FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 24. oktober 1985 *

Høje Domstol.

1. Det nederlandske selskab Vonks Kaas Inkoop en Produktie Holland BV (herefter benævnt Vonk) fremstiller forskellige typer smelteost og ostepulver af affald fra forskellige ostetyper, navnlig med henblik på eksport. Osteaffald til denne produktion indkøbes hovedsagelig i Frankrig og Forbundsrepublikken Tyskland. En del af de således importerede råvarer genudføres som sådanne, bl.a. til Danmark.

Ordningen med monetære udligningsbeløb fandt normalt anvendelse på disse transaktioner. For så vidt angår en række transaktioner i begyndelsen af 1984, blev der imidlertid *opkrævet* forhøjede udligningsbeløb for indførsel af affald, og selskabet fik *afslag på sin ansøgning* om monetære udligningsbeløb ved genudførsel af samme type affald til Danmark.

Disse to afgørelser støttedes på Kommissionens forordning nr. 3281/83 af 18. november 1983 om ændring af den tidligere forordning på dette område (EFT L 322, s. 36). Da selskabet Vonk fandt, at de nederlandske myndigheder havde tilsidesat dets rettigheder ved at anvende bestemmelserne som ovenfor anført, anlagde det sag ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven (herefter benævnt College van Beroep) med påstand om annullation af de to nævnte afgørelser, idet det påberåbte sig, at de nævnte ændringer var ugyldige.

Den nederlandske retsinstans, som yderligere konstaterede, at der ved Kommissionens forordning nr. 270/84 af 1. februar 1984 (EFT L 31, s. 15) var indført en ny ændring på området, har herefter forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Er forordning (EØF) nr. 1245/83 ugyldig, for så vidt dens bilag 1, del 5, fodnote (5), som senere ændret ved forordningerne (EØF) nr. 3281/83 og nr. 270/84, bestemmer, at der ved udførsel ikke skal ydes monetære udligningsbeløb for den deri nævnte ost af ringe værdi, og at der ved opkrævning af monetære udligningsbeløb for en sending, som består af en blanding af forskellige ostetyper af ringe værdi, skal anvendes de i fodnote (5) fastsatte monetære udligningsbeløb,

a) fordi den er i strid med traktatens artikel 12 sammenholdt med artiklerne 38-46, eller

b) fordi den er i strid med Rådets forordning (EØF) nr. 974/71, eller

c) fordi begrundelsen i forordningerne (EØF) nr. 3281/83 og nr. 270/84, hvorved fodnote (5) ændredes, er utilstrækkelig eller mangelfuld, eller

d) fordi den er i strid med proportionalitetsprincippet, eller

e) fordi den er i strid med forbudet mod forskelsbehandling?«

2. De monetære udligningsbeløb blev indført ved Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 om visse konjunkturpolitiske foranstaltninger, der skal træffes inden for landbrugssektoren som følge af den midler-

* Oversat fra fransk.

tidige udvidelse af grænserne for kursudsving i visse medlemsstaters valutaer (EFT 1971 I, s. 231). Rådet anførte i sidste betragtning til forordningen, at

»de beløbsstørrelser, der skal bringes i anvendelse, bør begrænses til de beløb, der er strengt nødvendige for at udligne incidensen af valutaforanstaltningerne på priserne på de basisprodukter, for hvilke interventionsforanstaltninger er fastsat, og de bør kun anvendes i de tilfælde, hvor denne incidens måtte føre til vanskeligheder«.

Indtil 1977 fandt de monetære udligningsbeløb for de forskellige ostetyper anvendelse på det tilsvarende affald. Ud fra den betragtning, at de monetære udligningsbeløb, som således anvendes på »skorper og affald af ost... ikke [stod] i rigtigt forhold til disse produkters værdi« (femte betragtning), indførte Kommissionen ved forordning (EØF) nr. 1824/77 af 4. august 1977 om ændring af de monetære udligningsbeløb for mælk og mejeriprodukter (EFT L 203, s. 7) for »skorper og affaldt af ost« et fast, lavere udligningsbeløb, nemlig det, som gjaldt for produkter henhørende under pos. 04.04 E I c) i den fælles toldtarif. I forordningen defineredes osteaffald som »produkter, som ikke er egnet til menneskeføde som sådan«.

