RETSMØDERAPPORT
i sag 278/84 *

I — Sagsfremstilling

1. Fællesskabets ordning for fælles priser på landbrugsprodukter var oprindelig baseret på, at priserne for alle medlemsstaternes vedkommende blev fastsat i regningsenheder (som i 1979 blev afløst af ECU). Priserne blev herefter omregnet til de enkelte nationale valutaer på grundlag af de faste pariteter, som var anmeldt til Den Internationale Valutafond og anerkendt af denne.

Da der imidlertid inden for økonomien som helhed var opstået andre pariteter mellem medlemsstaternes valutaer, blev det nødvendigt at indføre en ordning med monetære udligningsbeløb. Dette skete ved Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 om visse konjunkturpolitiske foranstaltninger, der skal træffes inden for landbrugssektoren (EFT 1971 I, s. 231). Formålet med den monetære udligningsordning er at udligne den forskel, der opstår i samhandelen, mellem omregningskursen inden for landbruget og den paritet, der er fastsat på grundlag af den faktiske vekselkurs. Forskellen udlignes ved enten at udbetale positive eller opkræve negative udligningsbeløb.

Selv om den monetære udligningsordning således principielt gjorde det muligt at opretholde ensartede støttepriser i alle medlemsstaterne, beregnet i regningsenheder, medførte ordningen forskellige prisniveauer, beregnet i medlemsstaternes nationale valutaer. Blev regningsenhederne således forhøjet, uden at man samtidig tilpassede de faste pariteter, medførte dette en tilsvarende forøgelse af den forskel, som i forvejen bestod mellem prisniveauerne, beregnet i de nationale valutaer. Dette gjorde det nødvendigt at nedsætte de gældende monetære udligningsbeløb og fra 1975 indføre en »repræsentativ« kurs for samtlige medlemsstaters valutaer, som bedre afspejlede de økonomiske forhold inden for landbrugssektoren, og som altså skulle anvendes ved beregningen af de nationale landbrugspriser.

2. For at afhjælpe de nævnte vanskeligheder i forbindelse med anvendelsen af de monetære udligningsbeløb og som led i bestræbelserne på igen at tilpasse landbrugssektoren til de faktiske økonomiske forhold ved tilpasning af de repræsentative kurser til de faktisk gældende kurser (de såkaldte »centralkurser«), vedtog Rådet forordning nr. 855/84 af 31. marts 1984 om beregning og afvikling af de monetære udligningsbeløb, der gælder for visse landbrugsprodukter (EFT L 90, s. 1). Ved denne forordning blev der dels foretaget ændringer i beregningen af de monetære udligningsbeløb (artikel 1) dels ændringer i de repræsentative kurser samt i de i forordningen omhandlede udligningsforanstaltninger (artiklerne 2-6).

a) Ved forordningens *artikel 2* blev bilagene til Rådets forordning nr. 1223/83 af 20. maj 1983 om de vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren (EFT L 132, s. 33), således erstattet med forordningens egne bilag. For så vidt angår de repræsentative omregningskurser i Tyskland medførte dette følgende ændringer, navnlig for så vidt angår korn, sukker og kartoffelstivelse:

ECU-værdi

	indtil 31. december 1984	*fra den 1. januar 1985*
Korn	2,52875 DM	2,39792 DM
Sukker	2,51457 DM	2,38516 DM
Kartoffelstivelse	2,51457 DM	2,38516 DM

* Processprog Tysk

b) I Forbundsrepublikken Tyskland førte de nye repræsentative omregningskurser fra den 1. januar 1985 til et fald i støttepriserne, udtrykt i national valuta, nemlig omkring 5,2%. Opskrivningen af de repræsentative kurser medførte således en nedgang i landbrugernes indkomst i Tyskland, hvorfor Forbundsrepublikken Tyskland ved *artikel 3* i forordning nr. 855/84, som kompensation herfor, blev bemyndiget til at yde en særstøtte »til de tyske landbrugere«, som ikke måtte overstige 3% af den pris, excl. moms, som køberen af landbrugsproduktet betaler.

c) Ifølge *artikel 4* i forordning nr. 855/84 deltager Fællesskabet i finansieringen af denne støtte, med et gradvis aftagende beløb, som udgjorde 120 mio ECU i 1985 og 100 mio ECU i 1986.

d) Endelig bestemmer forordningens *artikel 7*, at der skulle træffes

»de nødvendige overgangsforanstaltninger for:

— at lette overgangen fra én ordning for beregning af de monetære udligningsbeløb til en anden,

— at undgå forstyrrelser som følge af opskrivningen af de repræsentative kurser for tyske mark og nederlandske gylden pr. 1. januar 1985,«

som »kan vedtages efter fremgangsmåden i artikel 6 i forordning (EØF) nr. 974/71«.

3. Nævnte artikel 6 indeholder en henvisning til den fremgangsmåde, som er foreskrevet i artikel 26 i Rådets forordning nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281, s. 1). Denne såkaldte »forvaltningskomitéprocedure« består i, at Kommissionens forslag til de påtænkte foranstaltninger forelægges til udtalelse for en komité, som er sammensat af medlemsstaternes repræsentanter, og for hvilken Kommissionens repræsentant er formand. Ifølge forordningens artikel 26, stk. 2, skal komiteen afgive udtalelse om de nævnte foranstaltninger »inden for en frist, som formanden kan fastsætte under hensyn til, hvor meget de forelagte spørgsmål haster«. Kommissionen kan selv vedtage den foreslåede foranstaltning, såfremt komiteen ikke afgiver udtalelse inden for den fastsatte frist.

Disse bestemmelser suppleres dog af den forretningsorden, der er vedtaget af forvaltningskomiteerne inden for landbrugssektoren. Af denne forretningsorden fremgår navnlig, at dagsordenen fastsættes af formanden (jfr. artikel 2). Artikel 3 bestemmer følgende:

»Indkaldelse, dagsorden og forslag til de foranstaltninger, hvorom forvaltningskomiteens udtalelse ønskes ligesom ethvert andet arbejdsdokument, oversendes af formanden til medlemsstaternes medlemmer i Komiteen... Disse dokumenter skal være medlemsstaternes faste repræsentanter i hænde senest 8 dage før mødet.

... Formanden [kan] efter anmodning af en medlemsstats repræsentant eller på eget initiativ i hastesager hvor de forholdsregler, der skal træffes, skal finde anvendelse omgående, afkorte fristen for oversendelse i forrige afsnit indtil 2 hverdage før mødedatoen.

I yderst hastende sager kan formanden efter anmodning af en medlemsstats repræsentant eller på eget initiativ opføre et spørgsmål på dagsordenen under mødet.«

Artikel 4 bestemmer:

»I tilfælde hvor en udtalelse er ønsket, kan formanden efter krav fra en medlemsstats repræsentant udsætte afstemningen til mødets afslutning, hvis der fremsættes en realitetsændring af forslaget, eller hvis et forslag vedrørende et på dagsordenen opført emne er fremsat under mødet, eller hvis et nyt spørgsmål er opført på dagsordenen; i tilfælde af særlige vanskeligheder kan han forlænge mødet til næste dag.«

Forretningsordenen blev vedtaget under et fælles møde mellem forvaltningskomiteerne inden for landbrugssektoren, som blev afholdt den 22. juli 1965. Følgende erklæringer blev ført til protokols under dette møde:

»*Ad artikel 3*:

Det er underforstået, at denne bestemmelse ikke må gøre det muligt for Kommissionen eller medlemsstaterne at fremlægge spørgsmål, hvis absolutte nødvendighed ikke er åbenlys.

Formanden skal præcisere, at den endelige afgørelse af, hvorvidt et spørgsmål er så hastende, at det skal optages på dagsordenen, træffes af formanden.[1]

Ad artikel 4:

Det er underforstået, at udsættelse af afstemning til mødets slutning og mødets forlængelse til den følgende dag har til formål at give delegationerne mulighed for at indhente instrukser.«

1 — 2. afsnit er oversat af Domstolens sprogtjeneste

4. Forordning nr. 855/84 trådte i kraft den 1. april 1984.

I tiden fra maj 1984 rettede den tyske forbundsregering flere henvendelser til Kommissionen og opfordrede den til at finde en løsning på problemerne i forbindelse med anvendelsen af den nye omregningskurs ved at yde kompensation for det prisfald, der ville indtræffe i Forbundsrepublikken pr. 1. januar 1985.

