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.

Sagsøgt i hovedsagen er den franske stat, repræsenteret ved »administration des douanes« (toldvæsenet).

Sagsgenstanden i hovedsagen er, at der fra den 25. marts 1976 er blevet opkrævet monetære udligningsbeløb på sagsøgerens eksport af stivelsesholdige produkter fra Frankrig. Disse udligningsbeløb blev pålagt ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 652/76 af 24. marts 1976. Sagsøgeren påstår, at forordningen var ugyldig, for så vidt som den pålagde eksporten fra Frankrig af produkter afledt af majs monetære udligningsbeløb. I sagen for Tribunal d'instance har sagsøgeren nedlagt påstand om, at det statueres, at administration des douanes ikke havde ret til at opkræve sådanne monetære udligningsbeløb, samt at sagsøgte skal tilbagebetale de udligningsbeløb, som sagsøgeren har indbetalt. Indsigelserne fra administration des douanes kan sammenfattes derhen, at toldmyndighederne blot har håndhævet vedkommende fællesskabslovgivning, som de er bundet af.

Følgelig har Tribunal d'instance forelagt Domstolen en række spørgsmål vedrørende gyldigheden af forordning nr. 653/76. Disse spørgsmål gengiver hovedsageligt sagsøgerens argumenter for den nationale ret om, at forordningen var ugyldig.

Jeg behøver næppe at minde om, at monetære udligningsbeløb første gang pålagdes ved Rådets forordning (EØF) nr. 974/71 af 12. maj 1971, og at det ved denne forordning indførte system er ændret adskillige gange siden. I marts 1976 var systemet i det væsentlige som følger.

Ved Rådets forordning (EØF) nr. 475/75 (senere erstattet af Rådets forordning (EØF) nr. 557/76 af 15. marts 1976 som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 650/76 af 24. marts 1976) blev der for alle medlemsstaters valutaer fastsat en »repræsentativ« vekselkurs i forhold til regningsenheden (som stadig i henhold til Rådets forordning nr. 129 af 23. oktober 1962 svarer til 0,88867088 gram finguld). Forordning nr. 475/75 bestemte, at disse »repræsentative« kurser, som populært kendes som de »grønne« kurser, fremtidig skulle finde anvendelse »når forretninger, der gennemføres under anvendelse af retsakterne vedrørende den fælles landbrugspolitik«, krævede, at en medlemsstats valuta udtrykkes i en anden valuta eller i regningsenheder. De repræsentative kurser for medlemsstaternes valutaer er siden fra tid til anden blevet ændret af yderligere rådsforordninger.

Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 974/71, som ændret ved Rådets forordninger (EØF) nr. 2746/72 af 19. december 1972 og nr. 509/73 af 22. februar 1973, bestemte for så vidt som det er væsentligt for denne sag, at når gennemsnittet af de konstaterede a vistakurser for en medlemsstats valuta for en bestemt periode afveg mindst 1 % fra »omvekslingskursen« (den repræsentative kurs), skulle den medlemsstat

a) hvis valuta ved opskrivning overskred grænsen for udsving, ved import opkræve og yde ved eksport,
b) hvis valuta nedad overskred grænsen for udsving, opkræve ved eksport og yde ved import, udligningsbeløb.

Artikel 1, stk. 2 i forordning nr. 974/71 beskrev de produkter, for hvilke der skulle opkræves eller ydes monetære udligningsbeløb, for så vidt som det er relevant for sagen:

a) »produkter, for hvilke interventionsforanstaltninger er fastsat inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbrugsvarer;
b) produkter, hvis pris er afhængig af prisen på de varer, der er nævnt under litra a) og som hører under de fælles markedsordninger«.

