På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Tribunale d'instance de Valenciennes ved kendelse af 21. juli 1977,

for ret:

Gennemgangen af de af Tribunal d'instance de Valenciennes forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan anfægte gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 101/77 af 19. januar 1977.

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore Mackenzie Stuart Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. februar 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 24. JANUAR 1978 [1]

Høje Ret.

1. Den foreliggende sag viser, endnu engang, hvilke komplikationer og hvilke uventede resultater den monetære udligningsordning kan medføre. I kraft af denne ordning og gennem udnyttelsen af eksportlicensen til det sukker, der var produceret ud over maksimalkvotaen (som Fællesskabet ikke ville påtage sig nogen forpligtelse for), drog visse producenter af sukker væsentlige fordele af kursudsvingene i visse medlemsstaters valutaer, ved at lade de heraf flydende økonomiske byrder bære af Fællesskabets interventionsmekanismer.

Ifølge Rådets forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974, hvori de grundlæggende bestemmelser om den fælles

1 — Oversat fra italiensk.

markedsordning for sukker fik en ny udformning, får enhver sukkerproducerende virksomhed tildelt en *basiskvota*, en såkaldt A-kvota (artikel 24), som er den mængde sukker, den pågældende virksomhed kan sælge direkte på det fælles marked med interventionsprisens fordel. Herudover kan sukkerproducenterne på Fællesskabets marked frit afsætte yderligere en kvota af deres egen produktion, som ligger mellem basiskvotaen og en såkaldt maksimalkvota, hvilken sidste (B-kvotaen (artikel 25)) beregnes ved at multiplicere basiskvotaen med en koefficient. Ved salget af sukker fra B-kvotaen skal de imidlertid betale en vis afgift (artikel 27, stk. 1). Endelig kan det sukker, som produceres udover maksimalkvotaen, det såkaldte C-sukker, ikke sælges på det fælles marked, men skal eksporteres på verdensmarkedet senest den 31. december efter udløbet af det sukkerproduktionsår, indenfor hvilket det er produceret (artikel 26), og der ydes ingen restitution eller anden form for støtte hertil. Denne eksport foretages på grundlag af en til producenterne udstedt særlig licens, som er gyldig i hele Fællesskabet. I henhold til artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 2990/76 af 9. december 1976 (om gennemførelsesbestemmelserne for ordningen med import- og eksportlicenser for sukker) har disse licenser en begrænset gyldighedsperiode.

Fra ikrafttrædelsen af Kommissionens forordning nr. 2645/70 af 28. december 1970 og indtil vedtagelsen af Kommissionens forordning nr. 458/73 af 2. februar 1973 kunne producenterne af kvota C-sukker kun frigøre sig fra deres forpligtelse til at sælge dette sukker uden for fællesmarkedet gennem eksport af sukker, *som de selv havde produceret.* Da dette krav om identitet mellem det producerede og eksporterede sukker efter Kommissionens opfattelse blev for byrdefuld for visse sukkerproducenter, gav Kommissionen producenterne af C-sukker mulighed for, jf. ovennævnte forordning nr. 458/73, at frigøre sig fra denne forpligtelse ved at eksportere sukker, *produceret af andre virksomheder.* For at forstå denne bestemmelse er det tilstrækkeligt eksempelvis at tænke på, at den, som havde produceret mere sukker end maksimalkvotaen kunne have interesse i, i stedet for sit eget sukker, at eksportere varerne fra en anden virksomhed, som lå tættere ved indskibningshavnen, hvorved han undgik de komplikationer, udgifter og det spild af tid, der var forbundet med at skulle transportere sukkeret fra egen produktion. Producenten, som udnyttede denne mulighed, skulle betale et fast beløb på 2 regningsenheder for 100 kilogram sukker som udligning af fordelene ved denne substitution.

I mellemtiden, nemlig i slutningen af 1971 — nærmere betegnet ved Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 — havde Fællesskabet indført den monetære udligningsordning, som havde til formål, på trods af kursudsvingene i medlemsstaternes valutaer, at muliggøre den kunstige fastsholdelse af disse valutakurser i forhold til regningsenheden, hvorved man undgik, at udsvingene automatisk fik virkning tilbage på landbrugsvarens prisniveau i samhandelen mellem disse stater. Efter denne ordning, som blev nærmere gennemført ved Rådets forordning nr. 2746/72 af 19. december 1972, yder de lande, hvis valuta nedskrives eller flyder nedefter, som bekendt monetære udligningsbeløb ved import og opkræver tilsvarende beløb ved eksport, og omvendt opkræver de lande, hvis valuta opskrives eller flyder opefter, udligningsbeløb ved import og yder udligningsbeløb ved eksport. Denne mekanisme har gjort det muligt at fastfryse landbrugsvarernes priser, udtrykt i national valuta, således at producenten i hvert land fortsætter med at modtage det samme beløb udtrykt i hans egen nationale valuta, som han modtog forud for nedskrivningen eller opskrivningen. Dette havde ikke desto mindre til følge, at der

opstod en væsentlig forskel i interventionsprisernes faktiske niveau udtrykt i national valuta, på trods af at disse priser, udtrykt i regningsheder, blev fastholdt på samme niveau i hele Fællesskabet, fordi de var knyttet til de valutakurser, der gjaldt forud for den pågældende op- eller nedskrivning. Således lå eksempelvis interventionsprisen på sukker den 20. januar 1977, udtrykt i regningsenheder, på 33,14 i hele Fællesskabet. På den anden side svarede dette beløb i Tyskland til 49,63 amerikanske dollar og i Frankrig til 37,83 dollar på grund af de fiktive pariteter, som udligningsbeløbene tjente til at opretholde.

