DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)
9. januar 1990 *

I sag C-337/88,

angående en anmodning, som Tribunale civile di Genova (Første Afdeling) i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Società Agricola Fattoria Alimentare SpA

mod

Amministrazione delle finanze dello Stato,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 49/81 af 1. januar 1981 — om metoderne for det administrative samarbejde, der i overgangsperioden skal sikre de frie varebevægelser mellem Grækenland og de andre medlemsstater (EFT L 4, s. 1), og af Kommissionens forordning (EØF) nr. 57/81 af 1. januar 1981 om de overgangsforanstaltninger, der på grund af Grækenlands tiltrædelse skal træffes med hensyn til samhandelen med landbrugsprodukter (EFT L 4, s. 43),

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden Sir Gordon Slynn, dommerne R. Joliet og G. C. Rodríguez Iglesias,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

efter at der er afgivet indlæg af:

— SAFA ved advokat Giorgio Schiano di Pepe, Genova, og

* Processprog: italiensk.

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Giuliano Marenco, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 27. september 1989,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 9. november 1989,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 29. september 1988, indgået til Domstolen den 22. november 1988, har Tribunale civile di Genova i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt to spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 57/81 af 1. januar 1981 om de overgangsforanstaltninger, der på grund af Grækenlands tiltrædelse skal træffes med hensyn til samhandelen med landbrugsprodukter (EFT L 4, s. 43), og af Kommissionens forordning nr. 49/81 af 1. januar 1981 om metoderne for det administrative samarbejde, der i overgangsperioden skal sikre de frie varebevægelser mellem Grækenland og de andre medlemsstater (EFT L 4, s. 1).

2 Spørgsmålene er stillet under en sag mellem Società Agricola Fattoria Alimentare SpA (herefter benævnt »SAFA«) og de italienske toldmyndigheder, som vedrører opkrævning af en importafgift for olivenolie, som SAFA havde udført fra Grækenland, inden Grækenland tiltrådte Fællesskabet, dvs. den 1. januar 1981, og havde ekspederet til fri omsætning den 2. januar 1981.

3 Akten vedrørende vilkårene for Den Hellenske Republiks tiltrædelse (EFT 1979, L 291, s. 17, herefter benævnt »tiltrædelsesakten«) trådte i kraft den 1. januar 1981. I henhold til aktens artikel 41 var det pålagt Kommissionen at fastlægge metoder for det administrative samarbejde med det formål at sikre, at varer, der opfylder betingelserne herfor, fra den 1. januar 1981 nyder fordel ved fjernelsen af told og afgifter med tilsvarende virkning.

4 I henhold til tiltrædelsesaktens afsnit IV skulle den ordning, som var indført ved associeringsaftalen mellem De Ni og Grækenland, og hvorefter der opkrævedes afgifter, erstattes af en ordning om såkaldte »tiltrædelsesudligningsbeløb«. Imidlertid kunne der i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 73 træffes overgangsforanstaltninger, idet det i nævnte bestemmelse hedder:

»Dersom overgangsforanstaltninger er nødvendige for at lette overgangen fra den ordning, der består i Grækenland, til den ordning, der følger af anvendelsen af de fælles markedsordninger på de betingelser, der er fastsat i dette afsnit, i særdeleshed dersom iværksættelsen af den nye ordning på den fastsatte dato støder på væsentlige vanskeligheder for bestemte produkter, vedtages sådanne foranstaltninger i henhold til den fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 38 i forordning nr. 136/66/EØF, eller, alt efter tilfældet, i de tilsvarende artikler i de andre forordninger vedrørende fælles markedsordninger for landbrugsvarer. Disse foranstaltninger kan træffes i en periode, der udløber den 31. december 1982, idet deres anvendelse er begrænset til denne dato«.

5 Den 12. september 1980 havde Kommissionen forpligtet sig til pr. 1. januar 1981 at udstede en række forordninger i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 41. For at medlemsstaternes toldmyndigheder kunne få kendskab til udkastet til de pågældende retsforskrifter, blev de offentliggjort i EFT 1980, C 259, s. 1.

6 Den første af de nævnte retsforskrifter blev siden forordning nr. 49/81. Forordningens artikel 1, sammenholdt med dens artikel 18, bestemmer, at varer, for hvilke der er udstedt AG 1 og AG 3 varecertifikater som fastsat i associeringsaftalen mellem Grækenland og De Ni, og som den 1. januar 1981 er under forsendelse eller er omfattet af ordningen for midlertidigt oplag, toldoplag eller frizoner i Fællesskabet, nyder godt af fjernelsen af told og afgifter med tilsvarende virkning. I henhold til dens artikel 20 trådte forordning nr. 49/81 i kraft den 1. januar 1981.

