Dette var netop tilfældet med hensyn til den tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1981, der blev givet forordning nr. 57/81 om de overgangsforanstaltninger, der på grund af Grækenlands tiltrædelse skal træffes med hensyn til samhandelen med landbrugsprodukter, jfr. dens artikel 6. For det første var det generelt nødvendigt at lette overgangen fra den tidligere ordning til EF-ordningen og forhindre spekulationer, og for det andet kunne de erhvervsdrivende ikke forvente, at EF-afgiften ville blive ophævet for varer, for hvilke der var ydet eksportrestitutioner i Grækenland, når den nævnte afgift har til formål at neutralisere virkningen af de restitutioner, der er udbetalt af et tredjeland.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-337/88 *

I — Tvistens retlige baggrund og faktiske omstændigheder

1. *Fællesskabsretlig baggrund*

Akten vedrørende vilkårene for Den Hellenske Republiks tiltrædelse (EFT L 291 af 19.11.1979, s. 17) trådte i kraft den 1. januar 1981. Afsnit II i aktens fjerde del vedrører de overgangsbestemmelser, der skal anvendes med hensyn til den frie bevægelighed for varer. I henhold til artikel 41 er 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. Afsnit IV vedrører landbrug — i overgangsperioden skulle den ordning, som var fastsat i associeringsaftalen mellem Fællesskabet og Grækenland, og hvorefter der opkrævedes afgifter, erstattes af en ordning om tiltrædelsesudligningsbeløb som omhandlet i tiltrædelsesaktens artikel 61, stk. 1.

Aktens artikel 73 har følgende ordlyd:

»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

* Processprog: italiensk.

den 31. december 1982, idet deres anvendelse er begrænset til denne dato.«

Den 12. september 1980 forpligtede Kommissionen sig til pr. 1. januar 1981 at udstede en række forordninger i henhold til aktens artikel 41. Med henblik på at bringe ordlyden af de pågældende udkast til de nationale myndigheders og de erhvervsdrivendes kundskab, offentliggjorde Kommissionen dem i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* C 259 af 6.10.1980. Det første af de nævnte udkast blev siden forordning (EØF) 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, og som den 1. januar 1981 er under forsendelse eller er omfattet af ordningen for midlertidigt oplag (AG 1 og AG 3 certifikaterne var de dokumenter, der i associeringsaftalen mellem Grækenland og De Ni var fastsat som betingelse for, at varerne var omfattet af aftalen), nyder godt af fjernelsen af told og afgifter med tilsvarende virkning, således som fastsat i tiltrædelsesakten.

I henhold til artikel 20 trådte forordning nr. 49/81 i kraft den 1. januar 1981.

Samme dato trådte forordning (EØF) nr. 57/81 i kraft, jfr. dens artikel 6. I modsætning til forordning nr. 49/81 havde forordningen ikke først været offentliggjort i EFT. Med henvisning til tiltrædelsesaktens artikel 73 bestemmer forordningens artikel 2, at »som undtagelse fra bestemmelserne i forordning nr. 49/81« omfattes landbrugsprodukter, der inden den 1. januar 1981 udføres fra Grækenland og indføres til De Ni fra denne dato, i De Ni 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, det vil med andre ord sige af ordningen i henhold til associeringsaftalen.

2. *De faktiske omstændigheder i hovedsagen*

Società agricola fattoria alimentare SpA (herefter benævnt »SAFA«) havde fra Grækenland udført tre partier olivenolie inden den 31. december 1980 og oplagt dem på toldoplag i Genova. Den 2. januar 1981, dvs. dagen efter at tiltrædelsesakten var trådt i kraft, lod SAFA de tre partier ekspedere til fri omsætning. I henhold til forordning nr. 57/81 opkrævede de italienske myndigheder de afgifter, der var gældende pr. 31. december 1980, og SAFA betalte dem. Herefter anlagde SAFA sag mod Ministero delle Finanze ved Tribunale civile og nedlagde påstand om tilbagebetaling af de betalte beløb, idet selskabet gjorde gældende, at forordning nr. 57/81 var ugyldig, og at forordning nr. 49/81 følgelig måtte finde anvendelse på sagsøgeren.

