DOMSTOLENS DOM
AF 1. FEBRUAR 1978 [1]

Firma Johann Lührs mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas (anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Finanzgericht Hamburg)

Sag 78/77

Sammendrag

1. *En institutions retsakt — udstedelsen påregnelig for en forudseende og papasselig erhvervsdrivende — princippet om beskyttelse af den berettigede forventning — uanvendelighed*

2. *Landbrug — fælles landbrugspolitik — kartofler — forsyning — vanskeligheder — forordningerne nr. 348/76 og 890/76 — gyldighed*

3. *Landbrug — fælles landbrugspolitik — kartofler — eksport til tredjelande — afgift — omregning til national valuta — gældende vekselkurs*
(Rådets forordninger (EØF) nr. 950/68, 475/75, 348/76)

1. Hvis en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende må påregne, at der vil blive indført strenge foranstaltninger på fællesskabsplan, kan han ikke påberåbe sig en berettiget forventning, såfremt denne retsakt udstedes.

2. Forordningerne nr. 348/76 og 890/76 er gyldige.

3. I betragtning af den med Rådets forordning nr. 348/76 forbundne usikkerhed skal der ved omregning af eksportafgiften til national valuta anvendes den kurs i henholdsvis Rådets forordning nr. 950/68 og Rådets forordning nr. 475/75, som på det relevante tidspunkt var den mindst byrdefulde for de retsundergivne.

I sag 78/77

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Finanzgericht Hamburg er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

FIRMA JOHANN LÜHRS, Twielenfleth,

1 — Processprog: Tysk.

og

HAUPTZOLLAMT HAMBURG-JONAS,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 348/76 af 17. februar 1976 om de foranstaltninger, der skal træffes på grund af forsyningsvanskeligheder inden for kartoffelsektoren samt af Kommissionens forordning (EØF) nr. 890/76 af 14. april 1976 om fritagelse for opkrævning af eksportafgift for kartofler i visse tilfælde,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene M. Sørensen og G. Bosco, dommerne A. M. Donner, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart og A. O'Keeffe,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg indgivet i henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. I Fællesskabet og andre europæiske lande opstod der i 1975 en kraftig tilbagegang i kartoffelproduktionen som følge af en formindskelse af dyrkningsarealerne og ugunstige vejrforhold. Dette medførte følgelig forsyningsvanskeligheder og kraftige prisstigninger i efteråret 1975, navnlig i begyndelsen af 1976.

Efter at nogle medlemsstater selv havde truffet beskyttelsesforanstaltninger, traf Fællesskabet foranstaltninger for kartoffelsektoren. Således suspenderede Rådet omkring månedsskiftet januar/februar 1976 de hidtil gældende importafgifter for kartofler. For at beskytte det interne

marked mod en for kraftig udstrømning til tredjelande af kartofler, som man i så høj grad havde brug for i Fællesskabet, udstedte Rådet forordning nr. 348/76 af 17. februar 1976 om de foranstaltninger, der skal træffes på grund af forsyningsvanskeligheder inden for kartoffelsektoren (EFT L 43, 1976, s. 14), som trådte i kraft den 19. februar 1976. Denne forordning indførte med virkning fra den 20. februar 1976 en afgift ved udførsel af kartofler på 25 RE pr. 100 kg. Kommissionens forordning nr. 890/76 af 14. april 1976 (EFT L 101, 1976 s. 40) indeholdt hjemmel for medlemsstaterne til at fritage visse udførsler til deres traditionelle aftagerlande for denne afgift.

2. Firma Johann Lührs udførte den 20. februar 1976 i alt 121 000 kg spisekartofler under position 07.01-A-III i den fælles toldtarif (FTT) til Sverige. Hauptzollamt Hamburg-Jonas krævede i henhold til den nævnte rådsforordning (EØF) nr. 348/76 den 3. og 9. marts samt den 30. april 1976 dette firma for udførselsafgifter på i alt 108 258,60 DM.

