

2. Inden for rammerne af den fælles markedsordning for vin skal de i regningsenheder udtrykte referencepriser bringe priserne på vine fra tredjelande op på priseniveauet inden for Fællesskabet, medens ordningen med monetære udligningsbeløb i tilfælde af svingende vekselkurser skal udligne de forskelle, der som følge af kursudviklingen kan påvises i de i national valuta udtrykte priser, og især forhindre de forstyrrelser i sammenhandelen, der måtte følge heraf.
3. Da der ikke er defineret et særligt begreb »kvalitetsvine« fra tredjelande, der adskiller sig fra begrebet »bordvine«, følger heraf, at medmindre der er truffet særlig bestemmelse, skal al vin fra tredjelande betragtes som ligestillet med bordvine i forhold til fællesskabsreglerne, især ordningen med monetære udligningsbeløb.
4. En forordning skal anses for offentliggjort inden for hele Fællesskabet på den dato, der er anført på det nummer af De Europæiske Fællesskabers Tidende, som indeholder teksten til denne forordning. Såfremt det bevises, at den dato, hvorpå nummeret faktisk var til rådighed, ikke svarer til den dato, som er påtrykt nummeret, er det imidlertid datoen for den faktiske offentliggørelse, der skal lægges til grund.
5. Selv om retssikkerhedsprincippet i almindelighed forbyder, at en fællesskabsretsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse, kan dette rent undtagelsesvis tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt.
6. Den ved forordning nr. 974/71 indførte ordning med monetære udligningsbeløb forudsætter principielt, at de dér omhandlede foranstaltninger får virkning fra det tidspunkt, hvor de begivenheder, som udløser dem, indtræffer, hvorfor det af hensyn til disse foranstaltningers fulde virkning kan vise sig nødvendigt at bestemme, at de nye monetære udligningsbeløb skal anvendes på omstændigheder og faktiske handlinger, som er indtruffet i en kort periode forud for offentliggørelsen af den forordning i Tidende, hvori de fastsættes.

I sag 98/78

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

A. RACKE, Bingen am Rhein,

og

HAUPTZOLLAMT MAINZ

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordninger nr: 649/73 af 1. marts 1973 om fastsættelse af de monetære udligningsbeløb (EFT L 64 af 9. 3. 1973, s. 7), nr. 741/73 af 5. marts 1973 om ændring af de monetære udligningsbeløb (EFT L 71 af 19. 3. 1973, s. 1) og nr. 811/73 af 23. marts 1973 om ændring af de monetære udligningsbeløb (EFT L 79 af 27. 3. 1973, s. 1) samt vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 191 med henblik på spørgsmålet, hvornår en forordning skal anses for offentliggjort, og spørgsmålet, fra hvilket tidspunkt de ovennævnte forordninger skal anvendes,

afsiger

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

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

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. I perioden 9.-30. marts 1973 bragte firma A. Racke, sagsøgerne i hovedsagen

(herefter benævnt sagsøgerne), jugoslavisk rød- og hvidvin under positionerne 22.05 CI og C II, der var udtaget fra deres åbne toldoplæg, i fri omsætning. Herfor opkrævede Hauptzollamt Mainz, sagsøgte i hovedsagen, monetære udligningsbeløb i medfør af Kommissionens forordninger nr. 549/73 af 1. marts 1973 om fastsættelse af de monetære udligningsbeløb (EFT L 64 af 9. 3. 1973, s. 7), nr. 741/73 af 5. marts 1973 om ændring af de monetære udligningsbeløb (EFT L

71 af 19. 3. 1973, s. 1) og nr. 811/73 af 23. marts 1973 om ændring af de monetære udligningsbeløb (EFT L 79 af 27. 3. 1973, s. 1).

2. Sagsøgerne påklagede administrativt opkrævningen af disse monetære udligningsbeløb. Klagen var forgæves. Sagsøgerne anlagde dernæst sag ved Finanzgericht Rheinland-Pfalz med påstand om tilbagebetaling af de af Hauptzollamt opkrævede monetære udligningsbeløb. Finanzgericht frifandt toldmyndigheden.

Sagsøger ankede herefter afgørelsen fra Finanzgericht til Bundesfinanzgericht.

3. Punkt 6 i bilag I til forordning nr. 649/73 udstrakte for første gang ordningen med monetære udligningsbeløb til også at gælde for rød- og hvidvine af den type, som sagsøgerne havde indført. Forordningerne nr. 741/73 og nr. 811/73 tilpassede beløbene til den videre udvikling i valutaerne.

Forordning nr. 649/73 af 1. marts 1973 trådte efter artikel 3 i kraft »på dagen for offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende«. Den blev offentliggjort i L 64, der bar datoen den 9. marts 1973, men først kunne erhverves på Kontoret for De europæiske Fællesskabers officielle Publikationer den 12. marts på grund af administrative vanskeligheder. Det blev distribueret i Tyskland den følgende dag. Forordningen havde, stadig i henhold til artikel 3, gyldighed fra den 26. februar 1973.

Forordning nr. 741/73 af 5. marts 1973 trådte i kraft på dagen for sin offentliggørelse, dvs. den 19. marts, men havde gyldighed fra den 5. marts. Forordning nr. 811/73 af 23. marts, der trådte i kraft på dagen for sin offentliggørelse, den 27. marts, havde gyldighed fra den 26. marts.

Det bør bemærkes, at det tyske finansministerium »for at fjerne enhver mulig tvivl« havde bestemt, at der i perioden 26. februar-8. marts ikke måtte opkræves monetære udligningsbeløb for varer, som

for første gang — i medfør af forordning nr. 649/73 — blev omfattet af de monetære udligningsbeløb.

4. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at sagsøgerne under anken ved Bundesfinanzhof for det første har gjort gældende, at det følger af betragtningerne til Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 om visse konjunkturpolitiske foranstaltninger, der skal træffes inden for landbrugssektoren som følge af den midlertidige udvidelse af grænserne for kursudsving i visse medlemsstaters valutaer (EFT 1971 (I), s. 231; org.ref. JO L 106 af 12. 5. 1971, s. 1), at varer, som ikke er indført til lavere priser på grund af ændringer i valutapariteten, ikke må pålægges monetære udligningsbeløb. Dette gælder især, når importkontrakterne er blevet indgået og opfyldt i den opskrevne valuta.

Ved Bundesfinanzhof har sagsøgerne desuden gjort gældende, at Fællesskabets interventionsmekanisme inden for vinsektoren, jf. artikel 9, stk. 3, i Rådets forordning nr. 816/70 af 28. april 1970 om supplerende regler for den fælles markedsordning for vin (EFT 1970 (I), s. 212; org.ref. JO L 99 af 5. 5. 1970, s. 1) i kraft af referenceprissystemet må anses for beskyttet mod indførsel af billigere vine fra tredjelande. Eftersom et stort antal tredjelande har garanteret at

ville overholde disse referencepriser i henhold til forordning nr. 816/70, og deres veksport til EØF derfor ikke er blevet pålagt importafgift, er det efter sagsøgerens mening ulovligt, at denne vinimport alligevel belastes med monetære udligningsbeløb.

Opkrævningen af monetære udligningsbeløb er desuden kun lovlige, hvis det drejer sig om produkter, for hvilke den fælles markedsordning for vin har interventionsforanstaltninger. Der er ganske vist fastsat referencepriser for enhver indførsel af vine fra tredjelande, men der er herved kun tale om konsumvine, da interventionssystemet efter markedsordningen for vin udelukkende skal beskytte EØF-bordvine men ikke kvalitetsvine. Det var derfor ifølge sagsøgerne ikke nødvendigt at bebyrde vine fra tredjelande med et monetært udligningsbeløb, når det kan godtgøres, at de må klassificeres som kvalitetsvine.

Ifølge de af sagsøgerne fremlagte statistikker var der ikke tale om forstyrrelser på vinmarkedet i den pågældende periode, hverken vedrørende vin i almindelighed eller kvalitetsvine i særdeleshed; de betingelser, som forordning nr. 974/71 opstiller for opkrævning af monetære udligningsbeløb, var altså ikke opfyldt.

Sagsøgerne har endelig anført, at Kommissionen ikke havde kompetence til at vedtage sine forordninger med tilbagevirkende gyldighed.

5. Ved kendelse af 21. marts 1978 har Bundesfinanzhof udsat sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

1. Er Kommissionens forordninger nr. 649/73 af 1. marts 1973, nr. 741/73 af 5. marts 1973 og nr. 811/73 af 23. marts 1973 gyldige også for så vidt, som de i deres respektive bilag I, punkt 6 uden forskel fastsætter udligningsbeløb for importerede rød- og hvidvine, der henhører under positionerne 22.05 C I og C II?

2. Kommer det for spørgsmålet om, hvornår en forordning kan anses for offentliggjort i den i artikel 191 i traktaten forudsatte betydning, an på
 - a) den dato, som er påtrykt det pågældende nummer af Tidende,
 - b) det tidspunkt, hvor det pågældende nummer af Tidende faktisk er til rådighed ved Kontoret for De europæiske Fællesskabers officielle Publikationer, eller
 - c) det tidspunkt, hvor det pågældende nummer af Tidende faktisk er til rådighed på den enkelte medlemsstats område?
3. Skulle Kommissionens forordning nr. 741/73 af 5. marts 1973 også anvendes på vine, der for første gang i henhold til Kommissionens forordning nr. 649/73 af 1. marts 1973 var underkastet ordningen med monetær udligning, og som var udtaget af et åbent toldoplag før den faktiske offentliggørelse af sidstnævnte forordning?
4. Hvis spørgsmål 3 besvares benægtende: skulle Kommissionens forordning nr. 649/73 af 1. marts 1973 anvendes på de nævnte vine?

6. Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 26. april 1978.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statuten for EØF's Domstol har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber indgivet skriftlige indlæg.

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

II — Kommissionens skriftlige indlæg til Domstolen

A — Vedrørende det første præjudicielle spørgsmål

1. Som svar på sagsøgenes første anbringende ved Bundesfinanzhof har Kommissionen gjort gældende, at Domstolen i sin dom af 24. oktober 1973 i sag 5/73 (Balkan mod Hauptzollamt Berlin-Packhof (Sml., s. 1091)) har anerkendt, at det kun er en almindelig regulering, der gælder for enhver indførsel eller udførsel, og som hverken tager hensyn til den valuta, hvori kontrakterne er indgået, eller tidspunktet for deres indgåelse, der er korrekt.

2. Til sagsøgenes anbringende har Kommissionen endvidere anført, at referencepris og monetære udligningsbeløb har det formål, at priserne på produkter fra tredjelande skal bringes op på Fællesskabets niveau for landbrugspriser. Ved svingende valutakurser, der afviger fra pariteten, skal de monetære udligningsbeløb derimod udligne de forskelle, der, som følge af udviklingen i kurserne, kan registreres i landbrugspriserne, udtrykt i national valuta. I nærværende sag har det følgelig ingen betydning, om de monetære udligningsbeløb har fremkaldt en kostpris, der er højere end referenceprisen.

3. Til det forhold, at systemet med monetære udligningsbeløb blev udvidet til også at omfatte kvalitetsvine fra tredjelande, har Kommissionen først anført, at sondringen mellem bordvin og kvalitetsvin, der anvendes på fællesskabsprodukter, ikke kan bruges på vine fra tredjelande, idet katalogiseringen som kvalitetsvin kræver en konstant kontrol med fremstillingen og med produktionsområderne, hvilket Fællesskabet ikke kan gennemføre i tredjelande.

