FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. VERLOREN VAN THEMAAT FREMSAT DEN 7. OKTOBER 1982 [1]

Høje Domstol.

1. Indledning

Domstolen er i de foreliggende forenede sager endnu en gang konfronteret med den indviklede juridiske situation, der følger af den monetære politik, som fællesskabsinstitutionerne fører på landbrugsområdet. Den strøm af retsregler, som med rette fik sagsøgerne i de foreliggende sager til under de mundtlige forhandlinger at tale om »labyrint« gør det nødvendigt, at jeg først gennemgår reglerne på dette område.

2. Monetære udligningsbeløb og repræsentative vekselkurser

Den foreliggende tvist kan føres tilbage til den 4. juni 1973, da Rådets tredje ændringsforordning nr. 1112/73 af 30. april 1973 (EFT L 114, s. 4) om ændring af Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 om visse konjunkturpolitiske foranstaltninger, der skal træffes inden for landbrugssektoren som følge af den midlertidige udvidelse af grænserne for kursudsving i visse medlemsstaters valutaer (EFT I, s. 131), trådte i kraft. Denne ændring af grundforordningen, som vi med beklagelse må konstatere ikke har været genstand for en konsolidering, skønt den foreløbig er ændret tolv gange, var nødvendig som følge af, at alle medlemsstaterne i første halvdel af 1973 lod deres valuta flyde over for dollaren. Den omstændighed, at tilknytningen til dollaren blev opgivet, medførte, at der i virkeligheden opstod et uafhængigt forhold mellem medlemsstaternes valutaer og den regningsenhed (RE), der på det tidspunkt blev anvendt i den fælles landbrugspolitik. Siden dette brud med dollaren som nøglevaluta kan de monetære udligningsbeløb ikke længere begrundes ved forskellen mellem valutaernes faktiske paritet og den officielle paritet, som meddeles den internationale valutafond, og senere centralkursen i forhold til dollar (inden for rammerne af den såkaldte Smithsonian-agreement), som dannede grundlag for omregning fra regningsenheder til national valuta. Bruddet med dollaren har nemlig ligeledes bevirket, at det faktisk ikke længere er rimeligt at anvende de tidligere kurser på grundlag af dollarens tilknytning til guldet. Der blev således i højere grad lagt vægt på det forhold, at medlemsstaterne af forskellige grunde ikke ønskede at justere de repræsentative kurser inden for landbrugssektoren på grundlag af det reelle forhold mellem valutaerne. Efter at de sidste følger af tilknytningen til dollaren og dermed det gamle Bretton-Wood-system med faste valutakurser var forsvundet, udviklede de repræsentative valutakurser eller de grønne kurser sig helt selvstændigt. Dette forhold afspejles i Rådets årlige marathonmøder vedrørende landbrugspriserne. De repræsentative kurser er blevet til et redskab dels i den økonomiske konjunkturpolitik, dels i den fælles landbrugspolitik. Dette fremgår særlig tydeligt af, at der findes en kurs for hver

1 — Oversat fra nederlandsk.

sektor. I denne forbindelse skal der især henvises til Rådets forordning nr. 878/77 af 26. april 1977 (EFT L 106, s. 27). Det er derfor berettiget at betegne forholdet mellem valutakurserne inden for Fællesskabets landbrugssektor som et system med flere forskellige valutakurser. Anvendelsen af særlige repræsentative valutakurser, der er forskellige alt efter sektor, periode og operation, udgør baggrunden for det præjudicielle spørgsmål, som er forelagt Domstolen.

3. Følgerne af en ændring af de repræsentative valutakurser

Selv om borgernes rettigheder og forpligtelser over for de udøvende myndigheder — således som det er tilfældet inden for den fælles landbrugspolitik — hviler på regningsenheder eller på priser, der er fastsat på grundlag af regningsenhederne, opstår der retssikkerhedsmæssige problemer, når omregningskursen for regningsenheden til national valuta ændres. Allerede under systemet med faste valutakurser indførtes der i Rådets forordning nr. 1134/68 af 31. juli 1968 (EFT 1968 II, s. 391) i denne henseende en mulighed for at justere de bestående rettigheder og forpligtelser. Forordningens artikel 4 hjemler en automatisk justering, medens det tidspunkt, der skal tages i betragtning, fastsættes i artikel 6, der lyder således:

»Ved anvendelse af denne forordning forstås ved tidspunktet for forretningens gennemførelse den dato, hvor det forhold indtræder, der ligger til grund for stiftelsen af denne fordring, og som angår beløbet i forbindelse med denne forretning, således som dette forhold er fastlagt i fællesskabsbestemmelserne eller, i mangel heraf og indtil disses fastlæggelse, i den pågældende medlemsstats bestemmelser.«

Denne bestemmelse gør det således muligt at fastlægge tidspunktet, hvor det forhold indtræder, der er afgørende for omregningen.

Dette forhold kan f.eks. indtræde på datoen for importen eller eksporten, tidspunktet for toldbehandlingen osv. Fastlæggelsen af dette forhold er af altafgørende betydning dels for det for en bestemt periode fastsatte retsforhold til landbrugsmyndighederne, f.eks. ved forudfastsættelse af eksportrestitutionerne og de monetære udligningsbeløb, dels for de hyppige justeringer af omregningskursen. Den almindelige ordning efter forordning nr. 1134/68 skal i medfør af Rådets forordning nr. 878/77 af 26. april 1977 (EFT L 106, s. 27), som jeg allerede har omtalt, ligeledes anvendes på ordningen med repræsentative kurser i landbrugssektoren. Forordningens artikel 4 som ændret ved Rådets forordning nr. 976/78 (EFT L 125, s. 32), bestemmer i stykke 1, at ovennævnte forordning nr. 1134/68 finder anvendelse, idet justeringsordningen specificeres i stykke 2 og stykke 3, der lyder således:

»2. Dog finder artikel 4, stk. 1, andet afsnit, i forordning (EØF) nr. 1134/68 kun anvendelse, såfremt den nye repræsentative kurs skader den berørte.