Blandt de anormale virkninger af den monetære udligningsordning, som i begyndelsen var tænkt at skulle være helt midlertidig på grund af dens karakter af en undtagelsesordning, var der også en fordelagtig virkning for virksomheder i lande med en stærk valuta (f.eks. Forbundsrepublikken Tyskland), som producerede sukker udover maksimalkvotaen. Disse virksomheder kunne opnå en god fortjeneste ved at udnytte muligheden i medfør af Kommissionens forordning nr. 458/73, dvs. at frigøre sig fra forpligtelsen til at sælge C-sukker uden for Fællesskabet ved at overdrage eksportlicensen for dette sukker til en producent i en anden medlemsstat, som havde en svag valuta (f.eks. Frankrig), som så eksporterede en tilsvarende mængde sukker, som denne selv havde produceret inden for maksimalkvotaen. Efter således at have opfyldt sin forpligtelse til at eksportere det sukker, der var produceret udover maksimalkvotaen, var producenten i landet med en stærk valuta i stand til at sælge førnævnte sukker, som om det var en del af hans kvota. Ved salg inden for fællesmarkedet opnåede han de interventionspriser, som gælder inden for Fællesskabet, og som, i reel værdi, er højere i Tyskland end i Frankrig. Såfremt han eksporterede, opnåede han en fortjeneste på grund af det monetære udligningsbeløb, han modtog.

Hvad angår de økonomiske virkninger svarer denne transaktion, som Kommissionen har understreget det, til, at der til Tyskland — fritaget for betaling af ethvert udligningsbeløb — importeres en tilsvarende mængde fransk sukker af kvota A eller B som den oprindelige mængde tysk C-sukker.

Den ikke uvæsentlige fordel, som producenter i lande med en stærk valuta, der havde produceret sukker udover maksimalkvotaen, kunne opnå ved hjælp af denne transaktion, hvorved dette sukker blev substitueret med sukker af kvota A eller B fra lande med en svag valuta, var i første omfang undgået Kommissionens opmærksomhed, men ikke de sukkerproducerende virksomheder i Forbundsrepublikken Tyskland. Omkring midten af produktionsåret 1976/77 blev der allerede, i medfør af ovennævnte forordning, foretaget substitutionsforretninger med to tredjedele af det tyske sukker, som blev produceret udover maksimalkvotaen.

2. Da det på et senere tidspunkt gik op for Kommissionen hvad der skete, besluttede den at løse dette problem gennem vedtagelsen af forordning nr. 101/77 af 19. januar 1977 om ændring af forordning nr. 572/76, nemlig for så vidt angår fastsættelse af udligningsbeløb for sukker. I den anden betragtning til den nye forordning har Kommissionen understreget, at udførslen af sukker, som en virksomhed har produceret udover maksimalkvotaen, kan medføre fordrejninger i samhandelen »når det i handelen inden for Fællesskabet kan erstattes af sukker, der er fremstillet inden for den maksimumskvote, for hvilken der anvendes monetære udligningsbeløb« og at »dette medfører en uberettiget fordel for virksomheder, der forårsager sådanne fordrejninger«. For at undgå disse ulemper bestemte Kommissionen, at der skulle anvendes monetære udligningsbeløb på sukker af den nævnte art, som eksporteres fra en anden medlemsstat end den,

hvori sukkeret er produceret, hvilket på den anden side blev begrænset til stater, hvori der opkrævedes et udligningsbeløb ved eksport.

I medfør af denne forordning blev de udførsler fra Frankrig af fransk sukker under kvota A eller B, som blev foretaget på grundlag af en C-licens for sukker, der var produceret i en anden medlemsstat, pålagt et monetært udligningsbeløb i form af en afgift, som på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag udgjorde 6 dollars pr. hundrede pund. Dette beløb svarede følgelig til den afgift, der i forvejen blev lagt på alle udførsler af fransk sukker i kvota A eller B. Det dækkede ikke fuldstændigt valutaforskellen ved de pågældende transaktioner, da beløbet bestod af de 6 dollars, som blev sparet ved ikke at skulle betale de franske udligningsbeløb og af det udligningsbeløb, som blev opkrævet ved eksport fra Tyskland, som udgjorde omkring 4 dollar. Endvidere blev denne ekstra fordel som følge af substitutionstransaktionen for en stor del opsuget af det faste beløb på 2 regningsenheder, svarende til cirka 3 dollar. Men under alle omstændigheder har Kommissionen under retsmødet forklaret, at den har opgivet at forsøge den pågældende fortjenstmargen udlignet helt, da dette ville have medført en gennemgribende ændring af ordningen.

For at undgå enhver transaktion af den ovennævnte art, der havde karakter af spekulation, havde det været tilstrækkeligt helt at ophæve den mulighed, jf. forordning nr. 458/63, som producenten af sukker udover maksimalkvotaen havde for at frigøre sig fra sin forpligtelse til at sælge sukkeret uden for Fællesskabet ved at eksportere sukker, produceret af tredjemand. Men Kommissionen foretrak fortsat at lade denne mulighed stå åben og indskrænkede sig til at regulere det misbrug, som den selv havde fremkaldt ved at indføre de monetære udligningsbeløb som jeg allerede har omtalt.

