forsøgt at undgå, såfremt man ved udstedelsen af bestemmelsen havde forudset dette tilfælde, idet en national domstol, som mener sig stillet over for et sådant tilfælde, dog altid har ret til at stille Domstolen ethvert præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af den pågældende fællesskabsretsakt, som den anser for nødvendigt, for at den kan afsige dom.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PIETER VERLOREN VAN THEMAAT

fremsat den 26. september 1985 *

Høje Domstol.

I. Indledning

Denne sag drejer sig for det første om forholdet mellem to kommissionsforordninger (om interventionsorganers salg af oksekød, som de har opkøbt) og en rådsforordning, hvorved de vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren, blev ændret. For det andet drejer den sig om et problem i forbindelse med en overgangsordning. Dette problem opstod ved, at reglerne om salget i en af kommissionsforordningerne i perioden fra 30. marts 1981 til 30. april 1981 blev ændret ved rådforordningen. Som indirekte følge af rådsforordningen, men i henhold til de to kommissionsforordninger, gjaldt der for tilbud afgivet efter rådsforordningens ikrafttræden den 6. april 1981 lavere priser end for tilbud, der allerede var afgivet før 6. april 1981. Til denne sidste gruppe hørte sagsøgeren i hovedsagen. Da sagsøgeren i hovedsagen således blev stillet mindre fordelagtigt end sine konkurrenter, som først havde afgivet tilbud efter 6. april, opstår der endelig det spørgsmål, om noget almindeligt fællesskabsretligt princip, bortset fra et overgangsordningsprincip, er til hinder for denne følge.

Ordlyden af de relevante bestemmelser, de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for hovedsagen, de nationale retsforhandlingers forløb og de af den nationale domstol stillede spørgsmål samt de skriftlige indlæg, der er indgivet til Domstolen, anser jeg for at være af væsentlig betydning for den rette forståelse af denne ved første blik meget indviklede sag. En oversigt herover overtager jeg også i denne sag for en stor del fra retsmøderapporten. Da også begivenhedernes kronologi efter min mening er af betydning for den rette forståelse af sagen, har jeg imidlertid i denne henseende tilføjet nogle oplysninger.

II. De relevante bestemmelser

II.1. Hovedsagen angår en erklæring om, at en sikkerhedsstillelse inden for rammerne af de fælles landbrugsmarkedsordninger er fortabt. Denne sikkerhed er stillet i henhold til Kommissionens forordning nr. 2173/79 af 4. oktober 1979 om gennemførelsesbe-

* Oversat fra nederlandsk.

stemmelser for afsætning af oksekød, som interventionsorganerne har opkøbt (EFT 1979 L 251, s. 12). Forordningen vedrører salg af produkter, som er opkøbt i henhold til — navnlig — Rådets forordning nr. 805/68 af 27. juni 1968 om en fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179).

Artikel 2 i forordning nr. 2173/79 lyder således:

»1) Ansøgninger om køb indsendes skriftligt til interventionsorganet. De tages i betragtning den dag, hvor den i stk. 2 fastsatte sikkerhed er modtaget af interventionsorganet.

2) ...

Sammen med ansøgningen skal der stilles en sikkerhed til fordel for interventionsorganet.

...«.

Artikel 3 lyder således:

»1) Interventionsorganet tager for hver dag de komplette ansøgninger... i betragtning.

...

2) Bortset fra undtagelsestilfælde godkendes ansøgningerne inden for fem arbejdsdage efter indgivelsen, indtil lagrene er opbrugt.

...

3) Interventionsorganet underretter inden for den i stk. 2 fastsatte frist ansøgeren om udfaldet af ansøgningen.«

Artikel 5 lyder således:

»Den omregningskurs, der skal anvendes på den forudfastsatte salgspris i ECU, er den repræsentative kurs, der gælder den dag, hvor ansøgningen anses som taget i betragtning, jfr. artikel 3, stk. 1.«

Med hensyn til sikkerhedsstillelsen bestemmer *artikel 15*, at den udgør 50 ECU pr. ton.

Hvad endelig angår fortabelse af sikkerhedsstillelsen, bestemmer *artikel 16*:

»1) Hvis køberen ikke har betalt for hele den i kontrakten fastsatte mængde inden udløbet af den i artikel 18, stk. 1, omhandlede frist, ophæver interventionsorganet kontrakten for den mængde, som ikke er blevet betalt, jfr. stk. 2 og 3.

2) Medmindre der foreligger force majeure, fortabes sikkerhedsstillelsen:

...

b) fuldstændigt, når den betalte mængde udgør under 60% af den i kontrakten fastsatte mængde.

...«

Endvidere henvises der i den *første betragtning* til forordningen til, at

»... afsætningen af produkter, som interventionsorganerne har opkøbt i medfør af artikel 5 og 6 i forordning (EØF) nr. 805/68, bør foretages på sådanne betingelser, at enhver forstyrrelse af markedet undgås, og at der sikres alle købere lige adgang til produkterne og lige behandling.«

Den *ellevte betragtning* til forordningen lyder således:

»For at transaktionerne kan gennemføres hurtigt og effektivt, er det nødvendigt at fastsætte, at de rettigheder og forpligtelser, der følger af købekontrakten eller licitationen, opfyldes inden for visse frister.«

II.2. Den ansøgning om køb, som det drejer sig om her, er indsendt i henhold til Kommissionens forordning nr. 713/81 af

19. marts 1981 om salg til forudfastsatte priser af visse former for udbenet oksekød fra visse interventionsorganer (EFT 1981 L 74, s. 27).

Denne forordnings *artikel 1* lyder således:

»1) I perioden fra den 30. marts til den 30. april 1981 finder salg sted for ca.:

...

— 4 000 t udbenet oksekød, som af det tyske interventionsorgan var oplagret inden den 1. november 1980.

...

3) Kødets kvalitet og pris er anført i bilag I.

4) Salget foretages i henhold til forordning (EØF) nr. 2173/79, særlig artikel 2 til 5.

...«

I bilag 1 fastsættes prisen for underlår af ungtyre til 3 675 ECU/ton (dengang svarende til 10 112,68 DM/ton).

II.3. Den 1. april 1981 udstedte Rådet forordning nr. 850/81 om ændring af forordning nr. 878/77 om de vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren (EFT 1981 L 90, s. 1). Derved blev den »grønne« kurs for DM forhøjet. Dette medførte pr. 6. april 1981 et fald i prisen pr. ton for det kød, som sagsøgeren ville købe; denne pris faldt nemlig fra 10 112,68 DM til 9 763,01 DM/ton.

Den *femte betragtning* til forordningen lyder således:

»Ved tilpasningen af denne kurs bør der tages hensyn til dens virkninger, navnlig på priserne; af den grund er det nødvendigt at fastsætte, at anvendelsen af den nye kurs normalt skal træde i kraft med en rimelig tidsfrist, der principielt er knyttet til begyndelsen af produktionsåret eller til en ændring af priserne, uden at man dog derfor skal udelukke en øjeblikkelig anvendelse i visse tilfælde.«

III. De relevante faktiske omstændigheder og de nationale retsforhandlingers forløb

III.1. *Den 23. marts 1981* blev der ifølge den anden betragtning til forordning nr. 850/81 af Rådet foretaget visse ændringer i centralkurserne for en række nationale valutaer inden for rammerne af Det europæiske monetære System.

