DOMSTOLENS DOM (ANDEN AFDELING)
AF 27. OKTOBER 1983 [1]

Roomboterfabriek »De beste boter« BV mod Produktschap voor Zuivel (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af College van Beroep voor het Bedrijfsleven)

»Eksportrestitutioner — forudfastsættelse — suspension«

Sag 276/82

Sammendrag

Landbrug — fælles markedsordning — mælk og mejeriprodukter — eksportrestitutioner — forudfastsættelse — suspension — særlig foranstaltning i forordning nr. 2044/75's betydning — anvendelse på verserende ansøgninger om forudfastsættelse

(Rådets forordning nr. 876/68; Kommissionens forordning nr. 2044/75, art. 3, stk. 3)

Artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 om de særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser og forudfastsættelsesattester for mælk og mejeriprodukter, hvorefter eksportlicenser udstedes på den femte arbejdsdag efter dagen for ansøgningens indgivelse, såfremt der ikke træffes særlige foranstaltninger i denne periode, skal fortolkes således, at en suspension af forudfastsættelsen af eksportrestitutioner, truffet i medfør af forordning nr. 876/68, må anses for en »særlig foranstaltning«, som omhandlet i nævnte bestemmelse.

Når Kommissionen har truffet en sådan suspensionsforanstaltning, må ansøgninger om forudfastsættelse, der er indgivet forud for suspensionsperioden, men hvorom der skal træffes afgørelse inden for denne periode, derfor afvises ligesom ansøgninger, der er indgivet under suspensionsperioden.

I sag 276/82

angående en anmodning, som College van Beroep voor het Bedrijfsleven i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

1 — Processprog: Nederlandsk.

ROOMBOTERFABRIEK »DE BESTE BOTER« BV, Best,

mod

PRODUKTSCHAP VOOR ZUIVEL, Rijswijk,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Kommissionens forordning nr. 2044/75 af 25. juli 1975 om de særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicencer og forudfastsættelsesattester for mælk og mejeriprodukter (EFT L 213, s. 15),

har

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformand K. Bahlmann, dommerne P. Pescatore og O. Due,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

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

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger for den nationale ret

Sagsøgeren i hovedsagen, anpartsselskabet BV Roomboterfabriek »De beste boter«, indgav den 17. november 1980 en ansøgning til Produktschap voor Zuivel, sagsøgte i hovedsagen, om eksportlicenser med forudfastsættelse af restitutionen med henblik på deltagelse i licitationer, udskrevet af:

— Sovjetunionen, vedrørende 10 000 tons butteroil, pos. 04.03.ex b 11, og 25 000 tons smør, pos. 04.03.ex a 1v.;

— Cuba, vedrørende 9 000 tons smør;

— Portugal, vedrørende 400 tons smør.

Ved rundskrivelse af 20. november 1980 (nr. 958 EØF) har sagsøgte i hovedsagen

givet eksportørerne af mælk og mejeriprodukter følgende oplysning:

»Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har besluttet at suspendere muligheden for forudfastsættelse af restitutionen ved eksport af smør og butteroil (pos. 04.03) til tredjelande for perioden 20.-27. november 1980.

Dette betyder, at ansøgninger om forudfastsættelse, indgivet i perioden 17.-19. november 1980, der under hensyn til behandlingsfristen på fem dage normalt skulle have været efterkommet fra den 24. november 1980, vil blive afvist.«

Sagsøgte i hovedsagen nægtede derfor at udstede de eksportlicenser med forudfastsættelse, som sagsøgeren havde ansøgt om den 17. november 1980, og frigav samtidig de bankgarantier, som sagsøgeren havde stillet i forbindelse med ansøgningerne.

Efter at have indgivet en administrativ klage — som blev afvist af sagsøgte — har sagsøgeren den 27. januar 1981 anlagt sag ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven til prøvelse af sagsøgtes nægtelse af at efterkomme ansøgningerne om forudfastsættelse af eksportrestitutioner.

Sagsøgeren har herved fremført følgende argumentation:

— Den anfægtede afgørelse er baseret på en fortolkning af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75, der er i strid med de klare bestemmelser i Rådets forordning nr. 876/68 af 28. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 226), og navnlig artikel 5, stk. 4, hvorefter ansøgninger om eksportlicens, der sammen med ansøgninger om forudfastsættelse fremsættes i suspensionsperioden, afvises.

— Den anfægtede afgørelse er baseret på en fortolkning af forordning nr. 2044/75, der er i strid med dennes klare formål.

