

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
GIUSEPPE TESAURO

fremSAT den 14. december 1988 *

Høje Domstol.

1. Ved den foreliggende præjudicielle anmodning har den nationale ret anmodet Domstolen om at tage stilling til:

a) gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 756/85 af 22. marts 1985¹ om suspension af forudfastsættelsen af støtten for raps-, rybs- og solsikkefrø;

b) såfremt den førnævnte forordning kendes ugyldig, de følger, der skal udledes heraf med hensyn til den ordning, som det nationale interventionsorgan skal anvende.

2. Inden jeg gennemgår de to ovennævnte spørgsmål fra den nationale ret, bør følgende omstændigheder omtales.

Ved forordning nr. 735/85 af 21. marts 1985² har Kommissionen fastsat det støttebeløb, der skulle anvendes fra den 22. marts 1985 i sektoren for olieholdige frø. Ifølge de relevante bestemmelser i grundforordningen (artikel 27 i Rådets forordning nr. 136/66 af 22. september 1966³), er støttebeløbet lig

forskellen mellem verdensmarkedsprisen og Fællesskabets indikativpris for olieholdige frø; på grundlag af artikel 33 i Kommissionens forordning nr. 2681/83 af 21. september 1983⁴ fastsættes denne, så ofte markedsituationen gør det nødvendigt, og under alle omstændigheder en gang om ugen.

3. Den 22. marts 1985 indgav den nederlandske virksomhed Cargill til det nationale interventionsorgan (Produktschap) to ansøgninger om forudfastsættelse vedrørende en samlet mængde på 10 000 tons solsikkefrø, der var købt i Frankrig.

Samme dag opdagede Kommissionen en fejl i forordning nr. 735/85. Denne fejl, der vedrørte den sats, der skulle anvendes ved omregningen af den endelige støtte til forarbejdningslandets valuta, når dette land ikke er produktionslandet, havde til følge, at de erhvervsdrivende, som købte olieholdige frø i en medlemsstat for derefter at forarbejde dem i en anden medlemsstat, kunne drage fordel af en endelig støtte, der var højere end den, der tilkom dem ved anvendelse af den korrekte omregningskurs mellem de berørte valutaer.

4. For at afhjælpe denne situation greb Kommissionen ind og udstedte den 22. marts 1985 to forordninger. Ved den første, forordning nr. 755/85⁵ ændrede Kommissionen med virkning fra 23. marts 1985 det støttebeløb, der var fastsat i den førnævnte

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 81, s. 38.

2 — EFT L 80, s. 18.

3 — EFT 1965-1966, s. 193.

4 — EFT L 266, s. 1.

5 — EFT L 81, s. 36.

forordning nr. 735/85. Ved den anden forordning, forordning nr. 756/85, suspenderede Kommissionen forudfastsættelsen af støtten for de attester, hvorom der var blevet indgivet ansøgning den 22. marts 1985. Ved udstedelsen af sidstnævnte forordning henholdt Kommissionen sig til artikel 8 i Rådets forordning nr. 1594/83⁶, der bemyndiger Kommissionen til at ændre støttebeløbet og suspendere forudfastsættelsen i tilfælde af unormale forhold på Fællesskabets marked for olieholdige frø.

Som følge af denne suspension har det nederlandske interventionsorgan afvist de af Cargill indgivne ansøgninger om attester med forudfastsættelse; Cargill har herefter anfægtet denne afgørelse for den nationale ret, som har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen de to ovenfor omtalte spørgsmål.

Det første spørgsmål

5. Med det første spørgsmål har den nationale ret anmodet Domstolen om at tage stilling til gyldigheden af forordning nr. 756/85. Den nationale ret har i det væsentlige spurgt, om nævnte forordning overholder de betingelser, der er fastsat i den bestemmelse, på grundlag af hvilken den er blevet udstedt, nemlig artikel 8 i Rådets forordning nr. 1594/83.

