FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 12. DECEMBER 1973 [1]

Høje Ret.

I forbindelse med opkrævning af udligningsbeløb for import fra tredjelande, gennemført i henhold til Rådets forordning 974/71/EØF (EFT specialudgave 1971 (I), s. 231; original reference JO nr. L 106, s. 1) og Kommissionens forordning nr. 2122/71/EØF (JO nr. L 223, s. 1), rejser Finanzgericht Hamburg, der i henhold til EØF-traktatens artikel 177 fremsætter en anmodning om præjudiciel afgørelse, i første række et spørgsmål om gyldigheden af forordning nr. 974/71. Som De ved, angår denne forordning, der er udstedt i medfør af EØF-traktatens artikel 103, vedtagelsen af nationale beskyttelsesforanstaltninger, der skal fjerne de vanskeligheder, der er opstået for landbrugsmarkederne på grund af den midlertidige udvidelse af grænserne for kursudsving i visse medlemsstaters valutaer. Den tyske dommer er i tvivl om, hvorvidt artikel 103 kan udgøre det fornødne retlige grundlag.

I dommene af 24. oktober 1973, afsagt i sagerne nr. 5/73, *Balkan,* nr. 9/73, *Schlüter,* og nr. 10/73, *Rewe,* har Domstolen allerede besvaret tilsvarende spørgsmål. Der er ingen grund til at tage spørgsmålet op til fornyet overvejelse, da de faktorer, der begrunder Finanzgericht Hamburg's tvivl, ikke indeholder noget nyt moment vedrørende den nævnte forordnings gyldighed i forhold til det, der allerede er blevet diskuteret af de domsmyndigheder, som havde rejst samme problem i de tre citerede sager.

I det foreliggende tilfælde drejer det sig om en den 22. oktober 1971 til forbundsrepublikken Tyskland foretaget import af et vist kvantum blød hvede med oprindelse i USA. Importfirmaet, som er sagsøger i hovedsagen, mener, at det ved denne lejlighed pålagte udligningsbeløb ligger over det i bestemmelserne i artikel 2, stk. 1 i forordning nr. 974/71 fastsatte niveau. Med henblik på dette anbringende fra sagsøgeren har Finanzgericht Hamburg formuleret sit andet spørgsmål således: Opfyldte det udligningsbeløb på 19,20 DM/1 000 kg, som Kommissionen fastsatte for blød hvede fra tredjelande i bilag I til forordning nr. 2122/71 af 1. oktober 1971 (JO nr. L 223, s. 3) på indførselstidspunktet betingelserne i forordning (EØF) nr. 974/71, artikel 2«. Denne bestemmelse udtaler i stk. 1:

»For de produkter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger, er udligningsbeløbene lig med de beløb, der opnås ved på prisen at anvende den procentsats, der udgør forskellen mellem:

— på den ene side parikursen for den pågældende medlemsstats nationale valuta som anmeldt til Den internationale Valutafond og godkendt af denne og

— på den anden side det aritmetiske gennemsnit af de i løbet af en periode, der skal fastsættes, konstaterede a vista vekselkurser for denne valuta i forhold til US-dollars«.

I den her omhandlede periode var forskellen mellem den tyske marks officielle paritet og denne valutas konstaterede a vista vekselkurs i forhold til US-dollaren 9,4 %. Sagsøgeren i hovedsagen gør gældende, at denne procentsats er blevet anvendt på en fejlagtig referencepris. Kommissionen er gået ud fra en pris på 204,30 DM pr. ton af det omhandlede produkt, mens den cif-pris, der var gældende på indførselsdatoen, og som skulle danne basis for beregning af importafgiften, var 193,30 DM pr. ton. Dette fejlagtige beregningsgrundlag bevirker, at det ved Kommissionens forordning nr. 2122/71 fastsatte udligningsbe-

1 — Oversat fra italiensk.

løb for blød hvede på 19,20 DM pr. ton ligger 1,05 DM for højt.