— Den er ligeledes baseret på en fortolkning, der er i strid med retssikkerhedsprincippet, især fordi muligheden for forudfastsættelse af restitutionerne udgør en garanti for eksportørerne for en vis stabilitet i de nævnte restitutioner. Denne grundlæggende regel kan kun fraviges under særlige og udtrykkeligt afgrænsede omstændigheder. Tilbagevirkende gyldighed for en beslutning om suspension falder imidlertid udenfor sådanne grænser.

— Sagsøgeren har subsidiært anført, at såfremt sagsøgtes fortolkning var gyldig, måtte Kommissionens forordning nr. 2993/80 af 19. november 1980 om midlertidig suspension af forudfastsættelsen af eksportrestitutionen for smør og butteroil (EFT L 310, s. 18) erklæres ugyldig eller i det mindste uanvendelig i forhold til sagsøgeren.

2. De gældende fællesskabsbestemmelser

— Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169) fastsætter grundprincippet, der dels omfatter udstedelse af eksportlicenser, jfr. artikel 13, dels ydelse og fastsættelse af restitutioner, jfr. artikel 17.

— Med hjemmel i nævnte artikel 17 foreskriver Rådets forordning nr. 876/68, at restitutionen kan fastsættes til forskellige beløb alt efter de eksporterede varers bestemmelsesland. Ifølge sidstnævnte forordnings artikel 5, stk. 2, skal der anvendes den restitution, der gælder på udførselsdagen, og for at give eksportørerne en vis garanti med hensyn til restitutionsbeløbets stabilitet bestemmer nævnte artikel 5, stk. 3, første og andet afsnit:

»Det kan besluttes, at restitutionen forudfastsættes. I dette tilfælde anvendes på grundlag af en ansøgning, der skal indgives inden kl. 13 samtidig med ansøgningen om eksportlicens, den restitution, som gælder på dagen for indgivelse af ansøgningen om udstedelse af en eksportlicens, på en eksportforretning, der skal gennemføres inden for gyldighedsperioden af denne eksportlicens.«

— Disse generelle bestemmelser om forudfastsættelse af eksportrestitutioner er blevet suppleret ved generelle bestemmelser om suspension af bestemmelserne om forudfastsættelse ved artikel 9 i Rådets forordning nr. 2429/72 af 21. november 1972 (EFT 1972 (november), s. 47), der i artikel 5 i forordning nr. 876/68 har tilføjet følgende stk. 4:

»Når en undersøgelse af situationen på markedet gør det muligt at konstatere tilstedeværelsen af vanskeligheder som følge af anvendelsen af bestemmelserne om forudfastsættelse af restitutionen, eller såfremt der er risiko for, at sådanne vanskeligheder vil opstå, kan der efter fremgangsmåden i artikel 30 i forordning nr. (EØF) 804/68 træffes afgørelse om at suspendere anvendelsen af disse bestemmelser for det strengt nødvendige tidsrum.

I yderst hastende tilfælde kan Kommissionen efter en undersøgelse af situationen foretaget på grundlag af alle de oplysninger, den råder over, træffe afgørelse om suspension af forudfastsættelsen i højest tre hverdage.

De ansøgninger om eksportlicens, der sammen med ansøgninger om forudfastsættelse fremsættes i suspensionsperioden, afvises.«

— Forordning nr. 2044/75 indeholder særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med forudfastsættelsesattester for mælk og mejeriprodukter, herunder smør og butteroil. Under fravigelse af den almindelige regel, hvorefter eksportlicenser skal udstedes på dagen for ansøgningens indgivelse, bestemmer nævnte forordnings artikel 3, stk. 3, at eksportlicenser for de nævnte produkter »udstedes på den femte arbejdsdag efter dagen for ansøgningens indgivelse, såfremt der ikke træffes særlige foranstaltninger i denne periode«.

3. Den nationale ret, der fandt, at denne argumentation rejste en række fællesskabsretlige problemer, har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Skal artikel 3, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2044/75 af 25. juli 1975 fortolkes således, at (også) en retsakt, der indebærer suspension af muligheden for forudfastsættelse af restitutioner i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 876/68 af 28. juni 1968, må anses som en 'særlig foranstaltning'?

2. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, indebærer en rigtig fortolkning af artikel 3, stk. 3, endvidere, at ansøgninger om forudfastsættelse, der er blevet indgivet forud for suspensionsperioden, og hvorom der skal træffes afgørelse i denne periode, skal afvises?