Selv om det antages, at det skulle være muligt at indføre en sondring mellem bordvine og kvalitetsvine for vine fra tredjelande, er der ifølge Kommissionen ingen tvivl om, at ordningen med monetær udligning også kan finde anvendelse på »kvalitetsvine« fra tredjelande: det drejer sig nemlig om et produkt, der henhører under en fælles markedsordning, og hvis pris er afhængig af prisen på de varer, som der er fastsat fællesskabsinterventionsforanstaltninger for (artikel 1, stk. 2, litra b), i forordning nr. 974/71); dette fremgår af artikel 1, stk. 1, og artiklerne 8-14 i forordning nr. 816/70.

Kommissionen mener følgelig, at det for besvarelsen af det første præjudicielle spørgsmål i henhold til forordning nr. 974/71 alene kommer an på, om udviklingen i valutakurserne i februar-marts 1973 kunne give anledning til frygt for

forstyrrelser i samhandelen (artikel 1, stk. 3).

Kommissionen har derpå redegjort for de overvejelser, som i foråret 1973 fik den til at indføre monetære udligningsbeløb for alle hvid- og rødvine fra tredjelande. I denne sammenhæng anfører den bl.a., at devalueringen af liren og opskrivningen af DM bevirkede, at der fra 13. februar 1973 måtte befrygtes forstyrrelser på de franske og tyske vinmarkeder. Den ved forordning nr. 649/73 fastsatte monetære udligning for vin i samhandelen inden for Fællesskabet er i henhold til bestemmelserne i artikel 1, stk. 2, litra a), i forordning nr. 974/71 begrænset til bordvine. På grund af prisforholdet mellem bordvine fra Fællesskabet og rød- og hvidvine fra tredjelande er det ligeledes nødvendigt, at de sidstnævnte i fuldt omfang omfattes af ordningen med monetær udligning; i modsat fald ville disse vine, især i forhold til italienske bordvine, have fået en betydelig konkurrencemæssig fordel. På baggrund af hurtigheden og voldsomheden i valutaudviklingen i foråret 1973 kunne Kommissionen ikke undgå at vedtage regler, der omfattede alle vine fra tredjelande. Kommissionen er følgelig af den opfattelse, at den hverken har bedømt den økonomiske situation fejlagtigt eller begået magtfordrejning.

B — Vedrørende det andet præjudicielle spørgsmål

Kommissionen har anført, at Domstolen i sin dom af 31. marts 1977 i sag 88/76, Société pour l'exportation des sucres mod Kommissionen (Sml., s. 709), har statueret, at det tidspunkt, hvor en forordning skal anses for offentliggjort i henhold til traktatens artikel 191, er dagen for dens faktiske offentliggørelse i De Europæiske Fællesskabers Tidende. De Europæiske Fællesskabers Tidende skal ifølge Kommissionen anses for offentliggjort på det tidspunkt, hvor den udgives af Kontoret for De europæiske Fællesskabers officielle Publikationer i

Luxembourg. Retssikkerhedsprincippet og princippet om ligebehandling af alle virksomheder fordrer, at forordningerne træder i kraft på samme tid inden for hele Fællesskabets område; enhver, der træffer de nødvendige dispositioner, kan få adgang til De Europæiske Fællesskabers Tidende efter dens udgivelse i Luxembourg; fra dette øjeblik mister lovgiveren den frie rådighed over den; hvis det øjeblik, hvor De Europæiske Fællesskabers Tidende var til rådighed i de forskellige medlemsstater, skulle være afgørende, måtte et betydeligt tidstab på grund af uundgåelige forsinkelser accepteres.

Kommissionen har endvidere gjort gældende, at dens opfattelse i det væsentlige svarer til situationen i hovedparten af medlemsstaterne, hvor den faktiske udgivelse af den nationale officielle publikation ved et centralt organ er nok til, at lovbestemmelserne træder i kraft i hele landet. Situationen i Frankrig udgør dog en undtagelse, idet love og bekendtgørelser i princippet træder i kraft i Paris en dag efter deres offentliggørelse i Journal officiel og for resten af det franske område principielt en dag efter, at det nummer af Journal officiel, der indeholder lovteksterne, er ankommet til departementets eller arrondissementets største by. I Frankrig er det imidlertid i nødstilfælde muligt at foretage en offentliggørelse ved plakatopslag. Men det franske eksempel kan ifølge Kommissionen ikke følges af fællesskabsinstitutionerne, eftersom disse ikke har mulighed for at offentliggøre ved plakatopslag.

C — *Vedrørende det tredje og fjerde præjudicielle spørgsmål*

1. Kommissionen har anført, at Domstolen allerede i dommen af 7. juli 1976 i sag 7/76, IRCA mod Amministrazione delle Finanze dello Stato (Sml., s. 1213), udtrykkeligt forudsatte, at forordning nr. 649/73 fik gyldighed fra den 26. februar 1973. Kommissionen ønsker alligevel at tage stilling til de præjudicielle spørgsmål, idet Domstolen, til forskel fra nærværende sag, ikke var bekendt med den forsinkede offentliggørelse af forordning nr. 649/73, da den afsagde dom i sag 7/76, og da denne dom drejede sig om et tilfælde, hvori der ved den pågældende forordning var foretaget en ny fastsættelse af de monetære udligningsbeløb for varer, der allerede henhørte under ordningen med monetære udligningsbeløb.

Kommissionen har anført, at hvis man besvarer det andet spørgsmål som af den foreslået, vil det tredje spørgsmål dreje sig om perioden 5.-11. marts 1973. Den har tilføjet, at for afgørelsen i hovedsagen er den relevante periode 9.-11. marts.

Kommissionen har dernæst taget stilling til gyldigheden af forordning nr. 649/73 for denne sidste periodes vedkommende. Hvis denne forordning ikke gjaldt i denne periode, er dette ifølge Kommissionen så meget desto mere tilfældet for forordning nr. 741/73.

