FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 3. DECEMBER 1980 [1]

Høje Domstol.

1. Tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris har ved dom af 19. februar 1980 i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen et spørgsmål om gyldigheden af de forordninger, »hvorefter der skal opkræves monetære udligningsbeløb for eksport af roquefort fra Frankrig til andre lande, såvel medlemsstater som tredjelande«. Spørgsmålet er rejst under en sag for den nationale ret, hvori flere roquefortproducenter og -eksportører har nedlagt påstand om, at det franske toldvæsen tilpligtes at tilbagebetale et beløb, svarende til de monetære udligningsbeløb, som sagsøgerne påstår er blevet opkrævet med urette i forbindelse med eksporten mellem marts 1976 og juni 1979 (i hvilken periode roquefort var underkastet ordningen med udligningsbeløb). Ved besvarelsen af dette spørgsmål er det nødvendigt at undersøge de forordninger, hvorved Kommissionen underkastede roquefortost den pågældende ordning, på baggrund 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, dvs. den forordning, hvorved ordningen med monetære udligningsbeløb blev indført, og hvori gennemførelsesbetingelserne er fastsat.

2. Det er frem for alt hensigtsmæssigt at anføre hvilke betingelser, der er tale om. Kommissionen kan i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 974/71 fastsætte udligningsbeløb for bestemte varer, som hører under de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter, såfremt der er fastsat interventionsforanstaltninger for disse, eller prisen på varerne er afhængig af prisen på andre varer, for hvilke interventionsforanstaltninger er fastsat (der ses her bort fra de varer, som ikke hører under de fælles markedsordninger, men som er genstand for en særlig ordning i medfør af EØF-traktatens artikel 235). Kommissionen kan desuden kun udøve denne beføjelse over for varer, for hvilke de valutamæssige foranstaltninger måtte medføre forstyrrelser (forordning nr. 974/71, artikel 1, stk. 3, sådan som bestemmelsen er affattet i henhold til Rådets forordning nr. 2746 af 19. december 1972).

I nærværende sag er der på den ene side ingen tvivl om, at roquefort, ligesom enhver anden ost, hører under den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (artikel 1 i forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968), og på den anden side, at der ikke er fastsat interventionsforanstaltninger for denne vare. Følgelig er der to stridsspørgsmål: dels om det kan antages, at prisen på roquefort er afhængig af prisen på andre varer, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger, dels om kursudsvingene i den franske franc i 1976 medførte forstyrrelser i samhandelen med roquefort?

3. Kommissionen har til det første spørgsmål først gjort gældende, at samt-

1 — Oversat fra italiensk.

lige oste generelt drager fordel af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, da de nyder godt af konkrete foranstaltninger, som f.eks. importafgifterne, selv om der kun er fastsat interventionspriser for to oste, nemlig »Grana Padano« og »Parmigiano Reggiano«. Kommissionen finder, at der inden for denne markedsordning består et almindeligt afhængighedsforhold mellem priserne på ost og priserne på smør og mælkepulver, som er de to produkter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger. Ifølge Kommissionen gælder dette forhold samtlige oste, hvad enten de er fremstillet af komælk eller fåremælk. Roquefort og de andre »blåskimmeloste«, som er fremstillet af komælk, er desuden indbyrdes afhængige for så vidt angår salgspriser, da prisen på roquefort svinger i forhold til prisudsvingene på de andre »blåskimmeloste«, som konkurrerer med denne vare.

Kommissionen henviser til støtte for sit anbringende om, at der foreligger et almindeligt afhængighedsforhold, til generaladvokat Roemer's forslag til afgørelse i sag 5/73, Balkan, som blev fremsat den 26. juni 1973. Sagen angik spørgsmålet, om prisen på oste (og især en bulgarsk fåreost, der ved indførslen var blevet pålagt monetære udligningsbeløb) var afhængig af interventionspriserne på smør og skummetmælkspulver. Generaladvokaten anførte blandt andet, at »selv om der ikke findes en snæver forbindelse mellem ostepriserne og de nævnte interventionspriser, forekommer det dog ikke overbevisende, at der ikke længere skulle være nogen som helst forbindelse mellem disse priser. Faktisk garanterer interventionspriserne for smør og skummetmælkspulver i det mindste et mindsteprisniveau for ost« (Sml. 1973, s. 1131).

