FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 6. MARTS 1979 [1]

Høje Ret.

Som Domstolen ved, var der fra 1974 over hele verden overskud på oksekødmarkedet, hvilket førte til et kriseagtigt sammenbrud i markedspriserne, som bragte målene for Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 (I.), s. 179) i fare. Dette førte Kommissionen til at træffe beskyttelsesforanstaltninger inden for udenrigshandelen, og den begyndte med at suspendere udstedelsen af importlicenser og forudfastsættelsesattester for varer inden for oksekødsektoren. Efter at der kunne spores en vis tendens til stabilisering af markedet, så Kommissionen sig foranlediget til at udstede forordning (EØF) nr. 1090/75 af 23. april 1975 om udstedelse af importlicenser for visse varer inden for oksekødsektoren (EXIM) som beskyttelsesforanstaltning (EFT L 108 af 26. 4. 1975, s. 1) for derved på ny at fremme handelsstrømmen. Ved denne forordning blev der indført en kvantitativ kontrol, således at der kun blev udstedt importlicenser for de mængder, som importøren tidligere havde aflastet det interne marked for gennem udførsler.

Denne såkaldte EXIM-procedure var samtidig tænkt som et alternativ til de kontante restitutioner, der normalt udbetales ved eksport. Enhver, der eksporterede oksekød uden restitution, kunne ansøge om importlicens for en tilsvarende mængde kød, hvorved afkaldet på restitutionen yderligere blev økonomisk udlignet gennem en nedsættelse af importafgifterne, som var for høje i betragtning af den dårlige markedssituation.

Importlicenserne blev ifølge forordning nr. 1090/75 udstedt en gang om måneden efter en slags licitationsprocedure, som var udformet på følgende måde: ifølge artikel 3, stk. 1, litra b) og atikel 4, stk. 1 skulle ansøgninger om importlicenser indgives i begyndelsen af hver måned, og ansøgerne skulle heri angive den afgiftssats, de ville betale. Efter artikel 3, stk. 2 blev kun de ansøgninger godkendt, som vedrørte en mængde på mindst 10 tons, og som ledsagedes af bevis for udførsel uden restitution fra det organ, som er kompetent til at udbetale restitutioner. Kommissionen sammenlignede tilbudene med de oplysninger om markedet, som den havde adgang til, og fastsatte i henhold til artikel 4, stk. 3 en mindsteafgiftssats i regningsenheder pr. 100 kg oksekød i hele kroppe. I henhold til artikel 4, stk. 4 udstedte medlemsstaterne herefter licenser til de ansøgere, som mindst havde tilbudt den af Kommissionen fastsatte mindstesats. Ingen af de ansøgninger, i hvilke der var fastsat en lavere afgift, blev taget til følge, mens de ansøgere, som havde tilbudt en højere afgiftssats end den fastsatte mindstesats, var bundet til denne.

1 — Oversat fra tysk.

Endelig kunne Kommissionen ifølge artikel 4, stk. 4 beslutte ikke at tage ansøgningerne om licenser til følge eller kun at udstede dem for en procentdel af den ansøgte mængde.

Ansøgeren kunne senere forny sin ansøgning i det omfang, ansøgningerne om importlicens ikke blev taget til følge, eller i henhold til artikel 6, stk. 2 vælge den normale kontantrestitution.

Da det ved udgangen af 1975 viste sig, at tendensen til stabilisering af oksekødmarkedet fortsatte, lod Kommissionen den ovenfor beskrevne EXIM-procedure, således som den var fastsat i forordning nr. 1090/75, afløse af forordning (EØF) nr. 76/76 af 16. januar 1976 om indførelse som beskyttelsesforanstaltning af en ordning med kobling af indførsel af varer henhørende under oksekødsektoren med salg af oksekød, som interventionsorganerne ligger inde med (EFT L 10 af 17. 1. 1976, s. 21). Efter denne såkaldte koblingsordning modtog enhver ansøger, som tidligere havde købt en tilsvarende mængde interventionskød, en importlicens, uafhængig af om der var foretaget eksport.