Den 27. marts 1981 indsendte sagsøgeren i hovedsagen, Firma Karl Heinz Neumann (herefter benævnt sagsøgeren) til sagsøgte, Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (herefter benævnt BALM) en ansøgning om køb i henhold til forordning nr. 713/81 for underlår af ungtyre (»Jungbullenunterschalen«). I henhold til den nævnte forordning stillede sagsøgeren en sikkerhed på 50 ECU pr. ton. Under retsmødet blev det meddelt, at også denne sikkerhed blev stillet den 27. marts, men der kunne ikke skaffes absolut sikkerhed herom.

Forordning nr. 850/81 blev derefter udstedt den 1. april 1981, offentliggjort den 4. april 1981 og trådte i kraft den *6. april 1981.*

Salget af produkterne skete i overensstemmelse med forordning nr. 713/81 til en forudfastsat pris på 3 675 ECU pr. ton. BALM accepterede budet ved »salgsbekræftelse« af *7. april 1981.*

Sagsøgerens konkurrenter, som først indgav deres ansøgninger om køb den *6. april 1981* eller derefter, havde alle fordel af den ved forordning nr. 850/81 indførte nye »grønne« kurs for DM. Under disse omstændigheder, ved anvendelse af den

gamle vekselkurs, mente sagsøgeren umuligt at kunne afsætte interventionsvarerne uden tab. Derfor sendte sagsøgeren BALM en erklæring om, at sagsøgeren definitivt nægtede at efterkomme sin aftage- og betalingsforpligtelse. BALM udbød derpå den for sagsøgeren bestemte mængde til salg på ny. Sagsøgeren og et søsterselskab afgav et nyt bud (til den nye vekselkurs), som blev antaget af BALM. Således lykkedes det sagsøgeren at få produkterne til en lavere pris og forblive konkurrencedygtig på markedet. BALM mente imidlertid at måtte erklære sikkerheden for fortabt, fordi sagsøgeren ikke havde opfyldt sin oprindelige aftageforpligtelse. På andre punkter end de her nævnte hersker der ikke klarhed over indholdet af og oplysninger om korrespondancen om andre kontakter mellem sagsøgeren i hovedsagen og BALM efter 1. april 1981.

Sagsøgeren indbragte denne beslutning om at erklære sikkerheden for fortabt for Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, hvor sagsøgeren bestred lovligheden af erklæringen om, at den af sagsøgeren stillede sikkerhed var fortabt.

III.2. Inden for rammerne af denne sag har Verwaltungsgericht udsat sagen og forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Skal den femte betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 850/81 af 1. april 1981 om ændring af forordning (EØF) nr. 878/77 om de vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren, fortolkes således, at Rådet ved ændringen af vekselkurserne også havde til hensigt at undgå de alvorlige følger, det har for en køber af interventionsvarer i henhold til Kommissionens forordning (EØF) nr. 713/81 af 19. marts 1981, at han afgav sin ansøgning om køb før den 6. april 1981 og derved kom til at betale en højere pris end de konkurrenter, som afgav deres tilbud efter den 6. april 1981?

2) Gælder der i fællesskabsretten en almindelig retsgrundsætning om objektiv ubillighed (sachliche Unbilligkeit), således at en gældende bestemmelse i fællesskabsretten ikke kan bringes i anvendelse, når den for den pågældende indebærer særligt alvorlige følger, som fællesskabslovgiver klart ville have forsøgt at undgå, såfremt man ved udstedelsen af bestemmelserne havde forudset dette tilfælde?«

Verwaltungsgericht bemærker i forelæggelseskendelsen, at BALM efter gældende EF-ret med rette har erklæret sikkerheden for fortabt, da sagsøgeren ikke havde opfyldt sin købs- og betalingsforpligtelse, der var opstået på det tidspunkt, hvor »salgsbekræftelsen« af 7. april 1981 blev modtaget, og da denne forpligtelse heller ikke var ophørt på anden måde. Sagsøgeren måtte på grundlag af artikel 5 i forordning nr. 2173/79 påregne, at vekselkursen blevændret i tiden efter købstilbudets afgivelse. Endvidere vidste sagsøgeren på grundlag af denne bestemmelse, at kun den vekselkurs, der gjaldt på dagen for accept af sagsøgerens købstilbud, kunne bringes i anvendelse.

Alligevel er Verwaltungsgericht af den opfattelse, at BALM af andre grunde ikke kan gøre brug af sin kompetence i henhold til artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 2173/79.

Rådet har ifølge Verwaltungsgericht åbenbart villet tage hensyn til de virkninger, som vekselkursændringerne havde for priserne. Forklaringen herpå kan kun være, at de af Fællesskabet fastsatte landbrugspriser skal tjene som stabilt beregnings-

grundlag for de berørte erhvervskredse. Dette var også forklaringen på, at den nye kurs principielt skulle finde anvendelse fra begyndelsen af det følgende produktionsår. Ændringer af referencepriserne (indikativpris, interventionspris osv.) foretages altid på dette tidspunkt; i hvert fald giver ordningerne for landbrugsmarkederne ikke basis for et sikkert beregningsgrundlag for en længere periode end produktionsåret. Dette gælder imidlertid kun for de priser, der er fastsat for hele regnskabsåret, og ikke for de priser, hvis ændring eller opretholdelse ingen forbindelse har med overgangen til et nyt produktionsår. Til sådanne priser hører de forudfastsatte salgspriser på interventionsvarer. Disse priser er ikke knyttet til et produktionsår, men til en bestemt salgsperiode, i dette tilfælde perioden fra 30. marts til 30. april 1981 (artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 713/81).

Det fremgår imidlertid ifølge Verwaltungsgericht af den femte betragtning til forordning nr. 850/81, at Rådet ikke blot ønskede at tage hensyn til stabiliteten i de priser, som er knyttet til produktionsåret. Derimod skulle den nye vekselkurs også i andre tilfælde principielt træde i kraft. Verwaltungsgericht hælder derfor til den opfattelse, at det første spørgsmål skal besvares bekræftende.

Med hensyn til det andet spørgsmål har Verwaltungsgericht bemærket, at da det er så godt som sikkert, at den femte betragtning til forordningen skal fortolkes således, at Rådet netop har villet undgå det problem, som sagsøgeren er stillet overfor på grund af ændringen i vekselkurserne, foreligger der efter tysk ret et tilfælde af objektiv ubillighed, når sagsøgeren på trods heraf skal betale hele sikkerheden. Inden for skatte- og afgiftsområdet giver tysk ret i sådanne tilfælde udtrykkelig hjemmel til at eftergive fordringen (§ 163 i Abgabenordnung af 1977). Objektiv ubillighed i den i Abgabenordnung § 163 forudsatte betydning foreligger, når det på grund af lovgivers udtrykkelige eller formodentlige vilje må antages, at lovgiver ved løsningen af dette problem ville have løst det efter billighed.

Ifølge Verwaltungsgericht er dette princip kun en speciel anvendelse af det i Domstolens praksis anerkendte proportionalitetsprincip. Domstolen har imidlertid afvist en begæring om fritagelse af billighedsgrunde for betaling af et offentligtretligt pengekrav (dom af 28.6.1977, sag 118/76, Balkan-Import-Export, Sml. 1977, s. 1177). Denne dom udelukker imidlertid ikke, at der på dette område findes en uskreven retsgrundsætning i fællesskabsretten, som muligvis først er udviklet efter denne dom.

