ikrafttrædelsen af denne sidstnævnte forordning men også sådanne som er udstedt før denne dato, for så vidt den tilsigtede eksport endnu ikke har fundet sted.

2. Mens det ikke ifølge den ordning, der gjaldt før forordningerne nr. 951/71 og 1048/71, var nødvendigt, at fællesskabsmyndighederne udstedte en retsakt, for at de nationale organer skulle kunne foretage udbetaling af de beløb, der var en følge af justeringerne af restitutionsbeløbene, er en sådan retsakt ubetinget påkrævet efter ikrafttrædelsen af de nævnte forordninger.

Sørensen Monaco Mertens de Wilmars

Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. december 1973.

A. Van Houtte
Justitssekretær

M. Sørensen
Som fungerende præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 22. NOVEMBER 1973 [1]

Høje Ret,

Denne sag er indbragt for Domstolen ved en anmodning om en præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunal administratif de Paris. Striden mellem parterne gælder størrelsen af den restitution, sagsøgeren er berettiget til med hensyn til en bestemt eksport til Algeriet af sødet kondenseret mælk, et produkt, der som bekendt hovedsageligt er sammensat af mælk og sukker. Den første sagsøgte er det franske interventionsorgan for bl.a. mælkeprodukter; den anden sagsøgte er det franske interventionsorgan for sukker.

Retten vil erindre, at den fælles markedsordning for sukker blev oprettet ved Rådets forordning nr. 1009/67/EØF. Denne forordning omhandler blandt andet den årlige fastsættelse af indikativ-, tærskel- og interventionspris for hvidt sukker, opkrævning af en afgift på import og ydelse af restitution ved eksport af suk-

1 — Oversat fra engelsk.

ker, samt det forhold, at en sådan import og eksport skal gøres betinget af præsentation af en import-eller eksportlicens udstedt af en medlemsstat.

Almindelige regler for ydelse af disse eksportrestitutioner er fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 766/68. I henhold til artikel 11, stk. 1 i denne forordning er det restitutionsbeløb, der skal anvendes ved en eksportforretning, som gennemføres inden for licensens gyldighedsperiode — såfremt det ikke er blevet fastsat ved licitation — det, der gælder på udførselsdagen, med det i artikel 11, stk. 2 indeholdte forbehold om, at dette beløb, hvis sagsøgeren begærer det samtidig med anmodningen om eksportlicens, endvidere på en eksportforretning, som gennemføres inden for licensens gyldighedsperiode. Artikel 12 havde indtil ændringen i 1971 følgende materielle indhold:

»Såfremt der i tidsrummet mellem restitutionens fastsættelse på grundlag af licitation eller i henhold til artikel 11, stk. 2, og eksportens gennemførelse sker en ændring af:

a) . . . interventionsprisen for hvidt sukker

reguleres den fastsatte restitution under hensyntagen til den pågældende ændring«.

Den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter blev oprettet efter lignende principper ved Rådets forordninger (EØF) nr. 804/68 og (EØF) nr. 867/68.

En forordning nr. 1098/68 fra Kommissionen (EØF) indeholder detaljerede regler bl.a. for fastsættelsen af størrelsen af den restitution, der skal udbetales ved eksport af produkter sammensat af mælk og sukker. Artikel 2, stk. 1 i denne forordning bestemmer, at restitutionen er lig summen af to led, et der tager hensyn til mængden af merjeriprodukter, og det andet, der tager hensyn til mængden af tilsat saccharose. Artikel 2, stk. 2 fastsætter måden for beregning af det første led. Dette berøres ikke i denne sag, for der er ingen uenighed vedrørende størrelsen af den »mælkebestanddel«, der skal inkluderes i de restitutionsbeløb, sagsøgeren har krav på. Striden gælder størrelsen af »sukkerbestanddelen«. Artikel 2, stk. 3 bestemmer at denne størrelse beregnes ved at multiplicere produktets saccharoseindhold med det grundbeløb for restitutionen, der gjaldt på udførselsdagen for visse sukkerprodukter nævnt i artikel 1, stk. 1 d i forordning nr. 1009/67/EØF. Men artikel 2, stk. 3 indeholder en bestemmelse, som, indtil den blev ændret i 1971, var formuleret således:

»Fastsættes restitutionen forud, lægges det grundbeløb til grund, der gælder på dagen for indleveringen af ansøgningen om eksportlicens, og som i påkommende tilfælde justeres i forhold til en ændring af interventionsprisen for hvidt sukker.«

