FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 17. JANUAR 1980 [1]

Høje Ret.

Hr. Pool, en engelsk kvægopdrætter, har i den sag, som i dag skal behandles, anlagt søgsmål i anledning af, at omregningskursen for engelske pund i det omfang, den spiller en rolle for den fælles landbrugspolitik, er ukorrekt fastsat, og at han af den grund har lidt tab ved salg af sine produkter.

Til forståelse af baggrunden for dette søgsmål skal jeg først i korthed bemærke følgende:

Hr. Pool driver erhverv inden for et område, der omfattes af den fælles markedsordning for oksekød (Rådets forordning nr. 805/68 af 27. 6. 1968, EFT 1968 I, s. 179). I henhold til denne forordnings artikel 3 fastsættes der for hvert produktionsår en orienteringspris for kalve og en orienteringspris for voksent kvæg. Denne er — idet jeg vel kan udelade detaljer — af betydning for Fællesskabets interventionsforanstaltninger (bistand til privat opretholdelse af lager, interventionsmyndighedernes opkøb, ydelse af præmier). Yderligere spiller den en rolle ved beregningen af de afgifter, der opkræves ved indførsel fra tredjelande (jf. forordning nr. 425/77, EFT L 61 af 5. 3. 1977, s. 1). Det kan herefter fastslås, at den internt i Fællesskabet gældende markedspris påvirkes af orienteringsprisen.

Orienteringsprisen fastsættes i regningsenheder, som, da de ikke er betalingsmiddel, må omregnes til nationale valutaer. Af grundlæggende betydning er for så vidt — også her kan jeg udelade enkeltheder, eftersom valutaproblemerne på det fælles landbrugsmarked er velkendt for Domstolen fra et stort antal tidligere sager — Rådets forordning nr. 129/62 om regningsenhedens værdi og de vekselkurser, der skal anvendes inden for den fælles landbrugspolitiks rammer (EFT 1959-62, s. 243), som gentagne gange er blevet ændret navnlig ved forordningerne nr. 653/68 (EFT 1968 I, s. 115) og nr. 2543/73 (EFT L 263 af 19. 9. 1973, s. 1). I denne forordnings artikel 1 defineres værdien af den regningsenhed, der anvendes i retsakter om den fælles landbrugspolitik, og det bestemmes, hvornår og hvorledes værdien af regningsenheden kan ændres. Artikel 2 bestemmer, hvorledes beløb, der er af betydning i retsakter om den fælles landbrugspolitik, omregnes fra én valuta til en anden. Dette burde egentlig ske efter de til Den internationale Valutafond anmeldte valutapariteter; men når den effektive omregningskurs afviger fra den til Den internationale Valutafond anmeldte paritet, og gennemførelsen af landbrugspolitiske retsakter herved trues, er det i henhold til denne bestemmelse også muligt midlertidigt at anvende de omregningskurser, som noteres på det eller de mest repræsentative valutamarkeder. Desuden bestemmes det i forordning nr. 129, artikel 3, i den affattelse, som den har fået ved forordning nr. 2543/73, at når »gennemførelsen af de i stk. 1 nævnte retsakter eller bestemmelser vil kunne bringes i fare ved en valutapraksis af usædvanlig art« kan Rådet på forslag fra Kommissionen med kvalifi-

1 — Oversat fra tysk.

ceret flertal eller Kommissionen inden for rammerne af de beføjelser, som den har i medfør af disse retsakter eller bestemmelser, efter høring af Det monetære Udvalg — der om fornødent kan indhentes efterfølgende — træffe »foranstaltninger der afviger« fra denne forordning. Der er anført nogle eksempler på »valutapraksis af usædvanlig art«, især dette, at en af Den internationale Valutafonds medlemsstater indenlands tillader sin valutas værdi at svinge inden for videre grænser end dem, der er fastsat i medfør af denne institutions regler, eller når et land gør brug af unormal kurspraksis, såsom svingende kurser eller flere vekselkurser.