3. Lad mig herefter gå over til sagens faktiske omstændigheder. Den 27. juni 1977 opkrævede de franske myndigheder i medfør af forordning nr. 101/77 udligningsbeløb for 800 tons sukker, som var produceret af den franske virksomhed Bauche inden for den tillagte maksimalkvota og eksporteret på grundlag af en licens for C-sukker, som det tyske selskab Töpfer ifølge kontrakt af 6. januar 1977 havde overdraget den engelske virksomhed Man. Det fremgår af denne kontrakts originale tekst, som er affattet på engelsk, at kontrakten drejede sig om en eksportlicens for 800 tons hvidt sukker, som inden for Fællesskabet var produceret af Töpfer ud over denne maksimalkvota, jf. den tidligere nævnte artikel 26 i forordning nr. 3330/74. Virksomheden Man påtog sig den forpligtelse at eksportere en tilsvarende mængde sukker før den 30. juni 1977 i henhold til de fællesskabsbestemmelser, som var i kraft på tidspunktet for eksportens gennemførelse, hvorved firmaet Töpfer blev frigjort for forpligtelsen til at sælge det af denne producerede C-sukker uden for Fællesskabet. Da der ikke var nogen restitution til eksporten af sådant sukker i henhold til en C-licens, forpligtede Töpfer sig til at betale Man 42,50 DM pr. 100 kilogram eksporteret sukker. Ifølge den beregning, som advokaten for de pågældende virksomheder har foretaget under retsmødet i den foreliggende sag, var dette beløb lidt mindre end den daværende restitution ved eksport af A- og B-sukker fra Frankrig før fradrag af det monetære udligningsbeløb. Dette restitutionsbeløb ville netto have været 42,75 DM.

Advokaten for de pågældende virksomheder har bekræftet, at virksomheden Man havde besluttet sig til at erhverve eksportlicensen vedrørende C-sukkeret fra firmaet Töpfer af den enkle grund, at det ikke var belejligt for virksomheden at vente de fem eller seks dage, som var nødvendige for at sikre sig en anden mulighed for at eksportere sukker fra Frankrig.

Det fremgår ikke af de fremlagte dokumenter, om selskabet Bauche fra begyndelsen af var part i denne transaktion, men det synes ret sandsynligt. Ellers er der ikke nogen forklaring på, hvordan virksomheden Man ville have kunnet stå inde for opfyldelsen af forpligtelsen over for Töpfer til at udnytte eksportlicensen for de 800 tons sukker før den forud fastsatte dato.

Det er i den forbindelse interessant at bemærke, at det i stævningen fra selskabet Bauche mod det franske toldvæsen siges, at selskabet, ifølge aftale med selskabet Töpfer, af denne havde »erhvervet« eksportlicenser, som var gyldige for eksport til tredjelande af 800 tons hvidt sukker af kvota C. Men, som jeg tidligere har været inde på, fremgår det af kontrakten af 6. januar 1977 fra Töpfer til Man, at den direkte modtager af denne licens var virksomheden Man.

Det står fast, at de eksportlicenser for C-sukker, som var omhandlet i kontrakten af 6. januar mellem Man og Töpfer, blev udstedt til Töpfer af det tyske interventionsorgan den 14. februar, og dernæst overdraget af Man til selskabet Bauche, som havde solgt Man 800 tons sukker af sin egen maksimalkvota.

Selv om kontrakten vedrørende overdragelsen af eksportlicenserne blev indgået før ikrafttrædelsesdatoen for forordning nr. 101/77, dvs. før den 20. januar 1977, blev eksportlicenserne først udstedt på et senere tidspunkt. Følgelig kunne virksomheden Man ikke påberåbe sig overgangsbestemmelsen i denne forordnings artikel 2, stk. 2, ifølge hvilken forordningen ikke finder anvendelse på udførsler i henhold til licenser, der er udstedt inden datoen for forordningens ikrafttræden.

4. Ved Tribunal d'instance de Valenciennes rejste det sukkerproducerende selskab Bauche, selskabet Delquignies (den toldspeditør, som foretog eksporten) og den engelske køber Man indsigelse mod lovligheden i de franske toldmyndigheders opkrævning af et udligningsbeløb på 241 920 FF på de ovenfor nævnte 800 tons, og de påstod det franske toldvæsen, som befuldmægtiget for Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, dømt til tilbagebetaling af ovennævnte beløb med renter.

Ved kendelse af 21. juli 1977 har den franske ret i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt nedenstående præjudicielle spørgsmål for Domstolen efter anmodning fra sagsøgerne i hovedsagen:

1. Udgør forordning nr. 101/77 en grundforordning, der ændrer den almindelige forordning nr. 3330/74 om den fælles markedsordning for sukker, i det omfang den indfører et krav om betaling af et monetært udligningsbeløb for et produkt, der udtrykkeligt er undtaget fra interventionsforanstaltninger?

2. Var Kommissionen kompetent til at træffe denne foranstaltning uden udtrykkelig bemyndigelse fra Rådet?

3. I tilfælde af et benægtende svar på de to første spørgsmål, kunne Kommissionen vedtage forordning nr. 101/77, der stempler en i forordning nr. 458/74 udtrykkeligt tilladt transaktion som »fordrejning i samhandelen«, som medfører en »uberettiget fordel« for den erhvervsdrivende, uden at ophæve den nævnte forordning nr. 458/73, ifølge hvilken der erlægges et fast beløb på 2 regningsenheder pr. 100 kg sukker som udligning for enhver fordel, der hidrører fra den tilladte substitution?

4. Kunne Kommissionen indføre monetære udligningsbeløb for eksport til tredjelande af produkter, som udtrykkeligt er undtaget fra interventionsmekanismen og den fælles markedsordning for sukker?

5. Kunne Kommissionen lovligt indføre monetære udligningsbeløb for et produkt, der er undtaget fra interventionssystemet, skønt de monetære udligningsbeløbs eneste funktion er at forhindre desorganisering af interventionssystemet gennem opretholdelse af enhedsprisen på sukker inden for den fælles markedsordning?
6. Medfører udstedelsen af nye lovregler i løbet af sukkerproduktionsåret med øjeblikkelig virkning for løbende transaktioner, at disse reglers strid med retssikkerhedsprincippet får tilbagevirkende karakter?
7. Er forordning nr. 101/77 under disse omstændigheder ugyldig?
8. Skal forordning nr. 101/77 — for det tilfælde, at den ikke erklæres ugyldig — anvendes på de erhvervsdrivende, der har indgået faste og endelige kontrakter før ikrafttrædelsen af forordning nr. 101/77 og derved forpligtet sig til på faste og endelige betingelser at købe kvota C-sukker eller at overtage kvota C-licenser?

