markedsordningen for landbrugsvarer. Det er faktisk formålet med artikel 103 både at koordinere medlemsstaternes konjunkturpolitik og, efter dennes bestemmelse stk. 2, at vedtage de efter forholdene egnede foranstaltninger.

I betragtning af den valutasituation, der forelå, da de omtvistede foranstaltninger blev truffet, og da der ikke inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik fandtes nogen forholdsregler, som kunne gøre det muligt at træffe de nødvendige foranstaltninger som en hastesag for at imødegå den ovenfor beskrevne valutasituation, var Rådet berettiget til midlertidigt at gøre brug af de beføjelser, som det har fået tillagt ved Traktatens artikel 103.

2. Artikel 103 udelukker ikke fællesskabsinstitutionernes kompetence til med forbehold af de øvrige i Traktaten omhandlede fremgangsmåder at vedtage foranstaltninger af konjunkturpolitisk karakter, som kan vise sig nødvendige for at fastholde Traktatens mål. Rådet vælger for så vidt angår foranstaltningernes form i hvert enkelt tilfælde den, Rådet finder mest egnet.

3. Selv om fællesskabsinstitutionerne ved udøvelsen af deres beføjelser skal overvåge, at de afgifter, der pålægges de erhvervsdrivende, ikke overstiger det, der er nødvendigt for, at myndighederne kan nå de mål, der er sat, følger det dog ikke heraf, at omfanget af denne forpligtelse skal ses i forhold til en bestemt gruppe erhvervsdrivendes specielle situation.

4. Fællesskabets institutioner skal sikre en indbyrdes afpasning af de forskellige mål for den fælles landbrugspolitik, som isoleret betragtet kan forekomme modstridende, og i påkommende tilfælde give det ene eller det andet en midlertidig prioritet, når dette er påkrævet af de økonomiske omstændigheder eller forhold, som ligger til grund for institutionernes beslutninger.

5. Artikel 40 vedrører alene forskelsbehandlingen mellem producenter eller mellem forbrugere, mens spørgsmålet om den fornødne ligevægt mellem de modstående interesser hos disse grupper af erhvervsdrivende behandles i artikel 39.

6. Udligningsbeløbene er fællesskabsforanstaltninger som, skønt de har karakter af en afskærmning inden for markedet, virker som et korrektiv over for de ustabile valutaers kursudsving, og som ligeledes skal sikre opretholdelse af den normale samhandel under de ekstraordinære og skiftende forhold, som valutasituationen fører med sig. Bemyndigelsen til at opkræve udligningsbeløb for import af landbrugsvarer fra tredjelande i en periode, hvor valutakursen flyder, er gyldig.

I sag nr. 5/73

angående en anmodning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 af Finanzgericht Berlin er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for den nævnte ret mellem

BALKAN-IMPORT-EXPORT GMBH, 1 Berlin 15, Bregenzer Straße 10,

sagsøger i hovedsagen,

og

HAUPTZOLLAMT BERLIN-PACKHOF, 1 Berlin 21, Alt-Moabit 143-145,

sagsøgte i hovedsagen,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen 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 specialudgave 1971 (I), s. 231; original reference ABl. nr. L 106 af 12. maj 1971, s. 1) og eventuelt af Kommissionens forordninger nr. 1013/71 (ABl. nr. L 110 af 18. maj 1971, s. 8) nr. 1014/71 (ABl. nr. L 110 af 18. maj 1971, s. 10) og nr. 548/72 (ABl. nr. L 66 af 18. marts 1972, s. 1),

afsiger

DOMSTOLEN,

sammensat af: R. Lecourt, præsident, A. M. Donner og M. Sørensen, afdelingsformænd, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars (refererende), P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh og A. J. Mackenzie Stuart, dommere,

generaladvokat: K. Roemer
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Faktiske og retlige omstændigheder

I — Sagsfremstilling og retsforhandlingernes forløb

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb kan sammenfattes således:

Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 (EFT specialudgave 1971 (I), s. 231; original reference ABl. nr. L 106 af 12. maj 1971, s. 1) omhandler anvendelsen af et system med udligningsbeløb i samhandelen mellem medlemsstaterne og tredjelandene.

Ved import foretaget af sagsøgeren i hovedsagen til forbundsrepublikken Tyskland af 13 590 kg hvid bulgarsk fåreost, tarifnummer 04.04-E-I-3-4-50, krævede Hauptzollamt Berlin-Packhof ved med-

delelse af 27. marts 1972 og med hjemmel i nævnte forordning, udover importafgift og importomsætningsafgift, et udligningsbeløb på 6 183,45 DM, dvs. 45,50 DM pr. 100 kg.

Sagsøgeren i hovedsagen anlagde sag ved Finanzgericht Berlin med henblik på annullation af meddelelsen om opkrævning af udligningsafgift, idet han bestrider gyldigheden af forordning nr. 974/71.

Som følge heraf har Finanzgericht Berlin ved kendelse af 19. januar 1973 rettet følgende spørgsmål til Domstolen:

1. Er Rådets forordning (EØF) 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, og de i tilknytning hertil udfærdigede kommissionsforordninger (EØF) nr. 1013/71, 1014/71 og 548/72 ugyldige, fordi de giver bemyndigelse til opkrævning og beregning af udligningsbeløb for indførsel af mejeriprodukter fra Bulgarien?

   Specielt:

   a) Har Rådet for De europæiske Fællesskaber været bemyndiget til i henhold til EØF-traktatens artikel 103, stk. 2 at udstede forordning nr. 974/71 som en konjunkturpolitisk foranstaltning i fælles interesse i form af en forordning?

   b) Er opkrævningen af udligningsbeløb, navnlig når denne ikke, heller ikke ved indførsel fra Bulgarien, sker ud fra en anslået kursgevinst for importører med ud fra forholdet mellem DM-marken og US-dollaren (jf. forordning nr. 974/71, artikel 2) forenelig med princippet om forholdet mellem mål og midler og med EØF-traktatens artikler 40, 39 og 110, henholdsvis med de i nævnte artikel indeholdte retsgrundsætninger?

   Ved bekræftende besvarelse af spørgsmål 1:

2. Fører en korrekt fortolkning af fællesskabsretten til, at sagsøgte endnu den 24. marts 1972, dvs. dagen for indgivelsen af andragendet om frigivelse til fri omsætning, har været berettiget til at opkræve udligningstold for tredjelandshandel?

   Ved bekræftende besvarelse af spørgsmål 2:

3. a) Hvilke faktorer skulle lægges til grund ved beregningen af de udligningsbeløb eller den udligningstold, som skulle opkræves ved indførsel af ost under position 04.04 (særlig hvis hjemmelen søges i artikel 2, stk. 2 i Rådets forordning nr. 974/71)?

   b) Er artikel 2, stk. 2 i nævnte forordning efter sin art og rækkevidde et tilstrækkeligt præcist beregningsgrundlag?

   c) Er en sats pr. 24. marts 1972 på 45,50 DM pr. 100 kg bulgarsk fåreost forenelig med disse grundsætninger?

Henvisningskendelsen af 19. januar 1973 blev registreret på Domstolens justitskontor den 5. februar 1973.

På grundlag af den refererende dommers foreløbige rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet, at der ikke skal foretages forudgående bevisførelse.

Skriftlige indlæg er indgivet af sagsøgeren i hovedsagen, forbundsrepublikken Tysklands regering, Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber.

Mundtlige indlæg blev i retsmødet den 5. juni 1973 afgivet af sagsøgte i hovedsagen, repræsenteret af advokat Ehle, Køln, Kommissionen, repræsenteret af sin juridiske rådgiver, Gilsdorf, Rådet, repræsenteret af sin juridiske rådgiver, Lambers, og den tyske regering, repræsenteret af Regierungsdirektor Seidel.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 26. juni 1973.

II — Indlæg afgivet i henhold til artikel 20 i Statutten for Domstolen

De i henhold til artikel 20 i Statutten for Domstolen afgivne indlæg kan sammenfattes således:

A — Indlæg fra sagsøgeren i hovedsagen

Vedrørende det første spørgsmål

a) Sagsøgeren i hovedsagen er af den opfattelse, at forordning nr. 974/71 ikke kan støttes på EØF-traktatens artikel 103, stk. 2, fordi den ikke er udstedt inden for rammerne af konjunkturpolitikken, men udelukkende for at sikre interventionssystemet på markederne for landbrugsvarer, at det ikke drejer sig om et spørgsmål af fælles interesse, og at den nævnte artikel kun bemyndiger Rådet til at udstede direktiver eller beslutninger. Alene Traktatens artikler 40 og 43 i forbindelse med artikel 233 kan afgive hjemmel for indførelsen af udligningsbeløb, hvad Rådet selv har indrømmet ved udelukkende at søge hjemmelen for forordning nr. 509/73 af 22. februar 1973, der ændrer forordning nr. 974/71 (*Tidende* nr. L 50 af 23. februar 1973, s. 1) i Traktatens artikler 28, 43 og 235.

Forordning nr. 974/71 skal derfor erklæres ugyldig, for så vidt angår perioden indtil den blev ændret ved forordning nr. 509/73 af 22. februar 1973. Domstolen bør dog i henhold til artikel 174, stk. 2 gøre denne ugyldighed begrænset.

b) Da forordning nr. 974/71 udelukkende tager hensyn til forholdet mellem kursen på DM og dollaren, er udligningsbeløbene i flere tilfælde uden gyldig grund blevet fastsat alt for højt, særlig i det foreliggende tilfælde. Kommissionen har, da den foreslog ændring af forordning nr. 974/71 af 10. maj 1972, selv indrømmet, at systemet må tage hensyn til forholdet mellem valutaerne i de tredjelande, der eksporterer til Fællesskabet.