7 Artikel 2 i forordning nr. 57/81, som udstedtes under henvisning til tiltrædelsesaktens artikel 73, men som ikke var blandt de retsforskrifter, Kommissionen offentliggjorde i EFT 1980, C 259, bestemmer:

»Landbrugsprodukter, der inden den 1. januar 1981 udføres fra Grækenland og indføres til De Ni fra denne dato, omfattes i De Ni, som undtagelse fra bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 49/81:

— af den ordning, som gælder i samhandelen mellem de Ni og Grækenland den 31. december 1980, hvis de ledsages af et varecertifikat AG 1 eller AG 3,

— ...«

I henhold til dens artikel 6 trådte forordning nr. 57/81 også i kraft den 1. januar 1981.

8 De to forordninger blev offentliggjort i EFT L 4, som er dateret den 1. januar 1981, men som, hvilket er ubestridt, faktisk først var til rådighed på Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer den 23. januar 1981.

9 I medfør af forordning nr. 57/81 havde de italienske toldmyndigheder opkrævet og SAFA betalt de afgifter, der var gældende pr. 31. december 1980. SAFA anlagde herefter sag ved Tribunale civile di Genova med påstand om tilbagebetaling af beløbene. SAFA gjorde i den forbindelse gældende, at forordning nr. 57/81 var ugyldig, idet den var tillagt tilbagevirkende gyldighed, og nedlagde påstand om, at forordning nr. 49/81 blev anvendt på selskabet.

10 Tribunale fandt, at spørgsmålet om tilbagevirkende gyldighed også opstod i relation til forordning nr. 49/81, og udsatte sagen på Domstolens besvarelse af følgende præjudicielle spørgsmål:

»a) Kunne Kommissionens forordning (EØF) nr. 57/81 af 1. januar 1981 om de overgangsforanstaltninger, der på grund af Grækenlands tiltrædelse skal træffes med hensyn til samhandelen med landbrugsprodukter, lovligt tillægges tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1981, jfr. forordningens artikel 6, når henses til, at det nummer af *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, som er påtrykt datoen den 1. januar 1981, og hvori forordning nr. 57/81 blev offent-

liggjort, faktisk først den 23. januar 1981 var til rådighed hos Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer?

b) Såfremt det statueres, at artikel 6 i ovennævnte forordning er retsstridig, for så vidt det heri er fastsat, at forordningen har tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1981, kunne da Kommissionens forordning (EØF) nr. 49/81 af 1. januar 1981 om metoderne for det administrative samarbejde, der i overgangsperioden skal sikre de frie varebevægelser mellem Grækenland og de andre medlemsstater, lovligt tillægges tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1981, jfr. forordningens artikel 20, når henses til, at det nummer af *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, som er påtrykt datoen den 1. januar 1981, og hvori forordning nr. 49/81 blev offentliggjort, faktisk først den 23. januar 1981 var til rådighed hos Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer?«

11 Med hensyn til de faktiske omstændigheder i hovedsagen, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg, der er indgivet til Domstolen, henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

12 Indledningsvis bemærkes, at Kommissionen ikke har bestridt, at de pågældende forordninger er tillagt tilbagevirkende gyldighed. Det bemærkes endvidere, at en forordning må betragtes som offentliggjort i hele Fællesskabet på den dato, der er angivet på det nummer af EFT, der indeholder den pågældende forordning. Såfremt det imidlertid måtte blive bevist, at den dato, da nummeret faktisk var til rådighed, ikke svarer til den dato, som er angivet på nummeret, er det datoen for den faktiske offentliggørelse, der skal lægges til grund (jfr. domme af 25. januar 1979, Racke mod Hauptzollamt Mainz, sag 98/78, Sml. s. 69, og Decker mod Hauptzollamt Landau, sag 99/78, Sml. s. 101). De to forordninger må derfor betragtes som offentliggjort den 23. januar 1981, altså mere end tre uger efter den dato, da de trådte i kraft.

13 Domstolen har allerede fastslået, bl.a. i ovennævnte domme, at selv om retssikkerhedsprincippet i almindelighed er til hinder for, at en fællesskabsretsakt tillægges gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse, kan dette rent undtagelsesvis tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og de berørtes beretti-

gede forventning respekteres behørigt. Det må herefter undersøges, om disse betingelser er opfyldt i den foreliggende sag.

