FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 14. NOVEMBER 1978 [1]

Høje Ret.

Jeg skal ikke redegøre for de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen. De er klart og fuldstændigt anført i retsmøderapporten.

I — Firmaet Schouten B.V., sagsøger i hovedsagen, har anfægtet gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 1356/76 af 11. juni 1976 om de monetære udligningsbeløb og de differencebeløb, der anvendes under hensyn til det irske og det engelske punds udvikling, og har gjort flere anbringender gældende, som College van Beroep har gentaget i fire spørgsmål, der delvis overlapper hinanden.

Schouten anfører, at denne forordning er i strid med Rådets grundforordning 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, som senest ændret ved forordning nr. 557/76 af 15. marts 1976. Sagsøger anfører, at Kommissionen bl.a. ikke har haft kompetence til at vedtage forordningen. Når forvaltningskomiteen, som i det foreliggende tilfælde, ikke har afgivet en udtalelse, anfører sagsøger, at en korrekt fortolkning af artikel 26 i Rådets forordning nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn kræver, at Kommissionen meddeler Rådet den foranstaltning, som den har truffet, hvilket Kommissionen ikke har gjort i det foreliggende tilfælde.

Schouten anfører desuden, at forordning nr. 1356/76 er i strid med bestemmelserne i Kommissionens forordning nr. 1380/75 af 29. maj 1975 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende monetære udligningsbeløb.

Schouten anfører endelig, at forordningen er i strid med to grundlæggende principper i traktaten, nemlig retssikkerhedsprincipet (fordi den blev vedtaget så pludseligt) og princippet om lighed for loven (idet den anfægtede forordning udelukkende vedrører det irske og det engelske pund).

II — Jeg skal begynde med fortolkningen af artikel 26 i Rådets forordning nr. 2727/75. Jeg mener, at rækkevidden af dette spørgsmål (det fjerde) langt overskrider den sag, som den nationale ret skal afgøre, thi det sker ofte, at forvaltningskomiteer »ikke afgiver udtalelse« (som eksempler skal jeg bl.a. nævne Kommissionens forordninger nr. 722/75 af 19. 3. 1975, nr. 1051/77 af 18. 5. 1977, nr. 1123/77 af 27. 5. 1977, nr. 2657/77 af 30. 11. 1977 . . .).

Jeg har i mit forslag til afgørelse af 26. januar 1978 i sagen An Bord Bainne (dom af 23. 2. 1978, Sml. 1978, s. 522) anført, at »eftersom forvaltningskomiteen ikke havde afgivet udtalelse inden for den af dens formand fastsatte frist, en hævdvunden omskrivning, der skal udtrykke, at der ikke havde været tilstrækkeligt flertal til godkendelse af Kommissionens forslag, *skulle* de af Kommissionen vedtagne foranstaltninger straks meddeles af denne til Rådet«. Til forskel fra f.eks. artikel 9, stk. 4, og artikel 10, stk. 4, i direktiv 74/63 om foderstoffer, *foreskriver* hverken artikel 30 i forordning nr. 804/68, som den nævnte sag drejede sig om, eller artikel 26 i forordning nr. 2727/75 nogen *forpligtelse* for Kommissionen til straks at forelægge Rådet et forslag til de foranstaltninger, der skal træffes, hvor den stående komité (der spiller samme rolle i beslutningsprocessen som forvaltningsko-

1 — Oversat fra fransk.

miteerne) ikke har afgivet udtalelse eller har afgivet en negativ udtalelse. Ligesom de tilsvarende bestemmelser i andre forordninger vedrørende fælles markedsordninger foreskriver artikel 26 i Rådets forordning nr. 2727/75 kun, at Kommissionen skal give Rådet meddelelse om de trufne foranstaltninger i de tilfælde, hvor foranstaltningerne ikke er i overensstemmelse med komiteens udtalelse.

Jeg forstår ikke ganske klart grunden til denne forskel, men jeg må dog indrømme, at en »manglende udtalelse« ikke på dette område kan sidestilles med en negativ udtalelse.

Jeg skal tilføje, at jeg finder det usandsynligt, at Rådet ikke havde kendskab til de af Kommissionen trufne foranstaltninger, inden de blev offentliggjort i De Europæiske Fællesskabers Tidende den 12. juni 1976, eller inden de trådte i kraft den 14. juni 1976, da det nederlandske interventionsorgan og de handlende allerede var bekendt med disse foranstaltninger, hvilket fremgår af rundskrivelsen af 10. juni 1976 og den klage, som sagsøgerne i hovedsagen indgav den 11. juni 1976, dvs. endog før forordningen var blevet formelt vedtaget af Kommissionen samme dag. Jeg er overbevist om, at Rådet den 9. juni var bekendt med resultatet af afstemningen i »den horisontale forvaltningskomité«.