IV. Skriftlige indlæg indgivet for Domstolen

IV.1. *Det første spørgsmål*

Sagsøgeren har med hensyn til det første spørgsmål bemærket, at der i henhold til EØF-traktatens artikel 177 ikke kan fremsættes anmodning om fortolkning af betragtningerne til en fællesskabsforordning, da disse ikke har den bindende virkning udadtil, som er nødvendig, for at en fællesskabsbestemmelse skal kunne fortolkes i henhold til denne artikel. Ifølge Domstolens faste praksis skal de elementer i fællesskabsretten altså findes, som, når også henses til sagens genstand, kræver fortolkning eller — i givet fald — afgørelse om deres gyldighed.

Da interventionsorganet i dette tilfælde ikke inden for den i artikel 3 i forordning nr. 2173/79 fastsatte frist havde truffet afgørelse om ansøgningen om køb, mener sagsøgeren, at spørgsmålet skal læses således:

» Skal Rådets forordning (EØF) nr. 850/81 af 1. april 1981 om ændring af forordning (EØF) nr. 878/77 om de vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren (EFT 1981 L 90, s. 1), sammenholdt med artikel 3, stk. 2, første afsnit, i Kommissionens forordning nr. 2173/79 af 4. oktober 1979 (EFT 1979 L 251, s. 12) fortolkes således, at køberen ikke længere er bundet af sin ansøgning om køb, og sikkerheden ikke længere kan erklæres for fortabt, når interventionsorganet ikke har accepteret denne ansøgning inden for fem arbejdsdage, og når vekselkurserne i denne periode er ændret således, at køberen så må betale en højere pris end sine konkurrenter, som først har afgivet tilbud efter 6. april 1981?«

Udgangspunktet er ifølge sagsøgeren artikel 5 i Kommissionens forordning nr. 2173/79. Ifølge denne artikel er den omregningskurs, der skal anvendes på den forudfastsatte salgspris i ECU, den repræsentative kurs, der gælder den dag, hvor ansøgningen anses som taget i betragtning, jfr. forordningens artikel 3, stk. 1. Denne bestemmelse tager imidlertid sigte på det tilfælde, at interventionsorganet faktisk inden for den i artikel 3, stk. 2, fastsatte frist træffer beslutning om godkendelse af ansøgningen. Det fremgår af den første og den ellevte betragtning til forordning nr. 2173/79, at disse bestemmelser skal sikre ligebehandling og retssikkerhed og en hurtig afvikling af transaktionerne. Deraf følger, at de ansøgninger, for hvilke den i artikel 3, stk. 2, første afsnit, fastsatte frist for accept er udløbet, ingen retsfølger må have for ansøgeren og heller ikke må bevirke, at han stilles ringere.

Når vekselkurserne i dette tilfælde i mellemtiden er ændret til skade for køberen, er der ligeledes tale om en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den gode tro og af legalitetsprincippet.

Sagsøgeren har tilføjet, at fællesskabsretten i andre sektorer ved ændring af vekselkurserne tillader køberen under visse betingelser at annullere endnu ikke opfyldte kontrakter. Det, der udtrykkeligt er fastsat i disse bestemmelser, må så meget mere gælde, såfremt interventionsorganet ikke har truffet afgørelse om ansøgningen inden for den fastsatte frist.

Følgelig har sagsøgeren foreslået, at det første spørgsmål besvares således:

»Rådets forordning nr. 850/81 af 1. april 1981 om ændring af forordning nr. 878/77 om de vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren, sammenholdt med artikel 3, stk. 2, første afsnit, i Kommissionens forordning nr. 2173/79 af 4. oktober 1979 om gennemførelsesbestemmelser for afsætning af oksekød, som interventionsorganerne har opkøbt, og om ophævelse af forordning nr. 216/69, skal fortolkes således, at køberen ikke længere er bundet af sin ansøgning om køb, og at en sikkerhed ikke længere kan erklæres for fortabt, når interventionsorganet ikke inden for den i artikel 3, stk. 2, første afsnit, i Kommissionens forordning nr. 2173/79 fastsatte frist har truffet afgørelse om ansøgningen om køb, og når der i mellemtiden er indtrådt en ændring i vekselkurserne, som medfører, at køberen skal betale en højere pris end sine konkurrenter, som har afgivet tilbud senere, dvs. efter 6. april 1981.«

Såfremt Domstolen måtte finde, at også betragtningerne til en fællesskabsforordning kan fortolkes i henhold til artikel 177, stk. 1, har sagsøgeren foreslået, at spørgsmålet besvares således:

»Den femte betragtning til Rådets forordning nr. 850/81 af 1. april 1981 om de vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren, skal fortolkes således, at Rådet ved ændringen af kurserne også har villet undgå de alvorlige følger, det har for købere af interventionsvarer i henhold til Kommissionens forordning nr. 713/81 af 19. marts 1981 (EFT 1981 L 74, s. 27), at de har indgivet deres ansøgning om køb før den 6. april 1981 og derved er kommet til at betale en højere pris end de konkurrenter, som har afgivet deres tilbud efter 6. april.«

Kommissionen har anført, at den ikke forstår, ved hvilket ræsonnement Verwaltungsgericht kommer til det resultat, at Rådet med den nævnte betragtning har villet undgå situationer som den foreliggende. De slutninger, som Verwaltungsgericht mener at kunne drage af den femte betragtning til forordning nr. 850/81, er af forskellige grunde irrelevante.

For det første ses det ikke, hvordan den omstændighed, at den nye vekselkurs ikke umiddelbart trådte i kraft, kan berettige sagsøgerens nægtelse af at aftage det kød, der blev købt til den gamle vekselkurs. Såfremt den nye vekselkurs ikke var trådt i kraft den 6. april 1981, ville den gamle kurs i hvert fald fortsat have været gældende. Sikkerheden skulle også i dette tilfælde have været erklæret for fortabt i henhold til den på dette punkt klare bestemmelse i artikel 16 i forordning nr. 2173/79.

For det andet er Verwaltungsgerichts sondring mellem institutionelle og andre priser fra begyndelsen af urigtig. Forordning nr. 850/81 vedrører ifølge sin titel ikke de priser, der skal anvendes i en bestemt sektor, men de vekselkurser, der skal anvendes i landbrugssektoren. Det er også grunden til, at der i bilagene til forordningen kun er tale om forholdet mellem ECU'en og de forskellige nationale valutaer samt om de datoer, fra hvilke den nye vekselkurs anvendes i de forskellige landbrugssektorer. I selve forordningens bestemmelser er der intetsteds tale om priser.

Endelig har Verwaltungsgericht overset, at det tidspunkt, da forordning nr. 850/81 trådte i kraft, i 1981 netop faldt sammen med begyndelsen af produktionsåret for oksekød. Dette begynder ifølge artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 805/68 den første mandag i april. Da den første mandag i april det år faldt på den 6. i denne måned, er ordningen i bilag III, nr. 1, sidste led, i forordning nr. 850/81 (hvorefter den nye vekselkurs »i alle andre tilfælde« gælder fra denne dato) for sektoren for oksekød ingen undtagelse fra den i den femte betragtning nævnte regel, men blot en anvendelse deraf.