I overensstemmelse hermed blev omregningen til nationale valutaer oprindeligt foretaget efter de til Den internationale Valutafond anmeldte pariteter. Den velkendte uro i valutasektoren, navnlig fra 1971 og fremefter, da Bretton Woods-systemet blev opgivet, medførte, at det blev nødvendigt at indføre monetære udligningsbeløb ved forordning nr. 974/71 (EFT 1971 I, s. 231), som gentagne gange er blevet ændret, fremfor alt ved forordningerne nr. 2746/72 (EFT 1972 (28. december), s. 20), nr. 509/73 (EFT L 50 af 23. 2. 1973, s. 1), og nr. 1112/73 (EFT L 114 af 30. 4. 1973, s. 4). I 1973 ved de tre nye medlemsstaters tiltrædelse blev der, fordi man da ønskede at undgå monetære udligningsbeløb ved siden af tiltrædelsesudligningsbeløbene, for første gang som en afvigelse fra forordning nr. 129, artikel 2, fastsat specielle omregningskurser, hvilke for Irlands og Storbritanniens vedkommende svarede til disse to medlemsstaters valutaers repræsentative kurs (forordning nr. 222/73, EFT L 27 af 1. 2. 1973, s. 4). Disse omregningskurser var i begyndelsen ens for Storbritannien og Irland, men denne overensstemmelse blev opgivet med virkning fra 7. oktober 1974 ved forordning nr. 2498/74 (EFT L 268 af 3. 10. 1974, s. 6), og derved forblev det — i vekslende omfang — også i tiden derefter.

For så vidt angår de oprindelige medlemslande, fastsattes der først i 1973 for gylden og lire særlige omregningskurser (forordningerne nr. 2544/73, EFT L 263 af 19. 9. 1973, s. 2, og nr. 2958/73, EFT L 303 af 1. 11. 1973, s. 1). Senere blev denne regulering gjort generel, og siden vedtagelsen af forordning nr. 475/75 (EFT L 52 af 28. 2. 1975, s. 28) har de repræsentative kurser skullet anvendes som omregningskurser for alle medlemsstater.

Hr. Pool, der er sagsøger i den foreliggende sag, mener, at Rådet har båret sig ukorrekt ad ved fastsættelsen af disse omregningskurser. Han er især utilfreds med, at der til trods for, at Storbritannien og Irland indtil begyndelsen af 1979 har haft fælles valutaområde, er blevet fastsat forskellige repræsentative kurser, og det endda således, at man for det irske punds vedkommende er gået ud fra en kraftigere devaluering. Dette medfører, at producenter i Storbritannien opnår en ringere pris i national valuta end producenter i de andre medlemslande og især i Irland. Dette er ikke i overensstemmelse med principperne for det fælles marked, navnlig forbudet mod forskelsbehandling i artikel 40. Derfor kræver sagsøgeren Rådet dømt til at erstatte ham det derved forårsagede tab. Han beregner tabet således, at han, fordi han anser den repræsenta-

tive kurs for det irske pund for at ligge nærmere virkeligheden, går ud fra denne for producenterne gunstigere omregningskurs, også for så vidt angår det engelske marked og de dér af ham foretagne salg. Idet han ser bort fra tidsrummet fra 7. oktober 1974 til 10. oktober 1976, i hvilket afstanden mellem omregningskurserne var under 10 %, når han på denne måde frem til et tab på 9 504 UKL for tidsrummet fra 11. oktober 1976 til februar 1979. Ifølge hans påstand skal Rådet i medfør af EØF-traktatens artikel 178 og 215 dømmes til betaling af denne sum.

Heroverfor har Rådet nedlagt påstand om frifindelse.

Med hensyn til denne strid bør man efter min opfattelse gøre sig følgende overvejelser:

1. Den fejl, som sagsøgeren gør gældende — ukorrekt fastsættelse af det såkaldte grønne pund for Storbritannien — skal knytte sig til handlinger, som er resulteret i en række *forordninger,* som jeg ikke nu behøver at opregne nærmere. Det drejer sig i denne forbindelse utvivlsomt om ægte *normative* forholdsregler, fordi hver af dem havde betydning for et ubestemt større antal berørte virksomheder og personer.