De sidste ansøgninger om importlicenser inden for rammerne af EXIM-proceduren kunne ifølge artikel 2 i forordning nr. 3170/75 (EFT L 314 af 4. 12. 1975, s. 13) indgives indtil den 15. december 1975. Ved beslutning af 19. december 1975 (EFT L 5 af 10. 1. 1976, s. 35) fastsatte Kommissionen en mindsteafgiftssats på 42,998 RE pr. 100 kg oksekød i hele kroppe for de hidtil indgivne ansøgninger.

For de erhvervsdrivende, som før den 16. december 1975 havde eksporteret uden restitutioner inden for rammerne af EXIM-ordningen, men ikke havde erhvervet nogen importlicens i henhold til forordning nr. 1090/75, indeholdt artikel 11 i forordning nr. 76/76 en overgangsbestemmelse. De kunne indtil den 2. februar 1976 ansøge om en importlicens, som skulle udstedes, såfremt de forpligtede sig til at betale den i artikel 11 forudfastsatte afgiftssats på 50,320 RE pr. 100 kg oksekød i hele kroppe.

Firmaet E. Danhuber, München, der tidligere havde deltaget i en licitationsprocedure efter EXIM-reglerne og ved sidste licitation havde erhvervet en importlicens med en afgiftssats på 43 RE pr. 100 kg oksekød, benyttede sig af denne overgangsbestemmelse og ansøgte den 29. december 1975, bekræftet ved skrivelse af 30. januar 1976, det daværende kompetente Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse om udstedelse af importlicenser for oksekød i henhold til EXIM-proceduren, bilagt det nødvendige bevis for de udførsler, som firmaet havde foretaget før den 15. december 1975.

Denne ansøgning blev imødekommet af Einfuhr- und Vorratsstelle gennem udstedelsen af to importlicenser for »frosset, udbenet oksekød«, og to importlicenser for levende tamkvæg, idet myndigheden samtidig i henhold til overgangsbestemmelsen i artikel 11 i forordning nr. 76/76 fastsatte afgiften til 309,74 DM henholdsvis 95,44 DM pr. 100 kg på grundlag af en importafgiftssats på 50,320 RE pr. 100 kg.

Efter en resultatløs klage anlagde firmaet Danhuber sag mod Einfuhr- und Vorratsstelle ved Hessisches Finanzgericht med påstand om, at sagsøgtes afgørelse og de af denne fastsatte importafgiftssatser annulleredes, samt at det pålagdes sagsøgte at ændre de i importlicenserne fastsatte importafgiftssatser på grundlag af en importafgiftssats på 43 RE pr. 100 kg oksekød.

Som begrundelse anførte sagsøgerne i hovedsagen, at de ikke havde været i stand til at indgive deres ansøgninger rettidigt for de udførsler, som var foretaget inden for rammerne af EXIM-reglerne før den 15. december 1975, fordi Hauptzollamt Hamburg-Jonas, som var ansvarlig for udstedelsen af en attestation for restitutionsfri udførsel, havde forhalet proceduren til tilvejebringelse af den nødvendige dokumentation. Kommissionen var bekendt med denne praksis, hvilket foranledigede den til at optage den nævnte overgangsbestemmelse i forordning nr. 76/76. Sagsøgerne var derfor tvunget til at acceptere den i denne bestemmelse fastsatte importafgiftssats på 50,320 RE for udførsler, foretaget før den 16. december. Mindsteafgiftssatsen for ansøgninger, som eksportørerne havde forelagt interventionsorganerne før den 15. december, bilagt den nødvendige dokumentation, var imidlertid fastsat til 43 RE pr. 100 kg. Hermed var de, som følge af dem utilregnelige omstændigheder, ringere stillet end de eksportører, som modtog rettidig dokumentation, og som derfor havde været i stand til at indgive ansøgninger inden den 15. december.