Majs er som bekendt et produkt, der er omfattet af interventionsordningerne i henhold til den fælles markedsordning for korn. De af majs afledte produkter, som sagsøger eksporterede, omfattes af litra b). Der er mellem sagsøger og Kom-

missionen enighed om, at selv om majs omfattes af interventionsordninger, betyder det forhold, at Fællesskabet ikke dyrker tilstrækkeligt med majs til at dække Fællesskabets behov og således i vidt omfang må sætte sin lid til import, at markedsprisen for majs i Fællesskabet ligger tæt op ad dens tærskelpris, og at disse interventionsordninger aldrig er blevet anvendt.

Artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 974/71, som ændret ved forordning nr. 2746/72, bestemte, at artikel 1, stk. 1, kun skulle anvendes i det omfang, hvori den dér omhandlede valutamæssige situation »måtte medføre forstyrrelser i samhandelen med landbrugsvarer«. (Den engelske udgave af forordning nr. 2746/72, som offentliggjort i EF-Tidende, er forkert. Den betegner stykket som nr. 1 i stedet for som nr. 3, og har et »ikke«, hvor det burde have været »kun«. (Jf. udgaverne på de øvrige officielle sprog). Artikel 1, stk. 3 har relevans for nærværende sag, da den er en af støttepillerne for sagsøgers påstand.

Artikel 2, stk. 1 i forordning nr. 974/71, som ændret ved Rådets forordninger (EØF) nr. 1112/73 af 30. april 1973 og nr. 475/75 (sidstnævnte har jeg allerede omtalt), fastsatte beregningsmetoden for monetære udligningsbeløb for produkter omfattet af interventionsordningerne, dvs. de produkter, som omfattedes af artikel 1, stk. 2, litra a). Denne metode var forskellig, alt efter om medlemsstaten var eller ikke var medlem af »slangen«, dvs. omfattet af den velkendte ordning, som indførtes i marts 1973, og i henhold til hvilken størstedelen af medlemsstaternes valutaer flyder sammen i forhold til andre valutaer, og indbyrdes på et givet tidspunkt opretholder et største udsving i deres a vista-kurser på markedet på 2,25 %. Jeg mener ikke, at det for så vidt angår nærværende sag er nødvendigt nærmere at beskrive de to beregningsmetoder. Det må være tilstrækkeligt at sige, at de som målestok anvendte »centralkurser« for valutaerne i »slangen« (i stedet for US-dollaren, som var målestok indtil 1973), og at for så vidt angår en medlemsstat, hvis valuta ikke var i »slangen«, skulle udligningsbeløbene være lig med de beløb, der fremkommer ved på priserne at anvende gennemsnittet af de procentsatser, der udgør forskellen mellem 1) forholdet mellem den »repræsentative« kurs for den pågældende medlemsstats valuta og »centralkursen« for valutaerne i »slangen«, og 2) a vistakurserne for medlemsstatens valuta i forhold til valutaerne i »slangen«. Dette blev underlagt et forbehold, indført ved artikel 5 i forordning nr. 475/75, som ændret af artikel 4 i forordning nr. 557/76, hvorefter dette gennemsnit skulle »nedsættes med 1,50 point for de medlemsstater, hvis valuta er gået ned i værdi«. Tilsyneladende var formålet med dette forbehold at mindske incidensen af de monetære udligningsbeløb i de nævnte medlemsstater.

Artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 974/71 fastsatte metoden til beregning af monetære udligningsbeløb for produkter, som omfattedes af litra b) i artikel 1, stk. 2, dvs. produkter, hvis priser afhang af priser på produkter omfattet af interventionsordninger. Artikel 2, stk. 2, bestemte, at for så vidt angår sådanne produkter »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«.

Jeg skal endelig henvise til artikel 6 i forordning nr. 974/71, som bestemmer, at gennemførelsesbestemmelserne til denne forordning, som navnlig omfatter fastsættelsen af de monetære udligningsbeløb, skal vedtages i forvaltningskomité-proceduren.

