betragtninger klart og utvetydigt begrunde, hvorfor den ønskede tilbagevirkende gyldighed er berettiget.

Forordning nr. 744/87 om ændring af forordning nr. 805/86 om indførelse af en afgift på denatureret skummetmælkspulver fra Spanien og om undtagelse fra forordning nr. 1378/86 vedrørende fastsættelse af tiltrædelsesudligningsbeløbene i samhandelen med Spanien angiver imidlertid ikke grundene til, at de nye bestemmelser om opkrævning af den nævnte afgift, den indeholder, skal finde anvendelse over for erhvervsdrivende, som har udført skummetmælkspulver i måneden forud for forordningens udstedelse. Forordning nr. 744/87 opfylder således ikke det begrundelseskrav, der er fastsat i traktatens artikel 190, og forordningens artikel 3, stk. 2, er derfor ugyldig, for så vidt det som herved bestemmes, at forordningen anvendes fra den 12. februar 1987.

RETSMØDERAPPORT
i de forenede sager C-260/91 og C-261/91 *

Indhold

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger ..... I - 1889

A — Faktiske omstændigheder ..... I - 1889

B — Retsforhandlingerne ved de nationale retsinstanser ..... I - 1889

C — Retsforhandlingerne for Domstolen ..... I - 1890

II — Retlig baggrund ..... I - 1890

A — Tiltrædelsesakten ..... I - 1890

1. Retsgrundlaget for tiltrædelsesudligningsbeløbene ..... I - 1890

* Processprog: spansk.

2. De øvrige overgangsforanstaltninger ..... I - 1891

3. Ikrafttrædelsen af bestemmelserne om landbrugsprodukter ..... I - 1891

B — Bestemmelserne om tiltrædelsesudligningsbeløbene ..... I - 1891

1. De almindelige bestemmelser ..... I - 1891

2. Situationen inden for mælkesektoren ..... I - 1892

C — Bestemmelserne om indførelse af den særlige afgift ..... I - 1892

1. Den oprindelige forordning ..... I - 1892

2. Forlængelsen af den oprindelige forordning ..... I - 1893

3. Den omtvistede forordning ..... I - 1893

III — Skriftlige indlæg for Domstolen ..... I - 1893

A — Generelle bemærkninger ..... I - 1893

1. Diversinte's og Iberlacta's bemærkninger ..... I - 1894

2. Kommissionens bemærkninger ..... I - 1894

B — Manglende begrundelse ..... I - 1895

1. Diversinte's og Iberlacta's bemærkninger ..... I - 1895

2. Den græske regerings bemærkninger ..... I - 1895

C — Bestemmelsernes tilbagevirkende gyldighed ..... I - 1895

1. Fælles bemærkninger ..... I - 1895

2. Betingelsen vedrørende det tilstræbte formål ..... I - 1896

a) Diversinte's og Iberlacta's bemærkninger ..... I - 1896

b) Den græske regerings bemærkninger ..... I - 1896

c) Kommissionens bemærkninger ..... I - 1896

3. Betingelsen vedrørende den berettigede forventning ..... I - 1896

a) Diversinte's og Iberlacta's bemærkninger ..... I - 1896

b) Den græske regerings bemærkninger ..... I - 1897

c) Kommissionens bemærkninger ..... I - 1897

D — Forslag til besvarelse ..... I - 1897

1. Diversinte's og Iberlacta's forslag ..... I - 1897

2. Den græske regerings forslag ..... I - 1897

3. Kommissionens forslag ..... I - 1898

IV — Svar på Domstolens spørgsmål ..... I - 1898

A — Spørgsmål til Diversinte og Iberlacta ..... I - 1898

B — Spørgsmål til den græske regering ..... I - 1899

C — Spørgsmål til Kommissionen ..... I - 1899

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — *Faktiske omstændigheder*

Sagsøgerne i hovedsagerne, Diversinte SA (herefter benævnt »Diversinte«) og Iberlacta SA (herefter benævnt »Iberlacta«), er spanske selskaber, som markedsfører mælkepulver.

I perioden 28. februar — 10. marts 1987 eksporterede Iberlacta til Forbundsrepublikken Tyskland 207 tons mælkepulver, som havde et fedtindhold på 12%, og som var denatureret ved tilsætning af blod- og fiskemel. Et sådant produkt anvendes til foder.

I perioden fra den 3. til den 5. marts 1987 eksporterede Diversinte 120 tons af det samme produkt til Tyskland.

I forbindelse med de nævnte transaktioner måtte Diversinte og Iberlacta betale de beløb, der var fastsat i de på det pågældende tidspunkt gældende fællesskabsbestemmelser, dvs. monetære udligningsbeløb og tiltrædelsesudligningsbeløb.