Ordningen med udligningsbeløbene krænker forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told, princippet om forholdet mellem mål og midler og bestemmelserne i Traktatens artikler 39 og 110, som burde være taget i betragtning ifølge artikel 33 i forordning nr. 804/68 (EFT specialudgave 1968 (I), s. 169; original reference ABl. nr. L 148 af 28. juni 1968, s. 13). Finanzgericht Berlin har i sin henvisningskendelse klart givet udtryk for, at udligningsbeløbene havde en tilsvarende virkning som told, som er forbudt ifølge Traktaten og ifølge artikel 19 i forordning nr. 804/68, for så vidt de går videre end nødvendigt af hensyn til virkningen af DM's »floating« i forhold til tredjelandenes valutaer eller i det mindste i forhold til det vejede gennemsnit af tredjelandenes valutapariteter.

Den beregningsmetode for udligningsbeløbene, der er fastsat i artikel 2 i forordning nr. 974/71, krænker i øvrigt princippet om forholdet mellem mål og midler, som udtrykkeligt er udtalt i den sidste betragtning i denne forordning. Da det ifølge sagsøgeren ville have været muligt at fastsætte udligningsbeløb efter forholdet mellem de vigtigste handelspartneres valutapariteter og D-markens, burde der i det mindste være taget hensyn til D-markens »floating« på grundlag af et vejet gennemsnitsværdi af de repræsentative tredjelandes valutapariteter. Ud fra denne forudsætning ville D-markens revaludering have haft en meget mere beskeden virkning. Sagsøgeren i hovedsagen henviser her til de metoder, der er anvendt ved beregningen af afgifterne (artikel 14, stk. 4 i forordning nr. 804/68).

Efter devalueringen af US-dollaren den 8. maj 1972 viste det sig, at summen af nye afgifter (forhøjet) og af nye udligningsbeløb (reduceret) var betydelig mindre end summen af tidligere afgifter og udligningsbeløb, hvilket beviser, at de tidligere anvendte beregningsmetoder har været fejlagtige.

De udligningsbeløb, der rent faktisk overskrider »floatingens« virkning, står ikke blot i modsætning til formålet, at sikre forbrugerne rimelige priser (artikel 39, stk. 1, e) men også i modsætning til

principperne for en handelspolitik, som er afstemt efter GATT-forskrifterne.

Vedrørende det andet spørgsmål

Sagsøgeren i hovedsagen er af den opfattelse, at opkrævningen af udligningstold ikke længere var berettiget den 24. marts 1972, dvs. dagen for indgivelsen af andragende om frigivelse af de omtvistede varer til fri omsætning.

Artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 974/71 understreger, at den »udløber på det tidspunkt, hvor alle de pågældende medlemsstater på ny anvender de internationale bestemmelser om grænserne for vekselkursernes udsving omkring den officielle paritet«. Ved overenskomst af 18. december 1971 er medlemsstaterne i Washington blevet enige om at fastsætte en ny centralkurs for DM i forhold til dollaren (3,2225 DM pr. US-dollar), hvorefter Bundesbank genoptog sine interventioner på valutamarkedet for at holde DM's kurs inden for den aftalte grænse for udsving (3,150 DM - 3,295 DM). Denne centralkurs blev anvendt i praksis, selv om den ikke blev meddelt til Den internationale Valutafond. Imidlertid henviser artikel 8 i forordning nr. 974/71 udelukkende til anvendelsen af »de internationale bestemmelser . . .«. Man kunne således ikke bruge det forhold, at det drejer sig om en »centralkurs« (central rate) og ikke om en officiel paritet (par value), som påskud til at komme uden om at anvende nævnte artikel 8.

I øvrigt gør artikel 1, sidste afsnit i forordning nr. 974/71 fastsættelse og anvendelse af udligningsbeløb betinget af, at anvendelsen af en kurs, der ligger over de grænser, der er fastlagt i de internationale bestemmelser, vil medføre »forstyrrelser i samhandelen med landbrugsvarer«. Forekomsten af sådanne forstyrrelser, som må bedømmes produkt for produkt, er ikke påvist for det pågældende produkt: osteprisen er ikke afhængig af priserne på de produkter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbrugsvarer (artikel 2 a og 2 b i forordning nr. 974/71). I alle tilfælde er anvendelsen af udligningsbeløb for ost, et produkt uden nogen form for prisgaranti, ikke berettiget for så kort en periode, idet udsvingene i markedspriserne udligner og ofte overstiger udsvingene i valutakurserne, således som det var tilfældet i marts 1972.

Vedrørende det tredje spørgsmål

For så vidt angår de faktorer, der benyttes til beregning af udligningsbeløbende for det omtvistede produkt — genstanden for det tredje spørgsmål — gør sagsøgeren i hovedsagen gældende, at det ikke er muligt at svare herpå, da Kommissionen ikke har forklaret, hvorvidt eller hvordan den har taget hensyn til faktorerne til beregning af de udligningsbeløb, der rammer det omtvistede produkt, hvis pris hovedsagelig bestemmes på markedet og let udligner kursudsvingene. Yderligere har revalueringen af DM ført til en nedgang i produktionsomkostningerne for landbruget.

Artikel 2, stk. 2 i forordning nr. 974/71 krænker retssikkerhedsprincippet og princippet om, at bemyndigelser fastsat ved lov skal være tilstrækkeligt præcise.

Det opkrævede udligningsbeløb, der var fastsat til 45,50 DM pr. 100 kg, var i alle tilfælde for højt, fordi der praktisk talt ikke har været udsving i forholdet mellem DM's og den bulgarske valutas kurser, fordi osten er fuldstændig uafhængig af interventionsprisen, og fordi enhver negativ virkning af de valutamæssige foranstaltninger ville være udlignet i løbet af to måneder.

B — Rådets indlæg

Vedrørende det første spørgsmål

a) Ifølge Rådet er forordning nr. 974/71 en konjunkturpolitisk foranstaltning i den i Traktatens artikel 103 forudsatte betydning. Begrebet »konjunkturpolitik« omfatter alle foranstaltninger,

som vedtages af de offentlige myndigheder for i videst muligt omfang at undgå, at de faktorer, som den indre og ydre økonomiske ligevægt afhænger af, følger en anden økonomisk udvikling end den, som kan forventes på lang sigt. De konjunkturpolitiske foranstaltninger kan vedrøre de mest forskelligartede områder. Det er imidlertid forordning nr. 974/71's formål at forhindre unormale udsving i priserne og i indkomsterne som følge af forstærket import af landbrugsprodukter til de lande, hvis valuta »flyder«.

De forskellige fremgangsmåder, der er nævnt i Traktaten, forhindrer ikke, at man bruger artikel 103 hvis anvendelsesområde ville blive væsentligt indskrænket, hvis der på alle de områder, hvor særlige fremgangsmåder er foreskrevet, kun kan træffes konjunkturpolitiske foranstaltninger, såfremt de betingelser, som de andre artikler i Traktaten opstiller for disse specielle fremgangsmåder, er opfyldt.

De særegne krav, der stilles til enhver konjunkturpolitik, er af en sådan karakter, at det i talrige tilfælde ikke er muligt at tage hensyn til andre fremgangsmåder uden at skade målet for konjunkturpolitikken. Det formål, artikel 103 forfølger, berettiger således ifølge Rådets opfattelse til, at man bruger bestemmelsen på sådanne områder, hvor der i Traktaten er fastsat specielle regler, under forudsætning af, at foranstaltningerne har et konjunkturpolitisk sigte. Man kan således anvende artikel 103, stk. 2 i landbrugsspørgsmål uafhængigt af artikel 38 og især uafhængigt af kompetencefordelingen i artikel 43, stk. 2.

I visse tilfælde kan de konjunkturpolitiske foranstaltninger kun opfylde de særlige formål, der er tiltænkt dem, hvis de hjemler visse ændringer i andre bestemmelser inden for fællesskabsretten, uden at det dog drejer sig om en beskyttelsesklausul, der svarer til den, der er omhandlet i artikel 226.

Selv om udligningsbeløbene inden for Fællesskabet, som sammen med udligningsbeløb uden for dette, er omfattet af den fælles ordning, nødvendigvis påvirker varernes frie bevægelighed, strider de alligevel ikke mod princippet om varernes frie bevægelighed, som kun indgår i målene for landbrugspolitikken i det omfang, det gør det muligt at opfylde de formål, der er nævnt i artikel 39, stk. 1. Indførelsen af udligningsbeløb hviler på den betragtning, at gennemførelsen af disse formål ikke må bringes i fare af kortfristede udsving, som skyldes, at visse valutaer i Fællesskabet »flyder«. Udligningsbeløbene opretholdt desuden varigt varernes frie bevægelighed, uanset hvilke valutapolitiske afgørelser der måtte blive truffet.

For så vidt angår den omstændighed, at den omtvistede foranstaltning er blevet truffet i form af en forordning, mener Rådet, at artikel 103, stk. 2 ikke begrænser Fællesskabets institutioners valg af den juridiske form, der skal anvendes. Udtrykket »vedtage« er her blot brugt i dets tekniske betydning. Bestemmelsen i stk. 3 om at gennemførelsesforanstaltningernes juridiske form kan være et direktiv, selv når den norm, der skal gennemføres, er en forordning, har sin forklaring i den kendsgerning, at disse gennemførelsesforanstaltninger kan vedtages med kvalificeret flertal. Det var således fornuftigt kun at hjemle det milde interventionsmiddel, dvs. direktivet, og forbeholde forordningen for regler, der vedtages ved enstemmighed.

