I sag 151/77

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

FIRMAET PEISER & CO. KG, Norderstedt,

og

HAUPTZOLLAMT HAMBURG-ERICUS,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 800/77 af 20. april 1977 om ændring af forordning (EØF) nr. 572/76 om fastsættelse af monetære udligningsbeløb, for så vidt angår listen over de varer, som er omfattet af ordningen vedrørende monetære udligningsbeløb (EFT L 97, s. 18),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af formanden for første afdeling, fungerende præsident J. Mertens de Wilmars, formanden for anden afdeling Mackenzie Stuart, dommerne P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

A — De relevante forordninger

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 1971) (I), s. 231) bemyndiger i artikel 1, stk. 1 medlemsstaterne til at opkræve og yde monetære udligningsbeløb ved indførsel og udførsel af de i samme artikels stk. 2 nævnte produkter:

»... produkter for hvilke interventionsforanstaltninger er fastsat inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbrugsvarer;

... produkter, hvis pris er afhængig af prisen på de varer, der er nævnt (ovenfor) ... og som hører under de fælles markedsordninger eller er genstand for en særlig ordning i medfør af artikel 235 i traktaten.«

Samme artikels stk. 3, som ændret ved Rådets forordning nr. 2746/72 af 19. december 1972 (EFT af 28. 12. 1972, s. 20), bestemmer, at stk. 1

»... anvendes kun i det omfang, anvendelsen af de i nævnte stykke omhandlede valutamæssige foranstaltninger måtte medføre forstyrrelser i samhandelen med landbrugsvarer.«

Forordningens artikel 4 bestemmer følgende:

»der fastsættes intet udligningsbeløb i det tilfælde, at den i artikel 2, stk. 1 omhandlede procentsats ikke i nogen medlemsstat er højere end 2,5 %« (denne procentsats repræsenterer forskellen mellem den officielle vekselkurs for den pågældende valuta og den »grønne« kurs).

Ved forordning nr. 800/77 blev en række varer underkastet ordningen med monetære udligningsbeløb. Det drejer sig om forskellige sukkervarer, konsumis, chokolade og produkter på basis af kakao, kiks, kager og andet finere bagværk og diverse produkter fra næringsmiddelindustrien.

Den 2. og 3. betragtning til denne forordning lyder således:

»... de monetære udligningsbeløb vedrører kun en del af de varer uden for bilag II, som fremstilles på basis af landbrugsprodukter, og som er omfattet af særlige bestemmelser i henhold til artikel 235 i traktaten; til gengæld er samtlige deres landbrugsbasisprodukter omfattet af de pågældende beløb; ... denne situation kan føre til konkurrencefordrejninger, især på baggrund af det nuværende høje niveau for monetære udligningsbeløb; for forarbejdede varer, for hvilke der ikke anvendes monetære udligningsbeløb, er prisforskellen for basisprodukter blevet så stor, at den ikke kan undgå at få betydelig indvirkning på konkurrencebetingelserne for forarbejdede varer i betragtning af de særlige forhold på markedet for visse konkurrencefølsomme varer;«

Den 6. betragtning nævner, at den økonomiske situation for de pågældende varer, der ikke er omfattet af traktatens bilag II, inden årets udgang på ny skal undersøges. Derfor bestemmer forordningens artikel 2, stk. 2, andet afsnit, at de monetære udligningsbeløb med hensyn til de produkter, der henhører under positionerne 17.04 D (sukkervarer uden indhold af kakao, bortset fra lakridssaft, tyggegummi og hvid chokolade), 18.06 B (konsumis med indhold of kakao), 18.06 C (chokolade og sukkervarer med indhold af kakao), 19.08 B (kiks, kager og andet finere bagværk, bortset fra honningkager) og 21.07 C (konsumis uden indhold af kakao), anvendes senest til og med 31. december 1977.

Ved Kommissionens forordning nr. 2657/77 af 30. november 1977 om anvendelse af monetære udligningsbeløb på visse varer, der ikke henhører under traktatens bilag II (EFT L 308, s. 48) ophævedes tidsbegrænsningen for anvendelsen af forordning nr. 800/77, og de monetære udligningsbeløb for de pågældende produkter blev opretholdt for ubestemt tid.

Forud for forordning nr. 800/77 vedtog Kommissionen en beslutning af 23. marts 1977 om bemyndigelse til Irland til at træffe beskyttelsesforanstaltninger for visse forædlede landbrugsprodukters vedkommende i medfør af artikel 135 i tiltrædelsesakten (EFT L 97, s. 29). Ved denne beslutning bemyndigedes Irland til indtil den 31. december 1977 ved indførsel af forædlede landbrugsprodukter henhørende under positionerne 17.04 D, 18.06 B, 18.06 C, 19.08 B og 21.07 C og med oprindelse i Det forenede Kongerige, at opkræve en afgift, og ved udførsel til Det forenede Kongerige, af sådanne produkter af irsk oprindelse at yde et beløb. I betragtningerne til denne beslutning fremføres følgende:

»... de opkrævede eller ydede udligningsbeløb ... for sådanne basisprodukter [ville] beløbe sig til 34,7 % for Det forenede Kongeriges vedkommende og til 10,4 % for Irlands vedkommende; en sådan situation, der for de berørte producenter i Irland medfører en relativ ulempe på 24,3 % ved basisproduktomkostningerne, kan føre til en fordrejning af konkurrencebetingelserne i samhandelen mellem de berørte medlemsstater med de i den irske ansøgning nævnte forædlede landbrugsprodukter; ... denne situation har i sin nuværende tilspidsede form siden november 1976 for de pågældende sektorer i Irland medført alvorlige vanskeligheder ...;«

De monetære udligningsbeløb, der blev indført ved denne bilaterale ordning mellem Det forenede Kongerige og Irland blev erstattet af nye beløb i bilaget til Kommissionens beslutning af 4. maj 1977, om ændring af beslutningen af 23. marts 1977 (EFT L 123, s. 18). Ifølge beslutningens artikel 3 finder denne anden beslutning samt beslutningen af 23. marts 1977 ikke anvendelse fra og med den dag, da forordning nr. 800/77 træder i kraft (dvs. den 23. 5. 1977).

B — De faktiske omstændigheder

Den 28. juli 1977 ansøgte det tyske firma Peiser & Co. om fortoldning af flere partier kiks og chokolade, som det havde købt i Nederlandene for 30 030,38 DM, og som firmaet ville bringe i fri omsætning i Forbundsrepublikken Tyskland.

Ved afgørelse af 29. juli 1977 opkrævede Hauptzollamt Hamburg-Ericus for denne indførsel en monetær udligning på 282,53 DM. Firmaet Peiser indgav administrativ klage mod opkrævningen af denne udligning, og da denne ikke blev taget til følge, anlagde det derefter den 19. oktober 1977 sag ved Finanzgericht Hamburg.