Den 17. marts 1987 offentliggjordes i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* Kommissionens forordning (EØF) nr. 744/87 af 16. marts 1987 om ændring af forordning (EØF) nr. 805/86 om indførelse af en afgift på denatureret skummetmælkspulver fra Spanien og om undtagelse fra forordning (EØF) nr. 1378/86 vedrørende fastsættelse af tiltrædelsesudligningsbeløbene i samhandelen med Spanien (EFT L 75, s. 14). Forordningen bestemte, at en afgift, som indtil da skulle betales ved udførsel af skummetmælkspulver, »der er indført til Spanien og denatureret efter spanske forskrifter inden den 1. marts 1986«, skulle erlægges på alle former for mælkepulver, som udførtes fra Spanien, og som havde oprindelse i Spanien, uanset fedtindholdet. I henhold til forordningens artikel 3 anvendtes den fra den 12. februar 1987.

I henhold til forordningen anmodede sagsøgte i hovedsagerne, Administración Principal de Aduanas de la Junquera (toldmyndigheden i la Junquera), Diversinte og Iberlacta om at betale de pågældende afgifter, dvs. henholdsvis 17 665 200 PTA og 30 472 470 PTA. De to virksomheder betalte afgifterne, men bestred, at de efter reglerne var forpligtet hertil, idet de gjorde gældende, at forordningen var ugyldig, eftersom den var tillagt tilbagevirkende gyldighed, men ikke opfyldte de betingelser, som Domstolen stiller for at anerkende tilbagevirkende gyldighed.

B — *Retsforhandlingerne ved de nationale retsinstanser*

Diversinte og Iberlacta anlagde herefter sag ved Tribunal Económico Administrativo Provincial de Gerona (Spanien) med påstand om tilbagebetaling, idet de på ny gjorde gældende, at den omtvistede forordning var ugyldig. Ved to separate domme af 3. november 1988 gav retten ikke sagsøgerne medhold, idet den bemærkede, at den ikke er kompetent til at tage stilling til fællesskabsbestemmelsernes gyldighed.

De to virksomheder appellerede herefter de nævnte afgørelser til Tribunal Económico Administrativo Central, Madrid.

I to kendelser af 2. oktober 1991 henviste ankeinstansen først til Domstolens praksis vedrørende princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (dom af 14.5.1975, sag 74/74, Comptoir national technique agricole, Sml. s. 533) og vedrørende betingelserne for, at fællesskabsretsakter kan tillægges tilbagevirkende gyldighed (domme af 25.1.1979, sag 98/78, Racke, Sml. s. 69, og sag 99/79, Decker, Sml. s. 101, samt dom af 12.11.1981, forenede sager 212/80-217/80, Meridionale Industria Salumi m.fl., Sml. s. 2735), og forelagde derefter Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål: »Er den tilbagevirkende gyldighed i artikel 3, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 744/87 af 16. marts 1987 lovlig?«

C — *Retsforhandlingerne for Domstolen*

Kendelserne fra Tribunal Económico Administrativo Central, Madrid, er registreret på Domstolens Justitskontor den 14. oktober 1991.

Den 4. november 1991 afsagde Domstolens præsident kendelse om forening af de to sager med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt domsafsigelsen.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet følgende skriftlige indlæg:

— den 27. januar 1992 af den græske regering ved assisterende juridisk konsulent Vassileios Kontolaimos og fuldmægtig Ioannis Chalkias, Statens Advokatkontor

— den 31. januar 1992 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent José Luis Iglesias Buhigues, som befuldmægtiget

— den 24. februar 1992 af Diversinte SA og Iberlacta SA ved advokat Erik H. Pijnacker Hordijk, Amsterdam (Nederlandene), og advokat med møderet for Nederlandenes Hoge Raad H. J. Bronkhorst.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Den har dog besluttet at stille spørgsmål til Diversinte og Iberlacta, den græske regering og Kommissionen.

II — Retlig baggrund

A — *Tiltrædelsesakten*

1. *Retsgrundlaget for tiltrædelsesudligningsbeløbene*

Kapitel 3 i fjerde del af akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (EFT L 302, herefter benævnt »tiltrædelsesakten«) vedrører overgangsforanstaltningerne for landbruget. Afdeling I indeholder almindelige bestemmelser, mens afdeling II indeholder bestemmelser vedrørende visse fælles markedsordninger. Tiltrædelsesaktens artikel 68, stk. 1, bestemmer:

»Indtil den første af de i artikel 70 omhandlede pristilnærmelser fastsættes de priser, som skal anvendes i Spanien, i henhold til reglerne i den fælles markedsordning for den pågældende sektor, på et niveau svarende til niveauet for de priser, der har været fastsat i Spanien under den tidligere nationale ordning i en repræsentativ periode, som skal fastlægges for hvert produkt ...«

Artikel 70 indeholder bestemmelser om en gradvis tilnærmelse af de spanske priser til priserne i Fællesskabet.

