FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 9. november 1989 *

Høje Domstol.

1. Ved forelæggelseskendelse, registreret på Domstolens Justitskontor den 22. november 1988, har Tribunale civile di Genova anmodet Domstolen om at tage stilling til gyldigheden af artikel 20 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 49/81 [1] og af artikel 6 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 57/81 [2], for så vidt som de omtvistede forordninger i henhold til ovennævnte bestemmelser er tillagt tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1981; forordningerne blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* af 1.1.1981, som imidlertid først var til rådighed den 23. januar 1981.

2. De faktiske omstændigheder, der er baggrunden for hovedsagen, fandt sted i perioden omkring slutningen af 1980 og begyndelsen af 1981, hvor akten vedrørende vilkårene for Den Hellenske Republiks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber [3] (herefter benævnt »tiltrædelsesakten«) trådte i kraft.

3. Den retlige baggrund er følgende: Tiltrædelsesaktens artikel 41, stk. 1, som findes i afsnit II om den frie bevægelighed for varer, bestemte, at Kommissionen fastlægger metoder for det administrative samarbejde med det formål at sikre, at varer, der opfylder betingelserne herfor, fra den 1. januar 1981 — hvor tiltrædelsesakten trådte i kraft — nyder fordel ved fjernelsen af told og afgifter med tilsvarende virkning og af kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning.

Den 12. september 1980 forpligtede Kommissionen sig til pr. 1. januar 1981 at vedtage en række forordninger i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 41.

For at bringe ordlyden af udkastet til de pågældende retsforskrifter til de nationale myndigheders og de erhvervsdrivendes kundskab offentliggjorde den dem i EFT af 6.10.1980 [4].

Det første af de nævnte udkast blev siden udstedt som forordning nr. 49/81 om metoderne for det administrative samarbejde, der i overgangsperioden skal sikre de frie varebevægelser mellem Grækenland og de andre medlemsstater.

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 — (lad mig minde om, at 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

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 4, s. 1.

2 — EFT L 4, s. 43.

3 — EFT L 291 af 19.11.1979, s. 17.

4 — EFT C 259, s. 1.

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.

Det er i øvrigt ikke bestridt, at EFT L 4 af 1.1.1981, hvori forordningen blev offentliggjort, faktisk først var til rådighed på Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer den 23. januar.

4. Tiltrædelsesaktens artikel 73, stk. 1, som findes i afsnit IV, der vedrører landbrug, 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 den 31. december 1982, idet deres anvendelse er begrænset til denne dato«.

En kort redegørelse for den retlige og økonomiske ramme om samhandelen med landbrugsprodukter mellem Grækenland og Fællesskabet i den periode, der gik forud for tiltrædelsen, vil gøre det nemmere at forstå det formål, der søges tilgodeset med forordning nr. 57/81, som udstedtes i henhold til ovennævnte artikel.

Før tiltrædelsen var forholdet det, at græske landbrugsprodukter, herunder olivenolie, ved indførsel til Fællesskabet var omfattet af den ordning, der var fastsat i associeringsaftalen mellem EØF og Grækenland, og hvorefter der opkrævedes afgifter.

For landbrugsprodukter, der udførtes fra Grækenland før tiltrædelsen, var der således i Grækenland fastsat eksportrestitutioner eller andre fordele, f.eks. i form af salg til nedsat pris af interventionslagre; dette var tilfældet for olivenolie.

Med virkning fra tiltrædelsen anvendtes der ved indførsel til Fællesskabet af landbrugsprodukter fra Grækenland i overgangsperioden ikke afgifter, men såkaldte tiltrædelsesudligningsbeløb, som fastsat i tiltrædelsesaktens artikel 61, stk. 1.

Kommissionen var imidlertid af den opfattelse, at det ikke ville være rimeligt at anvende de gunstigere bestemmelser som følge af tiltrædelsen på landbrugsprodukter, der udførtes fra Grækenland inden tiltrædelsen, men som siden indførtes til Fællesskabet. Dette ville nemlig indebære, at de berørte erhvervsdrivende opnåede en dobbelt uberettiget fordel, nemlig dels i form af en »præmie« ved udførslen fra Grækenland, og dels derved, at afgiften var ophævet.