Denne ændring blev opretholdt i Kommissionens forordning nr. 1245/83 af 20. maj 1983 om fastsættelse af monetære udligningsbeløb, nemlig i bilag I, del 5, fodnote (5) (EFT L 135, s. 3).

I den første af de anfægtede forordninger, nr. 3281/83, som trådte i kraft den 2. januar 1984, ændrede Kommissionen fodnote (5) således:

— Dels betegnes skorper og affald af oste fremover som osteprodukter af »ringe værdi«, dvs. dem, hvis »pris franko grænse ... er under 140 ECU/100 kg« (herefter betegnes osteprodukter af »ringe værdi« som »affald«).

— Dels »ydes intet monetært udligningsbeløb« ved udførsel af osteaffald (artikel 1), samtidig med at det bestemtes, at »det fulde beløb bør anvendes ved opkrævning« (anden betragtning til forordningen).

Endelig skal det fremhæves, at fodnoten senere er blevet ændret to gange.

Med virkning fra 6. februar 1984 bestemtes det i forordning nr. 270/84, der ligeledes anfægtes, at der for en blanding af forskellige ostetyper opkræves det monetære udligningsbeløb, der gælder for produkter henhørende under pos. ex 04.04 E I b) 2 i den fælles toldtarif (EFT L 31, s. 15). Rent konkret indebar dette, at de således opkrævede udligningsbeløb blev lavere, idet der er tale om faste udligningsbeløb (femte betragtning). Yderligere skulle der ifølge forordningen fortsat ikke ydes udligningsbeløb for affald.

Kommissionens forordning nr. 635/84 af 12. marts 1984 genindførte monetære udligningsbeløb for udførsel af visse ostetyper henhørende under pos. 04.04 E I c) i den fælles toldtarif, selv om værdien er lavere end 140 ECU/100 kg (EFT L 70, s. 6).

3. Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at det er i strid med fællesskabsretten at ændre systemet med monetære udligningsbeløb, således at der ikke længere *ydes* udligningsbeløb, hvorimod der *opkræves* udligningsbeløb til fuld sats. Sagsøgeren har fremsat fire anbringender til støtte for denne påstand.

For det første har sagsøgeren anført, at den i henhold til forordning nr. 3281/83 indførte mekanisme er uforenelig med de betingelser, der blev fastsat i grundforordning nr. 974/71. Kommissionen har nemlig herved tilsidesat såvel systemet med monetære udligningsbeløb som gennemførelsesbestemmelserne.

Ifølge sagsøgeren var formålet med monetære udligningsbeløb at udligne virkningerne af kursudsving på samhandelen med og priserne for landbrugsprodukter. Den anfægtede foranstaltning skaber imidlertid forstyrrelser i samhandelen og er derfor i strid med dette mål. Den kan ligestilles med en toldafgift og er derfor i strid med traktatens artikel 12 og artiklerne 38-46.

Sagsøgeren i hovedsagen har yderligere anført, at Kommissionen har fastsat de monetære udligningsbeløb for de forskellige ostetyper vilkårligt, hvilket er i strid med det i forordning nr. 974/71 fastsatte princip, hvorefter de monetære udligningsbeløb for følgeprodukter skal være lig med incidensen af de for basisprodukterne gældende udligningsbeløb på følgeprodukternes priser. Forhøjelsen af de opkrævede udligningsbeløb for affald er i strid med et andet princip i samme forordning, hvorefter de monetære udligningsbeløb fastsættes på grundlag af de pågældende produkters markedspris. Denne bestemmelse tilsidesættes imidlertid, når der anvendes samme udligningsbeløb for oste og osteaffald.

For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionens begrundelse for ændringerne i forordning nr. 3281/83 er utilstrækkelig. Ændringerne begrundes udelukkende med, at der findes kunstige handelsstrømme. Kommissionen forklarede imidlertid ikke, hvorfor de anfægtede foranstaltninger var nødvendige. Det er nemlig i virkeligheden kun opkrævningen af monetære udligningsbeløb, som kunne tilgodese det påståede formål, mens bestemmelsen om, at der ikke ydes udligningsbeløb, i denne henseende var virkningsløs. Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at også forordning nr. 270/84 var utilstrækkelig begrundet, idet Kommissionen ikke anførte grunden til at henføre en blanding af ostetyper under den valgte toldposition.