Fællesskabet kan ikke føre en konjunkturpolitik i Fællesskabets ånd, hvis det kun kan vedtage direktiver, som alene henvender sig til medlemsstaterne, og således fratages muligheden for at benytte sig af forordninger.

b) Forordning nr. 974/71 krænker ikke princippet om forholdet mellem mål og midler. Kun en mere eller mindre fast metode kan muliggøre et kompromis mellem nødvendigheden af at tage størst muligt hensyn til de valutamæssige foranstaltningers incidens og nødvendigheden af at finde en løsning, der kan anvendes i praksis. I betragtning af udsvingene i de flydende valutaer i forhold til

gennemsnitsværdien af alle eller nogle tredjelandes valutaer har udligningen været utilstrækkelig for valutaen i det vigtigste tredjeland, USA, som spiller en afgørende rolle i størstedelen af samhandelen med landbrugsvarer. På trods af visse vanskeligheder ved anvendelsen kan man ikke se bort fra, at den valgte løsning ikke medfører byrder, der på urimelig måde overstiger incidensen af valutakursændringerne.

Den i Traktatens artikel 40 forbudte forskelsbehandling kommer heller ikke på tale. Ganske vist påvirker udligningsbeløbene de forskellige landbrugsprodukter på forskellig måde, men de er dog beregnet på grundlag af de ensartede kriterier, der er fastlagt særlig i forordningens artikler 2, 3 og 4. Artikel 7 i forordning nr. 974/71 forbyder i øvrigt en delvis fastsættelse af udligningsbeløbene. Ingen producenter eller forbrugere i de forskellige medlemsstater er udsat for forskelsbehandling, idet alle omhandlede medlemsstater har gjort brug af bemyndigelsen til at anvende udligningsbeløb.

Endelig kan der kun være tale om en krænkelse af de retsgrundsætninger, der er nævnt i artiklerne 39 og 110, hvis institutionerne overskrider den skønsmargen, som de nødvendigvis må indrømmes for at bringe de delvist modstridende mål i overensstemmelse med hinanden.

Vedrørende det andet spørgsmål

Ifølge Rådets opfattelse går dette spørgsmål udelukkende ud på, om forordning nr. 974/71 i henhold til dens artikel 8, stk. 2 var udløbet den 24. marts 1972.

Rådet er af den opfattelse, at de betingelser, der er nævnt i denne bestemmelse for udløbet af den ved denne forordning indførte ordning, ikke er opfyldt.

Ved det communiqué, som blev offentliggjort ved afslutningen af valutakonferencen i Washington den 18. december 1971, blev der faktisk ikke fastsat nogen ny paritet, men de deltagende stater fik mulighed for at vedtage »centralkurser«, som ikke havde de retsvirkninger, som følger af fastsættelsen af en paritet i overensstemmelse med Den internationale Valutafonds statutter. Desuden hviler hele systemet med en styring af landbrugspriser ved Fællesskabets markedsordninger fortsat på en regningsenhed, hvis forhold til medlemsstaternes valutaer er fastsat på grundlag af de officielle pariteter, som er meddelt Den internationale Valutafond.

Hvis man havde givet afkald på udligningsbeløbene, ville dette have medført uoverskuelige konsekvenser for anvendelsen af utallige landbrugsforordninger, medmindre disse selv var ophørt med at forbinde regningsenheden med medlemsstatsvalutaernes officielle paritet.

C — Den tyske regerings indlæg

Vedrørende det første spørgsmål

a) Den tyske regering er af den opfattelse, at forordning nr. 974/71 udgør en konjunkturpolitisk foranstaltning og derfor helt berettiget støttes på Traktatens artikel 103. Faktisk har en konjunkturpolitik eller kortfristet økonomisk politik, selv om den er forbundet med de almindelige mål for den mellem- og langfristede økonomiske politik, det bestemte formål at formindske den økonomiske udviklings inflatoriske og deflatoriske karakter. Hvis ikke forordning nr. 974/71 var blevet vedtaget, ville de unormale forskelle i priser og indkomster imidlertid som følge af visse medlemsstaters frigivelse af valutakurserne have bevirket, at interventionssystemet gik i opløsning, hvorved niveauet for interventions- og markedsprisen ville bryde sammen, og der ville ske en unormal udvikling af priser og indkomster.

Den kendsgerning, at forordning nr. 974/71 er en konjunkturpolitisk foranstaltning, står ikke i modsætning til, at Traktaten inden for landbrugspolitikkens område i artikel 38 ff indeholder særlige beføjelser for Fællesskabet. Disse beføjelser vedrører i øvrigt i første række strukturelle krav og nævner ikke nogen egnet fremgangsmåde til en øjeblikkelig

reaktion fra Fællesskabet på det konjunkturpolitiske område. Udtrykket »med forbehold af de øvrige i denne Traktat omhandlede fremgangsmåder« i artikel 103 betyder dog, at man parallelt med den lovgivning, der gælder for en bestemt sektor, kan vedtage foranstaltninger med hjemmel i artikel 103.

Det udligningssystem, som er fastlagt i forordning nr. 974/71, står heller ikke i modsætning til den fælles interesse, fordi det omfatter størstedelen af landbrugssektoren og undgår en alvorlig uligevægt inden for landbruget i visse medlemsstater, som kunne have bragt det fælles landbrugsmarked i fare.

For så vidt angår forordning nr. 974/71's juridiske form er den tyske regering af den opfattelse, at der ikke i artikel 103 findes nogen grænse for valget af det mest egnede middel. Brugen af udtrykket »vedtage« i andet stykke i artikel 103 har ingen speciel betydning, da der her rent faktisk er tale om at »træffe foranstaltninger«.

Det forhold, at man i artikel 103, stk. 3 har foretrukket direktivet som middel til i påkommende tilfælde at fastsætte gennemførelsesregler, berettiges af den omstændighed, at direktivet er det mindst voldsomme middel for så vidt angår de vigtige indgreb i staternes suveræne sfære, som anvendelsen af artikel 103, stk. 3 forudsætter.

b) Udligningsbeløbenes faste karakter, som var nødvendig af praktiske grunde, bevirker ikke, at der er sket en krænkelse af princippet om forholdet mellem mål og midler. Et system, hvor udligningsafgifterne ved hver enkelt import nøjagtigt svarer til incidensen af den valutamæssige foranstaltning, kan ikke realiseres på grund af det store antal udligningsbeløb, der skal bestemmes allerede efter det valgte system. Desuden muliggør det forhold, at man ved fastsættelsen af udligningsbeløbene tager forholdet mellem den frigivne valutakurs og de importerende tredjelandes valutakurs i betragtning, fordrejninger i handelen i et meget stort omfang. Et udligningssystem, der er baseret på et aritmetisk gennemsnit af forskellene mellem DM og tredjelandes valutaer ville i øvrigt ligeledes have en fast karakter, og et sådant system tillader heller ikke en tilstrækkelig udligning, såfremt pariteten i tredjelandets valuta i forhold til DM'en ligger under den gennemsnitlige paritet for de vigtigste tredjelandes valutaer. Når Rådet skulle vælge mellem forskellige løsninger, kunne det i henhold til sin skønsmæssige beføjelse vælge den, som forekom mest egnet, og som var den mest fordelagtige i relation til effektivitet og praktisk anvendelighed (Domstolens dom af 17. december 1970, sag nr. 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Rec. 1970, s. 1125).

Der foreligger heller ikke nogen krænkelse af de mål, der er fastsat i artikel 39, og som ikke altid er indbyrdes overensstemmende: det er nødvendigt at skabe overensstemmelse mellem dem og at søge en mellemløsning. Således skal formålet at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer afvejes mod formålet at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard.

Det samme gælder de formål af handelspolitisk karakter, som er nævnt i Traktatens artikel 110. De strider mod de formål, der er nævnt i artikel 39, og anvendelsen af de to bestemmelser forudsætter derfor en betydelig skønsmargen for fællesskabsinstitutionerne.

Vedrørende det andet spørgsmål

Indtil den 24. marts 1972 var der ikke sket nogen afgørende ændring i de forhold, som førte til vedtagelsen af forordning nr. 974/71. På trods af indførelsen af »centralkurser« (central rates) som følge af overenskomsterne fra Washington af 18. december 1971 gjorde de virkninger, som kursudsvingene fik, selv om de blev begrænset som følge af disse overenskomster, foranstaltningens opretholdelse berettiget.

Der skete ikke ved disse overenskomster nogen tilbagevenden til den situation, hvor pariteterne skulle meddeles til Den internationale Valutafond, hvilket efter

ordlyden af artikel 8, stk. 2 i forordning nr. 974/71 ville have skabt grundlag for ophævelse af ordningen med udligningsbeløb. De pariteter, som blev benævnt »centralkurser« (central rates), har ikke samme retsvirkninger som de officielle valutakurser, der bliver meddelt til Den internationale Valutafond.

D — Kommissionens indlæg

Kommissionen bemærker, at undersøgelsen af det tredje spørgsmål ligeledes må omfatte den situation, at der eventuelt ikke forekommer forstyrrelser i samhandelen med landbrugsvarer; i dette tilfælde skulle det, ifølge et af firma Balkan under hovedsagen rejst klagepunkt, have været ulovligt at inddrage bulgarsk fåreost under forordning nr. 974/71.

Økonomisk baggrund

I en analyse af oprindelsen af og mekanismen i det ved forordning nr. 974/71 indførte system med udligningsbeløb fremhæver Kommissionen følgende punkter:

For at afværge strømmen af udenlandsk valuta til forbundsrepublikken Tyskland og Nederlandene bemyndigede Rådet ved resolution af 9. maj 1971 (ABl. af 10. juni 1971, nr. C 58, s. 1) de nævnte medlemsstater til at frigive kurserne på deres valutaer i henhold til Traktatens artikel 103 for at undgå forstyrrelser i samhandelen med landbrugsprodukter; dette skete ved udstedelsen af forordning nr. 974/71.