Som det vil erindres, skete der i marts 1976 det, at den franske franc den 15. samme måned udtrådte af »slangen«, hvilket havde til følge, at den straks faldt. Jeg skal ikke besvære med detaljerne i den samtidige historie for den franske francs repræsentative kurs. Det væsentlige er, at så længe som den franske franc havde

deltaget i »slange« samarbejdet, medførte anvendelsen af de pågældende beregningsmetoder i artikel 2 i forordning nr. 974/71, at Frankrig hverken behøvede at opkræve eller yde monetære udligningsbeløb på importen eller eksporten, hvorimod faldet i a vista-markedskurserne for den franske franc efter dens udtræden af »slangen« medførte, at Frankrig måtte opkræve monetære udligningsbeløb på eksporten og yde sådanne til importen.

Forordning nr. 652/76, som sagsøger påstår er ugyldig, vedtoges af Kommissionen »i overensstemmelse med udtalelser fra de pågældende forvaltningskomiteer« (for at citere forordningens sidste betragtning) med henblik på at fastsætte de monetære udligningsbeløb, som Frankrig skulle opkræve og yde fra den 25. marts 1976. Det er ubestrideligt, at betragtningerne til forordningen ikke indeholder nogen henvisning til forstyrrelser i samhandelen, som måtte indtræffe i mangel af sådanne monetære udligningsbeløb.

Det fremgår af sagsøgers »assignation« (stævning), som indledte sagen for Tribunal d'instance de Lille, at sagsøger anførte tre hovedargumenter.

For det første påviste sagsøger, at der i betragtningerne til forordningen manglede enhver henvisning til risikoen for forstyrrelser i samhandelen, selv om en sådan risiko var den egentlige grund til at indføre monetære udligningsbeløb. Antagelig sigtedes der herved til EØF-traktatens artikel 190, som kræver, at Kommissionens forordninger skal begrundes.

For det andet anførte sagsøger, at den omtvistede indførelse af de monetære udligningsbeløb ved forordning nr. 652/76 var ulovlig, fordi interventionsordningerne for majs, af de grunde, som jeg allerede har nævnt, aldrig var blevet anvendt. Herefter kunne man ikke befrygte nogen forstyrrelse i de nævnte ordninger, og man kunne heller ikke befrygte nogen anden form for forstyrrelse i samhandelen, hvorfor sådanne monetære udligningsbeløb var overflødige. Til fremhævelse af deres malplacerethed henviste sagsøger til, at de blev pålagt fransk eksport til lande i franczonen, hvor ifølge sagsøgeren kursudsvingene for den franske franc ikke kunne have indvirkning på markederne.

For det tredje anførte sagsøger, at det var uforeneligt med traktatens artikel 39 at pålægge de pågældende monetære udligningsbeløb, for så vidt som den nævnte artikel (stykke 1, litra b)) gør det til et af den fælles landbrugspolitiks formål »at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, især ved en forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer«, hvorimod virkningen af de nævnte udligningsbeløb var en nedsættelse af indtægterne for franske landmænd, hvis produktionsomkostninger steg. Man kan efter min opfattelse slutte fra forelæggelseskendelsen, at sagsøger i forbindelse med dette argument nævnte et forslag, som Kommissionen havde forelagt Rådet den 5. november 1975, til Rådets forordning »om fastsættelse af repræsentative omregningskurser inden for landbrugssektoren« (EFT C 274 af 19. 11. 1976, s. 3). Kommissionen foreslog, at forordningen skulle indeholde følgende betragtning:

»Udviklingen i visse medlemsstaters valuta har flere gange resulteret i monetære udligningsbeløb af en sådan størrelse, at de drejer ordningen bort fra dens oprindelige mål; formålet med indførelsen af disse beløb var faktisk at forhindre, at kortsigtede ændringer i vekselkurserne straks skulle indvirke på landbrugspriserne udtrykt i nationale valutaer; deres fortsatte opretholdelse griber imidlertid forstyrrende ind i det fælles landbrugsmarked og medfører konkurrenceforvridning«.