SAFA har gjort gældende, at forordning nr. 57/81, som blev offentliggjort i et nummer af *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, som var dateret den 1. januar 1981, men som faktisk først var til rådighed den 23. januar 1981, ikke kan tillægges tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1981.

I forelæggelseskendelsen har Tribunale fastslået, at det nummer af EFT, som var dateret den 1. januar 1981, faktisk blev offentliggjort den 23. januar 1981, og at forordning nr. 57/81 følgelig trådte i kraft med tilbagevirkende gyldighed som omhandlet i EØF-Traktatens artikel 191. Mens Kommissionen ved erklæring af 12. september 1980, offentliggjort i EFT den 6. oktober 1980, i forvejen havde oplyst, at forordning nr. 49/81 ville træde i kraft den 1. januar 1981,

meddelte Kommissionen først ved telex af 23. december 1980 til de italienske myndigheder, at den med hensyn til landbrugsvarer påtænkte at indføre en undtagelse fra principperne i forordning nr. 49/81. Da der imidlertid var tale om to forordninger, der var offentliggjort i samme nummer af EFT, og som trådte i kraft samme dag, fandt Tribunale det nødvendigt at udsætte sagen og forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af hver af de to forordninger. Ved kendelse af 29. september 1988 forelagde Tribunale følgende spørgsmål for Domstolen:

»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 offentliggjort, 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?«

II — Retsforhandlinger for Domstolen

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens Justitskontor den 22. november 1988.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for De Europæiske Fællesskabers Domstol er der afgivet følgende skriftlige indlæg: den 9. marts 1989 af SAFA ved advokat Giorgio Schiano di Pepe, og den 15. marts 1989 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Giuliano Marenco, som befuldmægtiget.

På grundlag af retsmøderapporten og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog anmodet Kommissionen om skriftligt at besvare en række spørgsmål.

III — Skriftlige indlæg for Domstolen

SAFA har anført, at der efter fællesskabsretten kun i ganske særlige tilfælde kan tillægges retsakter tilbagevirkende gyldighed; i den foreliggende sag er der tale om anven-

delse af en forordning på et tidspunkt, hvor den hverken faktisk eller retligt eksisterede. I henhold til Domstolens dom af 25. januar 1979 i sag 99/78, Decker (Sml. s. 101) skal en forordning anses for offentliggjort på den dato, hvor det pågældende nummer af EFT er til rådighed på Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer (det vil i den foreliggende sag sige den 23. januar 1981). Selv om Domstolen i dommens præmis 20 lempede princippet på den måde, at det blev gjort betinget af, at de berørtes berettigede forventning skulle respekteres, er den betingelse ikke opfyldt i sagen her. SAFA har heraf konkluderet, at forordning nr. 57/81 ikke kunne træde i kraft før den 23. januar 1981. Selv om forordning nr. 57/81 tillægges en vis tilbagevirkende gyldighed, kan dette ikke medføre, at den subjektive rettighed, SAFA har erhvervet ved indførslen af varerne den 2. januar 1981, ophæves.

Endelig har SAFA peget på, at selskabet fik kendskab til, at forordning nr. 49/81 senere ville blive udstedt, gennem offentliggørelsen af forordningen som bilag til Kommissionens erklæring, der findes i EFT af 6. oktober 1980. I strid med princippet om de berørtes berettigede forventning og gode tro blev den afskaffelse af afgifterne med tilsvarende virkning, der var fastsat til den 1. januar 1981, ophævet ved en forordning, som de erhvervsdrivende først kunne få kendskab til den 23. januar 1981. Dette er baggrunden for, at SAFA har nedlagt påstand om, at 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 af 12.7.1979, s. 1) bringes i anvendelse over for sagsøgeren. I henhold til den nævnte bestemmelse kan der indrømmes godtgørelse af importafgifter, »når der foreligger særlige forhold, og såfremt der ikke foreligger forsømmeligheder eller urigtigheder fra importørens side«.

SAFA har subsidiært nedlagt påstand om, at Domstolen tager stilling hertil.

