DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Ufficio di Conciliazione i Rom ved kendelse af 22. januar 1976, for ret:

1. **Den omstændighed, at de for beregningen af de monetære udligningsbeløb nødvendige faktorer først bestemmes efter udløbet af den periode, hvori disse beløb skal gælde, er hyppigt og især i en tid med pludselige og uforudsigelige ændringer i markedsvilkårene en følge af selve udligningsbeløbsordningen og kan som sådan altså ikke betragtes som en omstændighed, der giver bestemmelserne tilbagevirkende gyldighed.**

2. **De stillede spørgsmål har intet frembragt, der kan anfægte gyldigheden af forordningerne 648/73 og 905/73.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart Capotorti

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. juli 1976.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 22. JUNI 1976 [1]

Høje Ret.

Denne sag vedrører gyldigheden af en kommissionsforordning af 23. marts 1973, hvori det bestemmes, at der skal foretages visse nedskæringer i de monetære udligningsbeløb, særligt hvad angår handelen med okse- og kalvekød. Sagen er for en stor dels vedkommende en gentagelse af sag 46/75 *IBC* mod *Kommissionen* (endnu ikke offentliggjort) i hvilken jeg fremsatte forslag til afgørelse den 17. december 1975, og Domstolen afsagde dom den 27. januar 1976. Der er imidlertid den vigtige forskel, at medens IBC mod Kommissionen var et erstatningssøgsmål i henhold til traktatens artikel 178, er den nuværende sag indbragt for Domstolen af Ufficio di Conciliazione, Rom, som en anmodning i hen-

1 — Oversat fra engelsk.

hold til artikel 177. I sagen *IBC* mod *Kommissionen* antog Domstolen, at sagen burde afvises, og kom derfor ikke ind på realiteten. I denne sag er der ikke tale om, at anmodningen må afvises. Den anden forskel består i, at i sagen IBC mod Kommissionen blev spørgsmålet om den mulige ugyldighed og forordningen, for så vidt som den havde tilbagevirkende gyldighed, rejst for sent til overhovedet at blive pådømt, medens dette spørgsmål i denne sag udtrykkeligt er forelagt Domstolen af Ufficio di Conciliazione.

Som De vil erindre, blev de monetære udligningsbeløb indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 974/71 af 12. maj 1971 som følge af udvidelsen af grænserne for kursudsving i visse medlemsstaters valutaer.

Artikel 1, stk. 1 i denne forordning, som ændret ved artikel 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 509/73 af 22. februar 1973, bestemmer, at en medlemsstat, som har opskrevet sin valuta ud over den grænse for udsving, som er tilladt ved den internationale ordning, der var gældende den 12. maj 1971, opkræver udligningsbeløb ved import og yder dem ved eksport af landbrugsprodukter, og at modsat en medlemsstat, som har nedskrevet sin valuta ud over den ovenfor nævnte grænse opkræver udligningsbeløb ved eksport og yder dem ved import af sådanne produkter. Italien er som bekendt et land, hvis valuta er nedskrevet, og yder således udligningsbeløb ved import.

Ved artikel 3 i forordning nr. 509/73 indsattes der i forordning nr. 974/71 en ny artikel 4, hvis indhold af relevans for denne sag er følgende:

»1. I samhandelen med tredjelande: ... trækkes de udligningsbeløb, der ydes ved indførsel, fra importbelastningen ...

2. I samhandelen mellem medlemsstaterne og med tredjelande kan de på grund af en nedskrivning af den pågældende valuta gældende udligningsbeløb ikke være højere end indførselsomkostningerne ved indførsel fra tredjelande« (EFT L 50 af 23. 2. 1973).

Formålet med denne bestemmelse var, som Kommissionen har redegjort for i sine skriftlige indlæg, at hindre import fra tredjelande til fællesmarkedet under verdensmarkedspriserne.

Artikel 6 i forordning nr. 974/71 bestemmer, at de nærmere regler for forordningens gennemførelse, »som eventuelt ville kunne omfatte andre undtagelser fra forordningerne om den fælles landbrugspolitik«, vedtages i henhold til »forvaltningskomité-proceduren«, som der er hjemmel til i hver enkelt af forordningerne vedrørende de fælles landbrugsmarkedsordninger. Som bekendt kan Kommissionen i denne procedure træffe foranstaltninger, som straks kan træde i kraft, men som kan ændres af Rådet, hvis de ikke er i overensstemmelse med den pågældende forvaltningskomités udtalelse. For okse- og kalvekød er denne procedure hjemlet i artikel 27 i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for disse produkter.

Den 1. marts 1973 udstedte Kommissionen forordning (EØF) nr. 648/73 i medfør af, eller hvad den antog var i medfør af, den kompetence, som artikel 6 i forordning nr. 974/71 tillagde den. Denne forordning indeholdt to ting. Først ophævede den og genindførte i konsolideret form bestemmelserne i tidligere kommissionsforordninger med detaljerede regler for anvendelsen af monetære udligningsbeløb. Dernæst indeholdt den i artikel 6 bestemmelser til gennemførelse af stk. 2 i den nye artikel 4 a i forordning nr. 974/71.