(Atter er der fejl i den engelske udgave, som offentliggjort i EF-Tidende. Se udgaverne på de øvrige officielle sprog. Jeg har i citatet rettet fejlene).

De af Tribunal d'instance for Domstolen forelagte spørgsmål lyder således:

»A — Vedrørende indførelsen eller bevarelsen af de monetære udligningsbeløb:

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?

B — Hvori skal de nævnte forstyrrelser bestå?

C — 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?

D — Kan Kommissionens forordning nr. 652/76 af 24. marts 1976 og 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?

E — 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 landbrugspriserne 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?«

Kommissionen formoder, og her mener jeg, at den har ret, at den i spørgsmål D nævnte »faste nedsættelse« er nedsættelsen med 1,50 points i henhold til det i forordning nr. 475/75 indførte forbehold.

Jeg finder det mest hensigtsmæssigt at behandle spørgsmålene fra Tribunal d'instance i en lidt anden rækkefølge end den, hvori de er forelagt.

Der er efter min opfattelse ingen tvivl om, at det egentlige formål med ordningen med monetære udligningsbeløb er at hindre, at ændringer i vekselkurserne direkte indvirker således på landbrugspriser udtrykt i national valuta, at de fælles markedsordningers funktion forstyrres. Så meget kan udledes af betragtningerne til selve forordning nr. 964/71, og Domstolen har udtalt det mere end én gang — eksempelvis i sag 5/73 »første *Balkan*-sag«, Sml. 1973, s. 1091 (navnlig præmisserne 13 og 14), sag 9/73 *Schlüter* mod *Hauptzollamt Lörrach,* Sml. 1973, s. 1135 (navnlig præmisserne 14 og 33), sag 10/73, *Rewe-Zentral* mod *Hauptzollamt Kehl,* s. 1175 (navnlig præmisserne 14 og 20) samt den sidste sag 97/76, *Merkur* mod *Kommissionen* (dom af 8. juli 1976, Sml. 1976, s. 1063 — navnlig præmisserne 16 og 17).

Disse domme og andre, så som i sag 55/75, »den anden *Balkan*-sag«, Sml. 1976, s. 19 (navnlig præmis 10), viser som anført af Kommissionen, at sådanne forstyrrelser i samhandelen med landbrugsprodukter i almindelighed kan opdeles i to kategorier. Den første er direkte forstyrrelse af interventionsordninger. Et klart eksempel herpå blev indbragt for Domstolen i den række sager, som sluttede med sag 2/75, *EVSt für Getreide und Futtermittel* mod *Mackprang,* Sml. 1975, s. 607. Disse sager drejede sig som bekendt om følgerne af devalueringen af

den franske franc i 1969, som medførte, at tyske handlende opkøbte korn i Frankrig for at videresælge det til det tyske interventionsorgan med fortjeneste. Dette skete i så stort omfang, at der opstod alvorlig risiko for at udtømme organets lagerkapicitet. Den anden form for forstyrrelse består i, at samhandelen mellem Fællesskabet og tredjelande omlægges, hvilket navnlig vil sige, at importen føres gennem medlemsstater med svagere valutaer for at opnå lavere afgifter, og at eksporten gennemføres over medlemsstater med stærke valutaer for at opnå højere restitutioner.

Der hersker heller ikke tvivl om, at Kommissionen, allerede i kraft af artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 974/71, er udelukket fra at fastsætte monetære udligningsbeløb eller opretholde dem, medmindre den finder, at der i mangel af dem foreligger risiko for sådanne forstyrrelser. Også dette har Domstolen udtalt adskillige gange — se navnlig sag 43/72, *Merkur* mod *Kommissionen,* Sml. 1973, s. 1055, som jeg vil benævne »den første Merkur-sag« (præmisserne 12 og 16, hvor der sker henvisning til sidste led i artikel 1, stk. 2 i forordningen, der var den bestemmelse, som svarede til artikel 1, stk. 3, inden den blev ændret ved forordning nr. 2746/72), og sag 74/74, *CNTA* mod *Kommissionen,* Sml. 1975, s. 533 (præmisserne 19 og 20). Heraf følger imidlertid ikke, at det i retssager vedrørende Kommissionens udøvelse af sit skøn på nogen måde påhviler Kommissionen udtrykkeligt at godtgøre, at der i forhold til en bestemt medlemsstats handel med et bestemt produkt foreligger en risiko for forstyrrelser. I så henseende har Domstolen i sine afgørelser slået tre punkter fast.