3. Såfremt også dette spørgsmål besvares bekræftende, må det da antages, at den nævnte artikel 3, stk. 3, er i strid med fællesskabsretten, især artikel 5, stk. 4, i Rådets forordning (EØF) nr. 876/68 af 28. juni 1968, eller det fællesskabsretlige retssikkerhedsprincip?«

Forelæggelsesdommen er registreret på Domstolens justitskontor den 15. oktober 1982.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af BV Roomboterfabriek »De beste boter«, ved advokat B. H. Ter Kuile og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent R. C. Fischer, som befuldmægtiget.

Ved kendelse af 4. maj 1983 har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, henvist sagen til anden afdeling.

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 — Indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

Sagsøgeren i hovedsagen har indledningsvis anført, at i det omfang denne sag vedrører en forudfastsættelse af restitutioner i forbindelse med deltagelse i licitationer, der afholdes af et tredjeland, finder ikke alene artikel 3, stk. 3, i forodning nr. 2044/75 anvendelse, men også andre bestemmelser, bl.a. artikel 6 i forordning nr. 2044/75, samt artikel 19, stk. 1 og 2, i Kommissionens forordning nr. 193/75 af 17. januar 1975 om fælles gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsvarer (EFT L 25, s. 10). Ifølge sagsøgerne opstår der det problem, om de nævnte bestemmelser udelukker anvendelsen af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75, hvilket spørgsmål også er blevet rejst i sag 109/82, Interagra. Såfremt Domstolen i sag 109/82 skulle finde, at artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 ikke finder anvendelse på licitationer, der åbnes i et tredjeland, bliver de tre spørgsmål, som den nationale domstol har forelagt, uden interesse.

Sagsøgeren har vedrørende det første spørgsmål anført, at fællesskabsretten ikke indeholder en definition af begrebet »særlig foranstaltning«; ifølge sagsøgeren må der derfor henvises til alle de regler, der gælder på landbrugsområdet, idet der må sondres mellem bestemmelserne vedrørende den daglige administration af disse markeders organisation på den ene side og de bestemmelser, der finder anvendelse under særlige omstændigheder på den anden side, idet bestemmelser vedrørende den daglige administration ikke kan betegnes som særlige foranstaltninger i den i forordning nr. 2044/75 forudsatte betydning. Forvaltningen af Fællesskabets marked er en del af Kommissionens normale og daglige opgave. Denne administration indebærer ikke alene den regelmæssige fastsættelse af restitutionerne, men kan ligeledes indebære suspension af muligheden for forudfastsættelse af disse restitutioner, når der opstår eller kan opstå vanskeligheder.

Sagsøgeren i hovedsagen har derfor foreslået, at det første spørgsmål besvares således.

»Artikel 3, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 2044/75 af 25. juli 1975 skal fortolkes således, at en bestemmelse, der indebærer suspension af muligheden for forudfastsættelse af restitutioner i medfør af Rådets forordning nr. 876/68 af 28. juni 1968, ikke kan anses for en 'særlig foranstaltning'.«

Såfremt Domstolen skulle finde anledning til at besvare det andet spørgsmål, anfører sagsøgeren, at dette må besvares benægtende, da der ikke eksisterer en udtrykkelig bemyndigelse for Kommissionen, hvorefter den kan afvise ansøgninger om forudfastsættelse, der er indgivet forud for suspensionsperioden. Hverken forordning nr. 193/75 eller forordningerne nr. 804/68 og 876/68 hjemler en kompetence i denne henseende. Artikel 5, stk. 4, tredje afsnit, i forordning nr. 876/68 angiver derimod, at »ansøgninger om forudfastsættelse, [der] fremsættes i suspensionsperioden, afvises«. Fællesskabsretten måtte derfor udtrykkeligt foreskrive en kompetence til at afvise ansøgninger, der verserer under en suspensionsperiode, for at sagsøgte i hovedsagen alene på grundlag af denne suspension skulle have kunnet afvise de i denne sag indgivne ansøgninger.

Såfremt Domstolen måtte antage, at det første spørgsmål bør besvares bekræftende, har sagsøgeren foreslået, at det andet spørgsmål besvares således:

»Artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 skal fortolkes således, at ansøgninger om forudfastsættelse af restitutioner, der er indgivet forud for en suspensionsperiode, som er indført i medfør af foranstaltninger, truffet på grundlag af forordning nr. 876/68, og hvorom der skal træffes afgørelse i denne suspensionsperiode, ikke kan afvises«.