Dette var den relevante lovgivning, da sagsøgeren i 1970 indgik en aftale med den algierske regering om til faste priser at levere denne 10 mill. kg sødet kondenseret mælk i løbet af den periode der sluttede i februar 1972. Sagsøgeren, som forpligter sig til en fast pris, gør gældende, at han, som ikke er sukkerproducent og ikke har nogen mulighed for at opbevare store lagre af sukker, for det første stolede på sin ret til at få den forudsatte restitution, som han ville være berettiget til på det tidspunkt, eksportlicensen blev udstedt, og for det andet på forventningen om en automatisk forhøjelse af størrelsen af denne restitution i henhold til bestemmelsen i artikel 2, stk. 3 for det tilfælde, at der skete en forhøjelse af sukkerprisen inden for Fællesskabet.

Der foreligger for Domstolen kopier af et udfyldt skema, der i del A indeholder sagsøgerens ansøgning til den første sagsøgte om den pågældende eksportlicens og i del B selve licensen. Begge dele er dateret den 29. oktober 1970. Dette dokument viser klart, at sagsøgeren anmodede om forudfastsættelse af restitutionen, og at dette blev imødekommet. Licensen bestemmer, at restitutionsstørrelsen »pourra être ajusté en fonction . . . d'une modification du prix d'interven-

tion du sucre blanc« [1] en klar henvisning til bestemmelsen i artikel 2, stk. 3.

Sagsøgeren var tilfreds med størrelsen af den i denne licens fastsatte restitution og udsigten til en forhøjelse af beløbet i tilfælde af en forhøjelse af sukkerprisen. Hans tilfredshed forsvandt imidlertid på grund af den kombinerede virkning af tre fællesskabsforordninger, som blev vedtaget i maj 1971.

Den første af disse, i logisk rækkefølge (endskønt af tilfældige grunde ikke i tidsmæssig rækkefølge) var Rådets forordning (EØF) nr. 1048/71. Formålet med og virkningen af denne var at erstatte den gamle artikel 12 i forordning (FØF) nr. 766/68 med en ny bestemmelse. Den autentiske engelske tekst til forordning nr. 1048/71 er endnu ikke blevet offentliggjort, så jeg læser den franske. Den udtaler, idet den henviser til artikel 12, »que cette disposition s'est avérée trop rigide, qu'il y a lieu dès lors de modifier les dispositions de l'article 12 pour permettre éventuellement de déterminer l'ajustement approprié« [2], og bestemmer videre:

»Le texte de l'article 12 du réglement (CEE) n° 766/68 est remplacé par le texte suivant :

» Si, au cours de la période comprise entre :

— le jour de dépôt de la demande de certificat d'exportation assortie d'une demande de préfixation de la restitution, ou

— le jour de l'expiration du délai pour la présentation des offres lorsqu'il s'agit d'une restitution fixée par voie d'adjudication,

et le jour de l'exportation, intervient une modification des prix du sucre ... fixés en vertu de règlement n° 1009/67/CEE, il peut être prévu un ajustement du montant de la restitution. [3] « «

Jeg tror, man her, for at komme videre, bør nævne et anbringende, sagsøgeren fremsatte, og som gik ud på, at brugen af udtrykket »il peut être prévu« betyder, at forordning nr. 1048/71 skulle suppleres med en yderligere forordning, og at der, indtil dette skete, var et hul i loven, der kun kunne udfyldes, hvis man hævdede, at den gamle artikel 12 forblev i kraft. Jeg vil forkaste dette anbringende. Jeg synes for det første, at det er uforeneligt med opregningen, der benytter adverbiet »eventuellement«, for det andet med de kategoriske formuleringer i den del, der indeholder de egentlige bestemmelser: »Le texte de l'article 12 ... est remplacé ... «, og sidst men ikke mindst med brugen af verbet »peut«. Jeg for mit vedkommende tvivler ikke på, at det var meningen, at forordning nr. 1048/71 skulle erstatte den bestemmelse om automatisk justering af restitutionerne, som fandtes i den gamle artikel 12, med en bestemmelse om, at en sådan justering kunne foretages skønsmæssigt. Hvem der besad skønsbeføjelsen, er et andet spørgsmål, Domstolen må besvare i denne sag.