Fastsættelsen af de anfægtede importafgiftssatser falder ganske vist inden for de i artikel 11 i forordning nr. 76/76 afstukne rammer, men denne bestemmelse er i strid med forbudet mod forskelsbehandling, da sagsøgerne behandles ringere end ansøgere, som var i stand til at indgive ansøgninger før den 15. december. Den pågældende bestemmelse er imidlertid også i strid med retssikkerhedsprincippet, fordi Kommissionen ved fastsættelsen af importafgiften har misbrugt sit frie skøn. For det første har den ikke taget hensyn til den snævre tal- og finansmæssige sammenhæng mellem ud- og indførsel og for det andet heller ikke den omstændighed, at koblingsordningen i mellemtiden var trådt i kraft, hvorfor deltagernes tilbud inden for rammerne af denne ordning, som ellers kunne have været billigere, konkurrerede på det fælles marked med tilbudene for indførslerne efter EXIM-reglerne. Da Kommissionen ulovligt har undladt at udstede en bestemmelse om, at eksportører, hvis de indgav deres ansøgninger rettidigt, bagefter kunne fremsende bevis for eksporten, mener sagsøgerne, at Kommissionen var forpligtet til at fastsætte afgiftssatsen i overgangsbestemmelsen til 43 RE pr. 100 kg oksekød i hele kroppe. Også af disse grunde er den pågældende bestemmelse ugyldig.

Sagsøgte i hovedsagen gjorde heroverfor gældende, at artikel 11 i forordning nr. 76/76 er direkte anvendelig, hvorfor sagsøgte er forpligtet til at anvende den, så længe den ikke udtrykkelig er ophævet.

Ved kendelse af 17. maj 1978 udsatte Hessisches Finanzgericht, VII. afdeling,

sagen og forelagde i medfør af EØF-traktatens artikel 177, stk. 2 følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»Er artikel 11 i Kommissionens forordning nr. 76/76 af 16. januar 1976 (EFT L 10, s. 21) gyldig?«

Om dette spørgsmål skal jeg fremføre følgende:

I — Som vi har hørt, vedtog Kommissionen både EXIM-ordningen i forordning nr. 1090/75 og koblingsordningen efter forordning nr. 76/76 — og det er inden for rammerne af disse forordninger, at den pågældende overgangsbestemmelse må vurderes — som en beskyttelsesforanstaltning i henhold til artikel 21, stk. 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød, fordi markedet inden for denne sektor var udsat for alvorlige forstyrrelser. Jeg behøver i denne sammenhæng ikke særligt at understrege, at Kommissionens frie skøn er særdeles vidtgående, når der er tale om foranstaltninger til kontrol af landbrugsmarkedet, navnlig ved udstedelsen af beskyttelsesforanstaltninger som de foreliggende. Ifølge Domstolens faste praksis foreligger der i sådanne tilfælde kun misbrug af det frie skøn, når Kommissionen handler åbenbart fejlagtigt og bevæger sig ud over grænserne for det, som tilsiges af fornuftige, objektive overvejelser.

Spørgsmålet er altså, om Kommissionen har overskredet sin skønsmargen ved at udstede en overgangsbestemmelse, hvorved der ved fastsættelse af en importafgiftssats på 50,320 RE pr. 100 kg oksekød for de erhvervsdrivende, som endnu ikke havde erhvervet licens efter EXIM-ordningen, blev givet disse garanti for, at de kunne erhverve en sådan.

1. Sagsøgerne hævder, at det laveste tilbud ved den sidste EXIM-licitation androg 42,988 RE, og at dette netop var den mindsteafgiftssats, som Kommissionen har fastsat. Følgelig har alle deltagerne i denne licitation erhvervet importlicens. Sagsøgerne er de eneste, som ikke kunne deltage i den sidste licitation, fordi det, af sagsøgerne utilregnelige grunde, ikke var muligt af forelægge attestation for udførsel i rette tid. Overgangsbestemmelsen tager udelukkende sigte på dette tilfælde og er dermed i virkeligheden en lex Danhuber.

