FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 1. FEBRUAR 1979 [1]

Høje Ret.

I — I december 1976 meddelte Kommissionen Rådet, at den havde til hensigt at udvide anvendelsen af monetære udligningsbeløb til visse produkter inden for fødevareindustrien for at afbøde de fordrejninger af konkurrencen, der for den irske industris vedkommende skyldtes forskelle i prisen på basisprodukter anvendt i forarbejdede produkter, som ikke selv var underkastet monetære udligningsbeløb; disse forskelle skyldtes, at de landbrugsmæssige omregningskurser (de »grønne« kurser) for det engelske og det irske pund var forskellige fra de kurser, der blev anvendt på valutamarkedet for de to valutaer.

På det pågældende tidspunkt var Det forenede Kongerige den eneste medlemsstat med faldende valuta, som ikke havde tilpasset sin »grønne« kurs til sin valuta. En devaluering af det »grønne« engelske pund ville have medført en forhøjelse af landbrugspriserne i Det forenede Kongerige, hvilket ville have hindret regeringens bestræbelser på at dæmme op for inflationen og for den sociale aftale, der var indgået med fagforeningerne. I praksis medførte forskellen mellem de monetære udligningsbeløb for Irland og for Det forenede Kongerige øgede indførsler af forarbejdede sukkerholdige produkter med oprindelse i Det forenede Kongerige til Irland og belastede udførslerne af de samme produkter fra Irland til Det forenede Kongerige.

Under Rådets møde i marts 1977 henviste den irske regering til Kommissionens hensigt.

Kommissionen meddelte derefter, at den sammen med den irske regering ville søge at finde en løsning på disse vanskeligheder, eventuelt ved at anvende tiltrædelsesaktens artikel 135. Den irske regering gjorde det klart, at den anså løsningen på dette problem for en integrerende del af den »pakke«, som Rådet skulle nå til enighed om under de kommende »marathonforhandlinger« om landbruget.

På denne baggrund udstedte Kommissionen den 23. marts 1977 sin beslutning 77/289, som bemyndigede Irland til i medfør af artikel 135 i tiltrædelsesakten at træffe beskyttelsesforanstaltninger for visse »forædlede *landbrugs*produkters« vedkommende, til hvis fremstilling der medgår visse basisprodukter, som er ramt af virkningerne af de monetære udligningsbeløb, der er gældende i landbrugssektoren.

I bilaget til denne beslutning præciseredes de beløb, der skulle opkræves og ydes, samt de pågældende produkter. Det drejede sig om produkter henhørende under følgende positioner:

— 17.04 D, sukkervarer uden indhold af kakao,

— 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,

— 21.07 C, konsumis uden indhold af kakao.

1 — Oversat fra fransk.

Disse foranstaltninger bestod i, at der blev opkrævet en afgift for indførslerne til Irland af disse produkter med oprindelse i Det forenede Kongerige og i, at der blev ydet et beløb til udførslerne af de samme produkter med irsk oprindelse til Det forenede Kongerige. I henhold til artikel 135 i tiltrædelsesakten, som svarer til EØF-traktatens artikel 226, gjaldt denne bemyndigelse kun indtil den 31. december 1977, hvor »tiltrædelsesudligningsbeløbene« skulle ophæves.

Irland udnyttede denne mulighed fra 1. april 1977.

Kort efter, den 20. april, udstedte Kommissionen, uden at forvaltningskomiteerne for de pågældende basisprodukter havde afgivet udtalelse, forordning nr. 800/77 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.

Jeg vil vende tilbage til begrundelsen for denne forordning og her blot bemærke, at denne for en række produkter uden for traktatens bilag II, som var fremstillet af basisprodukter, der selv var underkastet monetære udligningsbeløb og genstand for en særlig ordning i henhold til traktatens artikel 235, foreskrev indførelse af monetære udligningsbeløb fra den 23. maj 1977 ved indførsel til de lande, hvis valuta hørte til den »europæiske valutaslange«, og ved udførsel fra de samme lande — med undtagelse af Danmark — samt ved indførsel til og udførsel fra de lande, hvis valutaer var med i »slangen«. På daværende tidspunkt omfattede de monetære udligningsbeløb kun en del af de produkter uden for bilag II, der var genstand for en sådan ordning.

Undtagelsen vedrørende Danmark, hvis valuta ligeledes flyder inden for »slangen«, skyldes, at dette land er den eneste af Fællesskabets medlemsstater, hvis valuta er reguleret således, at den er i overensstemmelse med den europæiske regningsenhed; det har således kunnet give afkald på anvendelsen af udligningsbeløb og er i denne henseende det eneste land, hvor det fælles landbrugsmarked virkelig fungerer.

Anvendelsesområdet for forordning nr. 800/77 er altså større end anvendelsesområdet for beslutningen af 23. marts 1977; dens formål er at indføre ordningen med monetære udligningsbeløb for en række vigtige produkter uden for traktatens bilag II, som er genstand for en særlig ordning i henhold til artikel 235 i traktaten, en formulering, der er optaget i artikel 1, stk. 2, litra b) i Rådets forordning nr. 974/71, og hvoraf kun en del var blevet omfattet af ordningen med monetære udligningsbeløb efter Kommissionens forordning nr. 572/76 af 15. marts 1976, ændret ved forordning nr. 736/77.

Del 8 i bilag I til forordning nr. 572/76, hvis overskrift er »varer, der omfattes af forordning nr. 1059/69«, omfatter i denne nye udformning især de »forædlede landbrugsprodukter«, der var genstand for Kommissionens førnævnte beslutning af 23. marts.