Da forordning nr. 850/81 ikke har nogen forbindelse med prisordningerne, fordi de institutionelle priser for oksekød for produktionsåret 1981/1982 er fastsat ved Rådets forordning nr. 898/81, kan denne forordning naturligvis ikke sondre mellem »væsentlige« og »uvæsentlige« priser, hvilket

Verwaltungsgericht har baseret sit ræsonnement på. Som det fremgår af en umiddelbar læsning af forordningen, gjaldt den nye vekselkurs' ikrafttræden således for alle i ECU udtrykte priser.

Den femte betragtning til forordning nr. 850/81 siger altså faktisk ikke mere, end at Rådet også med hensyn til den den 1. april 1981 besluttede anvendelse af de »grønne« kurser vil holde sig til de principper, som det længe har anvendt, nemlig

— ved tilpasningen af denne kurs at tage hensyn til dens virkninger for de nationale prisers struktur; ved en opskrivning af den nationale valuta i forhold til ECU, vil disse falde (hvilket af politiske grunde ikke bør ske) og i modsat fald vil de stige (hvilket vil kunne føre til uønsket inflation);

— så vidt muligt at lade anvendelsen af de »grønne« kurser falde sammen med begyndelsen af produktionsåret, på hvilken dato der som regel alligevel sker prisændringer;

— over for de såkaldte revalueringslande (tidligere først og fremmest Forbundsrepublikken Tyskland og Nederlandene) kun at beslutte at anvende de »grønne« kurser inden for rammerne af prisændringer, da et fald i landbrugsproducenternes indtægter kun kan undgås på denne måde.

Rådet har ved talrige forordninger ladet sig lede af disse principper, og disse forordninger indeholder næsten ordret de samme betragtninger. I denne forbindelse er den tanke endnu aldrig blevet fremsat, at ændringen af vekselkurserne på de fastsatte datoer kun vedrører orienterings- og interventionspriserne og ikke også andre købs- og salgspriser, som er fastsat inden for rammerne af den pågældende markedsordning.

Derfor har Kommissionen foreslået, at det første spørgsmål besvares således:

»Hverken Rådets forordning nr. 850/81 eller den femte betragtning til denne forordning kan fortolkes således, at Rådet har villet undgå de alvorlige følger, som kan opstå ved, at en køber af interventionsvarer, som har afgivet et bindende tilbud i henhold til forordning nr. 2173/79, før forordning nr. 850/81 trådte i kraft, fortsat er bundet af den vekselkurs (mellem ECU'en og en national valuta), der ligger til grund for dette tilbud.«

IV.2. *Det andet spørgmål*

Sagsøgeren deler Verwaltungsgerichts opfattelse, hvorefter Domstolen hidtil ikke har anerkendt noget fællesskabsretligt princip om objektiv ubillighed. I dommen af 18. juni 1977 (sag 118/76, Balkan-Import-Export, Sml. 1977, s. 1177) har Domstolen på daværende tidspunkt åbenbart ikke fundet, at der bestod et sådant princip under den daværende fællesskabsretstilstand. Domstolen må dog nu efterprøve, om der er grundlag for i det foreliggende tilfælde at anerkende dette princip.

Enhver retsorden, som er baseret på retsstatsprincippet, altså også fællesskabsretsordenen, må ifølge sagsøgeren tilstræbe at undgå urimeligheder, som lovgiver klart ville have forsøgt at hindre, hvis han havde forudset det pågældende tilfælde ved fastsættelsen af retsnormen; derfor må det antages, at retsgrundsætningen om objektiv ubillighed findes i fællesskabsretten. Sådanne regler er nødvendige for at bevare

privates tiltro til retten og til, at ret og retfærdighed er forbundet med hinanden.

Sagsøgeren har derfor foreslået, at den forelæggende ret forsynes med de kriterier, der er nødvendige for at afgøre, hvornår og under hvilke betingelser princippet om objektiv ubillighed gælder. Det andet spørgsmål vil så kunne besvares således:

»Det i EØF-traktaten indeholdte retsstatsprincip skal fortolkes således, at det omfatter en almindelig retsgrundsætning om objektiv ubillighed. Denne grundsætning skal fortolkes således, at en gældende fællesskabsnorm ikke må bringes i anvendelse, hvis det for den berørte vil medføre en alvorlig følge, som fællesskabslovgiver klart ville have forsøgt at undgå, såfremt man ved udstedelsen af bestemmelsen havde forudset dette tilfælde, og når anvendelse af denne regel ikke længere vil være forenelig med forestillingerne om ret og retfærdighed.«

Kommissionen har henvist til, at eftergivelse af en fordring af billighedsgrunde, som Verwaltungsgericht selv har bemærket, i princippet kun kan komme i betragtning, når det må udledes af lovgivers udtrykkelige eller formodede vilje, at lovgiver ville have valgt en afgørelse efter billighed, såfremt man havde erkendt det foreliggende tilfælde som en alvorlig følge. Som det fremgår af Kommissionens bemærkninger vedrørende det første spørgsmål, er denne betingelse ikke opfyldt i dette tilfælde. Allerede af disse grunde behøver det andet spørgsmål ikke at besvares.

I den førnævnte Balkan-Import-Export-dom har Domstolen statueret, at der ikke findes en for hele fællesskabsretten gældende retsgrundsætning gående ud på, at myndigheder eller domstole efter tysk rets eksempel kan eftergive en i henhold til gældende ret bestående fordring, når krav om betaling heraf forekommer dem objektivt ubilligt. Ifølge Kommissionen gælder det, der ved den lejlighed blev statueret, i hvert fald med hensyn til en almindelig retsgrundsætnings eksistens, fortsat i fuldt omfang. Ganske vist er der efter denne dom sket en vis udvikling i den afledte fællesskabsret, men de normative bestemmelser er med hensyn til deres anvendelsesområde stadig begrænset til nøje bestemte rettigheder. For at forhindre fejl omfatter nogle forordninger i øvrigt selv detaljerede bestemmelser for situationer, hvori der af billighedsgrunde kan træffes beslutning om eftergivelse af en fordring, eller de giver Kommissionen enekompetence til at træffe afgørelse i tilfælde, hvori en begæring om tilbagebetaling eller eftergivelse af billighedsgrunde ikke allerede umiddelbart forekommer ubegrundet.

Såfremt Domstolen måtte være af den opfattelse, at det andet spørgsmål alligevel skal besvares, har Kommissionen foreslået at besvare det således, at fællesskabsretten ikke indeholder nogen almindelig retsgrundsætning, hvorefter de nationale myndigheder af hensyn til objektiv billighed kan fravige en fællesskabsretlig bestemmelse.

V. Besvarelse af spørgsmålene

V.1. *Indledende bemærkninger*

Før jeg går ind på de stillede spørgsmål, anser jeg det for hensigtsmæssigt først at fremsætte følgende bemærkninger.

