FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN
fremsat den 24. maj 1989 *

Høje Domstol.

1. Den sag, hvorunder College van Beroep voor het Bedrijfsleven (herefter benævnt »den forelæggende ret«) har forelagt Domstolen et spørgsmål, vedrører gyldigheden af artikel 13a i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1687/76, hvori bestemmelsen blev indføjet ved forordning (EØF) nr. 45/84 [1]. Forordning (EØF) nr. 1687/76 indeholder fællesskabsbestemmelser vedrørende kontrol med anvendelse af og / eller bestemmelse for produkter fra intervention [2].

I den for den nationale ret verserende sag afslog Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Amersfoort, (herefter benævnt »Inspecteur«) i sagsøgtes navn (Landbrugs- og Fiskeriministeriet) den af sagsøger 2, som i egenskab af speditør handlede i sagsøger 1's navn, indgivne ansøgning om, i henhold til returvareordningen, at meddele fritagelse for landbrugsafgiften ved indførslen af et parti skummetmælkspulver. Som jeg senere i detaljer skal gøre rede for, har returvareordningen til formål at fritage visse varer med oprindelse i Fællesskabet, som efter at være udført fra Fællesskabet genindføres hertil, fra told. Sagsøgerne har ved den forelæggende ret anlagt sag til prøvelse af afslaget på indførsel under returvareordningen.

Sagen vedrører et parti skummetmælkspulver fra det tyske interventionsorgans lagre, som af firmaet Schenker (herefter benævnt »eksportøren«) blev eksporteret i 1984 for Fællesskabets regning som fødevarehjælp inden for rammerne af World Food Programme [3]. Det fremgår af licitationsbekendtgørelsen for det pågældende parti [4], at ordren blev afgivet som cif-kontrakt, hvilket bl. a. betyder, at den eksportør, der har fået sit tilbud antaget, in casu Schenker, skal afholde forsikringsomkostningerne [5]. Da partiet ankom til bestemmelsesstedet i Mellemøsten konstaterede man, at mælkepulveret var uegnet til fødevarehjælp, da det var angrebet af skimmel, og emballagen var beskadiget. Det blev oplyst under retsforhandlingerne, at den sikkerhed, som eksportøren havde stillet i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1354/83, da han fik

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — Om ændring af forordning (EØF) nr. 1687/76 om fælles gennemførelsesbestemmelser for kontrol med anvendelse af og / eller bestemmelse for produkter fra intervention, EFT 1984 L 7, s. 5.

2 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 1687/76 af 30. juni 1976, EFT 1976 L 190, s. 1.

3 — Jfr. Rådets forordning (EØF) nr. 1278/84 af 7. maj 1984 om gennemførelsesbestemmelser for 1984 til forordning (EØF) nr. 3331/82 om politikken med hensyn til fødevarehjælp og forvaltning af denne hjælp, EFT L 124, s. 1, og Kommissionens forordning (EØF) nr. 1354/83 af 17. maj 1983 om almindelige bestemmelser for tilvejebringelse og levering af skummetmælkspulver, smør og *butteroil* som fødevarehjælp, EFT L 142, s. 1, som ændret ved forordning (EØF) nr. 1986/83, EFT L 187, s. 29; jfr. navnlig også Kommissionens forordning (EØF) nr. 3295/84 af 23. november 1984 om levering af forskellige partier skummetmælkspulver som fødevarehjælp, EFT L 309, s. 16, navnlig bilag E.

4 — Jfr. det i ovennævnte fodnote nævnte bilag E.

5 — Jfr. artikel 18, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1354/83; det fremgår yderligere af forordningens artikel 18, stk. 8, at tilslagsmodtageren skal bære risikoen for forringelse indtil det tidspunkt, da partiet er lastet.

tilslag på transporten af varerne til Mellemøsten, blev frigivet, da det viste sig, at varerne var beskadiget[6]. Herefter har sagsøger 1, et nederlandsk firma, sendt det pr. skib tilbage til Bremen, hvorfra det tidligere var afsendt til Mellemøsten, og her den 15. juli 1985 anmeldt det til indførsel til fri omsætning som returvarer.

Hauptzollamt Bremen-Nord nægtede at anerkende anmeldelsen under returvareordningen, og Oberfinanzdirektion Bremen afviste ved afgørelse af 28. oktober 1985 den herover indgivne klage, hvorefter sagsøger 1 sendte partiet til Nederlandene og oplagrede det hos sagsøger 2. Den 17. januar *1986* ansøgte sagsøgerne det nederlandske toldvæsen om indførsel af partiet under returvareordningen. Den 5. januar *1987* afslog Inspecteur ansøgningen, og, da der ikke var stillet sikkerhed, pålagde han den 8. januar 1987 sagsøger 2 en landbrugsafgift på 848 374,80 HFL. Sagsøgerne indbragte herefter disse to afgørelser for den forelæggende ret.