Som vi har hørt, skete fastsættelserne af kurserne, mod hvilke der er rejst indsigelse, på grundlag af forordning nr. 129, som jeg tidligere har omtalt. Den afgørende forudsætning er efter denne forordning, at en valutapraksis af usædvanlig art er egnet til at bringe gennemførelsen af retsakter i den i forordning nr. 129, artikel 1, angivne forstand, altså af retsakter inden for den fælles landbrugspolitik, i fare. De mulige foranstaltninger er ikke beskrevet nærmere i den nævnte retsakt, men blot angivet med den generelle formulering »foranstaltninger, der afviger«. Men efter sammenhængen er det klart, at de skal tilsigte at imødegå den konstaterede fare, altså at virke som en tilfredsstillende virkeliggørelse af den fælles landbrugspolitik. Dette indebærer som normalt ved retsakter, der tjener til gennemførelse af den fælles landbrugspolitik, et særdeles vidt skøn.

Når der i sådan en sammenhæng — generelle retsregler af økonomisk-politisk karakter, der udstedes inden for vide skønsmæssige grænser — gøres ansvar gældende over for det offentlige, er simpel retsstridighed i intet tilfælde tilstrækkeligt grundlag herfor, men det skal derimod, som det i mellemtiden er blevet gjort klart ved Domstolen uddybende praksis, bevises, at der foreligger en »tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private«. (Jf. således dommen i sag 3/71 af 2. 12. 1971, *Aktion-Zuckerfabrik Schöppenstedt* mod *Rådet,* Sml. 1971, s. 275).

Denne formel blev lidt efter lidt tydeliggjort mere. Principielt fremhævedes, at ansvar støttet på retsregler af økonomisk-politisk karakter kun kommer på tale undtagelsesvist og under særlige omstændigheder. Der skal — hvilket blev understreget i den nylige dom i sagerne 83 og 94/76 (dom af 25. 5. 1978, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. m.fl.* mod *Rådet og Kommissionen)* — når der er tale om en vid skønsbeføjelse, foreligge en åbenbar og grov overskridelse af grænserne for skønnet. Som det for nylig blev tydeliggjort i dommen i sagerne 116, 124 og 143/77 (dom af 5. 12. 1979, *G. R. Amylum NV m.fl.* mod

Rådet og Kommissionen), er det heller ikke tilstrækkeligt, at der er tale om en ulige belastning, som udgør en overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling. I tilslutning til mine forslag til afgørelse i disse sager — hvori jeg betonede, at der skulle tages hensyn til *alle* omstændigheder ved de pågældende sager, og ikke kun *ét* aspekt såsom forskelsbehandling, og der skal konstateres at foreligge et til vilkårlighed grænsende misbrug af skønsbeføjelsen, dvs., at afgørelsen slet ikke er baseret på saglige overvejelser — krævede Domstolen ligeledes i den nævnte sag, at der skal påvises så tungtvejende fejltagelser, at den anfægtede akt nærmer sig det vilkårlige, hvilket den i den nævnte sag udelukkede, ikke mindst som følge af typiske landbrugspolitiske overvejelser.

Også ved bedømmelsen af den foreliggende sag må man således tage udgangspunkt i disse principper.