Denne forordning gik ud fra det princip, at de officielle pariteter forblev uændret. Indførelsen af udligningsbeløb var således berettiget derved, at der ikke var sket nogen ændring i de priser, der inden for Fællesskabet gjaldt for de produkter, for hvilke der var fastsat interventionspriser, eller for de produkter, hvis pris afhang af interventionspriserne, mens prisen på de udenlandske markeder udtrykt i DM var gået ned proportionelt med revalueringen.

I gennemførelsesforordningerne nr. 1013/71 (ABl. nr. L 110 af 18. maj 1971, s. 8) og nr. 1014/71 (ABl. nr. L 110 af 18. maj 1971, s. 10), der fastlægger den nærmere gennemførelse af forordning nr. 974/71, har Kommissionen søgt at begrænse listen over de produkter, på hvilke udligningsbeløbene skal finde anvendelse.

I den følgende tid har Kommissionen flere gange særlig efter ophævelsen af dollarens guldindløselighed (15. 8. 1971), frigivelsen af den belgiske og luxembourgske valuta (23. 8. 1971) og senere af pundet og liren (i begyndelsen af 1972) været nødsaget til at udvide anvendelsesområdet for systemet med udligningsbeløb.

Derimod har devalueringen af dollaren den 8. maj 1972 åbnet mulighed for en nedskæring af udligningsbeløbene samtidig med en forhøjelse af importafgifterne. Et forslag til ændring af forordning nr. 974/71, som Kommissionen forelagde den 16. maj 1972, og som havde til formål at begrænse brugen af udligningsbeløb, var ikke blevet fulgt, da den forventede revaluering af visse valutaer inden for Fællesskabet ikke havde fundet sted. Et andet forslag, der skulle knytte systemet med udligningsbeløb til landbrugspolitikken, blev gennemført ved Rådets forordning nr. 2746/72 af 19. december 1972 (ABl. nr. L 291 af 28. december 1972, s. 148).

Efter dollarens yderligere devaluering den 13. februar 1973 blev det vedtaget, at man ved konstateringen i henhold til forordning nr. 974/71 artikel 2, stk. 1 af ændringerne i vekselkurserne skulle gå ud fra dollarens reelle paritet.

Vedrørende det første spørgsmål

a) Ifølge Kommissionen skal Traktatens artikel 103 betragtes som det korrekte juridiske grundlag for forordning nr. 974/71, idet denne virkelig udgjorde en konjunkturpolitisk foranstaltning.

Valutamæssige foranstaltninger er, i det omfang de er kortfristede, typisk konjunkturpolitiske foranstaltninger, som i det væsentlige består i at forhindre eller formindske konjunkturbevægelserne.

Når sagsøgeren fremfører den indsigelse, at forordning nr. 974/71 følger landbrugspolitiske mål, der blot har konjunkturelle bevirkninger, overser sagsøgeren, at den omtvistede forordning vedrører det landbrugsmæssige aspekt af en helhed af bestemmelser af valutamæssig karakter, som er vedtaget af medlemsstaterne i overensstemmelse med Fællesskabets institutioner.

Ikke blot betragter medlemsstaterne efter ordlyden af artikel 103 deres konjunkturpolitik som et spørgsmål af fælles interesse, men herudover har Fællesskabet som helhed en reel interesse i, at der bliver vedtaget foranstaltninger for at forhindre, at det tyske og det nederlandske valutamarked bliver oversvømmet af udbudet af dollars. Da der i maj 1971 endnu ikke kunne gennemføres en fælles »floating« for Fællesskabets valutaer, gjorde frigivelsen af den nederlandske gylden og af DM'en det nødvendigt, at der blev vedtaget ledsagende foranstaltninger, selv om disse bevirkede en indskrænkning i varernes frie bevægelighed.

Et forbud mod at frigive de fastsatte pariteter mellem medlemsstaterne findes hverken i Traktatens artikel 107 eller i overenskomsterne fra Bretton Woods, som i henhold til artikel 234 er bindende for medlemsstaterne, eller i det forhold, at der på det tidspunkt, landbrugsmarkedet blev oprettet, blev benyttet faste pariteter.

Resolutionen af 22. marts 1971 vedrørende den etapevise gennemførelse af Den økonomiske og monetære Union i Fællesskabet (ABl. nr. C 28 af 27. marts 1971, s. 1) indeholder blot en politisk erklæring, og da kompetencen til at træffe foranstaltninger vedrørende ændringer i valutakurserne forblev hos medlemsstaterne, kan afgørelsen om at lade en valuta »flyde« ikke betragtes som uforenelig med den forpligtelse til samarbejde, som omhandles i Traktatens artikel 5.

Det forhold, at der ikke blev opkrævet udligningsafgifter, forstyrrede det interne landbrugsmarked både ved stærkt stigende import til nedsatte priser og ved utilstrækkelige eksportrestitutionssatser.

For så vidt angår spørgsmålet, om indførelse af udligningsbeløb ikke i første række snarere skulle støttes på Traktatens artikel 43, idet artikel 103 kun er subsidiær, hævder Kommissionen, at ordlyden af artikel 103 gør det klart, at det drejer sig om konkurrerende kompetencer.

Sagsøgerens tese ville medføre en opdeling af kompetencen mellem de forskellige fællesskabsinstitutioner og en splittelse af de konjunkturelle foranstaltninger i strid med de mål, der skal tilstræbes ifølge artikel 103, da denne bestemmelse netop med henblik på det forhold, at konjunkturelle foranstaltninger skal træffes hurtigt, fastsætter en forenklet fremgangsmåde, idet der gives afkald på høringen af Parlamentet.

Når Rådet efter Kommissionens forslag foretrak artikel 103, skete det, fordi man ville undgå at indføre systemet med udligningsbeløb i landbrugspolitikken, for at understrege dets ekstraordinære og kortvarige karakter og for at undgå, at det finansieres af Fællesskabet, fordi det må foretrækkes at lade de berørte medlemsstater selv bære de finansielle konsekvenser.

I 1973 trådte det konjunkturmæssige aspekt i baggrunden. Derfor støttes forordning nr. 2746/72 (ABl. nr. L 291 af 28. december 1972, s. 148) på artiklerne 28, 43 og 235 i stedet for på artikel 103.

I det omfang, artikel 103 hjemler kompetence, som føjer sig til de kompetenceregler, der gælder for de enkelte sektorer, kan man ikke bebrejde Rådet, at det ikke har anvendt artikel 19, stk. 2 i Rådets forordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT specialudgave 1968 (I), s. 169; original reference ABl. nr. L 148 af 28. juni 1968, s. 13), som udtrykkeligt hjemler undtagelse fra forbudet mod opkrævning af told eller afgifter med tilsvarende virkning.

For så vidt angår virkningen af udligningsbeløbene i forhold til princippet om varernes frie bevægelighed, hævder

Kommissionen under henvisning til, at artikel 103 ikke kan benyttes til indførelse af beskyttelsesforanstaltninger, at varernes frie bevægelighed inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbrugsvarer ikke har samme uigenkaldelige karakter som inden for industrisektoren, og at korrigerende foranstaltninger viste sig at være påkrævet. I alle tilfælde er systemet med udligningsbeløb mindre restriktivt end eventuelle kvantitative restriktioner.

For så vidt angår forordning nr. 974/71's juridiske form, bemærker Kommissionen, at selv om det er forståeligt, at Rådet i betragtning af, at artikel 103, stk. 3 fastsætter en forenklet fremgangsmåde til vedtagelse af gennemførelsesregler, benytter sig af den efter denne bestemmelse mindre indgribende retsforskrift, nemlig direktivet, så udelukker dette på ingen måde, at Rådet i medfør af Traktatens artikel 155 delegerer sin kompetence til gennemførelse af de regler, den vedtager, til Kommissionen. For så vidt som Rådets principbeslutning består i en indførelse af et afgiftssystem, som nødvendigvis kræver en lang række gennemførelsesforanstaltninger, og som ydermere gør indgreb i den allerede eksisterende fællesskabspolitiks mekanisme, bør gennemførelsesforanstaltningerne nødvendigvis vedtages af det udøvende organ. Forordningsformen er imidlertid den mest hensigtsmæssige på et så teknisk område, både i relation til fællesskabsrettens anvendelse og dens enhed samt i relation til den enkeltes retlige beskyttelse. Kommissionen kan således ikke indse, hvorfor Rådet ikke selv kunne udøve de beføjelser, det kunne delegere til Kommissionen.

b) For så vidt angår benyttelsen af dollaren som henvisningskriterium i artikel 2, stk. 1 i forordning nr. 974/71 bemærker Kommissionen, at kun et fast system med udligningsbeløb kan gennemføres i praksis, og at det i alle tilfælde ikke er muligt at begrænse opkrævningen af udligningsbeløb til de tilfælde, hvor valutaforanstaltningerne har ført til, at det importerede produkt er blevet billigere, fordi dette for hver enkelt imports vedkommende ville kræve en kontrol, som ville stride mod de principper, som gælder for opkrævning af afgifter og udbetaling af restitutioner, hvor Domstolen har anerkendt gyldigheden af en abstrakt beregningsmetode (dom af 15. december 1970, sag nr. 31/70, Deutsche Getreide und Futtermittel, Rec. 1970, s. 1055).

Benyttelsen af dollarens paritet som henvisningskriterium tager hensyn til realiteterne i den internationale handel, mens en fast beregning, baseret på gennemsnitsværdien af tredjelandenes valutaer, som ville kræve beregning af et vejet gennemsnit på basis af så forskellige faktorer som omfang, værdi, oprindelse og de kontraktmæssige vilkår i forbindelse med handelen med landbrugsprodukter, ikke ville give en korrekt genspejling af de udsving i den amerikanske dollars vekselkurs, som den største del af den internationale handel støtter sig på.