C — Det præjudicielle spørgsmål

Da Finanzgericht Hamburg var af den opfattelse, at der var opstået et spørgsmål om gyldigheden af en fællesskabsregel, besluttede den ved kendelse af 23. november 1977 at udsætte sagen og i henhold til EØF-traktatens artikel 177 at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er Kommissionens forordning (EØF) nr. 800/77 af 20. april 1977 ugyldig i det omfang, der opkræves hhv. ydes monetære udligningsbeløb ved indførsel hhv. udførsel af varer under positio-

nerne 18.06 C II a 1 (kodenummer 1806 650 20), 18.06 C II b 2 (kodenumre 1806 650 50 og 1806 700 50), 18.06 C II d 1 (kodenummer 1806 650 60) og 19.08 B II d 1 (kodenummer 1908 912 32)?«

Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolen den 15. december 1977.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede de mundtlige forhandlinger uden forudgående bevisførelse.

II — Sammendrag af de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen

A — Indlæg fra firmaet Peiser

Efter firmaet Peiser's opfattelse er indførelsen ved forordning nr. 800/77 af monetære udligningsbeløb for de pågældende forædlede landbrugsprodukter i modstrid med bemyndigelsen i forordning nr. 974/71, samt med EØF-traktatens artikel 235, proportionalitetsprincippet og forbudet mod forskelsbehandling.

1. Retsstridigheden af forordning nr. 800/77 med henblik på den ved forordning nr. 974/71 givne bemyndigelse og EØF-traktatens artikel 235

I henhold til Rådets grundforordning nr. 974/71 kunne kun de varer underkastes monetære udligningsbeløb, som efter artikel 1, stk. 2, litra b) »er genstand for en særlig ordning i medfør af artikel 235 i traktaten«. I forordning nr. 800/77 har fællesskabslovgiver med »en særlig ordning i medfør af artikel 235 i traktaten« villet henvise til Rådets forordning nr. 1059/69 af 28. maj 1969 om fastsættelse af en ordning for handelen med visse varer fremstillet af landbrugsprodukter (EFT 1969 (I), s. 225). Når der i sidstnævnte forordning er henvist til artikel 235 i EØF-traktaten som hjemmel for dens udstedelse, er dette alene på grund af de særlige handelsordninger, som kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, og som Rådet ved forordningens artikel 14, stk. 3 og 4 blev bemyndiget til at indføre. I henhold til disse bestemmelser kunne Rådet med kvalificeret flertal fastsætte egnede bestemmelser, for at der kunne tages hensyn til den virkning, som særlige foranstaltninger måtte have på samhandelen mellem medlemsstaterne. Ligeledes kunne Rådet med enstemmighed fastsætte bestemmelser, for at der kunne tages hensyn til en særlig situation, som visse varer måtte befinde sig i.

Anvendelsen af artikel 235 i EØF-traktaten er imidlertid betinget af, at

— en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer,

— traktaten ikke indeholder fornøden hjemmel hertil,

— Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Forsamlingen med enstemmighed udfærdiger passende forskrifter.

Bestemmelserne i artikel 14, stk. 3 og 4 i forordning nr. 1059/69 opfyldte ikke disse betingelser (da forordningen blev udstedt, var det især ikke klart, om en handling fra Fællesskabets side viste sig »påkrævet«), og udstedtes heller ikke

efter den i artikel 235 foreskrevne fremgangsmåde (som er en institutionel garanti mod risikoen for, at Fællesskabets beføjelser strækkes uforholdsmæssigt ud over de i traktaten fastsatte grænser). Der foreligger altså ikke nogen særlig ordning i medfør af traktatens artikel 235 for de pågældende produkter. Ordningen med monetære udligningsbeløb har derfor ikke ifølge firmaet kunnet udstrækkes til også at gælde for disse forædlede landbrugsprodukter.

2. Retsstridigheden af forordning nr. 800/77 med henblik på proportionalitetsprincippet

I henhold til dette princip — som der udtrykkeligt henvises til i grundforordning nr. 974/71 — er den omstændighed, at de monetære udligningsbeløb for et basisprodukt har en eller anden indvirkning på et forædlet produkt, ikke tilstrækkelig til at der kan indføres en ordning med monetær udligning for dette forædlede produkt. Der kræves desuden, at disse beløb er »strengt nødvendige« for at udligne incidensen af valutaforanstaltningerne på priserne på basisprodukterne, og at disse foranstaltninger har medført forstyrrelser i samhandelen (jf. dommen af 17. 3. 1976 i de forenede sager 67-85/75, Sml. 1976, s. 391 og dommen af 14. 5. 1975 i sag 74/74, Sml. 1975, s. 533).

Traktatens artikel 190 er stadig ifølge firmaet overtrådt derved, at begrundelsen til forordning nr. 800/77 er utilstrækkelig. Kommissionen har ikke ført noget bevis for, at der har foreligget forstyrrelser i samhandelen med landbrugsvarer, og at det har været nødvendigt at anvende monetære udligningsbeløb, og heller ikke i hvilket omfang de udligningsbeløb, der anvendes på basisprodukterne, har påvirket konkurrenceforholdene for forarbejdede produkter.

Forstyrrelser i samhandelen ville have vist sig i form af en pludselig ændring af indførsels- og udførselsstrømmen efter indførelse af de monetære udligningsbeløb for de pågældende basisprodukter eller allerede fra udvidelsen af grænserne for kursudsving.

Det fremgår især af Håndbogen for sukkervarer (Süßwarentaschenbuch), udgivet af Bundesverband der deutschen Süßwarenindustrie e.V., at indførselen af chokolade og chokoladevarer fra 1966 til 1976 i handelen mellem Forbundsrepublikken Tyskland og de øvrige medlemsstater er blevet 2½ gang større, mens udførselen i den samme periode er steget til det seksdobbelte (i perioden umiddelbart før de monetære udligningsbeløb for sukkervarer blev indført, nemlig i 1976, steg indførselen 12,3 %, og udførselen 15,6 %). For sukkervarer blev indførselen og udførselen i 10-årsperioden fra 1966 til 1976 3½ gang større (i 1976 formindskedes indførselen med 3,4 % og udførselen steg med 21 %).

Udviklingen i handelen mellem landene med stærk valuta og landene med svag valuta i de tre år, der gik forud for indførelsen af udligningsbeløb, har været normal:

— med en enkelt undtagelse udviste importen ingen pludselig forøgelse, hvoraf der kunne sluttes, at der havde været forstyrrelser i samhandelen mellem medlemsstaterne,

— udførselen udviste en stigende tendens (især for det vigtigste

produkt, fyldt pladechokolade) eller en kun svagt faldende tendens.