Der kan før den nye sats' ikrafttrædelsesdato træffes bestemmelse om, at denne skade skal kompenseres ved

en passende foranstaltning, i så tilfælde kan der ikke ske annullering af forudfastsættelsen og licensen eller dokumentet til bekræftelse heraf.

3. Der kan efter fremgangsmåden i artikel 5 træffes afgørelse om at fravige de i stk. 1 omhandlede bestemmelser.«

Med hjemmel i stykke 3 har Kommissionen udstedt forordning nr. 3016/78 af 20. december 1978 (EFT L 359, s. 11). Ved ændring af valutakursen har denne forordning for sukker- og isoglucosesektoren indført en række undtagelser fra de generelle justeringsregler efter forordning nr. 1134/68. De relevante betragtninger i forordning nr. 3016/78 lyder således:

»Ved artikel 4, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 878/77 er det fastsat, at for så vidt angår indvirkningerne på eksisterende rettigheder og forpligtelser på tidspunktet for ændring af en repræsentativ kurs gælder de bestemmelser, som er fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 1134/68 af 30. juni 1968 om fastsættelse af reglerne for anvendelse af forordning (EØF) nr. 653/68 om betingelserne for ændring af værdien af den for den fælles landbrugspolitik anvendte regningsenhed, vedrørende ændring af forholdet mellem pariteten for en medlemsstats valuta og værdien for regningsenheden;

ifølge artikel 4, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1134/68 betales det beløb, som er anført deri, ved anvendelse af den omregningskurs, der var gældende på tidspunktet for forretningens eller en del af forretningens gennemførelse; ifølge artikel 6 i ovennævnte forordning forstås ved tidspunktet for forretningens gennemførelse den dato, hvor det forhold indtræder, der ligger til grund for stiftelsen af den fordring, som angår beløbet i forbindelse med denne forretning, således som dette forhold er fastlagt i fællesskabsbestemmelserne eller, i mangel heraf og indtil disses fastlæggelse, i den pågældende medlemsstats bestemmelser; i henhold til artikel 4, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 878/77 kan de førnævnte bestemmelser dog fraviges;

for at sikre en effektiv forvaltning af markedet for sukker og isoglucose bør det for hver forretning inden for disse sektorer præciseres, hvorledes den omregningskurs, der skal benyttes, bestemmes; i visse tilfælde bør bestemmelsen i artikel 6 i forordning (EØF) nr. 1134/68 fraviges.«

Disse undtagelser beskrives mere nøjagtigt i et bilag til forordningen. Bilagets nr. X lyder således:

Alle import- og eksportafgifter samt alle eksportrestitutioner inden for rammerne af forordning (EØF) nr. 3330/74:

a) med forudfastsættelse af monetære udligningsbeløb,

— Den repræsentative kurs, der er gældende den dag, som er anført i artikel 6 i forordning (EØF) nr. 243/78, ændret ved forordning nr. 1544/78,

b) uden forudfastsættelse af monetære udligningsbeløb,

— Den repræsentative kurs, der er gældende den dag, toldbehandlingen ved udførsel afsluttes, eller

den dag, som ved indførsel benyttes af det kompetente organ til bestemmelse af afgiftens størrelse.

Formålet med forordningen er således at fastsætte særlige bestemmelser for det forhold, der er afgørende for omregningen. Som oplyst af Kommissionen under retsforhandlingerne er sukkersektoren foreløbig den eneste sektor, der har sine egne bestemmelser for dette forhold.

4. Forudfastsættelse af restitutionerne og af de monetære udligningsbeløb

Ordningen med forudfastsættelse af eksportrestitutionerne for sukker støttes på artikel 12, stk. 1, andet afsnit, i Rådets grundforordning nr. 3330/74 af 19. december 1974 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 359, s. 1).

Ifølge denne bestemmelse anføres forudfastsættelsen på eksportlicensen. De almindelige regler for ydelse af eksportrestitutioner inden for denne sektor findes i Rådets forordning nr. 766/68 af 18. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 147). Ifølge forordningens artikel 4 kan restitutionen fastsættes på grundlag af en licitation. I praksis er det den mest udbredte metode for fastsættelse af restitutionen i denne sektor. Såfremt der i tidsrummet efter restitutionens forudfastsættelse sker en ændring af *priserne*, justeres i henhold til artikel 12 de således fastsatte beløb. Artikel 12 som ændret ved Rådets forordning nr. 1048/71 af 25. maj 1971 (EFT 1966-1972, september 1974, s. 50) lyder således:

»Såfremt der i løbet af perioden mellem:

— dagen for indgivelse af anmodning om eksporttilladelse, vedlagt en anmodning om en forudfastsættelse af restitutionen,

eller

— dagen før udløbet af fristen for indgivelse af tilbud, såfremt det drejer sig om en restitution fastsat ved licitation,

— og eksportdagen, indtræffer en ændring i sukker- eller melassepriserne som fastsat i henhold til forordning nr. 1009/67/EØF, *kan* der fastsættes en regulering af restitutionsbeløbet.«

Forudfastsættelsen af de monetære udligningsbeløb reguleres af Kommissionens forordning nr. 2324/78 af 1. februar 1978 (EFT L 37, s. 5). Artikel 6 angiver, hvilket monetært udligningsbeløb, der skal anvendes ved forudfastsættelse:

»1. Det monetære udligningsbeløb, der gælder på dagen for indgivelse af ansøgning om forudfastsættelse af det monetære udligningsbeløb, anvendes ved transaktioner, der gennemføres i licensens gyldighedsperiode.

