

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

G. FEDERICO MANCINI

fremsat den 11. februar 1988 *

Høje Domstol.

1. Bundesfinanzhof har i en tvist mellem Hauptzollamt Hamburg-Jonas og firmaet P. Krücken, Mannheim, forelagt Domstolen nogle spørgsmål om ordningen vedrørende eksportlicenser for korn med forudfastsættelse af restitutionen og det monetære udligningsbeløb (herefter benævnt »MUB«). Spørgsmålene vedrører nærmere bestemt artikel 16, stk. 4, i Rådets forordning nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 (EFT L 281, s. 1) om den fælles markedsordning for korn og artikel 2, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 243/78 af 1. februar 1978 (EFT L 37, s. 5), hvorved ordningen med forudfastsættelse af MUB blev indført, samtidig med at eksportlicensernes territoriale gyldighed blev begrænset. Bundesfinanzhof ønsker afgjort, hvorvidt denne begrænsning indebærer, at der ikke kan ske udbetaling af eksportrestitutionen efter den forudfastsatte sats, når eksportforretningen effektueres fra en anden medlemsstat end den, der er blevet angivet på tidspunktet for licensens udstedelse.

I bekræftende fald ønsker Bundesfinanzhof oplyst, hvorvidt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning under særlige omstændigheder bevirker, at der alligevel foreligger en forpligtelse til at tilkende eksportøren restitution efter den forudfastsatte sats.

2. I maj 1979 eksporterede P. Krücken 1 250 tons byg med oprindelse i Frankrig fra

Forbundsrepublikken Tyskland til Schweiz. Partiet var blevet købt hos det franske selskab Unifrex, som i den forbindelse havde overgivet Krücken en partialeksportlicens for partiet. Partiallicensen, som indeholdt en forudfastsættelse af restitutionen og MUB og angivelsen »valable en France«, var blevet udstedt af vedkommende franske organ, Office national interprofessionnel des céréales (»ONIC«), til det franske selskab Ramel, der havde solgt den til Unifrex.

I første omgang medførte den nævnte angivelse, at den pågældende tyske toldembedsmand i Idar-Oberstein kom i tvivl om, hvorvidt udførslen kunne ske på grundlag af en partiallicens som den, han var blevet forelagt. Krücken's speditør (SGS Control GmbH, Mannheim) henviste imidlertid over for toldembedsmanden til artikel 16, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 193/75 af 17. januar 1975 (EFT L 25, s. 10), hvorefter »de (af myndighederne i en medlemsstat) behørigt udstedte licenser og partiallicenser... i hver af de andre medlemsstater [har] de samme retsvirkninger, som er knyttet til de af medlemsstaternes egne myndigheder udstedte dokumenter«. Herefter — enten fordi den pågældende toldembedsmand var blevet overbevist om rigtigheden af disse argumenter, eller fordi eksportlicensen angav Schweiz som bestemmelsesland — frafaldt han sine indvendinger og gennemførte toldbehandlingen.

Afgørelsen blev imidlertid ikke tiltrådt af den overordnede toldmyndighed. Ved en af-

* Oversat fra italiensk.

gørelse af 7. august 1979 afslog Hauptzollamt Hamburg-Jonas således under henvisning til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 243/78, hvorefter en eksportlicens kun er gyldig i den medlemsstat, som ansøgeren har angivet i sin ansøgning, at godkende det af Krücken fremlagte dokument. Hauptzollamt Hamburg-Jonas tilkendte Krücken MUB og restitution efter den sats, der gjaldt på tidspunktet for varenes toldbehandling, og ikke efter den i licensen forudfastsatte. Krücken indgav en administrativ klage herover og anlagde derefter sag ved Finanzgericht Hamburg. Denne retsinstans gav firmaet medhold, idet den lagde til grund, at begrænsningen af den territoriale gyldighed af en eksportlicens med forudfastsættelse af MUB kun har betydning for sidstnævnte beløb, men ikke for eksportrestitutionerne, som er ens for samtlige medlemsstater.