Fællesskabsreglerne

2. Sagen skal behandles på grundlag af den toldbehandling, der gælder for varer, der returneres til Fællesskabets toldområde. I anden og tredje betragtning i præamblen til Rådets grundforordning på dette område, nemlig forordning (EØF) nr. 754/76[7], anføres følgende:

»en række varer, der indføres til Fællesskabets toldområde for at angives til fri omsætning, kan oprindelig have været udført fra dette;

såfremt sådanne varer ved udførslen henhørte under et af de i artikel 9 og 10 i Traktaten beskrevne forhold, og udførslen ikke skete i henhold til reglerne om passiv forædling, skal de ved tilbageførsel til omsætning i Fællesskabet fritages for de importafgifter, der er fastsat for deres vedkommende;«

Formålet med denne returvareordning er at ophæve importafgifter af enhver art ved genindførsel til Fællesskabet af goder med oprindelse i dettes toldområde. Som det fremgår af femte betragtning til samme forordning, gælder der imidlertid følgende undtagelse fra dette princip:

6 — Det fremgår ikke klart, om denne frigivelse fandt sted på grundlag af artikel 26, stk. 2 (hvilket viser, at betingelserne for anvendelsen og / eller bestemmelsen var opfyldt), eller på grundlag af artikel 26, stk. 9 (force majeure) i ovennævnte forordning (EØF) nr. 1354/83. Besvarelsen af dette spørgsmål er under alle omstændigheder uden betydning for det foreliggende retsspørgsmål. Det fremgår nemlig af forordningens artikel 16, stk. 3, at rettigheder og forpligtelser som følge af licitationstilslaget ikke kan overdrages. Det betyder, at retsforholdet mellem Schenker og det tyske interventionsorgan ikke er overført til Vreugdenhil.

7 — Rådets forordning (EØF) nr. 754/76 af 25. marts 1976, EFT L 89, s. 1.

»for at undgå enhver spekulation skal toldfritagelse nægtes ved genindførsel til Fællesskabets toldområde af varer, som ved deres oprindelige udførsel har været genstand for toldbehandling med henblik på ydelse af restitutioner eller andre beløb i forbindelse med udførsel inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik; der kan dog indrømmes afvigelser fra dette princip under forudsætning af, at de ydede beløb tilbagebetales, eller at der tages alle nødvendige forholdsregler for at undgå, at de udbetales, når det... godtgøres, at varerne genindføres til Fællesskabets toldområde som følge af forhold, som eksportøren ikke har haft indflydelse på; ...«

Det politiske formål, der udtrykkes i første halvdel af denne femte betragtning (nægtelse af toldfritagelse) blev gennemført ved artikel 2, stk. 1, litra b), i grundforordningen (EØF) nr. 754/76, mens det i den anden halvdel af betragtningen udtrykte formål (tilladte afvigelser) blev gennemført i samme forordnings artikel 2, stk. 2. Forordningens artikel 2, som den var affattet på det for sagen relevante tidspunkt, er gengivet i retsmøderapporten (under punkt 1).

3. Kommissionens forordning (EØF) nr. 1687/76 af 30. juni 1976, som jeg allerede har nævnt, indeholdt på det for sagen relevante tidspunkt kontrolbestemmelser for produkter fra intervention. Som allerede anført blev den anfægtede artikel 13a indføjet i forordning (EØF) nr. 1687/76 ved en ændringsforordning, nemlig Kommissionens forordning (EØF) nr. 45/84 af 6. januar 1984. Artikel 13a er inddelt i flere led. Stk. 1, lyder således:

»1) Såfremt artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 754/76 anvendes,

— inddrages den i artikel 13, stk. 1, omhandlede sikkerhed, hvis den endnu ikke er frigivet,

— skal et beløb svarende til den nævnte sikkerhed betales, hvis denne allerede er frigivet.«

Denne bestemmelse præciserer således artikel 2, stk. 2, i Rådets ovennævnte forordning (EØF) nr. 754/76. Som allerede nævnt fastsætter artikel 2, stk. 2, undtagelserne fra princippet om ikke-fritagelse i artikel 2, stk. 1, idet det heri bestemmes, i hvilke tilfælde og på hvilke betingelser de varer, som ifølge artikel 2, stk. 1, litra b), ikke betragtes som »returvarer«, fordi de »har været genstand for toldbehandling med henblik på ydelse af eksportrestitutioner eller andre beløb i forbindelse med den fælles landbrugspolitik«, ikke desto mindre kan anses for »returvarer«. Betingelsen for denne afvigende anerkendelse som »returvarer« er, »at de ydede beløb er tilbagebetalt, eller at de ansvarlige myndigheder har truffet de nødvendige foranstaltninger, for at beløbene ikke udbetales«. Det er netop denne betingelse, som præciseres i artikel 13a, stk. 1, hvorefter den sikkerhed, der var stillet for at sikre bestemmelsen for produkter, der er udleveret fra interventionslager, inddrages; hvis sikkerheden allerede er frigivet, skal der betales et hertil svarende beløb.

Artikel 13a, stk. 2 (og 3), opstiller herefter en formodning med en økonomisk følgevirkning:

»2) Såfremt produkter, for hvilke der er stillet en sikkerhed som omhandlet i artikel 13, stk. 1, ved deres udførsel fra Fællesskabets geografiske område ikke har været genstand for toldformaliteter med henblik på ydelse af restitution, anses de dog ved anvendelse af forordning (EØF) nr. 754/76 for at have været genstand for sådanne toldformaliteter, og stk. 1 anvendes.

3) Den i stk. 1 og 2 omhandlede sikkerhed anses for at være en inddraget sikkerhed i den i artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 352/78 omhandlede betydning.«

Den i artikel 13a, stk. 2, formodningsregel har følgende rækkevidde: Når goder fra interventionslagre genindføres til Fællesskabet, formodes det *i første omgang*, at betingelsen i artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning (EØF) nr. 754/76 er opfyldt, dvs. man antager, at toldbehandlingen med henblik på ydelse af eksportrestitutioner (eller andre beløb i forbindelse med den fælles landbrugspolitik) var gennemført på det tidspunkt, da produkterne forlod Fællesskabets område, og *for det andet*, at artikel 13a, stk. 1, skal anvendes, dvs. at den stillede (og ikke frigivne) sikkerhed inddrages, eller at der skal betales et beløb svarende til sikkerheden, hvis denne allerede er frigivet.