2. Såfremt afgiften eller restitutionen imidlertid er forudfastsat i forbindelse med en licitation, anvendes det monetære udligningsbeløb, der var gældende på dagen for udløbet af fristen for indgivelse af bud.

Bestemmelserne i stk. 1 anvendes dog fortsat, såfremt ansøgeren til en licens med forudfastsættelse af afgift eller restitution i forbindelse med licitation bringer sig i den i artikel 4, stk. 6, omhandlede situation.«

Forordningen foreskriver ligeledes en justering af de således fastsatte udlig-

ningsbeløb, når den repræsentative kurs ændres. Artikel 7 lyder således:

»1. Forudfastsatte monetære udligningsbeløb justeres, såfremt en ny repræsentativ kurs, om hvilken der var truffet beslutning før indgivelsen af ansøgning om forudfastsættelse, træder i kraft i løbet af licensens gyldighedsperiode.

2. Det kan besluttes, at forudfastsatte monetære udligningsbeløb justeres:

— såfremt afgiften eller restitutionen justeres i løbet af licensens gyldighedsperiode som følge af en prisændring, eller

— såfremt en ny repræsentativ kurs træder i kraft.«

Den automatiske justering i stykke 1 fastlægges i enkeltheder i Kommissionens forordning nr. 1516/78 af 30. juni 1978 (EFT L 178, s. 63), hvis artikel 1, stk. 1, lyder således:

»1. De i artikel 7, stk. 1, forordning (EØF) nr. 243/78 omhandlede justeringer foretages i forhold til den repræsentative kurs,

— der anvendes på det tidspunkt, hvor toldformaliteterne ved indførsel eller udførsel afsluttes, og

— om hvilken der var truffet beslutning før indgivelsen af ansøgning om forudfastsættelse af det monetære udligningsbeløb.«

Det skal yderligere tilføjes, at det kun er muligt at forudfastsætte de monetære udligningsbeløb, såfremt restitutionen forudfastsættes (artikel 2 i forordning nr. 243/78).

5. Betydningen af forordning nr. 3016/78

Det fremgår af denne gennemgang, at i medfør af den almindelige ordning vedrørende forudfastsættelse af restitutionen (artikel 12 i forordning nr. 766/68 som ændret ved forordning nr. 1048/71; artikel 14 i forordning nr. 766/68) og forudfastsættelsen af de monetære udligningsbeløb (artikel 7 i forordning nr. 2243/78, jfr. artikel 1 i forordning nr. 1516/78) er det tidspunktet for afslutningen af toldformaliteterne, der skal betragtes som det forhold, der er afgørende for omregningen. Forordning nr. 3016/78 indeholder imidlertid en undtagelsesbestemmelse fra denne regel, idet det fremgår af bilagets nr. X, litra a), at ved forudfastsættelse af monetære udligningsbeløb, hvilket som allerede nævnt *forudsætter,* at eksportrestitutionen ligeledes fastsættes, finder omregningen sted på et andet tidspunkt — i tilfælde af licitation helt nøjagtigt på dagen for udløbet af fristen for indgivelse af bud (artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 243/78). Den omstændighed, at det relevante forhold rykkes frem i tiden, indebærer altså, at senere ændringer af interventionsprisen, restitutionen og den repræsentative kurs ikke længere spiller nogen rolle i forbindelse med betalingen eller opkrævningen af de således fastsatte beløb.

Det fremgår ikke uden videre klart af betragtningerne i forordning nr. 3016/78, hvad der er grunden til denne undtagelse. Jeg skal senere vende tilbage til dette begrundelsesspørgsmål.

Under retsforhandlingerne har Kommissionens befuldmægtigede sagkyndige imidlertid bestræbt sig på at belyse dette spørgsmål i et udførligt og lærd indlæg. Det kan udledes af indlægget, at fastsæt-

telsen af eksportrestitutionen *og* udligningsbeløbene på den anden side støttes på forskellige teorier, der kan sammenfattes som følger.

Forudfastsættelsesordningen hviler i det væsentlige på det grundlag, at ansøgeren på fastsættelsestidspunktet har kendskab til faktorer, der kan påvirke hans individuelle stilling, og i det omfang faktorer, der kan fastsættes, kan undergå ændringer, ønsker han at fastsætte disse faktorer. Er eksempelvis købs- og salgsprisen for sukker bestemt eller fastsat af ansøgeren ved kontrakt, er eksportrestitutionen, den repræsentative kurs og valutakoefficienten — idet de to sidstnævnte faktorer er afgørende for det monetære udligningsbeløb — behæftet med usikkerhed. Hvis den erhvervsdrivende udelukkende lader restitutionen forudfastsætte, opnår han imidlertid kun sikkerhed for den økonomiske stilling udtrykt i regningsenheder, men derimod ikke for stillingen udtrykt i national valuta. Dette forhold afgøres nemlig ligeledes af det monetære udligningsbeløb. Såfremt restitutionen er fastsat, er det efter Kommissionens opfattelse *ikke* nødvendigt at fastlægge hans stilling i national valuta. I så fald indtræder det for omregningen afgørende forhold altså på tidspunktet for afslutningen af toldformaliteterne, således at allerede stedfundne ændringer kan justeres gennem den repræsentative kurs. Såfremt såvel restitutionen som det monetære udligningsbeløb er forudfastsat, er også ansøgerens stilling udtrykt i national valuta udtrykkeligt fastlagt på tidspunktet for forudfastsættelsen, således at han bevidst udelukker den indflydelse, som ændringer i den repræsentative kurs kan få for det udligningsbeløb, han skal modtage eller erlægge. Rent generelt indebærer dette system en fordel for ham, hvilket netop er grundtanken med fastsættelsen, men under visse omstændigheder kan det ligeledes vise sig at være ugunstigt for ham. Dette forklarer, hvorfor tidspunktet for omregningen i sidste tilfælde rykkes frem. Dette argument er dog endnu ikke tilstrækkeligt, eftersom forordning nr. 3016/78 i tilfælde, hvor restitutionen og det monetære udligningsbeløb er forudfastsat, ligeledes udelukker muligheden for at tage hensyn til ændringer i interventionsprisen, således som forordningen beskriver det forhold, der er afgørende for omregningen. Ifølge Kommissionen ligger der to forhold til grund herfor. *For det første* er interventionsprisen ikke nødvendigvis lig med indkøbsprisen, idet denne fastlægges ved forhandlinger mellem leverandør og kunde. Jeg skal senere vende tilbage til det berettigede i denne argumentation. *For det andet* medfører en forhøjelse af interventionsprisen ikke nødvendigvis en brat stigning i markedsprisen, men fremkalder derimod en glidende udvikling — såvel før som efter tidspunktet for ændringen — fra det tidligere til det nye niveau.

