DOMSTOLENS DOM (anden afdeling)
14. november 1985 *

I sag 299/84

angående en anmodning, som Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Firma Karl-Heinz Neumann

mod

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung

at opnå en præjudiciel afgørelse i det væsentlige vedrørende fortolkningen af Rådets forordning nr. 850/81 af 1. april 1981 om ændring af forordning nr. 878/77 om de vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren,

har

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden K. Bahlmann, dommerne T. Koopmans og O. Due,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgeren i hovedsagen, Firma Karl-Heinz Neumann, under skriftvekslingen ved advokat D. Ehle, Köln, og under den mundtlige forhandling ved advokat V. Schiller, ligeledes Köln,

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved P. Karpenstein, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. september 1985,

afsagt følgende

* Processprog: Tysk.

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved kendelse af 15. november 1984, indgået til Domstolen den 14. december s.å., har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet to præjudicielle spørgsmål, hvoraf det ene angår fortolkningen af Rådets forordning nr. 850/81 af 1. april 1981 om ændring af forordning nr. 878/77 om de vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren (EFT L 90, s. 1), og det andet går ud på, om der i fællesskabsretten gælder en almindelig retsgrundsætning om såkaldt objektiv ubillighed (»sachliche Unbilligkeit«).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag mellem Firma Karl-Heinz Neumann, Hamburg (herefter benævnt sagsøgeren), og Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (herefter benævnt BALM) om fortabelse af en sikkerhed, som sagsøgeren havde stillet i forbindelse med et tilbud om køb i henhold til Kommissionens forordning nr. 713/81 af 19. marts 1981 om salg til forudfastsatte priser af visse former for udbenet oksekød fra visse interventionsorganer (EFT L 74, s. 27).

3 Ifølge denne forordning blev der fra 30. marts til 30. april 1981 solgt nogle partier oksekød til priser, som var forudfastsat i ECU og anført i forordningens bilag I. Med hensyn til de øvrige salgsbetingelser henviste forordningen til Kommissionens forordning nr. 2173/79 af 4. oktober 1979 om gennemførelsesbestemmelser for afsætning af oksekød, som interventionsorganerne har opkøbt (EFT L 251, s. 12).

4 Ifølge artikel 5 i forordning nr. 2173/79 er den omregningskurs, der skal anvendes på den forudfastsatte salgspris i ECU, den repræsentative kurs, der gælder den dag, hvor ansøgningen anses som taget i betragtning. Ifølge artiklerne 2 og 3 er denne dag den, da ansøgningen om køb suppleres af en sikkerhed stillet til fordel for interventionsorganet, idet denne dag samtidig er afgørende for prioriteringen

af de forskellige ansøgninger om køb, såfremt lagrene bliver opbrugt. Endelig bestemmer artikel 3, stk. 2, at ansøgningerne bortset fra undtagelsestilfælde skal godkendes inden for fem arbejdsdage efter indgivelsen.

5 Det fremgår af sagen, at sagsøgeren den 27. marts 1981 indgav ansøgning om køb og stillede den tilsvarende sikkerhed, som dengang androg 50 ECU (137,59 DM) pr. ton. Ansøgningen om køb var baseret på en pris af 10 112,68 DM pr. ton, svarende til den forudfastsatte pris ifølge den repræsentative kurs, der gjaldt på den pågældende dag.

6 Inden for rammerne af det europæiske monetære system var der allerede sket visse ændringer af fællesskabsvalutaernes centralkurser med virkning fra 23. marts 1981. De repræsentative kurser, der skulle anvendes i landbrugssektoren (»de grønne kurser«), var imidlertid uændrede den 27. marts, den dato, da sagsøgeren indgav sin ansøgning om køb og stillede sikkerhed. Det var først ved den nævnte forordning nr. 850/81, som blev udstedt den 1. april, offentliggjort i EF-Tidende den 4. april og for oksekødsektoren trådte i kraft den 6. april 1981, at Rådet tilpassede de grønne kurser til ændringerne i centralkurserne inden for rammerne af det europæiske monetære system. Efter denne tilpasning var det beløb i DM, der svarede til prisen fastsat i ECU for det kød, som sagsøgerens ansøgning om køb vedrørte, faldet fra 10 112,68 til 9 763,01 DM pr. ton.

7 Den 7. april 1981, nemlig dagen efter de nye grønne kursers ikrafttræden, sendte BALM sagsøgeren en »salgsbekræftelse« til den pris, som sagsøgeren havde baseret sin ansøgning på, nemlig 10 112,68 DM pr. ton.