Faktisk har sagsøgeren i hovedsagen kunnet beskytte sig mod konsekvenserne af anvendelsen af den amerikanske valuta som henvisningskriterium ved at benytte dollaren som betalingsvaluta eller ved at træffe aftale om, at udligningsbeløb skulle overvæltes på sælgeren.

Der er i øvrigt ikke gjort brud på princippet om forholdet mellem mål og midler; overholdelsen af dette princip skal ifølge den sidste betragtning i forordning nr. 974/71 vurderes i forhold til den »strengt nødvendige« karakter af systemet i dets helhed, og ikke blot på grundlag af den enkelte import. Selv om man går ud fra, at Rådet kunne have benyttet det vejede gennemsnit af tredjelandenes valutapariteter som kriterium, må man dog indrømme, at det valg, Rådet traf, ligger inden for den skønsmargen, som må indrømmes lovgiveren. Kommissionen har på grund af gennemførelsen af den omstridte forordning hele tiden haft mulighed for at tilpasse udligningsbeløbene til de forandrede forhold.

Der er ikke ved systemet med udligningsbeløb sket nogen forskelsbehandling, dels fordi opkrævningen hviler på objektive kriterier, dels fordi der skal fo-

retages en vurdering af den for hvert enkelt produkt afvigende afgiftssats, der ikke skyldes incidensen af de valutariske foranstaltninger, i lyset af det ovenfor nævnte om overtrædelsen af princippet om forholdet mellem mål og midler. For så vidt angår den fordel, landbrugsproducenterne hævdes at have haft ved indkøb af råprodukter, bemærker Kommissionen, at udligningsbeløbene for landbrugsprodukter (f.eks. frø) begrænsede denne fordel, og at revalueringens virkning for importerede industriprodukter kun har været en yderst beskeden reduktion af prisen.

En påstået krænkelse af artikel 39 ved en meget høj forbrugerpris (artikel 39 e) kan ikke konstateres, eftersom udligningsbeløbene ikke er blevet fastsat for højt, og eftersom artikel 39 bemyndiger lovgiver til inden for rammerne af sin skønsbeføjelse at skabe en balance mellem de i artikel 39 formulerede formål.

Artikel 110 er alt for vid og ubestemt formuleret til, at man af denne kan udlede individuelle rettigheder. Yderligere har det anvendte system i betragtning af de foreliggende omstændigheder indskrænket den internationale handel mindst muligt.

Vedrørende det andet spørgsmål

Ifølge Kommissionen drejer det andet spørgsmål sig om, hvorvidt fastholdelsen af udligningsbeløbene er gyldig efter konferencen i Washington den 18. december 1971, idet artikel 8 i forordning nr. 974/71 bestemmer, at forordningen »udløber på det tidspunkt, hvor alle de pågældende medlemsstater pånyanvender de internationale bestemmelser om grænserne for vekselkursernes udsving omkring den officielle paritet«. »De pågældende medlemsstater« er faktisk endnu ikke vendt tilbage til anvendelsen af de internationale bestemmelser: dels ligger »centralkurserne« for DM, gylden og den belgiske franc uden for de grænser for udsving, som de internationale bestemmelser fastsætter, og dels er de nye grænser for udsving, man blev enige om (2,25 % i stedet for 1 %), ligeledes i uoverensstemmelse med de internationale bestemmelser. Når fællesskabsinstitutionerne har insisteret på at fastholde de officielle pariteter, skyldes det, at hele systemet med landbrugsforordninger hvilede på disse. Det var således konsekvent at gøre det samme i forordning nr. 974/71.

Først efter dollarens anden devaluering den 13. februar 1973 tog Kommissionen, belært af tidligere erfaringer, hensyn til de reelle pariteter ved beregningen af afgifterne og restitutionerne, hvorved det blev muligt at undlade at ændre udligningsbeløbene. Det ville ved beregningen af disse i henhold til artikel 2 i forordning nr. 974/71 have været tilstrækkeligt at henvise til dollarens reelle paritet (artikel 2, stk. 1, sidste afsnit).

Vedrørende det tredje spørgsmål

For så vidt angår de produkter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger, beregnes udligningsbeløbet inden for Fællesskabet ved til interventionsprisen at tilføje den revalueringsprocent, som den pågældende fællesskabsvaluta har i forhold til den amerikanske dollar. For så vidt angår de produkter, hvis pris afhænger af prisen for de førnævnte produkter, svarer udligningsbeløbet til den incidens, som anvendelsen af udligningsbeløb på de produkter, der er undergivet intervention, har på disses priser. Inden for sektoren for mælk og mejeriprodukter findes der interventionspriser for smør og for skummetmælkspulver; prisen på andre mejeriprodukter afhænger af disse priser, selv om den til dels bestemmes af markedets love. For så vidt angår udligningsbeløb i forhold til lande uden for Fællesskabet sker beregningen på grundlag af prisen frit grænsen.

Den metode, der er benyttet vedrørende osten, hvor udligningsbeløbet beregnes på grundlag af incidensen af udligningsbeløbene på priserne for smør og skummetmælkspulver, er logisk og svarer til, hvad der er bestemt i artikel 2, stk. 2 i forordning nr. 974/71.

Mens beregningen af afgifterne og restitutionerne tager sit udgangspunkt i pri-

serne på verdensmarkedet for de forskellige ostesorter, har Rådet bevidst udtalt sig til fordel for et andet system til beregning af udligningsbeløb. Bestemmelserne vedrørende afgifter og restitutioner er resultatet af lang erfaring, og det er umuligt i alle enkeltheder at overføre dette på systemet for udligningsbeløb, som har en midlertidig karakter, og som også vedrører handelen inden for Fællesskabet. Under denne ordning har Kommissionen således kun en »teknisk« margen for skønsafgørelser.

Hvis fastsættelsen af udligningsbeløb er i overensstemmelse med de principper, der er nævnt i artikel 2, stk. 2 i forordning nr. 974/71, kan man ifølge Kommissionens opfattelse yderligere spørge, om den overhovedet kunne anvendes på det omtvistede produkt.

Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at da importen af bulgarsk fåreost ikke medfører nogen form for forstyrrelse i samhandelen med landbrugsvarer af en sådan karakter som nævnt i artikel 1, stk. 2, sidste afsnit, så skulle der ikke være grund til at fastsætte udligningsbeløb for dette produkt. Et sådant argument kan ikke støttes på den valutariske situation, fordi man ikke kan forvente af Kommissionen, at den vurderer og tager hensyn til udviklingen og virkningen af importen fra hvert enkelt tredjeland. Ellers ville man snart stå over for et stort antal anmodninger om dispensation, og systemet med udligningsbeløb ville således blive svækket. I modsætning til, hvad sagsøgeren i hovedsagen har udtalt, var der konkurrence mellem italiensk fåreost (pecorino) og de andre former for ost inden for Fællesskabet, særlig gedeost.

Kommissionen er derfor af den opfattelse, at man bør besvare det tredje spørgsmål således, at der ikke har vist sig noget, der kan anfægte gyldigheden af forordning nr. 974/71; vedrørende det andet spørgsmål: at det forhold, at man den 24. marts 1973 opkrævede udligningsbeløb for import fra tredjelande, er i overensstemmelse med fællesskabsretten; på det tredje spørgsmål: at artikel 2, stk. 2 i forordning nr. 974/71 er baseret på en tilstrækkelig præcis beregning, og at satsen på 45,50 DM for 100 kg bulgarsk fåreost ikke krænker fællesskabsbestemmelserne, hverken i sig selv eller på grund af beløbets størrelse.

Præmisser

1 Finanzgericht Berlin har ved kendelse af 19. januar 1973, indgået til Domstolens justitskontor den 5. februar 1973, anmodet denne om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af forskellige bestemmelser i 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 specialudgave 1971 (I), s. 231; original reference ABl. nr. L 106 af 12. maj 1971, s. 1) og eventuelt af visse bestemmelser i Kommissionens forordninger nr. 1013/71 og 1014/71 (ABl. nr. L 110 af 18. maj 1971, s. 8 og 10) og nr. 548/72 (ABl. nr. L 66 af 18. marts 1972, s. 1) der er vedtaget til gennemførelse af nævnte forordning nr. 974/71.

2 Sagsøgeren i hovedsagen, der den 24. marts 1972 anmodede om, at et parti bulgarsk fåreost, som han havde importeret fra Bulgarien til forbundsrepu-

blikken Tyskland, måtte blive frigivet til fri omsætning, blev i henhold til forordning nr. 974/71 afkrævet udligningsbeløb på 45,50 DM pr. 100 kg, hvilket for produkterne under toldposition 04.04 i den fælles toldtarif fulgte af bilagene til forordning nr. 548/72 af 16. marts 1972, der fastsatte de udligningsbeløb, som skulle anvendes på tidspunktet for den omtvistede vares frigivelse til fri omsætning;

da sagsøgeren bestred, at systemet med udligningsbeløb, som blev iværksat ved forordning nr. 974/71, var foreneligt med Traktaten, anlagde han sag ved Finanzgericht vedrørende den omtvistede opkrævning.

Analyse af systemet vedrørende udligningsbeløb

3 Den stadig stigende tilstrømning af udenlandsk valuta og kortfristet spekulationskapital i løbet af den første halvdel af 1971 og de virkninger, denne situation fik i visse medlemsstater, særlig i forbundsrepublikken Tyskland og Nederlandene, gav anledning til, at Rådet i sin resolution af 9. maj 1971 (ABl. nr. C 58 af 10. juni 1971, s. 1) udtrykte forståelse for, »at disse lande i visse særlige tilfælde i en begrænset periode kan udvide grænserne for deres valutaers kursudsving i forhold til deres (aktuelle) pariteter«;

i samme resolution understregede Rådet, at et sådant system med flydende valutaer under normale omstændigheder er uforeneligt med fællesmarkedet, hvis dette skal fungere, og fremhævede nødvendigheden af »uopholdeligt i overensstemmelse med Traktatens artikel 103« at vedtage de efter forholdene egnede foranstaltninger i landbrugssektoren« for at forebygge, at der vedtages ensidige foranstaltninger«.