6. De faktiske omstændigheder og de forelagte spørgsmål

De faktiske omstændigheder i sag 292/81 er som følger. I perioden 2. marts-13. juni 1979 fik det franske selskab Lion af Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS — sukkermarkedets interventions- og reguleringsfond) ved licitation tildelt eksportlicenser med fastsættelse af såvel eksportrestitutioner som monetære udlig-

ningsbeløb. I den pågældende periode blev der ifølge Rådets forordning nr. 976/78 af 12. maj 1978 (EFT L 125, s. 2) foretaget en devaluering på 3,6 % af den repræsentative kurs for den franske franc, og senere blev kursen devalueret med yderligere 5,12 % ifølge Rådets forordning nr. 643/79 af 29. marts 1979 (EFT L 83, s. 1). De to devalueringer skulle træde i kraft den 1. juli 1979. Den 25. juni 1979, altså efter udløbet af den nævnte periode, udstedte Rådet forordning nr. 1266/79 (EFT L 161, s. 4), hvorefter francen endnu engang blev devalueret, denne gang med 6,9 % med virkning fra 1. juli 1979, således at de to første devalueringer i virkeligheden aldrig trådte i kraft. Ifølge forordning nr. 1288/79 af 5. juni 1979 (EFT L 162, s. 1) blev interventionsprisen for sukker med virkning fra 1. juli ligeledes forhøjet fra 40,09 ECU til 40,49 ECU. Selskabet Lion anmodede FIRS om en justering af de fastsatte udligningsbeløb på grundlag af forordningerne nr. 1134/68 og nr. 243/78. Denne anmodning blev ikke imødekommet.

I sag 293/81 er der tale om eksportlicenser — ligeledes med forudfastsættelse af restitutioner og monetære udligningsbeløb — som blev tildelt selskaberne Loiret m.fl. *inden* den 28. september 1979. I medfør af forordning nr. 2139/79 af 28. september (EFT L 246, s. 76) blev den repræsentative kurs for franske francs igen devalueret, denne gang med 1,046 med virkning fra 1. oktober 1979. Også i dette tilfælde afviste FIRS en anmodning om justering af de fastsatte restitutioner. I begge tilfælde påberåbte FIRS sig bestemmelsen i nr. X i det allerede omtalte bilag til forordning nr. 3016/78, hvorefter det var den sidste dag af fristen for indgivelse af tilbud, som var afgørende, hvilket i de foreliggende sager udelukkede muligheden for at tage hensyn til devalueringen på 6,9 % og forhøjelsen af interventionsprisen (sag 292/81) og devalueringen på 1,049 % (sag 293/81). I begge tilfælde bevirkede afvisningen, at der blev anlagt sag ved Tribunal administratif de Paris. I deres sidste skriftlige indlæg anførte selskaberne, at FIRS havde anvendt retsstridige fællesskabsforordninger, hvilket foranledigede retten til at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»Er forordning (EØF) nr. 3016/78 af 20. december 1978 gyldig, eller tilsidesætter den bestemmelserne i Romtraktatens artikel 190?

Medfører den, at fællesskabsreglerne kommer til at indebære forskelsbehandling, således at den mister sin gyldighed. Tilsidesætter den bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 243/78 af 1. februar 1978 om forudfastsættelse af monetære udligningsbeløb, som den er udstedt til gennemførelse af?«

Årsagen til sagsøgernes søgsmål skal søges i de af dem indgåede købekontrakter for sukker. Efter Domstolens anmodning har sagsøgerne afgivet udførlige forklaringer om dette forhold. Ifølge de afgivne svar arbejder Fællesskabets erhvervsdrivende inden for sukkersektoren på grundlag af standardkontrakter udarbejdet af Sammenslutningen af faglige organisationer for sukkerhandelen i EØF-landene (ASSUC). Artikel 22 i denne standardkontrakt, som anvendes såvel for indenlandske forretninger som for eksport, lyder som følger:

»Medmindre andet er aftalt, skal prisen eller priserne i henhold til kontrakten justeres i forhold til ændringer i Fællesskabets interventionspris for den i arti-

kel 5 definerede kvalitet, som måtte indtræde inden leveringen af sukkeret, og som kommer til udtryk i den i kontrakten anvendte valuta, omregnet til den for denne valuta gældende repræsentative kurs, idet omkostningerne ved enhver ændring bæres af køber.« [1]

Sagsøgerne har yderligere hævdet, at en sådan garanti var nødvendig for at sikre en løbende forsyning til dækning af deres eksportforretninger. Raffinaderierne er i overensstemmelse med gældende kutyme forpligtet til at lade sukkerroeproducenterne drage fordel af ændringer i interventionsprisen.

7. Almindelige betragtninger vedrørende det forelagte spørgsmål

Ligeledes med udgangspunkt i parternes indlæg under den mundtlige forhandling finder jeg det hensigtsmæssigt at fremsætte nogle generelle betragtninger vedrørende baggrunden for den omtvistede forordning nr. 3016/78.