Denne formodningsregel har to aspekter. For det første *antages* det, at der er ydet restitution (eller et andet beløb ifølge landbrugspolitikken) til alle produkter fra intervention. Som følge heraf kan produkterne i henhold til artikel 2, stk. 1, litra b), ikke længere henføres under returvareordningen. Da denne formodning kun gælder i det tilfælde, hvor der i realiteten *ikke* er gennemført formaliteter med henblik på ydelse af en restitution (eller et andet landbrugsbeløb), og hvor et sådant beløb som følge heraf *ikke* er udbetalt, er det umuligt at tilbagebetale en ikke-ydet restitution og således udnytte en af undtagelserne ifølge artikel 2, stk. 2, f. eks. i det tilfælde, hvor et parti genudføres til Fællesskabet, fordi det er defekt. For det andet indtræder den tidligere beskrevne økonomiske følgevirkning af artikel 13a, stk. 1, idet der ved genindførsel sker det, at den (endnu ikke frigivne) sikkerhed inddrages, eller at der skal betales et beløb svarende til den for partiet stillede leveringssikkerhed, såfremt denne allerede er frigivet.

I det foreliggende tilfælde, hvor skummetmælkspulveret er udført som fødevarehjælp, ser situationen ud som følger. Ifølge artikel 4, stk. 1, i den i fodnote 3 nævnte forordning (EØF) nr. 1354/83 om almindelige bestemmelser for tilvejebringelse og levering af skummetmælkspulver og lignende produkter som fødevarehjælp, kræves det af eksportøren, at han stiller en sikkerhed svarende til interventionsprisen for det pågældende produkt forhøjet med 10%. Denne af eksportøren stillede sikkerhed kunne imidlertid ikke — i modsætning til reglerne i andre eksportsituationer — overdrages, hvilket klart

fremgår af artikel 16, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1354/83[8]. Ifølge artikel 13a, stk. 2, skulle der således stilles ny sikkerhed af samme størrelse af den person, som ønskede at genindføre produkter fra intervention til Fællesskabet, in casu af sagsøgerne, hvilket *ikke* skete; det er grunden til, at der blev pålagt en landbrugsafgift.

4. Ved forordning (EØF) nr. 1147/86 af 17. april 1986[9] — dvs. efter de omstændigheder, som gav anledning til den tvist, der verserer for den forelæggende ret — ændrede Rådet artikel 2 i forordning (EØF) nr. 754/76 om returvarer, idet den i stk. 1, litra b), indføjede en mere generel undtagelsesbestemmelse. Da både sagsøgerne og Kommissionen i deres argumenter henviser til denne tilføjelse, finder jeg det hensigtsmæssigt at sammenligne de ændrede bestemmelser med den anfægtede artikel 13a.

Artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning (EØF) nr. 754/76 blev ændret ved indsættelse af følgende nye led:

»1) (Følgende varer betragtes ikke som returvarer:

...

b) varer:

— ...

eller)

— for hvilke der inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik er indrømmet en anden finansiel fordel end de nævnte restitutioner eller andre beløb, forbundet med pligt til at udføre de pågældende varer.«

Artikel 2, stk. 2, indledningen, blev affattet således:

»2) Uanset bestemmelserne i stk. 1, litra b), betragtes de dér omhandlede varer som returvarer, såfremt det kan godtgøres, at de udbetalte restitutioner eller andre beløb er tilbagebetalt, eller at de kompetente myndigheder har truffet alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de ikke udbetales, eller at de øvrige indrømmede finansielle fordele er ophævet, når disse varer:

...«.

Netop heri ligger, ifølge Kommission, forskellen mellem denne bestemmelse og artikel 13a. *For det første* kan den af Rådet indføjede bestemmelse tillægges et videre, rummeligere anvendelsesområde, idet den netop citerede bestemmelse i artikel 2, stk. 1, litra b), andet led, også omfatter situationer, som ikke falder ind under anvendelsesområdet for Kommissionens forordning (EØF) nr. 1687/76, fordi de ikke vedrører produkter

8 — »Rettigheder og forpligtelser som følge af licitationstilslaget kan ikke overdrages.«

9 — Om ændring af forordning (EØF) nr. 754/76 om den toldbehandling, som skal anvendes for returvarer ved genindførsel til Fællesskabets toldområde, EFT L 105, s. 1.

fra intervention. Kommissionen nævner produkter, der eksporteres inden for rammerne af EXIM-ordningen [10], idet oksekød, der eksporteres fra interventionslagre, modtager støtte til særlig oplagring [11], hvilket også gælder eksport til lande uden for Fællesskabet af fårekød, for hvilket der er ydet slagtepræmie [12].

For det andet indebærer det forhold, at Rådets forordning ændrer artikel 2, stk. 1, litra b), og stk. 2, at artikel 2, stk. 2, også finder anvendelse, hvilket med andre ord betyder, at når de ydede finansielle fordele tilbagebetales, kan produkter, der falder ind under et af de tre tilfælde i stk. 2, opnå status som returvarer, f. eks. fordi de er defekte. Hvorledes tilbagebetalingen skal ske under den nye ordning i henhold til Rådets forordning, er strengt taget uden betydning for den foreliggende sag, som vedrører tidligere forhold. Domstolen har ikke desto mindre stillet Kommissionen et spørgsmål herom, hvortil denne har svaret, at artikel 13a i Kommissionens forordning (som siden er blevet genoptaget med samme ordlyd i en ny artikel 19; jfr. punkt 5 nedenfor) ifølge Kommissionen fortsat virker som gennemførelsesbestemmelse. Ifølge denne gennemførelsesbestemmelse skal den »ydede fordel« i tilfælde som det her foreliggende betragtes som svarende til det beløb (nemlig 110% af interventionsprisen), der stilles som sikkerhed med henblik på at sikre, at produktet er anvendt uden for Fællesskabet efter sin bestemmelse. Hvis dette synspunkt lægges til grund, er den anden forskel i relation til den situation, der eksisterede ved udstedelsen af Rådets forordning, praktisk talt lig nul (se også punkt 12 nedenfor).