Hauptzollamt Hamburg-Jonas indbragte herefter sagen for Bundesfinanzhof i form af en »revisionsanke«. I en foreløbig afgørelse (den 4. februar 1986) lagde Bundesfinanzhof til grund, at en tilkendelse af restitution efter den i en licens forudfastsatte sats ikke kan afhænge af licensens territoriale gyldighed. Senere besluttede Bundesfinanzhof imidlertid ved kendelse af 29. oktober 1986 på begæring fra Hauptzollamt Hamburg-Jonas at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Følger det af fællesskabsretten [artikel 2, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 243/78; artikel 16, stk. 4, i forordning (EØF) nr. 2727/75], at når der fastsættes en eksportrestitution for en vare, der er udført fra en medlemsstat, må den forudfastsættelse af eksportrestitutionen, der er sket i en licens, som forelægges ved udførslen, ikke anvendes,

såfremt det i licensen, som også indeholder en forudfastsættelse af det monetære udligningsbeløb, er angivet, at den er gyldig i en anden medlemsstat?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Finder princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i dette tilfælde (1) under visse forudsætninger anvendelse, således at forudfastsættelsen af eksportrestitutionen alligevel skal anvendes?«

Jeg bemærker endelig, at Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og parterne i hovedsagen har afgivet skriftlige indlæg i nærværende præjudicielle sag. Kommissionen samt Krücken har endvidere afgivet indlæg under den mundtlige forhandling.

3. For bedre at kunne vurdere de faktiske omstændigheder i sagen og de problemer, som Domstolen skal tage stilling til, finder jeg det hensigtsmæssigt at gennemgå de relevante fællesskabsretlige bestemmelser (jfr. desuden Defalque, »Le régime juridique des certificats d'importation, d'exportation et de préfixation«, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1984, s. 61 ff.).

Som bekendt er ordningen med import- og eksportlicenser — dvs. det redskab, som fællesskabsmyndighederne anvender med henblik på at få et nøje kendskab til handelen med landbrugsprodukter — blevet indført ved de forskellige grundforordninger om de fælles markedsordninger (jfr., for så

vidt angår korn, artikel 12 i Rådets forordning nr. 2727/75, førnævnt). I 1970 fandt Kommissionen det hensigtsmæssigt at indføre visse fælles regler for korn og udstedte i dette øjemed forordning nr. 1373/70 af 10. juli 1970 (EFT 1970 II, s. 382), som forordning nr. 193/75 af 17. januar 1975 senere trådte i stedet for. Siden er der flere gange blevet grebet ind på området, og det har været nødvendigt med en konsolideret retsakt, jfr. forordning nr. 3183/80 af 3. december 1980 (EFT L 338, s. 1), der stadig er i kraft.

Af denne komplekse ordning er følgende led relevante for denne sag:

- a) for alle eksportforretninger til tredjelande skal der fremlægges en licens, som er en tilladelse til udførslen, og som samtidig gør denne obligatorisk (jfr. artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 2727/75 og de tilsvarende regler i de andre fælles markedsordninger og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 3183/80),
- b) såfremt eksportrestitutionen forudfastsættes, angives dens sats i licensen (jfr. artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 2727/75, artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 193/75 og artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 3183/80),
- c) der kan opnås partiallicenser, der har samme retsvirkninger som licenser, men kun for så vidt angår de mængder, for hvilke de er blevet udstedt, (jfr. artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 193/75, artikel 10: forordning nr. 3183/80),

- d) licenser og partiallicenser, som er blevet behørigt udstedt af myndighederne i en medlemsstat, er gyldige i hele Fællesskabet og har de samme retsvirkninger som tilsvarende nationale dokumenter (jfr. artikel 12, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 2727/75, artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 193/75 og artikel 11 i forordning nr. 3183/80).

Lad mig nu behandle spørgsmålet om forudfastsættelse af MUB. Som bekendt blev MUB indført første gang i 1969, og ordningen blev generaliseret ved Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 (EFT 1971 I, s. 231). Når der blev skabt hjemmel til at forudfastsætte MUB, var det for at indføre en sikkerhedsmekanisme, som de erhvervsdrivende ønskede som følge af de hyppige udsving i MUB. Dette var formålet — men kun for så vidt angår samhandelen med tredjelande — med Kommissionens forordning nr. 243/78 af 1. februar 1978 [der senere blev afløst af forordning nr. 1160/82 af 14. maj 1982, EFT L 134, s. 22, som forordning nr. 3155/85 af 11. november 1985 (EFT L 310, s. 22), nu er trådt i stedet for].