Ved omregningen lagde Hauptzollamt først en vekselkurs på 3,57873 DM pr. regningsenhed, dvs. på 89,47 DM pr. 100 kg til grund. Ved meddelelse af 8. juni 1976 ændrede Hauptzollamt sit oprindelige krav og krævede i alt 2 456,30 DM i udførselsafgift efterbetalt med den begrundelse, at der ved beregningen var anvendt en forkert vekselkurs pr. regningsenhed. Den korrekte vekselkurs havde været 3,66 DM pr. regningsenhed, og den omregnede udførselsafgift i henhold til forordning nr. 348/76 på 25 RE pr. 100 kg beløb sig herefter til 91,50 DM pr. 100 kg.

Efter at have indgivet administrativ klage uden resultat har firma Lührs den 28. september 1976 anlagt sag ved Finanzgericht Hamburg med følgende begrundelse: Firmaet solgte den 10. og 16. februar 1976 kartofler til faste priser til Sverige. Levering var aftalt til den 21. februar 1976. På tidspunktet for aftalens indgåelse forelå der intet om, at kartofler skulle pålægges en udførselsafgift. Da firmaet havde hørt rygter om en eventuel indførelse af en afgift for udførsel af kartofler til tredjelande, havde det forhørt sig hos myndighederne. Disse havde — ligesom firmaets brancheorganisation — endnu den 20. februar 1976 ikke kendt noget til, at forordning nr. 348/76 skulle træde i kraft. I tiltro til, at der ikke ville blive nogen afgiftsordning for udførsel, udførte firmaet kartoflerne. Ved indgåelsen af aftalerne med leverandøren og med aftageren har firmaet følgelig alene beregnet sig den sædvanlige bruttofortjeneste. Afgiftens størrelse på 91,50 DM pr. 100 kg er »praktisk talt et ekspropriationslignende indgreb«, fordi firmaet selv kun har fået 105 DM pr. 100 kg. I øvrigt har forordning nr. 348/76 ulovligt fået tilbagevirkende gyldighed, fordi den får virkning for leveringsaftaler indgået allerede inden dens ikrafttræden.

Det sagsøgte Hauptzollamt har derimod anført, at udførselsafgiften er blevet opkrævet på korrekt vis. Udførselsafgiften på kartofler skyldtes forsyningsvanskeligheder og høje priser for kartofler i Fællesskabet. Effektiviteten af relevante foranstaltninger er afhængig af disses hurtige ikrafttræden og af udførselsafgiftens størrelse. Forordningen er ganske vist trådt i kraft med kort varsel, men ikke med tilbagevirkende gyldighed. Hvis forordningen har grebet ind i endnu ikke opfyldte aftaler, må sagsøgeren bære dette som en handelsrisiko. Der er imidlertid ikke tale om krænkelse af nogen beskyttelsesværdig forventning allerede af den grund, at sagsøgeren ikke blev overrasket, men inden ikrafttrædelsen af forordning nr. 348/76 havde »hørt rygter om«, at der eventuelt skulle indføres en udførselsafgift på kartofler.

Vedrørende vekselkursens størrelse har Hauptzollamt anført følgende: Forordning (EØF) nr. 348/76 er ikke en land-

brugspolitisk foranstaltning, hvorpå den repræsentative vekselkurs efter forordning (EØF) nr. 475/75 skal finde anvendelse. Der er tværtimod tale om en konjunktur- og handelspolitisk regulering. Udførselsafgiften er en økonomisk fællesskabstold. Derfor skal der ved afgiftens beregning ske anvendelse af den i henhold til forordning nr. 950/68 for told gældende vekselkurs på 3,66 DM.

Finanzgericht Hamburg har ved kendelse af 16. juni 1977 udsat sagen og i henhold til EØF-traktatens artikel 177 forelagt De europæiske Fællesskabers Domstol følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1. Er forordning (EØF) nr. 348/76, jf. forordning (EØF) nr. 890/76, navnlig for så vidt udførselsafgiftens højde, i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i det omfang, den ikke indeholder almindelige bestemmelser om, at aftaler afsluttet inden den 17. februar 1976 skal være fritaget for udførselsafgiften?