Kommissionen bestrider ikke, at det omhandlede produkts cif-pris, som blev lagt til grund for importafgiften (lidt lavere end den faktiske cif-pris på 194,90 DM), dengang var mere end 11 DM lavere pr. ton end den pris, Kommissionen var gået ud fra ved fastsættelsen af udligningsbeløbet for import af blød hvede til Tyskland fra tredjelande i løbet af den omhandlede periode til 19,20 DM pr. ton. I modsætning til sagsøgeren i hovedsagen mener Kommissionen imidlertid, at den pris, som den citerede bestemmelse i artikel 2 i forordning nr. 974/71 henviser til, ikke nødvendigvis er den cif-pris, der (inden for en margen på 0,60 regningsenheder i forhold til den faktiske cif-pris) blev lagt til grund ved beregningen af importafgiften. Kommissionen bestrider videre, at denne bestemmelse i forordning nr. 974/71 nødvendigvis må referere sig til en cif-pris. I øvrigt anvender Kommissionen fra marts måned 1973 interventionsprisen med de påkrævede korrektioner som grundlag ved beregningen af udligningsbeløbene (se artikel 5, stk. 3, b i Kommissionens forordning nr. 648/73, EFT nr. L 64, s. 73).

I den periode, der skal behandles her, lagde Kommissionen imidlertid principielt cif-prisen til grund. Men de krav, som anvendelsen af ordningen med udligningsbeløb stillede, gør det lidet tilrådeligt at anvende de samme strenge målestokke, som benyttes ved beregningen af importafgiften. Det var nødvendigt at have en metode, der svarer til forvaltningsmyndighedernes krav, og som samtidig i handelens egen interesse sikrer en vis stabilitet i importens omfang. Med henblik på dette understreger Kommissionen, at der ikke inden for det valutariske udligningssystem findes nogen mulighed for forudfastsættelse, som til gengæld findes inden for importafgiftssystemet. Kommissionen har ligeledes fremhævet, at udligningssystemet også omfatter eksportrestitutioner, og at der i denne henseende ikke anvendes samme strenge målestokke som ved den anden beregningsmetode. Bortset herfra er der en væsentlig forskel mellem virkningerne af anvendelsen af det valutariske udligningssystem og af importafgiften. Jo lavere de tilgrundliggende cif-priser er i det første tilfælde, desto lavere vil udligningsbeløbet være, når dette beregnes som en procentdel af cif-prisen. Den modsatte situation foreligger imidlertid i det andet tilfælde. Dette viser, at en henvisning til cif-prisen har forskellige konsekvenser, alt eftersom man anvender det ene eller det andet system.

Af disse bemærkninger drager Kommissionen den konklusion, at det ikke er muligt ved beregningen af det valutariske udligningsbeløb blot at overføre de beregningsmetoder, der anvendes ved importafgifterne.

Da cif-priserne er genstand for stadige udsving, anså Kommissionen det ved fastsættelsen af gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 974/71 — for at undgå næsten dagligt at skulle justere udligningsbeløbene — for hensigtsmæssigt at beregne en gennemsnitlig cif-pris på grundlag af en periode på en uge, der svarer til den periode, der er anvendt ved fastsættelsen af de gennemsnitlige valutakurser (se Kommissionens forordninger nr. 1013/71, JO nr. L 110, s. 8 og nr. 1871/71, JO nr. L 195, s. 1). I praksis har Kommissionen herefter fulgt princippet om kun at ændre den gennemsnitlige cif-pris, der dannede grundlag for beregningen af udligningsbeløbet i det tilfælde, hvor der sker en ændring på 10 % eller derover i op- eller nedadgående retning. På denne måde har man villet sikre en vis stabilitet gennem en mekanisme, som ikke medførte for store vanskeligheder for forvaltningsmyndighederne.

På den anden side henviser sagsøgeren i hovedsagen til den sidste betragtning i forordning nr. 974/71, ifølge hvilken »de beløbsstørrelser, der skal bringes i anvendelse, bør begrænses til de beløb, der er strengt nødvendige for at udligne incidensen af valutaforanstaltningerne på priserne på de basisprodukter, for hvilke

interventionsforanstaltninger er fastsat«. Den margen på 10 %, som Kommissionen har fastsat, er ifølge sagsøgeren overdrevent vid i forhold til det i denne betragtning udtrykte generelle krav.

Fastsættelsen af et for højt udligningsbeløb udgør ligeledes en overtrædelse af EØF-traktatens artikel 110.

Jeg vil straks afvise den — i øvrigt ikke begrundede — ugyldighedsindsigelse, der støttes på traktatens artikel 110, for jeg ser ikke, hvorledes fastsættelsen af et sådant fast kriterium kan forbydes ved en bestemmelse, der — som artikel 110 — blot udtrykker medlemsstaternes hensigt til i fælles interesse at bidrage til en harmonisk udvikling af verdenshandelen, en gradvis afskaffelse af restriktionerne i den internationale handel og en sænkning af toldskrankerne.