Kommissionen har gjort gældende, at forordning nr. 3016/78 ikke havde til formål at tage hensyn til ændringer i prisniveauet udtrykt i national valuta, som skyldes ændringer af den repræsentative kurs eller forhøjelser af interventionsprisen. For så vidt angår interventionsprisen mener Kommissionen, at der på ingen måde består nogen forpligtelse for borgerne eller virksomhederne til at anvende denne pris i deres kontrakter. Kommissionen støtter denne betragtning ved at understrege, at justeringen af de kontraktmæssige priser i forhold til en ændret interventionspris som regel ikke finder sted i ryk, men glidende, især når der som i den foreliggende sag er tale om en ret ubetydelig ændring af interventionsprisen. Denne påstand er ikke i det væsentlige tilbagevist af sagsøgerne.

Det er ikke desto mindre et spørgsmål, om ikke Kommissionens synspunkt er i strid med den økonomiske virkelighed. Det er nemlig velkendt at fastsættelsen af interventionspriser på et overskudsmarked — som sukkermarkedet i den foreliggende sag — virker som en magnet, således at markedsprisen har en tendens til rent faktisk at tilnærme sig dette prisniveau. Det er nemlig altid muligt, når produktet ikke kan sælges til en passende pris (i den foreliggende sag A og B sukker) at tilbyde produktet til interventionsorganet. Hermed være i øvrigt ikke sagt, at Kommissionen allerede alene ved at udstede forordning nr. 3016/78 har overskredet grænserne for sin kompetence. Domstolen har nemlig udtalt, at når der er tale om monetære spørgsmål inden for landbrugsområdet og der skal tages stilling til indviklede økonomiske forhold, bør domstolskontrollen med retsakternes lovlighed begrænses til spørgsmålet om, hvorvidt retsakterne er behæftet med en åbenbar vildfarelse eller magtfordrejning, eller om myndigheden klart har overskredet grænserne for sit frie skøn.

Sagsøgerne i hovedsagen har imidlertid kritiseret Kommissionen for ikke, da den udstedte forordning nr. 3016/78 på ovennævnte grundlag, at tage hensyn til den kontraktlige tvangssituation, som de befandt sig i som følge af den nævnte »ASSUC«-klausul. For så vidt angår dette anbringende skal det *for det første* bemærkes, at sagsøgerne bevidst ved at anmode om forudfastsættelse har udsat

1 — Domstolens oversættelse. O.a.

sig for den risiko, at de ville befinde sig i en tvangssituation. Allerede den 22. december 1978 blev forordning nr. 3016/78 nemlig offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende (EFT L 359, s. 11). I denne forbindelse skal jeg imidlertid *for det andet* fremsætte følgende bemærkning. Sagsøgernes påstand om, at forordning nr. 3016/78 ikke tog hensyn til de af den nævnte klausul fremkaldte skævheder, rejser i et vist omfang tvivl om konkurrenceforholdene på det pågældende marked. Hvis denne påstand er korrekt, og hvis sagsøgerne ikke er i stand til at undgå denne situation, kan man rejse spørgsmålet om, hvorfor hverken sagsøgerne eller Kommissionen har påberåbt sig, at »ASSUC«-klausulen måske var i strid med fællesskabsreglerne på konkurrenceområdet. De på dette område fremførte argumenter giver rent faktisk indtryk af, at klausulen blandt andet har til formål og til følge at ophæve markedskræfternes normale indflydelse på prisdannelsen, endog for så vidt angår C-sukker (som ikke er omfattet af interventionsprisordningen). Med andre ord udvider »ASSUC«-klausulen tilsyneladende prisgarantien på interventionsprisniveauet til at omfatte sukker, der produceres ud over den kvota, som interventionsprisserne gælder for. For så vidt angår de andre følger af den af sagsøgerne nævnte klausul kan man derfor ligeledes rejse spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen ved fastlæggelsen af sin politik rent faktisk uden videre — således som det fremgår af de af Kommissionens befuldmægtigede under retsmødet fremførte argumenter — kan undlade at påtale de privatretlige handlinger, som undergraver grundlaget for den fælles markedsordning inden for sukkersektoren i almindelighed og for forordning nr. 3016/78 i særdeleshed. Da den forelæggende ret imidlertid ikke har stillet noget spørgsmål vedrørende dette forhold, og da sagsøgerne i hovedsagen som allerede nævnt bevidst har påtaget sig risikoen i forbindelse med »ASSUC«-klausulen, skal jeg ikke gå nærmere ind på dette spørgsmål.

8. Rækkefølgen, hvori spørgsmålene vil blive behandlet

Ifølge indlægget fra sagsøgerne i hovedsagen er formålet med første led af det præjudicielle spørgsmål at få afgjort, om EØF-traktatens artikel 190 tilsidesættes, fordi forordning nr. 3016/78 er utilstrækkeligt eller slet ikke begrundet for så vidt angår følgerne for forudfastsættelsessystemet efter forordning nr. 243/78. Sammenholdt med tredje led er det således det indbyrdes forhold mellem de to forordninger, som er forelagt Domstolen til afgørelse. Derfor vil jeg først gennemgå forholdet mellem forordning nr. 243/78 og forordning nr. 3016/78 for derefter at behandle spørgsmålets andet led, der har til formål at få afgjort, om forordning nr. 3016/78 er i strid med traktatens artikel 40, stk. 3.