2. Såfremt spørgsmål 1. besvares benægtende:

   a) Skal der ved omregningen af den i regningsenheder udtrykte udførselsafgift efter forordning (EØF) nr. 348/76 ske anvendelse af den for told gældende vekselkurs efter forordning (EØF) nr. 950/68, første del, afsnit I, litra C 3, eller af den i forordning (EØF) nr. 475/75 fastsatte vekselkurs?

   b) Er fastsættelsen af afgiften for udførsel af kartofler til 25 regningsenheder pr. 100 kg på grundlag af vekselkurserne efter forordningerne (EØF) nr. 950/68 eller 475/75 for så vidt i strid med forbudet mod forskelsbehandlingen i EØF-traktatens artikel 7, som der ikke eller ikke i tilstrækkelig grad sker udligning af den i udførselslandet i forhold til de øvrige medlemsstater afvigende valutasituation?«

Forelæggelseskendelsen er indgået til Domstolens justitskontor den 4. juli 1977.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF's Domstol har Rådet for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af konsulent i Rådets juridiske tjeneste Bernhard Schloh, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske konsulent Peter Kalbe som befuldmægtiget, bistået af Bjarne Hoff-Nielsen, Kommissionens juridiske tjeneste, indgivet skriftlige indlæg.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Sammenfatning af de til Domstolen indgivne skriftlige indlæg

1. Vedrørende første spørgsmål (beskyttelse af den berettigede forventning)

Rådet har først anført, at dette spørgsmål vedrører den retstilstand, som følger af Rådets forordning nr. 348/76 sammenholdt med Kommissionens forordning nr. 890/76. Det kan ikke indvendes mod selve Rådets forordning, at der er tale om en ulovlig retsakt, da Rådet i forordningens artikel 1, stk. 2, har bemyndiget og pålagt Kommissionen at træffe de nødvendige overgangsforanstaltninger. Det havde herefter i givet fald været Kommissionens opgave gennem yderligere overgangsforanstaltninger at tage større hensyn til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, end det skete i forordning nr. 890/76.

Subsidiært har Rådet udtalt sig om, hvorvidt den i forbindelse med Rådets

grundforordning af Kommissionen i forordning nr. 890/76 indførte ordning vedrørende afgiften og fritagelserne herfra strider mod princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Det er for vidtgående at hævde, at det forhold, at Rådets forordning omfatter inden dens udstedelse aftalte, men først senere gennemførte eksportforretninger, giver den tilbagevirkende gyldighed. Af flere af Domstolens domme (sagerne 143/73, Sopad mod Forma und Firs, Sml. 1973, s. 1441, præmisserne 8 og 9, samt 2/75, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide mod. Mackprang, Sml. 1975, s. 616, præmis 4) fremgår, at det principielt er ubetænkeligt, straks at anvende en generel retsakt på faktiske omstændigheder, som ganske vist gennem de pågældende handlendes adfærd allerede var forberedt inden dens udstedelse, men som først indtraf efter.

Spørgsmålet er altså ikke, om der skulle tages hensyn til allerede indgåede, men endnu ikke opfyldte kontrakter gennem en generel undtagelsesordning, men blot om fællesskabslovgiver ved udførselsafgiftens ikrafttræden havde burdet indføre særlige overgangsregler til beskyttelse af de pågældende kontrahenters berettigede forventning.

Ifølge Domstolens praksis er en forventning hos erhvervsdrivende, som har forpligtet sig økonomisk, alene berettiget, når den tyngende nyordning er indført uden forudgående meddelelse og med øjeblikkelig virkning, og heller ikke har kunnet forudses af en omhyggelig erhvervsdrivende (domme af 8. 6. 1977 i sag 97/76, Merkur, præmisserne 5 og 9, Sml. s. 1063, og af 14. 5. 1975 i sag 74/74, CNTA, Sml. 1975, s. 548, præmisserne 41 til 43.

Rådet finder, at det for en kartoffelhandler i Fællesskabet, som var stillet over for de af nogle medlemsstater trufne foranstaltninger samt over for suspensionen af importtold for kartofler gennem de i januar og i begyndelsen af februar 1976 udstedte fællesskabsforordninger, har været muligt at forudse, at Fællesskabet inden længe også ville træffe foranstaltninger til begrænsning af udførselen til tredjeland af den for det interne marked allerede for lave fællesskabsproduktion.