5. For den kronologiske fuldstændigheds skyld skal jeg tilføje, at Kommissionen trods ovennævnte ændring af artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 754/76 ikke desto mindre ord til andet gentog artikel 13a i gennemførelsesforordningen (EØF) nr. 1687/76 som artikel 19 i Kommissionens nye forordning (EØF) nr. 569/88 af 16. februar 1988 [13]. Som allerede nævnt må denne nye artikel 19 efter Kommissionens opfattelse betragtes som en gennemførelsesbestemmelse til den ændrede artikel 2 i forordning (EØF) nr. 754/76.

Parternes argumenter

6. I hovedsagen har sagsøgerne fremført fire argumenter, hvoraf kun ét er blevet gentaget for Domstolen, nemlig at Kommissionen ikke havde kompetence til ved forordning (EØF) nr. 45/84 at indsætte den anfægtede artikel 13a i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1687/76. Retsmøderapporten indeholder et sammendrag af parternes indlæg. Jeg skal her alene behandle det centrale i sagsøgernes og Kommissionens argumenter. Forinden skal jeg imidlertid —

10 — Ifølge EXIM-ordningen ydes der ikke eksportrestitutioner, idet der i stedet herfor gives ret til import med fritagelse for importafgifter af visse mængder af de samme produkter. Ordningen anvendes regelmæssigt inden for oksekødsektoren og ligeledes, i en længere periode, inden for fedtstofsektoren.

11 — Artikel 7 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2437/87 af 11. august 1987 om ydelse af en skønsmæssigt forudfastsat støtte til privat oplagring af hele kroppe, halve kroppe og bag- og forfjedringer af voksent kvæg i oksekødsektoren, EFT L 225, s. 13.

12 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 3916/88 af 15. december 1988 om forlængelse af gyldighedsperioden for de foranstaltninger, der er fastsat ved forordning (EØF) nr. 3191/80 om overgangsforanstaltninger indebærende, at den variable slagtepræmie ikke tilbagebetales for produkter fra sektoren for fåre- og gedekød, som udføres fra Fællesskabet, EFT L 347, s. 57.

13 — Forordning (EØF) nr. 569/88 om fælles gennemførelsesbestemmelser for kontrol med anvendelse af og / eller bestemmelse for produkter fra intervention, EFT L 55, s. 1.

fordi dette spørgsmål fortsat ligger og lurer i baggrunden — gøre opmærksom på, at sagsøgerne for den forelæggende ret har fremsat et andet argument, der støttes på de nederlandske myndigheders tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet samt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (se også nedenfor under punkt 14).

Sagsøgerne opfatter det for Domstolen forelagte kompetencespørgsmål som en konflikt mellem, på den ene side, en rådsforordning, der er udstedt med hjemmel i Traktatens artikler 28, 43 og 235 efter høring af Europa-Parlamentet, nemlig forordning (EØF) nr. 754/76, og, på den anden side, en kommissionsforordning, forordning (EØF) nr. 45/84, der som sådan ikke kan fravige rådsforordningen.

Ifølge sagsøgerne har Kommissionen tiltaget sig Rådets kompetence til at ændre grundforordning (EØF) nr. 754/76, der bl. a. vedrører toldbehandlingen af returvarer, nemlig ved at indsætte artikel 13a i forordning (EØF) nr. 1687/76 om fælles gennemførelsesbestemmelser for kontrol med anvendelse af og / eller bestemmelse for produkter fra intervention. Artikel 13a, stk. 2, der lyder således:

»Såfremt produkter... ved deres udførsel... ikke har været genstand for toldformaliteter med henblik på ydelse af restitution, anses de dog ved anvendelse af forordning (EØF) nr. 754/76 for at have været genstand for sådanne toldformaliteter, og stk. 1 anvendes«,

bevirker rent faktisk, at artikel 2, stk. 1, litra b), i grundforordning (EØF) nr. 754/76 »ophæves« for de omhandlede produkters vedkommende. Bestemmelsen lyder således:

»varer, der ved deres udførsel... har været genstand for toldbehandling med henblik på ydelse af eksportrestitutioner eller andre beløb i forbindelse med den fælles landbrugspolitik«.

Sagsøgerne har i deres indlæg henvist til Domstolens praksis, nærmere betegnet dommene i sagerne Tradax[14] og Compagnie continentale[15]. De har desuden anført, at artikel 15, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 754/76 udtrykkeligt giver Kommissionen kompetence til at fastsætte de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af bl.a. artikel 2, stk. 2. Ved udøvelsen af denne kompetence anvendes den i artikel 15, stk. 2, fastsatte fremgangsmåde, idet der nedsættes et »udvalg for toldfritagelse«[16]. Kommissionen har anvendt denne kompetence i forordning (EØF) nr. 2945/76 af 26. november 1976[17]. Den omstændighed, at Kommissio-

14 — Dom af 10. marts 1971, sag 38/70, Sml. s. 27, org. ref. Rec. 1971, s. 145, navnlig præmis 10.

15 — Dom af 10. marts 1971, sag 58/70, Sml. s. 29, org. ref. Re. 1971, s. 163, præmis 15.