Artikel 6 i forordning nr. 648/73 lyder som følger:

»1. Med henblik på anvendelsen af artikel 4 a, stk. 2 i forordning (EØF) nr. 974/71 fastsætter Kommissionen de beløb, med hvilke de monetære udligningsbeløb skal nedsættes.

2. De beløb, der skal fratrækkes, og som er fastsat i henhold til stk. 1, ændres periodisk, når udsvingene i belastningen

ved indførsel fra tredjelande gør det nødvendigt« (EFT L 64 af 9. 3. 1973).

Forordning nr. 648/73 offentliggjordes i De Europæiske Fællesskabers Tidende den 9. marts 1973 og trådte i kraft tre dage senere.

Forordning (EØF) nr. 649/73, som Kommissionen havde udstedt den 1. marts 1973, offentliggjordes også i De Europæiske Fællesskabers Tidende den 9. marts 1973. Denne fastsatte eller skulle i sine bilag fastsætte den monetære udligningsbeløb for en periode, der begyndte den 26. februar 1973. Det anførtes udtrykkeligt i artikel 1, at denne fastsættelse skete »med forbehold af bestemmelserne i artikel 4 a, stk. 2 i forordning (EØF) nr. 974/71«. Forordningen trådte i kraft på dagen for dens offentliggørelse.

Den 5. marts 1973 udstedte Kommissionen forordning (EØF) nr. 741/73, som ændrede de monetære udligningsbeløb, idet den indeholdt nye bilag til forordning nr. 649/73. Forordning nr. 741/73 trådte i kraft den 19. marts 1973, dagen for dens offentliggørelse i De Europæiske Fællesskabers Tidende, men skulle udtrykkelig gælde fra den 5. marts 1973.

Den 23. marts 1973 udstedte Kommissionen forordning (EØF) nr. 905/73, der i henhold til artikel 6 i forordning nr. 648/73 fastsatte eller skulle fastsætte de beløb, med hvilke de monetære udligningsbeløb, der var fastsat i forordning nr. 649/73 og forordning nr. 741/73 skulle tilpasses med henblik på anvendelsen af artikel 4 a, stk. 2 i forordning nr. 974/71. Forordning nr. 905/73 skulle udtrykkeligt træde i kraft på dagen for dens offentliggørelse i De Europæiske Fællesskabers Tidende — hvilket skete den 7. april 1973 — men de beløb, der var fastsat i den, skulle udtrykkeligt gælde fra henholdsvis den 26. februar 1973 og den 5. marts 1973.

Denne sag angår en vareimport, der fandt sted den 22. marts 1973, altså efter at forordningerne nr. 648/73, 649/73 og 741/73 var trådt i kraft, men før forordning nr. 905/73 var blevet udstedt. Importen omfattede 569 sække udbenede okseforfjerdinger fra Argentina og foretoges af sagsøger i sagen ved Ufficio di Conciliazione i Rom, nemlig Industria Romana Garni e Affini SpA.

Dengang var den eneste afgift på en sådan indførsel en værditold på 10 %. Den samlede værdi af det oksekød, som sagsøger indførte, var 15 635 670 lire, således at afgiften beløb sig til 1 563 570 lire.

Ifølge sagsøger androg det monetære udligningsbeløb, der gjaldt for indførslen, 114,09 lire pr. kg, og den samlede nettovægt af det pågældende oksekød var 19 800 kg, således at det konkrete monetære udligningsbeløb udgjorde 2 258 982 lire. Sagsøger har anført, at det var dette beløb, som i henhold til artikel 4 a i forordning nr. 974/71 skulle have været modregnet i tolden, således at sagsøger intet skulle betale.

Men de italienske toldmyndigheder reducerede i henhold til eller i formodet henhold til forordning nr. 905/73 det monetære udligningsbeløb til et lavere beløb end tolden, hvorved sagsøger skulle betale 56 790 lire. Sagsøger har nedlagt påstand om, at toldvæsenet tilbagebetaler hele denne sum, men har for ikke at overskride grænsen for Ufficio di Conciliazione's saglige kompetence, begrænset tilbagebetalingskravet til 50 000 lire. Sagsøger har anført to hovedanbringender.

Det første hovedanbringende er, at der eksisterer et generelt princip, der er fælles for alle medlemsstaternes retssystemer, og som forbyder lovbestemmelsers tilbagevirkende gyldighed. Forordning nr. 905/73, som trådte i kraft den 7. april 1973 kunne derfor ikke, efter sagsøgers opfattelse, gælde for en indførsel, der fandt sted den 22. marts 1973.