2. Til støtte for sit krav anfører sagsøgeren en række retsbrud, som Rådet skal have begået.

a) For så vidt som han støtter sig på overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling, der ikke blot omtales i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, men som tværtimod er en generel grundsætning i fællesskabsretten, ser jeg for så vidt ingen problemer, som det i Domstolen praksis allerede gentagne gange er anerkendt, at der her er tale om en beskyttelsesnorm som krævet i forbindelse med ansvar for det offentlige (jf. således sagerne 83 og 94/76). Sagsøgerens krav skal først og fremmest behandles ud fra dette synspunkt, som for ham er det væsentligste. I denne forbindelse drejer det sig — det kan jeg allerede sige nu — kun om, hvorvidt det kan anses for tilladeligt, at der fastsættes forskellige »grønne omregningskurser« for et fælles valutaområde, hvilket Storbritannien og Irland udgjorde indtil begyndelsen af 1979. Når sagsøgeren herudover, og nærmest i forbigående, også taler om forskelsbehandling af britiske producenter i forhold til landmænd i andre medlemsstater — han har således henvist til, at der i Forbundsrepublikken Tyskland på grund af den repræsentative kurs fandtes et prisniveau, der var 40 % højere end i Storbritannien, og at afstanden mellem de italienske priser og priserne i andre medlemsstater trods kraftig devaluering af liren ikke var lige så stor som mellem sidstnævnte priser og priserne i Storbritannien — så har dette ifølge hans egne udtalelser ikke længere betydning for den foreliggende sag, fordi han ikke var i stand til at tilvejebringe de for en sammenligning af situationerne nødvendige oplysninger.

b) Hvad angår de andre retsbrud, som sagsøgeren har talt om i sine indlæg, kan der ikke gøres noget herved i den foreliggende sag, fordi sagsøgeren ikke kunne bevise, at der var tale om beskyttelsesnormer, som krævet ved krav om ansvar for det offentlige, eller fordi han i hvert fald ikke kunne bevise, at der foreligger en åbenbar og tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse.

aa) Dette gælder efter min opfattelse hans henvisning til, at Rådet i virkeligheden ikke har fastsat *fælles* priser, men — via de særlige omregningskurser — *nationale* priser, hvilket ikke er i overensstemmelse med bestemmelse i artikel 40 — »en fælles prispolitik skal baseres på fælles kriterier og ensartede beregningsmetoder«. Dette gælder også for den kritik, der ligeledes må omtales i denne

sammenhæng, og hvorefter Rådet i hvert fald ikke i tilstrækkeligt omfang skal have bestræbt sig på at tilvejebringe ægte fælles priser, idet det kunne have tilnærmet de repræsentative kurser mere til de monetære realiteter.

Hertil må det for det første bemærkes, at artikel 40 på ingen måde foreskriver, at der skal være fælles priser for Fællesskabet, men derimod også tillader ordninger, som giver mulighed for prisdifferentiering område for område. Det kan dernæst ikke bestrides, at der faktisk fastsattes fælles priser i *regningsenheder*, som står i omregningsforhold til hinanden, og som skaber et system, der med fælles markedspolitisk sigte har stærkt koordinerende virkning. Desuden er det åbenbart, at det på grund af den siden 1971 meget forskellige valutaudvikling i medlemsstaterne, der ligesom den økonomiske politik er forbeholdt medlemsstaternes kompetence, er blevet umuligt at opretholde samme prisniveau for alle producenter i national valuta. For de revaluerende lande ville dette nemlig have medført voldsomme prissænkninger, som ville være kommet producenterne på tværs, mens det derimod for devalueringslandene ville have medført prisstigninger for forbrugerne, som henset til den generelle økonomiske udvikling måtte anses for uacceptable. Dette måtte Rådet indrette sig efter ved fastsættelsen af omregningskurserne, og det kan — i hvert fald i princippet — intet bebrejdes herfor.

Men når sagsøgeren — der i grunden indser det tvingende i denne udvikling — hovedsagelig bestrider *udmålingen* af de forskelle, som skal fastsættes, og fra Rådets side savner en alvorlig bestræbelse på kraftigere at tilnærme sig den af traktaten egentlig ønskede idealsituation, må han vel erkende, at han ikke har bevist at dette i noget betydningsfuldt omfang var muligt uden at bringe væsentlige interesser i fare, og at der derfor i hvert fald ikke kan være tale om et åbenbart og groft brud på vigtige traktatprincipper.

bb) Tilsvarende gælder også de af sagsøgerens bemærkninger, der vedrører spørgsmålet om korrekt anvendelse af forordning nr. 129 og især dens artikel 3 ud fra andre synspunkter end forskelsbehandling.