I henhold til artikel 2, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 243/78 kan beløbet kun forudfastsættes, såfremt der samtidig sker en forudfastsættelse af eksportrestitutionen. For at forhindre spekulation indeholder artikel 2, stk. 3, endvidere bestemmelse om, at »når (MUB) forudfastsættes, gælder licensen og... partiallicensen kun i en enkelt medlemsstat«, idet denne medlemsstat skal »angives af licensansøgeren ved indgivelse af ansøgningen om forudfastsættelse...«. Det problem om sammenhængen med de andre relevante fællesskabsretsakter, som ligger til grund for denne sag, udspringer netop af denne bestemmelse.

4. Jeg tilføjer her, at jeg ikke kan ignorere den omstændighed, at Krücken og Kommissionen under den mundtlige forhandling indgående diskuterede spørgsmålet om gyldigheden af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 243/78, for så vidt bestemmelsen opstiller en begrænsning med hensyn til licensernes territoriale gyldighed. Som bekendt er dette spørgsmål ikke blevet rejst af Bundesfinanzhof, men det fremgår klart af Domstolens nu entydige praksis på dette område, at Domstolen kan tage stilling til problemer af denne art, selv om de ikke er blevet rejst af den forelæggende retsinstans.

Princippet herom blev fastslået for første gang i Domstolens dom af 1. december 1965 [sag 16/65, C. Schwarze mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Sml. 1965-1968, s. 131 (sammen- drag), org. ref. Rec. 1965, s. 1081], hvori det hedder: »Når det fremgår, at der i forbindelse med spørgsmål forelagt af en national retsinstans... er behov for en undersøgelse af gyldigheden... af de pågældende fællesskabsretsakter, bør Domstolen straks gøre den nationale retsinstans retsstillingen klar, idet den ikke kan være bundet af formalistiske betragtninger, som kun kan forsinke retsplejen, og som er uforenelige med selve beskaffenheden af de ved artikel 177 indførte procedurer... Sådanne formalistiske betragtninger kan være relevante for tvistemål mellem parter, hvis... rettigheder bør være reguleret af strenge regler, men ikke i forbindelse med det ved artikel 177 indførte særlige judicielle samarbejde, hvorved den nationale retsinstans og Domstolen... skal bidrage direkte og gensidigt med henblik på at tilvejebringe en afgørelse« (s. 1095 f.).

Domstolens senere afgørelser på dette område har ikke været mindre betydningsfulde. I dom af 3. februar 1977 (sag 62/76, Strehl mod Nationaal Pensioenfonds voor Mijnerwerkers, Sml. s. 211) undersøgte Domstolen — selv om den var blevet anmodet om at give en fortolkning af artikel 46, stk. 3, i forordning nr. 1408/71 og af afgørelse nr.

91 fra Den Administrative Kommission for Vandrende Arbejdstageres Sociale Sikring — indledningsvis gyldigheden af disse bestemmelser og statuerede, at de var ugyldige. Senere kom dom af 13. december 1979 i sag 44/79 (Hauer mod Land Rheinland-Pfalz, Sml. s. 3727). Som den var blevet anmodet om, gav Domstolen en fortolkning af forordning nr. 1162/76 om vin. For imidlertid at fjerne enhver tvivl hos den forelæggende retsinstans om denne fortolknings forenelighed med princippet om beskyttelse af grundrettigheder undersøgte Domstolen endvidere, hvorvidt forordningen var i overensstemmelse hermed.