Domstolen tilsluttede sig denne opfattelse. Domstolen antog i dommen af 24. oktober 1973 i Balkan-sagen (Sml. 1973, s. 1091, præmis 39), at der var et forhold mellem osteprisen på den ene side og prisen på smør og skummetmælkspulver på den anden side, navnlig med hensyn til tærskelprisen i henhold til Rådets forordninger nr. 804/68 af 27. juni 1968 og nr. 823/68 af 28. juni 1968, som indeholder bestemmelser om varegrupper og afgiftsberegningen på området for mælk og mejeriprodukter. Domstolen fik på et senere tidspunkt på ny lejlighed til at give en videre fortolkning af afhængighedsbegrebet i ovennævnte forordning nr. 974/71, artikel 1, stk. 2. Domstolen udtalte nemlig i dommen af 3. maj 1978 i sag 131/77, Milac, at »prisen på en vare ... er afhængig af prisen på en vare, for hvilken der er fastsat interventionsforanstaltninger inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbrugsvarer, og som henhører under de fælles markedsordninger, når den førstnævnte pris på mærkbar måde ændres under indflydelse af svingningerne i den sidstnævnte« (præmis 5). Jeg mener, at disse to fortilfælde er afgørende.

Roquefortproducenterne gør ikke desto mindre gældende, at deres ost til forskel fra den ost, som ligeledes var fremstillet af fåremælk, og som gav anledning til dommen i Balkan-sagen, er af en særlig karakter, som beskytter den mod konkurrence fra de andre oste og unddrager den påvirkning fra interventionsordningerne i Fællesskabet. Der

hentydes i øvrigt i selve forelæggelsesdommen fra den nationale ret til roquefortostens særlige karakter, som kan rejse tvivl om gyldigheden af de fællesskabsforordninger, hvorefter der skal opkræves monetære udligningsbeløb ved eksport.

Det står fast, at roquefort adskiller sig fra andre tilsvarende varer, fordi den fremstilles af fåremælk; ikke desto mindre tilhører den gruppen af »blåskimmeloste« (som man ligeledes benævner ost »med skimmeldannelse i ostemassen«), og dette tilhørsforhold er varens vigtigste og grundlæggende kendetegn ud fra forbrugerens synspunkt. Derfor mener jeg ikke, at det er korrekt at sige, at den pågældende vare er beskyttet mod konkurrence, fordi det er en »unik« vare; smagsforskellen i forhold til andre »blåskimmeloste« er ikke for den almindelige forbruger af en sådan karakter, at den gør roquefort uerstattelig.

Med hensyn til prisspørgsmålet er det desuden kendt, at roquefort — netop fordi den fremstilles af fåremælk — traditionelt er dyrere (mindst 30 %) end andre »blåskimmeloste«, som fremstilles af komælk. Det afgørende er imidlertid det faste forhold mellem prisen på roquefort og prisen på de andre oste. Det fremgår af den af Kommissionen fremlagte oversigt, som ikke er blevet anfægtet under sagen, at prisudsvingene for roquefort i perioden 1974-1978 — såvel i opadgående som i nedadgående retning — er forløbet parallelt med prisudsvingene for tilsvarende oste, fremstillet af komælk, hvoriblandt de franske oste kan nævnes »bleu des Causses« og »bleu d'Auvergne«.

Roquefortproducenterne har gjort gældende, at prisniveauet for fåremælk i Frankrig, der er væsentligt højere end prisniveauet for komælk, er bestemt af roquefortproduktionen, som udgør det væsentligste afsætningsmarked. Hvis det forholder sig således, må prisudsvingene for roquefort anses for at hidrøre fra andre faktorer end prisen på fåremælk, nærmere bestemt udviklingen på markedet for »blåskimmeloste«, som fremstilles af komælk. Da roquefortproduktionen er langt mere begrænset end produktionen af tilsvarende oste, som fremstilles af komælk, må det antages, at priserne på disse sidstnævnte indvirker på prisen på roquefort og ikke omvendt.

