

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. VERLOREN VAN THEMAAT
FREMSAT DEN 16. DECEMBER 1982 ¹

Høje Domstol.

1. Indledning

De faktiske omstændigheder i den foreliggende sag er de samme som i sag 217/81, hvori Domstolen ved dom af 10. juni 1982 (endnu utrykt) afviste realitetsbehandlingen af et erstatningskrav, som firmaet Interagra SA havde rejst over for Kommissionen. Med henblik på en sammenfatning af sagens omstændigheder kan jeg derfor, ud over at henvise til retsmøderapporten i den foreliggende præjudicielle sag, henvise til nævnte dom og til mit forslag til afgørelse i samme sag.

Blot skal jeg lige minde om, at også den foreliggende sag er foranlediget af, at det kompetente franske interventionsorgan (FORMA) den 28. november 1980 afslog en ansøgning (erklærede den for at være uden genstand) om en eksportlicens med forudfastsættelse af eksportrestitutioner til udførsel af 25 000 tons smør til Sovjetunionen, som den 17. november 1980 blev indgivet i henhold til forordning nr. 2943/80 af 13. november 1980 (EFT 1980 L 305, s. 27) af Interagra i forbindelse med en i et tredjeland afholdt licitation. Ansøgningen blev afslået under henvisning til, at Kommissionen den 19. november 1980 ved

forordning nr. 2993/80 (EFT 1980 L 310, s. 18) på ny havde suspenderet den forudfastsættelse af eksportrestitutioner til smør og butteroil, som der ellers få dage før var åbnet mulighed for. Dette afslag påstod Interagra annulleret ved Tribunal administratif de Paris, som dermed blandt andet måtte tage stilling til en række spørgsmål vedrørende fortolkningen af forordning nr. 2044/75 (EFT 1975 L 213, s. 15). Forordningen handler om »de særlige gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser og forudfastsættelsesattester for mælk og mejeriprodukter«. Den del af forordningens artikel 3, stk. 3, som er relevant for den foreliggende sag, bestemmer, at »eksportlicenser« for bestemte mejeriprodukter, blandt andet smør og butteroil, »udstedes på den femte arbejdsdag efter dagen for ansøgningens indgivelse, *såfremt der ikke træffes særlige foranstaltninger i denne periode*« (min fremhævelse). Sådanne særlige foranstaltninger (som understreget af mig) blev vedtaget ved ovennævnte forordning nr. 2993/80, i hvis artikel 1 det bestemmes for så vidt angår smør og butteroil, at »forudfastsættelsen af restitutionen for produkter henhørende under pos. 04.03 i den fælles toldtarif suspenderes i tidsrummet fra den 20. til den 27. november 1980«. Forordning nr. 2044/74 indeholder imidlertid en anden »særlig gennemførelsesbestemmelse«, som også spiller en afgørende rolle i den foreliggende sag, nemlig artikel 6. Den del af denne bestemmelse, der har relevans for den foreliggende sag, lyder således: »I tilfælde af udførsel på grundlag af en licitation afholdt i et importerende tredjeland ... er eksportlicensen gyldig fra udstedelsesdagen i

¹ — Oversat fra nederlandsk.

overensstemmelse med artikel 9, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 193/75, indtil den dag, på hvilken de forpligtelser, der følger af antagelsen af licitationsbudet, skal være opfyldt».

Det første problem er altså anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 3, i artikel 6 i forordning nr. 2044/75 og det andet problem disse bestemmelsers indbyrdes forhold til hinanden den 17. november 1980.

Det fremgår af forelæggelsesdommen, at Interagra har gjort gældende ved Tribunal administratif de Paris, at suspensionen af forudfastsættelsen ikke, når henses til artikel 6 i forordning nr. 2044/75, kan berøre Interagra's ansøgning den 17. november 1980, som blev indgivet i forbindelse med en licitation. Herved har firmaet navnlig gjort gældende, at artikel 6 er en undtagelse fra ovennævnte artikel 3, stk. 3, i samme forordning. Denne fortolkning har FORMA bestridt ved retten, som herefter har anmodet Domstolen om at afgøre følgende præjudicielle spørgsmål:

Af hensyn til den rette forståelse af artikel 6's anvendelsesområde er det endvidere vigtigt at kende indholdet af artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 193/75 af 17. januar 1975 (EFT L 25, 1975, s. 10), som der som sagt er henvist til i artikel 6. Artikel 9, stk. 1, lyder således: »Med henblik på bestemmelse af gyldighedsperioden anses licensen som udstedt den dag, licensansøgningen er indleveret, idet denne dag medtages ved beregningen af licensens udløbsdato«. Som Domstolen vil erindre, er betydningen af denne henvisning navnlig blevet drøftet under den mundtlige forhandling.