Nogle af disse produkter (de, der hører under positionerne 18.06 B og C og 21.07 C) havde allerede tidligere været omfattet af ordningen, og de monetære udligningsbeløb blev først afskaffet fra den 21. april 1975 ved Kommissionens forordning nr. 722/75 af 19. marts 1975.

Disse produkter er atter blevet inddraget under ordningen efter en vis frist.

Forordning nr. 800/77, som blev udstedt den 20. april 1977, anvendtes som sagt fra den 23. maj 1977. Ved forordning nr. 1051/77 af 18. maj 1977 udskød Kommissionen imidlertid dens ikrafttræden til den 4. juli 1977, idet den fastsatte overgangsperiode ikke tog tilstrækkelig hensyn til de foranstaltninger, som skulle træffes af de erhvervsdrivende, der havde indgået langtidskontrakter. Men der blev ikke gennemført nogen ændring af artikel 2, stk. 2, andet afsnit i forordning nr. 800/77, som bestemmer følgende:

»med hensyn til de produkter, ... som henhører under positionerne 17.04 D, 18.06 B, 18.06 C, 19.08 B og 21.07 C, anvendes de monetære udligningsbeløb *senest* til og med 31. december 1977«.

En sammenligning mellem beløbene efter forordning nr. 800/77 og den afgift og støtte, der blev givet bemyndigelse til ved beslutningen af 23. marts 1977, viser, at forordningen i virkeligheden for disse produkters vedkommende og i samhandelen mellem Irland og Det forenede Kongerige havde samme virkning som beslutningen af 23. marts 1977.

Ved beslutning 77/353 af 4. maj 1977 ændrede Kommissionen med virkning fra 1. april 1977 nogle af de beløb, som Irland var bemyndiget til at opkræve og yde i samhandelen med Det forenede Kongerige, af hensyn til den som følge af Rådets forordning nr. 651/77 foretagne ændring af de monetære udligningsbeløb, der anvendtes på basisprodukter inden for sektoren mælk og mejeriprodukter, og det præciseredes i denne beslutning, at den lige som beslutning 77/289 kun gjaldt til den dag, da forordning nr. 800/77 trådte i kraft.

Da Kommissionen udstedte sidstnævnte forordning, forbeholdt den sig »inden årets udgang på ny at undersøge den økonomiske situation for de pågældende varer, der ikke er omfattet af traktatens bilag II, og eventuelt at revidere listen over de varer, for hvilke der anvendes monetære udligningsbeløb«.

Derfor blev udligningsbeløbene ændret ved Kommissionens forordning nr. 1474/77 af 30. juni 1977, for at der kunne tages hensyn til udviklingen i vekselkurserne samt til de nye repræsentative kurser, der blev fastsat i sektoren for sukker ved Rådets forordning nr. 878/77.

Endelig, og hermed kommer jeg direkte til den situation, som har givet anledning til de foreliggende retstvister, ophævede Kommissionens forordning nr. 2657/77 af 30. november 1977 den tidsbegrænsede gyldighed af forordning nr. 800/77, således at ordningen med udligningsbeløbene herved blev forlænget for de pågældende produkters vedkommende; efter denne dato er udligningsbeløbene blevet ændret flere gange, men de omtvistede produkter henhører fortsat under ordningen med »den monetære udligning«.

Den italienske regering reagerede den 24. oktober 1977 på rygter om, at Kommissionen ville forlænge forordning nr. 800/77. I et brev til Kommissionen af samme dato fremhævede regeringen, at udstedelsen af denne forordning »i det væsentlige« opfyldte den irske anmodning, der skulle fjerne konkurrenceforvridningerne i samhandelen mellem Det forenede Kongerige og Irland, men på ingen måde berettigede anvendelsen af monetære udligningsbeløb i de andre medlemsstater, og i hvert fald ikke ud over den 31. december 1977.

Efter at have anført grundene til, at denne forordning efter regeringens mening gik ud over rammerne i Rådets basisforordning nr. 974/71, navnlig ved at denne retsforskrift omfattede forædlede produkter, hvilket ikke var forudset i basisforordning — mindede regeringen Kommissionen om, at denne »havde forsikret den, at anvendelsen af monetære udligningsbeløb på produkter uden for traktatens bilag II ville ophøre den 31. december 1977«. I tiltro til denne »forsikring« havde den italienske regering ikke anfægtet lovligheden af forordning nr. 800/77.

Som allerede anført, besluttede Kommissionen ikke desto mindre den 30. december 1977 ved forordning nr. 2657/77 at ophæve den bestemmelse, hvorefter udligningsbeløbene på de pågældende produkter kun skulle gælde til den 31. december 1977.

Ved stævning, registreret den 2. februar 1978, anlagde den italienske regering annullationssøgsmål i henhold til EØF-traktatens artikel 173 mod forordningerne nr. 2657/77 og 800/77.

Den irske republik har interveneret til støtte for Kommissionens påstand om frifindelse.

Kort før og kort efter denne dato, nærmere bestemt den 15. december 1977, den 20. april 1978 og den 26. juli 1978, fik Domstolen af tre nationale retter forelagt forskellige spørgsmål vedrørende fortolkningen af forordning nr. 974/71 samt gyldigheden af forordningerne nr. 800/77 og 2657/77.

Jeg tillader mig at fremsætte mit forslag til afgørelse for disse forskellige sager under ét.