På foranledning heraf foretog Rådet, ved beslutning 84/361 af 30. juni 1984 om støtte til landbrugerne i Forbundsrepublikken Tyskland (EFT L 185, s. 41), dels en forhøjelse af det maksimale støttebeløb, der blev ydet de tyske landbrugere som særstøtte i henhold til artikel 3 i forordning nr. 855/84, nemlig fra 3 til 5%, dels gav Rådet tilladelse til, at særstøtten kunne ydes allerede fra den 1. juli 1984.

Herudover henledte den tyske forbundsminister for fødevarer, landbrug og forstvæsen, Kiechle — bl. a. i en skrivelse af 20. juli 1984 — Kommissionens opmærksomhed på, at prisfaldet også ville berøre de senere omsætningsled, dvs. virksomheder, som handler med landbrugsprodukter og virksomheder i forarbejdningsindustrien. Ministeren henstillede derfor til Kommissionen, at den inden månedens udgang i medfør af sin beføjelse efter artikel 7 i forordning nr. 855/84 fastsatte en kompensation for prisfaldet, som blev finansieret af Fællesskabet. Det hastede nemlig stærkt med at få skabt en løsning på problemet, da høsten var umiddelbart forestående, og man derfor måtte forvente, at der ville opstå betydelige vanskeligheder på det tyske marked, såfremt der ikke blev fundet en klar løsning på kompensationsproblemet.

I yderligere en skrivelse til Kommissionen af 29. august 1984 anførte statssekretæren Rohr, at der blandt de erhvervsdrivende

herskede den største usikkerhed på grund af høstens uventede størrelse og fordi Kommissionen endnu ikke havde truffet nogen beslutning om at indføre en ordning til kompensation for prisfaldet. Desuden var der opstået så store forstyrrelser på markederne, at de senere omsætningsled var mere og mere indstillet på at sikre sig gennem salg ved intervention. Under hensyn til, at Fællesskabet utvivlsomt bar ansvaret for dette problem, så Forbundsregeringen sig ikke i stand til at finansiere kompensationen over det nationale budget. Endelig kunne det tab, der truede markederne og Fællesskabets finanser, kun afværges, såfremt Fællesskabet foretog et hurtigt indgreb.

5. Den 14. september 1984 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse i EF-Tidende (EFT L 244, s. 45), der havde følgende ordlyd:

»Kommissionen skal henlede de interesserede parters opmærksomhed på, at den har til hensigt at vedtage foranstaltninger for korn i henhold til artikel 7 i forordning (EØF) nr. 855/84 med henblik på at undgå unormalt store interventionsopkøb som følge af opskrivningen af de repræsentative kurser for tyske mark... pr. 1. januar 1985. Disse foranstaltninger vil kunne finde anvendelse på de mængder, der tilbydes et interventionsorgan fra og med datoen for offentliggørelsen af denne meddelelse.«

6. Ved en telex af 18. september 1984, som nåede frem til myndighederne i Forbundsrepublikken Tyskland samme dag kl. 12.36, blev medlemmerne af de »agro-monetære forvaltningskomiteer« (dvs. forvaltningskomiteerne for korn og sukker) indkaldt til et møde den 20. september 1984 kl. 10.00. Det fremgik af mødeindkaldelsen, at det første punkt på dagsordenen var en »udtalelse om et udkast til en kommissionsforordning om overgangsforanstaltninger i forbindelse med opskrivningen af den repræsentative kurs for DM... pr. 1. januar 1985«. Selve udkastet var ikke vedlagt indkaldelsen.

Under mødet i forvaltningskomiteerne den 20. september 1984 blev Kommissionens forordningsudkast uddelt som mødedokument. Mødet blev afbrudt ca. kl. 12.30 og først genoptaget kl. 15.00. Den endelige afstemning fandt sted ca. kl. 16.00, uden at det lykkedes at samle flertal om en udtalelse. Hvad angår den tyske delegations standpunkt under mødet, fremgår det af et summarisk møderefera t, at delegationen »principielt tog skarp afstand fra de af Kommissionen foreslåede foranstaltninger og i den forbindelse henviste til de af den tyske minister i Rådet afgivne erklæringer«. Vedrørende »tilpasning af minimumspriserne« (jfr. artikel 3) »anførte den tyske delegation dels, at det på grund af de forskellige repræsentative kurser inden for sukker- og kornsektoren, var hensigtsmæssigt at fastsætte forskellige gennemsnitskurser, afhængig af, om der var tale om sukkerroer eller kartofler, dels ytrede ønske om, at det blev præciseret i forordningen, om den fastsatte gennemsnitskurs også gælder for de kartofler, der på nuværende tidspunkt allerede er leveret til stivelsesfabrikanterne«. Endelig gjorde den tyske delegation indsigelse »mod selve foranstaltningerne og mod gyldigheden af artikel 7 i forordning nr. 855/84, som er blevet udstedt for at give hjemmel til foranstaltninger, der er til skade for de tyske erhvervsdrivende«.

7. Den 20. september 1984 udstedte Kommissionen forordning nr. 2677/84 om overgangsforanstaltninger i forbindelse med opskrivningen af den repræsentative kurs for den tyske mark pr. 1. januar 1985, der blev offentliggjort i EF-Tidende den 21. september 1984 (EFT L 253, s. 31) og trådte i kraft samme dag. Forordningen indeholder

visse særlige overgangsforanstaltninger for korn, sukker og kartoffelstivelse.

a) Ved forordningen fastsættes der, for så vidt angår *korn*, en øverste grænse for de mængder, der kunne leveres til intervention før den 1. januar 1985 til den tidligere DM-kurs. Herom bestemmer *artikel 1* i forordning nr. 2677/84:

»1. Det tyske interventionsorgan opkøber de mængder blød hvede, byg og rug, som det tilbydes i perioden fra den 14. september 1984 til den 31. december 1984 på følgende betingelser:

a) Interventionsprisen omregnet til national valuta ved hjælp af den repræsentative kurs, der er gældende indtil den 31. december 1984, anvendes for

— blød hvede, byg og rug, der høstes i Forbundsrepublikken Tyskland,

— dog højst for en mængde på 2,5 mio tons med fradrag af de mængder, som er tilbudt det tyske interventionsorgan i perioden fra den 1. august til den 13. september 1984, og som dette interventionsorgan har accepteret.

b) Interventionsprisen omregnet til national valuta ved hjælp af den repræsentative kurs, der er gældende fra den 1. januar 1985, anvendes for alle andre mængder blød hvede, byg og rug, som tilbydes det tyske interventionsorgan.

2. Stk. 1 finder ikke anvendelse for brødhvede, der opkøbes af det pågældende interventionsorgan i henhold til forordning (EØF) nr. 1810/84.

3. De tyske myndigheder fastsætter de nødvendige bestemmelser for gennemførelsen af denne artikel, idet der i tilfælde af en overskridelse af den i stk. 1, litra a), omhandlede mængde foretages en forholdsvis opdeling af de tilbudte mængder. De kan desuden fastsætte en opdeling af den i stk. 1, litra a), omhandlede mængde på de pågældende kornarter samt en opdeling på perioder.«

b) For så vidt angår *sukker*, besluttede Kommissionen dels at fremskynde anvendelsen af den nye, opskrevne kurs for interventionsopkøb til den 21. september 1984, dels inden for hele produktionsåret 1984/85 (1. juli 1984 — 30. juni 1985) at anvende en vægtet kurs for omregning til national valuta af de minimumspriser for sukkerroer, som sukkerfabrikanterne skulle betale i henhold til Rådets forordning nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 177, s. 4). *Artikel 2 og artikel 3, stk. 1*, i forordning nr. 2677/84 er affattet således:

»*Artikel 2*

For så vidt angår de tilbudte mængder sukker, som det tyske interventionsorgan accepterer fra datoen for denne forordnings ikrafttræden, omregnes opkøbsprisen for hvidt sukker og for råsukker til national valuta ved hjælp af den repræsentative kurs, der gælder fra den 1. januar 1985.

