvis at have meddelt fritagelse for anvendelsen af udligningsbeløb for makaroni fremstillet af blød hvede, som altid

havde været pålagt udligningsbeløb;

— fritagelsen for betaling af udligningsbeløb havde ikke været beretiget, når produkterne blev eksportert til en medlemsstat med svag valuta, hvis denne havde pligt til at yde udligningsbeløb ved import.

Via forordning nr. 2917/77 ville Kommissionen imødegå spekulationsbevægelser, der kunne fremkalde fordrejninger i samhandelen og forvridninger af konkurrencen.

Kommissionen finder, at Domstolen kan svare, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordningerne nr. 2604/77, 2792/77 og 2917/77.

Følgende har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 13. december 1978: selskabet Tomadini og Un. I.P.I., repræsenteret af advokaterne G. M. Ubertazzi og F. Capelli, Milano, den italienske regering, repræsenteret af O. Fiumara, avvocato dello Stato, og EF-Kommissionen, repræsenteret af sin juridiske konsulent, C. Maestripieri, som befuldmægtiget.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 31. januar 1979.

## Præmisser

1 Ved kendelse af 16. marts 1978, indgået til Domstolen den 23. marts s. å. har Pretura di Trento i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen en række præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 2604/77 af 25. november 1977 om indførelse af monetære udligningsbeløb for hård hvede og de deraf afledte produkter (EFT L 302, s. 40);

2 disse spørgsmål er rejst under en retssag angående opkrævning af monetære udligningsbeløb på 724 200 LIT for eksport af 8 500 kilogram netto makaroni med indhold af æg, som blev foretaget af selskabet Tomadini, sagsøgerne i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgerne), fra Italien til Forbundsrepublikken Tyskland i januar 1978;

3 ved Pretura di Trento har sagsøgerne nedlagt påstand om, at det erklæres ulovligt, at finansministeriet, sagsøgte i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgte), opkrævede et udligningsbeløb for de nævnte varer i medfør af forordning nr. 2604/77;

4 finansministeriet har gjort gældende, at Pretura ikke har saglig kompetence, og har nedlagt påstand om frifindelse i den af selskabet Tomadini anlagte sag, men ministeriet har ikke gjort indsigelse mod en forelæggelse for Domstolen, da denne allerede i forbindelse med den af den italienske regering anlagte sag 12/78 er blevet anmodet om at undersøge gyldigheden af de pågældende fællesskabsbestemmelser;

5 Unione industriali pastai italiani har interveneret i hovedsagen til støtte for selskabet Tomadini.

6 Tvisten vedrører anvendelsen af ordningen med monetære udligningsbeløb på hård hvede og visse deraf afledte produkter, der ikke henhører under bilag II til traktaten, og som er genstand for en særlig ordning i medfør af traktatens artikel 235, jf. artikel 1, stk. 2, litra b), i Rådets forordning nr. 974/71 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 1971 I, s. 231);

7 Kommissionen fandt, at den omstændighed, at der ikke var opkrævet monetære udligningsbeløb, i sommeren 1977 have medført vanskeligheder såvel med hensyn til hård hvede som med hensyn til de deraf afledte produkter, at der havde kunnet konstateres fordrejninger i handelen med hård hvede samt konkurrencefordrejninger for visse af de pågældende produkter, og at disse problemer desuden var blevet forværret ved den kraftige nedgang i de disponible mængder af indenlandsk hård hvede og et stigende behov for indførsler fra tredjelande;

8 følgelig indførte den ved forordning nr. 2604/77 monetære udligningsbeløb for produkter, som navnlig henhørte under positionerne 10.01 B (hård hvede), 11.02 A I a) (grove og fine gryn af hård hvede), 19.03 A (makaroni med tilsætning af æg), 19.03 B I (makaroni uden indhold af mel eller gryn af blød hvede) og 19.03 B II (andre varer),

9 få dage efter føjede Kommissionen ved forordning nr. 2792/77 af 15. december 1977 et afsnit til artikel 2 i den foregående forordning, ifølge hvilket de ved sidstnævnte forordning indførte udligningsbeløb ikke gælder »for indførsler/udførsler i henhold til en licens med forudfastsættelse af eksportrestitutionen eller importafgiften, såfremt ansøgningen blev indgivet inden 26. november 1977«;

10 to uger efter besluttede Kommissionen ved forordning nr. 2917/77, at i perioden 2. januar—28. februar 1978 skulle de udligningsbeløb, der er fastsat for varer henhørende under positionerne 10.01 B (hård hvede) og 11.02 A I a) (grove og fine gryn af hård hvede), for visse ud- og indførsler kun ydes på bestemte betingelser.