Den eneste forstyrrelse i samhandelen har altså været forstyrrelsen i samhandelen mellem Det forenede Kongerige og Irland. Sådanne bilaterale forstyrrelser berettiger ifølge firmaet imidlertid ikke til, at der indføres en multilateral ordning med udligningsbeløb,. Dette fremgår først og fremmest af proportionalitetsprincippet, men desuden også af en fortolkning af forordning nr. 974/71, idet bemyndigelsen i artikel 1' ikke er rettet til Kommissionen, men til den enkelte medlemsstat, som i handelsøjemed tillader en afvigelse i vekselkursen.

Et udligningsbeløb på 282,53 DM for en vareværdi på 30 030,28 DM kan tilsyneladende næppe påvirke traditionelle handelsmønstre. Allerede denne ubetydelige størrelsesorden gør forstyrrelser i samhandelen usandsynlige. Desuden må de pågældende varers særlige karakter tages i betragtning, idet deres oprindelse i et bestemt land, karakteriseret af en særlig kvalitet og smag, er vigtigere end en ubetydelig prisstigning eller prisnedsættelse på grund af afvigelser i vekselkursen.

3. Retsstridigheden af forordning nr. 800/77 på grund af overtrædelse af det forbud mod forskelsbehandling, som EØF-traktatens artikel 40, stk. 3 indeholder for det fælles landbrugsmarked

I betragtningerne til denne forordning begrundes sukkervarernes inddragelse under ordningen med monetær udligning med, at de monetære udligningsbeløb på basisprodukterne har ført til prisforskelle og konkurrencefordrejninger også for forarbejdede varers vedkommende. Kommissionen har ikke givet nogen som helst begrundelse for, at den kun har inddraget enkelte forarbejdede landbrugsvarer under ordningen med montære udligningsbeløb, men ikke andre vigtige grupper — især makaroni, spaghetti og lignende varer, marmelade og sukkerholdigt frugtkonserves.

Udover denne grundlæggende forskelsbehandling indeholder forordning nr. 800/77 endnu en række enkelte eksempler på forskelsbehandling, som der tilsyneladende ikke er nogen fornuftig begrundelse for. Næsten samtlige chokoladevarer og chokoladeartikler er underkastet den monetære udligning. Undtaget er imidlertid den såkaldte »hvide chokolade« under toldposition 17.04 C, der har samme sukkerindhold som brun chokolade og på grund af sit indhold af kakaosmør har næsten samme smag.

4. Grænserne for Kommissionens skøn

Ifølge fast retspraksis prøver Domstolen alene, om den pågældende myndigheds skøn vedrørende økonomiske foranstaltninger er behæftet med åbenbar vildfarelse eller magtfordrejning. Dette princip udelukker imidlertid ikke helt, at Domstolen også kan bedømme økonomiske forhold, såfremt dette er nødvendigt for prøvelsen af den pågældende handlings lovlighed. Dette gælder navnlig, når det skal fastslås, om proportionalitetsprincippet er blevet overholdt. Her drejer det sig om at afgøre, om indførelsen af en ordning med monetære udligningsbeløb for de pågældende produkter var nødvendig. Kommissionens skønsmargen må her ikke udstrækkes for vidt, idet en ordning med monetære udligningsbeløb udgør en

»opdeling af markedet«, som i sig selv er i strid med principperne for fællesmarkedet. Domstolen har derfor altid udtalt, at der ikke alene skal tages hensyn til den monetære situation, men også til markedsforholdene. I de allerede nævnte forenede sager 67-85/75 statuerede Domstolen endog, at Kommissionen »var forpligtet« til at ophæve ordningen med udligningsbeløb for de pågældende produkter, så snart ordningens anvendelse ikke mere var nødvendig for at undgå forstyrrelser i samhandelen.

I modsætning til sag 5/73 (Balkan, Sml. 1973, s. 1091) vedrører Kommissionens fejlskøn i den foreliggende sag ikke forstyrrelserne i handelen med et bestemt produkt i forhold til et enkelt andet land; her er der snarere tale om, at der sker en »opdeling af markederne« for en betydelig gruppe varer, skønt der ikke er tale om forstyrrelser i samhandelen mellem medlemsstaterne, men kun mellem Det forenede Kongerige og Irland.

Kommissionen har gentagne gange — senest den 10. februar 1978 i en meddelelse til Rådet om de økonomiske virkninger af det agromonetære system (KOM (78) 20 endelig udg.) — fremhævet, at udligningsbeløb kun kan have den virkning kortvarigt at afbøde voldsomme virkninger af ændringer i vekselkurserne. Ved et så kritisabelt system er det nødvendigt særligt strengt at overholde de retlige grænser, der følger af proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

B — Den irske regerings indlæg

Efter den irske regerings opfattelse beror firmaet Peiser's beskyldninger i hvert fald delvis på den fejlagtige opfattelse, at der faktisk skal være indtrådt forstyrrelser i samhandelen, før der kan træffes foranstaltninger i henhold til forordning nr. 974/71.

Irland anmodede fra begyndelsen Kommissionen om at træffe en foranstaltning i henhold til forordning nr. 974/71. Beskyttelsesforanstaltningen for Irland har ikke fjernet de ugunstige konkurrencevilkår, som gælder for de irske fabrikanter i deres samhandel med de øvrige medlemsstater eller tredjelande. Den har heller ikke taget hensyn til muligheden for omlægninger af samhandelen til andre medlemsstater.

Såfremt Domstolen kommer til det resultat, at betingelserne i forordning nr. 974/71 for anvendelsen af udligningsbeløb på de pågældende varer med henblik på handelen mellem bestemte medlemsstater ikke har været opfyldt, skal forordning nr. 800/77 ifølge den irske regering ikke erklæres for ugyldig i sin helhed, men kun for så vidt dens bestemmelser ikke har hjemmel i forordning nr. 974/71. Det må nemlig efter omstændighederne formodes, at forstyrrelserne i handelen mellem Irland og Det forenede Kongerige atter vil optræde, hvis forordning nr. 800/77 i sin helhed ikke mere blev anvendt.

Ved udøvelsen af bemyndigelsen i forordning nr. 974/71 til at anvende udligningsbeløb på varer som dem, der er tale om i det foreliggende tilfælde, er kravene i artikel 235 opfyldt, når betingelsen om, at der skal være risiko for forstyrrelser i samhandelen, er opfyldt.

Der har ifølge regeringen ligget objektive grunde bag Kommissionens beslutning om ikke at inddrage visse forarbejdede produkter under anvendelsesområdet for forordning nr. 800/77. Især er de produkter, som forordningen inddrager

under systemet med udligningsbeløb, genstand for en betydelig handel mellem medlemsstaterne og tredjelande, medens dette ikke gælder for de andre af firmaet Peiser nævnte varer. Domstolen kan i hvert tilfælde udtale, at en bestående forskelsbehandling skal ophøre, og dermed forpligte fællesskabsinstitutionerne til at foretage de hertil nødvendige skridt.