Forordning nr. 57/81

14 Som Kommissionen har bemærket i de skriftlige indlæg, var situationen i slutningen af 1980 helt usædvanlig. For det første var det i tiltrædelsesakten fastsat, at medmindre andet er bestemt, finder EF's landbrugsordning straks anvendelse på Grækenland, og for det andet kunne Kommissionen ikke træffe sådanne foranstaltninger inden tiltrædelsesaktens ikrafttræden, dvs. den 1. januar 1981. Under de omstændigheder var det derfor i realiteten umuligt, at de pågældende forordninger både kunne udstedes, offentliggøres og være til rådighed den 1. januar 1981. Desuden bevirkede offentliggørelsen af de retsforskrifter, der var nødvendige på grund af Grækenlands tiltrædelse, at det store antal EFT, der normalt udkommer på det tidspunkt af året, var betydeligt større.

15 Det bemærkes endvidere, at det formål, der tilstræbtes med forordning nr. 57/81, begrundede, at forordningen fandt anvendelse med virkning fra den 1. januar 1981. Således fremgår det af den første betragtning til forordning nr. 57/81, at de overgangsbestemmelser, der er fastsat i forordning nr. 49/81, for de produkter, der, inden akten vedrørende Grækenlands tiltrædelse træder i kraft, sendes fra Grækenland til De Ni, volder visse problemer i forbindelse med de landbrugsprodukter, for hvilke der er ydet eksportrestitutioner. Tilsvarende fremgår det af tredje betragtning, at da der for visse produkters vedkommende har kunnet forekomme spekulation, burde der træffes foranstaltninger til undgåelse af, at disse produkter opnår en dobbelt fordel, nemlig at de græske myndigheder udbetaler eksportrestitution, og at EF-afgiften blev ophævet. Forordning nr. 57/81 vedrørte således en helt speciel situation for de landbrugsprodukter, der befandt sig mellem græsk toldområde og De Ni's toldområde på det tidspunkt, da ordningen i henhold til associeringsaftalen veg pladsen for EF's landbrugsordninger. For at undgå, at importører af sådanne produkter opnåede en uberettiget fordel i kraft af denne forbigående situation, var det nødvendigt, at den omtvistede forordning fandt anvendelse med virkning fra den 1. januar 1981.

16 Under de omstændigheder har Kommissionen med føje kunnet antage, at hensynet til det generelle mål, der tilstræbtes, nemlig at lette overgangen fra den tidligere ordning til EF-ordningen og forhindre spekulation med hensyn til landbrugsprodukter, tilsagde, at forordning nr. 57/81 blev tillagt tilbagevirkende gyldighed.

17 Endelig skal der tages stilling til, om den omstændighed, at forordning nr. 57/81 er tillagt tilbagevirkende gyldighed, har tilsidesat de erhvervsdrivendes berettigede forventning. Hertil bemærkes blot, at de erhvervsdrivende ikke med rimelighed kunne forvente, at EF-afgiften ville blive ophævet for varer, for hvilke der var ydet eksportrestitutioner i Grækenland, når afgiften navnlig har til formål at neutralisere virkningen af de restitutioner, der er udbetalt i et tredjeland.

18 Det første af de spørgsmål, Tribunale civile har forelagt, må derfor besvares med, at gennemgangen af de præjudicielle spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 6 i forordning nr. 57/81 om de overgangsforanstaltninger, der på grund af Grækenlands tiltrædelse skal træffes med hensyn til samhandelen med landbrugsprodukter, hvorved forordningen blev tillagt tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1981.

19 Når henses til besvarelsen af det første spørgsmål, er det ufornødent at besvare det andet præjudicielle spørgsmål.

20 For så vidt angår SAFA's påstand om, at Domstolen subsidiært behandler spørgsmålet om tilbagebetaling af afgifterne, jfr. artikel 13 i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 af 2. juli 1979 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter (EFT L 175, s. 1), bemærkes blot, at ifølge kompetencefordelingen i henhold til Traktatens artikel 177 tilkommer det alene den nationale retsinstans at fastlægge indholdet af de spørgsmål, den vil forelægge for Domstolen. Domstolen kan således ikke på begæring af en af parterne i hovedsagen tage stilling til spørgsmål, der ikke er forelagt af den nationale retsinstans (jfr. bl.a. dom af 3. oktober 1985 i sagen CBEM mod CLT og IPB, sag 311/84, Sml. s. 3261).

Sagens omkostninger

21 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, der 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 retsinstans, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Tribunale civile di Genova ved kendelse af 29. september 1988, for ret:

Gennemgangen af de præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 6 i forordning (EØF) nr. 57/81 — om de overgangsforanstaltninger, der på grund af Grækenlands tiltrædelse skal træffes med hensyn til samhandelen med landbrugsprodukter — hvorved forordningen blev tillagt tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1981.

Slynn Joliet Rodríguez Iglesias

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. januar 1990.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

G. Slynn
Formand for Første Afdeling