For det tredje har sagsøgeren i hovedsagen gjort gældende, at Kommissionen ved den anfægtede ordning i to henseender har tilsidesat proportionalitetsprincippet.

Dels har det forhold, at der ikke længere ydes monetære udligningsbeløb, hvilket ifølge sagsøgeren i hovedsagen skulle være helt utilstrækkeligt til at modvirke kunstige handelsstrømme, hæmmet samhandelen, navnlig for de virksomheder der som sagsøgerens må foretage deres indkøb på andre markeder. Kommissionen har selv anerkendt dette problem, idet det igen i forordning nr. 635/84 blev bestemt, at der ydes monetære udligningsbeløb for visse typer affald.

Dels stod opkrævningen af monetære udligningsbeløb for affald til den for de tilsvarende ostetyper gældende sats, hvorved der ikke længere tages hensyn til affaldets ringe værdi, ikke i et rimeligt forhold til det forfulgte mål.

Ifølge sagsøgeren havde det været muligt at indføre mindre gennemgribende foranstaltninger, som f.eks. en ordning, som hvilede på ostens værdi, eller indførelse i tolddokumenterne af en obligatorisk erklæring om, hvad det indførte affald skulle anvendes til.

Endelig har sagsøgeren i hovedsagen gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat forbudet mod forskelsbehandling, jfr. traktatens artikel 40, stk. 3.

Sagsøgeren har henvist til, at formålet med de monetære udligningsbeløb er at udligne kursudsving for at undgå konkurrenceforvridning. Konkurrencen forvrides imidlertid netop, fordi der ikke længere ydes monetære udligningsbeløb, hvilket er til skade for de erhvervsdrivende, som udfører affald fra en medlemsstat, hvis valutakurs ligger over den grønne kurs. Sagsøgeren har herefter anført, at der ligeledes er sket en tilsidesættelse af forbudet mod forskelsbehandling derved, at der af osteaffald opkræves forhøjedemonetære udligningsbeløb svarende til de beløb, som opkræves for tilsvarende ostetyper, hvilket indebærer, at der anvendes samme udligningsbeløb for produkter af vidt forskellig værdi.

4. *Den nederlandske regering* og *Kommissionen* har understreget, at den i 1977 indførte ordning — anvendelse af monetære udligningsbeløb til nedsat sats for osteaffald — havde ført til kunstige handelsstrømme. Visse erhvervsdrivende, som dels udnyttede medlemsstaternes forskellige fortolkning af begrebet »affald«, dels forskellen mellem de for affald og ost gældende monetære udligningsbeløb, anvendte følgende fremgangsmåde:

— De udførte ost fra en medlemsstat med positive udligningsbeløb (f.eks. Nederlandene) til en medlemsstat med negative udligningsbeløb (f.eks. Frankrig); de oppebar ved denne transaktion de for ost gældende høje udligningsbeløb.

— Osten blev herefter skåret op med henblik på reeksport i form af affald til den oprindelige medlemsstat; ved denne transaktion blev der alene opkrævet de for osteaffald gældende nedsatte udligningsbeløb.

— Affaldet blev dernæst forarbejdet til ost (ved smeltning eller rivning), hvorved der blev mulighed for endnu en gang at udføre produktet og oppebære udligningsbeløb.