Jeg er ikke i tvivl om, at valget af et fast kriterium ved beregning af den pris, på hvilken procentsatsen af den i artikel 2 i forordning nr. 974/71 omhandlede valutamæssige forskel skal anvendes, svarer til de praktiske krav, hvis betydning på dette område ikke må underkendes. Sideløbende hermed anvendes der også et fast system ved bestemmelse af a vista vekselkurserne, som omtales i samme bestemmelse; sagsøgeren i hovedsagen har ikke fremført nogen ugyldighedsindsigelse med dette sidste punkt.

Hvis man vil gå ud fra cif-prisen, består det eneste alternativ til en metode med forudfastsættelse i at lægge varens faktisk benyttede pris i den enkelte aftale til grund. Tanken om en snævrere tilknytning til de virkelige forhold, der kunne begrunde valget af denne metode, bør imidlertid føre til, at man anvendte den ved denne handel faktisk benyttede valutakurs. Det er unødvendigt at henvise til de praktiske vanskeligheder, som sådanne undersøgelser ville medføre, samt til risikoen for svig helt bortset fra de mulige ulemper for systemets praktiske anvendelighed og effektivitet.

De grunde, Kommissionen anfører, til at udelukke en mekanisk overførelse af de beregningskriterier, der anvendes ved importafgiften, til udligningsbeløbene, som undersøges her, forekommer mig at være af væsentlig betydning. I øvrigt har Domstolen i de nævnte domme nr. 5/73, nr. 9/73 og nr. 10/73 fastslået, at det ved beregning af udligningsbeløbene var lovligt at vælge en metode, der var forenklet i forhold til den, der anvendtes ved beregningen af importafgiften.

Hvis man indrømmer Kommissionen en vis margen for udøvelsen af sit frie skøn vedrørende bestemmelsen af de kriterier, der skal anvendes til beregning af den pris, der omhandles i artikel 2 i forordning nr. 974/71, må man også indrømme den ret til at gå ud fra et fast kriterium, der er praktisk anvendeligt, og give den medhold i, at det valgte kriterium, den — sideløbende med de gennemsnitlige valutakurser — ugentligt fastsatte gennemsnitlige cif-pris, ikke principielt synes at være i strid med obligatoriske normer. Spørgsmålet er således indskrænket til en undersøgelse af, om den margen på 10 %, der blev vedtaget som yderligere garanti for stabilitet, ikke kunne tænkes at ville overskride margenen for det skøn, inden for hvilket Kommissionen frit kunne træffe sit valg.

Stillet på denne måde synes spørgsmålet at være yderst enkelt men også meget omtåleligt. Ganske vist skal Domstolen ikke vurdere, hvorvidt der er handlet mere eller mindre hensigtsmæssigt, men alene om Kommissionen har gjort brug af den diskretionære beføjelse, som Rådets forordning nr. 974/71 tildeler den, på en måde, der kan karakteriseres som magtfordrejning. Ved denne vurdering skal der gås ud fra de praktiske krav, Kommissionen har gjort gældende, både hvad angår forvaltningen, og hvad angår en vis garanti for stabilitet i handelen, som — i mangel af en forudfastsættelse af samme slags som fastsat for importafgifter — kunne opnås ved at fastsætte en ikke alt for snæver margen, inden for hvilken basisprisen for beregningen af selve beløbet skal forblive uændret; på den anden side må man ikke overse det generelle kriterium, fællesskabslovgiveren har henvist til i den sidste betragtning til forordning nr.

974/71, og hvorefter udligningsbeløbene skal begrænses til det til opnåelsen af denne forordnings formål strengt nødvendige.