4 Markedsordningerne for landbrugsvarer har bl.a. til formål at sikre en rimelig levestandard for landbrugsbefolkningen og at stabilisere markederne, særlig ved et system med faste priser, der omfatter fastsættelse af indikativ-, tærskel- og interventionspriser baseret på de forskellige medlemsstaters faste valutapariteter i forhold til en regningsenhed;

da fastsættelsen af nye pariteter var umulig, så længe DM og gylden var flydende, skete fastsættelsen og beregningen af de prisniveauer, som man mente at måtte tilstræbe, for de produkter, for hvilke der fastsættes interventionspriser, og for sådanne, hvis pris er en funktion af disses, fortsat på grundlag af de pariteter, som tidligere var blevet anmeldt til Den internationale valutafond også for så vidt angår Nederlandene og Forbundsrepublikken;

selv om priserne på denne måde i princippet forblev uændret, blev de alligevel udsat for en forringelse, navnlig udtrykt i DM, svarende til incidensen af den faktiske revaluering af denne valuta, og medførte derved til skade for producenterne forstyrrelser i samhandelen med landbrugsvarer, der i øvrigt var egnet til i den pågældende medlemsstat at nedbryde det interventionssystem, der er indført ved fællesskabslovgivningen;

5 Rådet fandt derfor, at de efter forholdene egnede foranstaltninger, som uden ophold burde træffes, måtte bestå i iværksættelse af et system med udligningsbeløb, som disse medlemsstater skulle bemyndiges til at opkræve på import og udbetale ved eksport, både i samhandelen med de andre medlemsstater og i samhandelen med tredjelande, for at udligne valutaforanstaltningernes incidens på priserne både på de basisprodukter, for hvilke der er fastsat interventionspriser, og for de landbrugsprodukter, hvis pris afhænger af de førstnævntes pris;

6 i henhold til artikel 2 i forordning nr. 974/71 beregnes disse udligningsbeløb ved landbrugsprodukter, for hvilke der er hjemlet interventionsforanstaltninger, med en procentsats, svarende til forskellen mellem den nationale valutas officielle kurs og dennes faktiske kurs i forhold til US-dollaren;

for de øvrige i forordning nr. 974/71 nævnte produkter er udligningsbeløbene lig med incidensen på prisen på disse produkter ved anvendelsen af det udligningsbeløb, der gælder for prisen på det produkt, som de afhænger af;

ifølge sidste punktum i denne forordnings artikel 1 kan udligningsbeløb i øvrigt kun opkræves, såfremt valutaforanstaltningerne ville medføre forstyrrelser i samhandelen med de nævnte landbrugsvarer;

det påhviler Kommissionen efter at have rådført sig med forvaltningskomiteerne at afgøre, hvorvidt en sådan situation foreligger;

ifølge artikel 8 i nævnte forordning udløber denne på det tidspunkt, hvor alle de pågældende medlemsstater påny anvender de internationale bestemmelser om grænserne for vekselkursernes udsving omkring den officielle paritet.

7 På grund af den ugunstige udvikling af valutasituationen, navnlig ophævelsen af dollarens indløselighed den 15. august 1971 og den derefter følgende floating, som den 23. august blev indført for den belgisk-luxembourgske økonomiske unions valuta, blev systemet med udligningsbeløb udstrakt til et større antal produkter og til import og eksport fra disse medlemsstater;

ved konferencen i Washington den 18. december 1971 blev der vedtaget nye snævre relationer mellem valutakurserne i forhold til dollaren i form af centralkurser, der imidlertid tillod udvidede grænser for kursudsving i forhold til dem, der blev vedtaget ved Bretton Woods-aftalerne;

da disse beslutninger imidlertid ikke medførte nogen officiel ændring i pariteterne, og opløsningen af valutasystemet fortsatte, blev systemet med udligningsbeløb udstrakt til Frankrig og Italien og til alle de i artikel 1 i forordning nr. 974/71 omhandlede landbrugsprodukter.

8 Efter de omstændigheder, som gik forud for retssagen, gjorde Rådet ved forordning nr. 2746/72 af 19. december 1972 systemet med udligningsbeløb obligatorisk og »indføjede« det i den fælles landbrugspolitik ved at basere det på Traktatens artikler 28, 43 og 235.

9 Rådets og Kommissionens interventioner må vurderes på baggrund af den oven for beskrevne situation og dennes fortsatte udvikling.

I — Vedrørende det første spørgsmål

10 Det første spørgsmål går ud på, hvorvidt forordning nr. 974/71 er gyldig, for så vidt som den bemyndiger til opkrævning og beregning af udligningsbeløb for indførslen af mejeriprodukter fra Bulgarien.

a) Vedrørende retsgrundlaget for forordning nr. 974/71

11 Dette spørgsmål drejer sig i første række om, hvorvidt den nævnte forordnings gyldighed kan påvirkes af, at den støttes på Traktatens artikel 103, idet denne bestemmelse ikke omhandler området for den fælles landbrugspolitik, der reguleres af de specielle bestemmelser i Traktatens artikler 38-47, eller i hvert fald deraf, at artikel 103 kun hjemler, at der træffes konjunkturmæssige foranstaltninger, mens de omtvistede foranstaltninger ikke har denne karakter.

12 Ifølge Traktatens artikel 40 fastlægger medlemsstaterne gradvis, senest ved udløbet af overgangsperioden, den fælles landbrugspolitik, og med henblik på at nå de i artikel 39 nævnte mål opretter de en fælles markedsordning for landbrugsvarer;

ifølge denne bestemmelses ordlyd kan denne ordning omfatte alle nødvendige foranstaltninger, navnlig prisregulering, støtte til såvel produktion som afsætning af de forskellige varer, oplagrings- og udligningsordninger samt fælles ordninger til stabilisering af ind- eller udførsel;

ifølge artikel 43, stk. 2, tredje afsnit udsteder Rådet på forslag af Kommissionen og efter høring af Forsamlingen efter udløbet af den anden etape af overgangsperioden med kvalificeret flertal forordninger eller direktiver eller vedtager beslutninger inden for disse områder;

det fremgår af disse bestemmelser, at de beføjelser, der er givet til gennemførelse af den fælles landbrugspolitik, ikke kun vedrører eventuelle strukturelle foranstaltninger, men også omfatter indgreb af rent konjunkturmæssig karakter over for denne produktionssektor, som Rådet er beføjet til at foretage under anvendelse af den her foreskrevne fremgangsmåde.

13 Artikel 103 omhandler derimod medlemsstaternes konjunkturpolitik, som de har pligt til at betragte som et spørgsmål af fælles interesse;

den omfatter således ikke de områder, der allerede er gjort til fælles områder, således som markedsordningen for landbrugsvarer;

formålet med artikel 103 er både at koordinere medlemsstaternes konjunkturpolitik og, efter denne bestemmelses stk. 2, at vedtage de efter forholdene egnede foranstaltninger.

14 Frigivelsen af de tyske og nederlandske valutakurser, som man anså for nødvendig for at dæmme op for den spekulationskapital, der strømmede ind over Forbundsrepublikken og Nederlandene, bragte Fællesskabets enhed i fare og gjorde det tvingende nødvendigt at vedtage foranstaltninger til opretholdelse af den fælles landbrugspolitiks mekanismer og mål;

indførelsen af udligningsbeløb sigtede ikke på en yderligere beskyttelse, men på bevarelsen af ensartede priser, grundlaget for den nuværende markedsordning, til trods for den midlertidige opgivelse af de faste pariteter, idet man derved undgik en opløsning af systemet med interventionspriser og opretholdt den normale samhandel med landbrugsprodukter både mellem medlemsstaterne og med tredjelande;

da disse foranstaltninger, hovedsageligt af foreløbig karakter, var bestemt til midlertidigt at udligne de nationale valutaforanstaltningers skadelige virkninger og dermed bevare et af den økonomiske integrations væsentlige resul-

tater, burde de have været vedtaget inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt Rådet ved artiklerne 40 og 43, og efter den der foreskrevne procedure, herunder navnlig høring af Forsamlingen.

15 Imidlertid kunne den langsommelige iværksættelse af den i artiklerne 40 og 43 foreskrevne procedure, der ville have muliggjort et ubestemt antal ukontrollerede vareudvekslinger, have bragt de omhandlede fælles markedsordninger i fare;

da der ikke inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik findes nogen forholdsregel, som kunne gøre det muligt at træffe de nødvendige foranstaltninger som en hastesag for at imødegå den ovenfor beskrevne valutasituation, må man kunne gå ud fra, at Rådet var berettiget til midlertidigt at gøre brug af de beføjelser, som det har fået tillagt ved Traktatens artikel 103;

selv om den pludselige indtræden af de begivenheder, Rådet stod over for, den presserende karakter af de foranstaltninger der skulle træffes, situationens alvor og den kendsgerning, at disse foranstaltninger blev truffet inden for et område, som er snævert forbundet med medlemsstaternes valutapolitik, hvis virkninger den til dels skulle korrigere, har kunnet føre til anvendelsen af artikel 103, viser forordning nr. 2746/72, at denne situation kun var midlertidig, idet lovgrundlaget for denne foranstaltning senere blev fundet i andre af Traktatens bestemmelser.

b) Vedrørende den omtvistede foranstaltnings form af forordning

16 Herefter spørges, om gyldigheden af forordning nr. 974/71 kan påvirkes af, at Traktatens artikel 103, særlig i stykke 3, kun giver mulighed for at træffe de der nævnte foranstaltninger i form af et direktiv eller en beslutning, hvilket udelukker, at man anvender forordninger;

denne fortolkning skulle følge af artikel 103's ordlyd og berettiges af den omstændighed, at institutionerne på konjunkturpolitikkens område kun skal spille en koordinerende rolle.