Med hensyn til det tredje spørgsmål, der vedrører den pågældende bestemmelses gyldighed, har sagsøgeren i hovedsagen i første række anført, at såfremt artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 skulle fortolkes således, at selv ansøgninger, der er indgivet på det tidspunkt, hvor der er truffet afgørelse om suspension, kunne afvises, vil et sådant resultat være i strid med ordlyden af artikel 5, stk. 4, tredje afsnit, i forordning nr. 876/68, hvorefter disse ansøgninger skal afvises under suspensionsperioden.

Sagsøgeren i hovedsagen har dernæst anført, at en sådan fortolkning af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 også tilsidesætter retssikkerhedsprincippet. Sagsøgeren anfører herved, at udstedelsen af eksportlicenser indebærer en forpligtelse for eksportøren til at eksportere, idet der i modsat fald kan indtræde fortabelse af den stillede sikkerhed. Ved at muliggøre forudfastsættelse af restitutioner tilsigter fællesskabsretten at give eksportørerne en sikkerhed med hensyn til de beløb, som de vil modtage ved udførslen, og det siger sig selv, at eksportørerne indgår aftaler på grundlag af de restitutionssatser, der gælder på tidspunktet for ansøgningens indgivelse. Det er derfor i strid med princippet om beskyttelse af retssikkerheden, såfremt Kommissionen inden for rammerne af den normale administration af en fælles markedsordning kan suspendere de restitutioner, på grundlag af hvilke eksportørerne har påtaget sig forpligtelser. En sådan mulighed foreligger kun under særlige omstændigheder inden for rammerne af beskyttelsesforanstaltninger i medfør af artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 804/68.

Såfremt Domstolen finder, at også det andet spørgsmål må besvares bekræftende, foreslår sagsøgeren i hovedsagen, at det tredje spørgsmål besvares således:

»Artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 er i strid med artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 876/68 eller med retssikkerhedsprincippet, såfremt den første bestemmelse skulle indebære, at de ansøgninger om forudfastsættelse af restitution, der er indgivet forud for en suspensionsperiode, indført i medfør af

en foranstaltning truffet på grundlag af forordning nr. 876/68, og som skal gøres til genstand for en afgørelse under denne suspensionsperiode, kan afvises.«

Kommissionen har først gennemgået de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for beslutningen om at suspendere ansøgninger om forudfastsættelse. Kommissionen anfører herved, at der ikke sker nogen egentlig international fastsættelse af priserne for mælk- og mejeriprodukter i verdenshandelen, og at verdensmarkedspriserne er meget svingende, hvilket i betydelig grad kan hindre funktionen af ordningen med eksportrestitutioner. Alt for høje restitutioner kan således fremkalde en betydelig og pludselig, undertiden spekulativ forøgelse af udførslerne og især også en forøgelse af antallet af forudfastsættelser af eksportrestitutioner. Det er af denne grund, at Kommissionen har besluttet at kontrollere udførslen, især af smør, mere snævert for i givet fald at kunne træffe passende foranstaltninger rettidigt. Denne beslutning er kommet til udtryk i vedtagelsen af den omtvistede bestemmelse og et vist antal suspensioner af ordningen med forudfastsættelse, herunder den, der blev gennemført ved forordning nr. 2993/80.

Kommissionen anfører, at den i de tre hverdage, der gik forud for den nævnte suspension, modtog ansøgninger om forudfastsættelse for 352 557,5 tons smør, hvilken mængde næsten er ti gange større end den, der var omfattet af de ansøgninger, der blev indgivet kort forud for den første suspension i perioden 12.-14. november, og som oversteg Fællesskabets samlede smørudførsler til tredjelande i 1980, der androg 323 219 tons. Den stærkt spekulative karakter af disse ansøgninger er så meget mere klar, og efterkommelsen af ansøgningerne ville have medført totalt uantagelige resultater, både under en landbrugspolitisk og budgetmæssig synsvinkel.