For det første anser jeg det for beklageligt, at BALM ikke har gjort brug af sin ret til at afgive skriftligt indlæg i denne sag og til at deltage i den mundtlige forhandling. Såfremt denne myndighed havde gjort dette, havde den navnlig kunnet bidrage væsentligt til oplysning af det faktiske begivenhedsforløb. Mere end i de fleste præjudicielle sager anser jeg nemlig i denne sag kendskab

til en række faktiske omstændigheder for at have væsentlig betydning for besvarelsen af de stillede spørgsmål. Jeg tænker herved navnlig på præcisering af datoer og indhold af korrespondance og andre kontakter, som har fundet sted mellem sagsøgeren i hovedsagen og BALM i perioden mellem 1. april 1981 (datoen for udstedelsen af Rådets forordning nr. 850/81) og den dato — som under retsforhandlingerne for Domstolen ikke er blevet klar, men som ifølge klageskrivelsen herom, som først er dateret den 9. juli, formentlig må ligge efter april — da sikkerhedsstillelsen blev erklæret fortabt. Jeg udleder af sagens akter, at BALM faktisk i hvert fald har accepteret et nyt bud fra sagsøgeren i hovedsagen efter den 6. april 1981. Jeg udleder også af sagens akter, at BALM i overensstemmelse med den oprindelige ansøgning af 27. marts gav denne den i forordning nr. 2173/79 fastsatte prioritet frem for de meget talrige andre ansøgninger, som var indgivet den 6. april (og som ifølge de af Kommissionen givne oplysninger langt overskred den til rådighed stående mængde). Ifølge sagsøgeren i hovedsagen er parterne imidlertid uenige om, hvorvidt BALM allerede før den 6. april havde samtykket i annullation af ansøgningen af 27. marts (uden fortabelse af sikkerhedsstillelsen) og i, at denne den 6. april eller derefter blev erstattet af en ny ansøgning for samme mængde af det pågældende produkt. Såfremt BALM faktisk oprindelig har samtykket heri, opstår der det spørgsmål, om BALM langt senere kan tilbagekalde denne afgørelse ved nu at erklære sikkerhedsstillelsen for det annullerede tilbud af 27. marts for fortabt. Da det sande begivenhedsforløb ikke er fastslået med sikkerhed, vil Domstolen ved besvarelsen af det andet spørgsmål herom imidlertid vanskeligt kunne formulere et bestemt svar. Også Kommissionen har under forhandlingerne for Domstolen beklaget, at der ikke er skabt tilstrækkelig klarhed over de relevante faktiske omstændigheder.

For det andet finder jeg det påfaldende, at der ikke er stillet spørgsmål om to punkter, som efter min mening er relevante for afgørelsen af hovedsagen.

Det første punkt er spørgsmålet, om det salg, som BALM har foretaget i henhold til det herom gældende afsnit I i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2173/79, er omfattet af den nationale aftaleret eller af den nationale forvaltningsret. Så vidt mig bekendt er praksis i medlemsstaterne ikke ens på dette punkt. I de medlemsstater, hvori de nationale retsregler om forpligtelser i henhold til aftale anvendes, ville anvendelse af princippet om god tro eller et andet civilretligt princip ved indgåelse og/eller opfyldelse af aftaler måske have muliggjort en afgørelse af hovedsagen. Ifølge forklaringer fra sagsøgeren i hovedsagen under forhandlingerne for Domstolen mener Verwaltungsgericht, at udelukkende forvaltningsretlige principper kan finde anvendelse. Det forekommer mig, at forskelle i opfattelsen på dette punkt kan føre til betydelige forskelle i afgørelsen af tvister om de pågældende salgstransaktioner. Spørgsmål om fortolkningen af gældende national ret med hensyn til forpligtelser i henhold til aftalen kan naturligvis ikke forelægges Domstolen. Derimod anser jeg det nok for et fællesskabsretligt spørgsmål, der er relevant for den ensartede anvendelse af fællesskabsretten, om salg som det her omhandlede i princippet er omfattet af den nationale civilret eller af national og kommunitær forvaltningsret. Da der ikke er stillet spørgsmål herom, og da parterne i hovedsagen, Kommissionen og medlemsstaternes

regeringer således heller ikke har kunnet indgive skriftlige eller mundtlige indlæg herom, vil Domstolen imidlertid ikke kunne træffe afgørelse om dette spørgsmål i denne sag. Af de samme processuelle grunde vil jeg heller ikke selv fremsætte noget synspunkt om dette spørgsmål.

Et andet efter min mening relevant punkt, som der ikke er stillet spørgsmål om, er, om forbudet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, eventuelt finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. Et spørgsmål herom opstår efter min mening på grund af den omstændighed, at ansøgningen fra sagsøgeren i hovedsagen af 27. marts 1981 først blev godkendt den 7. april s.å. Spørgsmålet har imidlertid intet at gøre med overskridelsen som sådan af femdagesfristen i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2173/79. Det her nævnte problem kunne lige så godt være opstået, såfremt ansøgningen først var indgivet den 1. eller 2. april, og der var truffet afgørelse derom den 7. april. Det opstår nemlig udelukkende, fordi datoen for godkendelsen, nemlig den 7. april, lå efter den 6. april, hvor Rådets forordning nr. 850/81 trådte i kraft. Det er ikke omtvistet, at anvendelse af bestemmelserne i forordning nr. 2173/79 (herunder de den 27. eller 30. marts gældende omregningskurser) på sagsøgerens ansøgning da havde til følge, at sagsøgeren måtte betale en betydelig højere pris for det købte kød end sine mange konkurrenter, som fik deres ansøgninger af 6. april godkendt den 7. april. Det er heller ikke omtvistet, at denne ulempe var så væsentlig, at sagsøgerens muligheder for at sælge det pågældende kød uden tab derved blev væsentligt begrænset, om ikke udelukket. Abstrakt formuleret lyder spørgsmålet da, om foranstaltninger inden for den fælles landbrugspolitik, jfr. EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, eller gennemførelsesbestemmelser hertil, er i strid med det i dette stykke fastsatte forbud mod forskelsbehandling, såfremt de — efter en ændring af de repræsentative kurser — har til følge, at virksomheder, som samme dag indgiver en ansøgning som nævnt i artikel 2 i Kommissionens forordning nr. 2173/79 og får den godkendt i henhold til samme forordnings artikel 3, skal betale vidt forskellige priser, hvorved der for disse virksomheder opstår vidt forskellige konkurrencemuligheder ved videresalg af de pågældende produkter. Et sådant spørgsmåls betydning understreges af den tidligere nævnte første betragtning til forordning nr. 2173/79, som implicit synes at henvise til EØF-traktatens artikel 40, stk. 3. Såvidt jeg har kunnet konstatere, har et sådant spørgsmål imidlertid endnu ikke været behandlet i Domstolens praksis. Da det heller ikke er stillet i denne sag, vil Domstolen ikke kunne besvare det af de samme processuelle grunde som anført for mit første spørgsmål.

Det var efter min mening alligevel hensigtsmæssigt at nævne de to omtalte spørgsmål, fordi det heraf fremgår, at en tilfredsstillende afgørelse af hovedsagen ikke udelukkende er afhængig af de spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet i denne sag.

Efter disse indledende bemærkninger vil jeg nu gå over til en nærmere gennemgang af de stillede spørgsmål.