Så længe de nævnte priser ikke er blevet identiske, opkræves der udligningsbeløb i forbindelse med samhandelen med landbrugsprodukter mellem Spanien og Fællesskabet. Herom bestemmer artikel 72:

»Niveauforskellene mellem de priser, for hvilke der i afdeling II henvises til denne artikel, udlignes i henhold til følgende nærmere bestemmelser:

1. For produkter, hvis priser fastsættes efter artikel 68 og 70, er de udligningsbeløb, der anvendes i samhandelen mellem Fællesskabet i dets nuværende sammensætning og Spanien og mellem Spanien og tredjelande, lig med forskellen mellem de fastsatte priser for Spanien og de fælles priser ...«

2. *De øvrige overgangsforanstaltninger*

Tiltrædelsesaktens artikel 90, stk. 1, bestemmer, at der kan vedtages overgangsforanstaltninger, »hvis [de] er nødvendige for at lette overgangen fra den ordning, der består i Spanien, til den ordning, der følger af anvendelsen af de fælles markedsordninger på de betingelser, der er fastsat i dette kapitel, i særdeleshed hvis iværksættelsen af den nye ordning på den fastsatte dato, for så vidt angår visse produkter, støder på væsentlige vanskeligheder i Fællesskabet«. Det præciseres, at »disse foranstaltninger kan træffes i en periode, der udløber den 31. december 1987, idet deres anvendelse er begrænset til denne dato«.

3. *Ikrafttrædelsen af bestemmelserne om landbrugsprodukter*

Tiltrædelsesakten trådte i kraft den 1. januar 1986, men i henhold til dens artikel 394 udsattes anvendelsen af bestemmelserne om landbrugsprodukter til den 1. marts 1986.

B — *Bestemmelserne om tiltrædelsesudligningsbeløbene*

1. *De almindelige bestemmelser*

Anvendelsen af tiltrædelsesudligningsbeløbene er reguleret i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3153/85 af 11. november 1985 om forskrifter for beregning af monetære udligningsbeløb (EFT L 310, s. 4).

Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 590/86 af 28. februar 1986 om ændring af forskellige agromonetære forordninger i anledning af Spaniens og Portugals tiltrædelse (EFT L 58, s. 1) tilføjedes følgende stykke til ovennævnte forordnings artikel 6:

»Ved tiltrædelsesudligningsbeløb forstås alle beløb fastsat i ecu i forbindelse med de to nye medlemsstaters tiltrædelse, der gælder i samhandelen:

— mellem De Ti og de nye medlemsstater

— mellem de nye medlemsstater,

og

— mellem de nye medlemsstater og tredjelande.«

2. *Situationen inden for mælkesektoren*

Særligt for mejeriprodukter blev tiltrædelsesudligningsbeløbene fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 466/86 af 25. februar 1986 om fastsættelse af almindelige regler for ordningen med tiltrædelsesudligningsbeløb på mælk og mejeriprodukter som følge af Spaniens tiltrædelse (EFT L 53, s. 23).

Under henvisning til ovennævnte forordning udstedtes Kommissionens forordning (EØF) nr. 1378/86 af 7. maj 1986 om fastsættelse af tiltrædelsesudligningsbeløbene for mælk og mejeriprodukter i samhandelen med Spanien for mejeriåret 1986/1987 (EFT L 120, s. 37). I bilaget til forordningen er tiltrædelsesudligningsbeløbene angivet: Således udgør tiltrædelsesudligningsbeløbet for mælkepulver med et fedtindhold på 1,5 vægtprocent, men højst 29 vægtprocent, 57,87 ECU pr. 100 kg. Det skal imidlertid fremhæves, at i henhold til bilaget opkræves der ikke tiltrædelsesudligningsbeløb af mælkepulver med et fedtindhold på 1,5 vægtprocent og derunder (dvs. skummetmælkspulver), såfremt det er bestemt til foder.