Sagsøgers andet anbringende går ud på, at forordning nr. 905/73 og artikel 6 i forordning 648/73 (til hvis gennemførelse forordning nr. 905/73 vedtoges) under

alle omstændigheder var fuldstændigt ugyldige. Sagsøgers begrundelser for denne antagelse er hovedsagelig de samme, som blev gjort gældende af sagsøgeren i sagen *IBC* mod *Kommissionen.*

Ufficio di Conciliazione har forelagt Domstolen fire spørgsmål, og disse genspejler sagsøgers anbringender. Som det klart fremgår af forelæggelseskendelsen var det faktisk sagsøger, som udformede spørgsmålene, og på hvis foranledning de blev forelagt os. Det første spørgsmål drejer sig om den tilbagevirkende gyldighed. I hver af de øvrige tre spørgsmål anfægtes gyldigheden af forordningerne 905/73 og 648/73, også selv om den førstnævnte ikke i henhold til en af de begrundelser, sagsøger har anført findes at have tilbagevirkende gyldighed. Med hensyn til forordning nr. 648/73 drejer spørgsmålene sig efter min mening udelukkende om artikel 6.

Jeg er nået til den konklusion, at det bortset fra et enkelt punkt ville være formålsløst at gå nærmere ind på de anbringender, som sagsøger har anført til støtte for sin anden antagelse — med andre ord at gå nærmere ind på det andet, tredje og fjerde spørgsmål, som er forelagt Domstolen. Disse anbringender er, skønt de fremsættes i en anden rækkefølge, og delvis med en anden vægt, som anført hovedsagelig de samme, som fremførtes af sagsøgeren i *IBC* mod *Kommissionen.* I mit forslag til afgørelse i denne sag begrundede jeg, hvorfor disse måtte forkastes, og det er min opfattelse, at det vil være spild af Den Høje Rets tid, hvis jeg nu gentog mig selv. Indlægget fra sagsøger i nærværende sag måtte naturligvis hovedsagelig bestå af en høflig, men stærk kritik af den anskuelse, jeg gav udtryk for i *IBC* mod *Kommissionen.* Jeg håber ikke, at det vil forekomme uhøfligt, når jeg hovedsagelig nøjes med at anføre, at indlægget ikke har overbevist mig om, at jeg tog fejl. Det har faktisk bestyrket mig i, at jeg havde ret.

Det ene punkt, som jeg skal behandle, er følgende.

De vil huske, at Kommissionen både i sagen *IBC* mod *Kommissionen* og i denne sag, har forklaret, hvorledes den fastsatte de tilpasninger, der skulle foretages af de monetære udligningsbeløb, der var gældende for handelen med okse- og kalvekød, og hvorfor den fastsatte dem på denne måde. Kort sagt var der en forskel mellem på den ene side okse- og kalvekød og på den anden side alle andre landbrugsprodukter. Forskellen lå i den omstændighed, at importbelastningen fra tredjelande for korn og kalvekøds vedkommende var en værdi (eller i visse tilfælde indregnet heri), medens importbelastningerne (mest afgifter) for alle andre produkter under denne ordning uanset deres værdi fastsattes ud fra en vægtenhed eller lignende. Dette betød, at det for alle andre produkter end okse- og kalvekød ikke var vanskeligt at beregne det beløb, som et hvilket som helst monetært udligningsbeløb skulle reduceres med for at sikre, at det monetære udligningsbeløb i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2 i forordning nr. 974/71 ikke blev højere end importbelastningen for tredjelande. Da de monetære udligningsbeløb og belastningen fastsattes ud fra samme kriterier, kunne de let sammenlignes. Men for okse- og kalvekøds vedkommende var tolden pr. vægtenhed afhængig af varernes værdi. Den omstændighed ville ikke have medført noget problem, hvis de monetære udligningsbeløb kun gjaldt for indførsler fra tredjelande, eftersom ethvert vareparti i et sådant tilfælde skal vurderes og dets told fastsættes. Men, anførte Kommissionen, en sådan vurdering eller beregning var ikke nødvendig, når det drejede sig om udførsler til tredjelande eller måske endnu mere betydningsfuldt, når det drejede sig om den interne fælleskabshandel. At have krævet at medlemsstaternes toldmyndigheder skulle vurdere hvert enkelt vareparti i sådanne handelstransaktioner, blot for at undersøge, om der skulle ske en tilpasning af det monetære udligningsbeløb, der gjaldt for det pågældende vareparti, og i bekræftende fald tilpasningsbeløbets størrelse, ville have givet disse myndigheder alt for stort besvær og medført ubehagelige hindrin-

ger for handelen. Kommissionen kom til den konklusion, der kun var en, om end ikke fuldstændig tilfredsstillende løsning, nemlig at beregne tilpasningsbeløbene for de monetære udligningsbeløb for okse- og kalvekød med faste beløb ud fra et system, og lade udgangspunktet for denne beregning være de »importpriser«, som Kommissionen havde fastsat i artikel 10 i forordning nr. 805/68 og ikke den aktuelle værdi af de varer, som hvert enkelt parti indeholdt. (De vil huske, at den fælles markedsordning for okse- og kalvekød indførtes ved denne forordning, og at det i artikel 10 bestemmes, at beregningen af »importpriserne«, som skulle sammenholdes med Fællesskabets »orienteringspriser«, for at afgøre, hvornår indførsler fra tredjelande uden told skulle pålægges afgifter, skulle foretages »på grundlag af prisnoteringerne på de mest repræsentative markeder i tredjelande«.) Kommissionen drog endvidere den slutning, at der kunne ske en kunstig omlægning af samhandelen, hvis ikke de ovenfor anførte faste tilpasningsbeløb til de monetære udligningsbeløb gjaldt for enhver handelstransaktion med okse- og kalvekød, herunder indførsler fra tredjelande.