9. Forholdet mellem forordningerne nr. 243/78 og nr. 3016/78

Som allerede nævnt skal det i de foreliggende sager først afgøres, om forordning nr. 3016/78 er lovlig i forhold til forordning nr. 243/78. Inden jeg behandler dette spørgsmål skal jeg forudskikke to bemærkninger. *For det første* fremgår det af ordlyden af tredje led i det af forelæggelsesretten forelagte spørgsmål, at det klart støttes på den opfattelse, at der består en retlig trinfølge mellem disse forordninger. Denne misforståelse forstærkes af et spørgsmål, som den refererende dommer har stillet i denne

forbindelse. Der er imidlertid i den foreliggende sag tale om to forordninger fra Kommissionen. *For det andet* må det bemærkes, at forordning nr. 243/78 er udstedt i medfør af Rådets grundforordning nr. 974/71 om ordningen med monetære udligningsbeløb. Forordning nr. 3016/78 blev udstedt på et tidspunkt, da Kommissionen i medfør af artikel 4, stk. 3, i Rådets forordning nr. 878/77 om de vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren, var beføjet til at udstede undtagelsesbestemmelser vedrørende den ordning, der gælder for de repræsentative kurser og de deraf opståede uundgåelige følger for justeringen af de fastsatte beløb. Det er således ubestridt, at virkningen af forordning nr. 243/78 var behæftet med usikkerhed og lovligt kunne modificeres ved de af Kommissionen senere udstedte forordninger om repræsentative kurser.

Disse to bemærkninger viser, at det tredje led af det foreliggende præjudicielle spørgsmål har til formål at få fastslået, om Kommissionen ved at udstede de to forordninger har ført en konsekvent politik. Af hensyn til borgernes retssikkerhed er kravet om, at der skal være en vis logisk sammenhæng mellem forskellige retsregler, nemlig en mindstefordring, som med føje kan kræves opfyldt af Fællesskabets lovgivende institutioner. Det fremgår af de argumenter, sagsøgerne i hovedsagen har fremført under punkt D i deres svarskrift, at de ligeledes opfatter spørgsmålet på denne måde. De har nemlig anført, at forordning nr. 3016/78 tilsidesætter ånden og formålet med samt den tilsigtede virkning af forudfastsættelsesordning for de monetære udligningsbeløb, jfr. forordning nr. 243/78, da den udelukker muligheden for justering af tidligere fastsatte beløb på de i forordning nr. 3016/78 fastsatte vilkår. Inden jeg behandler dette synspunkt konkret, finder jeg det imidlertid hensigtsmæssigt at fremsætte en række betragtninger over ordningen med monetære udligningsbeløb i almindelighed og forordning nr. 243/78 i særdelseshed.

Ifølge Domstolens faste praksis er det oprindelige formål med de monetære udligningsbeløb at beskytte den fælles landbrugspolitik mod uro på valutamarkedet eller sagt med andre ord at undgå, at der skabes risiko for, at markedsordningerne ikke kan fungere tilfredsstillende. I denne forbindelse henviser jeg navnlig til Domstolens domme i sagerne 74/74 (Sml. 1976, s. 797), 67-85/75 (Sml. 1976, s. 395), 96/77 (Sml. 1978, s. 383) og 84/78 (Sml. 1979, s. 1801). Ifølge denne praksis indebærer formålet imidlertid ikke, at den enkelte erhvervsdrivende sikres mod kursrisikoen. Det kan og vil ofte være det praktiske resultat af ordningen med monetære udligningsbeløb, men de erhvervsdrivende kan ikke påberåbe sig nogen ret på dette område, således som det udtrykkeligt er statueret af Domstolen i dommen i de forenede sager 95-98/74 (Sml. 1975, s. 1615). Ordningen med udligningsbeløb beskytter altså ikke den enkelte erhvervsdrivende direkte, men derimod indirekte, idet ordningen sikrer, at markedsordningen fungerer tilfredsstillende. Normalt begunstiges den erhvervsdrivende af ordningen, som dog ikke sikrer ham de gunstigste vilkår for afviklingen af hans forretninger, og som endog under visse omstændigheder kan påføre ham skade.

Det er ligeledes denne almindelige filosofi, der ligger til grund for forordning nr. 243/78. Det fremgår *dels* af den

sammenhæng, hvori forordningen blev udstedt, navnlig problemerne for den franske franc i 1976, *dels* af den første betragtning, at ordningen med forudfastsættelse af de monetære udligningsbeløb opstod på grund af følgerne af udligningsbeløbenes manglende stabilitet især for samhandelen med tredjelande. Som det fremgår af forordningens anden betragtning er formålet at skabe sikkerhed for den erhvervsdrivende med hensyn til de økonomiske vilkår, hvorunder hans forretninger gennemføres, hvilket for så vidt angår de monetære udligningsbeløb indebærer, at der skabes sikkerhed for den repræsentative kurs, den faktiske kurs og valutakoefficienten. Den sikkerhed, som er formålet med forordning nr. 243/78, vedrører udelukkende de monetære faktorer og *ikke* andre faktorer, som er afgørende for den individuelle erhvervsdrivendes situation, som for eksempel købs- og salgspriser. Som anført af Kommissionen er det klart, at det kun er rimeligt og hensigtsmæssigt at anmode om forudfastsættelse, hvis der rent faktisk består sikkerhed for de andre faktorer; men hvis parterne handler anderledes og som følge deraf bevidst påtager sig en risiko, kan man ikke kræve, at forudfastsættelsesordningen også i dette tilfælde *nødvendigvis* forsyner dem med en løsning. Forordning nr. 3016/78 tilsidesætter ikke den sikkerhed, der ydes af forudfastsættelsessystemet i forordning nr. 243/78, da de fastsatte beløb opretholdes uændret. I sagsøgernes tilfælde skyldes usikkerheden ikke, at de fastsatte beløb ikke justeres, men derimod deres kontraktforhold, som formålet og ordningen med monetære udligningsbeløb samt forordningerne nr. 243/78 og nr. 3016/78 ikke tager hensyn til og ikke skal tage hensyn til. Jeg når derfor til den konklusion, at tilpasningen af forudfastsættelsesordningen for de monetære udligningsbeløb, jfr. forordning nr. 243/78, ved hjælp af særlige regler for det forhold, der er afgørende for deres omregning for sukker- og isoglucosesektoren, ikke tilsidesætter ånden og formålet med forudfastsættelsesordningen, og derfor kan Kommissionen ikke kritiseres for at have ført en inkonsekvent politik på dette område.