Derudover blev det gjort gældende, at den i meget generelle vendinger holdte forordning i grunden kræver en forudgående præcisering, eller i hvert fald i praksis iagttagelse af visse ensartede principper. Fordi der efter et bestemt tidsrum skal være indtrådt en neutralisering af de monetære virkninger, måtte tilpasningen til den faktiske valutasituation ske inden for en bestemt ensartet frist. Det er klart, at de repræsentative kurser så vidt som muligt skal fastlægges i overensstemmelse med de reelle forhold på pengemarkedet og ud fra den monetære situation. Den skal i hvert fald — hvilket Det monetære Udvalgs medvirken taler for — ske så neutralt som muligt, det vil altså sige i overensstemmelse med valutapraksis af usædvanlig art, som forordning nr. 129, artikel 3, nævner tre eksempler på. Det bør derimod ikke komme til nationale prismanipulationer, da mulige strukturpolitiske problemer ikke bør løses ad denne vej, men derimod — i det omfang markedskræfterne ikke løser dem — i givet fald ved støtteordninger.

Efter min opfattelse kan man også i denne sammenhæng i høj grad være i tvivl om, hvorvidt de af sagsøgeren påberåbte regler kan siges at være regler til beskyttelse af private, som kan have betydning i sager om ansvar for det offentlige. Desuden forekommer det mig heller ikke bevist, at man kan udlede de

anførte krav med en sådan entydighed af forordning nr. 129. Faktisk er det vanskeligt at forestille sig, at der på dette komplicerede område med dets forskellige og hurtigt skiftende udvikling — tænk f.eks. på de nylige voldsomme svingninger i pundkursen — kunne gælde stive regler, eksempelvis vedrørende tilpasningsfrister, eller endog en eller anden form automatik. Også Gilsdorf, der er sagkyndig på dette retsområde, taler i sin under sagen nævnte afhandling om valutaudligning fra en juridisk synsvinkel (bind 21 af skriftrækken fra landboretligt institut ved universitetet i Göttingen) om, at det er overordentlig vanskeligt at udvikle præcise retlige kriterier for anvendelsen af forordning nr. 129, artikel 3. Samtidig må det heller ikke overses, at forordning nr. 129 og de senere ændringsforordninger er udstedt i henhold til EØF-traktatens artikel 43. Den udgør således et vigtigt led i gennemførelsen af *landbrugspolitikken,* og af den grund forekommer det utænkeligt — hvad der synes at ligge tæt op ad den ifølge sagsøgeren korrekte udlægning — ikke at lade særlige landbrugspolitiske overvejelser tillægges vægt.

Der kan derfor under ingen omstændigheder være tale om, at Rådet har gjort sig skyldig i et til vilkårlighed grænsende misbrug af sin skønsbeføjelse, fordi det ved anvendelsen af forordning nr. 129 har taget hensyn til ikke blot monetære synspunkter, men også til landbrugspolitiske overvejelser.

3. Koncentrerer man af denne grund undersøgelsen til anbringendet om den *forskelsbehandling,* som britiske producenter skal være blevet udsat for i forhold til de irske producenter på grund af den forskellige fastsættelse af det grønne pund, bør det indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren begrunder dette anbringende dels med, at de to lande på det omhandlede tidspunkt udgjorde ét valutaområde, og dels med, at de dér beskæftigede landbrugsvareproducenter med hensyn til den omkostningsstigning, der var forårsaget af pundets devaluering, befandt sig i nøjagtig samme situation. Den forskellige beregning af omregningskursen for det grønne pund, som påvirkede indtægtsniveauet umiddelbart, og som førte til konkurrenceforvridninger, skal derfor på ingen måde have været berettiget.