V.2. *Det første spørgsmål*

V.2.1. *Spørgsmålets formulering.* Med hensyn til den forelæggende rets første spørgsmål er jeg ligesom som sagsøgeren i hovedsagen af den opfattelse, at en betragtning til en forordning i sig selv ikke kan have retsfølger. Derfor kan den heller ikke fortolkes særskilt af Domstolen i henhold til traktatens artikel 177. Denne indvending kan imidlertid let imødegås ved at forstå

spørgsmålet således, at den forelæggende ret ønsker oplyst af Domstolen, »om Rådets forordning (EØF) nr. 850/81 af 1. april 1981 ... (EFT 1981 L 90, s. 1), blandt andet på baggrund af dens femte betragtning skal fortolkes således, at Rådet ved ændringen af vekselkurserne også havde til hensigt at undgå de alvorlige følger, det har for en køber af en interventionsvare i henhold til Kommissionens forordning (EØF) nr. 713/81 af 19. marts 1981 (EFT 1981 L 74, s. 27), at han afgav sin ansøgning om køb før 6. april 1981 og derved kom til at betale en højere pris end de konkurrenter, som afgav tilbud efter den 6. april 1981«. I forelæggelseskendelsen kan jeg derimod ikke finde holdepunkter for forslaget fra sagsøgeren i hovedsagen om, at den påståede fristoverskridelse ved godkendelsen af sagsøgerens ansøgning også skal anses for omfattet af spørgsmålet. Så vidt det kan ses, er dette spørgsmål om fristoverskridelsen først blevet rejst under forhandlingerne for Domstolen og ikke allerede under hovedsagen. Det har heller intet at gøre med fortolkningen af forordning (EØF) nr. 850/81, da spørgsmålet, om den af sagsøgeren kritiserede forsinkelse i behandlingen af dennes ansøgning er ulovlig, kun kan besvares på grundlag af den pågældende kommissionsforordning. Jeg skal forklare dette nærmere.

V.2.2. *Gennemgang af spørgsmålet.* For besvarelsen af spørgsmålet er det for det første af betydning at fastslå, at Kommissionen med rette har anført, at rådsforordningen kun ændrer de »grønne« kurser. For de snesevis af pris- og andre markedsordningsforanstaltninger i landbrugssektoren og gennemførelsen deraf kan denne ændring af de vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren, have meget forskellige følger. Disse følger afhænger i hvert enkelt konkret tilfælde af indholdet af markedsordningsforanstaltningerne og de herom gældende nye prisbestemmelser, som sædvanligvis indføres pr. 6. april for det på det tidspunkt begyndende nye produktionsår. Det fremgår af bilagene til forordningen, at der i de fleste medlemsstater kun gælder en senere dato for de nye vekselkursers ikrafttræden for fiskerisektoren. De enkelte undtagelser fra denne regel med hensyn til Tyskland er ikke af betydning for den foreliggende sag.

Grundene til, at den pågældende rådsforordning trådte i kraft den 6. april, hænger ifølge Kommissionens forklaring under retsmødet direkte sammen med muligheden for på denne dato ved fastlæggelsen af den nye prispolitik at anvende visse kompensationer for prisfald eller prisstigninger, der anses for uønskede, og som i visse medlemsstater (hvis valuta blev revalueret, henholdsvis devalueret) vil kunne være en følge af de ændrede vekselkurser. I hvert fald må der også efter min mening inden for rammerne af dets skøn overlades Rådet en vidtgående frihed til på grundlag af sådanne politiske betragtninger at bestemme datoen for en sådan forordnings ikrafttræden.

Sagsøgeren ville heller ikke have gavn af, at forordningen trådte i kraft på datoen for dens udstedelse, altså den 1. april. Sagsøgerens ansøgning ville så ved anvendelse af kommissionsforordningen ligeledes først være godkendt til de den 27. marts eller 30. marts gældende grønne vekselkurser. Det ville kun have gavnet sagsøgeren, såfremt forordningen blev tillagt tilbagevirkende kraft til den 23. marts 1981, hvor de almindelige vekselkurser (centralkurser) blev ændret. En sådan tilbagevirkende kraft kan imidlertid i henhold til Domstolens praksis kun antages, når dette udtrykkeligt er

bestemt. Den kan ikke antages på grundlag af betragtninger om alvorlige følger, som den forelæggende ret udleder af den femte betragtning til rådsforordningen. I øvrigt ville en sådan tilbagevirkende kraft som bemærket i andre tilfælde netop have haft mærkbare ulemper for de pågældende producenter til følge. En rådsforordning som den foreliggende, som indfører ensartede ændringer i vekselkurserne i landbrugssektoren, er heller ikke efter sin art egnet til selv eksplicit eller implicit at angive løsninger for de fra prisordning til prisordning, fra produkt til produkt og fra medlemsstat til medlemsstat meget forskellige følger deraf for prisniveauet for landbrugsprodukter.

Endelig har Kommissionen efter min mening med rette anført, at Rådet højst, når der foreligger udtrykkelige bestemmelser herom, kan foretage ændringer i kommissionsforordninger som den pågældende, som er afgørende for priserne på bestemte landbrugsprodukter ved bestemte former for transaktioner (her salg af interventionsvarer). Dette følger også efter min mening af kompetencefordelingen mellem Rådet og Kommissionen, skønt jeg i modsætning til Kommissionen ikke anser en henvisning til traktatens artikel 155, tredje led, for tilstrækkelig. Det konkrete indhold af Kommissionens heri omhandlede egen kompetence afhænger i landbrugssektoren blandt andet af Rådets beslutninger.

Den forelæggende rets første spørgsmål må efter min mening allerede af de nævnte grunde besvares benægtende. Kommissionen har imidlertid skriftligt og mundtligt også anført andre argumenter for et sådant benægtende svar. Blandt disse andre argumenter anser jeg navnlig dens fortolkning af den femte betragtning til forordning nr. 850/81 for væsentlig. Ifølge Kommissionens siger denne betragtning faktisk ikke andet end, at Rådet også ved den den 1. april 1981 besluttede tilpasning af de »grønne« kurser vil holde sig til de principper, som det længe har anvendt, nemlig

— ved tilpasningen af disse kurser at tage hensyn til deres virkninger for de nationale prisers struktur; ved en revaluering af den nationale valuta i forhold til ECU'en vil disse falde (hvilket af politiske grunde ikke er ønskeligt) og i modsat fald vil de stige (hvilket vil kunne føre til uønsket inflation);

— så vidt muligt at lade anvendelsen af de »grønne« kurser falde sammen med produktionsårets begyndelse, på hvilken dato der i almindelighed alligevel sker prisændringer;

— over for de såkaldte revalueringslande (tidligere først og fremmest Forbundsrepublikken Tyskland og Nederlandene) kun at beslutte at anvende de »grønne« kurser i tilknytning til prisstigninger, da et fald i landbrugsproducenternes indtægter kun kan forhindres på denne måde.

Rådet har i talrige forordninger ladet sig lede af disse principper, og disse forordninger indeholder ofte ordret samme betragtninger. I denne forbindelse er den tanke ifølge Kommissionen endnu aldrig blevet fremsat, at ændringen af vekselkurserne på de fastsatte datoer kun angår orienterings- og interventionspriserne og ikke også andre købs- og salgspriser, som er fastsat inden for rammerne af den pågældende markedsordning. Jeg for mit vedkommende anser også denne fortolkning for i enhver henseende acceptabel.