Det forekommer mig ligeledes usandsynligt, at Rådet ikke var blevet oplyst om foranstaltningen vedrørende de monetære udligningsbeløb, der gjaldt som følge af kursudviklingen for den franske franc, hvilken foranstaltning blev truffet ved Kommissionens forordning nr. 283/78 af 10. februar 1978, selv om de pågældende forvaltningskomiteer heller ikke i dette tilfælde havde »afgivet udtalelse inden for den af deres formænd fastsatte frist«.

Hvordan det end forholder sig, kan Kommissionen, endog i det tilfælde hvor komiteen afgiver en negativ udtalelse, vedtage foranstaltninger, der finder umiddelbar anvendelse: Kommissionen udøver herved sin fulde kompetence til at træffe beslutninger. Den eneste måde at stoppe Kommissionen på, bortset fra det tilfælde, hvor den selv beslutter at udsætte anvendelsen af de foranstaltninger, som den har truffet, er, at Rådet træffer en anden afgørelse inden for en måned, efter at det har fået meddelelse om foranstaltningen. Dette må gælde så meget desto mere, når komiteen ikke har afgivet udtalelse.

Det er derfor muligt at overføre netop det, som Domstolen statuerede i den nævnte dom af 23. februar 1978 (præmis nr. 32 og 33, Sml. 1978, s. 514) for så vidt angår støttebeløbet til privat oplagring af smør: det fremgår af artikel 6, stk. 1 og 2 i forordning nr. 974/71, at gennemførelsesbestemmelserne til denne forordning og *særlig* fastsættelsen af monetære udligningsbeløb vedtages efter den såkaldte forvaltningskomitéprocedure; i medfør af denne fremgangsmåde har »Kommissionen *en* retsanordnende beføjelse« til at udstede generelle retsforskrifter, der kan indebære *andre* fravigelser fra forordningerne vedrørende den fælles landbrugspolitik. Da forordning nr. 1356/76 netop henviser til ordningen med monetære udligningsbeløb, savner det i denne sag anførte anbringende om inkompetence fornødent grundlag og kan derfor ikke tages til følge.

III — Jeg skal herefter undersøge indsigelserne rettet mod de materielle bestemmelser i Kommissionens forordning.

Disse indsigelser og spørgsmålene fra College vedrører ikke den periodemæssige ændring af udligningsbeløbene, men undladelsen af at tage hensyn til den forskel i valutakurser, der blev konstateret i den referenceperiode, der er defineret ved artikel 2 i forordning nr. 1380/75, dvs. »neutraliseringen« af en periode i hvilken denne forskel ikke ifølge Kommissionens opfattelse var »*repræsentativ*«. Kommissionen skulle ikke kunne fravige den fremgangsmåde, som den selv havde fastsat, på den pludselige måde, som den gjorde, idet den

således krænkede retssikkerhedsprincippet og princippet om lighed for loven.

Jeg skal anføre, at artikel 2, stk. 1, litra b) i Rådets forordning nr. 974/71 bestemmer, at de monetære udligningsbeløb for medlemsstater, hvis valutaer flyder, skal beregnes under hensyn til a vista valutakursen, således som denne konstateres i forhold til valutaerne inden for »slangen« i løbet af en *periode, som skal fastsættes.*

Ifølge betragtningerne til forordning nr. 1380/75 skal »denne periode ... være *tilstrækkeligt repræsentativ* for den igangværende udvikling og således gøre det muligt at følge disse kurser ved fastsættelse af udligningsbeløbene *så hurtigt som muligt*«. Artiklerne 2 og 3 i forordning nr. 1380/75 bestemmer, at de a vista valutakurser, der anses for at være mest repræsentative for de »flydende« valutaer i forhold til valutaerne inden for »slangen«, er de middelkurser, der konstateres på de officielle valutamarkeder fra onsdag i en uge til tirsdag i den følgende uge. Det er intet sted foreskrevet, fra hvilket øjeblik de således beregnede monetære udligningsbeløb finder anvendelse. Komissionens faste praksis består dog i at fastsætte beløbene med virkning fra mandagen efter den tirsdag, hvor referenceperioden udløber. De således fastsatte beløb gælder indtil de senere ændres. Denne ordning halter derfor i et vist omfang bagefter den økonomiske virkelighed.

Artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 974/71 bemyndiger Kommissionen til som »lovgivende« organ — og inden for rammerne af forvaltningskomitéproceduren — at træffe gennemførelsesbestemmelser, især for så vidt angår *fastsættelsen* af udligningsbeløb.

Den indebærer imidlertid det forbehold, at disse gennemførelsesbestemmelser ikke dækker det tilfælde, der er omhandlet i artikel 3 i forordning nr. 974/71, dvs. det tilfælde, hvor forskellen mellem den valutakurs, der følger af den repræsentative kurs for den pågældende valuta i forhold til centralkursen for hver af valutaerne inden for »slangen« på den ene side, og de officielle a vista valutakurser for denne valuta i forhold til valutaerne inden for »slangen« (denne forskel bliver imidlertid nedsat med 1,5 point) på den anden side, afviger mindst et point fra den procentsats, der er anvendt ved den foregående fastsættelse; i dette tilfælde *ændres* udligningsbeløbene af Kommissionen svarende til ændringen af forskellen. Når denne bestemmelse anvendes, træffer Kommissionen strengt taget ikke gennemførelsesbestemmelser, og den handler uden at indhente udtalelse fra forvaltningskomiteen. Når Kommissionen derimod beslutter *ikke at ændre* udligningsbeløbene, eller når beløbene fastsættes *på anden måde,* end de skulle have været det i henhold til artikel 3, må artikel 6, stk. 1, som ikke foreskriver nogen undtagelse, finde anvendelse, og Kommissionen skal indhente udtalelse fra forvaltningskomiteen.

I det foreliggende tilfælde har Kommissionen ikke indført nye beløb eller forhøjet de tidligere, men har besluttet ikke at fastsætte dem, som de *principielt* skulle have været fastsat i overensstemmelse med kursudviklingen for det irske og det engelske pund, og Kommissionen har blot udstrakt gyldighedsperioden for de tidligere fastsatte beløb.

Det kan næppe bestrides, at forordning nr. 1356/76 i det mindste materielt set udgør en fravigelse fra de samlede bestemmelser i artikel 1, stk. 1a, andet afsnit, artikel 2, stk. 1, litra b), andet led, og artikel 2a, i Rådets forordning nr. 974/71 samt fra artikel 2 i Kommissionens forordning nr. 1380/75.

Jeg mener imidlertid, at denne undtagelse var dækket af artikel 6, stk. 1, der foreskriver, at gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 974/71 — som eventuelt vil kunne omfatte andre undtagelser fra forordningerne om den fælles landbrugspolitik, således også bestemmelserne i denne forordning og i forordning nr. 1380/75, som jeg har citeret ovenfor

— vedtages i henhold til forvaltningskomitéproceduren. Rådets forordning nr. 2746/72 af 19. december 1972, der var baseret på traktatens artikler 28, 43 og 235, og ikke længere artikel 103, som den oprindelige forordning nr. 974/71 var baseret på, havde den virkning, at ordningen med monetære udligningsbeløb blev *permanent integreret i den fælles landbrugspolitik.*

I løbet af den referenceperiode, der er omhandlet i artikel 2 i forordning nr. 1380/75, og som løb fra onsdag den 2. juni til tirsdag den 8. juni 1976, blev der spekuleret mod det engelske og det irske pund af særlige grunde, som Kommissionen har redegjort for. Tirsdag den 8. juni, den sidste dag i referenceperioden, havde situationen for pundet genoprettet sig, og denne forbedring blev opretholdt i de følgende dage, således at den i den nævnte periode registrerede forskel ophævedes. Kommissionen indtog det standpunkt, at de valutakurser, der blev konstateret i den pågældende periode, ikke kunne anses for tilstrækkelig repræsentative, og den besluttede fredag den 11. juni, efter afstemning onsdag den 9. juni i »den horisontale forvaltningskomité«, med virkning fra mandag den 14. juni at forlænge gyldighedsperioden for de udligningsbeløb, der gjaldt den 7. juni 1976.

Dette var hverken første eller sidste gang, at Kommissionen traf en sådan undtagelse. Den havde allerede måttet løse visse vanskeligheder forbundet med den manglende officielle notering for den italienske lire på børserne i Rom og Milano eller i forbindelse med kurser, der *ikke* fandtes at være repræsentative. Kommissionen har således under samme omstændigheder som ved den omtvistede forordning, vedtaget forordning nr. 271/76 af 6. februar 1976 om ændring af de monetære udligningsbeløb som følge af udviklingen i valutakurserne for den italienske lire, fra hvis præambel jeg skal citere følgende betragtning:

»Det [er] hensigtsmæssigt at beregne a vista kurserne for den italienske lire i forhold til hver af de medlemsstaters valutaer, der indbyrdes holder et øjeblikkeligt kursudsving på højst 2,25 %, på grundlag af noteringerne for den italienske lire på børserne i disse medlemsstater ... med henblik herpå bør den første fastsættelse af de monetære udligningsbeløb ske på grundlag af en referenceperiode, der er længere end den, der normalt anvendes i henhold til artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1380/75.«

Den 26. marts 1976 vedtog Kommissionen forordning nr. 688/76 om ændring af de monetære udligningsbeløb, der indeholder følgende betragtning:

»På grund af de spekulationsbevægelser, der fandt sted på valutamarkedet i perioden fra den 15. til den 19. marts 1976, kan de kurser, der blev konstateret i denne periode, ikke betragtes som repræsentative for den italienske lires faktiske værdi; lirens kurs er i øvrigt blevet forbedret siden da; derfor bør gennemsnittet af de kurser, der blev konstateret på børserne i Rom og Milano den 22., 23. og 24. marts 1976, anvendes ved beregningen af de monetære udligningsbeløb, der skal gælde i Italien fra den 29. marts 1976.«

Også ved denne lejlighed blev forordningen vedtaget i overensstemmelse med udtalelse fra de pågældende forvaltningskomiteer.

Den 10. februar 1978 har Kommissionen i forordning nr. 283/78 udtrykt det synspunkt, at der fra den 1. februar 1978 var blevet spekuleret mod den franske franc, og den udstrakte derfor »fastfrysningen« af udligningsbeløbene ud over den 13. februar 1978.

Endelig har Kommissionen den 7. marts 1978 ved forordning nr. 478/78 i overensstemmelse med udtalelse fra de pågældende forvaltningskomiteer besluttet at lade denne løsning gælde generelt for alle flydende valutaer inden for Fælles-

skabet. Som følge af exceptionelle og sandsynligvis midlertidige bevægelser i de flydende valutaer, som ikke syntes at genspejle den faktiske økonomiske udvikling, fandt Kommissionen det hensigtsmæssigt — med henblik på at undgå forstyrrelser på landbrugsmarkederne — at foreskrive, at referenceperioden for fastsættelse af udligningsbeløb i marts 1978 skulle strække sig over et tidsrum på tre uger, begyndende en onsdag og sluttende tirsdagen forud for fastsættelsen, idet beløbene skulle anvendes, indtil de blev ændret. Som følge af længden af den referenceperiode, der skulle tages i betragtning, og antallet af berørte valutaer skulle denne ordning imidlertid første gang alene anvendes for de beløb, der gjaldt fra den 13. marts 1978.

Det lader til, at ingen har anfægtet gyldigheden af disse foranstaltninger. Ligesom forordning nr. 1356/76 udgør de alle undtagelser fra artikel 2 i forordning nr. 1380/75, og de blev alle vedtaget på grundlag af artikel 6 i forordning nr. 974/71 i henhold til forvaltningskomitéproceduren.

Hvis den omtvistede forordning ikke havde foreskrevet denne »undtagelse fra undtagelsen« til den fælles landbrugspolitik, som består i ydelse (eller opkrævning) af udligningsbeløb og automatisk justering af disse beløb, ville der have bestået fare for, at de pågældende produkter blev genstand for spekulationsforretninger med henblik på at drage fordel af »fremtidige nye beløb«, hvilket ville medføre omlægninger i samhandelen og salg under interventionsprisen. Kommissionen har således med rette som kriterium anvendt *varigheden* af en forskel, der afviger mere end et point fra den procentsats, der blev anvendt ved den foregående fastsættelse.

Forfatterne til forordning nr. 974/71 havde til hensigt, at beløbene skulle begrænses til, hvad der er strengt nødvendigt for at forhindre, at den samhandel, på hvilken den effektive vekselkurs finder anvendelse, målt i national valuta kan blive afviklet til en pris, der ligger under de interventions- eller købspriser, der er fastsat ved fællesskabsbestemmelser på basis af den officielle paritet, og for at forhindre en desorganisering af det af fællesskabsbestemmelserne fastsatte interventionssystem samt unormale prisbevægelser, der kan bringe den normale konjunkturudvikling på landbrugsområdet i fare.

Den 13. marts 1976 statuerede Domstolen i de forenede sager Lesieur m.fl. (Sml. 1976, s. 407), at »indførelsen af ordningen med monetære udligningsbeløb havde ikke til formål yderligere at beskytte prisniveauet i Fællesskabet men at bevare ... de ensartede priser«, og »således at der kun kunne ydes eller opkræves udligningsbeløb for et bestemt produkt, hvis samhandelen med dette produkt ellers ville blive forstyrret«.