C — Den italienske regerings indlæg

Den italienske regering har henvist til, at den i sag 11/78 har anfægtet såvel forordning nr. 2657/77 som forordning nr. 800/77, for så vidt sidstnævnte ved forordning nr. 2657/77 foreskriver, at de monetære udligningsbeløb for de pågældende produkter stadig skal anvendes, også efter den 31. december 1977.

Da de betragtninger, den har fremført som begrundelse for ugyldigheden af forordning nr. 800/77, også kan være nyttige for afgørelsen af det af Finanzgericht forelagte spørgsmål, har den italienske regering i sit indlæg i den foreliggende sag henvist hertil.

1. Overtrædelse af artikel 1, stk. 3 i forordning nr. 974/71

Det fremgår af denne bestemmelse, at Kommissionens skønsfrihed vedrørende bedømmelsen af risikoen for forstyrrelser i samhandelen kun kan udøves med henblik på landbrugsprodukter. De monetære udligningsbeløb kan altså kun anvendes på produkter, der »er genstand for en særlig ordning i medfør af artikel 235 i traktaten«, på den betingelse, at der består risiko for forstyrrelser i samhandelen med de landbrugsprodukter, hvis pris afhænger af prisen på de produkter, som er genstand for en sådan ordning i medfør af artikel 235. Men som det fremgår af den tredje betragtning til forordning nr. 800/77, bedømmes risikoen for forstyrrelser i samhandelen på niveauet for forarbejdede varer (ikke landbrugsprodukter).

Den italienske regering overser ikke, at alle landbrugsbasisprodukter allerede var undergivet monetære udligningsbeløb. Dette lader formode, at risikoen for forstyrrelser i samhandelen med disse produkter allerede var ophørt. En forværring af risikoen kunne ganske vist gøre det nødvendigt at anvende monetære udligningsbeløb, også på forarbejdede produkter. Men den betingelse, som Kommissionen ikke har overholdt i det foreliggende tilfælde (jf. ovennævnte tredje betragtning), er stadig risikoen for forstyrrelser i samhandelen med landbrugsbasisprodukter.

2. Magtfordrejning

Selv hvis det antages, at Kommissionen havde kompetence til at anvende de monetære udligningsbeløb på de pågældende produkter, er denne kompetence blevet udøvet med et andet formål for øje end det, med henblik på hvilket den er blevet tildelt ved forordning nr. 974/71. Med forordning nr. 800/77 har Kommissionen ikke villet løse et problem vedrørende den fælles landbrugspolitik (hvilket er det egentlige formål med systemet med monetære udligningsbeløb), men afværge vanskeligheder, som var påvist af den irske forarbejdningsindustri i samhandelen med Det forenede Kongerige. Dette fremgår af følgende:

— dels blev beslutningen om Irland ophævet på den dato, hvor forord-

ning nr. 800/77 trådte i kraft (23. 5. 1977);

— dels blev de monetære udligningsbeløb ikke anvendt f.eks. på hvid chokolade og honningkager, som med henblik på landbrugsbasisproduktets indflydelse ikke adskiller sig fra de andre produkter, som de monetære udligningsbeløb anvendes på.

3. Overtrædelse af proportionalitetsprincippet

De pågældende produkter er ifølge den italienske regering stærkt forarbejdede varer, og den begrænsede samhandel med disse er uafhængig af markederne for landbrugsbasisprodukter, som de ikke udøver nogen som helst indflydelse på, ikke engang indirekte. For at løse de vanskeligheder, der er opstået i den irske forarbejdningsindustri i det begrænsede område for handelen med Det forenede Kongerige, havde vedtagelsen af en bestemmelse i henhold til artikel 14 i forordning nr. 1059/69 været passende og tilstrækkelig, hvilket ikke kan siges om anvendelsen af udligningsbeløb.

Til disse bemærkninger, som den italienske regering har taget fra sit skriftlige indlæg i sag 11/78, har den føjet nogle betragtninger, som er foranlediget af firmaet Peiser's argumentation.

Den omstændighed, at der ikke foreligger nogen risiko for forstyrrelser i samhandelen med de i forordning nr. 800/77 nævnte produkter, er ikke hovedårsagen til, at denne forordning er ulovlig på grund af overtrædelse af forordning nr. 974/71. Ulovligheden består især i, at der ikke er nogen risiko for forstyrrelser i samhandelen med landbrugsbasisprodukter, idet denne risiko allerede blev afværget ved indførelsen af udligningsbeløb for disse varer.

Forordning nr. 800/77 er udstedt i strid med artikel 2, stk. 2 i forordning nr. 974/71, idet der ikke foreligger det i denne bestemmelse krævede snævre afhængighedsforhold, som alene berettiger anvendelsen af udligningsbeløb på de ikke-landbrugsmæssige følgeprodukter (dom af 12. 11. 1974 i sag 34/74, Roquette, Sml. 1974, s. 1217).

D — Kommissionens indlæg

1. Forstyrrelser i samhandelen

a) Principielle betragtninger

Forordning nr. 974/71 kan ikke fortolkes således, at den indeholder et krav om, at valutaforanstaltningerne skal have medført vanskeligheder, eller at der skal være indtrådt forstyrrelser. Det afgørende er snarere, om valutasituationen medfører en risiko for forstyrrelser, eller om der må befrygtes forstyrrelser i samhandelen, såfremt der ikke indføres monetær udligning (jf. dom af 20. 10. 1977 i sag 29/77, Roquette, Sml. 1977, s. 1835).

Ved bedømmelsen af denne risiko for forstyrrelser har Kommissionen og de kompetente forvaltningskomiteer et vidt handelspolitisk skøn. Dette understreges i ovennævnte dom i en sag, der ligesom den foreliggende vedrørte forarbejdede landbrugsprodukter, altså et område, hvor talrige faktorers indflydelse medfører en økonomisk situation, der er særdeles kompliceret og vanskelig at bedømme.

Endelig må de faktiske forudsætninger, der lå bag udstedelsen af forordning nr. 800/77, ikke forveksles med forudsætningerne for de beskyttelsesforanstaltninger, der blev truffet til fordel for Irland. For

at disse kunne indføres, måtte det bevises, at der forelå særlige vanskeligheder i Irland. Kravet om, at der også skal føres bevis for sådanne vanskeligheder i forholdet mellem de øvrige medlemsstater, især Forbundsrepublikken Tyskland og dens europæiske naboer, er uholdbart.

d) Kommissionens politik i sektoren for forarbejdede produkter

I en første fase har Kommissionen gjort det til et princip at begrænse anvendelsen af monetære udligningsbeløb til produkter, for hvilke deres virkning er mindst 1,5 % i forhold til varens gennemsnitlige værdi. Desuden skulle der ikke fastsættes noget monetært udligningsbeløb, hvis det ville andrage mindre end 0,25 RE/100 kg.