Denne bestemmelse er affattet således:

»I tilfælde af unormale forhold på Fællesskabets frømarked, navnlig når antallet af ansøgninger om forudfastsættelse af støtten

ikke synes at svare til den normale afsætning af de i Fællesskabet høstede frø, kan der, når den i artikel 4 omhandlede attest endnu ikke er udstedt, træffes afgørelse om at ændre støttebeløbet og suspendere forudfastsættelsen heraf i det omfang, det er nødvendigt for at genoprette ligevægten mellem Fællesskabets marked og verdensmarkedet.«

Cargill har gjort gældende, at den nævnte bestemmelse ikke giver Kommissionen kompetence til at gribe ind — således som den netop har gjort i dette tilfælde — ud fra *præventive* hensyn, dvs. ved at suspendere forudfastsættelsen af støtten, når der blot består en simpel *risiko* for forstyrrelse af markederne. Sagt med andre ord kan Kommissionen kun udøve den kompetence til at suspendere forudfastsættelsen, som den er tildelt ved artikel 8, når antallet af de ansøgninger om forudfastsættelse, som er indgivet af virksomhederne, allerede overstiger den mængde, der svarer til »den normale afsætning af de i Fællesskabet høstede frø«. Da de i denne sag indgivne ansøgninger af 22. marts 1985 angik mængder af olieholdige frø, som ikke oversteg mulighederne for normal afsætning på markedet, må det ifølge Cargill fastslås, at Kommissionen ikke har handlet i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 8.

7. Jeg mener ikke, at denne indsigelse kan tages til følge. For det første på grund af ordlyden af artikel 8 i forordning nr. 1594/83, der gennem anvendelsen af udtrykket »navnlig« klart angiver, at tilfældet med indgivelse af et usædvanligt stort antal ansøgninger om forudfastsættelse kun er et af de tilfælde, hvor Kommissionen kan gribe ind ved at suspendere forudfastsættelsen af støtten. Begrundelsen for denne angivelse, der i artikel 8 er anvendt som et eksempel, forekommer mig klar. Det er åbenbart, at når de indgivne ansøgninger repræsenterer et uforholdsmæssigt antal i forhold til den normale afsætning af frø på markedet, fore-

ligger der en unormal alvorlig situation, som afspejler en adfærd, der i det væsentlige skyldes spekulative grunde, og som derfor kræver en hastig indgriben fra Kommissionens side.

8. Dette udelukker imidlertid ikke, at Kommissionen også kan suspendere forudfastsættelsen, når antallet af ansøgninger ikke er så højt. Denne kompetence er nemlig tildelt Kommissionen for at afhjælpe en unormal situation på markedet for olieholdige frø. Det er netop for at muliggøre en kontrol med markedsforholdene, at attesten med forudfastsættelse af støtten i medfør af forordning nr. 1594/83 kun udstedes, efter udløbet af en bestemt frist, selv om denne måtte være kort (om eftermiddagen den første arbejdsdag efter den dag, på hvilken ansøgningen er indgivet).

Jeg mener imidlertid, at det er i overensstemmelse med denne målsætning, at Kommissionen kan suspendere forudfastsættelsen, når den råder over oplysninger, der kan begrunde den antagelse, at markedssituationen har ændret sig, og at støtrelsen af den gældende udligningsstøtte derfor ikke længere — hvilket den skal i henhold til artikel 27 i grundforordning nr. 136/66 — svarer til forskellen mellem verdensmarkedsprisen og Fællesskabets indikativpris for olieholdige frø. I et sådant tilfælde bør den omstændighed, at det antal ansøgninger, som er indgivet af de erhvervsdrivende, ikke (eller endnu ikke) har nået et unormalt niveau, ikke medføre en »paralysering« af Kommissionens mulighed for at gribe ind; jeg mener tværtimod, at det ikke alene er lovligt men også hensigtsmæssigt, at Kommissionen kan gribe ind for at afhjælpe en unormal situation, selv før dennes umiddelbare virkninger bliver klargjort, og således før der i form af et overdrevent antal ansøg-

ninger om forudfastsættelse udløses en massiv strøm af spekulative transaktioner.

9. Cargill har endvidere gjort gældende, at Kommissionen ikke i denne sag kunne træffe beslutning om suspension på grundlag af artikel 8, for så vidt Kommissionen i henhold til denne bestemmelse kun kan gribe ind for at afhjælpe unormale situationer på markedet for olieholdige frø, som skyldes økonomiske faktorer. Ifølge Cargill kan Kommissionen ikke i henhold til artikel 8 suspendere ansøgninger, som virksomhederne har indgivet med henblik på at afhjælpe følgerne af en fejl, som den har begået ved beregningen af udligningsstøtten.

10. Der er blevet fremført to argumenter til støtte for denne opfattelse. Cargill har for det første anført, at forordning nr. 1594/83 ikke udtrykkeligt foreskriver, at fejlen ved fastsættelsen af støtten kan begrunde udøvelsen af suspensionskompetencen. En sådan mulighed er først blevet indført ved en senere ændring af ordlyden af artikel 8, som Rådet har foretaget ved forordning nr. 935/86 af 25. marts 1986⁷.