17 Selv om medlemsstaterne ifølge artikel 103, stk. 1 er forpligtet til at betragte deres konjunkturpolitik som et spørgsmål af fælles interesse, udelukker denne bestemmelse ikke, at Fællesskabets institutioner er beføjet til med forbehold af de øvrige i Traktaten omhandlede fremgangsmåder for deres vedkommende at træffe foranstaltninger af konjunkturpolitisk karakter inden for deres kompetenceområde;

tværtimod tillægger artikel 103, stk. 2 ved bestemmelsen om, at Rådet »med enstemmighed [kan] vedtage de efter forholdene egnede foranstaltninger«, denne institution — med de ovennævnte forbehold — de nødvendige beføjelser til principielt at vedtage de konjunkturelle foranstaltninger, som måtte vise sig nødvendige til opretholdelse af Traktatens mål;

uden en sådan mulighed, der er nødvendig for enhver økonomisk politik, ville institutionerne være ude af stand til på disse områder at løse de opgaver, som er pålagt dem.

18 Udtrykket »de efter forholdene egnede foranstaltninger« i artikel 103, stk. 2 viser, at Rådet også for så vidt angår foranstaltningernes form, i hvert enkelt tilfælde kan vælge den, Rådet finder mest egnet;

således henviser artikel 103, stk. 2 med forbehold af kravet om enstemmig vedtagelse til den almindelige procedure for Rådets udøvelse af sine beføjelser, således som beskrevet i artiklerne 145 og 155 og 189, herunder altså også Rådets ret til at overdrage Kommissionen at gennemføre de bestemmelser, som Rådet har fastsat;

bestemmelsen i stk. 3 i artikel 103 adskiller sig fra stk. 2 derved at den, som det fremgår af udtrykket »i påkommende tilfælde«, regner med den mulighed, at det ikke lykkes at opnå enstemmighed i Rådet om iværksættelsen af de nærmere regler for anvendelsen af de besluttede konjunkturforanstaltninger;

i dette tilfælde ville disse nærmere regler være bindende for medlemsstaterne for så vidt angår det mål, der skal nås, men måtte overlade valget af formen og midlerne til de nationale myndigheder.

c) Vedrørende princippet om forholdet mellem mål og midler

19 Endvidere spørges, om forordning nr. 974/71 krænker princippet om forholdet mellem mål og midler samt Traktatens artikler 39, 40 og 110 og artikel 19 i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT specialudgave 1968 (I), s. 169; original reference, ABl. nr. L 148 af 28. juni 1968, s. 13) derved, at der ved udligningsbeløbene ikke lægges vægt på importørens eventuelle kursgevinst men udelukkende på forholdet mellem DM'ens officielle og reelle paritet over for dollaren.

20 Ifølge den sidste betragtning til forordning nr. 974/71 bør de beløbsstørrelser, der skal bringes i anvendelse, begrænses til de beløb, der er strengt nødvendige for at udligne incidensen af valutaforanstaltningerne;

det er ikke bestridt, at importen til Tyskland fra de stater, hvis valutaer viser et andet udsving i forhold til DM'en end dollaren, på grund af et fælles og fast kriterium pålægges udligningsbeløb, som ikke i hvert enkelt tilfælde svarer nøjagtigt til incidensen af DM'ens revaluering;

ifølge sagsøgeren i hovedsagen burde Rådet enten have differentieret udligningsbeløbene efter de forskellige valutaer i de lande, der importerede eller eksporterede til eller fra Forbundsrepublikken og Nederlandene, i deres forhold til dollaren, eller have beregnet dem efter et vejet gennemsnit af samhandelens omfang.

21 Stillet over for nødvendigheden af i en situation, der var under stadig og nærmest uberegnelig udvikling, at måtte vedtage foranstaltninger med øjeblikkelig virkning, omfattende den samlede import og eksport af de omhandlede produkter, var Rådet berettiget til at foretage en samlet vurdering af fordele og ulemper ved det system, der skulle iværksættes;

Rådet har haft grund til at regne med, at en differentiering af udligningsbeløbene efter produkternes geografiske oprindelse ville have bragt systemets praktiske anvendelighed i fare, navnlig på grund af de mange specielle forhold, som opstår på grund af de systemer med flere kurser, som anvendes i visse lande, eller på grund af særegenheder i lande med statshandel;

et sådant system kunne i øvrigt have bevirket forvridninger af handelen, som vanskeligt havde kunnet kontrolleres uden at benytte systemer med oprindelsesattester eller kontrol af varebevægelserne, som ville have bevirket, at den frie samhandel var blevet hæmmet;

i øvrigt kunne systemet være gjort indholdsløst, alt efter hvilken valuta de pågældende parter ville vælge som basis for deres kontrakt;

ved for hver medlemsstat, der var beføjet til at indføre udligningsbeløbene, at fastsætte disses størrelse efter forholdet mellem den nationale valutas officielle paritet og dens faktiske kurs i forhold til dollar, har Rådet villet tage hensyn til den omstændighed, at en stor del af importen til disse stater udtrykkes i dollar, og at dette også var tilfældet med størstedelen af eksporten på det omhandlede tidspunkt, navnlig eksporten til tredjelande.

22 Et system med anvendelse af vejet gennemsnit har på grund af sin standardiserende karakter de samme ulemper som det her kritiserede uden imidlertid at kunne garantere den fuldstændige beskyttelse, der anses for nødvendig i forhold til verdens største eksportør af landbrugsprodukter;

da de påtænkte konjunkturelle foranstaltninger bl.a. havde til formål på kort sigt at korrigere virkningerne af DM-revalueringen, som kunne bringe den tilstræbte rimelige levestandard for landbrugsbefolkningen i fare, kunne der lægges vægt på behovet for den størst mulige korrektion;

selv om institutionerne ved udøvelsen af deres beføjelser skal overvåge, at de afgifter, der pålægges de erhvervsdrivende, ikke overstiger det, der er nødvendigt for at myndighederne kan nå de mål, der er sat, følger det dog ikke heraf, at omfanget af denne forpligtelse skal ses i forhold til en bestemt gruppe erhvervsdrivendes specielle situation;

en sådan afvejning ville på grund af de økonomiske forholds mangfoldighed og kompleksitet ikke blot være uigennemførlig, men ville ydermere være en stadig kilde til retsusikkerhed;

det særlig tvingende krav om den praktiske anvendelighed af økonomiske foranstaltninger, der er beregnet på at have en øjeblikkelig korrigerende virkning, et krav, der skal tages i betragtning ved afvejningen af de foreliggende interesser, berettiger i påkommende tilfælde til en samlet vurdering af fordele og ulemper ved de påtænkte foranstaltninger;

23 det kan herefter ikke anses for godtgjort, at Rådet, ved at stille fordele og ulemper ved et system, der knytter udligningsbeløbet til forholdet mellem den nationale valuta i hver af de pågældende medlemsstater og dollaren, over for hinanden og ved at bestemme sig for det anvendte system, har pålagt de erhvervsdrivende afgifter, som står i åbenbart misforhold til det stillede mål.

d) Vedrørende krænkelsen af Traktatens artikel 39, stk. 1, litra c, artikel 40, stk. 3, andet afsnit, og artikel 110

24 Traktatens artikel 39 opregner forskellige mål for den fælles landbrugspolitik;

ved forfølgelsen af disse mål skal Fællesskabets institutioner sikre en fortsat forening af de eventuelle modsætninger, som kan optræde, når de enkelte formål betragtes isoleret, og i påkommende tilfælde give det ene eller det andet

en midlertidig prioritet, når dette er påkrævet på grund af de omstændigheder eller økonomiske forhold, som ligger til grund for institutionernes beslutninger;

Rådet krænker ikke artikel 39 ved på grund af udviklingen i den valutamæssige situation at prioritere landbrugsproducenternes interesser højest;

i øvrigt kan det ikke anses for godtgjort, at de kritiserede foranstaltninger har ført til klart urimelige forbrugerpriser;

25 Den fælles markedsordning skal ifølge Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, begrænses til at forfølge de i artikel 39 anførte mål og bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere;

når den nationale ret henviser til denne bestemmelse, synes den at antage, at der muligvis er tale om forskelsbehandling mellem producenterne og forbrugerne til skade for de sidstnævnte.

26 Artikel 40 vedrører alene forskelsbehandlingen mellem producenter eller mellem forbrugere, mens spørgsmålet om den fornødne ligevægt mellem de modstående interesser hos disse grupper af erhvervsdrivende behandles i artikel 39;

som følge heraf har Rådet ikke krænket artikel 40 ved at vedtage de omtvistede foranstaltninger.

27 Endelig krænker de nævnte foranstaltninger heller ikke artikel 110, fordi det hverken er blevet bevist eller forsøgt bevist, at Rådet ved at vedtage disse foranstaltninger klart har overskredet de vide grænser for skønsafgørelser, som Rådet har fået tillagt inden for handelspolitikken ved denne bestemmelse.

e) Vedrørende krænkelsen af artikel 19 i forordning nr. 804/68

28 Ifølge artikel 19 i forordning nr. 804/68 er det i samhandelen med tredjelande forbudt at opkræve told eller afgifter med tilsvarende virkning på de produkter, som er omfattet af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter.