Heroverfor anfører Rådet, at der forelå objektive grunde til en differentiering, som i hvert fald medfører, at der ikke er holdepunkter for anbringendet om, at det skulle have truffet *vilkårlige* foranstaltninger. Da det drejer sig om akter inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, skal der tages hensyn til målsætningerne i artikel 39. Dette kan ske med forskellig vægt, dvs., at det ene eller det andet formål — hvilket i Domstolens praksis allerede er understreget gentagne gange — midlertidigt kan gives prioritet, hvorved også den samlede økonomiske situation skal tages i betragtning. Men da landbruget og især produktionen af oksekød i Storbritannien og Irland åbenbart er af ganske forskellig betydning, må det anses for tilladeligt, at der ved fastsættelse af den irske omregningskurs lægges mest vægt på en tilfredsstillende udvikling i landbrugsvareproducenternes indkomst og ved fastsættelse af den britiske mest på en rimelig udvikling af forbrugerpriserne.

Heroverfor anfører sagsøgeren, at den påberåbte nødvendige interesseudligning — på den ene side producentindtægter og på den anden forbrugerpriser — alene må tilstræbes ved fastsættelse af de fælles priser i *regningsenheder;* derimod er det utilladeligt desuden at tage hensyn til nationale særegenheder ved omregningen af disse til nationale valutaer. Ellers, dvs. når der faktisk tages hensyn til et lands økonomiske situation og dermed til dets nationale økonomiske politik, tillader man forvridninger og opnår resultater, der ikke er i overensstemmelse med principperne i artikel 40 — prispolitik baseret på fælles kriterier og ensartede beregningsmetoder. Men hvis man ikke a priori anser de af Rådet fremførte overvejelser for uholdbare, må det i det foreliggende tilfælde tages i betragtning, at de anførte omstændigheder altid havde foreligget, men at de afvigende omregningskurser først indførtes fra et bestemt tidspunkt og i ret forskelligt omfang med den følge, at der i Storbritannien og Irland i produktionsåret 1976/77 var en forskel på 15 % i landbrugspriserne, i det følgende år 18 % og i produktionsåret 1978/79 endda en forskel på 20 %. På den anden side måtte det i det mindste forlanges og bevises, at sådanne afvigelser nøje svarer til, hvad der må anses for uundgåeligt som følge af de faktorer, der skal tages hensyn til (f.eks. forskellen i produktionsvolumen).

a) Hvad angår denne tvist, kunne man have forsøgt at imødegå sagsøgerens argumentation allerede med henvisning til dommen i sag 138/78 (dom af 21. 2. 1979, *Hans-Markus Stölting* mod *Hauptzollamt Hamburg-Jonas,* Sml. 1979, s. 713). I den statueredes det som bekendt, at de grønne omregningskurser er beretigede på grund af de krav, der stilles af den fælles landbrugspolitik. Anvendelsen af landbrugs-omregningskurser kan ganske vist medføre fordele og ulemper, som kunne synes at være udtryk for forskelsbehandling. Men udslaggivende er, at de grønne omregningskurser tjener til at imødegå valutasituationer, som i mangel af fællesskabsforanstaltninger ville føre til en væsentligt tungere vejende, generel forskelsbehandling. Dette skal muligvis forstås således, at en vis forskelsbehandling ved fastsættelse af de grønne kurser synes helt acceptabel, så længe den blot er mindre end den forskelsbehandling, der ville indtræde i tilfælde af en kaotisk valutaudvikling.

I betragtning af, at forordninger, som de i denne sag omhandlede, kun kan vedtages enstemmigt, og at grønne omregningskurser ikke mod de pågældende regerings vilje kan tilpasses til de valutare realiteter nærmere, bør det yderligere i denne sammenhæng helt generelt haves for øje, at det ville være vanskeligt at acceptere, at britiske producenter ved hjælp af søgsmål om ansvar for det offentlige af fællesskabsmidler skulle ydes en udligning i form af en »deficiency payment«, i tilfælde af, at den britiske regering på fællesskabsniveau gennemfører omregningskurser, der på grund af kravene fra den økonomiske politik tager mere hensyn til forbrugerinteresser end til producentinteresser.