Spørgsmål 1, 2, 4 og 5 rejser alle problemet om, hvorvidt Kommissionen var kompetent til at indføre monetære udligningsbeløb for produkter, som ikke var undergivet interventionsordningen. Spørgsmål 3 drejer sig om den modstrid, der påstås at være mellem forordning nr. 458/73 og forordning nr. 101/77. De andre spørgsmål vedrører problemet om overholdelsen af følgende almindelige retsgrundsætninger: retssikkerhedsprincippet og beskyttelsen af de erhvervsdrivendes berettigede forventning.

Man kan sammenfatte disse problemer i to forskellige grupper:

— for det første, om det henhørte under Kommissionens kompetence, og om det var foreneligt med de hidtil udstedte regler at indføre monetære udligningsbeløb ved eksporten af sukker under kvota C
— for det andet, om retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning blev overtrådt.

5. For at kunne løse problemerne i den første gruppe må forordning nr. 101/77 vurderes i forhold til de fællesskabsregler, der gik forud for den, hovedsageligt de forskrifter i Rådets forordninger, som regulerer Kommissionens retsanordnende beføjelse.

Som jeg allerede tidligere har haft lejlighed til at understrege, er de relevante bestemmelser i denne forbindelse, dels de grundlæggende regler om den monetære udligningsordning (Rådets forordning nr. 974/71 og Kommissionens forordning nr. 572/76) og dels reglerne vedrørende den fælles markedsordning for sukker (Rådets forordning nr. 3330/74 og Kommissionens forordning nr. 458/73). Sagsøgerne i den for den franske ret verserende sag fremfører følgende: a) ifølge forordning nr. 974/71 kunne Kommissionen ikke indføre monetære udligningsbeløb for de produkter, der er undtaget fra interventionsordningen i Fællesskabet, som f.eks. sukker, produceret udover maksimalkvotaen; b) Kommissionen kunne ikke, ved at indføre udligningsbeløb, indholdsmæssigt ændre forordning nr. 3330/74; c) den overdragelse af eksportlicenser for C-sukker, som er hjemlet i forordning nr. 458/73 og betinget af erlæggelsen af et fast beløb som udligning af de heraf flydende fordele, kunne ikke pålægges endnu en økonomisk byrde ved forordning nr. 101/77, uden at forordning nr. 458/73 ophævedes. Jeg skal behandle disse tre argumenter i den nævnte rækkefølge.

Om det synspunkt, som er gjort gældende under a), skal jeg først bemærke, at det monetære udligningsbeløb i henhold til forordning nr. 101/77 ikke forskelsløst tager sigte på alle de mængder af sukker, som er produceret udover maksimalkvotaen (»C-sukker«). Tværtimod, C-sukkeret

er underkastet den monetære udligningsmekanisme, i det omfang det *eksporteres fra en anden medlemsstat end den, hvori det er produceret.* Endvidere finder denne mekanisme kun anvendelse, når der skal svares udligningsbeløb på eksporttidspunktet (dvs. udelukkende i tilfælde af eksport fra *lande med en svag valuta).* Disse betingelser er begrundet i den omstændighed, at eksporten af C-sukker kan medføre fordrejninger i samhandelen »når det i handelen inden for Fællesskabet kan erstattes af sukker, der er fremstillet inden for den maksimumskvote, for hvilken der anvendes monetære udligningsbeløb«, som det hedder i den anden betragtning til forordning nr. 101/77. Kort sagt, det sukker, som i henhold til forordning nr. 101/77 belægges med en afgift i form af et udligningsbeløb, er i virkeligheden det A- eller B-sukker, der eksporteres inden for de fiktive rammer af en eksportlicens for C-sukker. Følgelig består ændringen af fodnote 1, bilag I, del 7, i forordning nr. 572/76 ved artikel 1 i nævnte forordning ikke i en ophævelse af bestemmelsen om, at udligningsbeløbene ikke finder anvendelse på C-sukker (»sukker, der udføres til tredjelande i henhold til artikel 26 i forordning (EØF) nr. 3330/74«, jf. selve artiklens ordlyd). Denne bestemmelse forbliver uændret, idet den udtrykkeligt gentages i forordning nr. 101/77, men den begrænses i den betydning, som jeg har understreget ovenfor, nemlig således at udligningsbeløbet opkræves »når toldbehandlingen ved udførsel er blevet foretaget i en anden medlemsstat end den, hvor eksportlicensen er blevet udstedt«.

Disse betragtninger er væsentlige for at vurdere lovligheden af forordning nr. 101/77 ud fra artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning nr. 974/71. Ifølge denne bestemmelses litra a) finder de monetære udligningsbeløb for det første anvendelse »på produkter for hvilke interventionsforanstaltninger er fastsat inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbrugsvarer«. Det er rigtigt, at det C-sukker, som produceredes udover maksimalkvotaen, på tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 101/77 var undtaget fra interventionsforanstaltningerne inden for Fællesskabet, og at der, inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker, blev pålagt sukkerproducenterne pligt til at eksportere sukkeret til tredjeland, netop for at undgå, at interventionsmekanismerne blev bebyrdet hermed. Men det produkt, som forordning nr. 101/77 refererer til, er, som jeg tidligere har sagt, det A- eller B-sukker, som eksporteres i henhold til licenser for C-sukker. Som modstykke til en eksport af denne art (altså eksport af fransk sukker i henhold til licensen vedrørende tysk C-sukker) har en tilsvarende mængde tysk sukker, produceret uden for kvota, i den foreliggende sag, kunnet komme ind i kategorien af sukker, produceret inden for kvota. Under disse omstændigheder kan det kun ud fra et rent formelt synspunkt fastholdes, at det monetære udligningsbeløb blev opkrævet for et produkt, som var undtaget fra interventionsforanstaltninger (C-sukker). I virkeligheden har afgiften forhindret, at et produkt, som er undergivet interventionsforanstaltninger, falder uden for ordningen med de monetære udligningsbeløb.