16 — Dette udvalg blev indført ved artikel 7 i Rådets forordning (EØF) nr. 1798/75 af 10. juli 1975 om fritagelse for told efter Den Fælles Toldtarif ved indførsel af uddannelsesmæssigt, videnskabeligt eller kulturelt materiale, EFT L 184, s. 1. Fremgangsmåden, der beskrives i forordningens artikel 9, består i, at udvalget afgiver en udtalelse om et af Kommissionen forelagt udkast. Når udvalget med kvalificeret flertal afgiver en positiv udtalelse om udkastet, kan Kommissionen vedtage de påtænkte bestemmelser endeligt. Afgives der ikke en positiv udtalelse, forelægger Kommissionen straks Rådet et forslag om de bestemmelser, der skal træffes. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Såfremt Rådet ikke ved udløbet af en frist på tre måneder har truffet afgørelse, vedtager Kommissionen de foreslåede bestemmelser.

17 — Om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 754/76 om den toldbehandling, som skal anvendes for returvarer ved genindførsel til Fællesskabets toldområde, EFT L 335, s. 1.

nen har undladt at følge denne fremgangsmåde ved udstedelsen af forordning (EØF) nr. 45/84, må betragtes som en tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift, hvorfor forordningen er ugyldig.

7. *Kommissionen* har forsvaret sin kompetence ved at henvise til, at den, for så vidt angår markedsordningerne inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, råder over vide gennemførelsesbeføjelser, således som Domstolen har fastslået det i Rau-sagen [18], og at den i det foreliggende tilfælde traf en foranstaltning for at undgå misbrug eller spekulation. Kommissionen har lagt vægt på, at dens forordning (EØF) nr. 1687/76, som ændret ved forordning (EØF) nr. 45/84, indeholder *generelle* kontrolbestemmelser for landbrugsprodukter fra intervention inden for rammerne af de forskellige markedsordninger. De vide skønsbeføjelser, som Kommissionen har vedrørende markedsordningerne, danner således retsgrundlaget for den anfægtede artikel 13a.

Kommissionen har derfor også afvist formuleringen af det retsspørgsmål, hvorefter der skulle være tale om en konflikt vedrørende forrangen af på den ene side Rådets forordninger og på den anden side Kommissionens forordninger. Kommissionen har nemlig handlet inden for rammerne af sin kompetence vedrørende markedsordninger. Det drejer sig således snarere om at afgrænse de autonome beføjelser. Ved udøvelsen af sådanne beføjelser [19], påvirker de i henhold til en autonom kompetence fastsatte regler uundgåeligt rækkevidden af de regler, der er vedtaget i henhold til en anden autonom kompetence, og omvendt.

Da Kommissionen havde de nødvendige beføjelser som følge af sin kompetence på landbrugsområdet, var den ikke forpligtet til at forelægge spørgsmålet for det såkaldte »Toldfritagelsesudvalg«, idet denne fremgangsmåde vedrører fastsættelsen af gennemførelsesbestemmelser til toldreglerne.

Stillingtagen til argumenterne vedrørende kompetence

8. Det skal først afgøres, om Domstolens domme, som parterne har henvist til, har betydning for den foreliggende sag. Sagsøgerne har påberåbt sig Tradax-dommen; i dommens præmis 10, tredje afsnit, udtalte Domstolen, at en gennemførelsesforordning, der ikke har direkte hjemmel i Traktatens artikel 43, stk. 2, ikke kan fravige bestemmelserne i den grundforordning, *som danner retsgrundlag for udstedelsen.* Kommissionen har henvist til Rau- og Frankendommene, hvori det fastslås, at den har vide beføjelser *til gennemførelse af grundforordningen,* dvs. til gennemførelse af Rådets forordning, som gælder for en bestemt landbrugssektor, og som indfører en fælles markedsordning for denne sektor.

Den foreliggende sag vedrører forholdet mellem Rådets forordning (EØF) nr. 754/76 om toldbehandling af returvarer og Kommissionens forordning (EØF) nr. 1687/76 om kontrol med anvendelse af og / eller bestemmelse for produkter fra intervention. Rådets forordning (EØF) nr. 754/76 støttes direkte på tre af Traktatens

18 — Dom af 11. marts 1987, Walter Rau Lebensmittelwerke m. fl., de forenede sager 279, 280, 285 og 286/84, Sml. s. 1069, præmis 14 og 15.

19 — Dom af 15. maj 1984, sag 121/83, Zuckerfabriken Franken, Sml. s. 2039, præmis 13.

artikler, nemlig artikel 28 (Den Fælles Toldtarif), artikel 43 (den fælles landbrugspolitik) og artikel 235. Forordning (EØF) nr. 1687/76 er ikke udstedt med direkte hjemmel i Traktaten. Den støttes på bestemmelserne i forskellige grundforordninger vedrørende landbrugets markedsordninger, hvorefter det pålægges Kommissionen at udfærdige interventionsordningen i enkeltheder[20]. Den situation, som vi her står over for, er derfor ikke den samme som i Tradax- og Continentale-dommene, idet den rådsforordning, som ifølge sagsøgerne tilsidesættes af den anfægtede kommissionsforordning (EØF) nr. 45/84, ikke er den grundforordning, som danner retsgrundlaget for den omtvistede forordning. I øvrigt adskiller problemstillingen sig også fra det spørgsmål, Domstolens skulle tage stilling til i Rau- og Franken-sagerne, idet det i den foreliggende sag skal afgøres, om Kommissionen i kraft af sine vide gennemførelsesbeføjelser vedrørende de fælles markedsordninger inden for landbruget kan fravige de af Rådet fastsatte bestemmelser på andre områder, som f. eks. Den Fælles Toldtarif.

9. Det rejste kompetencespørgsmål er i det væsentlige et spørgsmål om, hvorvidt det ene eller det andet formål skal prioriteres. Dels er der det formål, der består i at bekæmpe og forebygge eventuelle misbrug med henblik på at sikre den bedst mulige anvendelse af fællesskabsmidlerne inden for en sektor, der er så følsom som landbruget, navnlig for så vidt angår produkter fra intervention, dels det formål, der består i at give virksomhederne en fair behandling i forbindelse med genindførsel af varer til Fællesskabets toldområde.