Kommissionen har ikke bestridt, at det nummer af EFT, som er dateret den 1. januar 1981, og som indeholder de to forordninger nr. 49/81 og 57/81, først var til rådighed den 23. januar 1981. Mens udkastet til forordning nr. 49/81 blev offentliggjort i EFT den 6. oktober 1980, drøftedes udkastet til forordning nr. 57/81 i udvalget »Samhandelsordninger« så sent som den 12. december 1980. Kommissionen har bekræftet, at ordlyden (stadig foreløbig) tilstilledes medlemsstaterne ved telex af 23. december 1980.

Kommissionen har understreget, at selv om der i artikel 2 i forordning nr. 57/81 tales om en »undtagelse fra bestemmelserne i forordning nr. 49/81«, er der ikke tale om en undtagelse i materiel forstand, men derimod om en rent teknisk undtagelse fra de procedureforskrifter, der var fastsat i forordning nr. 49/81. Denne rent tekniske undtagelse består i, at i stedet for, at AG-certifikaterne svarer til T2L-certifikatet, ophæves dette ved forordning nr. 57/81. I materiel forstand skal de to forordninger vurderes i lyset af tiltrædelsesakten: Den ordning, der nævnes i artikel 18 i forordning nr. 49/81, er den ordning, som er fastsat i tiltrædelsesakten, og som ikke ændres gennem den nævnte forordning. Forordningen er kun en gennemførelse af det administrative hverv, der påhvilede Kommissionen i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 41. Endvidere er der ved tiltrædelsesakten fastsat en ordning om tiltrædelsesbeløb, men der henvises til artikel 73 med henblik på, at Kommissionen eventuelt skal træffe overgangsforanstaltninger. Forordning nr. 57/81 er en sådan foranstaltning.

Kommissionen har indrømmet, at som følge af den sene offentliggørelse i EFT medførte artikel 6 i forordning nr. 57/81, at forord-

ningens bestemmelser blev tillagt tilbagevirkende gyldighed. Kommissionen har dog bemærket, at i henhold til ovennævnte dom i Decker-sagen og dom af 25. januar 1979, Racke (sag 98/78, Sml. s. 69), kan en fællesskabsretsakt lovligt tillægges tilbagevirkende gyldighed, såfremt følgende tre betingelser er opfyldt, nemlig at

i) der skal foreligge en usædvanlig situation,

ii) det tilstræbte mål skal fordre det, og

iii) de berørtes berettigede forventning skal respekteres.

Ifølge Kommissionen er de tre betingelser opfyldt i den foreliggende sag; retsakterne kunne således lovligt tillægges tilbagevirkende gyldighed.

Med hensyn til den første betingelse var situationen i slutningen af 1980 usædvanlig, såvel retligt som teknisk. For det første var forholdet det, at i modsætning til tiltrædelsesakterne af 1972 og 1985 indeholdt tiltrædelsesakten for Grækenland ingen frist mellem tidspunktet for aktens ikrafttrædelse og anvendelsen af EF's landbrugsordninger (jfr. artiklerne 143 ff.). Endvidere kunne Kommissionen først udstede forordninger i henhold til tiltrædelsesakten efter dennes ikrafttræden, dvs. den 1. januar 1981. Endvidere kom de retsakter, der blev udstedt i forbindelse med Grækenlands tiltrædelse, oven i den betydelige mængde årligt tilbagevendende bestemmelser, der udløb med udgangen af året. Den normale ophobning af EFT på det tidspunkt blev ikke mindre af, at der skulle udarbejdes en græsk affattelse af de pågældende bestemmelser. Muligheden for, at offentliggørelsen af EFT fra slutningen af 1980 og begyndelsen af 1981 kunne blive forsinket, var blevet meddelt i EFT L 358 af 31.12.1980, på s. 95.

For så vidt angår den anden betingelse fordrede formålet med forordning nr. 57/81, at den blev tillagt tilbagevirkende gyldighed; formålet var at løse et overgangsproblem, som navnlig var vigtigt i dagene umiddelbart efter tiltrædelsesaktens ikrafttræden. Hvis de nævnte bestemmelser ikke havde været gældende med virkning fra den 1. januar 1981, ville de i praksis have været uden mening.