2. Til problemet, den tilbagevirkende gyldighed i forordning nr. 649/73, har Kommissionen anført, at Domstolen i sin retspraksis ikke principielt har udelukket, at selv bestemmelser, der pålægger afgifter, kan have tilbagevirkende gyldighed; på samme måde er der hverken i fællesskabsretten eller i medlemsstaternes retsordener noget udtrykkeligt forbud mod sådan en virkning.

Kommissionen henviser desuden i denne sammenhæng til præmis 24 i Domstolens dom i sag 7/76, IRCA (nævnt ovenfor).

Efter Kommissionens mening er der ingen grund til at beskytte gevinster, der er erhvervet på grund af uundgåelige administrative forsinkelser, som skyldes den hurtige udvikling på valutaområdet; det fremgår tværtimod af artikel 3 i forordning nr. 974/71, at man i tilfælde af mærkbar ændring i den internationale valutasituation må regne med, at nye kategorier af varer underkastes systemet med monetær udligning, hvilket vil ske fra det tidspunkt, hvor valutasvingningerne indtræffer.

Eftersom det er omfattet af Kommissionens skøn, om nye varer skal omfattes af ordningen, kan en sådan beslutning ikke forudses sikkert i hvert enkelt tilfælde. Det må derfor antages, at de pågældende i visse situationer kan have en vis beskyttelsesværdig og berettiget forventning til opretholdelsen af den bestående retsstilling. Kommissionen anfører imidlertid, at den før offentliggørelse af den vedtagne foranstaltning i De europæiske Fællesskabers Tidende kan forhindre fremkaldelsen af en sådan forventning ved at gøre indholdet af sin beslutning kendt på en anden måde, såsom ved almindelig information eller ved at oplyse om, at en afgørelse er nært forestående.

Overført til nærværende sag, fører disse almindelige betragtninger Kommissionen til følgende konklusioner:

På grund af ændringer, det som følge af lirens fald fra den 13. februar 1973 var absolut nødvendigt at indføre i ordningen med monetær udligning, kunne fastsættelsen af nye beløb først finde sted efter ikrafttrædelsen af de

ændringer, der var indført i ordningen ved Rådets forordning nr. 509/73 af 22. februar 1973 (EFT L 50 af 23. 2. 1973, s. 1); efter at forvaltningskomiteen samme dag havde afgivet sin udtalelse om reguleringen af udligningsbeløbene, og medlemsstaterne dernæst havde erklæret, at de var i stand til at anvende disse nye beløb den 26. februar 1973, fandt Kommissionen det muligt at lade foranstaltningerne få virkning fra denne dato.

Da det på grund af de nye medlemsstaters tiltræden og valutakrisen ikke var muligt på daværende tidspunkt nøjagtigt at fastslå, hvornår en forordning ville fremkomme i De Europæiske Fællesskabers Tidende, og da det på den anden side heller ikke var muligt — når hensyn tages til den dramatiske situation — at lade vedtagne foranstaltninger træde i kraft med forsinkelser, er Kommissionen af den opfattelse, at den var nødt til at udstrække gyldigheden af visse af disse foranstaltninger til korte perioder, der lå før offentliggørelsen.

I betragtning af valutakrisen, som var blevet indgående behandlet i alle medlemsstaternes nyhedsmedier gennem flere uger, måtte tilliden til opretholdelsen af valutariske foranstaltninger ifølge Kommissionen være meget begrænset. Kommissionen havde, endnu inden de pågældende forordninger var offentliggjort, selv sendt teksterne via telex til medlemsstaternes forvaltninger. Indholdet af forordning nr. 649/73 var altså blevet videregivet til medlemsstaterne den 26. februar 1976. Men på dette tidspunkt bestod denne forventning ikke mere af en anden grund: Kommissionen havde ladet meddele, at en opkrævning af udligningsbeløb med tilbagevirkende gyldighed kunne påregnes for korte perioder, således som det fremgik af meddelelser fra »Vereinigte Wirtschaftsdienste«.

Kommissionen finder heller ikke, at der kan tales om nogen beskyttelsesværdig berettiget forventning i det særlige

tilfælde, hvor det, som i denne sag, drejer sig om udtagelse af varer af et åbent toldoplag i perioden umiddelbart før offentliggørelsen af forordning nr. 649/73: sådanne tolddepoter tilhører almindeligvis større virksomheder, som til stadighed må holde sig underrettet om den almindelige udvikling i valutasisituationen.

3. Efter Kommissionens mening er den omstændighed, at De Europæiske Fællesskabers Tidende først udkom den 12. marts 1973, uden betydning for forordningens tilbagevirkende gyldighed: til forskel fra Kommissionens forordning nr. 1579/76 (EFT L 172 af 1. 7. 1976, s. 59), som blev behandlet i sag 88/76, Société pour l'exportation des sucres, fastsætter forordning nr. 649/73 udtrykkeligt, at den finder anvendelse selv på perioder, der allerede er forløbet ved dens offentliggørelse; den ringe forsinkelse med udgivelsen af De Europæiske Fællesskabers Tidende ændrede ikke den planlagte situation.

4. At forordning nr. 741/73 havde gyldighed i den periode, som begyndte den 12. marts 1973, kan ifølge Kommissionen udledes af Domstolens dom i sag 7/76, IRCA (anført ovenfor).

Efter Kommissionens mening kunne man heller ikke rejse indsigelse mod avendelsen af denne forordning i perioden 9.—11. marts 1973: de materielle betingelser for en ændring af de monetære udligningsbeløb, der var fastsat ved forordning nr. 649/73, var opfyldt efter den 5. marts 1973; Kommissionen havde den 5. marts 1973 via telex meddelt medlemsstaternes forvaltninger de nye beløb, og det fremgår af de oplysninger, der blev udsendt af »Vereinigte Wirtschaftsdienste«, at de berørte erhvervs-kredse havde fået kendskab hertil, før de

satser, der blev sat i kraft fra den 26. februar, var offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende; Kommissionen havde ikke meddelt de nøjagtige tal, men disse kunne ansættes på grundlag af udviklingen i valutakurserne; endelig indeholder De Europæiske Fællesskabers Tidende C 8 af 5. marts 1973 en kort meddelelse om de ændringer, der blev indført med forordning nr. 741/73.