Artikel 3

For så vidt angår de i artikel 3 i forordning (EØF) nr. 1106/84 omhandlede minimumspriser for A- og B-sukkerroer, som sukker-

fabrikanterne i Forbundsrepublikken Tyskland skal betale til sukkerroedyrkerne for hele høståret 1984/85, foretages omregningen til national valuta ved anvendelse af følgende kurs: 1 ECU = 2,41751 DM.«

c) Vedrørende *kartoffelstivelse* bestemmer forordning nr. 2677/84 endelig, at der for hele produktionsåret 1984/85, ligesom ved minimumspriser for sukkerroer, skulle foretages en tilpasning af den minimumspris, som skulle betales til kartoffelproducenterne ved levering frit fabrik, for at sikre disse en rimelig indtægt, jfr. artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning nr. 2742/75 af 29. oktober 1975 om produktionsrestitutioner i korn- og rissektoren (EFT L 281, s. 57). Således bestemmer *artikel 3, stk. 2*, i forordning nr. 2677/84 følgende:

»For så vidt angår det i artikel 3, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 2742/75 omhandlede minimumsbeløb på 266,81 ECU, der indgår som et element i den pris, som stivelsesfabrikanterne i Forbundsrepublikken og Nederlandene skal betale til kartoffelproducenterne for høståret 1984/85, foretages omregningen til national valuta ved anvendelse af følgende kurs: 1 ECU = 2,43063 DM.«

d) Forordningens betragtninger indeholder følgende begrundelse for de nævnte overgangsforanstaltninger:

»1. ...

2. med hensyn til korn kan unormalt store salg til intervention inden den 1. januar 1985 skabe forstyrrelser for markedet og interventionsordningen i Forbundsrepublikken Tyskland; der bør derfor fastsættes en maksimal mængde korn produceret i Forbundsrepublikken Tyskland, som stadig indtil den 31. december 1984 kan sælges til denne medlemsstats interventionsorgan til interventionspriser, der omregnes til national valuta ved hjælp af den repræsentative kurs, der gælder for øjeblikket, idet den nye kurs vil finde anvendelse på de interventionspriser, der skal betales for eventuelle yderligere mængder, der tilbydes det tyske interventionsorgan; denne maksimale mængde bør fastlægges på grundlag af den mængde, som under normale omstændigheder ville være tilbudt til intervention — og som kan anslås til 2,5 mio tons — når der henses til størrelsen af 1984-høsten, og når der bortses fra de mængder brødhvede, som tilbydes til intervention i henhold til Kommissionens forordning (EØF) nr. 1810/84; af hensyn til effektiviteten vil denne foranstaltning finde anvendelse på de mængder, der tilbydes det tyske interventionsorgan fra og med den 14. september 1984, idet der henvises til den på nævnte dato offentliggjorte meddelelse fra Kommissionen, ved hvilken de interesserede parter gjordes opmærksom på, at der forestod en sådan foranstaltning;

3. med hensyn til sukker vil anvendelsen fra den 1. januar 1985 af en ny repræsentativ kurs for den tyske mark og dermed en lavere interventionspris for sukker udtrykt i national valuta fra denne dato i Tyskland kunne forventes at tilskynde fabrikanterne til straks at sælge de mængder sukker til intervention, som normalt markedsføres efter denne dato; en tilsvarende foranstaltning som den, der benyttes i kornsektoren, vil ikke kunne anvendes for sukker, da der i praksis ikke forekommer salg til intervention under normale markedsforhold; det bør derfor alene for interventionsopkøb i denne medlemsstat fastsættes, at den nye repræsentative kurs for den tyske mark finder anvendelse fra denne forordnings ikrafttræden;

4. ifølge artikel 6 i Rådets forordning (EØF) nr. 1785/81 af 30. juni 1981 om den

fælles markedsordning for sukker, senest ændret ved forordning (EØF) nr. 606/82, er sukkerfabrikanterne forpligtede til at betale sukkerroedyrkerne minimumspriserne for A- og B-sukkerroer; på grund af ændringen i den repræsentative kurs for den tyske mark pr. 1. januar 1985 vil der under normale omstændigheder kunne forventes en ændring i disse minimumspriser udtrykt i national valuta fra denne dato i Forbundsrepublikken Tyskland; imidlertid starter høstperioden og perioden for forarbejdningen af sukkerroerne i denne medlemsstat i begyndelsen af oktober, og de fortsætter indtil udgangen af december, medens afsætningen af det fremstillede sukker er jævnt fordelt over perioden indtil den nye høst; under disse omstændigheder og for ikke at lade sukkerfabrikanterne alene bære den byrde, som et fald i priserne udtrykt i national valuta fra den 1. januar 1985 vil medføre, bør der for hele høståret foretages en tilpasning af den omregningskurs, der anvendes ved beregningen af disse minimumspriser; for at sikre en rimelig behandling af sukkerfabrikanter og sukkerroedyrkere bør der ved beregningen af disse minimumspriser anvendes en gennemsnitlig omregningskurs, som findes ved en vægtning, dels af den gamle repræsentative kurs for en periode på tre måneder, i hvilken foranstaltningerne under den fælles markedsordning, bortset fra intervention, stadig forbliver uændrede, og dels af den nye repræsentative kurs for en periode på ni måneder;

5. et tilsvarende problem foreligger i Forbundsrepublikken Tyskland for så vidt angår kartoffelstivelse; ifølge artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2742/75, senest ændret ved forordning (EØF) nr. 1026/84, skal fabrikanterne af dette produkt således overholde en minimumspris, der skal betales til producenterne af de pågældende kartofler; prisen for kartoffelstivelse skal i henhold til fællesskabsbestemmelserne stå i et rimeligt forhold til prisen for stivelse, bl. a. majsstivelse; produktionen af stivelse er spredt over hele høståret, medens produktionen af kartoffelstivelse er begrænset til høstårets første måneder; der vil derfor være en risiko for en betydelig oplagring af kartoffelstivelse ved udgangen af 1984, idet fabrikanterne selv vil skulle bære det fald i værdien, der som følge af prisfaldet for de konkurrerende produkter vil indtræde på denne dato; der bør åbnes mulighed for en rimelig fordeling af denne risiko mellem stivelsesfabrikanterne og kartoffelproducenterne, og der bør følgelig for hele høståret foretages en tilpasning af den ovennævnte EF-minimumspris, udtrykt i tyske mark, efter samme princip som det, der anvendes i forbindelse med minimumspriserne for sukkerroer.«

II — Skriftveksling og parternes påstande

1. Ved stævning, registreret på Domstolens justitskontor den 23. november 1984, har forbundsregeringen anlagt denne sag med påstand om annullation af artiklerne 1, 2 og 3 i forordning nr. 2677/84.

2. Ved særskilt dokument, registreret på Domstolens justitskontor samme dag, har sagsøgeren i medfør af bl. a. EØF-traktatens artikel 185, stk. 2, og procesreglementets artikel 83 anmodet om, at anvendelsen af de nævnte artikler i forordning nr. 2677/84 udsættes.

3. Ved kendelse af 13. december 1984 har Domstolens præsident afslået begæringen om foreløbige forholdsregler efter at have hørt parternes indlæg under den mundtlige forhandling den 10. december 1984.

4. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt general-

advokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har endvidere opfordret parterne til at besvare visse spørgsmål skriftligt. Denne opfordring har parterne efterkommet inden for de fastsatte frister.

5. *Forbundsrepublikken Tysklands regering* har nedlagt følgende påstande:

— artiklerne 1, 2 og 3 i forordning nr. 2677/84 annulleres;

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

6. *Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

— frifindelse;

— sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder omkostningerne i sagen om foreløbige forholdsregler.

III — Parternes anbringender og argumenter

Til støtte for sine påstande har *Forbundsrepublikken Tysklands regering* fremført følgende anbringender:

i) tilsidesættelse af væsentlige formkrav,

ii) manglende bemyndigelse for Kommissionen samt tilsidesættelse af princippet om Fællesskabets finansiering af de monetære udligningsbeløb,

iii) tilsidesættelse af Rådets forordning nr. 855/84, fordi de perioder, der er fastsat i forordningen for anvendelsen af den nye repræsentative kurs på DM, blev ændret,

iv) tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling,

v) tilsidesættelse af forbuddet mod udstedelse af bestemmelser med en indre modstrid,

vi) tilsidesættelse af princippet om den berettigede forventning.

i) *Tilsidesættelse af væsentlige formkrav (traktatens artikel 155, 4. underafsnit, jfr. artikel 6 i forordning nr. 974/71, og sidstnævnte sammenholdt med artikel 26 i forordning nr. 2727/75 for så vidt angår udstedelsen af forordning nr. 2677/84)*

1. *Forbundsregeringen* har gjort gældende, at forvaltningskomiteernes medlemmer — navnlig de tyske — ikke fik tilstrækkelig lang tid til at sætte sig ind i udkastet til forordning nr. 2677/84, før forordningen blev vedtaget. Da forordningen er vedtaget i henhold til procedureforskrifterne i artikel 6 i forordning nr. 974/71 og artikel 26 i forordning nr. 2727/75, men disse ikke er blevet overholdt, må den anses for udstedt under tilsidesættelse af væsentlige formkrav.