Endelig udtalte Domstolen i præmis 7 i dom af 15. oktober 1980 (sag 145/79, Roquette Frères mod den franske stat, Administration des douanes, Sml. s. 2917), at »selv om det inden for rammerne af kompetencefordelingen mellem de nationale retter og Domstolen ved anvendelsen af... artikel 177 tilkommer de nationale retter at afgøre, hvilke spørgsmål de finder relevante at forelægge, kan Domstolen dog af alle de elementer, der er fremlagt..., udlede de fællesskabsretlige elementer, som under hensyn til sagens genstand nødvendiggør en fortolkning eller bedømmelse af gyldigheden«.

Blandt de afgørelser, som jeg her har nævnt, er det måske den sidste, der er af størst betydning, selv om man allerede kunne ane udviklingen i dom af 18. februar 1964 [de forenede sager 73 og 74/63, NV Internationale Crediet- en Handelsvereniging Rotterdam m. fl. mod Det Niderlandske Landbrugs- og Fiskeriministerium, Sml. 1954-1964, s. 455 (sammen- drag), org. ref. Rec. 1964, s. 1] og dom af 29. november 1978 (sag 83/78, Pigs Marketing Board mod Redmond, Sml. s. 2347, præmisserne 25 og 26). Domstolen søger nu ikke længere i formuleringen af eller begrundelsen til spørgsmålene holdepunkter for, at den forelæggende retsinstans, skønt den har affattet spørgsmålene som et fortolkningsproblem, reelt har ønsket en afgørelse om gyldighe-

den af den pågældende fællesskabsretlige bestemmelse. Gyldighedsproblemet tages nu op til overvejelse ex officio alene på grundlag af sagens akter.

Jeg vender nu tilbage til den konkrete sag. Såfremt Domstolen afholder sig fra at undersøge spørgsmålet om gyldigheden af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 243/78, allerede fordi den nationale retsinstans ikke har anmodet herom, vil Krücken, der rejste problemet under den mundtlige forhandling, ikke undlade at rejse det på ny for Bundesfinanzhof, der som en ret i sidste instans vil være foranlediget til i henhold til artikel 177, stk. 3, at forelægge det for Domstolen. Selv om der formelt ikke kan rejses indvendinger herimod, ville en sådan fremgangsmåde stride mod procesøkonomiske hensyn og hensynet til, at den præjudicielle procedure bør få den tilsigtede virkning.

5. Lad mig herefter undersøge, hvorvidt artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 243/78 er gyldig. Krücken har mod bestemmelsens gyldighed anført tre argumenter. To af disse går ud på, at der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen (nærmere bestemt artikel 12, stk. 1, tredje afsnit, i Rådets forordning nr. 2727/75 og artikel 16 i Kommissionens forordning nr. 193/75), mens det tredje er, at der er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

Lad mig gå frem i den nævnte rækkefølge. I den første bestemmelse, som der hævdes at være sket en tilsidesættelse af, hedder det, at »import- eller eksportlicensen gælder for hele Fællesskabet«. Ifølge Krücken indeholder forordning nr. 243/78 en fravigelse af denne bestemmelse, som Kommissionen ikke havde kompetence til at indføre. Kommissionen har derimod gjort gældende, at den var beføjet til at gennemføre denne fravigelse, nemlig med hjemmel i følgende to

bestemmelser: For det første artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 2727/75, hvorefter Kommissionen kan fastlægge licensernes gyldighedsperiode og »de øvrige gennemførelsesbestemmelser« til ordningen efter forvaltningskomitéproceduren (jfr. dom af 26. juni 1980, sag 808/79, Pardini, Sml. s. 2103, præmis 16), og for det andet artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 974/71. Også denne bestemmelse indeholder således hjemmel for Kommissionen til at udstede gennemførelsesbestemmelser til forordningen efter forvaltningskomitéproceduren, men denne beføjelse omfatter udtrykkeligt også »andre undtagelser« fra forordningerne om den fælles landbrugspolitik.

Efter min opfattelse er Kommissionens synspunkt det mest overbevisende af de to, i hvert fald for så vidt der henvises til forordning nr. 974/71. MUB-ordningen, som denne retsakt netop udgør en del af, må således anses som en lex specialis i forhold til de andre retsakter om de fælles markedsordninger. At dette utvivlsomt er tilfældet, fremgår af den af Kommissionen omtalte bestemmelses henvisning til »andre undtagelser«. Når Kommissionen har begrænset den territoriale gyldighed af eksportlicenser med en forudfastsættelse af MUB, er dette derfor en lovlig udøvelse af dens beføjelser i henhold til artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 974/71.