Denne cirkulære samhandel, som betegnes som »rundkørselstrafik«, kan ikke blot skabe forstyrrelser for osteproduktionen og samhandelen, men kan ligeledes medføre økonomisk ubegrundede udgifter på fællesskabsplan. De anfægtede regler havde netop til formål at bringe disse kunstige kredsløb til ophør.

a) Den nederlandske regering har nemlig anført, at Kommissionen har kompetence til at ændre de af den indførte monetære udligningsbeløb, når de bringer forstyrrelser i samhandelen. Den indførte mekanisme ville have været berettiget, for så vidt ydelsen af de i mellemtiden forhøjede udligningsbeløb for affald, såfremt de fortsat var blevet udbetalt, havde ført til, at andre kunstige kredsløb var ophørt.

b) Kommissionen har bemærket, at samme monetære udligningsbeløb for ost og osteaffald før 1977 havde fordrejet konkurrencen mellem disse to produkttyper, hvorfor det blev nødvendigt at nedsætte udligningsbeløbet for osteaffald. Denne ændring medførte i sig selv de ovennævnte beskrevne virkninger, hvilket nødvendiggjorde den for College van Beroep anfægtede ændring af bestemmelserne.

Kommissionen har her anført, at dens kompetence, for så vidt angår monetære udligningsbeløb, skal bedømmes på

grundlag af grundforordning nr. 974/71, hvoraf det bl.a. fremgår, at monetære udligningsbeløb ikke indføres automatisk, men som følge af forstyrrelser i samhandelen, som skyldes udsving i parikurserne. Kommissionen skal i så fald ikke blot korrigere disse kursudsvings eventuelle påvirkning af samhandelen inden for Fællesskabet, men ligeledes forhindre, at udligningsbeløbene i sig selv forstyrrer samhandelen. Det var netop formålet med de anfægtede bestemmelser.

Definitionen af osteaffald, havde nemlig ikke, skønt den blev mere objektiv ved at værdien blev lagt til grund, i sig selv kunnet forebygge kunstige handelsstrømme. Som følge heraf indførte Kommissionen den anfægtede ordning.

Formålet med at opkræve samme udligningsbeløb for osteaffald som for ost var at fratage de erhvervsdrivende en uberettiget fordel. Med hensyn til den ovennævnte samhandel havde man altså alene genindført den før 1977 gældende ordning.

For så vidt angår ophævelsen af udbetaling af udligningsbeløb, var der, som endelig præciseret af Kommissionen i besvarelse af et af Domstolen stillet spørgsmål, tale om *en anden praksis*. Foruden affald, som kan anvendes til forarbejdning, findes der nemlig uanvendeligt affald, som det ikke er rentabelt at forarbejde, og som normalt bør destrueres. Det er netop for at undgå, at denne form for affald fiktivt eksporteres fra en medlemsstat med positive udligningsbeløb til en medlemsstat med negative udligningsbeløb *for således at udnytte de hidtil udbetalte reducerede udligningsbeløb*, at Kommissionen simpelt hen foretrak at ophæve udbetalingen heraf.

Under hensyntagen til de af den fiktive samhandel skabte forstyrrelser valgte Kommissionen at beskytte Fællesskabets økonomiske interesser ved at undgå uberettiget udbetaling af monetære udligningsbeløb. Kommissionen har under henvisning til ovenstående betragtninger anført, at den anfægtede forordning er i overensstemmelse med grundforordning nr. 974/71 og traktatens artikler 12 og 38-46.

For så vidt angår anbringendet om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, har Kommissionen tilføjet, at der fortsat er mulighed for samhandel, selv om den økonomisk set er mindre attraktiv. Yderligere ville ingen af de af sagsøgeren nævnte erstatningsløsninger have været hensigtsmæssige. Med hensyn til en overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling, har Kommissionen understreget, at de nye regler kun delvis har frataget Vonk den økonomiske fordel, selskabet havde før 1984.

5. Det spørgsmål, som Domstolen her skal tage stilling til, vedrører gyldigheden af en ordning, hvorved Kommissionen besluttede at ophæve de monetære udligningsbeløb, som hidtil var udbetalt ved eksport af osteaffald, og bringe de for dette affald opkrævede udligningsbeløb op på samme niveau som det, der gjaldt for de tilsvarende oste. I et sådant tilfælde er Domstolens prøvelsesret begrænset af den skønsmargen, som ifølge Domstolen må tillægges institutionerne, herunder navnlig Kommissionen.

