målene for den fælles landbrugspolitik betragtet særskilt samt, om nødvendigt, give det ene eller det andet af dem midlertidig forrang, hvis de økonomiske forhold eller omstændigheder, med henblik på hvilke de træffer afgørelse, kræver det.

I sag 29/77

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Tribunal d'instance de Lille er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

SA ROQUETTE FRÈRES, Lestrem (Pas-de-Calais),

og

DEN FRANSKE STAT — TOLDVÆSENET, Lille,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 1 i 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 (EFT 1971 (I), s. 231; org.ref. JO 1971, L 106, s. 1) og om gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 652/76 af 24. marts 1976 om ændring af de monetære udligningsbeløb som følge af udviklingen i valutakurserne for den franske franc (EFT 1976, L 79, s. 4),

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene M. Sørensen og G. Bosco, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe og A. Touffait,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitissekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

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

I — Sagsfremstilling og skriftveksling

Da den franske regering i marts 1976 havde besluttet at trække den franske franc ud af den »europæiske valutaslange« udstedte Kommissionen den 24. marts 1976 forordning nr. 652/76, hvorved der, med virkning fra den 25. marts 1976, indførtes monetære udligningsbeløb for Frankrigs handel med medlemsstaterne eller tredjelande.

Sagsøgeren i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgeren), der blandt andet fremstiller stivelsesholdige produkter af majs, og som udfører en væsentlig del af produktionen, blev af toldvæsenet afkrævet udligninsbeløb for sin eksport efter den 25. marts 1976, herunder eksporten til landene i franczonen.

Da sagsøgeren fandt, at det var ulovligt og i modstrid med traktatens artikel 39, at forordning nr. 652/76 indførte udligningsbeløb, anlagde selskabet sag ved Tribunal d'instance (underretten) i Lille med påstand om, at opkrævingen skulle ophøre, og at de af toldvæsenet oppebårne beløb skulle tilbagebetales.

Retten fandt, at der opstod en række fortolkningsspørgsmål vedrørende fællesskabsretten og besluttede ved dom af 4. februar 1977 at udsætte sagen og i henhold til EØF-traktatens artikel 177 at forelægge følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

1. Vedrørende indførelsen eller bevarelsen af de monetære udligninsbeløb:
   a) skal Kommissionen ifølge artikel 1, stk. 3, i Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 henvise til risikoen for forstyrrelser i samhandelen,
   b) og/eller indeholder den nævnte artikel et forbud mod, at Kommissionen anordner udligningsbeløb, hvis en sådan risiko ikke foreligger?
2. Hvori skal de nævnte forstyrrelser bestå?
3. Skal risikoen for forstyrrelser vurderes i forhold til de basisprodukter (omfattet af artikel 1, stk. 2, litra a)), eller i forhold til de forarbejdede produkter (omfattet af artikel 1, stk. 2, litra b)), som omhandles i forordning nr. 974/71?
4. Kan Kommissionens forordning nr. 652/76 af 24. marts 1976 og de herpå følgende forordninger anses for gyldige efter Fællesskabets basislovgivning, for så vidt som de indfører monetære udligningsbeløb for majs (10.05 B) og for de i artikel 1, stk. 2, litra b) i forordning nr. 974/71 omhandlede produkter, hvis pris afhænger af prisen på majs, når udligningsbeløbene er lig med den samlede valutamæssige incidens på prisen for basisproduktet, hvilken incidens der blot er korrigeret for ved en fast nedsættelse, uden at det er taget i betragtning, om denne generelle foranstaltning er strengt nødvendig?
5. Er indførelsen, og senere bevarelsen, af monetære udligningsbeløb ved Kommissionens forordning nr. 652/76 og herpå følgende retsakter lovlige efter Rom-traktatens artikel 39, når de er indført for at forhindre, at kortfristede ændringer i valutakurserne straks slår igennem på landbrugspri-

serne i national valuta, men ifølge Kommissionen (forslag til forordning af 5. november 1976) forstyrrer landbrugsmarkedets enhed og virker konkurrenceforvridende og ifølge société Roquette formindsker de franske landbrugeres realindkomst?

Den forelæggende rets dom er indgået på Domstolen den 1. marts 1977.