C — *Bestemmelserne om indførelse af den særlige afgift*

1. *Den oprindelige forordning*

Under henvisning til, at der var blevet indført betydelige mængder skummetmælkspulver til Spanien før den 1. marts 1986, efter at pulveret var blevet denatureret med henblik på anvendelse til foder, til priser, der var lavere end Fællesskabets interventionspriser, og for at undgå, at skummetmælkspulveret blev genudført til andre medlemsstater med et tiltrædelsesudligningsbeløb på nul eller til tredjelande med ydelse af en restitution, fastsatte Kommissionen ved forordning (EØF) nr. 805/86 af 19. marts 1986 om indførelse af en afgift på denatureret skummetmælkspulver fra Spanien (EFT L 75, s. 15, herefter benævnt »den oprindelige forordning«), der henviser til tiltrædelsesaktens artikel 90, som en overgangsforanstaltning en eksportafgift, der dækkede forskellen mellem prisen på det indførte produkt og interventionsprisniveauet i de øvrige medlemsstater.

Forordningens artikel 1 bestemmer:

»1. I forbindelse med godkendelsen af udførselsangivelsen for udførsel fra Spanien

til tredjelande, Portugal eller en medlemsstat i Fællesskabet i dets sammensætning pr. 31. december 1985 af skummetmælkspulver, der er denatureret efter de for Spanien gældende regler, som trådte i kraft den 1. marts 1986 [1], opkræves der en afgift på hver transaktion, der finder sted inden den 31. december 1986.

2. Bestemmelserne i stk. 1 finder ikke anvendelse, når det godtgøres, at skummetmælkspulveret er fremstillet i Spanien.«

I henhold til forordningens artikel 2 blev afgiften fastsat til 100 ECU pr. 100 kg produkt.

2. *Forlængelsen af den oprindelige forordning*

I slutningen af 1986 viste det sig imidlertid, at der fortsat var betydelige mængder af det pågældende produkt til rådighed i Spanien. Ved forordning (EØF) nr. 3956/86 af 23. december 1986 om ændring af forordning nr. 805/86 for så vidt angår anvendelsen af en afgift på denatureret skummetmælkspulver fra Spanien (EFT L 365, s. 57) forlængede Kommissionen afgiftsordningen indtil den 31. december 1987.

3. *Den omtvistede forordning*

Kommissionen fandt nogen tid senere, at ordningens anvendelsesområde måtte udvides til at omfatte alle former for mælkepulver, uanset deres fedtindhold, forudsat de var indført til Spanien inden tiltrædelsen og var blevet denatureret, og udstedte derfor den omtvistede forordning, som blev offentliggjort i EF-Tidende den 17. marts 1987. I henhold til forordningens artikel 1 ændredes »skummetmælkspulver« til »mælkepulver« i den oprindelige forordnings titel samt i dens artikel 1, stk. 1 og 2.

Artikel 2 har følgende ordlyd:

»Som undtagelse fra forordning (EØF) nr. 1378/86 finder de i samme forordning fastsatte tiltrædelsesudligningsbeløb ikke anvendelse på udførsel af mælkepulver, der er indført til Spanien og denatureret efter spanske forskrifter inden den 1. marts 1986.«

Endelig bestemtes det som allerede nævnt i artikel 3:

»Denne forordning træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*.

Den anvendes fra den 12. februar 1987.«

III — Skriftlige indlæg for Domstolen

A — *Generelle bemærkninger*

Såvel Diversinte og Iberlacta som Kommissionen har forklaret baggrunden for afgiften på mælkepulver fra Spanien og den sammenhæng, afgiften indgår i.

1 — O.a.: Den danske tekst afviger på dette punkt fra samme led i den franske og den spanske tekst, der lyder »avant le 1er mars 1986« og »antes del 1 de marzo de 1986«.

1. *Diversinte's* og *Iberlacta's* bemærkninger

Diversinte og *Iberlacta* har anført, at et selskab — formentlig belgisk — kort tid inden Spaniens tiltrædelse og derfor uden at betale EF-importafgifter havde indført ca. 50 000 tons denatureret skummetmælkspulver til Spanien fra USA, dvs. næsten det femdobbelte af den mængde skummetmælkspulver, der hvert år sælges i Spanien. Det havde været selskabets hensigt at genudføre skummetmælkspulveret efter Spaniens tiltrædelse, således at det på det tidspunkt kunne få enten interventionspriserne eller opnå eksportrestitutioner. Kommissionen søgte at gribe ind over for disse former for spekulation ved at indføre en afgift svarene til forskellen mellem importprisen for produktet i Spanien og interventionsprisen.

Afgiften indebar, at spekulanterne ikke kunne genudføre produktet, således som de havde haft til hensigt. Den omstændighed, at deres eksport blev stoppet, betød endvidere, at det spanske marked for denatureret mælkepulver blev mættet, og at Iberlacta og Diversinte herefter ikke kunne sælge hele deres produktion på det spanske marked, således som de havde kunnet indtil da. De havde derfor ikke andre muligheder end at sælge deres overskudslagre på andre markeder.