Over for sagsøgerens påstand om, at firmaet så sent som den 20. februar 1976 ikke havde kunnet skaffe sig oplysning om udførselsafgiftens ikrafttræden, skal det anføres, at Rådet har redegjort for nyordningens omfang i pressemeddelelser af 17. og 18. februar 1976, og at flere landsdækkende, tyske aviser den 19. februar 1976 havde offentliggjort disse oplysninger.

Afgiften har set i forhold til sin størrelse hverken været uforholdsmæssig eller upåregnelig for de erhvervsdrivende. En sådan afgift skal være egnet til at modvirke den opmuntring til at eksportere, der følger af den høje støtte, som i nogle stater blev ydet til import. Ifølge de oplysninger, som dengang forelå for fællesskabsinstitutionerne, var denne støtte ofte af anselig størrelse, såsom for nærværende sags vedkommende 18 regningsenheder pr. 100 kg for eksport til Sverige.

Kommissionen har anført, at der med Kommissionens forordning nr. 890/76, som er udstedt i henhold til artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning nr. 348/76, er indført en almindelig undtagelsesordning. Nævnte artikel 1 hjemler udtrykkeligt mulighed for at træffe sådanne foranstaltninger. Den af Kommissionen indførte undtagelsesordning har skullet gøre det muligt for medlemsstaterne »at ... bevare deres traditionelle handelsmønster«, om hvilket man måtte antage, at den udførte mængde »ikke vil overstige det sædvanlige« (første betragtning til forordning nr. 890/76).

Det første af de forelagte spørgsmål angår herefter alene det forhold, at der mangler særlige undtagelser for udførsel til andre europæiske lande, bl.a. Sverige.

Den omtvistede udførselsafgift har ikke haft tilbagevirkende gyldighed, men gjaldt alene for udførsler, som gennemførtes efter dens ikrafttræden. Det forhold, at vilkårene for afvikling af ældre kontrakter blev mindre gunstige, gør ikke i sig selv de bestemmelser ulovlige, som indførte sådanne afgifter.

Efter princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er Fællesskabet højst forpligtet til at træffe særlige overgangsforanstaltninger, når der med øjeblikkelig virkning, og uden at det har kunnet forudses, gribes ind i allerede bestående retsforhold eller disses afvikling mellem de erhvervsdrivende, uden at dette er nødvendigt af tvingende offentlige hensyn (jf. ovennævnte sag 97/76 Merkur mod Kommissionen).

Rådet og Kommissionen havde kunnet undlade at indføre en særlig overgangsordning. Kun Nederlandene og Frankrig udførte normalt en nævneværdig del af deres kartoffelproduktion. Begge lande havde allerede inden den omtvistede afgift forbudt enhver udførsel.

I forhold til medlemsstaternes hidtidige forbud mod udførsel har afgiften medført den fordel, at udførsel principielt igen blev mulig. I øvrigt mener Fællesskabets institutioner stadig, at det ikke er deres opgave gennem særlige undtagelser at begunstige sådanne udførsler, som på grund af gældende restriktioner i en medlemsstat afvikledes gennem eksportører i en anden medlemsstat.

For så vidt angår afviklingen af de af sagsøgeren indgåede kontrakter, er der intet grundlag for at påberåbe sig en særlig, berettiget forventning. Sagsøgerens og dennes leverandørs, firmaet Engh i Straelen, bestræbelser på så hurtigt som muligt at forhøre sig om udformningen af Fællesskabets udførselsafgift viste, at afgiften hverken har ramt sagsøgeren pludseligt eller uventet, og at sagsøgeren ved kontraktens indgåelse havde taget hensyn til udførselsrestriktioner som den omtvistede afgift i sine overvejelser og dispositioner.

I sagsøgerens indsigelse, at de 25 regningsenheder pr. 100 kg nærmest fratager sagsøgeren hele salgsprisen og praktisk talt er et »ekspropriationslignende indgreb«, ligger en henvisning til princippet om forholdet mellem mål og midler. Dette er forkert. Udførselsafgiften har først og fremmest skullet ophæve virkningerne af den i Sverige for kartofler udbetalte importstøtte. Netop denne støtte har foranlediget talrige eksportører i Fællesskabet til også at betale uforholdsmæssigt høje priser for indenlandsk producerede kartofler og dermed drevet de i forvejen stigende priser inden for Fællesskabet yderligere i vejret.