Der kan heller ikke gives Krücken medhold i det andet argument, hvorefter artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 243/78 strider mod artikel 16 i Kommissionens forordning nr. 193/75, som indeholder bestemmelse om, at licenser udstedt af myndighederne i en medlemsstat har de samme retsvirkninger som tilsvarende nationale dokumenter. De to her omhandlede ordninger er således blevet indført af den samme myndighed, og det er indlysende, at denne frit kan fravige en regel, som den tidligere har indført.

For det tredje gør Krücken gældende, at der er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Begrænsningen af licensernes gyldighed, anfører firmaet, er ikke strengt nødvendig for at varetage de hensyn — herunder navnlig hensynet til at forhindre spekulation — som Kommissionen ønskede at tilgodese.

Også dette argument må afvises. Som bekendt medfører forudfastsættelsen af MUB et problem — der var nyt, men som lovgiver hurtigt blev klar over (se tredje og femte betragtning til forordning nr. 243/78) — nemlig det problem, at man må forhindre misbrug i spekulationsøjemed, nærmere bestemt forhindre, at eksportørerne i lande med en svag valuta spekulerer i valutakursudsving efter udstedelsen af licensen og gennemfører udførelsen fra den medlemsstat, der på netop det pågældende tidspunkt giver dem den gunstigste vekselkurs. For at hindre dette havde Kommissionen efter min opfattelse kun én mulighed, nemlig at begrænse den territoriale gyldighed af licenser med forudfastsættelse af MUB til en enkelt medlemsstat, samtidig med at lade den erhvervsdrivende selv angive, hvilket land der foretrækkes. I øvrigt skal jeg anføre, at det i dommen i Pardini-sagen hedder, at »ordningen med forudfastsættelse... er indført i handelsinteresse [og giver] i reglen... de erhvervsdrivende væsentlige fordele. Når de erhvervsdrivende opnår disse fordele ved forudfastsættelsen, er det... berettiget, at de må finde sig i de ulemper, som skyldes det for Fællesskabet nødvendige hensyn, at ethvert misbrug undgås« (præmis 21).

Jeg vender tilbage hertil i forbindelse med besvarelsen af det første spørgsmål. Her og nu er det tilstrækkeligt at understrege, at Kommissionens skønsmæssige beføjelse utvivlsomt er meget vid. Lad mig tilføje, ligeledes i lyset af dommen i Pardini-sagen, at Kommissionen har gjort brug af sine beføjelser på en måde, der om jeg så må sige

var oplagt og under alle omstændigheder i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

6. Efter således at have fastslået gyldigheden af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 243/78 går jeg nu over til en undersøgelse af spørgsmålene. Jeg bemærker indledningsvis, at Bundesfinanzhof i første række ønsker Domstolens afgørelse af, hvorvidt begrænsningen i henhold til den bestemte territoriale gyldighed af eksportlicenser med forudfastsættelse af MUB også gælder for den forudfastsættelse af restitutionen, som licenserne indeholder.

Det er klart, at Krücken mener, at der bør besvares benægtende herpå. Firmaet gør i første række gældende, at man må sondre mellem henholdsvis de i den omtvistede bestemmelse omhandlede eksportlicenser, attesten om forudfastsættelse af restitutionen og attesten om forudfastsættelsen af MUB. Ifølge Krücken støtter den tyske version af bestemmelsen klart en sådan sondring. Det anføres endvidere, at selv om det ikke kan benægtes, at der ifølge begrundelsen til forordningen, jfr. tredje betragtning, kun bør kunne ske en forudfastsættelse af MUB, såfremt afgiften eller restitutionen også forudfastsættes, omtaler femte betragtning kun begrænsningen af »Gültigkeitsdauer« (gyldighedsperioden) på en medlemsstats territorium. Begrænsningen angår derfor udelukkende gyldighedsperioden, et udtryk, der bl. a. anvendes i fjerde betragtning i den franske version af forordningen.