Heroverfor har vi under de mundlige forhandlinger hørt af Kommissionen, at der ved den sidste licitationsprocedure var syv tilbud, som lå under den af Kommissionen fastsatte mindsteafgiftssats på 42,988 RE, og som følgelig ikke blev antaget. I alt ni firmaer har efterfølgende gjort brug af den pågældende overgangsbestemmelse, hvoraf seks ikke erhvervede nogen licens ved den sidste EXIM-licitation, fordi de tilbød en for lav afgiftssats.

Såfremt der overhovedet skulle indføres en overgangsbestemmelse, måtte en sådan derfor principielt tilpasses et større antal tilfælde. Da Kommissionen vidste, at der fandtes en række firmaer, som havde eksporteret uden restitution, men af forskellige grunde ikke havde erhvervet licenser, er der ingen grund til at bebrejde Kommissionen, at de gjorde sig tanker om, hvorledes den ved overgangen fra en beskyttelsesforanstaltning til en anden kunne bringe EXIM-proceduren til afslutning. Der er i denne forbindelse ingen grund til at gå ind på,

om Kommissionen overhovedet var forpligtet til at vedtage en sådan overgangsforanstaltning, når man tænker på, at ingen virksomheder efter EXIM-reglerne havde nogen garanti for at erhverve importlicens og i stedet for altid kunne rejse krav om en kontantrestitution.

En egentlig genoprettelse af den tidligere tilstand, som det kræves af sagsøgerne, ville kun have været mulig, såfremt Kommissionen havde gennemført en ny licitation. En sådan procedure ville imidlertid have været i strid med ånden og formålet med artikel 2 i forordning nr. 3170/75, ifølge hvilken de sidste ansøgninger skulle være indgivet inden den 15. december 1975, således at EXIM-proceduren kunne afsluttes. Endvidere skulle denne licitation gennemføres på samme vilkår som den sidste i december med det resultat, at de virksomheder, som deltog, ville have lige så lidt sikkerhed for, at der blev taget hensyn til deres tilbud. Det var derfor kun konsekvent, at Kommissionen for at bringe en ende på sagen, gav de pågældende virksomheder en garanti for udstedelsen af en importlicens. En sådan garanti forudsatte imidlertid, at afgiftsbeløbet blev fastsat forud, hvilket ikke var foreneligt med tanken om at foranstalte en licitation.

Kommissionen har derfor ikke misbrugt sit frie skøn ved at fastsætte de ovennævnte særlige betingelser som en overgangsbestemmelse for alle de virksomheder, der — uanset af hvilken grund — ikke erhvervede nogen importlicens ved den sidste licitation.

2. Jeg skal herefter undersøge, om importafgiftssatsen blev fastsat på grundlag af objektive betragtninger.

Sagsøgerne gør herved gældende, at Kommissionen har misbrugt sit frie skøn, fordi den ikke foretog en ny undersøgelse af markedsforholdene i januar, men lagde licitationsproceduren af 15. december til grund og gjorde det højeste tilbud her til importafgiftssats i overgangsbestemmelsen. Herved tog den ikke hensyn til, at det daværende højeste tilbud formodentlig vedrørte en ganske lille mængde, mens det kvantitative tyngdepunkt for de indførsler, som tilbudene vedrørte, lå på omkring 43 RE. Ligeledes blev der ikke taget hensyn til den omstændighed, at de indførsler, som var foretaget i henhold til koblingsreglerne, tidsmæssigt overlappede dem, der blev gennemført efter EXIM-proceduren, og som måtte bringes på markedet til højere priser. Kommissionens opfattelse — hvorefter der med en mindsteafgiftssats på 50,320 RE pr. 100 kg stadig består en væsentlig fordel i forhold til betalingen af eksportrestitutionerne — bygger på den normale afgift, som bevidst blev fastsat til et prohibitivt højt beløb. Endvidere går Kommissionen her ud fra de i januar gældende importafgiftssatser, som i forvejen lå omkring 10 RE højere end satserne i december. Lægges disse højere afgiftssatser til grund, burde man følgelig også have anvendt højere restitutioner for denne måned.