Ifølge artikel 1, stk. 2, sidste pkt., i grundforordning nr. 974/71 kan der kun udbetales og opkræves monetære udligningsbeløb i det omfang, kursudsvingene som følge af ændringer i parikurserne måtte medføre »forstyrrelser i samhandelen med landbrugsvarer«. Kommissionen skønner, om denne betingelse er opfyldt, idet det »efter artikel 6 i forordning nr. 974/71 er... Kommissionen, der... skal tage stilling til, om der er fare for

forstyrrelse« (55/75, Balkan, Sml. 1976, s. 19, præmis 7, og 136/77, Racke, Sml. 1978, s. 1245, præmis 3).

Domstolen har konstant fastslået, at når »det ... drejer sig om en vurdering af en kompliceret, økonomisk situation, har Kommissionen ... i så henseende et vidt skøn« (29/77, Roquette, Sml. 1977, s. 1835, præmis 19), som vedrører vurderingen af, hvorvidt det er nødvendigt at indføre monetære udligningsbeløb, idet både de valutamæssige faktorer og markedsvilkårene tages i betragtning (ovennævnte sag 29/77, præmis 24).

For så vidt angår denne skønsmargen, har Domstolen fastslået:

»Ved kontrollen med, hvorvidt denne beføjelse udøves retmæssigt, skal den nationale domstol begrænse sig til at undersøge, om afgørelsen er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, eller om myndigheden åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn«.

Ovennævnte sager 55/75, Balkan, præmis 8, 29/77, Roquette, præmis 20, og 136/77, Racke, præmis 4, samt sag 98/78, Racke, Sml. 1979, s. 62, præmis 5).

Som fastslået af generaladvokat Capotorti, kan Domstolen ku »undersøge, hvorvidt de grænser, som traktaten og de almindelige principper sætter for udøvelsen af disse fællesskabsinstitutioners skønsmæssige beføjelser, er overskredet« (114/76, Bela-Mühle, Sml. 1977, s. 1226).

På grundlag af disse principielle betragtninger må det antages, at Kommissionen, inden for rammerne af sine beføjelser efter grundforordning nr. 974/71 og på de heri fastsatte betingelser, ikke blot har fået tillagt kompetence til at indføre monetære udligningsbeløb, men også til at ændre og endog ophæve dem alt afhængig af kursudsving, som forstyrrer samhandelen og markedsvilkårene (jfr. navnlig artikel 3 i forordning nr. 974/71, samt sagerne 74/74, CNTA, Sml. 1975, s. 583, præmis 17 ff., og 67-85/75, Lesieur, Sml. 1976, s. 391, præmis 24-28).

Når henses hertil, skal Kommissionen, som har fået pålagt forvaltningen af ordningen med monetære udligningsbeløb, nødvendigvis også tage *selve* udligningsbeløbenes påvirkning af markedsvilkårene i betragtning. De monetære udligningsbeløb har nemlig til formål at opretholde de ensartede priser på markedet ved, trods kursudsving, at sikre den frie bevægelighed af landbrugsprodukter (80 og 81/77, Commissionaires Réunis, Sml. 1978, s. 927, præmis 35-37, 4/79, Providence agricole, præmis 20, og 281/83, Unifrex, Sml. 1984, s. 1969, præmis 22). Monetære udligningsbeløb, hvis indførelse forstyrrer samhandelen inden for Fællesskabet, opfylder imidlertid ikke deres mål. Stillet over for en sådan mulighed tilkommer det Kommissionen at korrigere de uheldige virkninger af de indførte udligningsbeløb og yderligere at forebygge uheldige virkninger af de udligningsbeløb, som den påtænker at indføre.

Det kan således ikke bestrides, at Kommissionen var berettiget til at ændre de for

osteaffald gældende udligningsbeløb, når henses til de kunstige handelsstrømme, som var en følge af uændrede udligningsbeløb.

Til støtte for påstanden om, at forordningerne nr. 3281/83 og nr. 270/84 er ugyldige, har sagsøgeren fremsat tre anbringender vedrørende henholdsvis utilstrækkelig begrundelse, overtrædelse af visse bestemmelser i grundforordning nr. 974/71 samt tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og forbudet mod forskelsbehandling. Jeg skal først behandle anbringendet om utilstrækkelig begrundelse. Formålet med de andre anbringender er at få afgjort, om Kommissionen efter at have opvejet fordele og ulemper og uden at overskride sine skønsbeføjelser kunne ophæve de indtil da udbetalte monetære udligningsbeløb og samtidig opretholde opkrævningen af udligningsbeløb, som tilmed forhøjedes. Det, der skal afgøres, er altså, om Kommissionen under udøvelsen af sit frie skøn har begået et åbenbart fejlskøn.