Det første er, at i betragtning af, hvor hurtigt Kommissionen må handle efter en bestemt »valutabegivenhed«, så som en valutas devaluering eller revaluering, eller dens udtræden af »slange«-samarbejdet, og i betragtning af det overordentligt store og forskellige antal produkter, både basis- og afledte, som omfattes af de fælles ordninger for landbrugsmarkeder, er det i praksis umuligt for Kommissionen, i hvert fald indledningsvist, at betragte enhver slags produkt for sig. Den må nødvendigvis gribe sagen an på et generelt grundlag. Se her den første *Merkur*-sag (præmis 24), den første *Balkan*-sag (præmisserne 20-22), *Schlüter*-sagen (præmisserne 20-22) og den anden *Balkan*-sag (præmis 9).

Som denne sidste dom viser, er det andet punkt snævert forbundet med det første. Det går ud på, at selv efter det første røre oven på en pludselig valutamæssig hændelse behøver Kommissionen ikke at behandle særlige produkter særskilt, men kan behandle dem gruppevis. En sådan gruppe kan navnlig bestå af produkter omfattet af samme rubrik i den fælles toldtarif og underkastet samme afgiftsregler. Dette punkt blev ikke fremført for første gang i den anden *Balkan*-sag: det var blevet fremført i den første (se dennes præmis 41). Det skal dog bemærkes, at nærværende sag faktisk angår en sådan produktgruppe.

Det tredje, og efter min opfattelse langt det væsentligste punkt er, at Kommissionen og forvaltningskomiteerne har et vidt skøn, når de skal afgøre, hvorvidt det er nødvendigt at indføre monetære udligningsbeløb til forebyggelse af risikoen for forstyrrelser i samhandelen i en bestemt sektor. Da udøvelsen af dette skøn medfører en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, skal en ret ved kontrollen af, 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« — se den anden *Balkan*-sag (præmis 8). Tidligere domme, som viser frem mod samme slutning, er i den første *Merkur*-sag (præmis 23), den første *Balkan*-sag, *Schlüter*- og *Rewe-Zentral*-sagerne (begge dommes præmis 6) samt *CNTA*-sagen (præmis 21).

Det er dette forhold, som efter min mening gør en stor del af den af sagsøger i

nærværende sag fremførte argumentation for Domstolen overflødig. Man søgte herved i det væsentlige at overbevise os om, at det var unødvendigt at pålægge den franske eksport af majsprodukter monetære udligningsbeløb for at hindre forstyrrelser i samhandelen. Den røde tråd i sagsøgers argumentation i så henseende var selvfølgelig, at intet interventionsorgan nogen sinde havde set sig nødsaget til at opkøbe majs. Dette frembragte en kommentar fra Kommissionens side, som gik ud på, at majs i en vis udstrækning kunne substitueres med byg, navnlig som foder og i bryggeriindustrien, og at byg jo var et produkt, hvor der var sket interventionsopkøb, således at det havde været nødvendigt at pålægge majs og produkter afledt heraf monetære udligningsbeløb for at beskytte interventionsordningerne for byg. Her udviklede der sig en diskussion mellem sagsøgeren og Kommissionen, angående i hvilket omfang majs og byg kunne substitueres. Men, Høje Ret, det er ikke Domstolen, som skal afgøre, — under alle omstændigheder ikke i en sag som den foreliggende —, i hvilket omfang majs kan substitueres med byg. Det væsentligste punkt er, at sagsøger langt fra kunne godtgøre, at Kommissionen og forvaltningskomiteen for korn i så henseende havde begået en åbenlys fejl, eller påvise, at de ved at pålægge de pågældende monetære udligningsbeløb åbenbart havde overskredet grænserne for deres skøn. Det blev, ganske passende, heller ikke antydet, at de havde begået magtfordrejning.