Sagsøgerne anfører endvidere, at de beregnede deres køb og salg før den 15. december efter de dagældende markedsforhold, og at de på grundlag af denne beregning gik ud fra en importafgiftssats på 43 RE. De regnede derfor med at få tilslag for denne importafgiftssats. Hvis de nu må importere til en højere import-

afgiftssats, bliver de behandlet ringere end de ansøgere, som var i stand til at overholde fristen.

Den dagældende situation på oksekødmarkedet tvang Kommissionen — således som den troværdigt har forsikret os — til at foretage en kvantitativ kontrol med indførslerne. Som nævnt havde både EXIM-proceduren og koblingsordningen dette formål. Kommissionen måtte derfor også i overgangsbestemmelsen fastsætte en importafgiftssats, som tjente dette formål.

Herved gik den med rette ud fra, at de normale importafgifter, som følger orienteringsprisen, var for høje i forhold til de daværende lave priser, hvis der skulle kunne foretages nogen nævneværdig import. På den anden side kunne der ikke anvendes et vilkårligt mindstebeløb med henblik på at gennemføre en kvantitativ kontrol. Importafgiftsbeløbene skulle snarere have været nedsat så meget inden for rammerne af EXIM-proceduren, at dels de tab, der indtrådte som følge af, at de kontante restitutioner var opgivet, blev udlignet, og dels, at prisen for det importerede billige kød blev forhøjet så meget, at det kunne afsættes uden at have nogen indvirkning på stabiliseringen af de indenlandske priser. Det var derfor nærliggende og formålstjenligt, at Kommissionen, ved fastlæggelsen af importafgiftssatserne i overgangsbestemmelserne, som holdepunkt anvendte de afgiftsbeløb, der var tilbudt i december, for at beregningen kunne ligge så tæt op ad markedsforholdene som muligt.

Da det var formålet med overgangsbestemmelsen at etablere en generel ordning for alle, der ikke havde deltaget i den sidste licitationsprocedure, var Kommissionen efter min opfattelse heller ikke bundet til den mindsteafgiftssats, som i henhold til denne procedure var fastsat for december måned. Den var derimod berettiget til at foretage et frit skøn, som muligvis også tillod den at tage hensyn til prisændringerne i januar.

At satsen på 50,320 RE stemte med de gældende markedsforhold og ikke var åbenbart fejlagtig, fremgår af, at flere af tilbudene i december indeholdt en importafgiftssats på mere end 43 RE pr. 100 kg, idet nogle vedrørende 200 tons endda indeholdt en afgiftssats på omkring 50 RE pr. 100 kg. Det var heller ikke objektivt urigtigt, at Kommissionen tog hensyn til det forhold, at de erhvervsdrivende, som ved den sidste EXIM-licitation havde tilbudt en så høj importafgift som muligt for i alle tilfælde at sikre sig en importlicens, ikke måtte forskelsbehandles over for dem, der nu muligvis ville få garanti for at kunne importere til en lavere sats.

Der er ikke under sagen fremført noget, der giver grundlag for at antage, at Kommissionen, som det hævdes af sagsøgerne, ved udøvelsen af sit skøn skulle have taget hensyn til den omstændighed, at deltagerne i koblingsordningen samtidig var i stand til at afgive gunstigere tilbud. Endvidere er der på ny blevet henvist til, at formålet med beskyttelsesforanstaltningerne var en kvantitativ kontrol, og ikke at give importhandelen særlige indtjeningsmuligheder eller særlig god adgang til indførsel. Det afgørende er derfor heller ikke, om overgangsbestemmelsen gav de enkelte virksomheder en nævneværdig fordel i forhold til betalingen af eksportrestitutioner. Selv i

tilfælde af en teoretisk fordel ville muligheden for at gribe til den kontante restitution stadig have bestået.