Krücken mener, at man klart heraf kan udlede, at de tre i tolldokumentet indeholdte licenser og attester er separate, selvstændige forvaltningsakter, som utvivlsomt ikke kan anses som et sammenhængende hele, blot fordi de figurerer i ét og samme dokument. Der er derfor intet til hinder for, at de er

underlagt forskellige regler, og navnlig intet til hinder for, at begrænsningen af den territoriale gyldighed, for så vidt angår MUB, ikke har nogen betydning for eksportrestitutionen. Domstolen har da også ifølge Krücken truffet en afgørelse, der går i denne retning, nemlig dom af 8. april 1976 (sag 106/75, Merkur-Außenhandel GmbH, Sml. s. 531), hvorefter der består et krav på restitution, også selv om den udførte vare ikke er den samme som den, licensen omhandler. Til grund for dette princip ligger en anerkendelse af, at ordningen om licenser og ordningen om restitutioner har forskellige målsætninger. Den første skal give Fællesskabet et redskab for at kunne få et overblik over varebevægelserne, mens den anden har til formål at udligne forskellen mellem prisniveauet i Fællesskabet og prisniveauet på verdensmarkedet.

Hauptzollamt Hamburg-Jonas og Kommissionen er af en helt anden opfattelse. De mener, at den af Krücken anfægtede sondring ganske savner grundlag. De nævnte licenser og attester udgør en enkel og udelelig forvaltningsakt, hvorfor begrænsningen af gyldigheden gælder samtlige hertil knyttede retsvirkninger.

Jeg er enig heri. Ganske vist, og således som det ofte forekommer i den afledte ret, skaber det visse problemer, at de forskellige sproglige versioner af artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 243/78 ikke stemmer ganske overens. F. eks. anvendes i den franske, den italienske og den nederlandske version det samme udtryk for henholdsvis det dokument, hvorved der gives tilladelse til udførelsen, og det, hvorved der sker en forudfastsættelse af restitutionerne og MUB («certificate», «certificato» og «certificaat»). I den tyske, den engelske og den danske version anvendes derimod forskellige udtryk («Lizenz»

og »Bescheinigung«, »licence« og »certificate« og »licens« og »attest«). Endvidere henvises der i den tyske og den danske version i forbindelse med spørgsmålet om begrænsningen af den territoriale gyldighed til »Lizenz« og »licens«, mens der i den engelske version henvises til »certificate«. Det er derfor forståeligt, hvorfor Krücken peger på den tyske version, idet det er rigtigt, at man på baggrund af denne får det klare indtryk, at begrænsningen ikke vedrører forudfastsættelsen af restitutionen.

Som det er blevet anført, finder dette imidlertid kun yderligere støtte i den danske version. Endvidere modsiges denne opfattelse af et afgørende argument fra Kommissionens side, nemlig at artikel 1 i forordning nr. 193/75 (nu forordning nr. 3183/80) indeholder en definition af begrebet »licenser« (tysk: »Lizenzen«), der både omfatter selve tilladelsen til at eksportere («Ausfuhr-lizenzen») og dokumentet indeholdende forudfastsættelsen («Vorausfestsetzungsbescheinigungen»). Begrebet er derfor en fællesbetegnelse, hvorfor artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 243/78 utvivlsomt må fortolkes således, at når der sker en forudfastsættelse af MUB, gælder den omhandlede begrænsning *alle* de i tolldokumentet indeholdte betingelser.

Til støtte for min opfattelse taler også forskellige lovgivningspolitiske betragtninger. Som det fremgår af dommen i Pardini-sagen, er forudfastsættelsen af MUB en fordel for den erhvervsdrivende, der effektuerer forretninger fra eller til tredjelande, idet den erhvervsdrivende dermed kan foretage mere præcise beregninger og afbøde de risici, der udspringer af prisudsvingninger på verdensmarkedet. Såfremt man endvidere lægger vægt på princippet *cujus commoda ejus et incommoda*, kan der ikke bestå fordele

uden modstykke hertil. Det er derfor rimeligt, at det ved forudfastsættelse som omhandlet i henhold til fællesskabsretten gælder, at sikkerheden forhøjes, eller, som her, at gyldigheden begrænses til en enkelt medlemsstat.