10. Den påståede mangelfulde begrundelse af forordning nr. 3016/78

Inden jeg går over til at behandle spørgsmålet om tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 190, skal det i denne forbindelse fremhæves, at spørgsmålet vedrørende den formelle lovlighed af forordning nr. 3016/78 skal holdes adskilt fra det ovenfor behandlede spørgsmål om den materielle lovlighed, for så vidt sidstnævnte spørgsmål vedrører forordning nr. 243/78. Allerede i dommen i sag 8/65 (Sml. 1965-1968, s. 167) fremhævede Domstolen den begrænsede betydning af et anbringende om mangelfuld begrundelse. I den foreliggende sag skal det afgøres, om de nævnte bestemmelser i og følger af forordning nr. 3016/78 skal støttes på forordningens betragtninger, eller med andre ord om der består en logisk sammenhæng imellem disse to elementer. At begrundelsespligten har dette omfang, betyder, at de argumenter, som sagsøgerne — især under den mundtlige forhandling — har fremført vedrørende den vilkårlige karakter af forordningen og det forhold, at den var forskellig fra forordning nr. 797/80, der blev udstedt under den efter-

følgende sukkerhøst, ikke for så vidt angår de materielretlige aspekter skal tages i betragtning ved gennemgangen af den påståede mangelfulde begrundelse. Jeg skal senere i forslaget vende tilbage til disse aspekter.

Som jeg allerede tidligere har gjort rede for, indeholder forordning nr. 3016/78 bestemmelser om det forhold, der er bestemmende for omregningen til national valuta i den omhandlede sektor, og disse bestemmelser har principielt betydning for alle monetære spørgsmål inden for denne landbrugssektor. Det kan derfor *for det første* konstateres, at retsgrundlaget for forordning nr. 3016/78, nemlig artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 878/77, klart er angivet. *For det andet* anføres det, at den almindelige ordning i forordning nr. 1134/68, som forordning nr. 243/78 ligeledes er udstedt i medfør af, kan fraviges i medfør af forordning nr. 878/77, hvilket rent faktisk er sket (anden betragtning). *For det tredje* anføres begrundelsen for disse afvigelser kort: »en effektiv forvaltning af markedet for sukker og isoglucose«. Ud fra disse elementer kan det fastslås, at pligten til at sikre en logisk sammenhæng mellem betragtningerne og de trufne foranstaltninger er opfyldt. Mere generelt er de mål, der forfølges gennem den i artikel 190 indeholdte begrundelsespligt, ligeledes opfyldt, således som disse mål blev formuleret af Domstolen i sag 24/62 (Sml. 1954-1964, s. 409), nemlig »at give parterne mulighed for at forsvare deres rettigheder, Domstolen mulighed for at udøve sin kontrol og medlemsstaterne såvel som alle interesserede borgere mulighed for at få kendskab til, hvordan Kommissionen har anvendt traktaten«.

På den anden side kan sagsøgerne med en vis ret hævde, at begrundelsen i forordning nr. 3016/78 er summarisk, i første række fordi bestemmelsen under nr. X i bilaget ikke udtrykkeligt er nævnt og begrundet i betragtningerne, og dernæst fordi denne bestemmelses betydning for den almindelige ordning om forudfastsættelse af de monetære udligningsbeløb heller ikke udtrykkeligt er nævnt.

For så vidt angår det *første* punkt henvises til den faste domspraksis vedrørende forordningers begrundelse. Ifølge Domstolens domme i blandt andet sag 5/67 (Sml. 1965-1968, s. 469) og sag 87/78 (Sml. 1978, s. 2457) kan denne begrundelse udtrykkes i generelle termer, uden at det i øvrigt kan kræves, at den i enkeltheder angiver de ofte talrige og komplicerede omstændigheder, eller at den giver en fuldstændig bedømmelse af disse omstændigheder. For så vidt angår det *andet* punkt skal det understreges, at Domstolen ligeledes anerkender, at forordningerne begrundes med reference til et regelsæt, i særdeleshed vedrørende de monetære forhold på landbrugsområdet. Ifølge dette synspunkt, der bl.a. fandt udtryk i Domstolens domme i sag 92/77 (Sml. 1978, s. 497) og sag 35/81 (Sml. 1981, s. 45), kan begrundelsen fremgå ikke blot af selve retsaktens ordlyd, men også af den række retsregler, der er opstillet af flere forordninger, som regulerer det pågældende område. Følgelig er det ikke nødvendigt, at den enkelte bestemmelse klart har hjemmel i forordningens begrundelse, når blot den kan finde støtte i den ordning, som den vedrører, og som kan hvile på en hel række forordninger. Jeg har allerede nævnt, at det forholder sig således i den foreliggende sag, for så vidt vi har gennemgået det indbyrdes forhold mellem forordningerne nr. 3016/78 og 243/78. På baggrund af Domstolens praksis mener jeg således at kunne konkludere, at forordning nr. 3016/78 er

i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 190, selv om det havde været ønskeligt, om undtagelsesbestemmelserne i forhold til den normale ordning havde været mere udførligt begrundet. Hvis det ikke efter Domstolens faste praksis var fastslået, at en kortfattet begrundelse som i den foreliggende sag var tilstrækkelig, havde det måske været muligt at påberåbe sig et begrundelsesprincip, hvorefter undtagelser fra den normale ordning skal begrundes for så vidt angår indholdet, og hvorefter anvendelsen af undtagelsesbestemmelserne ligeledes skal begrundes. Anerkendelsen af et sådant begrundelsesprincip ville ligeledes sikre Kommissionen en tilstrækkelig handlefrihed. Man kan nemlig rejse det spørgsmål, om det er tilfredsstillende, at den komplicerede begrundelse for indholdet af undtagelsesbestemmelser først som i den foreliggende sag gøres til genstand for omtale i den sidste fase af den mundtlige forhandling, hvor den reelt ikke længere kan anfægtes af sagsøgeren i hovedsagen.

11. Tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 40, stk. 3

Forelæggelsesretten har ligeledes forelagt Domstolen spørgsmålet, om forordning nr. 3016/78 er forenelig med EØF-traktatens artikel 40, stk. 3. Sagsøgerne har i deres indlæg gjort gældende, at forordningen i to henseender tilsidesætter princippet om forbud mod forskelsbehandling.

I første led af dette anbringende anføres det, hvilket — i det mindste i indlæggene — ikke uddybes nærmere, at der kun for sukker- og isoglucosesektoren eksisterer så særegne bestemmelser som de i forordning nr. 3016/78 indeholdte. Kommissionen anerkender, at dette anbringende er korrekt, idet den har anført, at det ligeledes er hensigten at fastsætte lignende særlige bestemmelser for kornsektoren. Parternes anbringende har imidlertid ingen betydning i sig selv, da det ikke er godtgjort, at de erhvervsdrivende inden for den pågældende sektor på grund af disse bestemmelser udsættes for forskelsbehandling i forhold til de erhvervsdrivende i andre sektorer. Sagsøgerne burde i det mindste have påvist, at de på grund af disse bestemmelser rent objektivt stilles anderledes end de erhvervsdrivende i andre sektorer, uden at det var begrundet i objektivt forskellige forhold. Den af sagsøgerne anførte dom, der er afsagt af Domstolen i de forenede sager 117/76 og 16/77 (Sml. 177, s. 1753) kan ikke lægges til grund. I præmis 7 og præmis 8 udtalte Domstolen nemlig udtrykkeligt, i forbindelse med den påberåbte bestemmelse, at man ikke uden videre kan sammenligne forskellige sektorer eller produkter. I de nævnte sager drejede det sig yderligere om to produkter (stivelse og kvældemel), der fremstilles af samme basisprodukt (majs), som for så vidt angår eksportrestitution oprindelig blev behandlet på samme måde, hvilket imidlertid senere blev ændret.

I andet led af deres anbringende har sagsøgerne påberåbt sig en forskelsbehandling mellem de erhvervsdrivende, som ansøgte om forudfastsættelse af de monetære udligningsbeløb, og dem, der ikke gjorde det. Efter min mening er det imidlertid ikke nødvendigt at påvise, at disse situationer ikke er sammenlignelige, da retsstillingen over for myndighederne afviger væsentligt, alt efter om de mone-

tære udligningsbeløb er forudfastsatte, eller der ikke har fundet forudfastsættelse sted. Under retsmødet er sagsøgerne imidlertid ikke gået ind på dette anbringende.

Omvendt er anbringendet om tilsidesættelse af artikel 40, stk. 3, under den mundtlige forhandling blevet uddybet, idet Kommissionen især er blevet kritiseret for at føre en skiftende vilkårlig politik, jfr. Kommissionens forordning nr. 797/80 af 31. marts 1980 (EFT L 87, s. 39). Forordningen, der i øvrigt *ikke* udtrykkeligt vedrører de monetære udligningsbeløb, gjorde det rent faktisk muligt at justere den forudfastsatte restitution, dog ikke på grund af ændringer i en bestemt valutas repræsentative kurs, men på grund af den forhøjelse af interventionsprisen for sukker, der indtrådte den 1. juli 1980. Sagsøgerne har dog ikke godtgjort, at udstedelsen af forordning nr. 797/80 har bevirket, at forordning nr. 3016/78 kan betegnes som vilkårlig. Kommissionen har forsvaret den sidste foranstaltning bl.a. ved at hævde, at det på dette tidspunkt kunne forudses, at interventionsprisen ville stige den 1. juli 1980, hvilket klart ikke var tilfældet ved den foregående sukkerhøst. Dette argument er ikke tilbagevist af sagsøgerne. Det må rent faktisk anerkendes, at den i den forgange tid førte politik har været svingende, men sagsøgerne har heller ikke ført bevis for, at denne manglende stabilitet ikke var begrundet i de monetære forhold på landbrugsområdet eller i den af Rådet førte politik. Ifølge Domstolens dom i sag 88/78 (Sml. 1978, s. 2477) er den monetære ordning på landbrugsområdet netop kendetegnet ved sin manglende stabilitet.

Ud fra de fremførte betragtninger mener jeg altså ikke, at forordning nr. 3016/78 tilsidesætter EØF-traktatens artikel 40, stk. 3.

12. Forslag til afgørelse

Jeg skal derfor sammenfattende foreslå, at de forelagte spørgsmål besvares således:

— Gennemgangen af de stillede spørgsmål har intet frembragt til støtte for de fremførte klagepunkter vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 3016/78. Kommissionens forordning nr. 3016/78 tilsidesætter ikke EØF-traktatens artikel 190. Forordningen indebærer ikke en forskelsbehandling inden for Fællesskabets landbrugspolitik, således at den mister sin gyldighed. Endelig er forordningen ikke uforenelig med bestemmelserne i Kommissionens forordning nr. 243/78 af 1. februar 1978, da Rådets forordning nr. 878/77, som Kommissionens forordning er udstedt med hjemmel i, udtrykkeligt giver Kommissionen beføjelser til at fastsætte undtagelsesbestemmelser.