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

II – Sammendrag af de skriftlige indlæg, der er indgivet til Domstolen til artikel 20 i protokollen vedrørende EØF-Domstolens statut

Sagsøgeren har først anført, at forordning nr. 652/76 ikke udtrykkeligt henviser til foreliggende forstyrrelser i samhandelen med landbrugsprodukter, skønt artikel 1, stk. 3, andet afsnit i forordning nr. 974/71 bestemmer, at udligningsbeløb kun må opkræves eller ydes i det omfang, anvendelsen af de nationale valutamæssige foranstaltninger medfører sådanne forstyrrelser. Domstolen har i øvrigt henvist til dette princip i sagerne 43/72 (Merkur, Sml. 1973, s. 1055) og 74/74 (CNTA, Sml. 1975, s. 533).

For så vidt angår majs, er interventionssystemet aldrig blevet anvendt: da der er tale om en kornsort, som der på europæisk plan er mangel på, ligger den normale markedspris væsentligt over interventionsprisen.

Udviklingen i kurserne på den franske franc har ikke medført nogen forstyrrelse i samhandelen med de i hovedsagen omtvistede produkter. Det er tværtimod den vedvarende opretholdelse af udligningsbeløbene, som er årsagen til forstyrrelser, hvilket Kommissionen selv har erkendt (jf. forslag til forordning i EFT 1976, C 274, s. 3).

Det er ifølge sagsøgerne i strid med traktatens artikel 39, stk. 1, litra b) at indføre de i forordning nr. 652/76 nævnte udligningsbeløb, for så vidt som dette forhold forhindrer den franske landmand, hvis produktionsomkostninger stiger i takt med francens fald, at overvælte denne stigning på salgsprisen for hans vare, her majs.

Endelig har kursudsvingene for den franske franc bevisligt ingen indvirkning på forbindelserne til landene i franczonen.

Sagsøgeren har illustreret de »abnorme« følger af en sådan ordning ved hjælp af en tabel, hvori det var anført, at majs fra tredjelande, købt i Tyskland, kostede mindre end den samme majs købt i Nederlandene, og væsentligt mindre end i Frankrig.

Kommissionen har først anført, at begrebet »forstyrrelse« faktisk er den grundlæggende tanke for ordningen med monetære udligningsbeløb. Første del af første spørgsmål er i det væsentlige, om Kommissionen kan forudsætte, at der foreligger en risiko for forstyrrelser, for så vidt som artikel 1 i forordning nr. 974/71 ikke udtrykkeligt tvinger den til at henvise til forstyrrelser i samhandelen med landbrugsprodukter, når den fastsætter udligningsbeløbene. I så henseende tillægger Domstolens retspraksis Kommissionen og forvaltningskomiteen et »vidt skøn« med hensyn til komplicerede økonomiske forhold, som berettiger til »generelle vurderinger« »forud« (jf. sagerne 43/72 og 74/74 nævnt ovenfor samt sag 55/75, Balkan, Sml. 1976, s. 19). Det kan også af domspraksis udledes, at man ikke kan kræve, at begrundelsen specificerer de forskellige, undertiden meget talrige og sammensatte omstændigheder, under hensyn til hvilke forordningen er vedtaget, og derfor ej heller, at den indeholder en mere eller mindre fuldstændig vurdering heraf (jf. sag 5/67, Beus, Sml. 1965-1968, s. 469).

Af grunde, som både hang sammen med nødvendigheden af en hurtig tilpasning

til de valutamæssige svingninger og med anvendeligheden af ordningen med udligningsbeløb, skulle Kommissionen alene tage forstyrrelser for grupper af produkter i betragtning, og ikke for hvert enkelt produkt isoleret set, ligesom der heller ikke måtte sondres efter udførselslandet (jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Reischl i sag 55/75, nævnt ovenfor).

Den i artikel 1, stk. 3 i forordning nr. 974/71 omhandlede risiko for forstyrrelser i samhandelen med landbrugsvarer består i det væsentlige i omlægninger i samhandelen. Omlægninger udelukkende i valuta- og spekulationsøjemed bevirker navnlig et fald på markedet i den medlemsstat, hvis valuta er opskrevet, og bringer følgelig uorden i dette markeds interventionsmekanisme. For så vidt angår samhandelen med lande uden for Fællesskabet, foregår importen via den medlemsstat, hvor importafgifterne er lavest, det vil sige staten med den laveste valuta, medens eksporten sker fra den medlemsstat, hvor eksportrestitutionerne er højst, det vil sige staten med opskreven valuta. Kommissionen er således i sin vurdering af risikoen for forstyrrelse nødsaget til at tage, så vel markedsvilkårene for de landbrugsprodukter, som er underkastet intervention, i betragtning, som de valutamæssige faktorer, som følger af kurserne for medlemsstaternes valutaer.