At den omhandlede ordning er rimelig, bliver imidlertid ikke mindst klart, såfremt man også tager i betragtning, at den gør det muligt at imødegå den risiko for spekulation, som Kommissionen har redegjort for i sine svar på Domstolens spørgsmål. Såfremt den erhvervsdrivende, der har anmodet om en forudfastsættelse af MUB, frit kunne ophæve virkningerne heraf ved at effektuere udførslen fra andre medlemsstater, ville der intet være til hinder for, at han valgte den løsning, der på én gang var mest fordelagtig for ham og mest byrdefuld for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget («EUGFL»). Man kan forestille sig, at der i en medlemsstat med negative MUB (som det er tilfældet med Frankrig, hvor den omtvistede licens blev udstedt) sker en devaluering og dermed en forhøjelse af MUB. Eksportøren ville i så fald utvivlsomt vælge at betale de pågældende beløb efter den forudfastsatte (lavere) sats. Indtræffer der derimod en revaluering, ville han vælge at se bort fra denne sats og betale beløbene til den (lavere) sats, der gælder på tidspunktet for udførslen. Det samme, omvendt med modsat fortegn, ville selvsagt ske i en medlemsstat med positive MUB.

Begrænsningen af forudfastsættelsesattestens territoriale gyldighed er således nødvendig for at undgå, at en ordning, der er blevet skabt i handelens interesse, bliver til en boomerang for EUGFL. Dette kan illustreres ved et andet eksempel. Den erhvervsdrivende, der har ansøgt om og opnået en forudfastsættelse af MUB og samtidig af restitutionen, ville, såfremt han så en interesse heri, kunne træde tilbage fra den førstnævnte forudfastsættelse og effektuere udførslen fra en anden medlemsstat end den,

han oprindeligt selv havde valgt. Samtidig ville han — og dette er det afgørende punkt, idet der ville være tale om en byrde for EUGFL — bevare sikkerheden og de formodede fordele ved forudfastsættelsen af restitutionen.

Og dette er ikke alt. Kommissionen har oplagt ret, når den anfører, at selve ordningens garantimekanismer forudsætter, at de pågældende forvaltningsakter udmøgler sammenhængende hele, hvilket fremgår af, at der kun skal stilles en enkelt sikkerhed for opfyldelsen af de forpligtelser, som de medfører. Såfremt forvaltningsakterne gjaldt separat, burde lovgiver have indført bestemmelse om en særskilt sikkerhed for opfyldelsen af hver af de pågældende forpligtelser.

Endelig bemærker jeg, at Krücken's henvisning til dommen i Merkur-sagen efter min opfattelse ikke er relevant. Det er rigtigt, at Domstolen heri fastslog, at den erhvervsdrivende havde krav på restitution, også selv om han havde udført en anden vare end den, licensen omfattede. Konkret var forskellen mellem den udførte vare og den, der var angivet i licensen, imidlertid minimal, og der lå utvivlsomt ikke bag den anderledes tarifiering, som blev følgen, nogen spekulationshensigt. I øvrigt blev restitutionen tilkendt efter den sats, der var fastsat for den vare, som rent faktisk blev udført.

7. Ved sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende retsinstans afgjort, hvorvidt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning »under særlige omstændigheder« kan bevirke, at der alligevel skal tilkendes restitution efter den forudfastsatte sats. Denne hypotese udspringer af de faktiske omstændigheder i hovedsagen. En eksportør, hvis — ugyldige — licens i første omgang blev accepteret af den nationale myndighed, kan godtgøre, at såfremt han havde vidst, at han ville fortabe retten til restitution efter den forudfastsatte sats, ville han

have fremlagt et andet dokument eller effektueret udførslen fra den medlemsstat, hvori dokumentet var gyldigt.