I den forbindelse fremhæver forbundsregeringen, at en forvaltningskomité ikke har mulighed for at udføre sine opgaver korrekt, medmindre medlemmerne forud har haft lejlighed til at gennemgå Kommissionens forslag vedrørende de påtænkte foranstaltninger. Som det fremgår af artikel 26, stk. 2, i forordning nr. 2727/75 vil den nødvendige forberedelse i forvaltningskomiteen blandt andet afhænge af de påtænkte foranstaltningers betydning og vanskelighed. Disse principper er tilsidesat i det foreliggende tilfælde. I tilfælde af så vigtige og vanskelige spørgsmål som dem, der er omhandlet i denne sag, bør medlemmerne have mindst en uge til at forberede sig i. Rent faktisk havde de imidlertid end ikke to fulde

arbejdsdage forud for mødet, og Kommissionens udkast blev først bragt til deres kundskab og uddelt som mødedokument under selve mødet. Under samme møde blev medlemmerne endvidere opfordret til at afgive endelig udtalelse om udkastet.

Som begrundelse for den procedure, der blev fulgt ved forvaltningskomiteerne, har Kommissionen gjort gældende, at der forelå en »yderst hastende sag« i henhold til den tidligere nævnte artikel 3, stk. 3, i forvaltningskomiteernes forretningsorden. Forbundsregeringen derimod finder ikke engang, at der forelå en hastesag. Allerede i maj 1984 havde forbundsregeringen nemlig opfordret Kommissionen til i medfør af artikel 7 i forordning nr. 855/84 at indføre en ordning, hvorved der blev ydet kompensation for det indtrufne prisfald. På trods heraf forholdt Kommissionen sig passiv i månedsvis. Kommissionen havde således tid nok til at vedtage de nødvendige foranstaltninger. Der forelå ikke nogen hastesag, blot fordi man mellem den 17. og 20. september 1984 havde konstateret, at der var blevet udbudt 43 000 tons interventionssukker. Dels var 43 000 tons ikke nogen betydelig mængde, dels kunne man allerede fra marts 1984 påregne sådanne interventioner. Endelig kunne den omstændighed, at meddelelsen af 14. september 1984 fremkaldte stor bekymring i de heraf berørte kredse, ikke retfærdiggøre, at sagen blev behandlet som hastesag, da Kommissionen selv var skyld deri.

I øvrigt havde de tyske medlemmer af forvaltningskomiteerne udtrykkeligt ikke godkendt procedurens forløb. De havde tværtimod direkte modsat sig, at forordningen blev vedtaget, og refereret til udtalelserne fra forbundsministeren for fødevarer, landbrug og forstvæsen, som Kommissionen var bekendt med fra sin forudgående korrespondance med forbundsregeringen.

2. *Kommissionen* afviser, at proceduren i forvaltningskomiteerne er ulovlig.

Vedrørende sagens faktiske baggrund anfører Kommissionen, at de problemer, som skulle behandles under det pågældende møde i forvaltningskomiteen den 20. september 1984, og som Kommissionen havde omtalt i den indkaldelse, der blev sendt ud 1 1/2 dag før, ikke var ukendt for forbundsregeringen. Efter at Kommissionen havde udsendt meddelelsen den 14. september 1984, havde forbundsminister Kiechle på ny rejst problemerne under Rådets møde den 17. og 18. november 1984. Forbundsregeringens repræsentanter kunne derfor hverken være uforberedt til mødet den 20. september 1984 eller ikke være informeret, og havde i øvrigt tilstrækkelig lang tid under selve mødet til at gennemgå det forelagte udkast og optage kontakt med de hjemlige myndigheder, før den endelige afstemning blev afholdt.

Herudover imødegår Kommissionen forbundsregeringens argumenter med to modargumenter. For det første, at der umiddelbart forud for vedtagelsen af forordning nr. 2677/84 virkelig forelå en »yderst hastende sag« i henhold til artikel 3, stk. 3, i forvaltningskomiteens forretningsorden. For det andet, at sagsøgeren har fortabt adgangen til at anfægte procedurens retmæssighed, da forbundsregeringens repræsentanter deltog i komiteernes møde den 20. september 1984 uden at tage forbehold.

Om hastespørgsmålet forklarer Kommissionen, at der inden for perioden mellem den 17. og 20. september 1984 inden for sukkersektoren blev foretaget interventionssalg på 43 000 tons. Denne mængde synes måske

ikke særlig betydelig, målt i absolutte tal, men da der samme dag, som mødet blev afholdt, var blevet tilbudt større mængder ved specialbud, måtte man påregne, at der ville blive solgt endnu større mængder. Hertil kom, at den uro, der i forvejen herskede på kornmarkedet, var blevet væsentligt forstærket af Kommissionens meddelelse den 14. september 1984, navnlig på grund af den usædvanlig store høst. Efter meddelelsens offentliggørelse forsøgte mange handlende og sammenslutninger nemlig at tilbyde korn til det tyske interventionsorgan, som dog afslog købet, indtil Fællesskabets institutioner havde fundet en løsning. Det er her uden betydning, om sagens hastende karakter beroede på Kommissionens forudgående handlinger eller andre omstændigheder. Det eneste afgørende er, om det i den pågældende situation var nødvendigt at træffe beslutningen meget hurtigt. Endelig henviser Kommissionen til Fællesskabets overordentlig kritiske budgetsituation i september 1984. Det var på dette tidspunkt vanskeligt for Fællesskabet at opfylde sine forpligtelser inden for landbrugssektoren med de midler, der stod til rådighed. Kommissionen var derfor nødt til at gøre alt, hvad der stod i dens magt, for at undgå yderligere økonomiske tab for EUGFL.

Hvad angår den tyske delegations stilling under mødet den 20. september 1984, understreger Kommissionen, at forbundsregeringen selv erkender, at den ikke har rejst indsigelse mod proceduren og heller ikke anfægtet den formodning om, at sagen var yderst hastende, som proceduren var baseret på. Når forbundsregeringens repræsentanter på dette punkt forholdt sig passivt, måtte Kommissionen heraf udlede, at de ikke havde nogen indsigelser mod procedurens lovlighed, og at alle deltagerne havde forstået, at der forelå en sag af yderst hastende karakter.

ii) *Manglende bemyndigelse (traktatens artikel 155, 4. underafsnit, sammenholdt med artikel 7 i forordning nr. 855/84 om princippet om Fællesskabets finansiering af de monetære udligningsbeløb)*

1. *Forbundsregeringen* anfører, at Kommissionen efter traktatens artikel 155, 4. underafsnit, udelukkende har kompetence til at vedtage overgangsforanstaltninger, såfremt den har fået bemyndigelse hertil af Rådet. Da Kommissionen vedtog de anfægtede foranstaltninger, havde den imidlertid ikke udnyttet bemyndigelsen i artikel 7 i forordning nr. 855/84, hvorefter Fællesskabet skulle sikre, at der blev ydet kompensation for det prisfald, der ramte de senere omsætningsled.

Efter bestemmelsens ordlyd er den nøjagtige rækkevidde af artikel 7 i forordning nr. 855/84 ikke klar. Bemyndigelsens nærmere indhold må derfor udledes af bestemmelsens tilblivelseshistorie og de formål, der forfølges med forordningen. I den forbindelse anfører forbundsregeringen, at artikel 7 først blev indsat i Kommissionens forordningsudkast under selve forhandlingerne, og efter at den tyske delegation havde henledt opmærksomheden på det problem, der var opstået på grund af de senere omsætningsleds prisfald, altså nødvendigheden af, at der blev ydet en kompensation. Som følge af disse henstillinger fremlagde Kommissionen til slut et udkast, hvorefter der kunne træffes særlige foranstaltninger for at lette overgangen fra et beregningssystem til et andet. Herved blev princippet om prisfaldskompensationen, som havde været til drøftelse under Rådets møder, endelig fastslået i forordningen.