II — Kommissionen har betvivlet, at den italienske regerings søgsmål kan antages til realitetsbehandling, for så vidt det tilsigter annullation af forordning nr. 800/77. Imidlertid vil jeg ikke undlade at behandle indholdet i denne forordning, for dels kan begrundelsen for forordning nr. 2657/77 ikke skilles fra begrundelsen for forordning nr. 800/77, og dels er spørgsmålet om dens gyldighed genstand for to af de præjudicielle sager, som Domstolen har fået forelagt (sagerne 95/78 og 157/78).

Sagsøgerne i de præjudicielle sager er dels tyske importører, som har måttet betale monetære udligningsbeløb på varer indført fra Nederlandene, Belgien og Italien, dels en italiensk eksportør, som har måttet betale disse beløb på varer udført til medlemsstater (Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland) eller til tredjelande (Iran, Libyen).

Indførelsen af monetære udligningsbeløb er ganske vist i modstrid med importhandelens interesser og forbrugernes interesser i lande med stærk valuta og med producenternes interesser i lande med devalueret valuta, men begunstiger til gengæld udførslerne fra lande med stærk valuta og importhandelen samt forbrugerne i lande med devalueret valuta. Som Kommissionen rigtigt har anført er nogles uheld andres held, og sukkervarefabrikanterne fra medlemsstater med en samordnet stigende valuta ville sikkert have optrådt for Domstolen, hvis Kommissionen ikke havde indført ydelse af monetære udligningsbeløb til udførsel

fra disse lande og til indførsel af de pågældende produkter i de lande, hvis valuta flyder med faldende tendens uden for »slangen«. For så vidt er situationen her den samme som i sagen I.R.C.A., hvori Domstolen i sin dom af 7. juli 1976, udtalte: »hvis det valgte system i øvrigt i visse tilfælde medfører, at de italienske importører stilles dårligere end andre medlemsstaters importører, kan dette system af de selv samme grunde have den modsatte virkning for eksportørerne« (præmis nr. 13, Sml., s. 1225).

Jeg skal gennemgå de anbringender og argumenter, der er fremført mod gyldigheden eller lovligheden af de pågældende forordninger, i følgende rækkefølge: anvendelsesområde efter produkter, geografisk anvendelsesområde og endelig det tidsmæssige anvendelsesområde.

1. Hvad angår inddragelsen under ordningen med monetære udligningsbeløb af produkter, »som er genstand for en særlig ordning i medfør af artikel 235 i traktaten«, har den italienske regering og sagsøgerne i hovedsagen hævdet, at Kommissionen ikke har vurderet risikoen for og, endnu mindre, fastslået forstyrrelser i samhandelen med landbrugsbasisprodukter (sukker, korn osv.), men kun i samhandelen med forarbejdede produkter, der ikke er landbrugsprodukter, men indeholder disse basisprodukter; men Kommissionens beføjelse til at skønne over, hvorvidt der er risiko for forstyrrelser i samhandelen, gælder kun landbrugsbasisprodukter, ikke forarbejdede produkter. Selv om muligheden for at inddrage forarbejdede produkter udtrykkeligt er hjemlet i artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning nr. 974/71, kan denne kun anvendes, såfremt der er risiko for forstyrrelser i samhandelen med basisprodukter. På grund af den svage incidens af det landbrugsmæssige element i produktionsomkostningerne kan samhandelen med de pågældende forarbejdede produkter (sukkervarer osv.) på ingen måde fremkalde forstyrrelser i samhandelen med landbrugsbasisprodukterne.

Det er dog klart, at de forskelle, som Kommissionen har redegjort for i sit indlæg, medførte risiko for forstyrrelser i samhandelen med basisprodukter, eftersom samtlige de landbrugsbasisprodukter, der anvendes i forarbejdede varer, allerede var underkastet anvendelse af monetære udligningsbeløb. I så henseende kan præmis 17 i Roquettedommen af 20. oktober 1977 (Sml., s. 1842) ordret gentages:

»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 ville være af rent formel karakter«.

Imidlertid har Kommissionen udtrykkeligt erkendt, at dens forordning støttes på artikel 1, stk. 2, litra b) og stk. 3, i forordning nr. 974/71, dvs. på risikoen for forstyrrelser i samhandelen med »landbrugsvarer«. Kommissionen konstaterede (tredje betragtning), at da handelen med basisprodukter var underkastet ordningen med monetære udligningsbeløb, har prisforskellen for basis-

produkter, da bestanddelen »basisprodukt« i de forarbejdede produkter ikke er blevet inddraget under systemet med monetær udligning, fået betydelig indvirkning på konkurrencebetingelserne for visse »konkurrencefølsomme« forarbejdede produkter.

De følgeprodukter, der er tale om i de foreliggende sager, faldt ikke ind under ordningen med monetære udligningsbeløb i henhold til Kommissionens forordning nr. 652/76 af 24. marts 1976. Det gjorde derimod andre »varer«, som var omfattet af forordning nr. 1059/69 og henhørende under beslægtede toldpositioner (f.eks. 18.06 D, 21.07 C). Da Domstolen i ovennævnte Roquette-sag har statueret, at gennemgangen af de stillede spørgsmål (hvoraf det netop drejede sig om, hvorvidt Kommissionen skal bedømme risikoen for forstyrrelser såvel for basisprodukter som for forarbejdede produkter) intet frembragte, der kunne rejse tvivl om gyldigheden af denne forordning, kunne man tro, at spørgsmålet for så vidt allerede er løst. Denne sag angik imidlertid forarbejdede produkter i bilag II, henhørende under den fælles markedsordning (produkter af majsstivelse). Bortset fra sagerne 12 og 84/78 er det altså første gang, at Domstolen umiddelbart skal træffe afgørelse om, hvorvidt forarbejdede produkter, der ikke figurerer i bilag II, men er genstand for en særlig ordning i medfør af traktatens artikel 235, på grund af risikoen for forstyrrelser i samhandelen med disse varer kan inddrages under ordningen med monetære udligningsbeløb.