2. *Kommissionens bemærkninger*

Kommissionen har forklaret, at inden tiltrædelsen importerede Spanien hvert år til verdensmarkedsprisen i gennemsnit 17 000 tons denatureret skummetmælkspulver bestemt til foder, men at importen alene i januar og februar 1986, dvs. de to første måneder efter Spaniens tiltrædelse, men inden bestemmelserne på landbrugsområdet trådte i kraft, androg mere end 45 000 tons. Stigningen skyldtes alene spekulation, eftersom importørerne ikke havde skullet betale afgifter og efter den 1. marts 1986 kunne få enten interventionspriser eller eksportrestitutioner. De skulle heller ikke betale tiltrædelsesudligningsbeløb, eftersom produktet var bestemt til foder. Dette var grunden til, at Kommissionen indførte den særlige afgift på 100 ECU, idet prisen på det indførte produkt androg 70 ECU pr. 100 kg, og Fællesskabets interventionspris på daværende tidspunkt var 172,74 ECU pr. 100 kg.

Når den oprindelige forordning kun vedrørte skummetmælkspulver, skyldtes det, at det var det produkt, der var blevet indført.

I februar 1987 erfarede Kommissionen, at der blev bragt betydelige mængder denatureret mælkepulver fra Spanien på markedet i Fællesskabet. Transaktionerne vedrørte mælk, som var tilsat fedtstof, med den konsekvens, at der ikke længere var tale om »skummetmælk«, at den oprindelige forordning derved kunne omgås, og det derved blev muligt at undgå at betale eksportafgiften. Eksportørerne havde fundet løsningen: I stedet for at eksportere deres produkt mod betaling af afgiften på 100 ECU pr. 100 kg, men uden tiltrædelsesudligningsbeløb, havde de valgt at tilsætte fedtstof, hvilket indebar,

at de undgik at skulle betale afgiften og kun skulle betale af et tiltrædelsesudligningsbeløb på 57,87 ECU pr. 100 kg.

Dette var baggrunden for, at Kommissionen udstedte den omtvistede forordning og ændrede ordet »skummetmælkspulver« til »mælkepulver« i den oprindelige forordnings titel og bestemmelser. For produktet skulle der herefter betales eksportafgift, uanset fedtindholdet, men samtidig skulle der for produktet betales et af de respektive tiltrædelsesudligningsbeløb, hvorfor der i så henseende måtte fastsættes en undtagelse. Dette er forklaringen på bestemmelserne i forordningens artikel 2.

Ifølge Kommissionen måtte bestemmelserne bringes i anvendelse meget hurtigt for at undgå, at der blev foretaget transaktioner i spekulationsøjemed med de pågældende produkter. Kommissionen besluttede derfor, at forordningen skulle anvendes fra den 12. februar 1987, hvor forslaget til forordning blev forelagt Forvaltningskomitéen for Mælk og Mejeriprodukter og »således havde kunnet komme til de berørtes kundskab«.

B — *Manglende begrundelse*

1. *Diversinte's og Iberlacta's bemærkninger*

Med henvisning til kendelse afsagt af Domstolens præsident den 1. februar 1984 (sag 1/84 R, Ilford, Sml. s. 423) har *Diversinte* og *Iberlacta* gjort gældende, at Kommissionen med udstedelsen af den omtvistede forordning har tilsidesat det i EØF-traktatens artikel 190 fastsatte princip om, at fællesskabsretsakter skal begrundes, idet det ikke er forklaret, hvorfor den omtvistede forordning anvendes fra den 12. februar og ikke fra den dato, hvor den blev offentliggjort, dvs. den 17. marts.

2. *Den græske regerings bemærkninger*

Den græske regering er enig heri. Den har nærmere anført, at betragtningerne til den omtvistede forordning er for vage til at kunne begrunde den tilbagevirkende gyldighed.

C — *Bestemmelsernes tilbagevirkende gyldighed*

1. *Fælles bemærkninger*

Alle, der har afgivet indlæg for Domstolen, har henvist til Domstolens praksis, hvorefter retssikkerhedsprincippet i almindelighed forbyder, at en fællesskabsretsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse, men at dette undtagelsesvis kan tillades, såfremt to betingelser er opfyldt, nemlig at det tilstræbte formål fordrer det, og de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt.