Kommissionen har derefter foretaget en detaljeret gennemgang af de fællesskabsbestemmelser, der finder anvendelse i hovedsagen. Kommissionen udleder af artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 876/68, at suspensionen af forudfastsættelsesordningen har til virkning, at der i suspensionsperioden ikke kan udstedes nogen forudfastsættelsesattest, der giver ret til den forudfastsatte restitution. De ansøgninger, hvorom der skal træffes beslutning under suspensionsperioden, må derfor afvises som følge af den midlertidige suspension af deres retsgrundlag. Kommissionen mener endvidere, at den behandlingsfrist, der er blevet indført i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 indebærer, at retten til anvendelse af den forudfastsatte restitution først kan opstå den femte hverdag efter dagen for indgivelsen af ansøgningen, hvilket ligeledes gør det muligt at anvende bestemte foranstaltninger, der er truffet på området for forudfastsættelse med hensyn til de omhandlede ansøgninger, såfremt disse foranstaltninger er i kraft på behandlingsfristens sidste dag. Kommissionen mener endelig, at den praksis, der følges af fællesskabsinstitutionerne samt af de nationale myndigheder, bekræfter, at de særlige foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 3, stk. 3, omfatter suspensionen af ordningen med forudfastsættelse, og at denne suspension ligeledes medfører retlige følger for allerede indgivne ansøgninger om forudfastsættelse.

Under henvisning til sin redegørelse for den gældende fællesskabsret mener Kommissionen at kunne slutte, uden yderligere kommentar, at det første præjudicielle spørgsmål må besvares bekræftende.

Med hensyn til det andet spørgsmål har Kommissionen anført, at det er i overensstemmelse med ordlyden af og det

klare formål med den pågældende bestemmelse, at de indgivne ansøgninger om forudfastsættelse af restitution ikke kan tages til følge og endeligt må afvises, når forudfastsættelsen på den femte hverdag efter dagen for indgivelsen af ansøgningen er blevet suspenderet i medfør af artikel 5, stk. 4, første eller andet afsnit, i forordning nr. 876/68. Kommissionen præciserer, at et bekræftende svar på det andet spørgsmål følger af en samlet fortolkning og anvendelse af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 og forordning nr. 2993/80.

Med hensyn til det tredje spørgsmål har Kommissionen først gennemgået problemet, om den omtvistede bestemmelse kan forenes med artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 876/68 (a), henholdsvis med retssikkerhedsprincippet (b).

a) Kommissionen har under henvisning til den foreslåede besvarelse af det andet spørgsmål anført, at denne del af det tredje spørgsmål faktisk burde have været affattet således: »er anvendelsen af bestemmelserne i forordning nr. 2993/80 sammenholdt med artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 forenelig med artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 876/68?«

Ved besvarelsen af det således stillede spørgsmål har Kommissionen atter placeret de omtvistede bestemmelser inden for grundforordning nr. 804/68's generelle rammer og anført — efter punkt for punkt at have forkastet den argumentation, som sagsøgeren i hovedsagen har fremført for den nationale ret — at disse under alle omstændigheder er af mere væsentlig betydning end de rejste fortolkningsproblemer, som Kommissionen betegner som egenartede, idet den hævder, »at hvis man ønsker, at foranstaltningen skal være effektiv, er det nødvendigt, at de i forordning nr. 876/68 fastsatte beskyttelsesforanstaltninger også kan anvendes på ansøgninger i et stort antal tilfælde, endog for størstedelens vedkommende«.

Kommissionen har især understreget formålet med den pågældende ordning. Kommissionen mener, at det væsentligste argument for den foreslåede fortolkning af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 samt af artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 876/68, følger af Kommissionens opgave, at sikre restitutionsordningens rette funktion, hvilken opgave er tillagt Kommissionen ved grundforordning nr. 804/68 og bekræftet i forordning nr. 876/68. Kommissionen anfører, at såfremt suspensionen af ordningen med forudfastsættelse ikke kunne anvendes på indgivne ansøgninger, ville foranstaltningen miste en stor del af sin effektivitet, og Kommissionen ville praktisk talt umuligt kunne opfylde den ovennævnte opgave på passende måde.

Kommissionen har sammenfattende anført, at bestemmelserne i forordning nr. 2993/80, sammenholdt med artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75, ikke er uforenelige med artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 876/68.

b) Kommissionen har henvist til sagsøgerens anbringende — hvorefter afvisningen af ansøgninger, der er indgivet forud for suspensionsperioden, giver beslutningen om suspension tilbagevirkende gyldighed — og anført, at denne kritik skyldes en forkert opfattelse af karakteren og den måde, hvorpå ordningen med forudfastsættelse af restitutioner fungerer, samt en forkert opfattelse af den måde, hvorpå retten til forudfastsættelse af restitutioner opstår, samt med hensyn til det tidspunkt, hvorfra denne ret indtræder. Kommissionen har atter henvist til de bestemmelser, der gælder i denne sag, og heraf udledt, at forordning nr. 876/68 alene bestemmer indholdet af retten til anvendelse af forudfastsatte restitutioner, mens alle andre momenter, især arten og tidspunktet for rettens opståen, er reguleret inden for rammerne af de af Kommissi-