8 Da sagsøgerens konkurrenter, som havde indgivet ansøgninger om køb fra 6. april 1981, kunne drage fordel af den nye grønne kurs for DM, mente sagsøgeren ikke at have nogen mulighed for at sælge kødet uden tab på det tyske marked, hvis sagsøgeren fortsat var bundet af de oprindelige salgsbetingelser. Sagsøgeren sendte derfor BALM en erklæring, hvori sagsøgeren nægtede at opfylde forpligtelsen til at aftage og betale det købte kød. Desuden indgav sagsøgeren en ny ansøgning om køb, som blev accepteret af BALM, der dog erklærede sikkerheden for fortabt i henhold til artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 2173/79, fordi sagsøgeren ikke havde opfyldt betalingsforpligtelsen i henhold til sin første ansøgning.

9 Sagsøgeren anlagde derefter sag ved Verwaltungsgericht og krævede sikkerheden tilbagebetalt. Denne ret fandt, at BALM ifølge artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 2173/79 med rette havde erklæret sikkerheden for fortabt, men at der forelå grunde, som berettigede kravet om tilbagebetaling af sikkerheden. For at kunne afgøre dette problem har Verwaltungsgericht stillet Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal den femte betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 850/81 af 1. april 1981 om ændring af forordning (EØF) nr. 878/77 om de vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren, fortolkes således, at Rådet ved ændringen af vekselkurserne også havde til hensigt at undgå de alvorlige følger, det har for en køber af interventionsvarer i henhold til Kommissionens forordning (EØF) nr. 713/81 af 19. marts 1981, at han afgav sin ansøgning om køb før den 6. april 1981 og derved kom til at betale en højere pris end de konkurrenter, som afgav deres tilbud efter den 6. april 1981?

2) Gælder der i fællesskabsretten en almindelig retsgrundsætning om objektiv ubillighed (sachliche Unbilligkeit), således at en gældende bestemmelse i fællesskabsretten ikke kan bringes i anvendelse, når den for den pågældende indebærer særligt alvorlige følger, som fællesskabslovgiver klart ville have forsøgt at undgå, såfremt man ved udstedelsen af bestemmelserne havde forudset dette tilfælde?«

Det første spørgsmål

10 Dette spørgsmål går ud på, om forordning nr. 850/81 på baggrund af den femte betragtning dertil skal fortolkes således, at Rådet har villet undgå, at en køber, som før ændringen af de grønne kurser har indgivet en ansøgning om køb af et interventionsprodukt, hvis pris er forudfastsat i ECU, skal betale en højere pris i national valuta end de konkurrenter, som har indgivet deres ansøgninger efter ændringen.

11 Før gennemgangen af dette spørgsmål bemærkes, at sagsøgeren i sine indlæg for Domstolen har foreslået, at spørgsmålet udvides til også at omfatte betydningen af den omstændighed, at BALM først har tilsendt sagsøgeren sin »salgsbekræftelse« den 7. april 1981, altså efter udløbet af den frist på fem dage, der er fastsat i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2173/79, og efter at ændringerne af de grønne kurser var trådt i kraft.

12 Det problem, som sagsøgeren således har rejst, angår imidlertid en anden forordning end den, som den nationale ret ønsker fortolket, og hverken sagsfremstillingen eller den retlige argumentation i forelæggelseskendelsen gør det muligt for Domstolen at fastslå, at den nationale ret anser en afgørelse på dette punkt for nødvendig, for at den kan afsige dom. Herefter, og i betragtning af kompetencefordelingen i henhold til traktatens artikel 177 inden for rammerne af den præjudicielle procedure, tilkommer det alene den nationale domstol at vurdere betydningen af et problem, der rejses af sagsøgeren, på baggrund af sagens omstændigheder og i givet fald at forelægge Domstolen et nyt præjudicielt spørgsmål herom.

13 Med hensyn til det første præjudicielle spørgsmål, som det er stillet af den nationale ret, har denne i forelæggelseskendelsen henvist til, at den femte betragtning til forordning nr. 850/81 lyder således:

»Ved tilpasningen af denne kurs bør der tages hensyn til dens virkninger, navnlig på priserne; af den grund er det nødvendigt at fastsætte, at anvendelsen af den nye kurs normalt skal træde i kraft med en rimelig tidsfrist, der principielt er knyttet til begyndelsen af produktionsåret eller til en ændring af priserne, uden at man dog derfor skal udelukke en øjeblikkelig anvendelse i visse tilfælde.«