Jeg vil dog ikke mene, at disse to overvejelser alene er egnede til at løse det foreliggende tilfælde på tilfredsstillende måde.

b) Hvis man derfor undersøger sagsøgerens argumentation nærmere, kan man ganske vist allerede sætte spørgsmålstegn ved hans henvisning til forbudet mod forskelsbehandling, fordi der er berettiget tvivl om, hvorvidt de engelske og irske producenter faktisk befinder sig i en *sammenlignelig* situation.

I denne forbindelse erindrer jeg om, hvad Rådet — uimodsagt — har fremført om den forskellige indkomstsituation mellem på den ene side engelske landbrugere og på den anden side irske, hvilken vel kan føres tilbage til strukturforskelle. Endvidere bør det, når sagsøgeren taler om, at omkostningsniveauet på grund af pundets faktiske devaluering er blevet påvirket på samme måde, nemlig ved en omkostningsstigning, ikke glemmes, at forskellen i de grønne kurser også medfører en vis udligning. Faktisk følger det af den mindre devaluering i Storbritannien, at også priserne på andre landbrugsprodukter ligger lavere, og det er derfor, for så vidt man betragter priserne som *omkostnings*faktorer, de britiske kvægopdrættere, der er i en gunstigere situation end de irske.

c) Men endnu vigtigere er overvejelser, der egentlig rækker ud over forbudet mod forskelsbehandling og ud over spørgsmålet om, hvilken differentiering, der i denne sammenhæng er tilladelig på grund af objektive kendsgerninger uden at være i strid med forbudet mod forskelsbehandling.

Faktisk bør der i sager om det offentliges ansvar, som i nærværende sag ikke udelukkende ses på den påberåbte beskyttelsesnorm. Man må snarere spørge, om der — selv om en vis forskelsbehandling konstateres at have fundet sted — dog ikke i forbindelse med den differentierede behandling har fundet saglige overvejelser sted, som i hvert fald udelukker, at der kan tales om en så grov og åbenbar overskridelse af grænserne for udøvelse af skønsbeføjelsen, at der foreligger forhold, der grænser til vilkårlighed. Dette bliver særlig tydeligt på baggrund af de seneste isoglucoseafgiftsdomme (116/77, 124/77 og 143/77). I disse tilfælde stod det allerede efter den præjudicielle dom i sagerne 103 og 145/77 fast, at de anfægtede produktionsafgifter måtte betegnes som åbenbart ubillige i relation til forbudet mod forskelsbehandling. Alligevel fandt man ikke — og i denne forbindelse spillede ikke mindst landbrugspolitiske overvejelser ind — grundlag for at statuere, at forudsætningerne for ansvar for det offentlige på grundlag af generelle retsregler var opfyldt, fordi en helhedsbetragtning gjorde fastsættelsen nødvendig, og der forelå derfor ikke så væsentlige fejl, som måtte kræves for at anse behandlingen af isoglucoseproducenterne for vilkårlig.

Holder man sig hertil, er det vanskeligt at bestride, at Rådet har anført helt saglige overvejelser af en vis vægt som grundlag for de trufne forholdsregler. Retsakter i medfør af forordning nr. 129, artikel 3, har — som allerede sagt — landbrugspolitisk karakter og skal derfor udformes efter de herfor sædvanlige tankegange. En sådan er angivet i EØF-traktatens artikel 39, stk. 2. Herefter skal der ved udformningen af den fælles landbrugspolitik tages hensyn til, at landbruget i medlemsstaterne udgør et med hele samfundsøkonomien snævert forbundet økonomisk område. Dette betyder, at den *samlede* økonomiske situation skal tages i betragtning; det kommer altså an på den samlede producent- og forbrugersituation, og ikke på