De har i den forbindelse henvist til de ovennævnte domme af 14. maj 1975, Comptoir national technique agricole, af 25. februar 1979, Racke og Decker, og af 12. november 1981, Meridionale Industria Salumi m.fl., samt til dom af 19. maj 1982 (sag 84/81, Staple Dairy Products, Sml. s. 1763), domme af 30. september 1982 (sag 108/81, Amylum, Sml. s. 3107, sag 110/81, Roquette, Sml. s. 3159, og sag 114/81, Tunnel Refineries, Sml. s. 3189), dom af 16. februar 1982 (sag 276/80, Ferriera Padana, Sml. s. 517), af 14. juli 1983 (sag 224/82, Meiko-Konservenfabrik, Sml. s. 2539), af 22. februar 1984 (sag 70/83, Kloppenburg, Sml. s. 1075), og af 11. juli 1991 (sag C-368/89, Crispoltoni, Sml. I, s. 3695).

De er imidlertid uenige om, hvorvidt de nævnte to betingelser er opfyldt i den foreliggende sag.

2. *Betingelsen vedrørende det tilstræbte formål*

a) Diversinte's og Iberlacta's bemærkninger

Ifølge *Diversinte* og *Iberlacta* kan Kommissionen ikke påberåbe sig, at der foreligger en helt usædvanlig situation, som kan begrunde den tilbagevirkende gyldighed, således som det var tilfældet i dommen af 9. januar 1990 (sag C-337/88, Società Agricola Fattoria Alimentare, Sml. I, s. 1).

De to virksomheder har nærmere anført, at de pågældende udførsler vedrørte begrænsede mængder, ikke kunne fordreje markedet og følgelig ikke burde medføre, at der blev truffet helt usædvanlige foranstaltninger, f.eks. at tillægge afgifterne tilbagevirkende gyldighed.

b) Den græske regerings bemærkninger

Den græske regering er enig heri og har nærmere anført, at formålet med den omtvistede forordning ikke kunne begrunde, at den blev tillagt tilbagevirkende gyldighed. Endvidere er datoen den 12. februar 1987 vilkårligt valgt. Den medfører en ulige behandling af de berørte erhvervsdrivende.

c) Kommissionens bemærkninger

Kommissionen har anført, at betingelsen vedrørende det tilstræbte formål klart er opfyldt.

Den har nærmere anført, at formålet med den oprindelige forordning var at undgå, at betydelige mængder skummetmælkspulver, som alene i spekulationsøjemed blev indført fra tredjelande til Spanien inden den 1. marts 1986, blev genudført til andre medlemsstater. Forordningen kunne imidlertid omgås blot ved at tilsætte fedtstof. Med henblik på at sikre, at formålet i henhold til den oprindelige forordning igen blev opfyldt, var det nødvendigt at udvide forordningen til at omfatte alle former for mælkepulver, uanset fedtindhold. Dette er formålet med den omtvistede forordning.

Da forslaget til forordning var blevet forelagt Forvaltningskomitéen for Mælk og Mejeriprodukter den 12. februar 1987, var det nødvendigt, at den anvendtes med virkning fra den dato, eftersom den allerede på det tidspunkt kunne blive kendt, for at undgå, at de berørte erhvervsdrivende kom dens bestemmelser i forkøbet.

3. *Betingelsen vedrørende den berettigede forventning*

a) Diversinte's og Iberlacta's bemærkninger

For så vidt angår de erhvervsdrivendes berettigede forventning har *Diversinte* og *Iberlacta* gjort gældende, at Kommissionen ikke inden offentliggørelsen af den omtvistede

forordning havde givet udtryk for, at den agtede at udvide anvendelsesområdet for afgiften på eksporten af skummetmælk til at omfatte andre former for mælk. Der foreligger således ikke den samme situation som i ovennævnte Racke-sag, hvor Domstolen accepterede den tilbagevirkende gyldighed, fordi Kommissionen havde underrettet erhvervsvirksomhederne inden iværksættelsen af de foranstaltninger, den påtænkte at træffe. I den foreliggende sag var end ikke toldmyndighederne blevet underrettet om det nye anvendelsesområde for afgiften.

b) Den græske regerings bemærkninger

Også *den græske regering* er af den opfattelse, at den omtvistede forordning er en krænkelse af de erhvervsdrivendes berettigede forventning, idet de må kunne regne med en vis stabilitet i konkurrencevilkårene.

c) Kommissionens bemærkninger

Kommissionen har anført, at erhvervsdrivende, som har forsøgt at spekulere med et ikke-EF-produkt, ikke kan have en berettiget forventning om, at en forordning, hvis formål er at bringe deres dispositioner til ophør, forbliver uændret, såfremt de selv ændrer produktet for at bringe sig uden for forordningens anvendelsesområde. De erhvervsdrivende måtte være forberedt på, at når først lovgiver var blevet klar over situationen, ville status quo blive genoprettet. Siden dommen af 31. januar 1979 (sag 127/78, Spitta, Sml. s. 171), kan en erhvervsdrivende heller ikke håbe på en retslig beskyttelse af transaktioner i spekulationsøjemed, som kan gennemføres ved at udnytte lovens bogstav.