Listen over produkter, som er omfattet af de monetære udligningsbeløb, er blevet udvidet eller indskrænket alt efter den monetære situation. I 1975 blev der indført et grundprincip, hvorefter der kun kunne fastsættes monetære udligningsbeløb for de forarbejdede produkter, for hvilke den maksimale gennemsnitlige incidens overskred 5 %.

Da situationen på ny blev forværret i 1976 (den 1. 1. 1977 havde afstanden mellem den faktiske kurs og den »grønne kurs« for det britiske pund nået — 38,5 %, for den italienske lire — 19,2 % og for den franske franc — 17,5 %), anså Kommissionen det først for forsvarligt ikke automatisk at genindføre de monetære udligningsbeløb for de i forordning nr. 1059/69 nævnte produkter. Som følge af gentagne forestillinger fra den irske regering så Kommissionen sig dog foranlediget til et hurtigt indgreb for at mindske den afstand på 24,3 %, som var opstået på grund af den forskellige fastsættelse af den grønne kurs for det britiske og det irske pund, skønt de to valutaer monetært udgør en enhed.

c) Forordning nr. 800/77

En nærmere analyse af den økonomiske og retlige situation viste, at de opståede problemer ikke kunne løses på passende måde ved den beslutning, der var vedtaget til fordel for Irland, og som blev erstattet af forordning nr. 800/77. Da denne forordning blev vedtaget, var differencesatserne for de forskellige valutaer, som blev lagt til grund ved fastsættelsen af de monetære udligningsbeløb, følgende: det britiske pund: — 34,7 %; det irske pund: — 10,4 %; den franske franc: — 16,2 %; den italienske lire: — 21,1 %; DM: + 9,3 %; den belgiske og luxembourgske franc: + 1,4 %; den nederlandske gylden: + 1,4 %; den danske krone: 0. Det fremgik heraf, at forskellen mellem det britiske pund og det irske pund var meget mindre end forskellen mellem det britiske pund og alle de stærke valutaer; den var desuden mindre end forskellen mellem f.eks. DM og den italienske lire. For de pågældende produkter har de monetære udligningsbeløbs faktiske incidens overskredet grænsen på 5 %, der i 1975 blev betragtet som en faktor, der var afgørende for afskaffelsen af disse udligningsbeløb. Under hensyn til denne situation var den generelle anvendelse af monetære udligningsbeløb fra begyndelsen den logiske og nærliggende løsning, som i øvrigt var i overensstemmelse med sædvanlig praksis.

Vedrørende proportionalitetsprincippet har Kommissionen anført, at den monetære udligningsmekanisme oprindelig blev udformet som et altomfattende system, hvori de monetære udligningsbeløb, som bestemtes af den monetære situation i en bestemt medlemsstat, var nøje sammenkædet. Dette fremgår af artikel 4, stk. 1 i forordning nr. 974/71, der stiller som betingelse for fastsættelse af udligningsbeløb i alle medlemsstaterne, at forskellen udgør mindst 2,5 % i en medlemsstat.

En regional anvendelse af den monetære udligning ville i de fleste tilfælde fremkalde fordrejninger og omlægninger af samhandelen til gavn eller til skade for andre handelsstrømme. I et sådant tilfælde ville de britiske producenter i forøget omfang have vendt sig mod lande med revalueret valuta, over for hvilke den fordel, som de nød godt af, var særlig betydningsfuld.

Begrænsningen af den monetære udligning til det britiske pund ville eksempelvis medføre, at udførsler fra lande med devalueret valuta til Det forenede Kongerige blev begunstiget i forhold til udførsler fra lande med revalueret valuta, fordi den korrigerende virkning af eksportafgifter og eksportsubsidier i disse lande manglede.

Desuden ville en regionalisering af den monetære udligning have krænket ligebehandlingsprincippet.

Det fremgår af en gennemgang af de disponible statistikker (udarbejdet af Fællesskabernes statistiske kontor), at der er en tendens til omlægninger af samhandelen. Hvad især angår Forbundsrepublikken Tyskland, er de af firmaet Peiser fremlagte oplysninger for en stor del uden betydning. Hvis de enkelte landes handelsudvikling i perioden 1974-1976 betragtes isoleret, forekommer det næppe muligt at drage sikre følgeslutninger, idet der kan konstateres forskellige og delvis modstridende tendenser. Hvis man imidlertid ser på udviklingen i samhandelen mellem lande med stærk og lande med svag valuta, viser det sig, at udførslerne fra de sidstnævnte til de førstnævnte i næsten alle tilfælde er væsentligt forøget, mens udførslerne fra de førstnævnte til de sidstnævnte er formindsket. I øvrigt tydede forskellige tegn i 1976 — først og fremmest stigningen i antallet af konkurssager på det pågældende erhvervsområde — på, at de tyske producenter befandt sig i en særdeles anstrengt konkurrencesituation, som i nær fremtid kunne ventes at påvirke hele produktionen og samhandelen.

Til spørgsmålet om, hvorvidt den monetære udligning overhovedet er egnet til at fjerne forstyrrelser i samhandelen (ved en vareværdi på omkring 30 000 DM androg det monetære udligningsbeløb i det foreliggende tilfælde kun omkring 282 DM) har Kommissionen bemærket, at hvis de omstridte varer var blevet udført fra Det forenede Kongerige til Forbundsrepublikken Tyskland, ville de den 29. juni 1977 ved udførselen fra Det forenede Kongerige yderligere være blevet pålagt et monetært udligningsbeløb på ca. 1 000 DM. Sammen med det tyske udligningsbeløb ville denne belastning andrage ca. 4,5 % af vareværdien — en incidens, som ikke længere kan betragtes som ubetydelig.

2. De anfægtede bestemmelsers forenelighed med EØF-traktatens artikel 235

Ifølge Kommissionen er ordlyden af artikel 235 mere elastisk, end firmaet

Peiser mener, og forudsætter alene, at en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet. Rådet har i artikel 1, stk. 2 i forordning nr. 974/71 truffet den principielle beslutning om at inddrage de forarbejdede produkter under den monetære udligning, som ganske vist falder uden for EØF-traktatens bilag II, men dog er underkastet den særlige ordning i forordning nr. 1059/69. Dermed blev disse forarbejdede produkter med hensyn til den monetære udligning sidestillet med andre forarbejdede produkter, der — fordi de er opført i bilag II — som sådanne hører under den fælles markedsordning. Den omstændighed, at et forarbejdet produkt er opført i traktatens bilag II, beror i mange tilfælde på en tilfældighed eller på en beslutning, truffet af politiske hensyn. Det har derfor været nødvendigt at lukke den heraf opståede lakune ved den »særlige ordning« i forordning nr. 1059/69. Firmaet Peiser vil vel næppe gå så vidt som til at anfægte denne ordning, som i virkeligheden ikke adskiller sig fra en sædvanlig markedsordning.