»Hvorledes skulle henholdsvis artikel 3, stk. 3, og artikel 6 i Kommissionens forordning nr. 2044/75 af 25. juli 1975 anvendes den 17. november 1980? Herved ønskes det navnlig afgjort,

2. Nærmere gennemgang af de forelagte spørgsmål

2.1. Foreløbig konklusion

1) om artikel 6 er en hovedregel, der gælder for enhver udførsel til tredjelande, som sker i henhold til en licitation, bortset fra undtagelsen vedrørende de i artikel 3, stk. 3, nævnte produkter, og er hovedreglen ikke til hinder for at anvende de særlige foranstaltninger, som er nævnt i sidstnævnte bestemmelse?

Som det navnlig og mest tydeligt fremgår af den franske regerings skriftlige indlæg, synes det forelagte spørgsmål, som jeg har sammenfattet det i mine indledende bemærkninger, ved første øjekast ret enkelt.

2) eller om artikel 6 derimod er en særregel for sådanne udførsler, som udgør en undtagelse fra de almindelige regler i artikel 3, stk. 3, og er særreglen dermed til hinder for at anvende de særlige foranstaltninger, som er nævnt i sidstnævnte bestemmelse?»

Begge de i spørgsmålet nævnte bestemmelser er »særlige gennemførelses bestemmelser« efter betydningen i titlen til forordning nr. 2044/75. Denne forordnings artikel 3, stk. 3, vedrører *udstedelsen* af eksportlicenser for smør, butteroil og skummetmælkspulver, mens artikel 6 (og artikel 4 i andre end de i artikel 6 nævnte tilfælde) vedrører *gyldighedsperioden* for licenser udstedt i

henhold til en licitation. At artikel 6 har denne karakter, fremgår navnlig klart af den ovenfor citerede artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 193/75, hvortil nævnte artikel 6 henviser. Det fremgår desuden af de forskellige bestemmelser vedrørende eksportlicenser, at deres anvendelsesområde som hovedregel er begrænset til de i bestemmelserne omhandlede produkter. Herom kan blandt andet henvises til artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 804/68, til artikel 2 i forordning nr. 2044/75, henholdsvis forordning nr. 445/77. Der gøres kun undtagelse fra denne hovedregel, såfremt det udtrykkeligt bestemmes i forordningerne, sådan som det f.eks. er tilfældet med gyldighedsperioden for licenser udstedt i forbindelse med en licitation, på hvilken bilag III i forordning nr. 2044/75 finder anvendelse. Bortset fra sådanne særlige bestemmelser om en bestemt form for transaktioner, finder bestemmelserne følgelig — inden for de pågældende forordningers system — efter min opfattelse principielt anvendelse på alle former for transaktioner vedrørende de af forordningerne omfattede produkter.

Under alle omstændigheder vedrører begge de to bestemmelser, som sagen drejer sig om, to helt forskellige spørgsmål og supplerer desuden hinanden. Det er derfor ej heller noget helt korrekt alternativ, som den nationale ret har opstillet, når den har spurgt om, hvilken bestemmelse der er hovedreglen, og hvilken der må anses som en undtagelse fra hovedreglen. Denne ikke helt korrekt formulering af spørgsmålene lægger firmaet Interagra endvidere til grund i sit skriftlige indlæg. Da artikel 6 kun vedrører gyldighedsperioden for allerede udstedte eksportlicenser, kan den ikke med hensyn til *selve udstedelsen* af sådanne licenser gøre undtagelse fra artikel 3, stk. 3, som netop vedrører udstedelsen.

2.2. *Komplikationer*

Hermed kunne jeg afslutte mit forslag til afgørelse og vedrørende de nærmere enkeltheder blandt andet henvise til den franske regerings skriftlige indlæg, såfremt der ikke ved en nærmere betragtning af de i sagen omhandlede bestemmelser og de afgivne skriftlige og mundtlige indlæg havde vist sig en række komplikationer, som jeg bliver nødet til at tage op til behandling.