Cargill har for det andet påberåbt sig den omstændighed, at suspensionen i tilfælde af en fejl kommer til udtryk i en ugrundet begrænsning af beskyttelsen af den berettigede forventning hos de erhvervsdrivende, som forskriftsmæssigt har indgivet ansøgning om attest med forudfastsættelse. Disse bliver faktisk berøvet muligheden for at opnå attest, ikke blot når der foreligger en unormal markedssituation, men ligeledes hver gang Kommissionen har udvist forsømmelse ved beregningen af støttebeløbet. Deres rettigheder er således betinget af den større eller

7 — EFT L 87, s. 5.

mindre grad af omhu, som institutionen har udvist. Dette medfører for det andet en kritisk situation, som er uførelig med kravene ifølge retssikkerheden, som er væsentlige for at sikre de omhandlede økonomiske forholds forskriftsmæssige forløb.

11. Det skal bemærkes, at jeg ikke mener, at tilfældet med en fejl begået af Kommissionen ved fastsættelsen af udligningsstøtten henhører under anvendelsesområdet for artikel 8 i forordning nr. 1594/83. Jeg mener faktisk, at der består en væsentlig forskel mellem fejlen og de i nævnte bestemmelse omhandlede »unormale forhold«. Denne situation bør faktisk kvalificeres som en ændring af den økonomiske sammenhæng, hvori udligningsstøtten skal virke, hvilken ændring er fremkaldt af en unormal udvikling af markedsvilkårene, herunder især forholdet mellem udbud og efterspørgsel samt prisniveauet.

Såfremt der foreligger en fejl, vil den herved opståede situation tværtimod ligeledes give anledning til fordrøjninger, men den har dog ikke nogen forbindelse med en ændring af den økonomiske sammenhæng og skyldes udelukkende en af institutionen begået mere eller mindre alvorlig forsømmelse.

12. På grundlag af disse betragtninger forekommer det mig, såfremt der skal lægges et strengt ræsonnement til grund, at det må antages, at Kommissionen ved at basere forordning nr. 756/85 på den førnævnte artikel 8 ikke har valgt et egnet retsgrundlag. Når dette er sagt, bør det dog ligeledes anføres, at det overhovedet ikke er sikkert, at en sådan fejl i sig selv kan berøre gyldigheden af forordning nr. 756/85.

Det skal faktisk bemærkes, at selv om artikel 8 ikke skulle gælde i tilfælde af fejl,

udelukker dette ikke, at Kommissionen har beføjelse til i denne sag at udstede en retsakt med et tilsvarende indhold som forordning nr. 756/85. Jeg vil herved sige, at foruden den omstændighed, at den klart kunne ændre de støttebeløb, der var fejlagtigt fastsat ved forordning nr. 735/85 — således som det er sket ved forordning nr. 755/85 — kunne Kommissionen desuden handle på grundlag af de ansøgninger om attester med forudfastsættelse, der var indgivet den 22. marts 1985, og forhindre, at de nævnte attester blev udstedt.

Et sådant indgreb er begrundet i det princip, at en retsstridig retsakt, for så vidt som den indeholder en fejl, kan tilbagekaldes eller ændres — og endog inden for visse bestemte grænser med tilbagevirkende gyldighed — af den myndighed, som har udstedt den; dette gælder for at beskytte både den offentlige interesse i en lovlig forvaltning, som ikke kan udtrykkes i retsakter, der har et andet indhold end hvad der er foreskrevet, og for at beskytte retligt subjektive situationer, inden for rammerne af hvilke den nævnte retsakt skal udfolde sine virkninger⁸. Jeg skal herved henvise til dommen af 1. juni 1961, *Simon* (15/60, Sml. 1954-1964, s. 253), hvori Domstolen udtrykkelig har fastslået, at »erkender forvaltningsmyndigheden, at en vis ydelse er blevet tilstået som følge af en fejlagtig fortolkning af en bestemmelse, er den beføjet til at ændre sin tidligere beslutning. Tilbagekaldelsen på grund af retsstridighed af en beslutning, som skaber individuelle rettigheder eller lignende fordele, medfører, endog selv om den