De sidenhen indtrufne begivenheder og drøftelserne med Kommissionen har i øvrigt bekræftet formålet med artikel 7 i forordning nr. 855/84. Navnlig har Kommissionen selv indrømmet, at den foreslog vedtaget en lignende forordning som ved opskrivningen af den tyske mark i oktober 1969. Den gang finansierede Fællesskabet på egen hånd prisfaldskompensationen inden for kornsektoren. I øvrigt er der intet som helst holdepunkt for Kommissionens forsøg på at knytte støtteordningen til det tyske landbrug sammen med prisfaldskompensationen. Forhøjelsen af støtten fra 3 til 5% ved Rådets beslutning 84/361 og fremskyndelsen af denne foranstaltning til den 1. juli 1984 var ikke ensbetydende med, at forbundsregeringen gav afkald på at få tildelt en passende kompensation, idet det klart fremgår af nævnte beslutning, at de pågældende foranstaltninger udelukkende havde til formål at afbøde de særlige vanskeligheder, der var opstået i det tyske landbrug, og ikke at kompensere de senere omsætningsled for deres prisfald.

Endelig skal artikel 7 i forordning nr. 855/84 fortolkes på baggrund af princippet om Fællesskabets finansielle ansvar for virkningerne af de valutariske beslutninger, der træffes inden for landbrugssektoren. I den forbindelse fremgår det af Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) samt af ovennævnte forordning nr. 974/71, at Fællesskabet skal afholde samtlige udgifter i forbindelse med de monetære udligningsbeløb, som siden den 1. januar 1973 betragtes som en del af interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne. Ganske vist vedrører denne sag ikke direkte finansieringen af interventionerne og de monetære udligningsbeløb, men der er dog tale om en finansiering af de direkte virkninger af, at de positive monetære udligningsbeløb er blevet ophævet, samt tale om beregningen af interventionsudgifterne som følge af de repræsentative vekselkurser. Forbindelsen er så snæver, at udgifterne ved tab som følge af prisfald bør finansieres af Fællesskabet.

2. *Kommissionen* bestrider sagsøgerens opfattelse, hvorefter artikel 7 i forordning nr. 855/84 er indført med det formål at sikre en prisfaldskompensation. Såvel bestemmelsens tilblivelseshistorie som dens ordlyd tilsiger nemlig klart en anden fortolkning end den af forbundsregeringen hævdede.

I den forbindelse anfører Kommissionen, at der intetsteds i de forberedende dokumenter til forordningen tales om at yde godtgørelse til de senere omsætningsled, og at dette spørgsmål heller ikke har været drøftet under Rådets forhandlinger. Det er derimod rigtigt, at godtgørelsesspørgsmålet flere gange har været gjort til genstand for bilaterale kontakter mellem forbundsregeringen og Kommissionen. Under disse drøftelser har Kommissionen imidlertid på intet tidspunkt forpligtet sig til at fremlægge forslag om en godtgørelse til de tyske forarbejdnings- og afsætningsled. Herunder blev der blot antydet en mulighed for eventuelt på ny at bringe samme ordning i anvendelse, som man gjorde over for de tilsvarende virksomheder i forbindelse med opskrivningen af den tyske mark i 1969, en ordning, der dengang blev finansieret af nationale midler. Under de interne forhandlinger, som fortsatte indtil midten af juni 1984, havde man ganske vist overvejet, i hvert fald delvis, at finansiere godtgørelsen af fællesskabsmidler. Når Kommissionen senere tog afstand fra overhovedet at yde kompensation for prisfaldet, skyldtes det dels forbundsregeringens oplysninger i slutningen af august 1984 om, at den ikke påtænkte at finansiere kompensationen af nationale midler, dels fordi for-

højelsen af støtten til de tyske landbrugere fra 3 til 5% — og fremskyndelsen heraf — i væsentlig grad havde påvirket Kommissionens opfattelse med hensyn til nødvendigheden af en sådan kompensation. På grundlag af Fællesskabets budgetsituation på daværende tidspunkt, var det endvidere ikke muligt at finansiere en sådan godtgørelsesordning af fællesskabsmidler.

Det er korrekt, at Rådet fra 1973 fiktivt sidestillede de monetære udligningsbeløb bl. a. med interventionsforanstaltninger i henhold til forordning nr. 729/70. Rådet har dog ikke hidtil foretaget en tilsvarende ligestilling for så vidt angår de økonomiske følger af en ændring af de grønne omregningskurser, Rådet selv har fastsat.

iii) *Retsstridig ændring af Rådets forordning nr. 855/84 (traktatens artikel 155, 4. underafsnit, sammenholdt med artikel 7 i forordning nr. 855/84)*

1. *Forbundsregeringen* anfører, at forordning nr. 2677/84 ændrer forordning nr. 855/84's indhold og rækkevidde, skønt det følger af en almindelig fællesskabsretlig grundsætning, at Kommissionen ikke, i forbindelse med udøvelsen af de beføjelser, som er tillagt den ved traktatens artikel 155, 4. underafsnit, må supplere, begrænse eller ændre de regler, Rådet har fastsat, når Kommissionen gennemfører disse (jfr. blandt andet dom af 11. november 1975 i sag 37/85, Bagusat KG, Sml. s. 1339).

Det fremgår således klart af artikel 2 i forordning nr. 855/84, sammenholdt med dennes bilag, at for så vidt angår korn, sukker og kartoffelstivelse skulle de ændrede omregningskurser for Forbundsrepublikken Tysklands vedkommende først træde i kraft fra den 1. januar 1985. Ved artiklerne 1, 2 og 3 i forordning nr. 2677/84 blev anvendelsen af de ændrede repræsentative kurser imidlertid for Forbundsrepublikkens vedkommende delvis fremskudt med tre måneder, selv om dette ikke er foreskrevet i artikel 7 i forordning nr. 855/84, og selv om det tidspunkt, der var fastsat for anvendelsen af de ændrede kurser, var et af de mest omstridte spørgsmål under landbrugsforhandlingerne i marts 1984.

2. Efter *Kommissionens* opfattelse er det afgørende, hvorvidt den anfægtede forordning holder sig inden for de grænser, som er fastsat ved artikel 7 i forordning nr. 855/84. Dette mener den er tilfældet.

Bemyndigelsen i artikel 7 i forordning nr. 855/84 fra Rådet til Kommissionen er nemlig meget bredt formuleret, idet den tillægger Kommissionen beføjelse til at udstede overgangsforanstaltninger uden nærmere begrænsninger. Bestemmelserne i forordning nr. 2677/84 har klart karakter af overgangsforanstaltninger og begrænser sig til det strengt nødvendige. Ved bestemmelserne fastsættes blandt andet undtagelser for korn, nemlig et vist loft for salg af den mængde, der under normale forhold tilbydes til intervention. I den forbindelse anfører Kommissionen, at omkring 200 000 tons korn forblev uudnyttet af den mængde på 2,5 mio, som Kommissionen havde tilladt kunne sælges til de gamle interventionspriser for byg, rug og blød hvede. Endelig bliver der inden for sukkersektoren under normale markedsforhold erfaringsmæssigt aldrig tilbudt salg til interventionsorganerne. Det var derfor ikke nødvendigt at fastsætte en tilsvarende undtagelse for denne sektor.

Efter Kommissionens opfattelse er der altså ikke tale om en ændring af den dato, Rådet havde fastsat for ikrafttrædelsen af den nye omregningskurs og den hermed forbundne afvikling af de positive monetære udlig-

ningsbeløb, men udelukkende om, at man delvis prioriterede et af flere elementer i Rådets ordning for de tre nævnte sektorer, inden for rammerne af en overgangsordning.

iv) *Tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling (traktatens artikel 40, stk. 3, 2. afsnit)*

a) *Ugyldigheden af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2677/84*

1. Ifølge *forbundsregeringen* tager overgangsordningen for korn i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2677/84 ikke hensyn til forskellene mellem virksomhederne i de senere omsætningsled i Forbundsrepublikken Tyskland. Ordningen er følgelig i strid med forbuddet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, 2. afsnit, der blandt andet forbyder enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere inden for en af Fællesskabets medlemsstater (jfr. dommen af 13. juni 1978 i sag 139/77, Denkavit, Sml. s. 1317).

Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2677/84 tager nemlig ikke hensyn til, at de regionale forskelle i Forbundsrepublikken Tyskland, navnlig de klimatiske forskelle, inden for høstperioden begunstigede de erhvervsdrivende, som allerede på det tidspunkt, dvs. før forordning nr. 2677/84 trådte i kraft, havde foretaget deres indkøb hos kornproducenterne og videresolgt til interventionsorganet. Dette medførte en væsentlig forstyrrelse af de lige konkurrencevilkår for de erhvervsdrivende i afsætningsleddet inden for kornsektoren.

Når Kommissionen endelig henviser til, at de 2,5 mio tons, som blev stillet til rådighed, først blev fastsat og fordelt i slutningen af november 1984, overser den, at tyngdepunktet i forskelsbehandlingen netop ligger i de mængder, der overstiger de 2,5 mio tons.

2. *Kommissionen* anfører, at sagsøgerens anbringende er ubegrundet allerede af den grund, at det kontingent, som Kommissionen åbnede for interventioner til gammel pris i Forbundsrepublikken Tyskland, ikke blev udnyttet fuldt ud. Forbundsregeringen har således ikke gjort gældende, at de mængder korn, der hidrørte fra regioner med en sen høst, overskred den ikke-udnyttede mængde på 200 000 tons, og at disse uden undtagelse var bestemt til intervention. En stor del af dette korn var nemlig af så dårlig kvalitet, at det ikke opfyldte interventionsbetingelserne.

I øvrigt havde enhver landbruger eller handlende også efter den 14. september kunnet tilbyde korn til intervention, da de tyske myndigheder havde fastsat tilstrækkelig lange frister for indgivelse af tilbud under det kontingent, der var åbnet til interventionsopkøb til gammel pris (nemlig midten af oktober 1984 for rug og byg og slutningen af november for hvede).

b. *Ugyldigheden af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2677/84*

1. *Forbundsregeringen* gør gældende, at overgangsbestemmelsen i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2677/84 diskriminerer kartoffelstivelsesfabrikanterne i forhold til fabrikanterne af andre stivelsesarter, navnlig majs- eller kornstivelse, og dermed er i strid med traktatens artikel 40, stk. 3, 2. afsnit. På fællesskabsmarkedet konkurrerer kartoffelstivelse nemlig med majs- og kornstivelse, og ifølge den ordning, der gjaldt indtil ikrafttrædelsen af forordning nr. 2677/84, var der ligevægt i priserne på disse produkter. Denne ligevægt blev imidlertid forstyrret efter ændringen af den repræsentative omregningskurs og afviklingen af de monetære

udligningsbeløb. Overgangsbestemmelsen i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 2677/84 har ikke genoprettet ligevægten.

2. *Kommissionen* anfører, at anbringendet om, at der foreligger en forskelsbehandling af fabrikanterne af henholdsvis kartoffelstivelse og majs- eller kornstivelse, er ubegrundet. Kommissionen finder det således ikke godtgjort, at de tyske fabrikanter af kartoffelstivelse allerede i de sidste måneder af 1984 kun havde kunnet opnå en pris for deres produkter, der lå 5% under de hidtidige priser.

Efter at støtten til de tyske landbrugere var blevet fremskyndet til den 1. juli 1984, havde de stivelsesfabrikanter, der anvendte tysk korn, i øvrigt mulighed for i anden halvdel af 1984 at indkøbe forsyninger til cirka samme pris, som gjaldt pr. 1. januar 1985. Da man endvidere i forbindelse med tilpasningen af de minimumspriser, som fabrikanterne af kartoffelstivelse skulle betale kartoffelproducenterne, valgte en blandet formel på 3: 9 (tre måneder efter de gamle og ni måneder efter de nye priser), måtte situationen for de to grupper være omtrent den samme, for så vidt angår forsyningen med basisprodukter.

v) *Ugyldigheden af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2677/84 på grund af bestemmelsens indre modstrid*

1. *Forbundsregeringen* har gjort gældende, at bestemmelsen i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 2677/84 er behæftet med en indre modstrid og dermed tilsidesætter forbuddet mod udstedelse af bestemmelser med en indre modstrid.

I den forbindelse anfører forbundsregeringen, at det fremgår af den fjerde betragtning til forordning nr. 2677/84, at den i artikel 3, stk. 1, omhandlede minimumspris på sukkerroer blev fastsat på grundlag af en gennemsnitlig omregningskurs, som var beregnet ved en vægtning af den tidligere repræsentative kurs for en periode på tre måneder — hvorunder mekanismerne efter den fælles markedsordning forblev uændret — og den nye repræsentative kurs for en periode på ni måneder. Ved indførelsen af denne ordning overså man imidlertid, at det på grund af bestemmelsen i forordningens artikel 2 ikke længere var muligt at opnå den oprindelige markedspris, som var bestemt af indkøbsprisen. En nedsættelse af den repræsentative kurs, der blev anvendt ved beregningen af indkøbsprisen på sukker, ville nemlig automatisk medføre en tilsvarende nedsættelse af markedsprisen. Det betyder, at den gennemsnitlige, vægtede omregningskurs, Kommissionen havde beregnet, var baseret på omstændigheder, der ikke stemte med virkeligheden.

2. *Kommissionen* gør gældende, at sagsøgerens anbringende er ubegrundet, vurderet på baggrund af de faktiske omstændigheder. Den nye kurs, der blev valgt, gjaldt kun for omregningen af opkøbspriserne inden for rammerne af interventionsforanstaltningerne. Inden for sukkersektoren var interventionsforanstaltningerne ikke blevet anvendt i flere år som instrument til regulering af markederne. Der var derfor ikke grund til at frygte et automatisk fald i markedsprisen inden for den pågældende sektor. Ifølge Kommissionens oplysninger ville den tyske sukkerpris indtil den 31. december 1981 kunne have været opretholdt på et højere niveau end den gamle interventionspris.

vi) *Ugyldigheden af bestemmelserne i artikel 3, stk. 1 og 2, i forordning nr. 2677/84 som følge af deres tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning*

1. Efter *forbundregeringens* opfattelse er overgangsbestemmelserne i artikel 3, stk. 1, og stk. 2, i forordning nr. 2677/84, som nedsætter minimumspriserne på henholdsvis sukkerroer og kartofler, i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Bestemmelserne griber nemlig med tilbagevirkende kraft ind i de kontrakter, som i forvejen var indgået og allerede delvis gennemført.

I den forbindelse henviser forbundsregeringen til, at sukkerroe- og kartoffeldyrkerne havde truffet deres dispositioner allerede i foråret 1984 på grundlag af landbrugsministrenes prisbeslutninger, hvorved minimumspriserne forudfastsættes for et år ad gangen. Så vidt det er forbundsregeringen bekendt, er priserne i kontrakterne udtrykt i faste DM-kurser, og altså ikke i ECU, som Kommissionen med urette har gjort gældende).

Heller ikke i de af Domstolens afgørelser, som Kommissionen har påberåbt sig, er der basis for at gøre indgreb i allerede indgåede kontrakter med tilbagevirkende kraft. Da minimumspriserne fastsættes i foråret og gælder for hele produktionsåret, er den løsning af prisfaldsproblemet, som Kommissionen valgte, ikke saglig velbegrundet. Man burde derimod have fundet en overgangsløsning og en undtagelsesordning for de kontrakter, der var endeligt indgået, for at beskytte den berettigede forventning hos dem, der var berørt af ordningen.

2. *Kommissionen* anfører, at priserne i de kontrakter, den tyske sukker- og kartoffelstivelsesindustri har indgået med henholdsvis sukkerroedyrkerne og kartoffelproducenterne, udelukkende er fastsat i ECU. Priserne modværdi i tyske mark er derfor kun angivet som vejledende priser. Da selve priserne udtrykt i ECU ikke er ændret, må anbringendet om, at der er gjort indgreb i de allerede indgåede kontrakter, anses for ubegrundet.

Der foreligger ej heller et indgreb med tilbagevirkende kraft i de kontrakter, som allerede er opfyldt, fordi sukkerroehøsten endnu ikke var påbegyndt i Tyskland på det tidspunkt, hvor forordning nr. 2677/84 trådte i kraft, og fordi pengekravene i henhold til de gældende kontrakter i hvert fald først forfaldt første gang i december 1984. Det kunne ganske vist tænkes, at leveringerne af kartofler i visse særlige tilfælde allerede havde fundet sted før forordning nr. 2677/84's ikrafttræden, men ifølge Kommissionens oplysninger var der ingen pengekrav, der forfaldt før den 21. september 1984.