For det første må det fastslås, sådan som det navnlig fremgår af den måde, hvorpå den nationale ret har formuleret de forelagte spørgsmål, at systemet i forordning nr. 2044/75 ikke udmæker sig ved overskuelighed og derfor let kan føre til misforståelser. Således behandler f.eks. artikel 4 generelt spørgsmålet om en allerede udstedt licens' gyldighedsperiode, hvorefter samme forordnings artikel 5 indeholder detaljerede bestemmelser om selve udstedelsen af licenserne. Jeg kan i den forbindelse også henvise til den franske regerings skriftlige indlæg. Herefter følger artikel 6, om hvilken man efter det i forordningen anvendte system ved første øjekast kunne tro, at den vedrører såvel selve udstedelsen som gyldighedsperioden, for så vidt der er tale om eksport på grundlag af en licitation. Som Interagra har bemærket i sit skriftlige indlæg, synes forordningens artikel 6, 8 og 10 nemlig ved første øjekast at udgøre et lukket system for alle spørgsmål vedrørende eksportlicenser, der udstedes på grundlag af en licitation. Jeg mener imidlertid af de ovenfor angivne grunde, at ordlyden af artikel 6 er tilstrækkelig klar til at kunne holde stand over for et sådant argument støttet på forordningens systematik. Det gælder i hvert fald før ændringen ved forordning nr. 3137/80 af 4. december 1980 (EFT 1980 L 329, s. 20).

Sidstnævnte forordning nr. 3137/80 af 4. december 1980, der ligeledes har spillet en væsentlig rolle under sagen, forøgede overskueligheden i forordning nr. 2044/75 ved til denne forordnings artikel 4, stk. 2, og ikke til artikel 6, at føje et nyt 3. afsnit der, ligesom der et tilfældet med artikel 6, udelukkende vedrører eksportlicenser (med forudfastsættelse af restitutioner), udstedt inden for rammerne af en licitation. Det nye afsnit lyder således: »I foregående afsnit forstås ved faktisk udstedelsesdato for eksportlicenser udstedt i forbindelse med licitation som omhandlet i artikel 6 den femte arbejdsdag efter indgivelsen af ansøgningen i stedet for den udstedelsesdag, der omhandles i artikel 6, stk. 1«.

Det foregående afsnit, hvortil der henvises, lyder således: »For eksportlicenser, der udstedes efter artikel 3, stk. 3, 1. afsnit, beregnes gyldighedsperioden fra licensens faktiske udstedelsestidspunkt«.

Da artikel 3, stk. 3, 1. afsnit, også finder anvendelse på eksportlicenser, der udstedes inden for rammerne af en licitation, er det ikke helt klart, hvad det nye 3. afsnit til artikel 4, stk. 2, egentlig føjer til 2. afsnit i artikel 4, stk. 2. Det fremgår nemlig allerede af dette 2. afsnit, når det sammenholdes med artikel 3, stk. 3, 1. afsnit, at eksportlicenserne udstedes den femte dag efter dagen for ansøgningens indgivelse. Da den nævnte ændring foretaget ved forordning nr. 3137/80 af 4. december 1980 endvidere blev givet tilbagevirkende kraft indtil midten af den i denne sag relevante suspensionsperiode, er det forståeligt, at Interagra blandt andet, om ikke primært, anså denne forordning for et forsøg på at knæsette den fortolkning i en forordning, som Kommissionen anså for den rigtige.

Ved på side 19 i sit skriftlige indlæg at anføre, at den faktiske udstedelse af licenserne i forbindelse med en licitation i realiteten ikke vil kunne finde sted på den i artikel 3, stk. 3, 1. afsnit, fastsatte dag, hvorfor det var nødvendigt i *ændrings* forordningen at præcisere den faktiske udstedelsesdag, har Kommissionen samtidig givet Interagra et nyt argument i hænde til støtte for firmaets opfattelse, at artikel 3, stk. 3, ikke finder og endog ikke *kan* finde anvendelse på ansøgninger, der indgives i henhold til en licitation. Da *ændrings*forordningen ligesom artikel 4 i forordning nr. 2044/75, som den udgør et supplement til, udelukkende vedrører de udstedte licensers gyldighedsperiode, således som jeg anførte ovenfor, kan *ændrings*forordningen i øvrigt ej heller efter bestemmelsens ikrafttræden røkke ved det af Kommissionen selv fremførte argument.