14 Stadig ifølge forelæggelseskendelsen viser denne betragtning, at Rådet klart ønskede at tage hensyn til virkningerne af ændringen af vekselkurserne på priserne. Dette kan kun forklares ved den opfattelse, at de af Fællesskabet fastsatte landbrugspriser skal give et stabilt beregningsgrundlag for de berørte erhvervskredse. Det er også af denne grund, at den nye sats i princippet skulle træde i kraft i begyndelsen af det følgende produktionsår, hvor der i alle tilfælde ville ske en ændring af landbrugspriserne. Rådet har ikke blot villet respektere stabiliteten i de priser, der er knyttet til et produktionsår. Selv i andre tilfælde skulle den nye grønne kurs ifølge denne betragtning »principielt« træde i kraft på tidspunktet for ændringen af priserne. Kun »i visse tilfælde«, hvor en øjeblikkelig anvendelse ikke er udelukket, ville der gælde noget andet. Den nationale ret mener, at de forudfastsatte salgspriser ikke hører til denne gruppe. Den er dog af den opfattelse, at det første spørgsmål bør besvares bekræftende.

15 Sagsøgeren deler den nationale rets opfattelse med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af forordning nr. 850/81.

16 Kommissionen har henvist til, at forordning nr. 850/81 ikke angår fællesskabsordningerne for landbrugspriser udtrykt i ECU, men kun omregningskurserne for beregningen af disse priser i nationale valutaer. Den femte betragtning til denne forordning svarer til næsten identiske betragtninger i en lang række andre forordninger af samme type, og den angiver kun, at Rådet også ved fastsættelsen af de grønne kurser, der blev besluttet den 1. april 1981, havde til hensigt at henholde sig til de principper, som det for længe siden har fastsat, nemlig:

— at tage hensyn til virkningerne af denne tilpasning for prisstrukturen på nationalt plan;

— i videst muligt omfang at knytte tilpasningen af de grønne kurser til begyndelsen af produktionsåret for det pågældende produkt, da de fælles priser i almindelighed også bliver ændret på dette tidspunkt;

— kun at beslutte at tilpasse de grønne kurser for lande med såkaldte appcierede valutaer inden for rammerne af ændringer af de fælles priser, hvilket gør det muligt at forhindre det fald i landbrugsproducenternes indtægter, som ellers ville følge af de nye grønne kurser.

Disse principper er blevet overholdt i bestemmelserne i forordning nr. 850/81, idet det nye produktionsår for oksekød netop begyndte på forordningens ikrafttrædelsesdato.

17 Ifølge Kommissionen er det derimod aldrig i denne sammenhæng blevet fremført, at ændringen af de grønne kurser på datoer fastsat ved disse forordninger kun vedrører de priser, der er knyttet til et produktionsår, som f.eks. orienteringspriserne og interventionspriserne, og ikke til andre købs- eller salgspriser fastsat inden for rammerne af de pågældende markedsordninger.

18 Kommissionen har med rette henvist til, at den omtvistede forordning ikke ændrer de fælles priser udtrykt i ECU, men kun omregningskurserne for beregning af disse priser i nationale valutaer. Når forordningens femte betragtning fremhæver forbindelsen mellem disse kurser og priserne samt nødvendigheden af i videst muligt omfang at knytte de nye kursers ikrafttræden til en ændring af de fælles priser, er det fordi sådanne ændringer, som navnlig sker i begyndelsen af et produktionsår, kan afbøde de uønskede virkninger af nye grønne kurser for land-

brugsproducenternes levestandard i medlemsstater med apprecieret valuta og for forbrugspriserne i medlemsstater med deprecieret valuta.

19 Derimod er der intet i forordningens bestemmelser og bilag eller i betragtningerne dertil, der giver grundlag for at antage, at Rådet for visse forudfastsatte købs- eller salgspriser i ECU har tilsigtet en anden anvendelsesdato for de nye grønne kurser end den, der er fastsat i bilagene for den pågældende sektor generelt. I øvrigt bemærkes, at forordning nr. 713/81 angår salg af visse former for udbenet oksekød, som er oplagret ikke alene af det tyske interventionsorgan, men også af andre medlemsstaters interventionsorganer, og at en fravigelse af den dato, der generelt er fastsat for anvendelse af de nye grønne kurser, ville have haft modsatte følger for de erhvervsdrivende, der har købt interventionskød i disse stater.

20 Det første præjudicielle spørgsmål må derfor besvares med, at Rådets forordning nr. 850/81 af 1. april 1981 om ændring af forordning nr. 878/77 om de vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren, selv fortolket på baggrund af den femte betragtning hertil, ikke indebærer, at Rådet har tilsigtet at undgå, at en køber, som før ændringen af de grønne kurser har indgivet ansøgning om køb af en interventionsvare, hvis pris er forudfastsat i ECU, skal betale en højere pris i national valuta end de konkurrenter, som har indgivet ansøgning efter denne ændring.