Hvis det allerede inden en forordnings offentliggørelse meddeles, at den vil få tillagt tilbagevirkende gyldighed ved en ny forordning, der vil blive udstedt kort efter, kan offentliggørelsen af den første forordning ifølge Kommissionen ikke fremkalde nogen berettiget forventning til opretholdelsen af den situation, som den har skabt, også selv om forordningen drejer sig om perioder, der allerede er forløbet.

Kommissionen har endvidere bemærket, at en sådan procedure er usædvanlig og bør ledsages af særlig begrundelse i betragtning af, at borgerne i almindelighed må kunne regne med, at en bestemmelse ikke er forældet allerede ved dens ikrafttræden, og at den ikke ændres med tilbagevirkende gyldighed. Hensynet til den kritiske valutaudvikling i foråret 1973 og den nødsituation, som herskede ved offentliggørelsen af De Europæiske Fællesskabers Tidende, fordrede ifølge Kommissionen en undtagelse. Under sagens omstændigheder var det ikke fornuftigt at ændre en forordning, hvis vedtagelse allerede var blevet besluttet, men som endnu ikke var blevet offentliggjort, thi i så fald ville dens offentliggørelse være blevet forsinket i endnu større grad.

5. Udstrækningen af gyldigheden af forordning nr. 811/73 til en kort periode før dens offentliggørelse i De Europæiske Fællesskabers Tidende kan ikke efter Domstolens afgørelse i sag 7/76, IRCA, (anført ovenfor) give anledning til indsigelser.

III — Mundtlige forhandlinger

1. Sagsøgerne, repræsenteret af F. Kreitmair, og Kommissionen, repræsenteret af sin juridiske konsulent, P. Gilsdorf som befuldmægtiget, bilstået af J. Sack, medlem af den juridiske tjeneste, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 14. november 1978. W. Verheyden, direktør for Kontoret for De europæiske Fællesskabers officielle Publikationer, har besvaret spørgsmål fra Domstolen.

2. Sagsøgerne har anført, at Domstolens praksis vedrørende monetære udligningsbeløb ikke bør opretholdes af retsstatslige grunde. Sagsøgerne henviser i denne forbindelse bl.a. til Domstolens domme af 22. januar 1976 i sag 55/75, Balkan mod Hauptzollamt Berlin-Packhof (Sml. 1976, s. 19), og af 25. maj 1978 i sag 136/77, A. Racke mod Hauptzollamt Mainz (Sml. 1978, s. 1245).

Sagsøgerne har i denne henseende fremhævet, at Kommissionen ikke bør have et frit skøn ved undersøgelser og konstateringer på det pågældende område.

Sagsøgerne har tilføjet, at en overskridelse af det frie skøn også bør anses for ulovlig, selv om den ikke er åbenbar. Hvis Kommissionen er berettiget til at unddrage sine skønsmæssige retsakter fra domstolskontrollen, medmindre disse er behæftet med åbenbare mangler, er det ikke givet, at mangler, der ikke er åbenbare, vil blive påvist ved en domstolsprøvelse. De må tværtimod gøres gældende af dem, der anfægter dem. Dette har den følge, at vilkårlige akter, hvor mangelen, herunder magtfordrejning, ikke er åbenbar, såvel som faktiske vildfarelser, ikke vil kunne efterprøves.

Sagsøgerne gør gældende, at en krænkelse af begrundelsespligten uden videre gør en forordning ulovlig, også selv om den efterfølgende begrundes.

Er der tale om en langfristet fastsættelse af monetære udligningsbeløb, foreligger der desuden en formodning for ulovlighed med den følge, at der må stilles større krav til det bevis, som påhviler Kommissionen, og til begrundelsen af afgørelsen.

Efter sagsøgernes mening foreligger der i nærværende sag en åbenbar vildfarelse samt magtfordrejning.

De anfører i den anledning, at den monetære udligning tjener til at ophæve de virkninger, som ændringer i valutapariteten har på udførsel og indførsel. En ændring af vekselkursen er en betingelse, men ikke en tilstrækkelig begrundelse til indførelse af monetær udligning. Der kan følgelig ikke automatisk opkræves monetære udligningsbeløb i tilfælde af ændring af valutapariteten.

Sagsøgerne hævder endvidere, at Kommissionen ikke har taget hensyn til virkningerne af ordningen med referencepriser. Dette system udelukker faktisk indførsler under interventionsprisen og følgelig en forstyrrelse på markedet.

Sagsøgerne har dernæst anført, at der ikke er blevet opkrævet monetære udligningsbeløb for kvalitetsvine fra Fællesskabet, fordi disse vine ikke henhører under markedsordningen for vin. Man har altså ikke ment, at disse vin øver nogen påvirkning på markedet for bordvine inden for Fællesskabet. Følgelig kan kvalitetsvine fra tredjelande heller ikke påvirke dette marked.

Det anføres i øvrigt, at Kommissionen ved de omstridte forordninger ikke tog hensyn til, at der skal foreligge en fare for desorganisation og en fare for forstyrrelser på markedet. Der eksisterer nemlig ikke noget tysk marked for bordvin.