I sagen *IBC* mod *Kommissionen* anfægtede sagsøgeren Kommissionens argumentation bl.a. med den begrundelse, at varer, der eksporteredes til tredjelande, og varer, der indførtes fra eller eksporteredes til andre medlemsstater, under alle omstændigheder skulle vurderes med henblik på merværdiafgift. Sagsøgte beviste imidlertid ikke denne antagelse. Kommissionen indvendte herimod, at bortset fra spørgsmålet om, hvorvidt antagelsen var sand, har varer, der stammer fra Fællesskabet eller befinder sig i fri omsætning i en medlemsstat på grund af fællesskabspræferencen, en højere markedsværdi end nøjagtigt tilsvarende varer, der indføres fra tredjelande, således at der, hvis det lige skal behandles lige, for den førstnævnte vare skulle gælde en anden vurderingsform end den, der anvendes i forbindelse med merværdiafgiften, for at bestemme størrelsen af den belastning, som disse ville være blevet påført, hvis de indførtes fra et tredjeland.

Sagsøger i denne sag har ved at gentage dette angreb på Kommissionens begrundelse søgt at opnå to ting. Først har sagsøger ved at henvise til Rådets direktiv af 11. april 1967 om indførelse af merværdiafgiften (67/227(EØF) og 67/228(EØF)) og til visse medlemsstaters nationale lovgivning, søgt at påvise, at alle varer, som krydser en hvilken som helst medlemsstats grænse enten fra den ene eller fra den anden side, skal vurderes med henblik på merværdiafgiften. Sagsøger har dernæst forsøgt at vise, at den belastning, som disse varer ville have båret, hvis de indførtes fra tredjelande, kunne konstateres ved en enkel algebraisk formel på grundlag af den værdi, der var fastsat med henblik på merværdiafgiften af varer, der stammede fra Fællesskabet eller befandt sig i fri omsætning i Fællesskabet.

Med hensyn til det første af disse punkter, forekom sagsøgers først forsøgte påvisning mig ikke helt overbevisende, om ikke andet fordi de pågældende direktiver nok tydeligt foreskriver vurdering ved import i visse tilfælde men tilsyneladende ikke altid; og fordi sagsøgers gennemgang af medlemsstaternes lovgivninger langt fra var udtømmende. Men måske er dette i sig selv uden betydning, fordi Kommissionen under den mundtlige forhandling faktisk anerkendte, at alle medlemsstaterne kræver, at værdien af alle indførte eller udførte varer skal angives, om ikke med henblik på merværdiafgift så dog af statistiske hensyn. Hvad Kommissionen imidlertid understregede var, at der, bortset fra indførte varer fra tredjelande, som skal vurderes med henblik på anvendelsen af den fælles toldtarif i henhold til fællesskabsbestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 803/68 af 27. juni 1968 vedrørende varers toldværdi og Kommissionens forordning (EØF) nr. 375/69 af 27. februar 1969, var forskelle både i medlemsstaternes vurderingsgrundlag i forbindelse med fastsættelsen af merværdiafgift eller statistiske

beregninger, og i hvor nøje de respektive toldmyndigheder skulle kontrollere de handlendes angivne værdier. Derfor ville der ikke være noget fælles udgangspunkt for anvendelsen af den algebraiske formel, som sagsøger har foreslået, selv om denne beregningsmåde ellers var acceptabel, hvilket Kommissionen ikke har indrømmet.

Også på dette punkt synes jeg, Kommissionen endnu en gang har ret, i hvert fald for så vidt som mangel på ensartethed i medlemsstaternes praksis i forbindelse med vurderingen af indførsler og udførsler, bortset fra indførsler fra tredjelande, betød, at Kommissionen var berettiget til i henhold til de beføjelser, der tildeltes den i artikel 6 i forordning nr. 974/71 at bestemme, at den frem for at overlade medlemsstaterne at finde frem til tilpasningsbeløbene til de monetære udligningsbeløb, selv ville fastsætte faste tilpasningsbeløb, som skulle anvendes ens af alle medlemsstaterne.

Derfor vender jeg tilbage til spørgsmålet om den tilbagevirkende gyldighed.