Det andet spørgsmål

21 Med udgangspunkt i den opfattelse, at det første spørgsmål bør besvares bekræftende, har Verwaltungsgericht i sin forelæggelseskendelse bemærket, at der efter tysk ret i så fald er tale om et tilfælde af objektiv ubillighed (»sachliche Unbilligkeit«), hvor en domstol er forpligtet til at opfylde lovgivers formodede vilje ved at afhjælpe denne ubillighed. Verwaltungsgericht erkender, at Domstolen i dommen af 28. juni 1977 (Balkan-Import-Export, 118/76, Sml. s. 1177) ikke har antaget, at fællesskabsretten indeholder et sådant princip. Da der i virkeligheden er tale om en speciel anvendelse af et mere generelt proportionalitetsprincip, som i sig selv er blevet knæsat i Domstolens praksis, ser den nationale domstol imidlertid her en mulighed for en udvikling af fællesskabsretten.

22 Sagsøgeren deler Verwaltungsgerichts opfattelse og har tilføjet, at formålet med enhver retsorden, som er i overensstemmelse med retsstatsprincippet, som det er tilfældet med fællesskabsretsordenen, må være at undgå enhver urimelig strenghed, som lovgiver klart ville have søgt at undgå, hvis man havde forudset det pågældende tilfælde, da retsnormen blev fastsat, ved at anvende det retlige begreb objektiv ubillighed. Sådanne begreber er nødvendige for at opretholde borgernes tillid til retten som institution og til overensstemmelsen mellem ret og retfærdighed.

23 Efter Kommissionens opfattelse er de betragtninger, som foranledigede Domstolen til i ovennævnte dom at antage, at fællesskabsretten ikke indeholder en almindelig retsgrundsætning om objektiv ubillighed, stadig fuldt gyldige. Selv om man i visse bestemmelser i den afledte fællesskabsret, som er udstedt efter dommen, har anerkendt muligheden for eftergivelse af en gæld af billighedsgrunde, har deres anvendelsesområde altid været begrænset til ganske bestemte rettigheder, og nogle af dem har alligevel givet anledning til store vanskeligheder i deres konkrete anvendelse.

24 I sin nævnte dom har Domstolen statueret, at en national myndighed ikke har ret til på en begæring om fritagelse af billighedsgrunde for afgifter, der skal betales i henhold til fællesskabsretten, at anvende sin nationale rets bestemmelser i hele det omfang, denne anvendelse ville påvirke rækkevidden af fællesskabsrettens bestemmelser for afgiftens beregnings- eller ligningsgrundlag eller dens størrelse, og at der ikke i fællesskabsretten er hjemmel til at efterkomme en begæring om fritagelse af billighedsgrunde. Det første af disse resultater var navnlig begrundet i betragtninger vedrørende kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne.

25 Det ville være i strid med denne kompetencefordeling at anerkende, at en national myndighed havde ret eller endog pligt til ikke at anvende en fællesskabsretlig bestemmelse i et tilfælde, hvor den mente, at en sådan anvendelse ville føre til et resultat, som fællesskabslovgiver klart ville have søgt at undgå, hvis man havde forudset dette tilfælde, da den pågældende bestemmelse blev vedtaget. Såfremt et sådant almindeligt princip blev accepteret, ville det kunne forhindre fællesskabsbestemmelserne i at få fuld virkning i medlemsstaterne, og det ville gøre indgreb i det grundlæggende princip om fællesskabsrettens ensartede anvendelse i hele Fællesskabet.

26 Endvidere bemærkes, at fællesskabsretten giver enhver domstol i medlemsstaterne en løsning, som er i fuld overensstemmelse med kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. En sådan domstol, som mener sig stillet over for et tilfælde som det, der omtales i Verwaltungsgerichts andet præjudicielle spørgsmål, kan henvende sig til Domstolen i overensstemmelse med traktatens artikel 177 for at opnå en fortolkning af den pågældende fællesskabsbestemmelse eller i givet fald en afgørelse om dennes ugyldighed, som gør det muligt at undgå den ubillighed, som den mener at have konstateret.

27 Disse betragtninger giver tilstrækkeligt grundlag for at besvare det andet præjudicielle spørgsmål. Da den nationale domstol i forelæggelseskendelsen udtrykkeligt har karakteriseret princippet om objektiv ubillighed som en speciel anvendelse af proportionalitetsprincippet, må det dog undersøges, om det resultat, som denne domstol går ind for, kan begrundes i sidstnævnte princip i den af fællesskabsretten anerkendte form.