I betragtning af de snævre grænser, der er sat for Domstolen, når den i nærværende sag behandler spørgsmålet om det omhandlede udligningsbeløbs gyldighed, mener jeg, at den kun kan statuere, at der foreligger en retlig mangel ved den af Kommissionen til fastsættelse af udligningsbeløbene fulgte metode, såfremt det kvantitative kriterium, som Kommissionen har anvendt ved udøvelsen af sit frie skøn i forvaltningskomité-proceduren inden for rammerne af Rådets forordning, er klart uforeneligt med de ovennævnte grænser. Det er hensigtsmæssigt i denne sammenhæng at erindre om, at forskellen på 10 % gælder i begge retninger. Selv om det i tilfælde af en sænkning af den faktiske cif-pris stiller importøren ugunstigt, er det på den anden side til hans fordel, såfremt den gennemsnitlige cif-pris, som blev opnået på markedet og brugt som beregningsgrundlag, derefter stiger med mindre end 10 %. Hermed bekræftes, at den fulgte regel er således beskaffen, at den inden for de grænser, som sagens natur og markedsforholdene opstiller, effektivt sikrer en vis stabilitet inden for udligningsbeløbene samtidig med, at man undgår yderligere komplikationer for forvaltningen ved udførelsen af dens i forvejen tilstrækkeligt indviklede opgaver, uden at denne regel er til skade for importøren. Den synes tværtimod støttet på et billighedskriterium, hvorved man samtidig kan tage de objektive krav for forvaltningens arbejde og handelens almindelige interesser i betragtning. Set i denne sammenhæng er der ikke sket nogen krænkelse af den generelle begrænsning, der er omhandlet i den sidste betragtning i den ovenfor nævnte forordning nr. 974/71.

Ville det have været muligt at få systemet med udligningsbeløb til at fungere lige så godt ved at fastsætte en margen snævrere end 10 %? Dette kan ikke udelukkes; men man bevæger sig her ind på et område, hvor der skal foretages en vurdering af det hensigtsmæssige, hvilket ligger uden for Domstolens kompetence. Det drejer sig her ikke om at afgøre, om Kommissionen kunne have handlet bedre, end den gjorde, men alene om at undersøge, om det, den har gjort, ifølge de af den nationale dommer fremførte grunde, udgør en retlig mangel.

Hvis man skal rejse kritik mod kriteriet om en afvigelse på 10 %, som principielt anvendes til at fastslå, om der er indtrådt en væsentlig ændring i den forud fastsatte cif-pris, skal den ikke begrundes, som sagsøgeren i hovedsagen gør det, nemlig med, at der i højere grad skal skabes overensstemmelse med de faktiske priser, som opnås på verdensmarkedet, men snarere med, at systemet derved bliver for uigennemskueligt; dette gælder så meget mere, som dette kriterium, der i øvrigt ikke er foreskrevet i nogen retsnorm, ikke i praksis er blevet anvendt undtagelsesfrit. En eventuelt manglende gennemskuelighed svarer kun i ringe grad til det almindelige princip om hensigtsmæssig forvaltning eller til det fremsatte krav om sikkerhed for handelen. Så snart det blev klart, at det system, som man havde måttet oprette i al hast, og som derfor nødvendigvis måtte blive ufuldstændigt, skulle opretholdes længere end forudset, havde det måske været ønskeligt, om de fulgte anvendelseskriterier var klarere defineret og offentliggjort.

På den anden side er jeg ikke uvidende om, at anvendelsen af systemet med valutariske udligningsbeløb i praksis har rejst — og fortsat rejser — meget komplicerede problemer for Kommissionen, som ofte er stillet over for ejendommelige situationer, i relation til hvilke det ikke kan udelukkes, at det er i overensstemmelse med de handlendes egen interesse i ligelig behandling, at de organer, som det er betroet at anvende dette komplicerede apparat, besidder en vid skønsmargen.

De ovenfor nævnte kritiske bemærkninger, som vedrører det usikre område mellem forvaltningens frie skøn og de sektorer, der er reguleret ved præcise,

bindende regler, ændrer følgelig ikke det svar, som skal gives på det ovennævnte spørgsmål fra Finanzgericht Hamburg, som udelukkende angår lovligheden af det i forordning nr. 2122/71 fastsatte udligningsbeløb for blød hvede og ikke en generel bedømmelse af Kommissionens handlemåde ved gennemførelsen af basisforordningen.

Som det fremgår af de betragtninger, der ovenfor er gjort vedrørende det specielle punkt, som er genstand for den tyske dommers andet spørgsmål, synes de påberåbte mangler ikke at være egnet til at anfægte gyldigheden af den af Kommissionen fulgte fremgangsmåde, i henhold til hvilken Kommissionen i det pågældende tidsrum mente at være berettiget til at opkræve et i henhold til forordning nr. 2122/71 af 1. oktober 1971 fastsat udligningsbeløb på 19,20 DM pr. ton ved import af blød hvede fra tredjelande til Tyskland.

Således foreslår jeg at svare den nationale dommer; dette overflødiggør en undersøgelse af det tredje spørgsmål.