onen udstedte gennemførelsesbestemmelser. Sagsøgeren har derfor med urette gjort gældende, at suspensionen af forudfastsættelsen sker med tilbagevirkende gyldighed, og at der er sket en tilsidesættelse af velerhvervede rettigheder, eftersom indgivelsen af en anmodning om eksportlicens med forudfastsættelse af restitution i det foreliggende tilfælde ikke indebærer nogen ret til udstedelse af en sådan eksportlicens, eftersom denne ret først kan opstå den femte hverdag efter dagen for indgivelse af ansøgningen, for så vidt som anvendelsen af ordningen med forudfastsættelse ikke forinden er blevet suspenderet.

For så vidt som de erhvervsdrivende ikke kan påberåbe sig princippet om den berettigede forventning for at kræve opretholdelse af en eksisterende ordning, når det skulle foreskrives, at denne ordning kunne ændres, er det med urette, at det i hovedsagen hævdes, at afvisningen af de ansøgninger, der var indgivet forud for suspensionsperioden, har tilsidesat sagsøgerens berettigede forventning.

Kommissionen har endelig tilføjet, at såfremt der fortsat skulle bestå tvivl om foreneligheden af de omtvistede foranstaltninger med retssikkerhedsprincippet, må det antages, at disse foranstaltninger er gyldige, fordi den generelle interesse i den pågældende fælles markedsordnings rette funktion — og især hvad angår sektorens restitutionsordning — klart må have forrang for de pågældende eksportørers interesser.

Kommissionen har derfor sammenfattende foreslået, at det tredje spørgsmål besvares således, at der ikke består nogen grund til at antage, at den anfægtede bestemmelse i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 er ugyldig som værende i strid med fællesskabsretten.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 7. juli 1983 har selskabet BV Roomboterfabriek »De beste boter« ved advokat H. J. Bronkhorst, Haag, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent R. C. Fischer, som befuldmægtiget, afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Domstolen.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. oktober 1983.

Præmisser

1 Ved kendelse af 12. oktober 1982, indgået til Domstolen den 15. oktober 1982, har College van Beroep voor het Bedrijfsleven i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen og eventuelt gyldigheden af artikel 3, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 2044/75 af 25. juli 1975 om de særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser og forudfastsættelsesattester for mælk og mejeriprodukter (EFT L 213, s. 15).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, som anpartselskabet BV Roomboterfabriek »De beste boter«, sagsøgeren i hovedsagen, har anlagt ved den nationale ret med påstand om annullation af en afgørelse fra Produktschap voor Zuivel, sagsøgte i hovedsagen, hvorved denne myndighed havde nægtet at udstede eksportlicenser med forudfastsættelse af restitution med henblik på deltagelse i forskellige licitationer, udskrevet af tredjelande. Sagsøgeren i hovedsagen havde den 17. november 1980 indgivet ansøgning om eksportlicenser vedrørende store mængder smør og butteroil i forbindelse med deltagelsen i disse licitationer.

3 Afslaget skete under henvisning til en rundskrivelse, hvorved Produktschap havde givet eksportørerne af mælk og mejeriprodukter oplysning om, at Kommissionen ved forordning nr. 2993/80 af 19. november 1980 om midlertidig suspension af forudfastsættelsen af eksportrestitutionen for smør og butteroil (EFT L 310, s. 18), havde besluttet at suspendere muligheden for forudfastsættelse af restitutionen ved eksport af smør og butteroil til tredjelande for perioden 20.-27. november 1980. Produktschap havde desuden meddelt eksportørerne, at ansøgninger om forudfastsættelse, indgivet i perioden 17.-19. november 1980, også ville blive afvist.

4 Sagsøgeren i hovedsagen havde for den nationale ret principalt gjort gældende, at den omtvistede afgørelse var baseret på en forkert fortolkning af artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75, og subsidiært, at forordning nr. 2993/80 — såfremt sagsøgte i hovedsagens fortolkning var korrekt — måtte erklæres ugyldig, eller i det mindste uvirksom i forhold til sagsøgeren.

5 Denne argumentation har ført College van Beroep voor het Bedrijfsleven til at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»1. Skal artikel 3, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2044/75 af 25. juli 1975 fortolkes således, at (også) en retsakt, der indebærer suspension af muligheden for forudfastsættelse af restitutioner i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 876/68 af 28. juni 1968, må anses som en 'særlig foranstaltning'?

2. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, indebærer en rigtig fortolkning af artikel 3, stk. 3, endvidere, at ansøgninger om forudfast-

sættelse, der er blevet indgivet forud for suspensionsperioden, og hvorom der skal træffes afgørelse i denne periode, skal afvises?

3. Såfremt også dette spørgsmål besvares bekræftende, må det da antages, at den nævnte artikel 3, stk. 3, er i strid med fællesskabsretten, især artikel 5, stk. 4, i Rådets forordning (EØF) nr. 876/68 af 28. juni 1968, eller det fællesskabsretlige retssikkerhedsprincip?«

Det første spørgsmål

6 Artikel 3 i forordning nr. 2044/75 indeholdt den 17. november 1980 et stk. 3, indsat ved Kommissionens forordning nr. 445/77 af 2. marts 1977 om tillæg til forordning nr. 2044/75, for så vidt angår forudfastsættelse af restitutionen for smør (EFT L 58, s. 21), senest ændret ved Kommissionens forordning nr. 203/80 af 30. januar 1980 (EFT L 24, s. 18), som bestemte, at eksportlicenser, bl.a. for smør og butteroil, udstedtes »på den femte arbejdsdag efter dagen for ansøgningens indgivelse, såfremt der ikke træffes særlige foranstaltninger i denne periode«.

7 Da begrebet »særlige foranstaltninger« ikke er udtrykkelig defineret i denne bestemmelse, må der ved besvarelsen af det forelagte spørgsmål henses til formålet med ordningen med forudfastsættelse af restitutioner. Ifølge den første betragtning til forordning nr. 2429/72 af 21. november 1972 om suspension af anvendelsen af bestemmelserne om forudfastsættelse af importafgifter og restitutioner i de fælles markedsordninger for forskellige sektorer .(EFT 1972 (november), s. 47) er forudfastsættelsen foreskrevet »af hensyn til vareomsætningens stabilitet«. Muligheden for at træffe særlige foranstaltninger skal modvirke »de interesseredes unormale benyttelse af dette system«, som kan fremkalde »vanskeligheder på det pågældende marked«.

8 Det er i øvrigt med henblik herpå, at der ved forordning nr. 445/77 er indført en frist for behandling af ansøgninger, hvilken frist ifølge forordningens betragtninger er fastsat »for at give muligheder for at vurdere markedssituationen og i givet fald træffe egnede foranstaltninger i henseende til de ansøgninger, som endnu er under behandling«.

9 Beslutningen om at suspendere ordningen med forudfastsættelse af restitutioner er utvivlsomt omfattet af disse »egnede foranstaltninger«, idet det foreskrives i artikel 5, stk. 4, i Rådets forordning nr. 876/68 af 28. juni 1968 om fastsættelse af de almindelige regler for ydelse af eksportrestitutioner for mælk og mejeriprodukter og om kriterierne for fastsættelse af restitutionsbeløbet (EFT 1968 I, s. 226), som ændret ved artikel 9 i forordning nr. 2429/72, at en sådan beslutning kan træffes, »når en undersøgelse af situationen på markedet gør det muligt at konstatere tilstedeværelsen af vanskeligheder som følge af anvendelsen af bestemmelserne om forudfastsættelse af restitutionen, eller såfremt der er risiko for, at sådanne vanskeligheder vil opstå«.

10 Det bemærkes, at den pågældende beslutning om suspension var begrundet i den omstændighed, at situationen på markedet for smør og butteroil kunne medføre, at eksportørerne fik forudfastsat restitutionen i spekulative øjemed, hvorfor det må fastslås, at en beslutning om suspension, der griber ind i forudfastsættelsesordningens normale funktion, må anses som en »særlig foranstaltning«.

11 Det første spørgsmål, som den nationale ret har forelagt, må derfor besvares med, at artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 skal fortolkes således, at en suspension af muligheden for forudfastsættelse af restitutioner, truffet i medfør af forordning nr. 876/68, må anses som en »særlig foranstaltning«.

Det andet spørgsmål

12 Da det første spørgsmål er blevet besvaret bekræftende, må det undersøges, om artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 ligeledes indebærer, at ansøgninger om forudfastsættelse, der er blevet indgivet forud for suspensionsperioden, og hvorom der skal træffes afgørelse i denne periode, skal afvises.

13 Det bemærkes, at det fremgår af formålet med den frist for udstedelse af licenser, der er indført ved forordning nr. 445/77, som ændret ved forordning nr. 203/80, at ansøgninger om forudfastsættelse kun stifter ret, såfremt der ikke træffes egnede foranstaltninger i henseende til de ansøgninger, som endnu er under behandling, mens denne frist løber.