28 Det spørgsmål, der herved skal undersøges, er om fortabelse af sikkerhed under omstændigheder som de i forelæggelseskendelsen omtalte er en foranstaltning, der står i misforhold til det formål, som lovligt forfølges med sikkerhedsstillelsesordningen.

29 Det fremgår blandt andet af niende betragtning til forordning nr. 2173/79, at sikkerhedsstillelsesordningen inden for rammerne af interventionsorganernes afsætning af de opkøbte mængder oksekød har til formål at sikre, at køberen overholder de kontraktlige forpligtelser, som følger af ansøgningen om køb og de salgsbetingelser, som er fastsat i de pågældende forordninger.Blandt disse betingelser er betaling af et beløb i national valuta svarende til den forudfastsatte salgspris i ECU efter den grønne kurs, der gælder på den dag, hvor ansøgningen om køb suppleres af en sikkerhedsstillelse.

30 Ifølge forordning nr. 713/81 blev det pågældende salg indledt den 30. marts 1981, og det skulle fortsætte til 30. april s.å. eller før denne dato, indtil lagrene var opbrugt, idet prioritetsordenen for ansøgningerne om køb netop blev bestemt på grundlag af den dag, hvor sikkerheden var stillet. Fra den 23. marts skete der ændringer i fællesskabsvalutaernes centralkurser, som højst sandsynligt måtte blive efterfulgt af ændringer fra begyndelsen af det nye produktionsår for oksekødsektoren, nemlig den 6. april.

31 Under disse omstændigheder gav fællesskabsbestemmelserne de opmærksomme erhvervsdrivende et valg. De kunne enten indgive deres ansøgning om køb og stille sikkerheden straks på grundlag af den dagældende grønne kurs med den risiko, at der skete en ændring af denne kurs til fordel for dem af deres konkurrenter, som indgav ansøgninger efter denne ændring, eller selv afvente ændringen af kursen med risiko for, at lagrene allerede var opbrugt ved deres konkurrenters ansøgninger.

32 Hvis en erhvervsdrivende, som frit har foretaget et sådant valg, nægter at aftage varen på de salgsbetingelser, der følger af hans valg, kan fortabelsen af sikkerheden, som netop har til formål at sikre overholdelsen af disse betingelser, ikke anses for uforholdsmæssig.

33 Heraf følger, at under de i forelæggelseskendelsen beskrevne omstændigheder kan proportionalitetsprincippet, som anerkendt i fællesskabsretten, ikke anvendes til afgørelse af den retstvist, der verserer for den nationale domstol. Det er følgelig tilstrækkeligt at besvare det andet præjudicielle spørgsmål med, at fællesskabsretten ikke indeholder nogen almindelig retsgrundsætning, hvorefter en gældende fællesskabsbestemmelse ikke må bringes i anvendelse af en national myndighed, når bestemmelsen for den berørte medfører særligt alvorlige følger, som fællesskabslovgiver klart ville have forsøgt at undgå, såfremt man ved udstedelsen af bestemmelsen havde forudset dette tilfælde, idet en national domstol, som mener sig stillet over for et sådant tilfælde, dog altid har ret til at stille Domstolen ethvert præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af den pågældende fællesskabsretsakt, som den anser for nødvendigt, for at den kan afsige dom.

Sagens omkostninger

34 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 domstol, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (anden afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ved kendelse af 15. november 1984, for ret:

1) **Selv fortolket på baggrund af sin femte betragtning indebærer Rådets forordning nr. 850/81 af 1. april 1981 om ændring af forordning nr. 878/77 om de vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren, ikke, at Rådet har tilsigtet at undgå, at en køber, som før ændringen af de grønne kurser har indgivet ansøgning om køb af en in- terventionsvare, hvis pris er forudfastsat i ECU, skal betale en højere pris i national valuta end de konkurrenter, som har indgivet ansøgning efter denne ændring.**

2) **Fællesskabsretten indeholder ikke en almindelig retsgrundsætning, hvorefter en gældende fællesskabsbestemmelse ikke må bringes i anvendelse af en national myndighed, når bestemmelsen for den berørte med- fører særligt alvorlige følger, som fællesskabslovgiver klart ville have forsøgt at undgå, såfremt man ved udstedelsen af bestemmelsen havde forudset dette tilfælde, idet en national domstol, som mener sig stillet over for et sådant tilfælde, dog altid har ret til at stille Domstolen ethvert præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af den pågældende fælles- skabsretsakt, som den anser for nødvendigt, for at den kan afsige dom.**

Bahlmann Koopmans Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. november 1985.

P. Heim
Justitssekretær

K. Bahlmann
Formand for anden afdeling