29 Selv om udligningsbeløbene har karakter af en afskærmning inden for markedet, virker de i det foreliggende tilfælde som et korrektiv over for de ustabile valutaers kursudsving, der i et system med markedsordninger for landbrugsvarer, baseret på fælles priser, kan medføre forstyrrelser i samhandelen med disse produkter;

forstyrrelser af samhandelen, som udelukkende skyldes valutamæssige begivenheder, kan, i betragtning af målene for den fælles landbrugspolitik, i højere grad anses for stridende mod den fælles interesse end ulemperne ved de omtvistede foranstaltninger;

disse beløb tilsigter derfor at sikre opretholdelsen af den normale samhandel under de ekstraordinære og skiftende forhold, som valutasituationen fører med sig;

endvidere har de til formål at hindre, at det ved fællesskabslovgivningen fastsatte interventionssystem går i opløsning i den pågældende medlemsstat;

det drejer sig i øvrigt ikke om afgifter, som medlemsstaterne vedtager ensidigt, men om fællesskabsforanstaltninger, som i betragtning af de daværende ekstraordinære omstændigheder var lovlige inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik;

30 Rådet har ikke ved at vedtage disse foranstaltninger krænket artikel 19 i forordning nr. 804/68;

undersøgelsen af det første spørgsmål har således ikke vist noget, som kan anfægte gyldigheden af den omtvistede forordning.

II — Vedrørende det andet spørgsmål

31 Det andet spørgsmål drejer sig om, hvorvidt sagsøgte i hovedsagen ved en korrekt fortolkning af fællesskabsretten endnu den 24. marts 1972, dvs. tidspunktet for indgivelsen af andragendet om frigivelse til fri omsætning, kunne opkræve udligningstold for samhandelen med tredjelande;

spørgsmålet tager sigte på, om de i artikel 8 i forordning nr. 974/71 anførte betingelser for forordningens udløb var opfyldt på dette tidspunkt som følge af, at medlemsstaterne efter Washington-aftalen af 18. december 1971 havde besluttet sig til ikke længere at lade deres valutaer flyde, idet de samtidig

havde accepteret en margen for valutaernes kursudsving omkring en såkaldt centralkurs, som var større end den, der blev fastsat ved Bretton Woods-aftalerne.

32 Det bestemmes i artikel 8 i forordning nr. 974/71, at forordningen udløber på det tidspunkt, hvor alle de pågældende medlemsstater pány anvender de internationale bestemmelser om grænserne for vekselkursernes udsving omkring den officielle paritet;

denne bestemmelse tilsigter, at udligningsbeløbene skal bringes til ophør, såsnart alle medlemsstaterne har besluttet pány at holde sig enten til de gamle pariteter eller til nye pariteter, anmeldt til IMF.

33 Aftalerne af 18. december 1971 opfyldte ikke disse forudsætninger;

de pågældende medlemsstater blev, langt fra at vende tilbage til faste pariteter, kun enige om i videst muligt omfang at opretholde foranderlige centralkurser, og disse aftaler indeholdt bl.a. bemyndigelse til udsving omkring disse kurser på 2,25 % over eller under, hvilket lejlighedsvis kunne medføre kursudsving af samme størrelse som dem, der førte til indførelsen af udligningsbeløbene;

tendensen til revaluering af visse valutaer inden for Fællesskabet fortsatte i øvrigt også efter disse aftaler inden for den udvidede margen for kursudsving, og på det tidspunkt, da den omtvistede import fandt sted, var forskellen mellem D-markens tidligere officielle paritet og dens nuværende kurs nået op på 13 % og holdt sig på dette niveau, indtil dollaren blev devalueret den 8. maj 1972;

endelig var den omstændighed, at det stod fast, at de pågældende stater ikke ville vende tilbage til de gamle pariteter over for dollar, ikke relevant, idet de internationale bestemmelser, som omhandles i artikel 8, ikke tilsigter en bestemt paritet, men et system med faste pariteter.

III — Vedrørende det tredje spørgsmål

34 Det tredje spørgsmål går ud på, hvorvidt artikel 2, stk. 2 i forordning nr. 974/71 udgør et tilstrækkeligt præcist beregningsgrundlag for beregning af udligningsafgifter, og om den sats på 45,50 DM, der i medfør af Kommissionens forordning nr. 548/72 blev lagt på den omtvistede import, er i overensstemmelse med de i denne artikel indeholdte principper.

35 Ifølge artikel 2 stk. 2, i forordning nr. 974/71 er udligningsbeløbene for de produkter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger, lig med »incidensen« på priserne for det pågældende produkt ved anvendelse af udligningsbeløbet for priserne på det produkt, der er undergivet intervention;

ifølge sagsøgeren i hovedsagen er dette kriterium for beregningen af udligningsbeløb alt for ubestemt, og det strider mod den almindelige retsgrundsætning, hvorefter de retsforskrifter, som giver bemyndigelse til at opkræve afgifter, skal være tilstrækkeligt udførlige.

36 Ved udtrykket »incidens« pålægger artikel 2 Kommissionen en forpligtelse til at tage hensyn til virkningen for priser på et produkt, der ikke er undergivet intervention, af, at der anvendes udligningsbeløb på dele af dette produkt, som indgår i det produkt, der er undergivet intervention, og hvoraf det afhænger.

37 Artikel 5 i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter bestemmer, at der hvert år skal fastsættes en interventionspris for smør og for skummetmælkspulver;

som følge heraf afhænger prisen på de øvrige mejeriprodukter, herunder ost, af prisen på smør og på skummetmælkspulver, da der ikke findes nogen interventionspris for sødmælk;

Kommissionen beregnede derfor med henblik på anvendelsen af artikel 2, stk. 2 i forordning nr. 974/71, på ost først incidensen af de udligningsbeløb, som gælder for smørprisen og for prisen på skummetmælkspulver, på fedtstof og skummetmælk, som udgør bestanddele af de nævnte produkter;

efter således at have beregnet virkningen af udligningsafgiften på enhedsprisen for fedtstoffer og skummetmælk, var Kommissionen i stand til at beregne virkningen på frisk mælk, som er basis for fremstilling af ost;

denne beregningsmetode giver kun Kommissionen en snæver skønsmargen, som det fremgår af dens beregninger, der fører til et beløb på 45,50 DM.

38 Sagsøgeren i hovedsagen indvender endvidere, at det omtvistede produkt ikke kan pålægges udligningsbeløb, fordi osteprisen ikke, som det kræves i artikel 1 stk. 2, litra b i forordning nr. 974/71, er afhængig af prisen på et produkt, som er undergivet intervention, men i vidt omfang bestemmes af markedet.

39 I Rådets forordninger nr. 804/68 af 27. juni 1968 og 823/68 af 28. juni 1968, der fastlægger de produktgrupper og de særlige bestemmelser, der skal benyttes ved beregningen af afgifter for mælk og mejeriprodukter, er der navnlig for så vidt angår tærskelprisen, fastsat et forhold mellem osteprisen på den ene side og prisen på smør og skummetmælkspulver på den anden side;

selv om forordning nr. 804/68 fastsætter priserne på ost frit grænsen på grundlag af de gunstigste indkøbsmuligheder på verdensmarkedet, udelukker dette ikke, at Rådet ved beregningen af udligningsbeløb havde ret til at foretrække en mindre detaljeret metode i betragtning af systemets tilsigtet midlertidige karakter.

40 Sagsøgeren i hovedsagen gør endelig gældende, at opkrævningen af udligningsbeløb ved import af bulgarsk fåreost krænker sidste punktum i artikel 1 i forordning nr. 974/71, idet frigivelsen af den tyske og nederlandske valuta ikke har medført forstyrrelser i samhandelen med ost.

41 På grund af den faste og generelle karakter af systemet med udligningsbeløb og nødvendigheden af en hurtig tilpasning til de stadig vedvarende udsving i valutaerne var det berettiget, at Kommissionen kun tog hensyn til forstyrrelser i relation til varegrupper, uafhængigt af varernes oprindelse;

en differentiering, baseret på oprindelseslandet, ville desuden have skabt risiko for forvridninger af samhandelen;

42 undersøgelsen af det tredje spørgsmål har herefter ikke vist noget, der kan anfægte gyldigheden af Rådets forordning nr. 974/71 og Kommissionens forordning nr. 548/72.

Vedrørende sagsomkostningerne

43 De udgifter, der er afholdt af forbundsrepublikken Tysklands regering, af Rådet og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som alle har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres, og da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

under henvisning til procesdokumenterne,
efter at have hørt den refererende dommers rapport,
efter at have hørt de af sagsøgeren i hovedsagen, af forbundsrepublikken Tysklands regering, af Rådet og af Kommissionen afgivne mundtlige indlæg,
efter at have hørt generaladvokatens forslag til afgørelse,
under henvisning til Traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, særlig dennes artikler 38-47, 103, 110 og 177,
under henvisning til Rådets forordninger nr. 804/68 af 27. juni 1968, nr. 823/68 af 28. juni 1968, nr. 974/71 af 12. maj 1971 og nr. 2746/72 af 19. december 1972,
under henvisning til Kommissionens forordninger nr. 1013/71 og 1014/71 af 18. maj 1971 og nr. 548/72 af 18. marts 1972,
under henvisning til Rådets resolution af 9. maj 1971,
under henvisning til Washington-aftalerne af 18. december 1971,
under henvisning til protokollen vedrørende Statutten for Det europæiske økonomiske Fællesskabs Domstol, særlig dennes artikel 20,
under henvisning til procesreglementet for De europæiske Fællesskabers Domstol,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som den har fået forelagt ved henvisningskendelse af 19. januar 1973 fra Finanzgericht Berlin:

Undersøgelsen af de stillede spørgsmål har ikke vist noget, der kan anfægte gyldigheden af Rådets forordning nr. 974/71 eller af Kommissionens forordninger nr. 1013/71, 1014/71 og 548/72, der fastsætter de udligningsbeløb, som skal finde anvendelse på det i spørgsmålene omhandlede tidspunkt.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. oktober 1973.

Justitssekretæren — Præsidenten

A. Van Houtte — R. Lecourt