3. Kommissionen har i det væsentlige gentaget de i dens skriftlige indlæg indeholdte anbringender.

4. Domstolen stillede Kommissionen følgende spørgsmål:

»Hvordan kan man godtgøre og påvise, hvornår et nummer af De Europæiske Fællesskabers Tidende faktisk har været til rådighed ved salgsstedet i Luxembourg?«

Kommissionen svarede ved at henvise til en udtalelse fra Kontoret for De officielle Publikationer, der har følgende ordlyd:

»Netop med det formål at fastslå datoen for fremkomsten af numrene på De Europæiske Fællesskabers Tidende i den i Rådets erklæring af 23. januar 1967 forudsatte betydning, fører Kontoret for De europæiske Fællesskabers officielle Publikationer et register over ankomsttidspunktet for hver sprogudgave. Personalet i Kontoret har instruks om at slå hvert eksemplar op straks efter ankomst: kontrolprøver, der er gjort stikprøvevis for at overvåge overholdelsen af denne bestemmelse, har aldrig afsløret fejl.«

Ifølge Kommissionen har Kontoret yderligere præciseret, at opslaget finder sted på en sort tavle i indgangshallen til dens bygning, og at man først slår det op, når alle sprogversioner er til rådighed. Kommissionen henlede især Domstolens opmærksomhed på ovennævnte erklærings fjerde afsnit, som har følgende ordlyd:

»Som tidspunkt for en retsakts offentliggørelse skal det tidspunkt betragtes, hvorpå det nummer af Tidende, hvori den offentliggøres, faktisk er til rådighed på de fire sprog ved salgsstedet i Luxembourg. Den på hvert nummer af Tidende

påtrykte offentliggørelsesdato skal svare til denne dato.«

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 6. december 1978.

Præmisser

- 1 Ved kendelse af 21. marts 1978, indgået til Domstolen den 26. april 1978, har Bundesfinanzhof i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt en række spørgsmål vedrørende dels gyldigheden af visse forordningsbestemmelser om monetære udligningsbeløb inden for vinsektoren, dels fortolkningen af traktatens artikel 191, dels rækkevidden af de pågældende forordninger bedømt ud fra deres ikrafttrædelse — og gyldighedstidspunkt;

disse spørgsmål er blevet rejst under en retssag mellem et tysk firma og den kompetente toldmyndighed angående tilbagebetaling af monetære udligningsbeløb, der blev opkrævet, da firmaet mellem den 9. og 30. marts 1973 udtog bestemte mængder vin, indført fra Jugoslavien fra et åbent toldoplæg.

Vedrørende det første spørgsmål

- 2 Det første spørgsmål fra Bundesfinanzhof er affattet således:

»Er Kommissionens forordninger (EØF) nr. 649/73 af 1. marts 1973, nr. 741/73 af 5. marts 1973 og nr. 811/73 af 23. marts 1973 gyldige, også for så vidt som de i deres respektive bilag I punkt 6 uden forskel fastsætter udligningsbeløb for importerede rød- og hvidvine, der henhører under positionerne 22. 05 C I og C II?«

- 3 Punkt 6 i bilag I i Kommissionens forordning nr. 649/73 af 1. marts 1973 om fastsættelse af de monetære udligningsbeløb (EFT L 64 af 9. 3. 1973, s. 7)

har for første gang udstrakt ordningen med monetære udligningsbeløb til også at omfatte vine af den pågældende type, og Kommissionens forordninger nr. 741/73 og nr. 811/73 af 5. og 23. marts 1973 (EFT L 71 af 19. 3. 1973, s. 1 og L 79 af 27. 3. 1973, s. 1) har tilpasset beløbene til udviklingen i vekselkurserne;

sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at Kommissionen ved at udstrække anvendelsesområdet for de monetære udligningsbeløb på denne måde ikke har overholdt de betingelser, der er fastsat i Rådets grundforordning nr. 974/71, hvoraf det først og fremmest fremgår, at monetære udligningsbeløb kun må opkræves eller ydes i det omfang, ændringerne i valutakurserne måtte medføre forstyrrelser i samhandelen med landbrugsprodukter.

- 4 Det tilkommer Kommissionen efter den såkaldte forvaltningskomitéprocedure at afgøre, om der er fare for forstyrrelser.
- 5 Som Domstolen allerede har fastslået i flere domme, har Kommissionen og forvaltningskomiteen et vidt skøn i så henseende, da der er tale om at vurdere sammensatte økonomiske forhold;

ved prøvelsen af, om denne beføjelse udøves retmæssigt, må retten undersøge, om afgørelsen er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn.

- 6 Kommissionen har under retsforhandlingerne gjort rede for de omstændigheder, som efter dens mening begrundede de trufne foranstaltninger;

den har især henvist til omfanget af valutakrisen i begyndelsen af 1973 og til de sammensatte økonomiske faktorer, der skulle tages i betragtning;

den har mere specielt henvist til de faktorer, som efter dens opfattelse kunne give anledning til frygt for forstyrrelser på det franske og tyske vinmarked, samt redegjort for de overvejelser, der førte den til at beslutte, at vine fra tredjelande i fuldt omfang skulle være omfattet af ordningen med monetære udligningsbeløb;

det ses ikke, at Kommissionen ved denne samlede bedømmelse af situationen og arten af de foranstaltninger, som var nødvendige, har begået åbenbare fejl eller på anden måde har overskredet de almindelige grænser for sine beføjelser i henhold til den pågældende ordning.

- 7 Sagsøgerne i hovedsagen gør imidlertid gældende, at Kommissionen har tilsidesat visse mere specielle betingelser, der fremgår af denne ordning;

sagsøgerne anfører i denne henseende, at opkrævningen af disse beløb ikke er begrundet i tilfælde, hvor importkontrakten som i denne sag inden den valutamæssige begivenhed er blevet indgået i en senere revalueret valuta, således at indførselen ikke har kunnet gennemføres til en lavere pris som følge af ændringen i vekselkurserne.

- 8 Dette anbringende kan ikke tages til følge, fordi den praktiske anvendelighed af ordningen med monetære udligningsbeløb, som Domstolen allerede har fastslået i sin dom af 24. oktober 1973 (sag 5/73, Balkan-Import-Export GmbH, Sml. 1973, s. 1091), forudsætter en almindelig regulering, der gælder for samtlige ind- og udførsler uden hensyntagen til den enkelte kontrakts særegenheder, såsom den valuta, hvori den er indgået, og tidspunktet for dens indgåelse.