I betragtning af, at sagsøgeren ved indførselen til Sverige havde haft ret til en støtte på 18 regningsenheder pr. 100 kg, kan afgiften på 25 regningsenheder pr. 100 kg på den opretholdte, tidligere afgift på 7 regningsenheder pr. 100 kg ikke længere anses som uforholdsmæssigt høj.

2. Vedrørende spørgsmål 2, a) (hvilken vekselkurs, der skal anvendes)

Rådet har behandlet spørgsmålet, om den i forordning nr. 475/75 fastlagte »grønne« vekselkurs kun skal finde anvendelse, når den pågældende retsakt direkte eller indirekte er udstedt i henhold til en af traktatens artikler om landbrugspolitikken. Forordningernes ordlyd taler tilsyneladende for denne fortolkning. Efter Rådets opfattelse kan man dog forsvare en i det mindste på traktatens artikler 103 og 113 støttet analog anvendelse af forordning nr. 475/75 på eksportafgifter for kartofler. Dette har Rådet bl.a. begrundet med, at kartofler er landbrugsprodukter, og at foranstaltningerne både kan opfattes

som landbrugspolitiske og konjunkturhenholdsvis handelspolitiske, samt endelig med ordlyden af Kommissionens forordning nr. 485/76 af 3. marts 1976 om gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 348/76 (EFT L 56, s. 23).

Forordning nr. 485/76 erklærer bestemmelserne i forordning nr. 645/75 (EFT L 67, 1975, s. 16) for anvendelige på kartoffeleksportafgiften. Herefter hælder Rådet til den opfattelse, at vekselkurserne i forordning nr. 475/75 skulle finde anvendelse på den.

Da det retlige grundlag for forordning nr. 348/76 er EØF-traktatens artikler 103 og 113, kan der efter *Kommissionens* opfattelse ud fra en rent formel juridisk betragtning ikke gøres indvending imod det tyske toldvæsens vægring mod at anvende vekselkurserne i forordning nr. 475/75. Alligevel er landbrugspolitik og handels- og konjunkturpolitik indbrydes ikke modsætninger.

Kommissionen finder, at det forhold, at denne afgift ved dens indførelse i formel henseende blev indordnet under handels- og konjunkturpolitikken, ikke udelukker, at den anses for en »retsakt vedrørende den fælles landbrugspolitik«, og at vekselkurserne i forordning nr. 475/75 anvendes.

3. Vedrørende spørgsmål 2, b) (forskelsbehandling gennem anvendelse af en fast vekselkurs)

Rådet har anført, at faste valutakurser har væsentlige fordele, først og fremmest den, at de erhvervsdrivende forud kan planlægge deres økonomiske dispositioner. Visse eventuelle uligheder, som han optræde som følge af forskellig udvikling i medlemsstaternes valutakurser, skyldes altså ikke nogen forskelsbehandling.

Systemet med monetære udligningsbeløb er indført for at udelukke kunstige forskelle i priserne inden for Fællesskabet og ikke en angivelig forskelsbehandling. En sådan foranstaltning er ikke påkrævet ved udførsler som i nærværende sag, da disse udførsler ikke vil kunne medføre forskelle i prisdannelsen inden for Fællesskabet.

Ifølge *Kommissionen* forelå der ingen risiko for en omlægning i samhandelen, dvs. en kunstig, valutabestemt omlægning af handelsvejene, som havde kunnet danne grundlag for et system med monetære udligningsbeløb.

III — Mundtlig forhandling

Firma Johann Lührs, sagsøger i hovedsagen, repræsenteret af Siegfried Stossno som befuldmægtiget, Rådet for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af konsulent i Rådets juridiske tjeneste Bernhard Schloh, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske konsulent Peter Kalbe, bistået af Bjarne Hoff-Nielsen, Kommissionens juridiske tjeneste, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 22. november 1977.