Den i forordning nr. 1356/76 indeholdte undtagelse er derfor i retlig henseende korrekt.

IV — Under disse omstændigheder kan jeg derfor ganske kort omtale den krænkelse af de til grund for traktaten liggende principper, som sagsøger i hovedsagen gør gældende.

Sagsøger anfører, at eftersom de monetære udligningsbeløb ikke kan fastsættes forud, yder ordningen ingen garantier for handlende mod kursudsving udover, hvad der er foreskrevet i artikel 3; sagsøger anfører at have handlet på grundlag af de tal, der måtte påregnes ved en *normal* anvendelse af ordningen.

Sagsøger forklarer, at købsprisen for det korn, som firmaet eksporterer til Det forenede Kongerige, ofte er højere end interventionsprisen, og at betalingen sker i engelske pund ved rembours mod behørig dokumentation før den dato, hvor varen indføres eller leveres; firmaet videresælger de således erhvervede pund for beløb, der kan gå op til interventionsprisen, inden der faktisk foretages eksport til Det forenede Kongerige. Den

anfægtede forordning har med tilbagevirkende kraft på uforudseelig måde ændret de økonomiske betingelser på grundlag af hvilke, sagsøger havde påtaget sig sine kontraktmæssige forpligtelser.

Men »ingen bestemmelse i forordning nr. 974/71 tillægger eksportørerne *ret* til at fordre en bestemt metode for beregning af de monetære udligningsbeløb opretholdt ...; *retten* til at oppebære eller forpligtelsen til at betale et monetært udligningsbeløb opstår først ved gennemførelse af eksporten og først fra det tidspunkt, hvor denne faktisk finder sted« (dom af 15. 2. 1978, Bauche, Sml. 1978, s. 400). Denne regel gentages i artikel 8 i forordning nr. 1380/75. Det drejer sig således højst om en krænkelse af den berettigede forventning (en simpel forventning) og ikke om en krænkelse af retssikkerheden (en velerhvervet rettighed).

Men forpligtelsen, hvorefter »de beløbsstørrelser, der skal bringes i anvendelse, bør begrænses til de beløb, der er strengt nødvendige« for at udligne incidensen af valutaforanstaltningerne, må ikke bedømmes i forhold til den specielle situation for en bestemt gruppe erhvervsdrivende eller en bestemt erhvervsdrivende. 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« (dom af 24. 10. 1973, Balkan, Sml., s. 1112; dom af 12. 11. 1974, Roquette, Sml., s. 1229). Som jeg anførte i mit forslag til afgørelse i sagen Union Malt (dom af 26. 1. 1978, Sml. s. 92) må det være aftalebestemmelserne, der tilpasser sig lovgivningen, og ikke omvendt. Man kan ikke af arrangementer, truffet af en bestemt handlende, udlede en fortolkning af fællesskabsreglerne eller en bedømmelse af deres gyldighed, som nødvendigvis skal være i overensstemmelse med hans arrangementer.

Ved udstedelsen af den anfægtede forordning har Kommissionen taget hensyn til en afgørende offentlig interesse. Hvis det kræves, at Kommissionen skulle begynde med at vedtage en »generel« forordning som undtagelse til forordning nr. 1380/75 og først derefter vedtage en »konkret« forordning til gennemførelse af denne undtagelsesforordning, vil det forhindre Kommissionen i at handle med den fornødne hurtighed, når der foreligger særlig store udsving i kurserne for de flydende valutaer, og Komissionen ville i så fald først have mulighed for at lukke stalddøren, efter at hestene var stukket af.

For så vidt angår krænkelsen af princippet om »lighed for loven« har Kommissionen med rette anført, at det ville have været forkert at inddrage andre flydende valutaer end det engelske og det irske pund under anvendelsesområdet for forordning nr. 1356/76. Forordning nr. 283/78 tog ligeledes hensyn til den særlige situation for den franske franc. For så vidt angår »ændring« af udligningsbeløbene, skal en sådan »forskelsbehandling« ifølge artikel 5 i forordning nr. 1380/75 ske i det tilfælde, hvor betingelsen efter artikel 3 i forordning nr. 974/71 kun er opfyldt for så vidt angår det irske eller det engelske pund: de monetære udligningsbeløb, der finder anvendelse i de pågældende medlemsstater, ændres derefter i forhold til den forskel, der konstateres for hver af de to valutaer.

Under hensyn til alle disse omstændigheder mener jeg, at Domstolen bør statuere, at gennemgangen af spørgsmålene intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1356/76.