Endelig har Kommissionen anført, at de berørtes berettigede forventning ikke er blevet krænket. I den forbindelse har den gentaget, at forordning nr. 49/81 kun indeholdt procedureforskrifter, og at den — for de materielle bestemmelsers vedkommende — henviste til tiltrædelsesakten. Der var ingen sikkerhed for, at den nye ordning, der indførtes ved tiltrædelsesakten, ville blive anvendt på produkter, der blev udført fra Grækenland inden den 1. januar 1981. Det måtte være klart for de retsundergivne, at en anvendelse af den nye ordning på sådanne produkter ikke var berettiget, da priserne på græske produkter var meget lave, enten på grund af interventionsforanstaltninger eller på grund af restitutioner ydet af de græske myndigheder under associeringsordningen. Det var derfor nødvendigt at anvende overgangsforanstaltninger som nævnt i tiltrædelsesaktens artikel 73. Endvidere måtte de retsundergivne være bekendt med den tilsvarende ordning i forbindelse med de nordeuropæiske staters tiltrædelse [jfr. Kommissionens forordning nr. 469/73 af 31. januar 1973 om de overgangsforanstaltninger, som på grund af tiltrædelsen skal træffes vedrørende gennemførelsesbestemmelserne for ordningerne med importafgifter, eksportrestitutioner, eksportlicenser og forudfastsættelsesattester (EFT L 53 af 26.2.1973, s. 49)].

Kommissionen har herefter foreslået, at det første spørgsmål besvares således, at forordning nr. 57/81 lovligt kunne tillægges tilba-

gevirkende gyldighed. Herved bliver det andet spørgsmål uden genstand.

IV — Kommissionens svar på Domstolens spørgsmål

Domstolen har anmodet Kommissionen om at oplyse, hvorfor den ikke i EFT havde offentliggjort en erklæring om, at den pr. 1. januar 1981 påtænkte at udstede en bestemmelse med en ordlyd svarende til, hvad der siden blev forordning nr. 57/81. Kommissionen har svaret, at det ikke var muligt på forhånd at kende det nøjagtige indhold af de overgangsforanstaltninger, der skulle træffes i forbindelse med Grækenlands tiltrædelse. I modsætning til de udkast, der blev offentliggjort i EFT af 6. 10. 1980, og som var udstedt i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 41, er forordning nr. 57/81 udstedt i henhold til aktens artikel 73. Mens Kommissionen i henhold til artikel 41 kunne udstede de nævnte retsforskrifter uden forudgående høring, krævedes der i henhold til artikel 73 høring af de berørte forvaltningskomitéer. Med hensyn til udkastet til forordning nr. 57/81 fandt høringerne sted mellem den 27. november og den 17. december 1980. Kommissionen overvejede at offentliggøre forslaget til den senere forordning nr. 57/81 i EFT, serie C, men havde ikke kunnet gennemføre det på grund af administrative problemer.

Domstolen har ligeledes anmodet Kommissionen om at oplyse, om den havde truffet foranstaltninger med henblik på at underrette de berørte erhvervskredse om indholdet og retsvirkningen af den senere forordning nr. 57/81 mellem det tidspunkt, hvor den havde udarbejdet udkastet, og det tidspunkt, hvor den faktisk blev offentliggjort, nemlig i EFT af 23.1.1981. I svaret har Kommissionen præciseret, at bortset fra, at den pr. telex havde givet de nationale toldmyndigheder meddelelse om udkastet til forordningen, havde den ikke truffet konkrete foranstaltninger med henblik på at underrette de berørte erhvervskredse om indholdet og retsvirkningen af den senere forordning nr. 57/81. I EFT L 358 af 31.12.1980 offentliggjorde Kommissionen imidlertid en meddelelse, hvori den omtalte en række retsakter, som skulle træde i kraft den 1. januar 1981, idet den gjorde opmærksom på, at offentliggørelsen på grund af tekniske problemer eventuelt ville blive forsinket.

G. Slynn
Refererende dommer