Den anden af den relevante trio af forordninger, der blev vedtaget i maj 1971, var Kommissionens forordning (EØF) nr. 951/71. Denne var i virkeligheden, selv om den blev udstedt før forordning nr. 1048/71, en konsekvens af denne. Den satte en ny klausul i stedet for artikel 1, stk. 3 i forordning nr. 1098/68. Denne klausul skulle derefter lyde således:

1 — »kan reguleres ved ... en ændring af interventionsprisen for hvidt sukker« (Domstolens oversættelse).

2 — »at denne bestemmelse har vist sig at være for usmidig, og at bestemmelserne i artikel 12 følgelig bør ændres for at muliggøre en passende justering« (Domstolens oversættelse).

3 — »Artikel 12 i forordning (EØF) nr. 766/68 erstattes af følgende: Såfremt der i tidsrummet mellem:

— indgivelsen af en begæring om exportlicens samtidig med en begæring om forudfastsættelse af restitutioner eller

— udløbet af fristen for fremsættelse af tilbud, når det drejer sig om en restitution fastsat ved Traktaten,

og eksportens gennemførelse, sker en ændring af prisen for sukker ... som fastsat i medfør af forordning nr. 1009/67/EØF, kan restitutionsbeløbet justeres« (Domstolens oversættelse).

»Fastsættes restitution forud, lægges dog det grundbeløb til grund, der gælder på dagen for indleveringen af ansøgningen om eksportlicens. Såfremt der i dette tilfælde i løbet af perioden mellem dagen for indleveringen af ansøgningen om eksportlicens og udførselsdagen indtræffer en ændring i de i henhold til forordning nr. 1009/67/EØF fastsatte sukkerpriser, justeres restitutionsbeløbet, såfremt en justering er foreskrevet i henhold til artikel 12 i forordning (EØF) nr. 766/68.«

Endelig fastsatte Rådets forordning (EØF) nr. 1061/71 indikativ- og interventionsprisen for hvidt sukker for det produktionsår, der begyndte den 1. juli 1971. Den fastsatte disse lidt højere end for det foregående år.

Sagsøgeren ansøgte derefter om en forhøjelse af restitutionssatsen for de udførsler, der var foretaget efter den 1. juli 1971 i henhold til en licens af 29. oktober 1970. Dette blev afslået af de sagsøgte med den begrundelse, at forordningerne nr. 1048/71 og 951/71 havde afskaffet systemet med automatiske justeringer, og at der ikke var udøvet skøn i henhold til den nye artikel 12. Sagsøgeren indbragte derefter sagen for Tribunal administratif de Paris, idet han hævdede, at de sagsøgtes stillingtagen medførte, at der fejlagtigt blev givet forordningerne fra 1971 tilbagevirkende kraft.

Tribunal administratif de Paris forelagde denne Domstol to spørgsmål. Disse lyder i det væsentlige således:

1. hvorvidt det spørgsmål, om der, i tilfælde af udførsel af produkter, på hvilke artikel 2 i forordning nr. 1098/68 finder anvendelse, som foretages efter ikrafttrædelsen af forordningerne nr. 1048/71 og 951/71 i henhold til en licens, der er udstedt før denne dato, og hvor der er sket forudfastsættelse af restitutionssatsen, skal ske nogen justering af denne sats, skal afgøres af bestemmelsen i stk. 3 i ovennævnte artikel i dens oprindelige form eller af bestemmelsen, sådan som den blev ændret ved den forenede virkning af forordningerne nr. 1048/71 og 951/71; og

2. uanset svaret på spørgsmål 1, hvorvidt en retsakt fra den kompetente fællesskabsmyndighed er nødvendig for at give det relevante nationale interventionsorgan bemyndigelse til at foretage en sådan justering.

Jeg er af den opfattelse, at svaret på det første spørgsmål er givet i Domstolens afgørelse i sag nr. 1/73 *Firma Westzucker GmbH mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker* (Domssamling 1973-6, s. 723). Sagsøgerens advokat indså tydeligt den vanskelighed, som denne afgørelse skabte og argumenterede hovedsageligt med henblik på at gøre en sondring mellem de to sager.

Den tydeligste grund til en mulig adskillelse af de to sager synes måske ved første øjekast at ligge i det faktum, at restitutionen i sag nr. 1/73 var blevet fastsat ved licitation. Men sagsøgerens advokat gjorde ikke dette gældende, efter min mening med rette. Domstolens begrundelse i sag nr. 1/73 er klart lige så anvendelig i en sag, hvor restitutionen forudfastsattes på eksportørens anmodning, som i en sag, hvor den fastsattes ved licitation.