Krücken har gjort gældende, at der må svares bekræftende på dette spørgsmål, mens Hauptzollamt Hamburg-Jonas og Kommissionen har anført, at da firmaets repræsentant bidrog til den pågældende toldmedbedsmænds vildfarelse, har firmaet ikke krav på nogen beskyttelse. Min opfattelse er den, at spørgsmålet må besvares benægtende, men denne opfattelse hviler ikke på det af Hauptzollamt Hamburg-Jonas og Kommissionen anførte.

Krücken mener, at der må gælde en »billighedsklausul« i lighed med, hvad der er tilfældet på andre fællesskabsretlige områder, således at der kan ske en begrænsning af det tab, den pågældende har lidt som følge af en fejl, der ikke kan tilskrives ham, eller at der er anledning til at yde en beskyttelse med hensyn til den forventning, som en bestemt optræden hos vedkommende myndighed har skabt hos den pågældende [jfr. herved artikel 5 i Rådets forordning nr. 1697/79 af 24. juli 1979, EFT L 197, s. 1, om efteropkrævning af afgifter og artikel 13 i Rådets forordning nr. 1430/79 af 2. juli 1979 (EFT L 175, s. 1), om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter]. Krücken overser imidlertid bestemmelsen i artikel 8, stk. 2, i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 (EFT 1970 I, s. 196) om finansiering af den fælles landbrugspolitik, hvorefter det gælder, at »tilbagebetales de [som følge af uregelmæssigheder eller forsømmelser manglende] beløb ikke fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger [idet dette dog ikke gælder] for uregelmæssigheder eller forsømmelser, som

medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for«.

Der er i denne sag ingen tvivl om, at den pågældende fejl (såfremt der er begået en sådan) må tilskrives de tyske toldmyndigheder, hvorimod fejlen på ingen måde kan tilskrives nogen fællesskabsmyndighed. Man kan heller ikke med rette hævde, at artikel 8, stk. 2, ikke finder anvendelse her. Det er således åbenbart, at der er en snæver analogi mellem henholdsvis tilfælde, hvor der sker tilbagebetaling af skyldige beløb, og tilfælde, hvor der er spørgsmål om ydelse af en restitution efter en højere sats end den normale, i hvert fald for så vidt det i begge tilfælde er Fællesskabets egne indtægter, det går ud over.

Mod Krücken's opfattelse taler endelig forskellige domme fra Domstolen, herunder ikke mindst dom af 13. november 1984 (de forenede sager 98 og 230/83, Van Gend en Loos, Sml. s. 3763, præmis 20). Domstolen antog i denne dom, at der ikke var grundlag for at beskytte en erhvervsdrivende, hvis importlicenser i første omgang var blevet accepteret af de pågældende toldmedbedsmænd, hvorefter de, efter en mere indgående efterprøvelse, blev anset for ugyldige af samme myndighed (jfr. endvidere, for så vidt angår støtte, dom af 24. februar 1987, sag 310/85, Deufil, Sml. s. 901, præmisserne 24 og 25).

Den konklusion, jeg er nået frem til, er naturligvis ikke til hinder for, at en retsundergiven, der har lidt et tab, ved de nationale retsinstanser kan anlægge et erstatningssøgsmål mod de myndigheder, der er ansvarlige for den fejl, som angiveligt har påført vedkommende et tab.

8. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå, at Domstolen giver følgende besvarelse af de præjudicielle spørgsmål, som Bundesfinanzhof ved kendelse af 29. okto-

ber 1986 har forelagt i den for retten verserende sag Hauptzollamt Hamburg-Jonas mod firma P. Krücken, Mannheim:

- »1) Artikel 2, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 243/78 skal fortolkes således, at en forudfastsættelse af en restitution ikke kan finde anvendelse på en eksportforretning efter en licens indeholdende tillige en forudfastsættelse af det monetære udligningsbeløb — der fremlægges ved udførsel fra en medlemsstat — når licensen er gyldig i en anden medlemsstat.
- 2) Selv under de særlige omstændigheder, som den nationale retsinstans henviser til, berøres denne fortolkning ikke af det fællesskabsretlige princip om beskyttelse af den berettigede forventning.«