En ikke udelukkende bogstavtro og formel fortolkning af artikel 1, stk. 2, litra a), i forordning nr. 974/71 fører altså til, at denne regel må anses for tilstrækkelig hjemmel for de i henhold til forordning nr. 101/77 vedtagne foranstaltninger. Men man må heller ikke overse det argument, som kan udledes af artikel 1, stk. 2, litra b), i den ovenfor nævnte forordning fra Rådet, ifølge hvilken de monetære udligningsbeløb for det andet finder anvendelse »på produkter, hvis pris er afhængig af prisen på de varer, der er nævnt under litra a), og som hører under de fælles markedsordninger«. Der er ikke tvivl om, at alt sukker, også det som produceres udover maksimalkvotaen, hen-

hører under den fælles markedsordning, og det er netop i medfør af denne ordning, at C-sukkeret, der som regel skal sælges uden for Fællesskabet, her kan erstattes af A- eller B-sukker fra en anden producent. Både denne forpligtelse og den ovenfor nævnte substitutionsmulighed viser, at sukkeret i kvota C er undergivet markedsordningen.

Men ifølge den ovenfor nævnte bestemmelse skal produktets pris (hvis det forudsættes, at produktet er undtaget fra interventionsforanstaltninger) være afhængig af prisen på de produkter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger. Selve den omstændighed, at C-sukkeret skal sælges på verdensmarkedet uden at kunne opnå nogen restitution fra Fællesskabet, betyder imidlertid, at dets pris udelukkende er afhængig af verdensmarkedsprisernes niveau. Her må det dog for anden gang bemærkes, at den vare, som er omfattet af foranstaltningerne i henhold til forordning nr. 101/77, er A- eller B-sukker fra en medlemsstat med en svag valuta, som eksporteres i henhold til en licens for C-sukker. Selv om denne vare ligestilles med den vare, som produceres ud over maksimalkvotaen, kan den ikke helt og holdent identificeres hermed. Dens faktiske pris, dvs. det beløb, der opnås ved at eksportere varen i stedet for C-sukkeret fra en medlemsstat med en opskrevet valuta, er utvivlsomt højere end den pris, der erhverves på verdensmarkedet. Som Kommissionen har understreget, må det rimeligvis antages, at producenten af A- eller B-sukker kun vil medvirke i substitutionstransaktionen, såfremt han drager fordel heraf. Takket være den pågældende substitution får han altså del i den fortjeneste, som producenten af sukker i kvota C erhverver på bekostning af interventionsmekanismerne. I denne forstand afhænger den eksporterede vares faktiske pris, forstået som det totale beløb ved dettes eksportsalg som sukker under kvota C, også i sidste ende af prisen på de produkter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger inden for rammerne af den fælles markedsordning. Producenten i den stat, der har en svag valuta, opnår i virkeligheden en pris, der ikke blot er højere end produktets pris på verdensmarkedet, men også højere end den af interventionsmekanismerne garanterede pris, idet det må antages, at kombinationen af disse mekanismer med ordningen for de monetære udligningsbeløb giver større fortjeneste end den, som producenten ville have opnået ved at sælge sit sukker i kvota A eller B som sådant.

Hvis man derfor i tilstrækkeligt omfang tager hensyn til den økomoniske virkelighed, må det erkendes, at den egentlige pris på A- eller B-sukker, substitueret med C-sukker ved eksport til tredjelande, i det foreliggende tilfælde afhænger af prisen på de produkter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger i Fællesskabet. Vi kan hermed anse vedtagelsen af forordningen nr. 101/77 for at have tilstrækkeligt grundlag, i det mindste i litra b) i artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning nr. 974/71, hvis da ikke allerede i litra a) i samme bestemmelse.

6. Herefter skal jeg gå over til at behandle det andet argument, som de pågældende virksomheder har fremført, nemlig at forordning nr. 101/77 på retstridig vis har ændret Rådets forordning nr. 3330/74 om den fælles markedsordning for sukker. Det fremgår af de bemærkninger, som de sagsøgende selskaber har fremsat under den foreliggende sag, at grundlaget for denne opfattelse findes i artikel 26, stk. 1, i forordning nr. 3330/74, som bestemmer, at sukker udover den enkelte virksomheds maksimalkvota ikke kan sælges på det indre marked men skal eksporteres. De pågældende virksomheder udleder heraf, at forordning nr. 3330/74 har undtaget C-sukker fra enhver interventionsmekanisme i Fællesskabet og følgelig fra anvendelsen af

monetære udligningsbeløb. Virksomhederne har derfor draget den konklusion, at Kommissionens forordning nr. 101/77 om opkrævning af sådanne beløb har medført en ulovlig ændring af denne forordning fra Rådet.

Det er klart, at dette ræsonnement har sammenhæng med det, jeg hidtil har sagt vedrørende formålet med forordning nr. 101/77.

At kvota C-sukker er undtaget fra anvendelsen af monetære udligningsbeløb er fortsat hovedreglen; Kommissionen har blot villet sætte visse grænser herfor, nemlig i det omfang eksporten af sukker i henhold til en licens for et produkt uden for maksimalkvotaen sker ved substitution af A- eller B-sukker i stedet for C-sukker og på vilkår, der giver de virksomheder, som udfører denne transaktion, mulighed for at indhente en fortjeneste i kraft af de valutaforskelle, der skyldes den monetære udligningsmekanisme. Jeg tror derfor ikke man kan sige, at der foreligger en ændring af forordning nr. 3330/74, så meget desto mere som denne retsakts egentlige funktion er omfattet af den fælles markedsordning for sukker, hvis karakteristika forbliver uændrede. Det er den monetære udligningsordning, som denne er fastlagt i den tidligere nævnte forordning nr. 974/71, der er blevet ændret eller rettere, som har undergået en mindre ændring, men jeg har allerede tidligere været inde på dette problem.