Under retsmødet har firmaet Johann Lührs anført, at det ikke har specialiseret sig i handel med kartofler og følgelig ikke er særlig fortroligt med sædvanerne inden for kartoffelhandelen. Det var alene for at udnytte firmaets vognpark, at det den 10. og 16. februar har købt og solgt partier på én vognladning af gangen.

Forbundsfinansministeriet havde først den 24. februar underrettet de forskellige finansdirektorater om opkrævningen af en afgift på udførsel. Allertidligst på dette tidspunkt havde de pågældende toldmyndigheder kunnet blive underrettet. På tidspunktet for udførselen var toldmyndighederne endnu ikke blevet underrettet om den nye situation. Følgelig må man erkende, at der var tale om en beskyttelsesværdig berettiget forventning.

Et forbud mod udførsel havde været mindre belastende for sagsøgeren, da der i så fald havde været tale om force majeure, således at firmaet havde kunnet undlade at opfylde aftalen uden tab. Det er forbløffende, at en mindre tyngende foranstaltning, nemlig en udførselsafgift, har langt strengere følger for firmaet.

Generaladvokaten har forelagt sit forslag til afgørelse i retsmødet den 11. januar 1978.

Præmisser

1 Ved kendelse af 16. juni 1977, indgået til Domstolen den 4. juli 1977, har Finanzgericht Hamburg i henhold til traktatens artikel 177 stillet Domstolen to spørgsmål vedrørende gyldigheden og fortolkningen af Rådets forordning nr. 348/76 af 17. februar 1976 om de foranstaltninger, der skal træffes på grund af forsyningsvanskeligheder inden for kartoffelsektoren (EFT L 43, s. 14), og af Kommissionens forordning nr. 890/76 af 14. april 1976 om fritagelse fra opkrævning af eksportafgift for kartofler i visse tilfælde (EFT L 101, s. 40);

2 disse spørgsmål er opstået under en retssag mellem Hauptzollamt Hamburg-Jonas og et handels- og transportfirma, der den 20. februar 1976 havde udført 121 000 kg kartofler til Sverige, for hvilket parti firmaet i henhold til forordning nr. 348/76 var blevet pålagt en afgift på 108 256,60 DM, som senere forhøjedes med 2 456,30 DM.

3 Det første spørgsmål drejer sig om, hvorvidt forordning nr. 348/76 sammenholdt med forordning nr. 890/76, navnlig for så vidt angår udførselsafgiftens højde, er i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i det omfang, den ikke indeholder almindelige bestemmelser om, at aftaler afsluttet inden den 17. februar 1976 skal være fritaget for udførselsafgiften;

4 det fremgår af sagens akter, at sagsøgeren i hovedsagen den 10. og 16. februar 1976 solgte kartofler, som firmaet havde købt i Nederlandene, til Sverige til faste priser;

efter at sagsøgeren havde bragt i erfaring, at et fællesskabsretligt forbud imod eller en afgift på udførsel af kartofler kunne forventes inden længe,

forsøgte firmaet mellem den 16. og den 20. februar 1976 at indhente pålidelige oplysninger herom, men da dette var forgæves, udførte det de nævnte partier den 20. februar 1976.

for denne eksport blev det pålagt en afgift, som angiveligt kun lå uvæsentligt under den aftalte salgspris.

5 Rådet udstedte forordning nr. 348/76 som følge af den gennem den yderst ringe kartoffelhøst i 1975 forårsagede markedssituation, som indebar væsentlige prisstigninger og forsyningsvanskeligheder i bestemte egne inden for Fællesskabet og medførte risiko for en stigning i leveomskostningerne;

denne situation skærpedes gennem udførsel af kartofler til tredjelande, hvoraf nogle, herunder Sverige, fremmede sådanne udførsler ved at yde importstøtte;

den nævnte forordning fastsatte derfor en afgift ved udførsel til tredjelande, som beløb sig til 25 RE pr. 100 kg;

ifølge sin artikel 2 trådte forordningen i kraft på dagen for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, dvs. den 19. februar 1976, og den fandt anvendelse »på eksportforretninger, for hvilke toldbehandlingen ved udførsel er afsluttet dagen efter dens ikrafttræden og indtil den 30. juni 1976«.