Jeg skal i denne forbindelse gøre opmærksom på, at medens Domstolen i adskillige sager har måttet undersøge problemer i forbindelse med spørgsmålet om mulig tilbagevirkende gyldighed af retsakter fra fællesskabsinstitutioner, har den, så vidt jeg ved, aldrig nærmere bestemt grænserne for en sådan mulig tilbagevirkende gyldighed, endnu mindre pådømt dette klare spørgsmål, som fremgår af denne sag, og som drejer sig om, hvorvidt Kommissionen overhovedet udtrykkeligt kan bestemme, at en forordning, som den vedtager i medfør af beføjelser, der er tildelt den ved en Rådsforordning, skal have tilbagevirkende gyldighed? Dette spørgsmål blev faktisk rejst i sagerne 63/69 og 64/69 *Compagnie Française Commerciale et Financiere* mod *Kommissionen* (Recueil 1970, s. 205 og 221), men Domstolen fandt, at disse søgsmål, som indbragtes af en privat i henhold til traktatens artikel 173, måtte afvises, hvorfor spørgsmålet ikke blev afgjort.

Kommissionen har fundet støtte for sin opfattelse to steder. Først sagerne 42 og 49/59 *SNUPAT* mod *Den Høje Myndighed* (Sml. 1954-64, s. 247). I disse sager behandlede Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt en administrativ beslutning, som var ulovlig på vedtagelsestidspunktet, kunne tilbagekaldes, en sag, som efter min mening ikke har nogen forbindelse til det foreliggende spørgsmål. Det er imidlertid værd at lægge mærke til, at Domstolen dér anerkendte, at selv i en sådan sag kan der ikke ske tilbagekaldelse, hvis personer i god tro havde indrettet sig efter beslutningen. Det andet sted var en udtalelse fra generaladvokat Roemer i sagerne 106 og 107/63 *Toepfer* mod *Kommissionen* (Recueil 1965, s. 428), hvori han udtalte, at »sådanne vidtrækkende og afgørende foranstaltninger som et importstop med tilbagevirkende gyldighed bør begrænses til ekstreme nødstilfælde, hvor enhver anden foranstaltning svigter«. I dette tilfælde var den pågældende retsakt en beslutning fra Kommissionen, vedtaget i medfør af beføjelser, som var overdraget den ved en forordning fra Rådet. Denne beslutning havde alene tilbagevirkende gyldighed i den forstand, at den påvirkede anmodninger om importlicenser, som var indsendt, men endnu ikke bevilget. Domstolen fandt den ugyldig af andre årsager.

Naturligvis er der adskillige sager, hvori Domstolen har måttet tage stilling til virkningerne af det almindelige princip om, at nye lovbestemmelser, medmindre andet er fastsat, gælder for fremtidige følger af forhold, der er opstået før lovenes udstedelse. Jeg behøver ikke bruge Deres tid med en gennemgang af disse sager eller beslægtede sager som sag 17/67 *Neumann* mod *Hauptzollamt Hof* (Recueil 1967, s. 571), hvor Domstolen (på s. 592) beskæftigede sig med nødvendigheden af, at institutionerne i retssikkerhedens interesse forvaltede den beføjelse fornuftigt, som de har fået tildelt i traktatens artikel 191, til at sørge for, at en forordning træder i kraft på dagen for dens offentliggørelse, eller sag 74/74 *CNTA* mod *Kommissionen* (Sml.

1975, s. 533), hvori Domstolen udtalte (på s. 549), at overgangsforanstaltninger under visse omstændigheder er tvingende nødvendige for at beskytte berettigede forventninger. Disse problemer adskiller sig fra problemet i den foreliggende sag, hvor vi skal tage stilling til en bestemmelse, som ubetinget havde tilbagevirkende gyldighed.

En sag, som jeg må nævne, er sag 37/70 *Rewe-Zentrale* mod *Hauptzollamt Emmerich* (Recueil 1971, s. 23), hvor Domstolen statuerede, at visse kommissionsbeslutninger truffet i henhold til traktatens artikel 226, og som gjorde det muligt for Forbundsrepublikken Tyskland at træffe beskyttelsesforanstaltninger, herunder at pålægge indførsel fra andre medlemsstater et udligningsbeløb på grund af DM's revaluering i oktober 1969 var gyldige, selv om de udtrykkeligt havde tilbagevirkende gyldighed. Ved en overfladisk læsning af Domstolens begrundelse (på s. 36-37) kunne det se ud, som om det eneste, der krævedes som begrundelse for en retsakts tilbagevirkende gyldighed var, at det skulle påvises, at retsakten ikke ville have den tilsigtede virkning, hvis ikke den var tilbagevirkende. Foruden den kendsgerning, at sag 37/70 vedrørte beslutninger og ikke forordninger (og der kan være en væsentlig forskel herimellem), er der to betragtninger, som overbeviser mig om, at der ikke kan udledes en sådan generel regel af denne dom.