Som bekendt opregnes i bilag II udtømmende de produkter, som de særlige bestemmelser med overskriften »landbrug« gælder for. Som Domstolen udtalte den 29. maj 1974 i Königdommen (præmis 12, Sml., s. 618) findes i denne liste »ikke blot de vigtigste landbrugsvarer, men også et vist antal levnedsmidler, hvis afstand fra den tilgrundliggende landbrugsvare overskrider stadiet for den første bearbejdning i snæver forstand«.

Denne liste kunne suppleres i to år efter datoen for traktatens ikrafttræden; der er imidlertid ikke blevet gjort brug af denne mulighed bortset fra ethylalkohol. Rådet har den 4. april 1962 i henhold til fremgangsmåden i artikel 235 vedtaget en særlig »handelsordning« for de varer, der hidrører fra en forarbejdning af landbrugsvarer, som ikke figurerer i bilag II. Denne ordning er først den 1. november 1966 blevet erstattet af forordning nr. 160/66, skønt den kun skulle have været gældende for tre år.

For at løse vanskeligheden som følge af, at bilag II ikke kunne suppleres efter den 1. januar 1960, har Rådet anvendt artikel 235 og vedtaget en ordning svarende til systemet med den fælles markedsordning i landbrugssektoren uden dog at fastlægge et fælles prisniveau. Denne ordning indeholdes i forordning nr. 160/66.

Den handelsordning, der således er indført mellem medlemsstaterne, er opbygget i analogi med bestemmelserne for samhandelen med basisprodukter i forordningerne vedrørende de fælles markedsordninger.

Ved indførsel fra tredjelande underkastes de pågældende produkter en afgift, som består af en fast del, der skal sikre beskyt-

telsen af Fællesskabets forarbejdningsindustri, og en variabel del, der skal udligne forskellen mellem fællesskabspriserne og verdensmarkedspriserne for de landbrugsprodukter, som indgår i fremstillingen af de pågældende produkter.

Varelisten i bilaget til forordning nr. 160/66 svarer i det væsentligste til den, der allerede fastsattes i Rådets beslutning af 4. april 1962. Denne liste omfatter alle de varer, som for en væsentlig del består af landbrugsprodukter, og hvori denne del udgør en afgørende prisfaktor.

Under forberedelsen af forordning nr. 160/66 protesterede forskellige medlemsstater imod, at udligningsafgiften helt eller delvis blev integreret i fællesskabsbudgettet. De argumenterede med, at der var tale om en afgift på industriprodukter. Men efter afslutningen af overgangsperioden går denne afgift automatisk til EUGFL, hvilket er et tegn på de pågældende produkters »landbrugsmæssige« karakter, og denne udvidelse af landbrugssektoren blev konsolideret under »Kennedy-runden«.

Den ved forordning nr. 160/66 indførte ordning er »med virkning fra 1. juli 1969« blevet erstattet af Rådets forordning nr. 1059/69 af 28. maj 1969.

Med henblik på at løse dette rent fællesskabsretlige spørgsmål må artikel 1, stk. 3, i Rådets forordning nr. 974/71 derfor fortolkes.

Den italienske regering har hævdet, at der for at bøde på forstyrrelserne i samhandelen med produkterne uden for bilag II kan anvendes artikel 14, stk. 4, i Rådets forordning nr. 1059/69, der lyder således: »Rådet kan med enstemmighed på forslag af Kommissionen fastsætte egnede bestemmelser, for at der kan tages hensyn til en særlig situation, som visse varer måtte befinde sig i. Disse bestemmelsers gyldighedsperiode kan dog ikke overstige seks måneder«.

Denne mulighed er blevet udnyttet f.eks. ved Rådets forordning nr. 2831/71 af 24. december 1971 i en situation, som lignede den, der skulle løses ved forordning nr. 800/77.

Kommissionen har anført, at selv om forordning nr. 974/71 skal neutralisere virkningerne af de valutaforanstaltninger, der er gældende i landbrugssektoren, når de påvirker de basisprodukter, der indgår i fremstillingen af forskellige forarbejdede landbrugsprodukter, omfatter samhandelen med »landbrugsvarer«, som denne forordning skal forhindre forstyrrelser i, ligeledes forarbejdede landbrugsprodukter. En korrekt fortolkning af artikel 1, stk. 2, i denne forordning må såvel omfatte de varer, der hører ind under den fælles markedsordning som dem, der henhører under forordning nr. 1059/69.

Anvendelsen af artikel 14, stk. 4, i forordning nr. 1059/69 kræver enstemmighed i Rådet, hvilket er vanskeligt at opnå. Derfor har Rådet ved artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 974/71, under hensyn til det særlige ansvar, som påhviler Kommissionen under forvaltningen af ordningen med monetær udligning og de hermed forbundne vanskeligheder, villet gøre det muligt for Kommissionen ligeledes at gribe ind med hensyn til produkter, som »er genstand for en særlig ordning i medfør af artikel 235«. Forordning nr.