Med hensyn til det *første* formål, indførte Domstolen i Rau-dommen en sammenhæng mellem Kommissionens kompetence til at træffe gennemførelsesforanstaltninger og den pludselige ændring, der kan ske på områder under disse markedsordninger og den heraf følgende nødvendighed af at kunne intervenere hurtigt og effektivt. I en senere dom[21] har Domstolen udtalt, at Kommissionen, der under den konkrete udøvelse af sine gennemførelsesbeføjelser havde truffet en foranstaltning, som i virkeligheden måtte betragtes som en begrænsning af en ifølge grundforordningen tildelt ret, var berettiget til at handle således, såfremt den klart angav en konkret risiko for misbrug. I den pågældende sag bestod faren for misbrug i, at der inden for forskellige sektorer fandtes indbyrdes forskellige regler for eksportrestitutioner.

De misbrug, som Kommissionen ønskede at undgå i det foreliggende tilfælde, er opregnet i præamblen til den anfægtede ændringsforordning (EØF) nr. 45/84:

(anden betragtning)

»... det bør hindres, at interventionsprodukter, der er beregnet til udførsel, og som udføres, også uden restitution, genindføres som fællesskabsprodukter; ...«

20 — Jfr. f. eks. artikel 11, stk. 5, og artikel 26, stk. 3, i Rådets forordning nr. 136/66/EØF om den fælles markedsordning for fedtstoffer, der nævnes i præamblen til forordning (EØF) nr. 1687/76, og, for så vidt angår mejerisektoren, artikel 6, stk. 7, og artikel 7, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 804/68, EFT 1968 I, s. 169.

21 — Dom af 14. februar 1989, Knoeckel, sag 13/88, Sml. s. 337, præmis 28.

(tredje betragtning)

»salgsprisen for interventionsprodukter kan ligge under markedsprisen; forskellen mellem disse to priser kan være større end importafgifterne; dette kan medføre misbrug;«

(femte betragtning)

»hvis interventionsprodukter genindføres til Fællesskabet på de i artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 754/76 fastlagte betingelser, bør det hindres, at denne indførsel finder sted til en pris, der er lavere end fællesskabsprisen; med henblik herpå bør det fastsættes, at et beløb svarende til sikkerhedsstillelsen betales, såfremt denne allerede er frigivet;«

10. Med hensyn til det *andet* formål, nemlig en fair behandling af virksomhederne ved genindførsel af varer til Fællesskabets toldområde, skal jeg erindre om, at også Rådet i forordning (EØF) nr. 754/76 var opmærksom på en eventuel spekulation. Dette er grunden til, at der principielt blev nægtet fritagelse for landbrugsafgifter for varer, som har været genstand for toldbehandling med henblik på ydelse af eksportrestitutioner eller andre beløb. Dette princip blev kun fraveget i ganske bestemte tilfælde, når det kunne påvises, at de ydede beløb ikke var blevet udbetalt, eller, i påkommende tilfælde, at de var blevet tilbagebetalt (se ovenfor punkt 3).

Kommissionen har i sine indlæg anført, at Rådet ved alene at udelukke varer, for hvilke der var ydet restitutioner, fra returvareordningen, tænkte på princippet *quod plerumque fit*. Så snart Kommissionen erfarede, at returvareordningen blev anvendt på produkter fra intervention, måtte den også udelukke en sådan praksis som værende en utilsigtet anvendelse af ordningen og en spekulation til skade for Fællesskabet.

En sådan utilsigtet anvendelse kan i to henseender forstyrre den pågældende landbrugsmarkedsordning. *For det første* når varerne kommer fra interventionslagre og sælges til en lavere pris end verdensmarkedsprisen, og hvis man tager hensyn til det forhold, at landbrugsafgifterne inden for en markedsordning er fastsat (og varierer) for at udligne forskellen mellem markedsprisen og prisen inden for Fællesskabet, er det muligt med produkter fra intervention, der er trukket ud af markedet på bekostning af fællesskabsbudgettet, at underbyde de erhvervsdrivende, der på normale betingelser tilbyder fællesskabsprodukter. *For det andet* indebærer genindførsel af produkter fra intervention en stigning af udbuddet på Fællesskabets marked, hvilket kan gøre det nødvendigt at foretage (nye) interventionskøb, som belaster Fællesskabets budget.

11. I denne strid om formål og om beføjelser til at gennemføre disse formål må man, efter min opfattelse, af følgende grunde prioritere det første formål. Uanset betydningen af det andet formål mener jeg, at det første, nemlig en omhyggelig forvaltning af Fællesskabets midler, er af endnu større betydning, da det umiddelbart tilgodeser almene hensyn. De af Kommissionens nævnte

muligheder, nemlig utilsigtet anvendelse af returvareordningen i forbindelse med produkter fra intervention, forekommer mig tilstrækkelig reelle til at begrunde et indgreb fra Kommissionens side. Kommissionen støtter sin kompetence på dette område, der i Domstolens praksis betragtes som vid, på sine gennemførelsesbeføjelser vedrørende landbrugets markedsordninger, herunder navnlig vedrørende kontrol med anvendelse af og / eller bestemmelse for produkter fra intervention. Det er herved uden betydning, at Kommissionen har anvendt denne kompetence på en lidt kunstig facon, idet den ved affattelsen af artikel 13a, stk. 2, tilsyneladende ændrede artikel 2, stk. 1, litra b), i Rådets forordning (EØF) nr. 754/76, når henses til, at Rådet allerede i præamblen til sidstnævnte forordning også anerkendte, at det var nødvendigt at undgå enhver spekulation i forbindelse med fastsættelsen af returvareordningen (se ovenfor under punkt 2). Jeg finder det i denne forbindelse sandsynligt, at Kommissionen måtte antage, at den principielle afvisning af at indrømme fritagelse for landbrugsafgifter for produkter, der ved udførsel har været genstand for toldbehandling med henblik på ydelse af restitutioner eller andre beløb, var nævnt som eksempel, og at den fandt, at den kunne anvende sin kompetence vedrørende kontrol med produkter fra intervention på lignende måde for at udfylde en lakune, den havde konstateret i returvareordningen.