Det er i forbifarten værd at bemærke, at gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 974/71 »eventuelt vil kunne omfatte andre undtagelser fra forordningerne om den fælles landbrugspolitik«, jf. artikel 6. Hvis det altså er rigtigt — som jeg tidligere har forsøgt at påvise — at de i henhold til forordning nr. 101/77 trufne foranstaltninger falder inden for rammerne af gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 974/71, kan man heraf udlede, at Kommissionen i medfør af ovennævnte artikel 6 har kompetence til at gøre undtagelser fra forordningerne vedrørende den fælles landbrugspolitik, herunder nævnte forordning nr. 3330/74.

7. Tilbage bliver at undersøge argumentet om, at forordning nr. 101/77 ikke kunne vedtages uden en forudgående ophævelse af forordning nr. 458/73. Det er på den ene side blevet fremhævet, at reglerne fra 1973 er uforenelige med reglerne fra 1977, nemlig derved at forordning nr. 458 havde til formål at muliggøre eksport af sukker udover maksimalkvotaen, som ikke var fremstillet af den producent, der eksporterede det, mens forordning nr. 101 havde til formål at undgå substitutionstransaktionerne. På den anden side var det allerede i henhold til forordning nr. 458/73 blevet pålagt virksomhederne at betale et fast beløb af sådanne transaktioner til udligning af fordelene ved substitutionen, men forordning nr. 101/77 gennemhullede denne faste ordning ved at pålægge en afgift i form af et monetært udligningsbeløb.

Det er let at svare på det første af disse argumenter, at eksporten af sukker, fremstillet af en anden producent i henhold til en licens vedrørende C-sukker hverken var forbudt eller umulig i henhold til forordning nr. 101/77. Det var netop for at gøre det muligt at fortsætte substitutionstransaktionerne, at Kommissionen — over for de forstyrrelser i samhandelen, som jeg allerede har beskrevet — foretrak at indføre monetære udligningsbeløb, hvorved den oven i købet tolererede, at de pågældende virksomheder stadig råder over en lille gevinstmargen som følge af den monetære uligevægt (jeg henviser her til min gennemgang ovenfor).

Og man må ikke glemme, at de byrder der pålægges ved forordning nr. 101/77 kun rammer eksporttransaktioner fra lande med en svag valuta, mens substitutionstransaktionerne kan genemføres

ved at eksportere sukker, fremstillet af en anden producent, fra en hvilken som helst anden medlemsstat. Hvad dernæst angår de to forordningers respektive formål, er disse ikke blot forenelige, men supplerer endog hinanden: forordning nr. 458/73 havde til formål at fremme de normale handelsstrømme ved at tillade en form for transaktion, som i sig selv indebærer den fordel, at den fremmer eller forenkler samhandelen. Hensigten med forordning nr. 101/77 var at undgå omlægninger i samhandelen, som ikke skyldes den mekanisme, hvorved en mængde sukker, som er produceret af tredjemand, substitueres med en anden mængde sukker, som er fremstillet af den producent, der erhverver eksportlicensen, men de spekulationstransaktioner, der muliggøres af substitutionen i kombination med den monetære udligningsordning eller rettere med en usædvanlig følge af denne ordning.

Hvad angår det andet argument, som er nævnt ovenfor, må det siges, at de fordele ved substitutionstransaktionerne, til hvis neutralisering Kommissionen ved forordning nr. 458/73 indførte et fast beløb på to regningsenheder pr. 100 pund sukker, ganske sikkert ikke bestod i fortjenester ved spekulation, som havde monetær karakter. I den anden betragtning til denne forordning hedder det således: »enhver fordel, som måtte følge af en sådan substitution«. Men dette må logisk forstås som en henvisning til de fordele, der direkte er knyttet til substitutionen og til enhver substitutionstransaktion, uafhængigt af valutasituationen i det land, hvor den virksomhed, som erhverver eksportlicensen, ligger, og i det land, hvor producenten af det faktisk eksporterede sukker har hjemsted. I øvrigt var der på det tidspunkt hvor forordning nr. 458/73 blev vedtaget, endnu ikke en sådan forskel mellem valutaerne i de medlemsstater, hvori producenterne kunne have interesse i at foretage den tidligere nævnte substitution, at der kunne høstes en fortjeneste ved forskellen, udtrykt i reel valuta, på de ydelser, der udføres i de forskellige medlemsstater af Fællesskabets interventionsorganer. Ved at indføre et fast beløb, som udligning for den eventuelle fordel ved substitutionstransaktionerne, kan Kommissionen altså ikke have haft en fordel i tankerne, som ikke fandtes på det pågældende tidspunkt. Senere kunne der hentes visse spekulationsgevinster, da afstanden blev større mellem de monetære pariteter, som anvendes af Fællesskabet til at omsætte de »ensartede« landbrugspriser, som fastsættes i regningsenheder, til national valuta, og disse valutaers faktiske pariteter, som er bestemt af deres svingninger, for nogles vedkommende mod devaluering og for andres mod revaluering. Følgelig er der ingen modstrid mellem indførelsen af et monetært udligningsbeløb, som har til formål at opveje de fordele af ren monetær karakter, der ikke harmonerede med målsætningen for forordning nr. 458/73, og opretholdelsen af et fast beløb på 2 regningsenheder for hundrede kilogram sukker, som blev indført ved denne forordning.

8. Det sjette spørgsmål fra den franske ret er, om det forhold at nye lovregler, der udstedes i løbet af sukkerproduktionsåret, fik øjeblikkelig virkning for løbende transaktioner, i strid med retssikkerhedsprincippet gav disse lovregler tilbagevirkende karakter.