8 — Jeg mener herved, at det er af betydning, at Kommissionen efter sagens faktiske omstændigheder samt ændringen af artikel 8 i forordning nr. 1584/83, der er foretaget ved Rådets forordning nr. 935/86, i to andre tilfælde har afsløret en fejl i den forordning, der fastsætter udligningsstøttens størrelse, hvorefter Kommissionen har ændret den med fejl behæftede forordning (jfr. Kommissionens forordninger nr. 1520/87 af 1. juni 1987, EFT L 142, og nr. 1537/87 af 2. juni 1987, EFT L 143). I det første tilfælde, hvor fejlen var til skade for de erhvervsdrivende, havde ændringen virkning *ex tunc*, medmindre de berørte indgav modsat anmodning herom; i det andet tilfælde, hvor ændringen skete flere dage efter udstedelsen af den med fejl behæftede forordning, og i hvilken fejlen kom til udtryk i en fordel for virksomhederne, havde ændringen virkning *ex tunc*, medmindre de berørte indgav modsat ansøgning.

i visse tilfælde på grund af velerhvervede rettigheder ikke har annullationsvirkning *ex tunc*, altid denne virkning *ex nunc*«. I dommen af 13. juli 1965, Lemmerz-Werke (111/63, Sml. 1965-1968, s. 111), fastslog Domstolen, at »Den Høje Myndighed kan, endog med tilbagevirkende kraft, tilbagekalde ulovlige beslutninger, når bortses fra visse undtagelsestilfælde, hvor tilbagekaldelsen skønnes udelukket af hensyn til retssikkerheden«. Jeg skal endelig anføre, at Domstolen i dommene af 3. marts 1982, Alpha Steel (14/81, Sml. s. 749) og af 26. februar 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo (15/85, Sml. s. 1005), har fastslået, at »det [er] tilladt at tilbagekalde en ulovlig retsakt, hvis det sker inden for en rimelig frist, og hvis Kommissionen i tilstrækkelig grad har taget hensyn til, i hvilket omfang sagsøgeren eventuelt har kunnet forvente, at retsakten var lovlig«.

I det foreliggende tilfælde — selv om det i modsætning til de nævnte tilfælde drejer sig om en retsakt af generel rækkevidde — mener jeg, at der ikke er nogen hindring for, at ophævelsen (eller ændringen) af den med fejl behæftede forordning nr. 735/85 også indebærer suspension af udstedelsen af attester for de den 22. marts 1985 indgivne ansøgninger. For så vidt angår disse ansøgninger, der under alle omstændigheder var baseret på en med fejl behæftet retsakt, havde de berørte under ingen omstændigheder en endelig ret, men blot en betinget ret. Naturligvis berørte dette på ingen måde den mulighed, som de erhvervsdrivende havde for eventuelt at påberåbe sig institutionens ansvar for de skader, som de havde lidt på grund af denne omstændighed.

13. Jeg skal endvidere tilføje, at et sådant indgreb forekommer snævert forbundet med det i artikel 8 foreskrevne. I begge tilfælde er det forfulgte formål identisk, nemlig at

undgå, at der ydes en supplerende støtte, som ikke svarer til grundbestemmelsens regler, og som derfor kan fremkalde forstyrrelser. Suspensionskompetencen i henhold til artikel 8 vedrører ganske vist, som vi har set, et specifikt tilfælde (nemlig en ændring af de økonomiske forhold); det er ligeledes sandt, at i dette tilfælde må de erhvervsdrivendes legitime forventninger være bedre beskyttet, når de ansøgninger om attester med forudfastsættelse, som de har indgivet, ikke desto mindre stødes er baseret på en forskriftsmæssig udstedt forordning; dette forklarer de præcise betingelser, som artikel 8 fastsætter for udøvelsen af suspensionskompetencen.

Det er imidlertid ligeledes rigtigt, at denne beføjelse må anses som et særligt udtryk for en videre fortolkningskompetence, som Kommissionen under alle omstændigheder råder over for at undgå, at udligningsstøtten suspension udvandes. Det påhviler derfor Kommissionen at overvåge, at den pågældende støtte, der er et element som bidrager til markedets ligevægt, ikke bliver en årsag til økonomisk uligevægt og fordrejning af konkurrencen. Det må ligeledes tages i betragtning, at såfremt Kommissionen i henhold til artikel 8 inden for bestemte grænser kan forhindre udstedelsen af attester vedrørende *lovligt* fastsatte støttebeløb, bør Kommissionen så meget mere kunne opnå det samme resultat — og forblive inden for rammerne af samme råderum — når de af virksomhederne indgivne ansøgninger vedrører oprindeligt fejlagtige beløb.