Selv om der imidlertid i enkelte sjældne tilfælde skulle findes kontrakter, som var indgået i DM, vil artikel 3 i forordning nr. 2677/84 have lovlig hjemmel i Domstolens praksis (jfr. domme af 14. maj 1975 i sag 74/74, CNTA mod Kommissionens, Sml. s. 533, af 25. januar 1979, i sag 98/78, Sml. s. 69, og af 19. maj 1982 i sag 84/81, Staple Dairy Products Ltd, Sml. s. 1763). Efter disse domme er det ved udstedelsen af EF-retsforskrifter muligt med tilbagevirkende kraft at tage hensyn til omstændigheder, som allerede er indtruffet, når det er nødvendigt af hensyn til retsforskrifternes formål, og forudsat der tages behørigt hensyn til de pågældendes berettigede forventning. Disse to betingelser er efter Kommissionens opfattelse opfyldt i det foreliggende tilfælde. Da man havde truffet principbeslutning om ikke at yde kompensation for prisfaldet, fandtes der ikke andre muligheder for en saglig løsning af prisfaldsproblemet end at ændre de minimumspriser, der er fastsat i de fælles markedsordninger for sukker og kartofler, og at gøre det efter et ensartet system og på samme måde for samtlige berørte.

Hvad angår den berettigede forventning hos sukkerroe- og kartoffelproducenterne, fik disse producenter udbetalt en særlig godtgørelse på 5% efter de regler, det lykkedes forbundsregeringen at få gennemført i Rådet for samtlige landbrugsprodukter, som blev solgt efter den 1. juli 1984. Der var derfor ingen grund til at tage specielt hensyn til disse producenters interesser.

IV — Spørgsmål til parterne

Domstolen har opfordret parterne til at fremlægge nedenstående dokumentation.

I.1. *Forbundsregeringen*:

a) en tabel over udviklingen i de tyske markedspriser og interventionspriser i DM på korn og sukker,

b) en tabel over udviklingen i de tyske markedspriser og minimumspriser i DM på sukkerroer og kartofler,

c) en tabel over udviklingen i de tyske markedspriser på majs- og anden form for kornstivelse samt kartoffelstivelse,

for perioden fra 1. januar 1984 til 31. december 1985.

Forbundsregeringen er endvidere blevet opfordret til at oplyse hvilken fremgangsmåde, den har anvendt ved udstedelsen af gennemførelsesbestemmelserne til artikel 1, stk. 1, litra a), i forordning nr. 2677/84, jfr. samme forordnings artikel 1, stk. 3. Endelig er forbundsregeringen blevet anmodet om at angive, hvor store kornmængder, der blev tilbudt til intervention efter førnævnte fremgangsmåde, i forhold til den maksimale mængde, der blev fastsat ved ovennævnte overgangsforanstaltninger, og i givet fald — under vedlæggelse af fornøden dokumentation — oplyse de supplerende mængder, som efter forbundsregeringens opfattelse blev udbudt til intervention uden fastsættelse af en sådan maksimal mængde.

2. Forbundsregeringen er herudover blevet opfordret til at besvare følgende spørgsmål:

a) I duplikken anfører Kommissionen følgende: »Det er uklart, om forbundsregeringen af principielle grunde fortsat bestrider Kommissionens ret til indholdsmæssigt at indskrænke, supplere eller ændre en retsakt fra Rådet, som bemyndiger den til at træffe gennemførelsesforanstaltninger, eller om den nu blot nægter, at der overhovedet er udstedt en sådan bemyndigelse«. Forbundsregeringen bedes redegøre for sin opfattelse af dette spørgsmål.

b) I stævningen gør forbundsregeringen gældende, at »der allerede på tidspunktet for ikrafttrædelsen af forordning nr. 2677/84 (den 21. september 1984) var blevet opkøbt og betalt betydelige mængder kornfoder til denne pris«. Hvor store mængder var der omtrentlig tale om?

II. *Kommissionen* er blevet opfordret til at fremlægge mødereferaterne fra de møder, der blev afholdt den 20. september 1984 i den agro-monetære forvaltningskomité og forvaltningskomiteerne for korn og sukker.

Ved skrivelse af 17. april 1986 har *forbundsregeringen* besvaret Domstolens spørgsmål. Besvarelsen kan resumeres som nedenfor angivet.

Spørgsmål I.1

1) Tabel over udviklingen i markeds- og interventionspriserne på korn i Forbundsrepublikken Tyskland i 1984/85, udtrykt i DM pr. 100 kg (excl. moms)

År	jan.	febr.	marts	april	maj	juni	juli	aug.	sept.	okt.	nov.	dec.
	1. Markedsprisen på hvede til brød											
1984	54,11	54,27	54,80	55,42	55,91	57,20	58,29	46,52	46,05	45,53	46,15	46,81
1985	47,28	47,59	48,80	50,48	51,81	51,54	49,86	47,24	43,42	44,75	45,81	46,42
	2. Interventionsprisen på hvede til brød (nedsat interventionspris angivet i parenteser)											
1984	49,93	50,58	51,23	51,88	52,53	52,53	52,53	46,21 (43,81)	46,86 (44,43)	47,51 (45,04)	48,16 (45,66)	48,81 (46,28)
1985	46,90	47,51	48,13	48,75	49,36	49,36	49,36	43,03	43,64	44,26	44,88	45,49
	3. Markedsprisen på hvede til foderbrug											
1984	54,32	54,09	54,50	55,46	56,50	57,13	58,81	46,89	44,39	43,75	45,33	46,24
1985	46,74	47,02	48,11	50,29	52,42	50,70	50,25	42,62	42,86	44,36	45,67	46,34
	4. Markedsprisen på rug											
1984	54,45	54,40	54,55	54,76	54,89	54,10	54,87	48,41	47,74	47,48	47,94	48,32
1985	48,81	49,04	49,43	50,40	50,72	50,40	47,36	44,11	45,82	46,93	47,86	48,25
	5. Interventionsprisen på rug til brød (nedsat interventionspris angivet i parenteser)											
1984	51,81	52,46	53,11	53,76	54,41	54,41	54,41	48,56 (46,05)	49,21 (46,67)	49,86 (47,28)	50,51 (47,90)	51,16 (48,52)
1985	49,13	49,74	50,36	50,97	51,59	51,59	51,59	45,24	45,86	46,47	47,09	47,71
	6. Markedsprisen på byg til foderbrug											
1984	50,60	50,66	51,15	51,94	53,14	53,22	47,06	43,76	44,20	43,96	44,52	45,12
1985	45,73	45,70	45,80	46,72	47,28	45,24	41,56	40,60	41,57	42,65	43,51	44,02
	7. Interventionsprisen på byg (nedsat interventionspris angivet i parenteser)											
1984	49,93	50,58	51,23	51,88	52,53	52,53	52,53	46,21 (43,81)	46,86 (44,43)	47,51 (45,04)	48,16 (45,66)	48,81 (46,28)
1985	46,90	47,51	48,13	48,75	49,36	49,36	49,36	43,03	43,64	44,26	44,88	45,49

2) Tabel over udviklingen i markeds- og interventionspriserne på sukker [1]) samt producentpriserne [2]) og minimumspriserne [3]) på sukkerroer i Forbundsrepublikken Tyskland i 1984/85, udtrykt i DM pr. 100 kg (excl. moms).

År	jan.	febr.	marts	april	maj	juni	juli	aug.	sept.	okt.	nov.	dec.
	1. Markedsprisen på hvidt sukker (excl. sukkerafgift, 2. kat., løs vægt)											
1984	147,72	147,71	147,65	147,60	147,62	147,58	147,54	147,58	147,48	146,65	146,53	146,25
1985	140,83	140,08	139,52	139,52	139,52	139,52	141,26	141,55	141,99	140,94	140,88	140,87
	2. Interventionsprisen på hvidt sukker (2. kat., løs vægt) (i parenteserne er prisen angivet, incl. lageromkostninger)											
1984	134,45/ (145,14)	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.
1985	127,53/ (137,67)	id.	id.	id.	id.	id.	129,23/ (139,37)	id.	id.	id.	id.	id.
	3. Producentpriser på sukkerroer A/B											
1984	11,10/ 6,29	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	9,90/ 6,03	id.	id.
1985	9,90/ 6,03	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	10,67/ 6,58	id.	id.
	4. Minimumspriser på sukkerroer A/B (16% sukkerindhold, leveret franko)											
1984	10,08/ 6,22	id.	id.	id.	id.	id.	9,69/ 5,98	id.	id.	id.	id.	id.
1985	9,69/ 5,98	id.	id.	id.	id.	id.	9,56/ 5,90	id.	id.	id.	id.	id.