De samme betragtninger overflødiggør efter min opfattelse spørgsmålet fra Tribunal d'instance om, hvorvidt risikoen for forstyrrelser skal vurderes for basisprodukternes eller for de pågældende afledte produkters vedkommende. Svaret er, at den kan vurderes på begge planer. Det tilkommer Kommissionen og den pågældende forvaltningskomité at vurdere risiciene for enten samhandelen med basisproduktet eller for samhandelen med de afledte produkter, eller for begge produkter. Alt, hvad der kan siges, er, at medens de kan fastsætte monetære udligningsbeløb for basisproduktet uden at fastsætte dem for afledte produkter (se den første *Merkur*-sag), er det modsatte ikke tilladt (se den første *Roquette*-sag).

Kommissionen fortolkede spørgsmål D fra Tribunal d'instance som en forespørgsel om gyldigheden af, ikke alene pålæggelsen af de pågældende monetære udligningsbeløb, men også af deres beregningsmetode. Den anførte, at der ved beregningen af dem faktisk ikke var sket nogen fravigelse af den i artikel 2 i forordning nr. 974/71 (som ændret) påbudte metode. Jeg forstår dog ikke spørgsmål D således, og jeg fandt heller ikke i sagsøgers anbringender nogen speciel kritik af beregningsmetoden for de nævnte monetære udligningsbeløb. Jeg skal dog — om end kort — behandle to subsidiære punkter i sagsøgers anbringender.

For det første gentog sagsøger for Domstolen det af selskabet for Tribunal d'instance fremførte argument vedrørende eksporten fra Frankrig til lande i franczonen. Dette argument er efter min mening forkert, da formålet med anvendelsen af monetære udligningsbeløb i Frankrig er at regulere priserne for den franske handel med landbrugsprodukter. Det er i så henseende uden betydning, for så vidt angår samhandelen med tredjelande, hvordan kurserne for disses valutaer ligger.

For det andet vedlagde sagsøger sit skriftlige indlæg en tabel, som skulle vise, at majs som følge af de monetære udligningsbeløb var billigere i Nederlandene og i Tyskland end i Frankrig. Under det mundtlige retsmøde påviste Kommissionens advokat efter min opfattelse overbevisende, at tabellen var udfærdiget på et forkert grundlag. Herefter er der efter min mening intet mere at sige om det.

Så derfor vil jeg vende mig mod spørgsmålet, om forordning nr. 652/76 var ugyldig, fordi den ikke i sine betragtninger omtalte risikoen for forstyrrelser i samhandelen.

Det kan selvfølgelig ikke have været Kommissionens opgave i disse betragtninger for hver enkelt produkt eller produktgruppe, for hvilke forordningen indførte udligningsbeløb, at nævne grundene til, at man i mangel af sådanne monetære udligningsbeløb måtte befrygte forstyrrelser i samhandelen. Et sådant krav ville ikke blot have været uforeneligt med den generelle linje, som Kommissionen kunne lægge i henhold til sine beføjelser, men også her ville kravet om, at Kommissionen skulle handle hurtigt, samt antallet af og de indbyrdes forskelle på de produkter, som den skulle behandle, have gjort opgaven umulig. Man behøver blot at kaste et blik på forordningens bilag og bemærke deres omfang og indviklede beskaffenhed for at indse dette. Stillingen svarer i så henseende til situationen i sag 5/67, *Beus* mod *Hauptzollamt München,* Sml. 1965-1968, s. 469.