Kommissionen har endvidere bemærket, at den måtte påse, at den virkning, som den oprindelige forordning skulle have, ikke på forhånd blev forspildt; Kommissionen ville derfor ikke have kunnet acceptere et »hul« mellem det tidspunkt, hvor de erhvervsdrivende kunne have fået kendskab til forslaget til forordning, dvs. den 12. februar 1987, da det blev forelagt den kompetente forvaltningskomité til godkendelse, og den officielle offentliggørelse af forordningen. Kommissionen har i den forbindelse henvist til Domstolens dom af 10. december 1975 (forenede sager 95/74-98/74, 15/75 og 100/75, Coopératives agricoles de céréales m.fl., Sml. s. 1615).

D — *Forslag til besvarelse*

1. *Diversinte's og Iberlacta's forslag*

Diversinte og *Iberlacta* har foreslået følgende besvarelse:

»Artikel 3, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 744/87 af 16. marts 1987 om ændring af forordning (EØF) nr. 805/86 om indførelse af en afgift på denatureret skummetmælkspulver fra Spanien og om undtagelse fra forordning (EØF) nr. 1378/86 vedrørende fastsættelse af tiltrædelsesudligningsbeløbene i samhandelen med Spanien er ugyldig, for så vidt som det bestemmes, at forordningen anvendes med tilbagevirkende gyldighed.«

2. *Den græske regerings forslag*

Den Hellenske Republik har foreslået en lignende besvarelse:

»Bestemmelsen i artikel 3, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 744/87 af 16. marts 1987 er ugyldig, for så vidt som den fastsætter en ulovlig tilbagevirkende gyldighed.«

3. *Kommissionens forslag*

Kommissionen har derimod foreslået følgende besvarelse:

»Gennemgangen af det af den nationale retsinstans stillede spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 744/87 af 16. marts 1987.«

IV — Svar på Domstolens spørgsmål

A — *Spørgsmål til Diversinte og Iberlacta*

Spørgsmål

»Diversinte og Iberlacta anmodes om at oplyse, om de partier denatureret mælkepulver, som de eksporterede til Forbundsrepublikken Tyskland i februar og marts 1987, stammede fra egen produktion eller fra de partier denatureret mælkepulver, der indførtes til Spanien inden den 1. marts 1986.«

Svar

Diversinte og *Iberlacta* har indrømmet, at de partier mælkepulver, som de eksporterede fra Spanien, ikke havde oprindelse i Spanien. For Diversinte's vedkommende var der tale om mælk med et fedtindhold på 18%, som virksomheden havde købt på det spanske marked. For Iberlacta's vedkommende var der tale om mælk med et fedtindhold på 12%, som virksomheden havde importeret fra forskellige medlemsstater i begyndelsen af 1986, og som den ikke havde kunnet videresælge i Spanien, fordi markedet var mættet på grund af indførsler fra USA. I modsætning til, hvad Kommissionen har påstået, var der derfor i de to tilfælde ikke tale om skummetmælkspulver fra USA, som var tilsat fedtstof eller sødmælk.

Diversinte og Iberlacta har anført, at Kommissionen med denne påstand i øvrigt er på vildspor.

For det første ville en sådan tilsætning ikke kunne betale sig. Det er nemlig ikke rentabelt at blande skummetmælkspulver med sødmælk, hvis man vil fremstille et produkt med et fedtindhold på 12 eller 18%. Mælkepulver koster omkring 400 PTA pr. kg og denatureret skummetmælkspulver ca. 125 PTA pr. kg, mens denatureret mælkepulver med et fedtindhold på 12 eller 18% kun kan afsættes til ca. 110 PTA pr. kg.

For at fremstille mælkepulver med et fedtindhold på 12 eller 18% på basis af skummetmælk vil det være nødvendigt at tilsætte meget store mængder sødmælk (dvs. mælk med et fedtindhold på 26%), som herefter vil udgøre mere end halvdelen af det endelige produkt. Denne omstændighed medfører, at det endelige produkt anses for at have oprindelse i Spanien og derfor ikke vil være omfattet af bestemmelserne om den særlige afgift.