For det første var artikel 226 (som kun var gældende i overgangsperioden), som dens indhold angiver, hovedsagelig en nødbestemmelse, som kun kunne anvendes i tilfælde af »alvorlige« vanskeligheder, der »alvorligt vil kunne forringe den økonomiske situation i en bestemt egn«. Kun de foranstaltninger som Kommissionen betragtede som »nødvendige« kunne den give tilladelse til, og såfremt disse indebar afvigelser fra traktatens bestemmelser, var de kun tilladt »så længe det er ubetinget nødvendigt for at nå de anførte mål«. Som generaladvokat Dutheillet de Lamothe (på s. 43) udtrykte det, var det »en sand krisebestemmelse (droit des temps de crise)«. Der kunne godt i sådan en artikel ligge en beføjelse til at lovgive med tilbagevirkende kraft, hvis dette var nødvendigt for at nå det tilstrøbte mål.

For det andet var de beføjelser, som Kommissionen var tildelt i artikel 226, hjemlet direkte i traktaten, og ikke ved en retsakt fra Rådet, således at Kommissionen under udøvelse af disse beføjelser ikke udstedte bestemmelser med hjemmel i den afledte ret. Dette kan, som jeg skal vise, gøre en forskel.

Da ovenstående, tror jeg, er al den hjælp, der kan hentes i Domstolens domme, vender jeg mig til Den europæiske Konvention om Menneskerettigheder og til medlemsstaternes ret.

Den eneste bestemmelse om tilbagevirkende gyldighed i Den europæiske Menneskerettighedskonvention synes at være artikel 7, som i stk. 1 foreskriver:

»Ingen kan kendes skyldig i strafbar lovovertrædelse på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en strafbar overtrædelse af national eller international ret på den tid, da den blev begået. Ej heller må der pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da den strafbare lovovertrædelse blev begået.«

Der findes lignende bestemmelser i tre af medlemsstaternes forfatninger men kun gældende inden for strafferetten, f.eks. artikel 103, stk. 2 i Forbundsrepublikken Tysklands grundlov, artikel 15, stk. 5 i Irlands grundlov og artikel 25 i Italiens grundlov.

I denne sag er der imidlertid ikke tale om straffelove, men om noget, der er beslægtet med love, der pålægger eller forhøjer skat: for så vidt angår indførsler til Italien, kunne en nedskæring af de monetære udligningsbeløb medføre en højere told. Jeg siger »beslægtet med«, fordi jeg ikke overser, at der må sondres mellem såkaldt ren skattelovgivning og den lovgivning, som regulerer den fælles landbrugsmarkedsordning.

I civilretten findes der ingen udtrykkelig bestemmelse i nogen medlemsstats forfatning, som sætter en grænse for, hvor vidt lovgivningen kan være tilbagevirkende.

Bundesverfassungsgericht har imidlertid statueret, at det forudsætningsvis fremgår af den tyske forfatning, at en lov ikke kan have tilbagevirkende kraft, hvis den griber ind i berettigede forventninger. For så vidt som loven bestemmer dette, vil ugyldighed blive statueret. (Se f.eks. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen, bind 30, s. 367, 385-386).

Den samme regel må efter min mening gælde i fællesskabsretten. Domstolen har allerede generelt udtalt, at den ikke kan tillade foranstaltninger, der strider mod grundrettigheder, som anerkendes og beskyttes af medlemsstaternes forfatninger (sag 4/73 *Nold* mod *Kommissionen,* Sml. 1974, s. 507). Jeg ville være tilbøjelig til at gå videre og erklære, at en grundrettighed, som beskyttes af en medlemsstats forfatning også må anerkendes og beskyttes af fællesskabsretten. Begrundelsen herfor er, som Domstolen så tit har statueret, (se f.eks. sag 6/64 *Costa* mod *ENEL,* Sml. 1954-64, s. 531) at selve den omstændighed, at fællesskabsretten eksisterer, er en følge af, at hver enkelt af medlemsstaterne delvis har overdraget suverænitet til Fællesskabet. Ingen medlemsstat kan efter min mening anses for sammen med denne overdragelse at have givet Fællesskabet bemyndigelse til at lovgive således, at de rettigheder, som beskyttes af medlemsstatens egen forfatning tilsidesættes. En anden opfattelse ville indebære, at en medlemsstat ved traktatens ratifikation skulle have kunnet negligere sin egen forfatning, hvilket forekommer mig umuligt. Men under alle omstændigheder er princippet om, at fællesskabsinstitutionerne ikke kan lovgive, således så der gribes ind i berettigede forventninger allerede knæsat af Domstolens domme. Den foreliggende sag er kun en særlig anvendelse af dette princip. Hvis nemlig dette princip kunne gælde under sådanne omstændigheder, som der var tale om, CNTA-sagen (allerede anført), må det så meget desto mere gælde, hvor lovgivningen har tilbagevirkende gyldighed i dette begrebs fulde betydning.