[1]) Markeds- og interventionspriserne på sukker er kun angivet for hvidt sukker, da der ikke handles med råsukker i Forbundsrepublikken Tyskland. Markedsprisen på hvidt sukker omfatter lageromkostningerne, som påhviler sælgeren. I tabellen er der således, ved siden af interventionsprisen, i parentes angivet interventionsprisen forhøjet med lageromkostningerne.

[2]) Der findes ingen markedspriser for sukkerroer; de sælges til sukkerfabrikkerne allerede før høsten til en nærmere angivet pris.

[3]) Minimumspriserne på A- og B-sukkerroer er gennemsnitspriser, beregnet på grundlag af de forskellige, dagældende omregningskurser.

3) Tabel over udviklingen i producentpriserne på spisekartofler [4]) i Forbundsrepublikken Tyskland i 1984/85 i DM pr. 100 kg (excl. moms)

År	jan.	febr.	marts	april	maj	juni	juli	aug.	sept.	okt.	nov.	dec.
1984	37,90	44,95	50,45	58,80	53,80	53,15	45,80	29,45	21,75	27,00	18,25	16,90
1985	16,80	17,65	17,00	17,35	14,95	29,80	31,00	19,65	15,50	15,30	14,35	13,10

[4]) Markedspriserne på kartofler er ikke angivet i den officielle statistik. Det er derfor kun muligt at angive producentpriserne.

4) Tabel over udviklingen i mindstepriser på *kartofler til fremstilling af stivelse* [5]) i Forbundsrepublikken Tyskland i produktionsårene 1983/84, 1984/85 og 1985/86 i DM pr. 100 kg (excl. moms)

År	jan.	febr.	marts	april	maj	juni	juli	aug.	sept.	okt.	nov.	dec.
1984	13,63	id.	id.	id.	id.	id.	id.	12,97	id.	id.	id.	id.
1985	12,97	id.	id.	id.	id.	id.	id.	12,59	id.	id.	id.	id.

[5]) Der findes kun oplyst minimumspriser på kartofler til fremstilling af stivelse. Producentpriserne på disse kartofler er den samme som minimumsprisen, incl. de produktionsrestitutioner, som er omhandlet i artikel 3 i forordning nr. 2742/75. Minimumspriserne i produktionsåret 1984/85 er gennemsnitspriser, som er beregnet ved vægtning af de omregningskurser, der var gældende inden for dette produktionsår.

5) Der findes ingen officiel statistik vedrørende markedspriserne på majs- og anden kornstivelse samt kartoffelstivelse.

6) I henhold til artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 2677/84 er der udstedt følgende gennemførelsesbestemmelser til forordningens artikel 1, stk. 1, litra a):

— bekendtgørelse af 3. oktober 1984 om gennemførelse af interventionen inden for kornsektoren i henhold til forordning (EØF) nr. 2677/84 (*Bundesanzeiger* 190 af 6.10.1984, s. 11393);

— første bekendtgørelse af 9. november 1984 om ændring af bekendtgørelse om gennemførelse af interventionen inden for kornsektoren i henhold til forordning (EØF) nr. 2677/84 (*Bundesanzeiger* 215 af 14.11.1984, s. 12672);

— meddelelse nr. 6/84/21 fra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung af 19. november 1984 om gennemførelse af interventionen inden for kornsektoren i henhold til forordning (EØF) nr. 2677/84;

— meddelelse nr. 7/84/21 fra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung af 14. december 1984 om gennemførelse af interventionen inden for kornsektoren i henhold til forordning (EØF) nr. 2677/84.

7) I perioden fra den 14. september til den 30. november 1984 blev der i alt tilbudt Bundesanstalt für landwirtschaftliche

Marktordnung 3 739 529 tons korn i henhold til de betingelser, som er angivet i forordning nr. 2677/84 (heraf 1 467 133 tons byg og rug mellem den 14. september og den 15. oktober 1984 og 2 272 396 tons blød hvede mellem den 14. september og den 30. november 1984). Det første tal omfatter ikke hvede til brød.

Da de tilbudte mængder i hvert enkelt tilfælde overskred de maksimale mængder, som var tilladt efter § 2 i den ændrede affattelse af den i henhold til forordning (EØF) nr. 2677/84 udstedte bekendtgørelse om gennemførelse af interventionen inden for kornsektoren, blev der kun foretaget interventionsopkøb for en vis procentdel af de tilbudte mængder. Procentsatsen er angivet i ovennævnte meddelelser af 19. november og 14. december 1984 fra Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung.

Forbundsregeringen ansætter skønsmæssigt de supplerende mængder, som blev udbudt til intervention uden fastsættelse af en maksimal mængde til 3,8 mio tons. Dette tal er baseret på erfaringerne fra de foregående år og under hensyn til, at der var tale om en rekordhøst såvel i Forbundsrepublikken Tyskland (over 3,5 milo tons mere end det foregående produktionsår) som i de øvrige medlemsstater inden for Fællesskabet, navnlig Frankrig.

Spørgsmål I.2

a) Forbundsregeringen anfører, at det følger af det generelle retsprincip, som ligger til grund for traktatens artikel 155, 4. underafsnit, at Kommissionen ikke indholdsmæssigt må indskrænke eller ændre de retsakter fra Rådet, som bemyndiger Kommissionen til at udstede gennemførelsesbestemmelser. Den må kun supplere bestemmelserne i det omfang, dette er foreskrevet af Rådet. Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen altså kan anvende en sådan beføjelse uden at have udtrykkelig bemyndigelse hertil fra Rådet, vil forbundsregeringen herefter af principielle grunde besvare benægtende. Der var ikke givet Kommissionen nogen bemyndigelse i det foreliggende tilfælde og findes i øvrigt ingen holdepunkter for, at Kommissionen skulle have haft beføjelse til at ændre artikel 7 i forordning nr. 855/84. Forbundsregeringen afviser endvidere, at Kommissionen skulle være bemyndiget til at begrænse eller ændre indholdet af forordning nr. 855/84.

b) Den i dette spørgsmål omhandlede pris er den fælles, ensartede interventionspris, som er omhandlet i artikel 3, stk. 1, 1. led, i forordning nr. 2727/75. Den udgør støtteniveauet for alt det korn, der ikke er omfattet af bestemmelserne vedrørende hvede til brød.

Interventionsmængderne for hvede til brød udgjorde omkring 700 000 tons.

Den samlede mængde korn, der blev solgt mellem høstens begyndelse og den 20. september 1984 kan — efter fradrag af den ovenfor angivne mængde hvede til brød — ansættes således (i tons):

Hvede:	3 133 000	= 30,6% af høsten 1984
Rug:	902 000	= 46,0% af høsten 1984
Byg:	3 035 000	= 29,5% af høsten 1984
Havre:	209 000	= 7,0% af høsten 1984
I alt:	7 279 000	= 28,6% af høsten 1984

V — Mundtlig forhandling

Under den mundtlige forhandling har *forbundsregeringen* bl. a. gjort gældende, at Kommissionen ikke kan ændre en rådsforordning, medmindre den har fået udtrykkelig bemyndigelse dertil. Artikel 7 i forordning nr. 855/84 indeholder — i modsætning til artikel 6 i forordning nr. 974/71, som er grundforordningen vedrørende de

monetære udligningsbeløb — imidlertid ikke en sådan bemyndigelse.

Kommissionen har bl. a. anført, at artikel 6 i forordning nr. 974/71 vedrører gennemførelsesbestemmelser, dvs. en helt anden slags foranstaltninger, end de overgangsforanstaltninger, der er omhandlet i artikel 7 i forordning nr. 855/84. Kommissionen tilføjer, at forbundsregeringen i øvrigt selv under Det europæiske Råds møde den 25. og 26. juni 1984 i Fontainebleau erklærede, at markedet allerede i andet kvartal 1984 i vidt omfang havde foregrebet det prisfald på 5%, der blev gennemført pr. 1. januar 1985. Under disse omstændigheder var der ingen særlige grunde til at yde de erhvervsdrivende i de senere omsætningsled en godtgørelse for prisfaldet, da forarbejdningsindustrien allerede havde indstillet sig på eller havde kunnet indkøbe til mere fordelagtige priser.

O. Due
Refererende dommer