Således kan spørgsmålet alene dreje sig om, hvorvidt Kommissionen i generelle vendinger skulle fastslå, at der uden de ved forordningen fastsatte monetære udligningsbeløb ville foreligge risiko for forstyrrelser i samhandelen — eller mere nøjagtigt, hvorvidt det forhold, at en sådan erklæring manglede, udgjorde en »væsentlig formel mangel« (som nævnt i traktatens artikel 173), som medførte forordningens ugyldighed.

Det var der efter min opfattelse ikke tale om.

Jeg vil spare Dem for en gennemgang af Domstolens domme vedrørende fortolkningen af artikel 190 (en sådan gennemgang er fornylig blevet foretaget af en retsteoretiker, jf. »La motivation des actes des institutions communautaires« af Christian Hen, Cahiers de Droit Européen 1977 nr. 1, s. 49). Disse domme viser, at kravet i artikel 190 om, at Rådets og Kommissionens forordninger, direktiver og beslutninger skal begrundes, ikke er en ren formalitet. Hovedformålet hermed er at sætte de personer, som berøres af dem, i stand til i en retssag at anfægte gyldigheden af begrundelserne og at sætte Domstolen i stand til at udøve sine kontrolbeføjelser. Der er et vist holdepunkt for (se til eksempel sag 24/62, *Tyskland* mod *Kommissionen,* Sml. 1954-1964, s. 407), at det også er formålet at oplyse øvrige interesserede, navnlig medlemsstater, om de omstændigheder, under hvilke en fællesskabsinstitution har anvendt sine beføjelser.

Nu er det klart, at det også ville være en ren formalitet, hvis Kommissionen i en forordning, som fastsætter monetære udligningsbeløb, indsætter en fast formel gående ud på, at der foreligger en risiko for forstyrrelser i samhandelen, hvis udligningsbeløbene ikke indføres. Det ville ikke på nogen måde hverken hjælpe den (som sagsøger i nærværende sag), som er besluttet på at anfægte gyldigheden af de nævnte monetære udligningsbeløb, eller Domstolen i udøvelsen af dens domsmyndighed. Derfor kan udeladelsen af en sådan formel ikke udgøre en overtrædelse af et væsentligt formkrav. Så vidt jeg har forstået på Kommissionen, går den et skridt videre og påstår, at det ville være malplaceret at indsætte en sådan formel, fordi den anførte begrundelse forudsættes. Så snart det viser sig, at der foreligger en valutamæssig situation, som i henhold til Rådets forordning nr. 974/71, som ændret *umiddelbart* kræver anvendelse af monetære udligningsbeløb, er det ifølge Kommissionen forudsat, at der ville indtræde uheldige forstyrrelser i samhandelen, hvis monetære udligningsbeløb ikke fandtes. Jeg føler mig tiltrukket af dette argument, fordi det stemmer med Kommissionens behov for at lægge en generel linje ved fastsættelsen af monetære udligningsbeløb. Det betyder måske, at Kommissionen blot skal anføre sin begrundelse, hvor den under hensyntagen til artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 974/71 er overbevist om, at den til trods for den valutamæssige situation bør opkræve monetære udligningsbeløb. Selv om jeg som nævnt føler mig tiltrukket af argumentet, finder jeg det ikke nødvendigt at udlede nogen konklusion i så henseende.

Jeg skal til slut behandle spørgsmål E fra Tribunal d'instance.

Her udtalte Kommissionen kort, at det er forkert at anfægte gyldigheden af forordning nr. 652/76 med den begrundelse, at den er i strid med traktatens artikel 39 (eller for den sags skyld med artikel 40, som sagsøgeren også henviste til under retsmødet), da Rådets retsforskrifter, navnlig forordning nr. 974/71, kom imellem forordning nr. 652/76 og traktaten. Kommissionen gennemførte med forordning nr. 652/76 blot Rådets retsanordning. Hvis resultatet heraf var uforeneligt med traktaten, lå fejlen i Rådets retsanordnende virksomhed.