Så snart der er risiko for forstyrrelse for basisproduktets vedkommende, forudsættes den samme risiko at kunne glide over på de heraf afledte produkter, og den havde i nærværende sag endog skullet vurderes i forhold til substitutionsprodukterne (se øvrige foderkornsorter, især byg, som ved udførsel fra Frankrig til Tyskland i mangel af udligningsbeløb for majs var stillet ringere, hvilket også gjaldt for eksport fra tredjelande til Tyskland). Kommissionen var således nødt til at vurdere forstyrrelsesrisikoen generelt, både geografisk og for grupperne af substitutionsprodukter.

Kommissionen havde ved udstedelsen af forordning nr. 652/76 nøje anvendt artikel 2, stk. 2 i forordning nr. 974/71, hvorefter udligningsbeløbet for forarbejdede produkter fastsættes under hensyn til den incidens, som de valutamæssige foranstaltninger har på basisprodukterne.

Forordning nr. 652/76 er ifølge Kommissionen et led i et system — nemlig det i forordning nr. 974/71 indeholdte —, som Domstolen allerede har erklæret for lovligt i forhold til traktatens artikel 39 (jf. sag 5/73). Det forslag til rådsforordning om fastsættelse af repræsentative omregningskurser for landbrugssektoren, som Kommissionen forelagde den 5. november 1976, omhandler en helt anden situation end den til grund for hovedsagen liggende, idet det har til formål at hindre, at systemet med udligningsbeløb fastholder alt for store prisforskelle i medlemsstaterne, når disses repræsentative valutakurser væsentligt afviger fra deres værdi på valutamarkedet. Det er således helt undtagelsesvist, at anvendelsen af udligningsbeløbene kan fremkalde en sådan konkurrenceforvridning, som er nævnt i den tredje betragtning til det omtalte forslag til forordning.

Sagsøgeren, repræsenteret af advokat Veroone, og EF-Kommissionen, repræsenteret af sin juridiske konsulent Gilsdorf som befuldmægtiget, bistået af Delmoly, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 29. juni 1977.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmådet den 27. september 1977.

Præmisser

1 Tribunal d'instance i Lille har ved dom af 4. februar 1977, indgået til Domstolen den 1. marts samme år, i henhold til EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen fem spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 1 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; org.ref. JO L 106, s. 1) og vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 652/76 af 24. marts 1976 om ændring af de monetære udligningsbeløb som følge af udviklingen i valutakurserne for den franske franc (EFT L 79, s. 4);

2 efter at den franske regering i marts 1976 havde truffet beslutning om at trække francen ud af den ordning, hvorefter visse medlemsstaters valutaer flyder udadtil, samtidig med at de indbyrdes opretholder visse grænser for udsving (»slangen«), udstedte Kommissionen førnævnte forordning nr. 652/76, som fra den 25. marts 1976 at regne indførte monetære udligningsbeløb i Frankrigs samhandel med medlemsstaterne eller tredjelande;

3 de forelagte spørgsmål er stillet i en retssag om det sagsøgende firmas betaling af monetære udligningsbeløb for dets udførsel af stivelsesholdige produkter fremstillet af majs efter det tidspunkt, hvor forordning nr. 652/76 trådte i kraft;

4 det første spørgsmål er, om Kommissionen ved indførelsen eller bevarelsen af de monetære udligningsbeløb ifølge artikel 1, stk. 3, i Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 skal henvise til risikoen for forstyrrelser i samhandelen, og om den nævnte bestemmelse indeholder et forbud mod at anordne monetære udligningsbeløb, hvis en sådan risiko ikke foreligger;

5 det andet spørgsmål er, hvori de nævnte forstyrrelser skal bestå;

6 det tredje spørgsmål er, om risikoen for forstyrrelser skal vurderes i forhold til de basisprodukter (omfattet af artikel 1, stk. 2, litra a)) eller i forhold til de forarbejdede produkter (omfattet af artikel 1, stk. 2, litra b)), som omhandles i forordning nr. 974/71;