3. Spørgsmålet om forskelsbehandling

a) Den generelle klage over forskelsbehandling

Kommissionen har indledningsvis henvist til sine principielle bemærkninger vedrørende sektoren for forarbejdede produkter. Efter dens mening er metoden med en udvælgelse på grundlag af en objektiv vurdering, hvorefter den skal efterprøve og fastslå, at der for bestemte forarbejdede produkter og i forholdet mellem bestemte lande er indtrådt forstyrrelser i samhandelen, ikke praktisk anvendelig på grund af de uundgåelige følger af systemet (jf. sag 29/77). Dette betyder ikke, at Kommissionen er tvunget til udelukkende at anvende den teoretiske, skønsmæssige metode, hvor der kun tages hensyn til udligningsbeløbets aritmetiske incidens, den kan tværtimod kombinere begge metoder. Ud fra kriteriet om overskridelse af grænsen på 5 % prøver Kommissionen, især i lyset af klager eller anmodninger fra medlemsstater eller erhvervskredse, om der er indtrådt eller må befrygtes en forstyrrelse af samhandelen.

For makaroni, spaghetti og lignende varer er situationen en anden, idet det vigtigste basisprodukt, nemlig hård hvede, siden 1974 har været undtaget fra monetær udligning. For marmelade har incidensen ikke gennemsnitligt overskredet grænsen på 5 %. Desuden hører disse varer ikke til kategorien forarbejdede produkter i henhold til forordning nr. 1059/69 (det samme gælder for sukkerholdigt frugtkonserves), men er underkastet reglerne for markedsordningen i forordning nr. 516/77.

b) Klagen vedrørende specielle tilfælde af forskelsbehandling

Konkurrencen mellem hvid chokolade og andre chokoladevarer kan på grund af disse produkters ret forskellige smag kun være begrænset. I øvrigt er der endnu ikke indgået nogen klage. Fremstillingen af hvid chokolade finder hovedsageligt sted i Det forenede Kongerige, men udførslerne herfra til landene med stærk valuta er praktisk taget stagneret, mens eksporten fra landene med stærk valuta er øget. Hvad angår kakaopulver, står dette ikke i noget umiddelbart konkurrenceforhold til chokoladevarer.

c) Almindelige bemærkninger til spørgsmålet om forskelsbehandling ved monetær udligning

Risikoen for en objektivt ulige behandling kan kun afværges, hvis man udelukkende anvender den skønsmæssige og teoretiske metode. Denne fremgangsmåde ville imidlertid indebære en væsentlig udvidelse af den monetære udligning, uden at der forelå tvingende økonomiske grunde hertil. Såfremt Domstolen skulle følge firmaet Peiser's opfattelse, hvorefter det er uforståeligt, hvorfor denne eller hin vare ikke er underkastet monetær udligning, så vil Kommissionen drage konsekvenserne heraf. Men en sådan konstatering kan ikke føre til, at ordningen i sin helhed erklæres ugyldig.

Som konklusion har Kommissionen derfor foreslået, at Domstolen kender for ret, at ingen af de fremførte grunde kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 800/77. En udtrykkelig angivelse af de toldpositioner, som Finanzgericht Hamburg nævner i sin forelæggelseskendelse, er ikke nødvendig.

Firmaet Peiser, repræsenteret af advokat J. Gündisch, Hamburg, den irske regering, repræsenteret af J. Murray, barrister-at-law, den italienske regering, repræsenteret af avvocato dello stato I. M. Braguglia, og EF-Kommissionen, repræsenteret af sin juridiske konsulent, P. Gilsdorf som befuldmægtiget, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 12. december 1978.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. februar 1979.

I en skrivelse til Domstolen, dateret den 27. marts 1979, har sagsøgernes advokat i hovedsagen fremsat bemærkninger vedrørende generaladvokatens forslag til afgørelse og anmodet om genoptagelse af den mundtlige forhandling.

Domstolen har i lukket retsmøde den 3. april 1979 konstateret, at alle de synspunkter, der er nødvendige for besvarelsen af de forelagte spørgsmål, allerede fremgår af sagsakterne. Den har derfor besluttet ikke at genoptage den mundtlige forhandling.

Præmisser

1 Ved kendelse af 23. november 1977, indgået til Domstolen den 15. december s.å., har Finanzgericht Hamburg i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 800/77 af 20. april 1977 om ændring af forordning nr. 572/76 om fastsættelse af monetære udligningsbeløb, for så vidt angår listen over de varer, som er omfattet af ordningen vedrørende monetære udligningsbeløb (EFT L 97, s. 18);

2 dette spørgsmål er blevet rejst under en retssag om opkrævning af monetære udligningsbeløb på 282,53 DM for indførsel i Forbundesrepublikken Tyskland af flere partier kiks og chokolade henhørende under positionerne 18.06 C og 19.08 B i den fælles toldtarif, som firmaet Peiser, sagsøgerne i hovedsagen, har indkøbt i Nederlandene for en samlet pris på 30 030,28 DM;

sagsøgerne i hovedsagen har for Finanzgericht Hamburg nedlagt påstand om annullation af den afgørelse om opkrævning af de nævnte monetære udligningsbeløb, som blev truffet af det pågældende Hauptzollamt, sagsøgte i hovedsagen.

3 Tvisten vedrører anvendelsen af ordningen med monetære udligningsbeløb på produkter, der ikke henhører under traktatens bilag II, og som er genstand for en særlig ordning i medfør af artikel 235 i traktaten i henhold til artikel 1, stk. 2, litra b), 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 1971 (I), s. 231);

disse produkter, som er nævnt i forordning nr. 800/77, henhører under positionerne 17.04 D (sukkervarer uden indhold af kakao, bortset fra lakridssaft, tyggegummi og hvid chokolade), 18.06 B (konsumis med indhold af kakao), 18.06 C (chokolade og sukkervarer med indhold af kakao), 19.08 B (kiks, kager og andet finere bagværk, bortset fra honningkager) og 21.07 C (konsumis uden indhold af kakao);

det fremgår af den anden og den tredje betragtning til forordning nr. 800/77, at da alle de landbrugsbasisprodukter, som disse varer fremstilles af, var underkastet høje monetære udligningsbeløb, »er prisforskellen for basisprodukter blevet så stor, at den ikke kan undgå at få betydelig indvirkning på konkurrencebetingelserne for forarbejdede varer i betragtning af de særlige forhold på markedet for visse konkurrencefølsomme varer«.