6 Det følger af det anførte, at forordning nr. 348/76 blev udstedt af tvingende offentlige hensyn, der nødvendiggjorde, at den pågældende ordning straks trådte i kraft;

af hensyn til fællesmarkedets gnidningsløse funktion var det nemlig nødvendigt med en foranstaltning, som kunne bremse den daværende udvikling, der var karakteriseret af tendenser til stigende priser og unormalt store udførsler til tredjelande, hvilke tendenser påvirkede og forstærkede hinanden;

tilmed kunne denne foranstaltning ikke overraske de pågældende erhverv, der, selv om de endnu ikke havde erkendt den ekstraordinære stilling, dog under alle omstændigheder var blevet advaret gennem de forudgående fællesskabsforanstaltninger (suspension af importtold) og af de foranstaltninger, som allerede var indført af de medlemsstater, som traditionelt udfører kartofler;

forudseende og påpasselige erhvervsdrivende måtte følgelig påregne endnu strengere foranstaltninger, hvorfor de i det foreliggende tilfælde ikke kan påberåbe sig nogen berettiget forventning.

7 For så vidt angår eksportafgiftens størrelse, kunne heller ikke denne overraske en forudseende handlende, da adskillige tredjelande allerede ydede importstøtte på tidspunktet for udstedelsen af forordning nr. 348/76, f.eks. Sverige, som tilsyneladende har ydet støtte på op til en værdi svarende til 18 RE pr. 100 kg;

for at ophæve virkningen af disse foranstaltninger måtte fællesskabsafgiften fastsættes endnu højere, hvorfor en sats på 25 RE pr. 100 kg ikke kan betragtes som for høj.

8 I henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 348/76 bemyndigede Kommissionen i forordning nr. 890/76 medlemsstaterne til at »give fritagelse« fra opkrævning af eksportafgiften »ved udførsler, der foretages inden den 30. maj 1976 ... til de tredjelande og territorier, som er anført i bilaget, for så vidt som disse udførsler foretages i henhold til kontrakter, der er indgået inden den 17. februar 1976«;

denne bestemmelse blev truffet ud fra den antagelse, at det er formålstjenligt, »at medlemsstaterne kan bevare deres traditionelle handelsmønster«, og at »mængderne ikke vil overstige det sædvanlige«.

9 Den trufne overgangsforanstaltning kan heller ikke anses for mere restriktiv, end hensynet til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kræver, da kun erhversdrivende, som havde stolet på, at de sædvanlige, faste handelsforbindelser ville blive opretholdt, kunne have en sådan forventning;

det er ikke blevet gjort gældende, at Sverige hører til de tredjelande, hvortil der i henhold til det traditionelle handelsmønster udføres kartofler, og at dette land følgelig burde have været nævnt i bilaget til forordning nr. 890/76.

10 Svaret er herefter, at gennemgangen af det første spørgsmål intet har frembragt, der kan anfægte gyldigheden af forordningerne nr. 348/76 og nr. 890/76.

11 Spørgsmål 2, litra a) drejer sig om, hvorvidt der ved omregningen af den i regningsenheder udtrykte udførselsafgift skal ske anvendelse af den for told gældende vekselkurs efter Rådets forordning nr. 950/68 af 28. juni 1968 om den fælles toldtarif 1. del, afsnit I, litra C 3 (EFT 1968 (I), s. 265; org.ref. JO L 172) eller af vekselkursen i Rådets forordning nr. 475/75 af 25. februar 1975 om de vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren (EFT L 52, s. 28);

baggrunden for spørgsmålet er, at den i medfør af forordning nr. 950/68 gældende vekselkurs på daværende tidspunkt var noget højere end den vekselkurs, der i medfør af forordning nr. 475/75 gælder for retsakterne vedrørende den fælles landbrugspolitik.