11 Spørgsmålene fra Pretura di Trento er følgende:

1. Skal Rådets forordning (EØF) nr. 974/71 (med senere ændringer) fortolkes således, at fællesskabsinstitutionerne efter en periode på tre år — i hvilke de har undladt at anvende udligningsbeløb på et landbrugsbasisprodukt (hård hvede) — kan indføre bestemte monetære udligningsbeløb for afledte produkter af det nævnte basisprodukt (makaroni), uden at der i de nævnte tre år eller dog i det sidste år (1977) er indtrådt forstyrrelser på markedet for det relevante landbrugsbasisprodukt (hård hvede)?

2. Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende:

   Skal Kommissionens forordning (EØF) nr. 2604/77 anses for ugyldig, i det mindste for så vidt som den indfører monetære udligningsbeløb for eksport af makaroni?

3. Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende:

   Kan det antages, at forordning nr. 2604/77, sammenholdt med forordning (EØF) nr. 2792/77 og forordning nr. 2917/77, kan anvendes på eksport af makaroni fra Italien til de øvrige medlemsstater og til tredjelande efter den 2. januar 1978, når eksporten sker til opfyldelse af kontrakter, der er indgået før den 25. november 1977, da forordning nr. 2604/77 blev vedtaget, altså på et tidspunkt, hvor det ikke kunne forudses, at der ville blive indført udligningsbeløb i den pågældende sektor?

## Vedrørende de to første spørgsmål

12 De retlige problemer, som rejses ved de to første spørgsmål fra Pretura di Trento, er identiske med dem, der blev gennemgået under det annullationssøgsmål, som den italienske regering den 25. januar 1978 har anlagt mod Kommissionen (sag 12/78);

13 ved dom af 10. maj 1979 er Kommissionen blevet frifundet i denne sag;

14 det er derfor tilstrækkeligt at henvise til dommen i sag 12/78, hvis tekst er vedlagt nærværende dom, og kende for ret, at gennemgangen af spørgsmålene intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 2604/77.

Vedrørende det tredje spørgsmål

15 Sagsøgerne har gjort gældende, at dersom forordning nr. 2604/77 er gyldig, bør de monetære udligningsbeløb ikke anvendes på eksport af makaroni fra Italien til de andre medlemsstater, der finder sted i henhold til kontrakter indgået før den 25. november 1977, på hvilken dato forordning nr. 2604/77 blev vedtaget;

16 sagsøgerne anfører, at de italienske eksportører, for bedre at kunne afsætte deres produktion på de andre medlemsstaters markeder, indgik langvarige kontrakter;

17 på tidspunktet for indgåelsen af den kontrakt, i henhold til hvilken den eksport, der er tale om i hovedsagen, blev gennemført, kunne den italienske producent ifølge sagsøgerne ikke med rimelighed forudse, at der ville blive indført monetære udligningsbeløb for makaroni;

18 i 1976 anmodede de italienske makaroniproducenter om genindførelse af monetære udligningsbeløb for hård hvede og makaroni, men Kommissionen afslog anmodningen ved skrivelse af 9. august 1976;

19 sagsøgerne anfører, at vedtagelsen af forordning nr. 2604/77, uden fastsættelse af en overgangsordning for samhandelen inden for Fællesskabet, krænker princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, så meget desto mere som forordning nr. 2792/77 af 15. december 1977 fritog forretninger i henhold til en licens med forudfastsættelse af eksportrestitutionen eller importafgiften, såfremt der var indgivet anmodning inden 26. november 1977, hvilken fritagelse kun gjaldt for samhandelen med tredjelande.