974/71 henviser ikke udtrykkeligt til forordning nr. 1059/69, men udtrykket »særlig ordning« sigter især på denne; desuden henviser del 8 i bilaget til Kommissionens forordninger om fastsættelse af monetære udligningsbeløb udtrykkeligt til »varer, der omfattes af forordning nr. 1059/69«, og forordning nr. 974/71 henviser selv til traktatens artikel 235, hvilket er »tilstrækkelig hjemmel«. Endelig omfatter artikel 14 i forordning nr. 1059/69, som den italienske regering har foreslået anvendt, andre muligheder end valutaernes flyden.

Rådet, som har udstedt forordning nr. 974/71, har ikke udtalt sig, men jeg mener, at Kommissionens opfattelse er korrekt. Udtrykket »landbrugsvarer« i artikel 1, stk. 3, betyder ikke blot »produkter, for hvilke interventionsforanstaltninger er fastsat inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbrugsvarer«, men også »følgeprodukter«, som uden at være landbrugsbasisprodukter ikke desto mindre henhører under den fælles markedsordning for landbrug (landbrugsvarer, der har undergået en første bearbejdning) *samt* de produkter, som uden at være forarbejdede landbrugsprodukter under bilag II er forarbejdede produkter, hvis landbrugsmæssige bestanddel er så stor, at de kan betegnes som »landbrugsvarer«; det drejer sig, som anført i artikel 97 i afdeling 16, kapitel 2 (»Bestemmelser vedrørende visse fælles markedsordninger«) afsnit II (»landbruget«) i tiltrædelsesakten, om »landbrugsprodukter, der indføres eller udføres i form af varer, der ikke henhører under bilag II til EØF-traktaten«. Der findes altså en fælles markedsordning for produkter, der ikke henhører under bilag II, og disse varer henhører under landbrugssektoren i den betydning, der forudsættes i forordning nr. 974/71 og i tiltrædelsesakten. Derfor kunne der udbetales restitutioner til de produkter, der blev udført af sagsøgerne i hovedsagen i sag 95/78 (Dulciora) til tredjelande, hvilke restitutioner dog blev afkortet med monetære udligningsbeløb, fordi der var tale om en medlemsstat med devalueret valuta.

Men den italienske regering og sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at selv om de pågældende produkter teoretisk kunne falde ind under ordningen med udligningsbeløb, er deres inddragelse ikke tilstrækkeligt begrundet efter EØF-traktatens artikel 190 eller i hvert fald ikke korrekt begrundet.

De har anført, at incidensen på visse landbrugsbasisprodukter af anvendelsen af udligningsbeløb ikke væsentligt ændrer markedsforholdene, idet de deraf følgende eventuelle fordele for forarbejdede produkter, som ikke er underkastet udligningsbeløb, stort set bliver ophævet ved de højere produktionsomkostninger for de øvrige bestanddele.

Ganske vist begrundede Kommissionen afskaffelsen ved forordning nr. 722/75 af 19. marts 1975 af udligningsbeløb for *visse* af de produkter, der her er tale om (henhørende under positionerne 18.06 B og C og 21.07 C I og II), med, at priserne på varerne uden for bilag II, som omfattes af forordning nr. 1059/69, »i høj grad bestemmes af deres forarbejdning og de hermed forbundne omkostninger, mens værdien af landbrugsbasisprodukterne kun har ringe indflydelse på slutproduktets værdi«, og desuden »nærmer disse produkter sig meget den

industrielle sektor, for hvilken der ikke findes en ordning med udligningsbeløb«.

Efter min mening er det dog ikke muligt som helhed og på forhånd at udelukke, at alle forarbejdede produkter, som ikke henhører under bilag II, og som er omfattet af forordning nr. 1059/69, falder uden for ordningen med monetære udligningsbeløb.

Dette ville være i strid med selve ordlyden af artikel 1, stk. 2, litra b) i forordning nr. 974/71. Det altafgørende er i sidste instans, hvilken incidens basisproduktets værdi har på slutproduktets værdi; men forstyrrelserne på grund af denne incidens kan logisk kun måles ved handelen med de forarbejde produkter selv og ikke ved handelen med basisprodukterne. Betragtningen »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«, forekommer mig dog ikke, skønt den er abstrakt og knap, at overskride den skønsmargen, Kommissionen råder over. Denne har — uden derved at modsige sig selv — lovligt kunnet skønne, at udsvingene i medlemsstaternes valutaer i marts og april 1975 og i november 1977 havde medført en tilsvarende ændring i de monetære udligningsbeløb, der var gældende for basisprodukterne, og at disse ændringer under hensyn til den mængde af disse produkter, der anvendes ved fremstillingen af de pågældende forarbejdede produkter, nødvendigvis ville indvirke på disses konkurrencebetingelser.

Kommissionen har endvidere oplyst, at den som kriterium for anvendelsen af forordning nr. 974/71 har anvendt en tærskel på 5 % i stedet for de i forordningens artikel 4 foreskrevne 2,5 %. Ingen af sagsøgerne har bebrejdet Kommissionen dette; Kommissionen har derfor med rette kunnet antage, at hvis den i 1975 under hensyn til denne tærskel kunne udelukke nogle af de pågældende produkter fra ordningen med udligningsbeløb, kunne den i 1977, om ikke før, så snart denne var overskredet, også igen inddrage dem under ordningen.

I Roquette-dommen af 20. oktober 1977 statuerede Domstolen (præmisserne 13 og 14, Sml. s. 1842), at »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«; »det er herefter lovligt, at Kommissionen alene på grundlag af et væsentlig fald i en valutas vekselkurs fastslår, at der foreligger risiko for forstyrrelser«.