Kommissionen udstedte derfor forordning nr. 57/81 — om de overgangsforanstaltninger, der på grund af Grækenlands tiltrædelse skal træffes med hensyn til landbrugsprodukter — hvis artikel 2 bestemmer, at

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 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, det vil med andre ord sige af den ordning, der var gældende i henhold til associeringsaftalen.

Sidstnævnte forordning, som i henhold til dens artikel 6 skulle træde i kraft den 1. januar 1981, blev også offentliggjort i EFT L 4 af 1.1.1981, der som allerede nævnt først var til rådighed den 23. januar.

De erhvervsdrivende var imidlertid ikke blevet underrettet direkte om udstedelsen af forordningen, idet Kommissionen blot pr. telex havde meddelt udkastet til forordningen til medlemsstaternes toldmyndigheder den 23. december 1980.

5. De faktiske omstændigheder i hovedsagen er følgende: Società agricola fattoria alimentare SpA (herefter benævnt »SAFA«) havde inden den 31. december 1980 udført nogle partier olivenolie fra Grækenland og oplagt dem på toldoplag i Genova. Den 2. januar 1981, dvs. dagen efter tiltrædelsesaktens ikrafttræden, ekspederede SAFA olivenolien til fri omsætning. I henhold til forordning nr. 57/81 opkrævede de italienske toldmyndigheder de afgifter, der var gældende pr. 31. december 1980. SAFA var imidlertid af den opfattelse, at nævnte forordning var ugyldig, og krævede, at forordning nr. 49/81 blev bragt i anvendelse over for selskabet; ved Tribunale civile di Genova anlagde selskabet derfor sag mod Amministrazione delle finanze med påstand om tilbagebetaling af de opkrævede beløb.

SAFA har nærmere anført, at forordning nr. 57/81, som blev offentliggjort i EFT af 1.1.1981, men som faktisk først var til rådighed den 23. januar, ikke kan tillægges tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar.

6. Med henblik på at afgøre tvisten har Tribunale civile di Genova fundet det nødvendigt at forelægge to præjudicielle spørgsmål for Domstolen; det første drejer sig om gyldigheden af artikel 6 i forordning nr. 57/81, for så vidt som forordningen herved er tillagt tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1981, mens det andet — såfremt Domstolen måtte statuere, at ovennævnte artikel er retsstridig — drejer sig om gyldigheden af artikel 20 i forordning nr. 49/81, for så vidt denne forordning herved er tillagt tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1981.

7. Da den forelæggende retsinstans udelukkende har forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende lovligheden af, at forordning nr. 49/81 er tillagt tilbagevirkende gyldighed, såfremt Domstolen måtte statuere, at artikel 6 i forordning nr. 57/81 er retsstridig, vil jeg først behandle sidstnævnte problem.

Hertil skal jeg indledningsvis bemærke, at den forelæggende retsinstans med føje har nævnt, at forordning nr. 57/81 er tillagt tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1981, idet det ifølge det oplyste ikke er bestridt, at det nummer af EFT, hvori forordningen blev offentliggjort, faktisk først var til rådighed den 23. januar 1981.

Det fremgår af Domstolens praksis, at såfremt det bevises, at den dato, hvor nummeret faktisk var til rådighed, ikke svarer til den dato, som er påtrykt nummeret, er det datoen for den faktiske offentliggørelse, der skal lægges til grund [5].

5 — Jfr. domme af 25. januar 1979, Racke, præmis 15 (sag 98/78, Sml. s. 69) og Decker, præmis 3 (sag 99/78, Sml. s. 101).

Domstolen har endvidere understreget, at selv om retssikkerhedsprincippet i almindelighed forbyder, at en fællesskabsretsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse, kan dette rent undtagelsesvis tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt[6].