B — *Spørgsmål til den græske regering*

Spørgsmål

»I sit indlæg har Kommissionen anført, at Forvaltningskomitéen for Mælk og Mejeriprodukter på sit møde den 12. februar 1987 enstemmigt afgav positiv udtalelse vedrørende det forslag til forordning, som senere blev forordning (EØF) nr. 744/87 af 7. marts 1987. Den græske regering anmodes derfor om at forklare, hvorfor den først afgav positiv udtalelse vedrørende forslaget til forordningen i Forvaltningskomitéen og siden ved Domstolen har gjort gældende, at samme forordning delvis er ugyldig.«

Svar

Den græske regering har først og fremmest henvist til dom af 12. juli 1979 (sag 166/78, Italien mod Rådet, Sml. s. 2575), hvori Domstolen fastslog, at et annullationssøgsmål anlagt af en medlemsstat til prøvelse af en forordning ikke berøres af vedkommende stats repræsentanters stillingtagen under drøftelserne forud for vedtagelsen af forordningen. Dette må gælde i mindst samme omfang med hensyn til bemærkninger, der fremsættes under en præjudiciel sag. Den omstændighed, at Forvaltningskomitéen enstemmigt godkendte forordningen, afskærer således ikke Den Hellenske Republik fra at gøre gældende, at forordningen er delvis ugyldig, for så vidt som den er udstedt under tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Den græske regering har endvidere bemærket, at drøftelserne i forvaltningskomitéen vedrørte bestemmelsernes materielle indhold, som ikke omtvistes, og ikke datoen for forordningens ikrafttræden.

C — *Spørgsmål til Kommissionen*

Spørgsmål 1

»Både Diversinte og Iberlacta og den græske regering har anført, at det i betragtningerne til forordning (EØF) nr. 744/87 af 16. marts 1987 ikke begrundes, hvorfor forordningen anvendes fra den 12. februar 1987. Kommissionen anmodes om at tage stilling til dette argument vedrørende manglende begrundelse.«

Svar

Kommissionen har svaret, at begrundelsen i den omtvistede forordning falder inden for de grænser, Domstolen fastlagde i dommen af 14. februar 1990 (sag C-350/88, Delacre, Sml. s. 395). Kommissionen har fremhævet, at formålet med forordningen var at forhindre virksomhederne i med held at spekulere i at importere store mængder skummetmælkspulver til Spanien i de første måneder af 1986 uden at skulle betale landbrugsafgifter. Da den stabilitet, der tilsigtes med fællesskabsbestemmelserne, var blevet forstyrret på svigagtig vis via en trafik, der bestod i, at der blev manipuleret med produktet derved, at det på ny blev tilsat fedtstof, således at afgiften ikke skulle betales, satte Kommissionen en stopper herfor på den måde, at afgiften kom til at omfatte alle produkter, også andre end skummetmælksprodukter. I næstsidste

betragtning til den omtvistede forordning hedder det, at »for at undgå, at der foretages transaktioner i spekulationsøjemed med det i denne forordning omhandlede produkt, bør bestemmelserne meget hurtigt bringes i anvendelse«. Herved udtrykkes ifølge Kommissionen, at den omtvistede forordning skulle anvendes fra det tidspunkt, hvor transaktionerne i spekulationsøjemed blev kendt, med henblik på at sætte en stopper for dem. Kommissionen er følgelig af den opfattelse, at begrundelsen opfyldte kravet i EØF-traktatens artikel 190. Det var i øvrigt ikke teknisk muligt at udarbejde et forslag, indkalde forvaltningskomitéen, drøfte bestemmelserne, opnå komitéens samtykke, gennemføre proceduren med godkendelse af forslaget og offentliggøre det i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* på en enkelt dag eller i løbet af meget kort tid. Det eneste effektive middel var derfor at give forordningen egentlig tilbagevirkende gyldighed. Alle agtpågivende erhvervsdrivende burde have været forberedt på en sådan mulighed.

Spørgsmål 2

»Kommissionen anmodes om at meddele Domstolen, hvorledes private erhvervsdrivende kan komme til kundskab om forslag til forordninger, navnlig i de tilfælde, hvor de forelægges en forvaltningskomité.«

Svar

Kommissionen har forklaret, at for så vidt angår retsakter, som den skal udstede inden for rammerne af forvaltningskomitéproceduren, er det den almindelige praksis i institutionen, at forslaget samtidig fremsendes til forvaltningskomitéen og til Europa-Parlamentet, for sidstnævnte til orientering. Den omstændighed, at forslaget ikke er fortroligt, navnlig ikke efter at komitéen har godkendt det, betyder således, at de berørte erhvervsdrivende kan blive bekendt med det næsten øjeblikkeligt. I praksis gives sådanne oplysninger i fagpressen. Kommissionen har tilstillet Domstolen et eksemplar af det ugentligt udkommende blad »AGRA EUROPE«, som er dateret den 13. februar 1987. Det indeholder en rubrik, »Forvaltningskomitéer«, som giver detaljerede oplysninger om resultaterne af de forskellige komitéers arbejde den foregående dag og bl.a. om forslaget til den omtvistede forordning.

R. Joliet

Refererende dommer