Alle disse bemærkninger bekræfter efter min opfattelse den omstændighed, at Kommissionen i dette tilfælde har kunnet udstede en forordning med indhold og virkninger som forordning nr. 756/85, uden at sidstnævntes henvisning til artikel 8 kan medføre dens ugyldighed.

14. For at fjerne eventuel usikkerhed på dette punkt er det imidlertid nødvendigt at gennemgå et andet moment, som forekommer mig afgørende. Det drejer sig om den af Kommissionen valgte begrundelse i forordning nr. 756/85. Det skal herved bemærkes, at forordningen i den første betragtning citerer artikel 8 i det afsnit, hvori denne hjemler mulighed for suspension, såfremt »antallet af ansøgninger om forudfastsættelse af støtten ikke synes at svare til den normale afsætning af de i Fællesskabet høstede frø«; denne henvisning er ikke blot irrelevant, som det er blevet anført, men fuldstændig fejlagtig, for så vidt som den leder til den antagelse, at Kommissionens indgreb netop er blevet fremkaldt af den omstændighed, at antallet af ansøgninger oversteg grænserne for det normale, mens det ikke er blevet bestridt, at denne omstændighed ikke er blevet godtgjort under den foreliggende sag.

Men det må især understreges, hvilket får mig til stærkt at tvivle på dens gyldighed, at forordning nr. 756/85 ikke angiver en eneste gyldig grund til vedtagelsen af suspensionen; det vil sige for at afhjælpe den af Kommissionen tidligere begåede regnefejl.

Herefter mener jeg, at det må antages, at den nævnte retsakt ikke angiver de *egentlige og blotte grunde*, der har ført institutionen til at vedtage den, og at man derfor har begrænset de berørtes mulighed for at få kendskab til, selv under en eventuel retssag — herunder et eventuelt erstatnings spørgsmål — de betingelser, hvorunder institutionen har anvendt sine beføjelser (jfr. dommene af 7. juli 1981, Rewe, 158/80, Sml. s. 1805, og af 26. marts 1987, Kommissionen/Rådet, 45/86, Sml. s. 1493).

Jeg mener derfor, at forordning nr. 756/85 bør kendes ugyldig, for så vidt den ikke opfylder de begrundelseskrav, der er omhandlet i Traktatens artikel 190, og som nærmere er præciseret i Domstolens faste praksis.

Det andet spørgsmål

15. Med et andet spørgsmål har den nationale ret i det væsentlige spurgt Domstolen om, hvorvidt det nationale interventionsorgan, såfremt det konstateres, at forordning nr. 756/85, der suspenderede den omhandlede forudfastsættelse af støtten, er ugyldig, er forpligtet til at efterkomme ansøgninger om forudfastsættelse, der er indgivet af den berørte virksomhed i henhold til bestemmelserne i førnævnte forordning nr. 735/85.

Jeg mener, at dette spørgsmål bør besvares under henvisning til, at forordning nr. 735/85 i sig selv er ugyldig, og derfor ikke kan anvendes. Denne forordning, der hjemlede en støtte, som på grund af en regnefejl ikke længere svarede til forskellen mellem Fællesskabets indikativpris og verdensmarkedsprisen, er tværtimod i strid med bestemmelserne i grundforordningen (artikel 27 i forordning nr. 136/66).

16. Under alle omstændigheder må det derefter anføres, at det nationale interventionsorgan, når det på ny tager stilling til den omhandlede ansøgning om forudfastsættelse, skal tage hensyn til *ius superveniens*. Interventionsorganet skal derfor træffe afgørelse under hensyn til den retlige situation (og den faktiske), der forelå på det tidspunkt, hvor beslutningen blev truffet, og kan derfor ikke efterkomme en ansøgning om udligningsstøtte, der ikke længere er i kraft, såsom den i forordning nr. 735/85 omhandlede. Den omstændighed, at der ud-

stedes en attest med forudfatsættelse, som henviser til et støttebeløb, der ikke svarer til det i *gældende* lovgivning omhandlede, vil i øvrigt medføre fordrejninger og være i strid med reglerne om den fælles markedsordning.

Sammenfattende foreslår jeg Domstolen at besvare de forelagte spørgsmål således:

- »1) Kommissionens forordning nr. 756/85 af 22. marts 1985 er ugyldig.
- 2) Kommissionens forordning nr. 735/85 af 21. marts 1985, der fastsatte udligningsstøttens beløb forkert, er ugyldig og kan ikke anvendes af det kompetente nationale interventionsorgan.«