12 Forordning nr. 348/76 indeholder ikke nogen udtrykkelig henvisning til, hvilken kurs der skal finde anvendelse ved omregningen af afgiften på 25 RE til indenlandsk valuta;

på den ene side antyder det forhold, at forordningen er udstedt i henhold til traktatens artikler 103 og 113, at den er en konjunkturpolitisk eller økonomisk-politisk foranstaltning og ikke en foranstaltning under den fælles landbrugspolitik;

på den anden side er kartofler et landbrugsprodukt i traktatens forstand, og udførselsafgiften blev udformet i Kommissionens generaldirektorat for landbrug og indført af det af landbrugsministrene sammensatte Råd for at holde Fællesskabets priser på et rimeligt leje og sikre forsyningerne, altså mål, som i traktatens artikel 39, stk. 1, litra d) og e), betegnes som mål for den fælles landbrugspolitik;

forvirringen øgedes yderligere ved, at Kommissionen selv — i sin gennemførelsesforordning nr. 485/76 af 3. marts 1976 (EFT L 56, s. 23) — udtalte, at dens forordning nr. 645/75 af 13. marts 1975 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportafgifter for landbrugsprodukter (EFT L 67, s. 16) skulle finde anvendelse på den omtvistede afgift;

kunne forordning nr. 348/76 således ikke i formel forstand anses som hørende under den fælles landbrugspolitik, var den dog i materiel forstand snævert forbundet med denne;

13 spørgsmål 2, litra a), skal herefter besvares således, at i betragtning af den med forordning nr. 348/76 forbundne usikkerhed kræver billighedshensyn, at det ved omregning af eksportafgiften til national valuta er den kurs, som på det relevante tidspunkt var den mindst byrdefulde for de retsundergivne, der skal anvendes.

14 Spørgsmål 2, litra b), drejer sig om, hvorvidt fastsættelsen af afgiften på 25 RE pr. 100 kg for så vidt er i strid med forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 7, som der ikke eller ikke i tilstrækkelig grad sker udligning af den i forhold til de øvrige medlemsstater afvigende valutasituation.

15 Det er ikke nødvendigt at uddybe det i spørgsmålet rejste generelle problem og vurdere, i hvilken grad der kan og skal tages hensyn hertil i fællesskabslovgivningen, fordi det af de af Kommissionen fremlagte oplysninger fremgår, at eksportafgiften praktisk taget bremsede al eksport og derfor kun blev opkrævet i visse særlige tilfælde;

spørgsmålet er herefter rent teoretisk, og faktisk har anvendelsen af forordning nr. 348/76 ikke været i strid med noget forbud mod forskelsbehandling.

16 Gennemgangen af dette spørgsmål har følgelig heller intet frembragt, der kan anfægte gyldigheden af forordning nr. 348/76.

17 Som det fremgår af det anførte, er der i gældende fællesskabsret ikke mulighed for billighedsløsninger, hvor reglerne i særlige tilfælde kan ramme urimeligt hårdt, idet det alene er fællesskabslovgiver, der gennem udstedelse af sådanne dertil egnede lempelsesklausuler (Härteklauseln), som findes i tysk og andre medlemsstaters skattelovgivning, kan skabe denne mulighed.

Vedrørende sagsomkostningerne

18 De udgifter, der er afholdt af Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Finanzgericht Hamburg ved kendelse af 16. juni 1977, for ret:

1. **Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan anfægte gyldigheden af forordningerne nr. 348/76 og 890/76.**

2. **I betragtning af den med Rådets forordning nr. 348/76 forbundne usikkerhed skal der ved omregning af eksportafgiften til national valuta anvendes den kurs i henholdsvis Rådets forordning nr. 950/68 og Rådets forordning nr. 475/75, som på det relevante tidspunkt var den mindst byrdefulde for de retsundergivne.**

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. februar 1978.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 11. JANUAR 1978 [1]

Høje Ret.

Nærværende sag handler om visse af de fællesskabsforanstaltninger, som blev truffet for at bekæmpe følgerne af manglen på kartofler i vinteren 1975/1976. Ingen af medlemsstaterne har udnyttet muligheden for at afgive indlæg, og sagsøgeren i hovedsagen (herefter sagsøgeren) deltog først under den mundtlige forhandling. Da Rådet og Kommissionen imidlertid har

1 — Oversat fra fransk.