Det er ganke vist rigtigt, at de anfægtede forordninger ikke taler om risiko for »forstyrrelser« i samhandelen med forarbejdede produkter, men om risiko for »fordrejninger af konkurrencen«, et udtryk, der også forekommer i beslutningen vedrørende Irland, hvis regering selv talte om en »fordrejning i samhandelen mellem Irland og Det forenede Kongerige som følge af bestående valutaaftaler i landbrugssektoren«, hvilket kan tages som bevis på, at udligningsbeløbene snarere er en »afgift« eller en

»subvention« end en faktor, der neutraliserer valutaudsving, og således begunstiger producenter og eksportører i lande med stærk valuta.

Denne forskel i ordvalg forekommer mig imidlertid at være uden betydning; som Kommissionen har forklaret, medfører en »fordrejning af konkurrencen« mellem producenter i forskellige medlemsstater nødvendigvis forstyrrelser i samhandelen. Såfremt der ikke var indført monetære udligningsbeløb ville de pågældende »tilberedte næringsmidler« fortsat være blevet fordelagtigere stillet i de lande, hvor priserne på landbrugsbasisprodukter var lavest på grund af anvendelsen af monetære udligningsbeløb. Under disse omstændigheder er indførelsen af monetære udligningsbeløb, selv om den har begunstiget de industrier i Forbundsrepublikken Tyskland, der udfører disse tilberedte næringsmidler, ikke blevet gennemført under pres fra disse, og den påståede magtfordrejning i strid med forordningerne nr. 800/77 og 2657/77 forekommer mig derfor ikke at være tilstrækkeligt bevist.

Hvad angår disse forordningers saglige anvendelsesområde, har nogle af sagsøgerne i hovedsagen endvidere gjort gældende, at der er tale om forskelsbehandling, fordi de ikke omfatter visse »tilberedte næringsmidler«, der kan sammenlignes med de produkter, der her er tale om, især honningkager (position 19.08 A) og hvid chokolade (position 17.04 C). Men selv om der er tale om varer, der henhører under forordning nr. 1059/69, skal der endvidere være tale om lignende produkter, der er konkurrenter til de »konkurrencefølsomme« produkter, der omtales i de anfægtede forordninger. Selv i så tilfælde kunne det ikke medføre disse forordningers ugyldighed, men snarere en forpligtelse til ligeledes at inddrage disse produkter under ordningen med udligningsbeløb, og jeg kan dårligt se, hvilken nytte sagsøgerne i hovedsagen kunne have af dette.

I Merkur-dommen af 24. oktober 1973 (præmis 16, Sml. s. 1072) statuerede Domstolen, at Kommissionen ikke er forpligtet til at fastsætte udligningsbeløb for alle de i forordning nr. 974/71 nævnte produkter: »desuden var Kommissionen i henhold til artikel 1, stk. 2, sidste punktum (den tidligere udgave) i forordning nr. 974/71 forpligtet til at undlade fastsættelsen af et udligningsbeløb overalt, hvor dette ikke syntes nødvendigt for at undgå forstyrrelser, uafhængigt af udligningsbeløbets størrelse i forhold til det pågældende produkts gennemsnitsværdi.«

Det er nødvendigt at gennemgå endnu en søgsmålsgrund, som kun er påberåbt af sagsøgerne i hovedsagen i sagerne 151/77 og 157/78, og som støttes på, at de udligningsbeløb, der opkræves ved indførselen, er så ubetydelige, at de mister enhver afskrækkende karakter. Denne argumentation forekommer mig ikke afgørende. Domstolen kan ikke bedømme, om denne afgift har afskrækkende karakter eller ej, selv ikke ved de traditionelle handelsmønstre, hvor varens oprindelse eller mærke spiller en vis rolle. Hvis de erhvervsdrivende af deres egne grunde ønsker at opretholde deres udførsler, beviser dette så meget desto mere, at de anfægtede forordninger ikke virkelig er en belastning for dem.

Det må heller ikke glemmes, at foruden opkrævningen af et udligningsbeløb på

udførselen kan opkrævningen af udligningsbeløb på indførselen også spille en rolle, hvorved ordningens virkning bliver betydeligere end den forekommer. Beregningen af satsen for udligningsbeløbene fremgår direkte af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 974/71, og undtagelsen vedrørende *»de minimis«* (ubetydelige beløb) indeholdes i artikel 4, stk. 2.

2. Jeg skal nu behandle de anfægtede forordningers geografiske anvendelsesområde.

Ganske vist har den italienske regering og sagsøgerne i hovedsagen ikke for alvor bestridt, at situationen i samhandelen mellem Irland og Det forenede Kongerige også efter den 31. december 1977 var uforandret, at den ikke kunne afhjælpes ved hjælp af artikel 135 i tiltrædelsesakten, og at det var berettiget at opretholde ordningen i henhold til artikel 800/77, i det mindste i forholdet mellem disse to lande, men til gengæld har de kraftigt hævdet, at opretholdelsen af denne ordning skulle begrænses til udelukkende at omfatte samhandelen mellem disse medlemsstater. Med andre ord forekommer den omstændighed, at udligningsbeløbene ikke er blevet »regionaliseret« dem at være i modstrid med proportionalitetsprincippet.

Men denne opfattelse fører efter min mening nødvendigvis til anvendelse af forordning nr. 974/71, som Kommissionens beslutning af 23. marts 1977 allerede henviste til, og følgelig i henhold til denne forordnings artikel 4, stk. 1, til indførelse af udligningsbeløb i alle medlemsstater, så snart den i artikel 2, stk. 1, nævnte procentsats i *en enkelt medlemsstat* er højere end 2,5 %. Vi har set, at Kommissionen endog har hævet denne tærskel til 5 %.