- 9 Sagsøgerne i hovedsagen har desuden gjort gældende, at opkrævningen af monetære udligningsbeløb ved indførsel af vine med oprindelse i tredjelande er uberettiget i tilfælde som det foreliggende, hvor indførselen er omfattet af referenceprisordningen eller importafgiftsordningen i medfør af artikel 9 i Rådets forordning nr. 816/70 af 28. April 1970 om supplerende regler for den fælles markedsordning for vin (EFT 1970 (I), s. 212; org.ref. JO L 99 af 5. 5. 1970, s. 1).

- 10 Ved dette anbringende tager sagsøgerne imidlertid ikke hensyn til funktionsforskellen mellem referenceprisordningen og ordningen med monetære udligningsbeløb;

for medens de i regningsenheder udtrykte referencepriser skal bringe priserne på vine fra tredjelande op på prisniveauet inden for Fællesskabet, skal ordningen med monetære udligningsbeløb i tilfælde af svingende veksel-

kurser udligne de forskelle, der som følge af kursudviklingen kan påvises i de i national valuta udtrykte priser, og især forhindre de forstyrrelser i samhandelen, der måtte følge heraf.

- 11 Sagsøgerne i hovedsagen har endelig gjort gældende, at det ikke er berettiget at anvende ordningen med monetære udligningsbeløb på kvalitetsvine fra tredjelande;

sagsøgerne anfører, at denne ordning i medfør af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 974/71 kun finder anvendelse på produkter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbrugsvarer;

de anfører, at denne betingelse ikke er opfyldt i nærværende sag, eftersom den fælles markedsordning for vin i henhold til forordning nr. 816/70 kun fastsætter interventionsforanstaltninger for bordvine, og ikke for kvalitetsvine.

- 12 Ved dette anbringende tager sagsøgerne imidlertid ikke hensyn til disse begrebers nøjagtige betydning, således som den fremgår af fællesskabsreglerne inden for vinsektoren;

det skal i denne anledning bemærkes, at de to i forordning nr. 816/70 artikel 1, stk. 4, litra b) og 5 indeholdte begreber »bordvin« og »kvalitetsvine fra bestemte dyrkningsområder« kun finder anvendelse på produkter med oprindelse i Fællesskabet, medens fællesskabsreglerne ikke definerer et særligt begreb »kvalitetsvine« fra tredjelande, der adskiller sig fra begrebet »bordvin«;

heraf følger, at medmindre der er truffet særlige bestemmelser, hvilket ikke er tilfældet i nærværende sag, skal al vin fra tredjelande betragtes som ligestillet med bordvine i forhold til fællesskabsreglerne, især blandt andet ordningen med monetære udligningsbeløb;

- 13 svaret er derfor, at gennemgangen af det forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens forordninger nr. 649/73 af 1. marts 1973, nr. 741/73 af 5. marts 1973 og nr. 811/73 af 23. marts 1973, for så vidt som de har fastsat monetære udligningsbeløb for

rød- og hvidvine, der er importeret fra tredjelande og henhører under positionerne 22.05 C I og C II.

Vedrørende det andet spørgsmål

14 Det andet spørgsmål er affattet således:

»Kommer det for spørgsmålet om, hvornår en forordning kan anses for offentliggjort i den i artikel 191 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab forudsatte betydning, an på

a) den dato, som er påtrykt det pågældende nummer af Tidende,

b) det tidspunkt, hvor det pågældende nummer af Tidende faktisk er til rådighed ved Kontoret for De europæiske Fællesskabers officielle Publikationer, eller

c) det tidspunkt, hvor det pågældende nummer af Tidende faktisk er til rådighed på den enkelte medlemsstats område?»

15 Ifølge artikel 191 offentliggøres forordningerne i Fællesskabets officielle Tidende og træder i kraft på det i forordningerne fastsatte tidspunkt eller, hvis et sådant ikke er angivet, den tyvende dag efter offentliggørelsen;

Tidende udgives af Kontoret for De europæiske Fællesskabers officielle Publikationer i Luxembourg, som fra Rådet har modtaget klare instrukser, der skal garantere, at den på hvert nummer af Tidende påtrykte offentliggørelsesdato svarer til den dato, hvorpå dette nummer på alle sprog faktisk er til rådighed for offentligheden ved nævnte kontor;

disse forskrifter skaber en formodning for, at offentliggørelsesdatoen faktisk er den, der er påtrykt hvert nummer af Tidende;

såfremt det bevises, at den dato, hvorpå nummeret faktisk var til rådighed, ikke svarer til den dato, som er påtrykt nummeret, er det imidlertid datoen for den faktiske offentliggørelse, der skal lægges til grund;

det er nemlig et grundlæggende princip i Fællesskabets retsorden, at en retsakt fra en offentlig myndighed ikke kan gøres gældende over for de retsundergivne, før end disse har fået lejlighed til at få kendskab til den.

- 16 Hvad angår sidste del af spørgsmålet, er det væsentligt, at den dato, hvorpå en forordning skal anses for offentliggjort, ikke varierer alt efter, hvornår De Europæiske Fællesskabers Tidende er til rådighed på hver enkelt medlemsstats område;

fællesskabsrettens enhed og ensartede anvendelse kræver, at en forordning, medmindre andet udtrykkeligt er bestemt, træder i kraft på samme dato i alle medlemsstaterne uden hensyn til forsinkelser, som måtte opstå trods de bestræbelser, der skal sikre en hurtig forberedelse af Tidende i hele Fællesskabet;

- 17 spørgsmålet skal derfor besvares således, at EØF-traktatens artikel 191 skal fortolkes således, at en forordning, medmindre andet bevises, skal anses for offentliggjort inden for hele Fællesskabet på den dato, der er anført på det nummer af De Europæiske Fællesskabers Tidende, som indeholder teksten til denne forordning.