Efter min mening er den omstændighed, at fællesskabsinstitutionerne ikke kan give retsakter tilbagevirkende gyldighed, således så der gribes ind i berettigede forventninger, dog ikke i sig selv tilstrækkelig til at give sagsøger medhold i den nuværende sag. Som Bundesverfassungsgericht har understreget i sin dom af 19. december 1961 (Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen, bind 13, 261, 272-273), er der ingen berettiget forventning, der skal beskyttes, når det, på grund af retstilstanden på det tidspunkt, hvortil den nye lovbestemmelse er tilbagevirkende, kunne forudses, at der ville blive udstedt en eller anden form for en sådan lovbestemmelse. Kommissionen har her med nogen vægt hævdet, at enhver rimeligvis den 22. marts 1973 (tidspunktet for den pågældende indførsel) måtte forvente, at de monetære udligningsbeløb, som var fastsat i forordningerne nr. 649/73 og 741/73 ville blive reduceret; for ikke alene nævnes det i artikel 6 i forordning nr. 648/73, at de skal nedsættes, men det fremgår også udtrykkeligt af artikel 1 i forordning nr. 649/73, at de i artiklen omhandlede monetære udligningsbeløb fastsattes »med forbehold af bestemmelserne i artikel 4 a, stk. 2 i forordning (EØF) nr. 974/71«.

Denne sag kan imidlertid ikke efter min mening afgøres blot ved at henvise til princippet om beskyttelsen af berettigede forventninger.

I andre medlemsstater end Tyskland, hvor der ikke findes noget forfatningsmæssigt princip om lovbestemmelsers tilbagevirkende gyldighed på civilrettens område, sondres der mellem love og heraf afledede retsforskrifter.

Med hensyn til love er den faste regel i alle disse medlemsstater, at ganske vist kan lovgivende forsamling lovgive med tilbagevirkende gyldighed, men der består en formodning imod det. En lov vil

herefter kun anses for at have tilbagevirkende gyldighed, når loven enten udtrykkeligt erklærer dette eller nødvendigvis må forudsætte det. Der består en bemærkelsesværdig overensstemmelse i dommene fra de forskellige medlemsstaters højesteretter i dette spørgsmål. Reglen gælder overalt, skønt hjemmelen for den er forskellig. Således afledes reglen i Belgien af § 2 i Code Civil, som bestemmer »Loven gælder kun for fremtiden; den har ingen tilbagevirkende gyldighed«. Denne bestemmelse, der kun har lovskraft, binder ikke den lovgivende myndighed; men den binder domstolene, for så vidt som den lovgivende myndighed ikke har udstedt en undtagelse. Der findes en lignende bestemmelse i § 2 i den franske Code Civil, i § 11 i de indledende bestemmelser til den italienske Codice Civile, i § 2 i den luxembourgske Code Civil og i § 4 i den hollandske Wet Algemene Bepalingen. I andre lande er denne regel blevet udviklet ved domstolene uden hjælp af nogen bestemmelse. Intetsteds er den mere fast end i England og i Skotland. Naturligvis er der undtagelser til reglen. Således anses reglen forskellige steder for ikke at gælde for love, som uddyber tidligere ret, for processuelle lovbestemmelser, eller love, som begunstiger private. Det er muligt, at der ikke er den samme overensstemmelse mellem medlemsstaternes love med hensyn til undtagelserne, som der er med hensyn til selve reglen. Men den omstændighed er uden betydning i denne forbindelse. Især er det ikke nødvendigt her at undersøge, om forordning nr. 905/73 kunne findes ugyldig på grund af tilbagevirkende kraft, for så vidt som den bevirkede en sænkning af de monetære udligningsbeløb, som skulle betales af italienske eksportører, og således begunstigede disse.

Med hensyn til afledet ret, hersker der ikke den samme enighed. Den mest udbredte regel, som også i forhold til den regel der gælder for love, er den mest logiske, er, at den afledede ret kun kan gives tilbagevirkende gyldighed, hvis og i det omfang — dette udtrykkeligt eller forudsætningsvis er hjemlet i bemyndigelsesloven. Sådan synes det at forholde sig i Belgien, (se f.eks. Conseil d'État's dom i *De Paepe,* nr. 13,760 af 28. oktober 1969, AACE s. 914), i Danmark (se M. Sørensen. »Statsforfatningsret«. 2. udgave, s. 218), i Frankrig, hvor der imidlertid findes en anden regel, som jeg skal komme ind på om et øjeblik, og som gælder under bestemte omstændigheder på det økonomiske område (se P. Devolvé, »Le Principe de Non-Rétroactivité dans la Jurisprudence Économique du Conseil d'État«, i »Mélanges offerts a Marcel Waline, Le Juge et le Droit Public«, bind II, s. 357-360), i Italien (se Landi & Potenza »Manuale di Diritto Amministrativo«, 5. udgave, s. 41) og i Irland (se højesterettens dom i sag *McGrath og Haste* [1941] I.R. 68, s. 77). Givetvis er det også den anskuelse, der normalt hersker i hele Det forenede Kongerige. Årsagen til, at der ikke findes nogen retsafgørelser om dette forhold er, at reglen dér er så fuldstændig accepteret, at de personer der udarbejder den afledede ret omhyggeligt sørger for ikke at afvige fra denne anskuelse. Retsstillingen i Nederlandene, hvor Hoge Raad har statueret, at afledet ret kan have tilbagevirkende gyldighed, medmindre bemyndigelsesloven udtrykkeligt forbyder dette, er ikke ganske i samklang med ovenstående. Hoge Raad's afgørelse om dette problem er imidlertid blevet kritiseret i teorien og er ikke blevet fulgt af nogle underretter, som har anvendt den mere almindeligt accepterede regel. I Luxembourg siges retstilstanden at være usikker (se P. Pescatore, »Introduction à la Science du Droit«, s. 317).