den individuelle situation for det enkelte medlem af disse grupper. Dette kan gøre det absolut berettiget, at man ved udformningen af særlige foranstaltninger, som ved forordning nr. 129, artikel 3, ud over den ifølge artikel 39 simpelt hen nødvendige udligning af producent- og forbrugerinteresser, som inden for rammerne af fastsættelsen af *fælles* priser ofte kun kan lykkes utilstrækkeligt, kan lade forskelle i medlemsstaterne, for så vidt angår de berørtes situation, spille ind. Det er åbenbart dette, Rådet har gjort. Det kan vanskeligt bestrides, at det, som Rådet har anført angående landbrugets situation inden for den samlede økonomis rammer og angående kvægopdræt i særdeleshed i på den ene side Irland og på den anden side Storbritannien, gør indtryk. Jeg vil ikke nu gentage det i detaljer, men henviser til s. 10 i svarskriftet og til bilagene hertil. Herefter er det vigtigt, at Irland overvejende er et producent- og eksportland, hvorimod Storbritannien må betragtes som et forbrugerland. Dersom man holder sig dette for øje og desuden husker på, at Storbritannien før tiltrædelsen fulgte en politik med lave forbrugerpriser, hvis ændring, der var nødvendiggjort af traktaten, vanskeliggjordes betydeligt af de økonomiske problemer i årene 1973 til 1977, kan man ikke anse det for forkert, i hvert fald ikke for åbenbart usagligt, at der ved fastsættelsen af de grønne kurser for Storbritannien lagdes mere vægt på forbrugerinteresserne. Når det på denne måde førte til en omregningskurs, som ikke blot tager hensyn til tungtvejende nationale interesser inden for rammerne af en af Fællesskabet gerne set konjunktur- og inflationsbekæmpelsespolitik, men også lader den fælles landbrugspolitiks interesser komme til deres ret derved, at den påvirker produktionsomfanget i Storbritannien, kan man efter min overbevisning med hensyn til en sådan akt ikke fastslå, at den grænser til vilkårlighed. Hvis dette principielt er rigtigt, kan sagsøgerens henvisning til den uens udvikling af de forskellige grønne kurser og hans standpunkt om, at det i det mindste må forlanges, at afvigelserne retter sig nøje efter omfanget af de på grundlag af de relevante faktorer (f.eks. produktionsunderskud i Storbritannien) konstaterede forskelle, ikke føre til nogen anden bedømmelse. Der mangler for så vidt simpelt hen tilstrækkelig dokumentation for en åbenbart ukorrekt håndtering af situationen. Faktisk har sagsøgeren ikke bevist, at fællesskabsforanstaltningerne til fastsættelse af omregningskurserne entydigt er gået ud over det i den konkrete situation nødvendige, og har heller ikke godtgjort, at udviklingen i den økonomiske situation på ingen måde gav anledning til at udforme afvigelserne mellem de grønne pund forskelligt i tidens løb.

4. Sammenfattende konkluderer jeg: Også selv om en følelse af ubehag ikke kan undertrykkes, og der er grundlag for visse retlige betænkeligheder, hvorfor man ikke eftertrykkeligt nok kan hilse Kommissionens bestræbelser på at nå til rimelige løsninger for det fælles marked velkommen og som følge heraf ikke eftertrykkeligt nok kan indskærpe Rådet ikke at udelukke sådanne forslag med henblik på opretholdelse af et fælles marked, kan man dog i den foreliggende sag kun nå til det resultat, at de ifølge Domstolens praksis gældende overordentlig strenge betingelser for ansvar for det offentlige som følge af retsstridige

generelle retsregler ikke er opfyldt. Da der efter alt foreliggende ikke er tale om en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private, er der ikke behov for yderligere bemærkninger om omfanget af det påståede tab og om årsagssammenhængsproblemet.

5 Jeg foreslår derfor, at sagsøgte frifindes. Med hensyn til sagens omkostninger finder jeg det dog rimeligt at tage i betragtning, at det drejer sig om overordentligt komplicerede forhold, som kunne give anledning til tvivl om retmæssigheden; i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, 1. afsnit, bør parterne bære deres egne omkostninger.