7 det fjerde spørgsmål er, om Kommissionens forordning nr. 652/76 af 24. marts 1976 samt de herpå følgende forordninger skal anses som gyldige efter Fællesskabets basislovgivning, for så vidt som de indfører monetære udligningsbeløb for majs (10.05 B) og de i artikel 1, stk. 2, litra b) i forordning nr. 974/71 omhandlede produkter, hvis pris afhænger af prisen på majs, når udligningsbeløbene er lig med den samlede valutamæssige incidens på prisen for basisproduktet, hvilken incidens der blot er korrigeret for ved en skønsmæssig, fast nedsættelse, uden at det er taget i betragtning, om denne generelle foranstaltning er strengt nødvendig;

8 det femte og sidste spørgsmål er, om indførelsen og bevarelsen af de monetære udligningsbeløb ved Kommissionens forordning nr. 652/76 og senere retsakter er lovlige efter Rom-traktatens artikel 39, når de er indført for at forhindre, at kortfristede ændringer i valutakurserne straks slår igennem på landbrugspriserne i national valuta, men ifølge Kommissionen (forslag til forordning af 5. november 1976) forstyrrer landbrugsmarkedets enhed og virker konkurrenceforvridende og ifølge Roquette formindsker de franske landbrugeres realindkomst;

9 de nævnte spørgsmål drejer sig i det væsentlige om, hvorvidt Kommissionens forordning nr. 652/76 og de herpå følgende forordninger er gyldige.

10 I den ved artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 974/71, som ændret ved Rådets forordninger nr. 2746/72 af 19. december 1972 (EFT 1972 (28. december), s. 20; org.ref. JO L 291, s. 148) og nr. 509/73 af 22. februar 1973 (EFT L 50, s. 1) indførte ordning med monetære udligningsbeløb bestemmes, at såfremt en medlemsstat tillader en kurs for sin valuta, der enten opad eller nedad overskrider den grænse for udsving, som er tilladt ved den internationale ordning, der var gældende den 12. maj 1971, a) skal den medlemsstat, hvis valuta ved opskrivning overskrider grænsen for udsving, ved import opkræve og ved eksport yde, b) den medlemsstat, hvis valuta nedad overskrider grænsen for udsving, ved eksport opkræve og ved import yde, udligningsbeløb for de varer, der er omhandlet i stykke 2, i samhandelen mellem medlemsstaterne og tredjelande;

11 stykke 3 i samme artikel 1 bestemmer, at stykke 1 kun anvendes i det omfang, anvendelsen af de i dette stykke omhandlede valutamæssige foranstaltninger måtte medføre forstyrrelser i samhandelen med landbrugsvarer;

12 det tilkommer Kommissionen efter at have hørt forvaltningskomiteerne at fastslå, om en sådan situation foreligger.

13 Mulighederne for forstyrrelser i samhandelen med landbrugsprodukter er så talrige og forskellige, at det ville være vanskeligt, om ikke umuligt, for Kommissionen at opregne alle disse muligheder i en forordning;

14 det er herefter lovligt, at Kommissionen alene på grundlag af et væsentligt fald i en valutas vekselkurs fastslår, at der foreligger risiko for forstyrrelser;

15 betragtningerne til forordning nr. 652/76 indeholder ingen udtrykkelig henvisning til forstyrrelser, som kunne opstå, hvis der ikke fandtes monetære udligningsbeløb, men blot den bemærking, at »kurserne på valutamarkedet for franske francs er siden den 15. marts 1976 faldet mærkbart; derfor er de betingelser i artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning (EØF) nr. 974/71, der berettiger til anvendelsen af monetære udligningsbeløb, opfyldt«;

16 det er indlysende, at denne bemærkning henviser til artikel 1; stk. 1, litra b) i den pågældende forordning og skal forstås således;

17 selv om det er korrekt, at Kommissionen ikke udtrykkeligt har udtalt, at der uden de monetære udligningsbeløb måtte befrygtes forstyrrelser i samhandelen med landbrugsprodukter, er det indlysende, at en sådan betragtning alene ville være af rent formel karakter;

18 herefter kan det forhold, at begrundelsen er udformet som en henvisning til de i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 974/71 nævnte betingelser, ikke sidestilles med manglende begrundelse.

19 Da det herved drejer sig om en vurdering af en kompliceret, økonomisk situation, har Kommissionen og forvaltningskomiteen i så henseende et vidt skøn;

20 ved kontrollen med, hvorvidt denne beføjelse udøves retmæssigt, skal den nationale ret begrænse sig til at undersøge, om afgørelsen er åbenbart urigtig

eller behæftet med magtfordrejning, eller om myndigheden åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn.