Også den anden betragtning i den 18. *ændrings*forordning af 4. december 1980, som Kommissionen citerer på side 20 i sit skriftlige indlæg, viser sig ved en nærmere betragtning at kunne benyttes som et argument mod Kommissionens egen opfattelse. Ved den 17. *ændrings*forordning (forordning nr. 3015/80, EFT 1980 L 312, s. 24) af 20. november 1980 blev gyldighedsperioden for eksportlicenser på grundlag af en licitation for smør, butteroil og skummetmælkspulver, nedsat til fem måneder. Ifølge artikel 2 gælder forordningen for eksportlicenser, som på eller efter datoen for forordningens ikrafttræden, dvs. den 22. november 1980, faktisk er udstedt »som omhandlet i« (på nederlandsk: »overeenkomstig«¹, mens den franske tekst er tydeligere: »au sens de«) artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, i forordning

1 — Den nederlandske version giver med urette det indtryk, at artikel 4, stk. 2, vedrører udstedelsen af licenserne. Som ovenfor anført er dette ikke tilfældet.

(EØF) nr. 2044/75. Formålet med den 18. ændringsforordning af 4. december 1980 var ifølge Kommissionen at gøre det klart, at også de ansøgninger, der endnu blev behandlet, men for hvilke venteperioden på fem dage allerede var udløbet den dag, da forordning nr. 3015/80 trådte i kraft, og for hvilke der derfor ifølge artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 (i mangel af suspensionsforanstaltninger) var erhvervet ret til udstedelse af en *eksport*-licens, ikke blev berørt af bestemmelsen om nedsættelse af eksportlicensernes gyldighedsperiode. Da forordning nr. 3015/80 også fandt anvendelse på smør og butteroil og blev udstedt dagen efter forordningen om suspension af forudfastsættelsen og trådte i kraft to dage senere, kunne Interagra med sikkerhed og i god tro også udlæde af denne forordning, at forordningen om suspension af forudfastsættelsen ikke fandt anvendelse på ansøgninger, som var indgivet i henhold til en licitation. Ganske vist forudsætter forordningen desuden, at artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 også finder anvendelse på ansøgninger, der indgives i henhold til en licitation, men denne efterfølgende præcisering kan naturligvis ikke ændre ved retsstillingen på det tidspunkt, Interagra indgav sin ansøgning (ansøgning af 17. november 1980, som FORMA den 28. november 1980 erklærede for bortfaldet som følge af artikel 3, stk. 3) og har derfor ingen betydning for det retsspørgsmål, som er forelagt Domstolen til afgørelse.

Jeg mener egentlig ikke, at den hektiske lovgivningsvirksomhed, som Kommissionen udfoldede, efter at forordningen

om suspension af forudfastsættelsen af restitutionen var udstedt eller at de argumenter, som Kommissionen har fremført i sit skriftlige indlæg på side 19 og 20, og som jeg just har behandlet, kan ændre de resultater, som kan drages af de øvrige og med rette af Kommissionen selv, den franske regering og FORMA fremførte argumenter vedrørende ordlyden af og anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 3, og artikel 6 i forordning nr. 2044/75. Min foreløbige konklusion, at artikel 3, stk. 3, vedrører udstedelsen af licenserne, og at artikel 6 vedrører gyldighedsperioden for de allerede udstedte licenser, finder jeg derfor stadig korrekt på trods af de komplikationer, som Kommissionen har forvoldt. Ganske vist kunne Interagra under hensyn til de uklarheder og den inkonsekvens, som Kommissionen selv har erkendt i sit skriftlige indlæg og i forordningen af 4. december 1980 (navnlig hvad formuleringen af artikel 3, stk. 3, angår), og som bestod den 17. november, og efter den 20. november, også som følge af den 17. ændringsforordning af samme dato, med rette få det indtryk, at artikel 3, stk. 3, ikke fandt anvendelse på ansøgninger inden for rammerne af licitation, men spørgsmålet om Interagra's gode tro har ikke efter min opfattelse betydning for besvarelsen af det spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret. Ej heller kan de argumenter, som Interagra har fremført på grundlag af forordningens systematik, og hvorefter artiklerne 6-10 i forordning nr. 2044/75 kund vedrører ansøgninger i forbindelse med licitationer og også indeholder særlige bestemmelser om udstedelse af sådanne licenser, ændre ved den af mig ovenfor dragne konklusion, at artikel 6 uden tvivl kun omhandler gyldighedsperioden for allerede udstedte licenser. I øvrigt mener jeg *ikke*, at den opfattelse, som Interagra har gjort gældende, og hvorefter *ingen* af de fem første artikler i forordningen finder anvendelse på ansøgninger i forbindelse med en licitation, *under nogen omstændigheder* er holdbar.