8. Jeg vil herefter se på, om disse to betingelser er opfyldt i den foreliggende sag.

Med hensyn til det første spørgsmål er det på baggrund af den generelle sammenhæng, som den omtvistede forordning indgår i, klart, at det resultat, der søgtes nået, var at udfylde en lakune i ordningen og undgå, at visse importører herved kunne opnå en uberettiget fordel, som ville have stillet dem bedre end andre erhvervsdrivende.

På grund af det tilstræbte formål var det nødvendigt, at de pågældende bestemmelser under alle omstændigheder var gældende med virkning fra den 1. januar 1981, uanset den forsinkelse, der skyldtes praktiske problemer (en betydelig mængde retsforskrifter, der udstedtes hvert år, og som skulle offentliggøres i løbet af kort tid, hvortil kom de mange bestemmelser, der var nødvendige på grund af Grækenlands tiltrædelse) i forbindelse med offentliggørelse af forordningen.

Kun herved kunne den gældende ordning sikres den fornødne kontinuitet og sammenhæng, og mulige spekulationer samtidig forhindres.

Som Kommissionen med rette har understreget, var det i den foreliggende sag nødvendigt at løse et særlig vanskeligt overgangsproblem, som ikke mindst var alvorligt i de første dage efter tiltrædelsen. Hvis bestemmelserne ikke havde været gældende med virkning fra den 1. januar 1981, ville de i realiteten have været uden mening.

Jeg skal i øvrigt bemærke, at da forordningen var udstedt under henvisning til tiltrædelsesakten, kunne den først udstedes efter dennes ikrafttræden, dvs. den 1. januar 1981.

9. For så vidt dernæst angår spørgsmålet om beskyttelsen af de berørtes berettigede forventning, vil jeg bemærke, at efter min opfattelse er det princip ikke tilsidesat derved, at den omtvistede forordning er tillagt tilbagevirkende gyldighed.

Således fremgår det af en lang række klare afgørelser, at en beskyttelsesværdig berettiget forventning er noget ganske andet end et ønske eller et håb fra den berørtes side[7].

En betingelse for, at dette princip er tilsidesat, er, at ændringen i retstilstanden skal være pludselig og uventet, dvs. at den er af en sådan art, at den netop krænker borgernes forventninger og deres krav på at kunne

6 — Jfr. dom af 14. juli 1983, Meiko-Konservenfabrik, præmis 12 (sag 224/82, Sml. s. 2539), dom af 30. september 1982, Tunnel Refineries, præmis 4 (sag 114/81, Sml. s. 3189), dom af 30. september 1982, Roquette Frères, præmis 5 (sag 110/81, Sml. s. 3159), dom af 30. september 1982, Amylum, præmis 4 (sag 108/81, Sml. s. 3107), dom af 19. maj 1982, Stample Dairy Products, præmis 12 (sag 84/81, Sml. s. 1763), dom af 12. november 1981, Salumi, præmis 10 (foren. sager 212/80-217/80, Sml. s. 2735), dom i ovennævnte sag 99/78, præmis 8, og i ovennævnte sag 98/78, præmis 20.

7 — Jfr. navnlig dom af 28. oktober 1982, Faust, præmis 27 (sag 52/81, Sml. s. 3745), dom af 15. juli 1982, Edeka, præmis 27 (sag 245/81, Sml. s. 2745), ovennævnte dom i sag 84/81, præmis 15, dom af 13. juni 1978, British Beef Company, præmis 13 (sag 146/77, Sml. s. 1347), dom af 1. februar 1978, Lührs, præmis 6 (sag 78/77, Sml. s. 169), og dom af 8. juni 1977, Merkur, præmis 9 (sag 97/76, Sml. s. 1063).

operere ud fra en kendt og sikker retstilstand.

For at anvende et billede, som generaladvokat Mayras har brugt, skal foranstaltningen komme som »et lyn fra en klar himmel« [8].

Man kan med andre ord ikke have en berettiget forventning om, at EF-institutionerne ikke ændrer visse bestemmelser — end ikke med tilbagevirkende gyldighed, når dette er nødvendigt — såfremt en agtpågivende erhvervsdrivende med rimelighed må forudse muligheden for, at retsforskrifterne bliver ændret.