21 Artikel1, stk. 3 i forordning nr. 974/71 kan ikke fortolkes således, at Kommissionen har pligt til, alt efter eksportlandet og fra tilfælde til tilfælde, eller særskilt for hvert produkt at afgøre, om der foreligger en fare for forstyrrelse;

22 selve affattelsen af denne bestemmelse viser, at der i så henseende kan foretages generelle vurderinger;

23 særlig af hensyn til den praktiske anvendelighed af ordningen med udligningsbeløb er det afgørende nødvendigt, at muligheden for forstyrrelser i samhandelen med landbrugsprodukter kan bedømmes efter produktgrupper.

24 Da forstyrrelserne i samhandelen med landbrugsprodukter ofte består i omlægning af handelsvejene, tager Kommissionen i sine vurderinger af risikoen både markedsvilkårene og de valutamæssige faktorer, som følger af kurserne for medlemsstaternes valutaer, i betragtning.

25 Det er tilladt Kommissionen at vurdere risikoen for forstyrrelse, både for så vidt angår samhandelen med basisprodukter, og for så vidt angår samhandelen med basisprodukter og afledte produkter.

26 Beregningen af de monetære udligningsbeløb på produkter afledt af majs er sket ved nøje anvendelse af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 974/71, som bestemmer, at for de andre produkter nævnt i artikel 1 er udligningsbeløbene lig med incidensen på priserne for det pågældende produkt ved anvendelse af udligningsbeløbet for priserne på det i stykke 1 nævnte produkt, af hvilke de pågældende priser er afhængige;

27 den omtalte, faste nedsættelse henviser til den formindskelse på 1,50 point, som svarer til gennemsnittet af de procentsatser, der udgør den forskel, der er konstateret for en valuta, der er faldet i værdi, og som er fastsat i artikel 4 i Rådets forordning nr. 557/76 af 15. marts 1976 om de vekselkurser, der skal anvendes inden for landbrugssektoren (EFT L 67, s. 1);

28 Kommissionen har således nøje holdt sig til Rådets forordninger.

29 For så vidt angår gyldigheden af basisforordningen, opregner traktatens artikel 39 forskellige mål for den fælles landbrugspolitik;

30 ved forfølgelsen af disse skal fællesskabsinstitutionerne til stadighed sørge for at udjævne en eventuel indbyrdes modstrid mellem disse mål betragtet særskilt samt, om nødvendigt, give det ene eller det andet af dem midlertidig forrang, hvis de økonomiske forhold eller omstændigheder, med henblik på hvilke de træffer afgørelse, kræver det;

31 ved herved at give kravene om stabilisering af markederne forrang som følge af den valutamæssige udvikling har forordning nr. 974/71 ikke krænket artikel 39;

32 for så vidt angår det af Kommissionens forslag af 5. november 1976 udledte argument, havde det den fare for øje, at ordningen med monetære udligningsbeløb skulle blive drejet bort fra sit oprindelige formål på grund af utilstrækkelige repræsentative valutakurser;

33 sagsøgeren i hovedsagen har ikke hævdet, at dette var tilfældet for den franske francs vedkommende i den pågældende periode;

34 dette argument kan herefter ikke behandles.

35 Det følger af ovenstående betragtninger, at undersøgelsen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, der kan anfægte gyldigheden af den omtvistede forordning og de påfølgende forordninger.

Vedrørende sagsomkostningerne

36 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har indgivet indlæg til Domstolen, kan ikke godtgøres;

37 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

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Tribunal d'instance de Lille ved dom af 4. februar 1977, for ret:

Undersøgelsen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan anfægte gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 652/76 af 24. marts 1976.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. oktober 1977.

A. Van Houtte
Justitsskekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 27. SEPTEMBER 1977 [1]

Høje Ret.

Denne sag er indbragt for Domstolen i form af en begæring om præjudiciel afgørelse fra Tribunal d'instance de Lille.

Sagsøger i sagen for nævnte ret er société anonyme Roquette Frères, der driver forretning i Lille som blandt andet producent og eksportør af stivelsesholdige produkter fremstillet af majs. Dette er selvfølgelig ikke første gang, at sagsøger har været part i sager for Domstolen: se sag 34/74, *Roquette* mod *Frankrig,* Sml. 1974, s. 1217 (som jeg i det følgende skal benævne som »den første *Roquette*-sag«) og sag 26/74, *Roquette* mod *Kommissionen,* Sml. 1976, s. 677.

1 — Oversat fra engelsk.