4 Inden vedtagelsen af denne forordning, som skulle anvendes fra den 23. maj 1977, havde Kommissionen truffet beslutning af 23. marts 1977 om bemyndigelse til Irland til at træffe beskyttelsesforanstaltninger for visse forædlede landbrugsprodukters vedkommende i medfør af artikel 135 i tiltrædelsesakten, som bemyndigede denne medlemsstat til indtil den 31. december 1977 ved indførsel af forædlede landbrugssprodukter henhørende under ovennævnte positioner med oprindelse i Det forenede Kongerige at opkræve en afgift og at yde et beløb ved udførsel af sådanne produkter til dette land (EFT L 97, s. 29);

i betragtningerne til beslutningen anførtes følgende:

»... de opkrævede eller ydede udligningsbeløb ... for sådanne basisprodukter [ville] beløbe sig til 34,7 % for Det forenede Kongeriges vedkommende og til 10,4 % for Irlands vedkommende; en sådan situation, der for de berørte producenter i Irland medfører en relativ ulempe på 24,3 % ved basisproduktomkostningerne, kan føre til en fordrejning af konkurrencebetingelserne i samhandelen mellem de berørte medlemsstater med de i den irske ansøgning nævnte forædlede landbrugsprodukter; ... denne situation har i sin nuværende tilspidsede form siden november 1976 for de pågældende sektorer i Irland medført alvorlige vanskeligheder ...«;

de monetære udligningsbeløb, der blev indført ved denne bilaterale ordning mellem Det forenede Kongerige og Irland, blev ændret ved Kommissionens beslutning af 4. maj 1977 (EFT L 123, s. 18), hvorefter sidstnævnte beslutning, ligesom den foregående, ikke skulle finde anvendelse fra og med den dag, hvor forordning nr. 800/77 trådte i kraft.

5 Det af Finanzgericht Hamburg stillede spørgsmål lyder således:

»Er Kommissionens forordning (EØF) nr. 800/77 af 20. april 1977 ugyldig i det omfang, der opkræves hhv. ydes monetære udligningsbeløb ved indførsel hhv. udførsel af varer under positionerne 18.06 C II a 1 (kodenummer 1806 650 20), 18.06 C II b 2 (kodenumre 1806 650 50 og 1806 700 50), 18.06 C II b 3 (kodenummer 1806 650 60) og 19.08 B II d 1 (kodenummer 1980 912 32)?«.

6 Sagsøgerne i hovedsagen har anfægtet gyldigheden af anvendelsen i henhold til forordning nr. 974/71 af monetære udligningsbeløb på forarbejdede produkter, som ikke er landbrugsvarer i henhold til traktatens bilag II, men er fremstillet af landbrugsvarer.

7 Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971, som ændret ved Rådets forordning nr. 2746/72, har hjemmel i »traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, særlig artiklerne 28, 43 og 235«;

i henhold til forordningens artikel 1, stk. 2, finder bestemmelserne i stk. 1 anvendelse:

»a) på produkter, for hvilke interventionsforanstaltninger er fastsat inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbrugsvarer;

b) på produkter, hvis pris er afhængig af prisen på de varer, der er nævnt under a), og som hører under de fælles markedsordninger eller er genstand for en særlig ordning i medfør af artikel 235 i traktaten«;

artikel 235 i traktaten bestemmer følgende:

»Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Forsamlingen med enstemmighed passende forskrifter herom«;

i henhold til denne bestemmelse udstedte Rådet den 28. maj 1969 på forslag fra Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Forsamlingen forordning nr. 1059/69 af 28. maj 1969 om fastsættelse af en ordning for handelen med visse varer fremstillet af landbrugsprodukter;

blandt de varer, der falder under bestemmelserne i denne forordning, er varerne under følgende positioner: 18.06 (chokolade og chokoladevarer samt andre næringsmidler med indhold af kakao), 19.08 (kiks, kager og andet finere bagværk, også med indhold af kakao, uanset mængden);

de i spørgsmålet nævnte produkter er altså genstand for en særlig ordning i medfør af artikel 235 i traktaten, og der kan gyldigt fastsættes monetære udligningsbeløb for disse produkter.

8 Sagsøgerne i hovedsagen og den italienske regering har gjort gældende, at Kommissionen ved at udstede forordning nr. 800/77 har overtrådt artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 974/71, hvorefter bestemmelserne i stk. 1 kun anvendes »i det omfang anvendelsen af de [dér] nævnte valutamæssige foranstaltninger måtte medføre forstyrrelser i samhandelen med landbrugsvarer«;

ifølge denne bestemmelse kan monetære udligningsbeløb for produkter, der ikke henhører under traktatens bilag II, men som er genstand for en særlig ordning i medfør af traktatens artikel 235, kun indføres for at undgå risiko for forstyrrelser i samhandelen med landbrugsbasisprodukter (sukker, korn osv.), som de forarbejdede produkter, dvs. konsumis, chokolade, kiks osv., afhænger af;

ifølge betragtningerne til forordning nr. 800/77 skønnede Kommissionen ikke, at der var risiko for forstyrrelser i samhandelen med landbrugsprodukter, men at der var risiko for konkurrencefordrejninger for de pågældende produkter;

desuden er begrundelsen til forordning nr. 800/77 mangelfuld, fordi den lader risikoen for forstyrrelser i samhandelen med landbrugsprodukter

upåagtet og begrænser sig til at fastslå, at der er fare for forstyrrelser af konkurrencevilkårene i samhandelen med forarbejdede produkter.

9 Ganske vist har Kommissionen i begrundelsen til forordning nr. 800/77 påberåbt sig følgende: »for forarbejdede varer, for hvilke der ikke anvendes monetære udligningsbeløb, er prisforskellen for basisprodukter blevet så stor, at den ikke kan undgå at få betydelig indvirkning på konkurrencebetingelserne for forarbejdede varer . . .«.