Det af sagsøgeren fremførte argument vedrørende Rådets senere indførelse af en bestemmelse med tilsvarende rækkevidde begrænser på ingen måde Kommissionens kompetence til at udfylde lakuner. Tværtimod bekræfter det forhold, at Rådet indfører en mere generel regel af tilsvarende rækkevidde, at Kommissionens indgreb var begrundet og faldt i tråd med den ordning, Rådet havde indført ved forordning (EØF) nr. 754/76.

Artikel 13a i relation til proportionalitetsprincippet

12. Ovennævnte indlæg fører os til sagsøgernes andet vigtige argument, idet de har rejst spørgsmålet, om den foranstaltning, som Kommissionen har indført ved artikel 13a i forordning (EØF) nr. 1687/76, ikke er urimelig streng for at forebygge den utilsigtede anvendelse.

Jeg skal endnu engang understrege virkningen af den af Kommissionen indføjede artikel 13a. Bestemmelsen indebærer, at produkter fra intervention, såfremt de genindføres til Fællesskabets område, betragtes som værende omfattet af artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning (EØF) nr. 754/76 og derfor udelukkes fra returvareordningen nøjagtigt som varer, for hvilke der er udbetalt restitutioner, og som ikke falder ind under undtagelsesbestemmelserne i artikel 2, stk. 2 (se ovenfor under punkt 3). Dette forhold blev ændret ved den nye artikel 2, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1147/86, hvis Kommissionen da ikke betragtede artikel 13a som en gennemførelsesbestemmelse til den nævnte artikel 2 (se ovenfor under punkt 4). Denne opfattelse hos Kommissionen indebærer yderligere, at svaret på spørgsmålet vedrørende proportionalitetsprincippet også vil være relevant for omstændigheder, der indtræder efter æn-

dringen af Rådets forordning (EØF) nr. 1147/86.

Sagsøgernes anbringende om, at Kommissionens indgreb er i strid med proportionalitetsprincippet, består nærmere i, at det indragne beløb svarende til 110% af interventionsprisen for et bestemt produkt, in casu skummetmælkspulver (se ovenfor under punkt 3, in fine), er betydelig højere end produktets reelle værdi, nemlig ifølge sagsøgerne 2,79 gange højere end værdien af det beskadigede parti. Sagsøgerne har anført, at denne foranstaltning til at undgå en utilsigtet anvendelse af ordningen, som vedrører den eventuelle forskel mellem den pris, hvortil produkter fra intervention stilles til rådighed, og markedsprisen, er uforholdsmæssigt strengt. På et skriftligt spørgsmål fra Domstolen har Kommissionen svaret, at »det er den mest praktiske løsning ud fra et administrativt synspunkt. Herved undgår man i hvert enkelt tilfælde at skulle sammenligne købsprisen og markedsprisen, hvortil yderligere kommer, at det ikke altid er let nøjagtigt at fastlægge markedsprisen.«

Er Kommissionens forklaring acceptabel? Før jeg tager stilling til dette spørgsmål, skal jeg først henvise til, at den sikkerhedsstillelse, som der her er tale om (eller det dertil svarende beløb) ikke skal sikre, at produkterne opfylder en nærmere betegnet bestemmelse, men derimod modvirke enhver genindførsel til Fællesskabet. Dette forhold er væsentligt, når der i den foreliggende sag skal tages stilling til, om Domstolens praksis vedrørende spørgsmålet, om tabet af sikkerhedsstillelsen i landbrugsordningerne er rimeligt, kan anses for relevant.

13. I dommen af 23. februar 1983 i Fromançais-sagen[22] udtalte Domstolen i præmis 8:

»For at afgøre, om en fællesskabsretlig bestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, skal det for det første undersøges, om de midler, som iværksættes for at opfylde det tilsigtede mål, svarer til dets betydning, og for det andet, om de er nødvendige for at realisere det.«

Som nævnt ovenfor (punkt 10), er formålet at undgå, at produkter fra intervention forstyrrer Fællesskabets marked, idet Fællesskabets producenter kan påføres EF-støttet konkurrence og udbuddet forøges, hvilket kan føre til nye indgreb. Det anvendte middel, nemlig kravet om et beløb til erstatning for eksportørens frigivne sikkerhedsstillelse, er efter min opfattelse en foranstaltning, der står i et rimeligt forhold til formålet (se ovenfor under punkt 11).

Spørgsmålet om, hvorvidt det anvendte middel er nødvendigt for at nå det tilsigtede mål, kan derimod snarere give anledning til tvivl. Kunne Kommissionen med andre ord anvende et mere hensigtsmæssigt system? På et spørgsmål fra Domstolen har Kommissionen blot understreget, at den anvendte løsning er nem at administrere. Skønt et mere detaljeret svar havde været at foretrække, mener jeg, at Kommissionens udtalelse af følgende grunde må anses for tilfredsstillende.

22 — Sag 66/82, Sml. 1983, s. 395.