Endelig skal det bemærkes, at roquefort imidlertid — ligesom de andre »blåskimmeloste« i Fællesskabet — indirekte nyder fordel af den beskyttelse, som skyldes den afgiftsordning, som gælder for samtlige oste med skimmeldannelse i ostemassen. Specielt drager roquefort fordel af beskyttelsen mod import til Fællesskabet af sådanne oste fra de østeuropæiske lande.

Følgelig kan jeg tilslutte mig Kommissionens opfattelse, hvorefter roquefort, ligesom de øvrige oste, skal anses for at være afhængig af markedet som helhed for mejeriprodukter, og at varens pris falder ind under den gruppe af priser, som er afhængige af prisen på varer, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger inden for rammerne af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (smør og mælkepulver).

4. Det andet spørgsmål, der skal undersøges, er, om der i 1976 var risiko for forstyrrelser i samhandelen med den pågældende vare som følge af kursudsvingene. Man må med henblik herpå frem for alt være opmærksom på, at det i medfør af artikel 6 i ovennævnte forordning nr. 974/71 er Kommissionen, der træffer disse foranstaltninger ifølge den såkaldte »forvaltningskomité«-procedure, som skal fastslå, om der foreligger en

sådan risiko for forstyrrelser. Som Domstolen har udtalt i dommen af 22. januar 1976 i den anden Balkan-sag 55/75 (Sml. 1976, s. 19; se især præmisserne 8 og 11), har Kommissionen og forvaltningskomiteen, når det drejer sig som en vurdering af sammensatte økonomiske forhold, i vidt omfang et frit skøn. Domstolen skal ved kontrollen med, hvorvidt denne beføjelse udøves retmæssigt, begrænse sig til at undersøge, om afgørelsen er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, eller om myndigheden åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn (denne fortolkning blev bekræftet i dommen af 25. maj 1978 i sag 136/77, Racke, Sml. 1978, s. 1245). Domstolen har specielt udelukket, at Kommissionen skulle være forpligtet til for hver enkelt vare at afgøre, om der foreligger risiko for forstyrrelser, og Domstolen har fortolket bestemmelsen i artikel 1, sidste stykke, i ovennævnte forordning nr. 974/71 således, at Kommissionen med henblik herpå kan foretage helhedsvurderinger i forhold til samlede varegrupper. Selv om det derfor umiddelbart efter fastsættelsen af monetære udligningsbeløb for en bestemt vare blev påvist, at importen eller eksporten af denne ikke kunne fremkalde forstyrrelser i samhandlen med landbrugsprodukter i Fællesskabet, følger det på ingen måde heraf, at Kommissionen skulle have begået en åbenbar fejl eller åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn ved at antage, at samhandelen med de pågældende varer uden udligningsbeløb kunne være blevet forstyrret (se præmis 11 i dommen i sag 55/75).

I det allerede nævnte forslag til afgørelse i den første Balkan-sag, havde generaladvokat Roemer fremført betragtninger af praktisk art til fordel for denne fortolkning. Han havde således udtalt, at det ikke kunne pålægges Kommissionen at overveje, om det var hensigtsmæssigt at undtage særlige varer i forbindelse med indførelsen af monetære udligningsbeløb for en bestemt varegruppe (oste), fordi en sådan fremgangsmåde indebar, at der skulle foretages specielle undersøgelser for de pågældende varer, hvilket ville udgøre en betydelig belastning for forvaltningen (Sml. 1973, s. 1132). Generaladvokat Roemer tilføjede i denne sammenhæng, at på det tidspunkt udligningsbeløbene blev fastsat i Kommissionens forordning, »krævede [den korrekte udøvelse af skønnet] ikke ... andet end en summarisk prognose for den fremtidige udvikling af et stort antal produkter«. Generaladvokaten havde endelig præciseret, at der højst kunne være tale om at foretage disse specielle undersøgelser på grundlag af en klart begrundet speciel ansøgning i særlige tilfælde. Domstolen tilsluttede sig dette synspunkt og fastslog i præmis 41 i den ovennævnte dom af 24. oktober 1973, at det »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 ... berettiget, at Kommissionen kun tog hensyn til forstyrrelser i relation til varegrupper ...«