Det ovenfor anførte med hensyn til den økonomiske og retlige sammenhæng, som forordning nr. 57/81 indgår i, viser efter min opfattelse i tilstrækkelig grad, at den udstedte forordning på ingen måde var uforudselig, men tværtimod fuldstændig logisk, ja ligefrem nødvendig for at sikre en korrekt afvikling af handelen.

For en agtpågivende erhvervsdrivende måtte det i hvert fald forekomme ejendommeligt, hvis han havde kunnet erhverve en vare på særligte gunstige vilkår, således som der var tale om i Grækenland før tiltrædelsen, og siden indføre den til Fællesskabet uden at betale afgift, således som det var fastsat i de meget gunstige bestemmelser i tiltrædelsesakten. Dette gælder ikke mindst i en sektor som sektoren for landbrugsprodukter, hvor de offentlige interventionsforanstaltninger er af ganske særlig betydning for prisdannelsen, og hvor liberaliseringen af handelen ikke kan gennemføres uden en mere generel harmonisering af de nævnte foranstaltninger.

SAFA kunne derfor ikke med rimelighed forvente, at EF-institutionerne ikke ville træffe foranstaltninger, måske endda med tilbagevirkende gyldighed, for at råde bod på en usædvanlig situation, som indebar, at selskabet ville have opnået en ubegrundet fordel, og som samtidig ville have medført en forvridning af den normale afvikling af handelen.

10. Efter min opfattelse kunne end ikke den tidligere udsendte meddelelse om forordning nr. 49/81 — om metoderne for det administrative samarbejde, der i overgangsperioden skal sikre de frie varebevægelser mellem Grækenland og de andre medlemsstater — som er udstedt i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 41, og som er en generel retsakt, hos de retsundergivne fremkalde en berettiget forventning om, at Kommissionen ikke ville træffe særlige foranstaltninger vedrørende nærmere angivne varer, foranstaltninger, som var begrundede ud fra en særlig økonomisk sammenhæng, og som var truffet i henhold til forskellige bestemmelser i tiltrædelsesakten.

Ganske vist kan man ikke udelukke, at SAFA har kunnet nære håb om, at den ordning, som på en vis måde syntes at aftegne sig for begyndelsen af januar måned, ville forblive uændret og ikke ville blive ændret med tilbagevirkende gyldighed. Jeg mener dog ikke, at et håb om, at Kommissionen ikke ville være tilstrækkelig opmærksom eller ville undlade at foretage sig noget, kan være en retligt beskyttelsesværdig berettiget forventning.

11. Med hensyn til SAFA's påstand om, at Domstolen subsidiært tager stilling til spørgsmålet om tilbagebetaling af afgifterne i henhold til artikel 13 i Rådets forordning

8 — Jfr. forslag til afgørelse vedrørende dom af 26. januar 1978, Union Malt, (foren. sager 44/77-51/77, Sml. s. 57, på s. 91).

nr. 1430/79 af 2. juli 1979 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter[9], skal jeg blot bemærke, at det fremgår af Domstolens praksis, at i betragtning af kompetencefordelingen i henhold til Traktatens artikel 177 inden for rammerne af den præjudicielle procedure tilkommer det alene den nationale retsinstans at fastlægge indholdet af de spørgsmål, den vil forelægge for Domstolen. Domstolen kan derfor ikke på begæring af en af parterne i hovedsagen tage stilling til spørgsmål, som ikke er stillet af den forelæggende retsinstans[10].

12. Sammenfattende skal jeg herefter foreslå, at det præjudicielle spørgsmål, Tribunale civile di Genova har forelagt, besvares med, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 6 i forordning nr. 57/81, hvorved forordningen blev tillagt tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1981.

9 — EFT L 175, s. 1.

10 — Jfr. dom af 14. november 1985, Neumann, præmis 12 (sag 299/84, Sml. s. 3663), og dom af 3. oktober 1985, CBEM, præmis 10 (sag 311/84, Sml. s. 3261).