V.3. *Det andet spørgsmål*

Betydeligt større vanskeligheder giver besvarelsen af det andet spørgsmål fra den forelæggende ret, hvilket Kommissionen også har erkendt under retsmødet.

I og for sig er jeg ligesom Kommissionen af den opfattelse, at Domstolen må afvise en så bredt formuleret variant af en generel fællesskabsretlig billighedsgrundsætning. For det første gælder der herfor også efter min mening de grunde — med de nødvendige ændringer — som Domstolen har anført i sag 118/76 (Balkan-Import-Export, Sml. 1977, s. 1177) til støtte for en afvisning af anvendelse af en billighedsgrundsætning i denne sag, når en sådan anvendelse har følger for anvendelsen i henhold til forordningen af væsentlige materielle fællesskabsretlige bestemmelser (i denne sag anvendelse af monetære udligningsbeløb, der blev opkrævet ved indførsel af landbrugsprodukter fra et tredjeland). For det andet er jeg ligesom Kommissionen af den opfattelse, at derheller ikke af Domstolens senere praksis, navnlig dommen i sag 113/81 (Reichelt, Sml. 1982, s. 1957) kan udledes en så fundamental ændring af Domstolens standpunkt, at dette vil kunne berettige et bekræftende svar på det andet spørgsmål. Denne sag drejede sig kun om det langt mere begrænsede problem, om de nationale toldmyndigheder efter begæring om godtgørelse — af billighedsgrunde — af for meget opkrævet (og altså i virkeligheden ikke skyldig) told kan anvende nationale bestemmelser. Dette spørgsmål besvarede Domstolen i overensstemmelse med generaladvokat Rozès' forslag til afgørelse bekræftende, på betingelse af, at der gælder de samme betingelser for denne godtgørelse som for begæringer om godtgørelse af nationalretlige afgifter. Intet i præmisserne til denne dom tyder på, at der heri blev tilsigtet en fundamental ændring af Domstolens standpunkt i Balkan-Import-Export-sagen. Præmisserne er helt konkretiseret med henblik på de specifikke retlige og faktiske omstændigheder i det konkrete tilfælde. Navnlig blev der heller ikke i denne dom anerkendt nogen almindelig fællesskabsretlig billighedsgrundsætning. I et meget konkret beskrevet tilfælde blev en national billighedsregel blot tillagt virkning som supplement til fællesskabsretten, på betingelse af, at denne nationale regel i tilsvarende tilfælde ville blive anvendt på den i national ret sædvanlige måde. Endelig er jeg ligesom Kommissionen af den opfattelse, at anerkendelse af en almindelig billighedsgrundsætning som omtalt i den forelæggende rets andet spørgsmål, som endog skulle gælde »*contra legem*«, ville bringe den ensartede anvendelse af fællesskabsretten i fare på uacceptabel måde, fordi der må forventes forskellig national praksis. Da en grundsætning om objektiv ubillighed eller »sachliche Unbilligkeit« som den af den forelæggende ret omtalte kun er blevet udviklet i Tyskland og ifølge forelæggelseskendelsen endog kun på et begrænset retsområde, er dette et godt eksempel på faren for forskellig anvendelse i de forskellige medlemsstater. I sin generelle form må den forelæggende rets andet spørgsmål derfor efter min mening besvares benægtende.

Jeg mener dog ikke, at man kan begrænse sig til denne afvisning af et så generelt formuleret princip som det af den forelæggende ret fremsatte. Det udelukker for det første ikke anerkendelse af en fællesskabsretlig billighedsgrundsætning »*infra legem*«, dvs. i tilfælde, hvor fællesskabslovgivningen selv giver hjemmel hertil. Ifølge Kommissionen følger det af forelæggelseskendelsen, at den forelæggende ret også faktisk kun har stillet det andet spørgsmål for det tilfælde, at det første spørgsmål besvares bekræftende. Kommissionen kan faktisk også efter min mening finde støtte for dette

synspunkt i den første begrundelse, som den forelæggende ret nævner for sit spørgsmål b) på side 6 i forelæggelseskendelsen. Også det første punktum i andet afsnit af begrundelsen til det andet spørgsmål peger i denne retning. Formuleringen af spørgsmålet selv giver imidlertid ikke grundlag for en sådan indskrænkende fortolkning, hvorefter et svar er overflødigt, såfremt det første spørgsmål besvares benægtende. Netop fordi det første spørgsmål efter min mening skal besvares benægtende, bør det andet spørgsmål på grund af omstændighederne i det konkrete tilfælde også besvares, for så vidt angår anvendelse af den nævnte grundsætning »*contra legem*«.

Der vil imidlertid kun kunne træffes afgørelse om sådanne anvendelser af en billighedsgrundsætning til korrektion eller supplering af fællesskabsretten i nøje afgrænsede tilfælde.

Hvad angår grundsætningens anvendelsesmuligheder i almindelighed, har sagsøgeren i hovedsagen ud over retsstatslige grundprincipper navnlig påberåbt sig de dele af Domstolens praksis, som anerkender princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og proportionalitetsprincippet.

Af udviklingen af retsstatsideen i de forskellige medlemsstater kan der efter min mening ikke udledes nogen almindeligt anerkendt billighedsgrundsætning, som endog skulle kunne anvendes *contra legem* (i dette tilfælde som erkendt af den forelæggende ret på side 4 i dens kendelse i klar strid med den tidligere nævnte artikel 5 i forordning nr. 2173/79). Jeg kan heller ikke finde holdepunkter herfor i fællesskabsretten. Som Kommissionen endnu engang har redegjort for under retsmødet, går udviklingen snarere i retning af optagelse af billighedsklausuler i specielle fællesskabsbestemmelser, som af hensyn til den ensartede anvendelse anvendes af Kommissionen eller under dennes kontrol og i sidste instans under Domstolens kontrol.

Jeg mener heller ikke, at man i denne sag kan påberåbe sig beskyttelse af den berettigede forventning. Sagsøgeren måtte på grund af vekselkursændingerne den 23. marts 1981 den 27. marts (da sagsøgeren indgav sin ansøgning) forudse, at disse sandsynligvis også ville føre til ændringer i de repræsentative kurser. Navnlig for Tyskland måtte sagsøgeren således regne med prisfald, som ifølge artikel 5 i forordning nr. 2173/79 ikke ville gælde for sagsøgeren. At BALM i det konkrete tilfælde skulle have fremkaldt en berettiget forventning hos sagsøgeren om, at BALM skulle være rede til at medvirke til en ændring af den gamle ansøgning, uden fortabelse af sikkerhedsstillelsen, til en ny ansøgning (for hvilken de nye omregningskurser skulle gælde), er som bemærket ikke blevet bevist. Domstolen kan derfor ikke lægge dette til grund ved besvarelsen af det andet spørgsmål. Henvisningen til et i Domstolens praksis anerkendt princip om beskyttelse af den berettigede forventning kan derfor heller ikke lægges til grund.