I nærværende sag gør de i Domstolens tidligere praksis fastsatte kriterier det muligt at nå frem til en præcis afgørelse: da hverken de pågældende parter eller nogen af de regeringer, der er repræsenteret i den kompetente forvaltningskomité, på tidspunktet for indførelsen af de pågældende monetære udligningsbeløb drog omsorg for at henlede Kommissionens opmærksomhed på de påståede

særlige forhold for roquefort, lige så lidt som de anmodede om, at roquefort blev undtaget fra anvendelsen af de monetære udligningsbeløb, kunne Kommissionen lovligt underkaste roquefort den fælles ordning, der gjaldt for næsten samtlige andre oste.

Denne generelle løsning bekræftes desuden af de betydeligste franske »blåskimmelostes« respektive konkurrencedygtighed. Det må ikke glemmes, at de monetære udligningsbeløb, som i den omhandlede periode fandt anvendelse i Frankrig, var ret høje (ca. 18-20 %). På den anden side var prisforskellen mellem roquefort og den nærmest konkurrerende vare, »bleu des Causses«, ca. 30 %, ifølge Kommissionens oplysninger. Følgelig ville den eventuelle undtagelse af roquefort fra anvendelsen af ordningen med udligningsbeløb have gjort det muligt for de pågældende producenter at tilnærme prisen på deres vare betydeligt til prisen på de andre mindre kendte franske »blåskimmeloste«, og således gøre den mere konkurrencedygtig ikke alene på det franske marked, men også på eksportmarkederne. Det ville have fordrejet konkurrenceforholdet betydeligt og haft negative konsekvenser for ligevægten i samhandelen med de pågældende landbrugsprodukter, og således bragt forvaltningen af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter i fare, for så vidt angik ost med skimmeldannelse i ostemassen.

5. Det hidtil fremførte gælder, selv om Kommissionen i forordning nr. 777/79 af 20. april 1979, der trådte i kraft den 4. juni 1979, har ophævet udligningsbeløbene på roquefort. Denne foranstaltning blev truffet i henhold til Kommissionens ønske om gradvist at ophæve de monetære udligningsbeløb; der blev i to spørgsmål, fremsat den 2. juni og den 4. december 1978, fra et europaparlamentsmedlem rejst krav om, at denne vare blev undtaget ordningen, hvilket roquefortproducenterne tilsluttede sig i en anmodning af 15. november s.å. I alle disse indlæg blev der især lagt vægt på den risiko, som udligningsbeløbene indebar for roqueforteksporten til De forenede Stater, som er det vigtigste eksportafsætningsmarked for denne vare. Kommissionen tog ved sin afgørelse hensyn til, at roquefort ikke drog fordel af eksportrestitutioner, og at de to franske oste, som konkurrerede direkte med roquefort, desuden praktisk talt ikke blev eksporteret til det amerikanske marked. Kommissionen tog ydermere hensyn til, at udligningsbeløbene på roquefort og de konkurrerende varer siden begyndelsen af 1979 var nedsat til 5 % i modsætning til 18 til 20 % i 1977 og 1978. Følgelig kunne ophævelsen af udligningsbeløbene på roquefort ikke længere indebære en alvorlig risiko for forstyrrelser i samhandelen inden for Fællesskabet med ost med skimmeldannelse i ostemassen.

Ophævelsen af udligningsbeløb på roquefort blev derfor besluttet på grundlag af senere skønsfaktorer. Man kan derfor ikke beskylde Kommissionen for at have handlet i strid med sin tidligere beslutning om at anvende sådanne udligningsbeløb på roquefort på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for tvisten i sagen for den franske ret.

6. På baggrund af de foregående betragtninger må jeg fastslå, at gennemgangen af sagen intet har frembragt til støtte for, at Kommissionens forordninger, hvorefter der skulle opkræves monetære udligningsbeløb for roquefortost i perioden fra 25. marts 1976 til 3. juni 1979, skulle være ugyldige. Følgelig mener jeg, at Domstolen skal besvare det af Tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris ved dom af 19. februar 1980 forelagte præjudicielle spørgsmål i denne retning.