14 Det fremgår desuden af hele den pågældende ordning, at beslutningen om suspension især tilsigter at beskytte funktionen af ordningen med forudfastsættelse af restitutioner mod pludselige, omfattende og meget ofte spekulative eksportforretninger.

15 Denne foranstaltnings tilsigtede virkning vil imidlertid stærkt blive bragt i fare, såfremt suspensionen havde andre virkninger for de ansøgninger om forudfastsættelse, som var indgivet forud for suspensionsperioden, end for de ansøgninger, der var indgivet i suspensionsperioden, og såfremt artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 876/68 ikke fandt anvendelse på dem.

16 Når Kommissionen har truffet beslutning om suspension, må en anmodning om forudfastsættelse, der er indgivet forud for suspensionen, men hvorom der skal træffes afgørelse inden for fristen for udstedelse af licenser, derfor afvises ligesom ansøgninger, der er indgivet under suspensionsperioden.

17 Det andet spørgsmål må derfor besvares med, at artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 skal fortolkes således, at ansøgninger om forudfastsættelse, der er blevet indgivet forud for suspensionsperioden, og hvorom der skal træffes afgørelse i denne periode, skal afvises.

Det tredje spørgsmål

18 Den nationale ret ønsker ved det tredje spørgsmål oplyst, om artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75, som fortolket ovenfor, er i strid med fællesskabsretten, især artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 876/68, eller retssikkerhedsprincippet.

19 Det bemærkes først, hvad angår den første del af dette spørgsmål, at den ovenfor angivne fortolkning følger af formålet med ordningen med forudfastsættelse, således som dette også fremgår af artikel 21, stk. 2 og 3, forordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169), sammenholdt med artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning nr. 2115/71 af 28. september 1971 om fastlæggelse af betingelserne for anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger for mælk og mejeriprodukter (EFT 1971 III, s. 740); ifølge disse bestemmelser kan endog verserende ansøg-

ninger om udstedelse af eksportlicenser afvises, såfremt der foreligger alvorlige forstyrrelser af markedet. Det bemærkes dernæst, at selv om artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 876/68, ganske vist kun omfatter ansøgninger om forudfastsættelse, der er indgivet under suspensionsperioden, vil suspensionens tilsigtede virkning blive alvorligt bragt i fare, såfremt den ved denne bestemmelse fastsatte regel ikke kunne udstrækkes til verserende ansøgninger. Heraf følger, at afvisningen af sådanne ansøgninger ikke er i strid med artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 876/68.

20 Hvad angår anvendelsen af retssikkerhedsprincippet bemærkes det først, at en ansøgning om forudfastsættelse kun stifter en betinget ret, eftersom ordningen indeholder et udtrykkeligt forbehold om, at der kan træffes »særlige foranstaltninger« inden for fristen for udstedelse af licenser.

21 Det bemærkes dernæst, at de personer, der drev handel med de pågældende produkter, ikke kunne være uvidende om, at forudfastsættelsen allerede var blevet suspenderet fem gange i løbet af 1980.

22 Det følger af disse to bemærkninger, at der i 1980 var tilstrækkeligt grundlag for at gå ud fra, at markedssituationen for smør og butteroil vat usikker, og at afvisningen af verserende ansøgninger ikke er i strid med retssikkerhedsprincippet.

23 Det tredje spørgsmål må derfor besvares med, at artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75, som fortolket ovenfor, hverken er i strid med artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 876/68 eller med retssikkerhedsprincippet.

Sagens omkostninger

24 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 (anden afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af College van Beroep voor het Bedrijfsleven ved kendelse af 12. oktober 1982, for ret:

1. Artikel 3, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2044/75 af 25. juli 1975 om de særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser og forudfastsættelsesattester for mælk og mejeriprodukter (EFT L 213, s. 15) skal fortolkes således, at en suspension af muligheden for forudfastsættelse af restitutioner, truffet i medfør af forordning nr. 876/68, må anses som en »særlig foranstaltning«.

2. Artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 skal fortolkes således, at ansøgninger om forudfastsættelse, der er blevet indgivet forud for suspensionsperioden, og hvorom der skal træffes afgørelse i denne periode, skal afvises.

3. Artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75, som fortolket ovenfor, er hverken i strid med artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 876/68 eller med retssikkerhedsprincippet.

Bahlmann Pescatore Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. oktober 1983.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

K. Bahlmann
Formand for anden afdeling