I sine skriftlige bemærkninger hæftede sagsøgerens advokat sig ved præmis 9 i Domstolens dom i sag nr. 1/73 og antydede, at denne præmis ikke kunne anvendes i den nærværende sag, hvor der var indtruffet en ændring i den relevante interventionspris. Men der var også i sag nr. 1/73 sket en ændring i den relevante interventionspris. Det er i virkeligheden netop samme ændring som den, der er hovedpunktet i nærværende sag. Domstolen sagde i præmis 9, at man ikke ved at anvende artikel 12 i dens ændrede form på en eksportlicens, der er udstedt før datoen for ændringen af denne artikel, gav denne ændring tilbagevirkende kraft, såfremt både den pågældende udførsel og den pågældende ændring i interventionsprisen fandt sted efter denne dato.

Under den mundtlige forhandling fremsatte sagsøgerens advokat yderligere to argumenter med henblik på at opstille en sondring.

Det første støttede han på det faktum, at sagsøgeren ved anmodning om eksportlicens skulle overholde »d'une part les dispositions de la Réglementation communautaire applicables au produit exporté, et, d'autre part les dispositions législatives et réglementaires françaises« [1], og på den yderligere kendsgerning, at licensen selv gav udtryk for at være udstedt »en vertu d'une part du règlement (CEE) n° 804/68 ... et des règlements subséquents de la CEE, et d'autre part, de la législation et de la réglementation nationales« [2]. Det blev antydet, at disse henvisninger til fransk lovgivning medførte, at almindelige principper i fransk ret fandt anvendelse her på en måde, som ikke var mulig i sag nr. 1/73, da denne blev anlagt i Tyskland. Men spørgsmålene for Domstolen vedrører fællesskabsretten, som er ens i alle medlemsstater. Selvfølgelig tager Domstolen ved afgørelsen af, hvad der er gældende fællesskabsret, om fornødent hensyn til principper, der findes i medlemsstaternes ret. Af denne grund og alene af denne grund kan det forsvares, at sagsøgeren har citeret så mange franske retskilder. Hvis en gennemgang af disse skulle afsløre noget væsentligt som Domstolen havde overset, da den traf sin afgørelse i sag nr. 1/73, ville dette ikke skabe grundlag for en udsondring af denne afgørelse men for en ny vurdering af den. Men en sådan gennemgang afslører intet i denne retning. Disse franske retskilder er ikke relevante, fordi forordningerne nr. 1048/71 og 951/71 hverken gik ud på at ændre aftalen mellem sagsøgeren og den algierske regering, heller på at berøve sagsøgeren nogen velerhvervet rettighed.

1 — »dels de fællesskabsbestemmelser, der gjaldt for det eksporterede produkt, dels de franske love og administrative bestemmelser« (Domstolens oversættelse).

2 — »I henhold til forordning (EØF) nr. 804/68 ... og følgende EØF-forordninger, samt til nationale love og administrative bestemmelser« (Domstolens oversættelse).

Det forholder sig ikke således, at disse forordninger har villet reducere det restitutionsbeløb, sagsøgeren på grund af en tidligere udførsel var berettiget til.

Sagsøgerens anden grund til at sondre mellem de to sager var, at sag nr. 1/73 angik udførsel af sukker foretaget af en person, der handler med sukker, mens sagsøgeren kun er forbruger og, hvad jeg allerede har nævnt, kun har begrænset lagerkapacitet. Det hævdes, at Domstolens argumentation i sag nr. 1/73 ikke kan finde anvendelse i denne sag, for så vidt som denne støttedes på den omstændighed, at artikel 12 i forordning nr. 766/68 i dens oprindelige form for eksportøren indebar en risiko for såvel reduktion som forhøjelse af restitutionen, og heller ikke for så vidt som denne argumentation støttedes på artikel 37, stk. 2 i forordning nr. 1009/67, som bemyndigede Rådet til at tage skridt til at undgå, at der ved overgangen fra et sukkerproduktionsår til et andet opstår forstyrrelser på sukkermarkedet som følge af ændringer i prisniveauet. Det hævdes, at sagsøgeren på grund af sin kontrakt med den algierske regering var bundet til regelmæssigt at købe sukker til de på enhver tid gældende priser på markedet. Hvis disse priser faldt, var det rimeligt, om restitutionerne blev tilsvarende reduceret. Hvis priserne steg, ville det lide tab, hvis der ikke skete en tilsvarende forhøjelse af restitutionerne.