Det forkommer mig hensigtsmæssigt at henvise til det af Domstolen i dom af 4. juli 1973 i sag 1/73, Westzucker (Sml. 1973, s. 729) anførte: »Efter et almindeligt anerkendt princip finder ændringslove til en lovbestemmelse anvendelse på fremtidige virkninger af situationer, som er opstået, mens den tidligere lov var gældende«.

I en senere sag har Domstolen i overensstemmelse med dette kriterium udelukket muligheden af, at en forordning, som ophævede de monetære udligningsbeløb, der ydedes ved eksport, og

som også fandt anvendelse på transaktioner, udført i henhold til aftaler, indgået før forordningens vedtagelse, blev anset for at have tilbagevirkende kraft, da det ikke var muligt at forudfastsætte disse beløb, hvorfor »retten til at modtage udligningsbeløb ved eksport kun aktualiseres, såfremt eksporten gennemføres og da først fra det øjeblik, hvor den finder sted« (dom af 14. maj 1975 i sag 74/74, CNTA mod Kommissionen, Sml. 1975, s. 547, præmis 29-32). Efter min opfattelse må den samme tankegang logisk set gælde i de tilfælde, hvor der indføres nye monetære udligningsbeløb.

I andre tilfælde, hvor der var tale om at fastslå, hvilke retlige relationer der bestod på tidspunktet for ændringen af en landbrugsforordning, har Domstolen taget udgangspunkt i den opfattelse, at det er en forudsætning for at anse en ny regel for uanvendelig på bestemte, aktuelle situationer, at en virksomhed har opnået en garanti fra Fællesskabet vedrørende den retlige ordning for en bestemt transaktion, enten det drejer sig om restitutionsbeløb og de monetære udligningsbeløb i forbindelse med en eksport, eller det drejer sig om præmier eller forskellige former for støtte til denatureringstransaktioner eller andre lignende transaktioner inden for rammerne af Fællesskabets interventionsordning (se for eksempel dom af 25. juni 1975 i sag 5/75, Deuka, Sml. 1975, s. 760).

Når garantien er af en sådan art, at den skaber en fuldkommen ret — som det er tilfældet ved forudfastsættelse af beløb vedrørende en transaktion, hvis gennemførelse garanteres af virksomheden ved hjælp af betaling af en sikkerhedsstillelse, som forfalder i tilfælde af manglende opfyldelse — ville en ny regel, der med tilbagevirkende kraft ændrede det således fastsatte beløb, utvivlsomt være i strid med et grundlæggende retssikkerhedsprincip.

Det kan også antages, at der foreligger en fællesskabsgaranti, når der er tale om en berettiget forventning, navnlig i de tilfælde hvor der ikke findes nogen mulighed for at forudfastsætte beløbet, når blot en bestemt transaktion er blevet tilladt før vedtagelsen af en ny retlig ordning. Dette er tilfældet — og jeg skal komme nærmere ind på det senere — for eksport af C-sukker i henhold til en licens, som er udstedt før ikrafttrædelsen af forordning nr. 101/77. Længere kan man ikke gå i beskyttelsen af retssikkerheden.

Det forekommer mig på den anden side klart, at de parter, som havde indgået en kontrakt om eksport af sukker under kategori A eller B, der var bestemt til at skulle sælges som A- eller B-sukker, ikke kan have nogen ret til eller berettiget forventning om, under alle omstændigheder at kunne fortsætte med at være omfattet af den gældende interventionsordning. Den eneste måde at beskytte sig mod eventuelle ændringer i denne ordning, navnlig ændringer af de monetære udligningsbeløb, er at erhverve en eksportlicens, som det fremgår af den retspraksis, jeg tidligere har citeret fra. På samme måde kan de sagsøgte virksomheder i hovedsagen, som før ikrafttrædelsen af forordning nr. 101/77 havde indgået en kontrakt om eksport af C-sukker, der på det tidspunkt var helt fritaget fra anvendelsen af monetære udligningsbeløb, ej heller i retssikkerhedens navn og under henvisning til, at den pågældende forordning ikke har tilbagevirkende kraft, gøre gældende, at forordningen tillægger dem ret i henhold til en ordning, som fritager fra monetære udligningsbeløb.

Følgelig kan forordning nr. 101/77 ikke, fordi den finder anvendelse på løbende transaktioner, uden dog at berøre nogen velerhvervede rettigheder, anses for at have tilbagevirkende kraft i strid med retssikkerhedsprincippet.

9. Det sidste spørgsmål, der er forelagt Domstolen af Tribunal d'instance de Valenciennes, rejser problemet vedrørende beskyttelsen af den berettigede

forventning. Den franske ret spørger således, om forordning nr. 101/77 er anvendelig på de handlende, som før forordningens ikrafttræden har indgået en forpligtelse til at købe en bestemt mængde C-sukker eller overtage kvota C-licenser.

Domstolen har allerede tidligere haft lejlighed til at understrege, at den monetære udligningsordning snarere har til formål at afværge de vanskeligheder, som en valutamæssig ustabil situation kan medføre for de fælles markedsordningers gnidningsløse funktion, end at beskytte private erhvervsdrivendes individuelle interesser (den tidligere nævnte dom i sag 74/74, CNTA, Sml. 1975, s. 549, præmis 38). Ved samme lejlighed fastslog Domstolen, at »de regler, der gælder for anvendelsen og ophævelsen af ordningen med udligningsbeløb i en bestemt sektor, tager nemlig ikke hensyn til de erhvervsdrivendes individuelle situation og giver dem ingen sikkerhed for, at ordningen fortsat vil blive anvendt«. Jeg tror også, at dette gælder i det tilfælde, hvor der indføres et monetært udligningsbeløb for en transaktion, på hvilken der ikke tidligere blev anvendt noget udligningsbeløb.