20 Inden for rammerne af en økonomisk lovgivning som de fælles markedsordninger for landbruget forbyder princippet om beskyttelse af den berettigede

forventning, at fællesskabsinstitutionerne — når de med henblik på individuelle forhold har vedtaget en særlig ordning, der gør det muligt for de erhvervsdrivende gennem påtagelse af bestemte forpligtelser over for den offentlige myndighed ved endeligt indgående forretninger at sikre sig mod virkningerne af de nødvendigvis hyppige ændringer af gennemførelsesbestemmelserne for den fælles ordning — ændrer den pågældende lovgivning uden at vedtage overgangsregler, medmindre almene hensyn er til hinder herfor;

21 derimod kan anvendelsesområdet for dette princip ikke udvides i en sådan grad, at det herved i almindelighed hindres, at en ny lovgivning finder anvendelse på fremtidige virkninger af situationer, der er opstået under den tidligere lovgivning, når der ikke er påtaget forpligtelser over for den offentlige myndighed;

22 dette gælder navnlig på et område som de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning efter ændringer i den økonomiske situation i de forskellige landbrugssektorer.

23 For at overholde princippet om beskyttelse af den berettigede forventning bestemte Kommissionen i artikel 2, sidste afsnit, i forordning nr. 2792/77 af 15. december 1977, at de nyligt indførte monetære udligningsbeløb efter ansøgning fra de pågældende ikke skulle gælde for forretninger i henhold til en licens med forudfastsættelse af eksportrestitutionen eller importafgiften, såfremt ansøgningen blev indgivet inden 26. november 1977, datoen for offentliggørelse af ikrafttrædelse af forordning nr. 2604/77;

24 det er korrekt, at fritagelsen er knyttet til den omstændighed, at den pågældende erhvervsdrivende har ansøgt om og opnået en licens med forudfastsættelse af importafgiften eller restitutionen, hvilket begrænser retten til fritagelse til samhandelen med tredjelande og udelukker samhandelen inden for Fællesskabet, for hvilken der hverken findes restitutioner eller importafgifter og derfor heller ikke nogen forudfastsættelse;

25 af de ovennævnte grunde krævede hverken det almindelige princip om beskyttelse af velerhvervede rettigheder eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, at en sådan fritagelse blev udvidet til samtlige pr. 26. november 1977 løbende kontrakter;

26 ved allerede den 26. november 1977 at offentliggøre forordning nr. 2604/77, som først skulle anvendes fra den 2. januar 1978, mildnede Kommissionen desuden virkningerne af de nye bestemmelser på de løbende forretninger i det omfang, det var foreneligt med opretholdelsen af formålet med genindførelsen af monetære udligningsbeløb;

27 anbringendet om, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er krænket, må derfor forkastes;

28 det tredje spørgsmål må derfor besvares således, at med forbehold af den i forordning nr. 2792/77 fastsatte undtagelse finder de monetære udligningsbeløb, som blev indført ved forordning nr. 2604/77, anvendelse på eksport efter 2. januar 1978 af makaroni fra Italien til de andre medlemsstater og til tredjelande til opfyldelse af kontrakter, indgået før den 25. november 1977.

Vedrørende sagens omkostninger

29 De udgifter, som er afholdt af den italienske regering og af Kommissionen, der har indgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

30 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

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Pretura di Trento ved kendelse af 16. marts 1978, for ret:

1. **Gennemgangen af de to første spørgsmål fra Pretura di Trento har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 2604/77.**
2. **Med forbehold af den i forordning nr. 2792/77 fastsatte undtagelse finder de monetære udligningsbeløb, som blev indført ved forordning**

**nr. 2604/77, anvendelse på eksport efter 2. januar 1978 af makaroni fra Italien til de andre medlemsstater og til tredjelande til opfyldelse af kontrakter, indgået før den 25. november 1977.**

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. maj 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Formand for første afdeling, fungerende præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER
(se sag 12/78, s. 1751)