Dette argument finder jeg åbenlyst korrekt, men jeg finder det ikke nødvendigt at forfølge det, fordi jeg ikke mener, at det er godtgjort, at følgerne af forordning nr. 652/76 var uforenelige med traktaten.

Det er utvivlsomt korrekt, når det anføres, at en af følgerne var, at franske landmænds indtægter faldt mere, end hvis de monetære udligningsbeløb ikke var blevet indført. Uundgåeligt, ja logisk, medfører anvendelsen af monetære udligningsbeløb i en medlemsstat med en valuta, som bliver nedskrevet, at priserne for landbrugsprodukter i den pågældende medlemsstat bliver lavere end ellers. Heraf følger dog ikke, at anvendelsen af dem udgør en overtrædelse af traktatens artikler 39 og 40. Man må for det første huske på, at de i artikel 39 nævnte forskellige mål for den fælles landbrugspolitik skal ses som et hele. Foreneligheden med disse mål af en hvilken som helst foranstaltning vedtaget i overensstemmelse med denne politik kan ikke vurderes ved isoleret at betragte et af dem. Som Domstolen anførte i den første *Balkan*-sag (præmis 24) skal Fællesskabets institutioner ved forfølgelsen af disse mål sikre en fortsat forening af deres eventuelle modsætninger. For det andet, selv om man, urigtigt, betragtede målsætning b) isoleret, ville det være forkert ud fra dette formål isoleret set at vurdere en enkelt foranstaltning vedtaget til gennemførelse af den fælles landbrugspolitik, såsom fastsættelsen af monetære udligningsbeløb. Det, som skulle vurderes, måtte være alle de foranstaltninger, som blev truffet til gennemførelse af den nævnte politik, herunder de foranstaltninger, som indebærer en beskyttelse af landmænds indtægter, ikke mindst importafgifter og eksportrestitutioner. Når artikel 39, stk. 1, b) taler om »en forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer«, kan det kun betyde, at indkomsterne skal gøres større, end hvad der ville være tilfældet, hvis traktaten ikke fandtes. Det kan ikke betyde, at indkomsterne skal forøges udover det niveau, som de ville have, når henses til, hvad der følger af traktaten, bortset fra monetære udligningsbeløb. Og når samme stykke taler om »en rimelig levestandard for landbrugsbefolkningen«, henviser det til et politisk begreb, hvis betydning skal vurderes af Rådet, og ikke til et retligt begreb, som (i alt fald så længe der ikke foreligger åbenlys urimelighed) kan danne grundlag for en dom fra Domstolen.

Det fremmer efter min opfattelse heller ikke sagsøgers sag at henvise til Kommissionens forslag af 5. november 1976. Som Kommissionen selv har forklaret, og som det faktisk fremgår af selve forslagets tekst, var Kommissionens begrundelse for at fremsætte det, at ordningen med monetære udligningsbeløb kunne drejes bort fra dens oprindelige mål og gribe forstyrrende ind i det fælles landbrugsmarked som følge af opretholdelsen af utilstrækkelige repræsentative kurser for visse medlemsstaters valutaer. Det er umuligt, at Domstolen på et tidspunkt skal vurdere retsvirkningerne af en sådan situation. Men der har ikke i nærværende sag været den ringeste antydning af, at den repræsentative kurs for den franske franc på noget tidspunkt siden den 25. marts 1976 har været utilstrækkelig.

Herefter finder jeg, at intet i nærværende sag giver anledning til at betvivle gyldigheden af forordning nr. 652/76.

Såfremt De måtte dele mit synspunkt, kan Deres afgørelse have to former. Den kunne detaljeret besvare spørgsmålene til Domstolen fra Tribunal d'instance. Eller, den kunne som Domstolens tidligere domme i lignende situationer, f.eks. de to *Balkan*-sager, og dette er, hvad jeg ville foreslå, blot fastslå, at en vurdering af de nævnte spørgsmål intet har frembragt, der kan anfægte gyldigheden af den nævnte forordning.