Det er klart, at hele problemet vedrørende beskyttelsen af den berettigede forventning, ud fra de parters synspunkt, som har påberåbt sig dette princip i den foreliggende sag, har sammenhæng med spørgsmålet om retssikkerhedsprincippet, som jeg var inde på tidligere. Dette fører mig til på ny at fastslå, at fællesskabslovgivers frihed til at fastlægge retsforhold, der føres med ind under de nye lovregler, kun er begrænset af forpligtelsen til at tage hensyn til de kontrakter, i relation til hvilke den erhvervsdrivende, mod sikkerhedsstillelse, har erhvervet eksportlicenser, som indebærer forudfastsættelse af restitutionsbeløbet. For sådanne kontrakters vedkommende bør der principielt ikke indføres nogen uventede ændringer, som har til følge, at den erhvervsdrivende, ved at blive udsat for en risiko for kursændringer, påføres uundgåelige tab (ovenfor nævnte dom CNTA, præmis 41 og 42).

Da der i den foreliggende sag ikke fandtes nogen monetær udligningsordning, som før ikrafttrædelsen af forordning nr. 101/77 fandt anvendelse på udførslerne af C-sukker (og det følgelig var umuligt at forudfastsætte disse beløb), kunne den erhvervsdrivende kun tage den forholdsregel at erhverve en eksportlicens. Derfor var det, ifølge de kriterier, som er anerkendt i Domstolens retspraksis, en nødvendig følge af den almindelige retsgrundsætning om beskyttelsen af den berettigede forventning, at transaktionerne i henhold til en eksportlicens for C-sukker, som var udstedt før ikrafttrædelsen af denne forordning, blev fritaget for de nye byrder, der blev pålagt ved forordning nr. 101/77. Og det er netop, hvad artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 101/77 bestemmer.

De pågældende virksomheder hævder, at beskyttelsen af den berettigede forventning skal forstås således, at den omfatter alle de tilfælde, hvor en erhvervsdrivende ifølge aftale uigenkaldeligt har forpligtet sig til at foretage en udførsel, selv om der endnu ikke er erhvervet licens hertil eller endsige anmodet herom. I særdeleshed anfører virksomhederne, at det ikke var muligt at erhverve eksportlicens for C-sukker, der gjaldt i mere end 3 måneder. Da eksporten i henhold til den mellem virksomhederne i januar indgåede kontrakt skulle have fundet sted i juli, havde de endnu ikke kunnet anmode om licens hertil, netop fordi disse licenser havde begrænset varighed.

Det må imidlertid bemærkes, at den begrænsede gyldighedsperiode for den pågældende licens viser, at fællesskabslovgiver kun var indstillet på at yde en garanti af den ovenfor nævnte art for et kort tidsrum. De spekulationstransaktioner, som Kommissionen har forsøgt

at imødegå gennem forordning nr. 101/77, viser, at lovgiver havde været så forsigtig at begrænse eksportlicensernes gyldighed til et tidsrum på under 3 måneder. Denne gyldighedsperiode blev udstrakt til 5 måneder i medfør af forordning nr. 278/77 af 9 februar 1977. Under alle omstændigheder er det uomtvisteligt, at de pågældende virksomheder ikke på aftaletidspunktet (6. januar 1977) havde nogen ret til at erhverve en eksportlicens, der var gyldig i mere end 3 måneder. Virksomhederne burde heraf have draget den slutning, at en kontrakt, som var indgået i mere end 3 måneder forud for det tidspunkt, der var fastsat for udførslen, indebar et usikkerhedsmoment med hensyn til hvilken fællesskabsordning, der ville være gældende på udførselstidspunktet. Således kan de pågældende virksomheder ikke i dag rejse krav om, at Fællesskabet fritager dem fra følgerne af en risiko, som de bevidst havde accepteret.

De pågældende virksomheder anfører dernæst, at der ikke findes noget overordnet alment hensyn, som begrunder den hurtighed, hvormed den pågældende forordning blev vedtaget og sat i kraft. Det forekommer mig overflødigt at undersøge, om der faktisk fandtes et sådant hensyn, idet jeg mener, der findes bevis herfor i selve begrundelsen til forordning nr. 101/77. Det er tilstrækkeligt at bemærke, at det krav om et overordnet alment hensyn, som skal begrunde nødvendigheden i en hurtig vedtagelse af en bestemmelse, der pålægger sine adressater en byrde, ifølge Domstolens retspraksis kun skal være opfyldt i de tilfælde, hvor bestemmelsen ikke er ledsaget af en overgangsforanstaltning med henblik på at sikre de transaktioner, for hvis vedkommende der allerede var skabt en berettiget forventning (for eksempel som følge af at, der var udstedt eksportlicens). Hvor transaktionerne af denne art derimod er fritaget for anvendelsen af forordningen, som det er tilfældet i den foreliggende sag, er der ingen grund til at kræve begrundelse for nødvendigheden af en hurtig vedtagelse, således som sagsøgeren i hovedsagen har anført.

10. Af de ovenfor nævnte grunde foreslår jeg Domstolen, at de præjudicielle spørgsmål fra Tribunal d'instance de Valenciennes besvares ved at statuere, at det er udelukket, at Kommissionens forordning nr. 101/77 har ændret Rådets forordning nr. 3330/74; endvidere at Kommissionen med føje kunne vedtage denne retsakt i medfør af Rådets forordning nr. 974/71, samtidig med at den opretholdt alle bestemmelserne i forordning nr. 458/73; desuden, at det er udelukket, at vedtagelsen og anvendelsen af forordning nr. 101/77 i løbet af sukkerproduktionsåret giver denne forordning tilbagevirkende karakter, og endeligt, at nævnte retsakt ikke er i strid med princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning, fordi den også finder anvendelse på eksporter i henhold til aftaler, indgået før dens ikrafttræden, for hvilke der endnu ikke var erhvervet licenser.