Sagsøgerne i hovedsagen i sagerne 151/77 og 157/78 har under den mundtlige forhandling fremsat den indsigelse, at denne bestemmelse i Rådets forordning er retsstridig, men heri kan jeg ikke følge dem.

I Roquette-dommen af 20. oktober 1977 statuerede Domstolen følgende:

»artikel 1, 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« (præmis 21, Sml. s. 1843);

»selve affattelsen af denne bestemmelse viser, at der i så henseende kan foretages generelle vurderinger« (præmis 22).

Denne præmis er ordret taget fra præmis 9 i Balkan-dommen af 22. januar 1976 (Sml. s. 29), hvor det videre hedder i præmis 10:

»Endelig skal Kommissionen ikke alene tage hensyn til den virkning, som en værdiforringelse eller en værdistigning af en medlemsstats valuta kan have på handelen mellem tredjelande og denne stat, men også til virkningen af denne værdiforringelse eller værdistigning på samhandelen mellem de forskellige medlemsstater med den omhandlede produktgruppe;

det fremgår nemlig af de dokumenter, som Kommissionen har fremlagt, at uden de kritiserede udligningsbeløb ville samhandelen kunne omlægges ved at blive ledt gennem medlemsstaterne med nedskrevet valuta med en fordrejning af handelen til følge«.

Problemet gik altså ud over rammerne for samhandelen mellem Irland og Det forenede Kongerige; selv om forordning

nr. 800/77 faktisk afløste beslutningen af 23. marts 1977, taler den dog ikke om risiko for fordrejninger i konkurrencen mellem disse to medlemsstater, men anvender generelle vendinger.

I betragtning af, at ikrafttrædelsesdatoen for forordning nr. 800/77, som oprindeligt var fastsat til 23. maj 1977, blev udskudt til 4. juli 1977, tog Kommissionen den risiko for omlægninger af samhandelen, som en begrænsning af udligningsbeløbene til samhandelen mellem Irland og Det forenede Kongerige ville have medført, meget alvorligt. Ved forordning nr. 1123/77 af 27. maj 1977 blev der for samhandelen med de produkter, på hvilke der fra 4. juli 1977 skulle anvendes monetære udligningsbeløb, truffet overgangsforanstaltninger for at forhindre spekulationsforretninger med disse produkter. Overgangsforanstaltningerne bestod i kun at yde udligningsbeløb:

a) for varer, der var blevet udført fra medlemsstater med opskrevet valuta, såfremt der blev fremlagt bevis for

   — enten at de var fremstillet i den eksporterende medlemsstat

   — eller at indførselsbehandlingen i den eksporterende medlemsstat forud for eksporten var afsluttet før den 7. april 1977 eller efter den 3. juli 1977;

b) for varer, der blev indført i medlemsstater med nedskrevet valuta, såfremt der blev fremlagt bevis for

   — enten at de var fremstillet i et tredjeland eller i en anden medlemsstat end den importerende medlemsstat

   — eller at udførselstoldbehandlingen i den importerende medlemsstat forud for importen var afsluttet før den 7. april 1977 eller efter den 3. juli 1977.

Disse bestemmelser gjaldt for indførsler og udførsler, hvis toldbehandling var blevet afsluttet før den 29. august 1977. De gjaldt ikke for genindførsel af produkter fremstillet i Det forenede Kongerige fra Irland til Det forenede Kongerige og heller ikke for genindførsel af i Irland fremstillede produkter fra Det forenede Kongerige til Irland. For disse produkter anvendte Irland fra 1. april 1977 et system med eksportrestitutioner og importafgifter, som havde samme virkning som monetære udligningsbeløb.

Ifølge en anden bestemmelse i forordning nr. 1123/77 skal den medlemsstat, der er ansvarlig for ydelsen af de pågældende monetære udligningsbeløb, træffe de nødvendige kontrolforanstaltninger. Forordningen trådte i kraft den 4. juli 1977.

Hvad angår den påståede overtrædelse af lighedsprincippet, mener jeg dog i overensstemmelse med Domstolens dom i Schouten-sagen af 14. december 1978 (præmis 40), at der »principielt intet er til hinder for, at der over for andre medlemsstater anvendes udligningsbeløb, som godtgøres at være økonomisk begrundet.«

3. Vedrørende den tidsmæssige anvendelse af ordningen med udligningsbeløb.

Den italienske regering og nogle af sagsøgerne i hovedsagen (i sag 95/78) har

hævdet, at forlængelsen af den ved forordning nr. 800/77 indførte ordning ud over 31. december 1977 ved forordning nr. 2657/77 er retsstridig: den er ikke begrundet, og den er i strid med det tilsagn, som Kommissionen gav i forordning nr. 800/77; derfor krænker den de erhvervsdrivendes berettigede forventning.

Selv om forordning nr. 800/77 afløste den til Irland rettede beslutning, var det under alle omstændigheder uforsigtigt eller uklogt at fastsætte en tidsbegrænsning i denne forordning. Dette kunne så meget desto mere give anledning til misforståelser, som den kun gjaldt for nogle produkter, nemlig dem der er tale om i de foreliggende sager. Hvis forholdene på den anden side, som det hedder i forordning nr. 2657/77, »ikke [har] ændret sig i væsentligt grad, siden forordning nr. 800/77 trådte i kraft«, og det derfor var nødvendigt at opretholde det ved denne forordning indførte system, måtte fristen den 31. december 1977 logisk også overholdes. Formuleringen af forordning nr. 2657/77 er altså ikke videre heldig.