I modsætning til situationen i andre sager, hvori Domstolen har truffet afgørelse[23], er der her tale om en sagsøger (Vreugdenhil BV), som ikke er den eksportør, der oprindelig havde stillet sikkerhed, men en virksomhed, der har påtaget sig en kommerciel risiko ved at overtage beskadigede produkter fra intervention og forsøge at genindføre dem til Fællesskabet. Denne omstændighed ophæver sammenhængen med den af eksportøren oprindeligt stillede sikkerhed[24]. Denne omstændighed har stor betydning i den foreliggende sag. Mens eksportøren, som oprindelig havde stillet sikkerhed, nemlig måske på grundlag af det retsforhold, der knytter ham til Fællesskabet og / eller det tyske interventionsorgan, kunne påberåbe sig en vis ret til genindførsel eller i det mindste til frigivelse af den af ham stillede sikkerhed, mener jeg ikke, at det samme gælder sagsøger 1, som i øvrigt i den underliggende transaktion var i stand til kontraktligt at dække sig imod risikoen for, at genindførsel skulle vise sig umulig (hvilket virksomheden i øvrigt måske har gjort)[25].

14. To forhold står herefter klart. For det første fremgår det med større klarhed, hvad Kommissionen mener med at henvise til administrativ enkelhed. Forholdene i den foreliggende sag støtter Kommissionens udtalelse om, at der ved fastsættelsen af reglerne for sikkerhedsstillelse ikke kan tages hensyn til særlige omstændigheder, såsom videresalg af varer på kontraktlige bestemmelser, som tredjemand ikke har kendskab til. For det andet fremgår det især af Domstolens praksis — hvori der med henblik på at vurdere, om tabet af hele sikkerheden er foreneligt med proportionalitetsprincippet, må sondres mellem hovedforpligtelser og sekundære forpligtelser[26] — ikke her fører til den konklusion, at den fastsatte ordning om sikkerhedsstillelse i forbindelse med produkter fra intervention ikke er nødvendig for at nå det forfulgte mål. Det drejer sig simpelthen om at indføre en bindende regel, der kan sikre, at hovedformålet realiseres. I modsætning til de fleste af de for Domstolen forelagte sager er målet her ikke at sikre, at de goder, der eksporteres til lande uden for Fællesskabet, rent faktisk forlader dette område, og når frem til bestemmelsesstedet, men at forhindre genindførsel af produkter fra intervention. I ovennævnte Fromançais-dom fastslog Domstolen (utvivlsomt i relation til førstnævnte situation, men ikke desto mindre i generelle vendinger), at tabet af hele sikkerheden, som middel til at undgå enhver form for spekulation, ikke kunne anses for urimeligt[27]. Når der som her således er tale om at forhindre en transaktion, der ud fra et fællesskabssynspunkt må anses for uønskelig, kan inddragelsen af et som sikkerhed stillet beløb svarende til 110% af det

23 — Jfr. eksempelvis dommene af 20. januar 1979, Buitoni, sag 122/78, Sml. s. 677, af 21. juni 1979, Atalanta, sag 240/78, Sml. s. 2137, af 23. februar 1983, Fromançais, sag 66/82, Sml. s. 395, og af 24. september 1985, Man Sugar, sag 181/84, Sml. s. 2889.

24 — Det fremgår yderligere af ordlyden af artikel 16, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1354/83: »Rettigheder og forpligtelser som følge af licitationstilslaget kan ikke overdrages«, som jeg allerede tidligere har omtalt (under punkt 1, fodnote 7, og punkt 3).

25 — De nøjagtige omstændigheder og betingelser i forbindelse med transaktionen, nemlig sælgernes identitet (Schenker, en forsikringsgiver, interventionsorganet?), tidspunktet for overdragelsen af ejendomsretten, risikobestemmelserne og den eventuelle forsikring mod havari eller force majeure, prisen og den eventuelle modregning heri af den sikkerhed, der skulle stilles, er Domstolen (og Kommissionen) ubekendt.

26 — Jfr. f. eks. præmis 20 i Buitoni-dommen, sag 122/78, præmis 10 i Atalanta-dommen, sag 240/78, og præmis 20-28 i Man Sugar-dommen, sag 181/84; disse domme er tidligere nævnt i fodnote 24.

27 — Præmis 10-13 og 18. Jfr. ligeledes Domstolens dom af 2. december 1982, RU-MI, sag 272/81, Sml. s. 4167, navnlig præmis 11 og 12.

pågældende produkts interventionspris ikke betragtes som værende i strid med proportionalitetsprincippet.

Under retsforhandlingerne er der ikke desto mindre blevet redegjort for visse faktiske omstændigheder, som imidlertid ikke vedrører gyldigheden af artikel 13a i forordning (EØF) nr. 1687/76. Det kan således nævnes, at myndighederne ifølge sagsøgerne havde udtrykt ønske om, at de beskadigede sække, der var mærket »fødevarehjælp — gave fra EØF«, ikke fortsat omsattes uden for Fællesskabet. Det bemærkes yderligere, at det på det tidspunkt, da de erfarede, at der ville blive opkrævet landbrugsafgift, på grund af myndighedernes påståede langsommelighed var for sent for sagsøgerne at give afkald på at genindføre produkterne til Fællesskabet.

Jeg mener, at der her er tale om momenter, som den forelæggende ret bør tage stilling til i forbindelse med sagsøgernes argumenter, hvorefter der er sket en tilsidesættelse af princippet om den berettigede forventning. Sagens konkrete omstændigheder, som Domstolen i øvrigt ikke har tilstrækkeligt kendskab til, har imidlertid ingen betydning for den generelle vurdering af gyldigheden af artikel 13a i forordning (EØF) nr. 1687/76.

Forslag til afgørelse

15. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå, at Domstolen besvarer det forelagte spørgsmål således:

»Gennemgangen af det præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 13a i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1687/76, indføjet ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 45/84.«