Det sidstnævnte synspunkt kan også give svar på det spørgsmål, om Kommissionen, ved at fastsætte et højere importafgiftsbeløb i overgangsbestemmelsen end i den sidste EXIM-licitationsprocedure, har overtrådt det af Domstolen anerkendte princip om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. sag 1/73, Westzucker mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker, dom af 3. 7. 1973, Sml. 1973, s. 723; sag 78/74, Deuka mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, dom af 18. 3. 1975, Sml. 1975, s. 421; sag 78/77, Johann Lührs mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas, dom af 1. 2. 1978, Sml. 1978, s. 169). Da der med overgangsbestemmelsen tilsigtedes en generel ordning for alle virksomheder, som før den 16. december havde eksporteret oksekød uden restitution, men ikke indgivet ansøgning i rette tid, kan sagsøgernes individuelle situation ikke alene være afgørende. Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ville kun være krænket, såfremt fastsættelsen af en importafgiftssats på 50,320 RE pr. 100 kg ville tilsidesætte den berettigede forventning om opretholdelse af en lavere sats hos alle, der var økonomisk berørt heraf. Det kunne imidlertid, som Kommissionen med rette har understreget, hverken udledes af ordlyden eller systematikken i EXIM-ordningen efter forordning nr. 1090/75, at en erhvervsdrivende, efter at have gennemført en eksport, altid ville kunne modtage en hertil svarende importlicens ved den følgende termin og kun skulle betale den mindsteafgift, der var fastsat for den pågældende tildelingsperiode. Tværtimod havde eksportøren efter disse regler overhovedet ingen sikkerhed for at erhverve importlicens, og slet ikke hvis han kun tilbød det mindstebeløb, der var fastsat for den forudgående tildeling, fordi markedsforholdene kunne ændre sig. Såfremt eksportøren ville være absolut sikker på at erhverve licens, måtte han tilbyde en så høj afgiftssats som mulig, der også skulle erlægges, selv om mindsteafgiftssatsen blev fastsat til et lavere beløb. Når den, der deltog i en bestemt fordelingsprocedure, imidlertid ikke havde nogen garanti for overhovedet at erhverve licens til det af ham tilbudte afgiftsbeløb, som svarede til den forudgående mindsteafgiftssats, måtte dette også gælde for dem, der, som sagsøgerne — uanset af hvilken grund — undlod at ansøge inden for en bestemt frist.

3. Sammemfattende mener jeg derfor, at gyldigheden af overgangsbestemmelsen i artikel 11 i forordning nr. 76/76 ikke kan drages i tvivl, hverken efter forbudet mod forskelsbehandling, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning eller ud fra en formodning om misbrug af det frie skøn.

II — Sagsøgerne har endvidere gjort gældende, at forordningen er mangelfuldt begrundet. Det ville have været fremmende for den retlige klarhed, om Kommissionen tydeligt havde angivet i betragtningerne til forordning nr. 76/76, hvordan den i overgangsbestemmelsen var nået frem til en importafgiftssats på 50,320 RE pr. 100 kg oksekød. Begrundelseskravet i EØF-traktatens artikel 190 er imidlertid en formforskrift, som alene kræver, at de væsentligste faktiske og retlige betragtninger fremgår af begrun-

delsen. Efter Domstolens retspraksis kan en forordnings begrundelse begrænses til »en angivelse af dels den generelle situation, der har ført til forordningens vedtagelse, dels de generelle mål, som den ifølge sit indhold skal realisere«. Det kan ikke kræves, at forordningen angiver de »undertiden meget talrige og sammensatte omstændigheder, under hensyn til hvilke forordningen er vedtaget, og derfor ej heller at den indeholder en mere eller mindre fuldstændig vurdering heraf« (jf. sag 5/67, W. Beus mod Hauptzollamt München, dom af 13. 3. 1968, Sml. 1965-1968, s. 469; org.ref. Recueil 1968, s. 125; sag 80/72, Koninklijke Lassiefabrieken, dom af 20. 6. 1973, Sml. 1973, s. 635). Når disse kriterier lægges til grund, må resultatet være, at den formelle forskrift om pligt til begrundelse ikke er overtrådt i det foreliggende tilfælde, og at den pågældende overgangsbestemmelse ikke er ugyldig af denne grund.

III — Jeg foreslår derfor, at det af Hessisches Finanzgericht forelagte spørgsmål besvares således:

Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 11 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 76/76 af 16. januar 1976 (EFT L 10, s. 21).