Endelig skal jeg nævne at, som jeg forstår det, er retsstillingen i Tyskland på dette punkt den samme som i den fleste andre medlemsstater, for så vidt som i henhold til grundlovens § 80, stk. 1, en lov, der bemyndiger til udstedelse af administrative retsforskrifter, skal angive indholdet, formålet og omfanget af denne bemyndigelse.

Den særlige franske regel, som jeg nævnte ovenfor, gælder, hvor det er muligt at afgrænse et tidsrum, som f.eks. et

salgsår, der har en vis enhed og udelelighed. Conseil d'État har statueret, at i et sådant tilfælde, kan afledet ret under visse omstændigheder virke tilbage til begyndelsen af dette tidsrum. Man kan tænke sig tilfælde, hvor det er passende at anvende denne regel i fællesskabslovgivningssammenhæng. Men jeg mener ikke, at den har betydning for den nærværende sags omstændigheder.

Bortset altså fra denne særlige regel, er spørgsmålet, mener jeg, hvilken betydning den orientering, som medlemsstaternes retstilstand giver os, har for fællesskabsretten.

For mig at se er der ingen tvivl om dette punkt. Hvor der i en traktatsbestemmelse direkte gives Rådet eller Kommissionen bemyndigelse til at lovgive, er dette forhold analogt med en national lovgivende forsamling, der er beføjet til at udstede love. Bortset fra den begrænsning, at der ikke kan gribes ind i berettigede forventninger, er den pågældende institution frit stillet med hensyn til at lovgive med tilbagevirkende gyldighed, men der vil være en formodning for, at den ikke gør det. Man kan kun anse institutionens retsakter for at have tilbagevirkende gyldighed, når og for så vidt som det heri enten udtrykkeligt eller forudsætningsvis klart fremgår, at det er hensigten med retsakterne, at de skal have denne virkning. I tilfælde, hvor Kommissionen imidlertid skal have bemyndigelse fra Rådet for at lovgive, kan den kun lovgive inden for grænserne af den bemyndigelse, som Rådet udtrykkeligt eller forudsætningsvis har tildelt den. Den kan derfor ikke lovgive tilbagevirkende, medmindre den er bemyndiget til det af Rådet.

Hvis dette kriterium anvendes på den foreliggende sag, er det klart, at hverken artikel 6 i forordning nr. 974/71 eller artikel 27 i forordning nr. 805/68 indeholder nogen udtrykkelig beføjelse for Kommissionen til at udstede retsforskrifter med tilbagevirkende gyldighed. Kan det antages, at Rådet forudsætningsvis har tildelt Kommissionen en sådan beføjelse? Ikke efter min mening. Intet ved de monetære udligningsbeløbs beskaffenhed eller ved deres tilpasning gør det nødvendigt for Kommissionen at have beføjelse til at fastsætte dem med tilbagevirkende gyldighed.

Kommissionen har i sine skriftlige indlæg forklaret, at grunden til, at den i tidsrummet februar til marts 1973, tog sin tilflugt til tilbagevirkende lovgivning, var, at begivenhederne skete så hurtigt, så dens ansatte havde svært ved at holde trit med dem. Den 1. februar blev landbrugsforordningerne gældende for de nye medlemsstater, den 13. blev dollaren nedskrevet, samme dag trak Italien sig ud af Basel-aftalen, den 1. marts indstilledes handelen for visse valutaer, og den 19. marts blev DM-en opskrevet. Jeg undervurderer ikke det pres, som disse begivenheder, der skete i hurtig rækkefølge, må have lagt på Kommissionens ansatte. Men den kendsgerning, at de skete, kan ikke føre til den slutning, at Rådet på et tidligere tidspunkt må have bemyndiget Kommissionen til at udstede tilbagevirkende retsforskrifter for de monetære udligningsbeløb eller for de beløb, med hvilke de skal tilpasses. Alt for ofte anvendes på nationalt plan bemyndigelser til at udstede tilbagevirkende retsforskrifter, ikke fordi dette er påkrævet i betragtning af det problem, som der er tale om, men alene for at gøre det lettere for de udøvende myndigheder. Det ville være sørgeligt, om denne praksis skulle brede sig til fællesskabsplan.

Derfor mener jeg, at De bør besvare de spørgsmål, der er forelagt Domstolen af Ufficio di Conciliazione i Rom, således —

1. Forordning nr. 905/73 var ugyldig, for så vidt som den skulle gælde for indførsler til Italien, der fandt sted før den 7. april 1973.

2. I øvrigt er der ved behandlingen af disse spørgsmål intet fremkommet, der kan anfægte gyldigheden af denne forordning eller forordning nr. 648/73.