Verdrørende det tredje og fjerde spørgsmål

- 18 Tredje og fjerde spørgsmål er affattet således:

»Skulle Kommissionens forordning (EØF) nr. 741/73 af 5. marts 1973 også anvendes på vine, der for første gang i henhold til Kommissionens forordning (EØF) nr. 649/73 af 1. marts 1973 var underkastet ordningen med monetær udligning, og som var udtaget af et åbent toldoplæg før den faktiske offentliggørelse af sidstnævnte forordning?«

»Hvis spørgsmål 3 besvares benægtende: skulle Kommissionens forordning (EØF) nr. 649/73 af 1. marts 1973 anvendes på de nævnte vine?«

- 19 Forordning nr. 649/73 af 1. marts 1973, som ifølge artikel 3, stk. 1, skulle træde i kraft på dagen for offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende, blev offentliggjort i et nummer af Tidende, som var påtrykt datoen 9. marts 1973, men som ifølge Kontoret for De europæiske Fællesskabers officielle Publikationer faktisk først var til rådighed på dette kontor den 12. marts 1973, på hvilken dato den da bør betragtes som trådt i kraft;

ovennævnte forordnings artikel 3, stk. 2, bestemmer, at de beløb, der var en følge af dens anvendelse, imidlertid havde gyldighed fra den 26. februar 1973 eller endog — til fordel for de berørte — fra den 13. februar 1973;

forordning nr. 741/73 af 5. marts 1973 om ændring af de ved forordning nr. 649/73 fastsatte monetære udligningsbeløb trådte i kraft på dagen for offentliggørelsen i Tidende, nemlig den 19. marts 1973, idet den dog i henhold til sin artikel 2 havde virkning fra den 5. marts 1973;

de forelagte spørgsmål rejser således i første række det problem, om forordning nr. 649/73 gyldigt kunne have tilbagevirkende gyldighed fra sin ikrafttræden, især på grund af, at ordningen med monetære udligningsbeløb for første gang blev udvidet til også at omfatte de pågældende vine.

- 20 Selv om retssikkerhedsprincippet i almindelighed forbyder, at en fællesskabsretsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse, kan dette rent undtagelsesvist tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt;

hvad særlig angår ordningen med monetære udligningsbeløb, forudsætter det ved forordning nr. 974/71 inførte system principielt, at de dér omhandlede foranstaltninger får virkning fra det tidspunkt, hvor de begivenheder, som udløser dem, indtræffer, hvorfor det af hensyn til disse foranstaltningers fulde virkning kan vise sig nødvendigt at bestemme, at de nye monetære udligningsbeløb skal anvendes på omstændigheder og faktiske handlinger, som er indtruffet i en kort periode forud for offentliggørelsen af den forordning i Tidende, hvori de fastsættes;

ordningen med monetære udligningsbeløb indebærer, at virksomhederne må regne med, at enhver væsentlig ændring i valutasituationen kan medføre, at ordningen udvides til nye varegrupper, og at der fastsættes nye beløb;

i det foreliggende tilfælde har Kommissionen straks fra det tidspunkt, hvor de nye beløb fandt anvendelse, truffet særlige foranstaltninger, for at disse beløb kunne komme til de berørte erhvervskredses kendskab;

det forhold, at forordning nr. 649/73 fandt anvendelse på omstændigheder, der indtraf efter den 26. februar 1973, dvs. i en periode på to uger før end

den faktiske offentliggørelse, kunne altså ikke krænke nogen berettiget forventning;

i betragtning af denne konstatering vedrørende forordning nr. 649/73 og den dengang herskende usædvanlige situation er der intet afgørende retssikkerhedssynspunkt, der taler imod, at den den 5. marts udstedte forordning nr. 741/73 om ændring af de monetære udligningsbeløb efter forordning nr. 649/73 fik gyldighed fra den 5. marts, uanset at forordning nr. 649/73 endnu ikke var blevet offentliggjort i De europæiske Fællesskabers Tidende;

- 21 der skal derfor svares, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordningerne nr. 649/73 af 1. marts 1973 og nr. 741/73 af 5. marts 1973, for så vidt de blev givet gyldighed fra henholdsvis den 26. februar 1973 og den 5. marts 1973.

Vedrørende sagsomkostningerne

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

da sagens behandling 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, som er forelagt den af Bundesfinanzhof ved kendelse af 21. marts 1978, for ret:

1. Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordningerne nr. 649/73 af 1. marts 1973, nr. 741/73 af 5. marts og nr. 811/73 af 23. marts 1973, for så vidt som de har fastsat monetære udligningsbeløb for rød- og hvidvine, der er importeret fra tredjelande og henhører under

positionerne 22.05 C I og C II, eller om gyldigheden af forordningerne nr. 649/73 og nr. 741/73, for så vidt som de blev givet gyldighed fra henholdsvis den 26. februar 1973 og den 5. marts 1973.

2. EØF-traktatens artikel 191 skal fortolkes således, at en forordning, medmindre andet bevises, skal anses for offentliggjort inden for hele Fællesskabet på den dato, der er anført på det nummer af De Europæiske Fællesskabers Tidende, som indeholder teksten til denne forordning.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore
Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. januar 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 6. DECEMBER 1978 ¹

Høje Ret.

I de to præjudicielle sager, som jeg i dag skal tage stilling til under ét, fordi deres problematik stort set er identisk, drejer det sig om opkrævning af monetær udligning på vin, herunder især om, hvorvidt særlige vintyper kan inddrages i den monetære udligningsordning med tilbagevirkende gyldighed.

Systemet med monetær udligning var indtil begyndelsen af 1973 indrettet med

henblik på udviklingen i medlemsstaternes valutaer over for US-dollar. Der var derfor alene tale om at opkræve monetære udligningsbeløb ved indførsel til og yde beløbene ved udførsel fra lande med opskrevet valuta.

I begyndelsen af 1973 indtrådte en ny international valutakrise. Dollaren kom under så stærkt tryk, at den amerikanske regering den 12. februar 1973 gav meddelelse om en 10 % devaluering. Også italienske myndigheder op hævede inter-

¹ — Oversat fra tysk.