10 Ifølge ordlyden af artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 974/71, som ændret ved Rådets forordning nr. 2746/72 af 19. december 1972 (EFT af 28. 12. 1972, s. 20), kræves det, for at der kan anvendes monetære udligningsbeløb på landbrugsbasisprodukter, at de i stk. 1 omhandlede valutamæssige foranstaltninger (dvs. udsving i vekselkursen for en medlemsstats valuta) medfører forstyrrelser i samhandelen med landbrugsprodukter;

hvad angår forarbejdede produkter, fremgår det af artikel 2, stk. 2 i forordning nr. 974/71, at de monetære udligningsbeløb, der skal anvendes, er lig med incidensen på priserne for det pågældende produkt ved anvendelse af udligningsbeløbet på priserne for det basisprodukt, af hvilket den pågældende pris er afhængig;

det følger heraf, at det er tilstrækkeligt til at berettige anvendelsen af monetære udligningsbeløb på forarbejdede produkter, at de monetære udligningsbeløb, der finder anvendelse på basisprodukterne, har en betydelig incidens på de forarbejdede produkters pris;

hvad angår de landbrugsbasisprodukter, som de forarbejdede produkter, der er omfattet af forordning nr. 800/77, er fremstillet af, var risikoen for forstyrrelser allerede fastslået, da der blev anvendt monetære udligningsbeløb på disse basisprodukter;

Kommissionen har derfor med rette alene fastslået, at incidensen på priserne for forarbejdede produkter af de for basisprodukterne gældende monetære udligningsbeløb var blevet så stor, at prisforskellen på basisprodukterne væsentligt påvirkede konkurrencebetingelserne for forarbejdede produkter;

forordning nr. 800/77 er derfor tilstrækkeligt begrundet.

11 Den italienske regering har gjort gældende, at Kommissionen ikke har anvendt de monetære udligningsbeløb på de pågældende produkter for at imødegå de vanskeligheder, som de ustabile valutaforhold kunne skabe for de fælles markedsordningers rette funktion, men for at imødegå de vanskelig-

heder, som den irske forarbejdningsindustri havde påvist i samhandelen med Det forenede Kongerige;

anvendelsen af monetære udligningsbeløb på de pågældende produkter i samhandelen mellem medlemsstaterne og med tredjelande er ikke berettiget ved den ringe incidens, som kursudsvingene kunne have på priserne for forarbejdede produkter;

ifølge artikel 14 i forordning nr. 1059/69 skulle Rådet have fastsat egnede bestemmelser, for at der kan tages hensyn til den virkning, som særlige foranstaltninger, der inden for rammerne af de fælles markedsordninger måtte blive truffet med hensyn til priserne for visse basisprodukter, måtte have på samhandelen, eller til en særlig situation, som visse varer måtte befinde sig i;

den del af forordning nr. 800/77, som vedrører de produkter, der er genstand for nærværende søgsmål, krænker princippet om forholdet mellem mål og midler, idet en bestemmelse truffet i henhold til nævnte artikel 14 ville have været egnet og tilstrækkelig til at løse den irske forarbejdningsindustris problemer i den begrænsede sektor for samhandelen med Det forenede Kongerige, mens anvendelsen af monetære udligningsbeløb hverken var nødvendig for det tilstræbte mål eller stod i et rimeligt forhold hertil.

12 Kommissionen har anført, at den i 1975 vedtog en politik, hvorefter der kun skulle fastsættes monetære udligningsbeløb for de forarbejdede produkter, for hvilke den monetære udlignings maksimale gennemsnitlige incidens overskred 5 %;

den 1. januar 1977 var forskellen mellem de »grønne kurser« for det britiske pund og det irske pund 24,3 %, hvilket førte til gentagne forestillinger fra den irske regering, og som følge heraf til beslutningen af 23. marts 1977, som bemyndigede Irland til at træffe beskyttelsesforanstaltninger;

en nærmere analyse af den økonomiske og retlige situation viste, at problemerne ikke kunne løses på passende måde ved den beslutning, der var truffet til fordel for Irland;

på tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 800/77 var differencesatserne for de forskellige valutaer, som blev lagt til grund ved fastsættelsen af de monetære udligningsbeløb, følgende: det britiske pund: ÷ 34,7 %; det irske pund: ÷ 10,4 %; den franske franc: ÷ 16,2 %; den italienske lire: ÷ 21,1 %; DM + 9,3 %; den belgiske og luxembourgske franc: + 1,4 %; den nederlandske gylden: + 1,4 %; den danske krone: 0;

det fremgik heraf, at forskellen mellem det britiske og det irske pund var meget mindre end forskellen mellem det britiske pund og alle de stærke valutaer, og også mindre end forskellen mellem DM og den italienske lire;

desuden har den faktiske incidens af udligningsbeløbet for de pågældende produkter overskredet grænsen på 5 %, der i 1975 blev betragtet som en faktor, der var afgørende for afskaffelsen af den nævnte udligning;

artikel 14 i forordning nr. 1059/69 foreskriver kun, at Rådet skal vedtage »egnede bestemmelser«, for at »der kan tages hensyn til den virkning, som særlige foranstaltninger, der inden for rammerne af de fælles markedsordninger måtte blive truffet med hensyn til priserne for visse basisprodukter, måtte have på samhandelen mellem medlemsstaterne og med tredjelande«;

denne bestemmelse er derfor ikke egnet til at imødegå risikoen for forstyrrelser i samhandelen med forarbejdede produkter, som skyldes valutasituationen i medlemsstaterne.

13 Sagsøgerne i hovedsagen og den italienske regering har ikke bestridt de statistiske oplysninger, som Kommissionen har fremlagt.

14 Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at udvidelsen af ordningen med monetære udligningsbeløb til også at omfatte sukkervarer ikke berettiges af, at de monetære udligningsbeløb, der anvendes på basisprodukterne, ligeledes har medført prisforskelle og forvridninger for forarbejdede produkter, fordi Kommissionen ikke har oplyst, hvorfor den alene har inddraget bestemte forarbejdede landbrugsvarer under ordningen med monetære udligningsbeløb men ikke andre grupper af væsentlige produkter (såsom næringsmidler til børn, til diætetisk brug eller til madlavning, »corn flakes« og andet simpelt bagværk);

den omstændighed, at der ikke anvendtes monetære udligningsbeløb på sidstnævnte produkter har ifølge sagsøgerne medført en forskelsbehandling mellem eksportører af disse produkter og eksportører af produkter, som omfattes af den anfægtede forordning.

15 Kommissionen er imidlertid ikke forpligtet til at fastsætte udligningsbeløb for alle produkter i en gruppe, men kan skønne over, om det er nødvendigt at anvende udligningsbeløb for enkelte varer eller for varegrupper;

desuden har sagsøgerne i hovedsagen ikke bevist, at der er tale om lignende produkter, som er konkurrenter til de produkter, der omfattes af forordningen;

det må derfor konstateres, at Kommissionen var berettiget til at udstede forordning nr. 800/77 og til at fastsætte monetære udligningsbeløb for de pågældende produkter;

Vedrørende sagsomkostningerne

16 De udgifter, der er afholdt af den irske regering, den italienske regering og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for Finanzgericht Hamburg, tilkommer det denne ret at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Finanzgericht Hamburg ved kendelse af 23. november 1977, for ret:

Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 800/77.

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. april 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Formand for første afdeling, fungerende præsident