Den sidste af de under sagen opståede komplikationer, som jeg bliver nødt til at tage stilling til, vedrører forordning nr. 2993/80 af 19. november 1980 (EFT 1980 L 310, s. 18), hvorved forudfastsættelsen af restitutionerne suspenderes. Der blev i betragtningerne til denne forordning givet følgende begrundelse for suspensionen: »Reglerne for ydelse af restitutionen for smør og butteroil må revideres; denne situation kan medføre en forudfastsættelse af restitutionen med spekulation for øje; forudfastsættelsen af restitutionen for de omhandlede produkter bør derfor suspenderes midlertidigt«.

Interagra har i sit skriftlige indlæg på side 6 gjort gældende, at artikel 3, stk. 3, udelukkende har til formål at undgå spekulationer eller risikoen for spekulationer, og har her henvist til Kommissionens egne bemærkninger i sag 217/81. Efter Interagra's opfattelse er spekulationer i forbindelse med licitationer imidlertid helt utænkelige, fordi priserne er uigenkaldeligt fastsat fra den dag, da licitationen udskrives, og de mængder, der skal leveres, fastsættes under ét af den ordregivende myndighed, og er nærmere angivet af hver enkelt bydende i vedkommendes uigenkaldelige bud. Når dette er formålet med artikel 3, stk. 3, (hvilket bekræftes af den passage, som er citeret fra betragtningerne til forordningen om suspension af forudfastsættelsen) må resultatet heraf ifølge Interagra være, at artikel 3, stk. 3, ikke kan finde anvendelse på licitation.

Dette argument finder jeg uholdbart. For det første har Kommissionen under den mundtlige forhandling påpeget, at der på

det tidspunkt, da forordningen om suspension af forudfastsættelsen blev udstedt, i forbindelse med de afholdte licitationer var blevet afgivet bud på en så stor mængde smør, at ligevægten på markedet for smør ville være blevet bragt i fare, såfremt alle licensansøgningerne var blevet imødekommet. Efter min opfattelse kan et »run« på eksportlicenser, med henblik på at skaffe sig fortjeneste ved eksport som følge af den mulighed for at erhverve eksportrestitutioner inden for sektoren for mælke- og mejeriprodukter, som opstod ved udstedelsen af forordning nr. 2943/80 af 13. november 1980, efter min opfattelse meget vel betegnes som spekulation. Jeg finder det imidlertid væsentligere, at den citerede passage fra forordningens betragtninger navnlig knytter risikoen for spekulation sammen med den revision af reglerne for ydelse af restitutionen for smør og butteroil, som var under forbedelse, herunder den ovenfor nævnte nedsættelse af gyldighedsperioden for eksportlicenser udstedt i forbindelse med licitationer. Der kan efter min opfattelse også spekuleres i muligheden for at drage fordel af en forventet overgangsperiode for allerede indgivne ansøgninger. Det af Interagra fremførte argument må derfor forkastes.

3. Slutbemærkning og konklusion

Sammenfattende er det min opfattelse, at de under sagen opståede komplikationer, som jeg har drøftet ovenfor, ikke kan ændre ved min oprindelige konklusion, som var baseret på forordning nr. 2044/75's ordlyd, dens klare formål og system.

Jeg skal derfor foreslå, at det spørgsmål, der er forelagt Domstolen til afgørelse, og som jeg omformulerede i mine indledende bemærkninger, fordi der forelå en misforståelse, som fremgik af selve spørgsmålet, besvares på følgende måde:

Artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 2044/75 i den af 17. november 1980 gældende affattelse vedrører betingelserne for at udstede eksportlicenser for de mejeriprodukter, der er omhandlet i bestemmelsen; dette gælder også, når eksportlicenser udstedes i henhold til en licitation. Derimod angår forordningens artikel 6 udelukkende gyldighedsperioden for en allerede i henhold til en licitation udstedt eksportlicens, hvorved artikel 6 supplerer forordningens artikel 3, stk. 3.