Dette syntes Kommissionen også selv at have været klar over, idet den fastsatte den 1. december 1977 som ikrafttrædelsesdato for sidstnævnte forordning, hvorved de erhvervsdrivende til tilpasning af de langtidskontrakter, de måtte have indgået, kun fik halvdelen af den frist, der var fastsat ved forordning nr. 800/77 som ændret ved forordning nr. 1051/77.

Selv hvis artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 800/77 havde den betydning, som den italienske regering og sagsøgerne i hovedsagen har tillagt den, kunne dette dog ikke bevirke, at Kommissionen var fritaget for på ny at undersøge situationen. Faktisk har Kommissionen som allerede nævnt den 30. juni 1977 med forordning nr. 1474/77 taget hensyn til den fra 1. juli 1977 gældende nye sukkerpris og de i forordning nr. 878/77 med virkning fra samme dato fastsatte nye repræsentative kurser; Kommissionen har under hensyntagen til fristen den 31. december 1977 atter gjort dette den 30. november og siden da flere gange. Den omstændighed, at begrundelsen for forordning nr. 2657/77 består i en henvisning til de i forordning nr. 800/77 beskrevne valutaforhold kan altså ikke sidestilles med en manglende begrundelse.

Endelig kan en krænkelse af den berettigede forventning, uanset den er bevist, ikke påvirke en forordnings lovlighed eller gyldighed; den kan snarere — alt efter de enkelte tilfælde — være grundlag for erstatningskrav. Det ville nemlig være lidet tilfredsstillende, hvis en forordnings gyldighed skulle bedømmes efter den særlige situation, som sagsøgerne i hovedsagen befandt sig i. I denne sammenhæng må det heller ikke overses, at den italienske regering, og dermed også de erhvervsdrivende, allerede den 24. oktober 1977 var klar over muligheden for en forlængelse af forordning nr. 800/77.

III — Tillad mig inden jeg fremsætter mit forslag til afgørelse at fremsætte nogle generelle bemærkninger om ordningen med monetære udligningsbeløb. Denne ordning er ganske vist et

handicap for visse lande, hvis valuta flyder frit med faldende tendens, i forhold til lande med en samordnet flydende stærk valuta, men ordningen er, selv for visse lande i den første gruppe, en beskyttelse over for de lande i denne gruppe, hvis valuta er endnu mere nedskrevet. Problemet stammer i virkeligheden fra anvendelsen af »grønne kurser«, der er forskellige fra markedskurserne. Hvis man vil undgå, at de monetære udligningsbeløb spredes og gælder permanent, må den »grønne valuta« tilpasses; en devaluering af denne valuta medfører en stigning i de priser, der garanteres landmændene, og nedsætter de udligningsbeløb, der virker som en subvention ved eksport til lande med stærk valuta. Men en sådan devaluering må, såfremt den ønskes af den pågældende medlemsstat, først godkendes i Bruxelles af de andre medlemsstater, og man kan forestille sig, at den vil møde kraftig modstand fra de medlemsstater, der har en stærk valuta.

Kommissionen har ret, når den i sin meddelelse til Rådet af 10. februar 1978 om »de økonomiske virkninger af det agromonetære system« (s. 2 nr. 3) anfører følgende: »Prisrelationerne mellem priserne på produkter, der er omfattet af den agromonetære ordning, og priserne på de øvrige landbrugsprodukter og levnedsmidler har imidlertid været forskellige fra medlemsstat til medlemsstat ... Denne forsinkede tilpasning (af de »grønne kurser«) har bevirket, at de fælles landbrugspriser har mistet en stor del af deres økonomiske funktion; tilpasningerne er ikke sket på grundlag af økonomiske motiver, som afspejler Fællesskabets, det fælles landbrugsmarkeds eller den fælles landbrugspolitiks interesser, men på grundlag af politiske eller økonomiske interesser af national art. På grund af vedvarende modstand fra flere medlemsstaters side har Fællesskabet ikke kunnet indføre et system med økonomisk rimelige tilpasninger; dette er grunden til, at det har måttet acceptere, at ændringer af de grønne kurser har fundet sted for sent eller midt i produktionsåret«.

Indtil udligningsbeløbene bliver afskaffet, må Kommissionen styre krisen. Det er sikkert ikke med glæde, at den beslutter sig til at indføre eller ændre sådanne beløb, som besværliggør de administrative formaliteter, bremser samhandelen, giver anledning til bedragerier, fører til en stærk belastning af EUGFL's budget og medfører forskelsbehandling mellem forbrugerne.

Det er derfor ikke selvmodsigende på den ene side at argumentere for afskaffelsen af dette system og på den anden side fortsat at anvende det: det er kun muligt at nedsætte og afskaffe disse beløb ved en tilnærmelse af de repræsentative kurser til den faktiske værdi af fællesskabslandenes valutaer.

Kommissionen har stillet forslag til Rådet om, hvordan ordningen med monetære udligningsbeløb kan tilpasses og forbedres ved hensyntagen til visse produkters industrielle komponent- og produktionsbetingelser i visse sektorer ved hjælp af mere korrekte koefficienter. Men denne konstatering er dog ikke tilstrækkelig til, at de pågældende forordninger kan erklæres ugyldige eller ophæves.

Jeg fremsætter følgende forslag til afgørelse:

1. Sagsøgte frifindes i sag 11/78, og Den italienske Republiks regering pålægges sagsomkostningerne;

2. det statueres, at en gennemgang af de stillede spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens forordninger nr. 800/77 og 2657/77.