Tilbage står henvisningen til proportionalitetsprincippet, som regelmæssigt er blevet anerkendt i Domstolens praksis, og som også nævnes i forelæggelseskendelsen. Dette princip blev i Domstolens praksis vedrørende sikkerhedsstillelser og vedrørende stålbødepolitikken faktisk, hvor det blev anset for nødvendigt, også anvendt *contra legem* eller til supplering af den skrevne fællesskabsret. Jeg henviser herved som eksempler vedrørende sikkerhedsstillelser til Domstolens domme i sagerne 11/70 (IHG, Sml. 1970, s. 235), 122/78 (Buitoni, Sml. 1979, s. 677) og først og fremmest 240/78

(Atalanta, Sml. 1979, s. 2137). Dommene i sagerne 147/81 (Oleifici Meditarranei, Sml. 1982, s. 1389), 272/81 (Rumi, Sml. 1982, s. 4167) og 66/82 (Fromançais, Sml. 1983, s. 395) anerkender ganske vist ikke, at der under de i disse sager foreliggende faktiske omstændigheder var tale om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, men lægger ligeledes dette princips gyldighed til grund. De konkrete faktiske omstændigheder i disse sager adskiller sig så meget fra de faktiske omstændigheder i denne sag, at den manglende anerkendelse af proportionalitetsprincippets tilsidesættelse i nævnte sager ikke giver noget fingerpeg for den foreliggende sag.

Med hensyn til stålbødepolitikken blev fravigelse af Kommissionens faste bødetarif på grundlag af proportionalitetsprincippet blandt andet anset for berettiget i sagerne 179/82 (Lucchini, Sml. 1983, s. 3083), 188/82 (Thyssen, Sml. 1983, s. 3721), 270/82 (Estel, Sml. 1984, s. 1195), 8/83 (Bertoli, Sml. 1984, s. 1649, hvori billighedshensyn blev nævnt) og 9/83 (Eisen und Metall, Sml. 1984, s. 2071).

I det foreliggende tilfælde kan der navnlig blive tale om at anvende proportionalitetsprincippet med hensyn til artikel 16 i forordning nr. 2173/79. Med rette — som den forelæggende ret også har bemærket på side 4 i sin kendelse — blev der i dette tilfælde ikke antaget, at der var tale om force majeure. Derfor blev sikkerheden i dette tilfælde i henhold til artikel 16, stk. 2, litra b), erklæret for fuldstændig fortabt. I overensstemmelse med denne bestemmelses ordlyd var grunden hertil, at den købekontrakt, som blev indgået ved accepten af sagsøgerens tilbud, ikke blev opfyldt af sagsøgeren, og at denne navnlig nægtede at betale købesummen. Dette fremgår af den skrivelse fra BALM af 27. november 1981, som sagsøgeren i hovedsagen på anmodning fra Domstolen fremlagde den 18. juli 1985, og hvori sagsøgerens klage af 9. juli 1981 blev afvist. Datoen for selve erklæringen om sikkerhedsstillelsens fortabelse står som tidligere nævnt ikke fast.

Om tilbudet blev accepteret af BALM én eller (ifølge sagsøgeren) fire dage efter udløbet af fristen i artikel 3, stk. 2, anser jeg ikke for at have betydning for anvendelsen af proportionalitetsprincippet i dette tilfælde. Så skulle sagsøgeren have påberåbt sig kontraktens ugyldighed på grund af denne fristoverskridelse. Den forelæggende ret har imidlertid ikke stillet Domstolen spørgsmål herom. I øvrigt er jeg ligesom Kommissionen af den opfattelse, at det umuligt kan udledes af den nævnte bestemmelse, at denne frist har karakter af en præklusiv frist, hvorefter godkendelse af en ansøgning ikke længere skulle være mulig. Som jeg for nylig endnu engang har redegjort for i en anden sag (sag 125/83, Corman, forslag til afgørelse af 9.5.1985, afsnit 4.4, hvori der i øvrigt også var tale om proportionalitetsprincippet), stiller Domstolens praksis meget strenge betingelser for, at det kan antages, at en fastsat frist har præklusiv karakter.

Efter min mening er proportionalitetsprincippet derimod overtrådt, når en sikkerhedsstillelse erklæres for fuldstændig fortabt, skønt det står fast, at det pågældende interventionsorgan som følge af erstatningssalg til sagsøgeren under omstændigheder som de her foreliggende ikke har lidt tab eller i hvert fald har lidt væsentligt ringere tab.

Jeg foreslår derfor sammenfattende, at Domstolen besvarer den forelæggende rets andet spørgsmål som følger, idet jeg har afpasset svaret så meget som muligt efter de konkrete faktiske omstændigheder, og i øvrigt ligesom generaladvokat Reischl i Balkan-Import-Export-sagen udtrykkeligt har ladet den fremtidige retsudvikling stå åben:

»Selv om fællesskabsretten, i hvert fald på sit nuværende udviklingstrin, ikke indeholder nogen almindelig retsgrundsætning om objektiv ubillighed som nævnt i spørgsmålet, indeholder den et proportionalitetsprincip, som er til hinder for, at sikkerhedsstillelsen erklæres for fuldstændig fortabt på grund af opsigelse eller manglende opfyldelse af en købekontrakt, som er indgået i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2173/79, trods den omstændighed, at den ikke opfyldte købekontrakt kort tid senere under interventionsorganets medvirken blev erstattet af en eller flere andre købekontrakter. Det beløb, som erklæres for fortabt, skal i et sådant tilfælde fastsættes i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet til det tab, som interventionsorganet faktisk har lidt, hvorved der imidlertid efter billighed kan tages hensyn til oplagringsomkostninger, eventuelt rentetab og en del af de generelle administrative omkostninger som følge af ændringen af den ikke opfyldte kontrakt til en eller flere andre kontrakter.«

VI. Sammenfatning

Sammenfattende foreslår jeg Domstolen at besvare den forelæggende rets to spørgsmål således:

1) Rådets forordning (EØF) nr. 850/81 af 1. april 1981 (EFT 1981 L 90, s. 1) skal blandt andet på baggrund af dens femte betragtning fortolkes således, at Rådet ved ændringen af vekselkurserne i denne forordning ikke havde til hensigt at undgå de alvorlige følger, det har for købere af interventionsvarer i henhold til Kommissionens forordning (EØF) nr. 713/81 af 19. marts 1981 (EFT 1981 L 74, s. 27), at de har afgivet deres ansøgning om køb før 6. april 1981 og derfor må betale en højere pris end konkurrenter, som har indgivet deres tilbud den 6. april 1981 eller senere.

2) Selv om fællesskabsretten, i hvert fald på sit nuværende udviklingstrin, ikke indeholder nogen almindelig retsgrundsætning om objektiv ubillighed som nævnt i spørgsmålet, indeholder den et proportionalitetsprincip, som er til hinder for, at sikkerhedsstillelsen erklæres for fuldstændig fortabt på grund af opsigelse eller manglende opfyldelse af en købekontrakt, som er indgået i henhold til artikel 3 i forordning nr. 2173/79, trods den omstændighed, at den ikke opfyldte købekontrakt kort tid senere under interventionsorganets medvirken blev erstattet af en eller flere andre købekontrakter. Det beløb, som erklæres fortabt, skal i et sådant tilfælde fastsættes i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet til det tab, som interventionsorgaet faktisk har lidt, hvorved der imidlertid efter billighed kan tages hensyn til oplagringsomkostninger, eventuelt rentetab og en del af de generelle administrative omkostninger som følge af ændringen af den ikke opfyldte kontrakt til en eller flere andre kontrakter.