Men svaret på spørgsmålet, hvorvidt forordningerne nr. 1048/71 og 951/71 skal finde anvendelse eller ej på udførsler foretaget efter deres ikrafttræden i henhold til licenser udstedt før dette tidspunkt, kan ikke afhænge af arten af den virksomhed, den pågældende eksportør i en speciel sag udøver, og endnu mindre af, hvilke lagermuligheder denne måtte have. Svaret må være ens i alle sager. Også her går sagsøgerens argumentation igen i retning af logisk at hævde, at det ikke blot forholdt sig anderledes i sag nr. 1/73, men at dommen i betragtning af de ulemper, der ville opstå for sagsøgeren, såfremt den blev efterkommet, bør underkastes en nyvurdering.

Domstolens afgørelse i sag nr. 1/73 var, hvis jeg må sige det sådan, efter min mening helt rigtig. En forretningsmand kan ikke have en velerhvervet rettighed, der går ud på, at lovregler, der hjemler ham en subvention, uændret skal forblive i kraft i al fremtid. Risici er trods alt selve forretningslivets væsen. En forretningsmand kan forsøge at beskytte sig mod sådanne risici eller acceptere dem i håb om større fortjeneste. Det er hans valg, og en forretningsmand, der vælger at indgå en langfristet kontrakt for leverancer af levnedsmidler til en fast pris, løber vitterlig en risiko. Han har ubestrideligt ret hertil, men dette medfører ikke en uforanderlig ret til af offentlige midler at blive holdt skadesløs for konsekvenserne.

Jeg er derfor af den opfattelse, at Tribunal administratif de Paris' første spørgsmål skal besvares således:

»I tilfælde af udførsler af produkter, på hvilke artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1098/68 finder anvendelse, som er foretaget efter ikrafttrædelsen af forordningerne nr. 1048/71 og 951/71 i henhold til en licens udstedt før denne dato, hvorved der skete en forudfastsættelse af restitutionssatsen, skal spørgsmålet om, hvorvidt der skal foretages nogen justering af denne sats, afgøres i henhold til bestemmelsen i denne artikels stk. 3, således som denne er ændret ved den forenede virkning af forordningerne (EØF) nr. 1048/71 og 951/71«.

Hvis dette er rigtigt, bliver det andet spørgsmål i virkeligheden, hvorvidt det skøn, der hjemles i den ændrede bestemmelse, tilkommer Kommissionen eller de nationale interventionsorganer. Efter min opfattelse kan der ikke herske nogen tvivl om svaret på dette spørgsmål.

Jeg er selvfølgelig enig i det synspunkt, generaladvokat Roemer gav udtryk for i sag nr. 1/73, hvorefter det ikke før ændringen af bestemmelsen var nødvendigt, at der forelå en retsakt fra en fællesskabsmyndighed, for at et nationalt interventionsorgan var bemyndiget til at justere en restitution som følge af en ændring i interventionsprisen for hvidt sukker. På dette tidspunkt var en sådan justering obligatorisk, og det var et enkelt regnestykke at foretage den.

Som følge af Finanzgericht Hessens formulering af sine spørgsmål i sag nr. 1/73 skulle hverken generaladvokat Roemer eller Domstolen tage stilling til den tilsvarende retsstilling efter ændringen. Men det må være noget andet her, da ændringen, som jeg har sagt, hjemlede et skøn. Bruges dette skøn til at forhøje enkelte restitutioner, vil det medføre anvendelse af fællesskabsmidler. Hvordan dette skøn end udøves, vil det, — medmindre det udøves ensartet inden for Fællesskabet — medføre geografiske uligheder ved behandlingen af de handlende inden for Fællesskabet. Som følge heraf synes det mig utænkeligt, at forfatterne af ændringsbestemmelsen skulle have haft til hensigt at tildele nationale organer dette skøn.

Jeg er derfor af den opfattelse, at det andet spørgsmål forelagt af Tribunal Administratif de Paris skal besvares således:

»Selv om det ikke før ikrafttrædelsen af forordningerne nr. 1048/71 og 951/71 var nødvendigt, at der udgik en retsakt fra nogen fællesskabsmyndighed, for at give et nationalt interventionsorgan bemyndigelse til at foretage en sådan justering, er en sådan retsakt blevet nødvendig på grund af de ovennævnte forordninger.«