6. Begrundelsen

I henhold til EØF-traktatens artikel 190 skal Kommissionen begrunde de forordninger, den udsteder. Formålet med denne bestemmelse er at gøre det muligt dels for de berørte retsundergivne dels for Domstolen at kontrollere en forordnings gyldighed, bl.a. ved et præjudicielt søgsmål vedrørende gyldigheden. Som følge af de vide skønsbeføjelserr, som er tillagt Kommissionen, afhænger begrundelsespligten imidlertid af arten af de trufne foranstaltninger. Domstolen har her udtalt, at det for *indførelsen* af monetære udligningsbeløb er tilstrækkeligt, at Kommissionen konstaterer, at der er sket et betydeligt fald i en valutakurs, idet den, for så vidt angår påvirkningen af samhandelen, henviser til bestemmelserne herom i forordning nr. 974/71 (ovennævnte sag 29/77, præmis 5 ff.). Når den valutasituation, som bestod inden indførelsen af monetære udligningsbeløb, er uændret, må det derimod kræves, at en *ændring* og, så meget desto mere, en *ophævelse* af udligningsbeløbene gøres til genstand for en særlig begrundelse.

Efter min opfattelse har Kommissionen her opfyldt dette krav. Efter at have konstateret, at

»forskellen mellem de monetære udligningsbeløb for ost i uforarbejdet stand og for ... [osteaffald] har medført et unaturligt handelsmønster mellem medlemsstaterne«,

indførte den ved forordning nr. 3281/83 den anfægtede ordning »for at undgå dette« (anden betragtning). Denne begrundelse fremhæver de særlige omstændigheder, som Kommissionen måtte tage i betragtning ved indførelsen af de anfægtede foranstaltninger. Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at Kommissionen burde have gjort rede for, hvorfor den fandt de valgte midler egnede. Et sådant anbringende, som kun kan vurderes på grundlag af en gennemgang af betimeligheden af den anfægtede foranstaltning, er irrelevant for begrundelsen.

Med hensyn til forordning nr. 270/84 har Kommissionen i besvarelse af Domstolens spørgsmål anført, at den nye ændring for blanding af affald er resultatet af en indrømmelse over for de erhvervsdrivende. I stedet for af disse blandinger at opkræve det højeste monetære udligningsbeløb, som gælder for de bestanddele, som udgør mindst 10% af blandingens vægt, jfr. artikel 30, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 1371/81, har Kommissionen nemlig valgt et

fast udligningsbeløb, da det er umuligt at fastslå vægten af de forskellige affaldstyper, som indgår i en bestemt blanding. Det kan imidlertid ikke bestrides, at henførelsen af affald, som fremtræder i form af blandinger, under én toldtarif, netop gør det muligt ved anvendelse af »et fast monetært udligningsbeløb« at undgå, at der opkræves »for høje« monetære udligningsbeløb for de pågældende produkter (femte betragtning). Når henses til Kommissionens forklaringer, opfylder denne begrundelse efter min opfattelse forpligtelsen efter EØF-traktatens artikel 190.

Kommissionen ved at indføre samme monetære udligningsbeløb for affald og ost ikke har overskredet grænserne for de skønsbeføjelser, som den er tillagt på dette område.

Som fremhævet af Kommissionen i besvarelse af et af Domstolens spørgsmål vedrører beslutningen om ikke længere at yde monetære udligningsbeløb ved eksport ikke *forarbejdet* affald, men udelukkende osteaffald, der eksporteres eller reeksporteres *som sådan.*

7. Åbenbart fejlskøn

Der skal her sondres mellem to elementer i det system, som siden 1984 gælder for affald, nemlig dels opkrævningen af monetære udligningsbeløb til den fulde sats, dels beslutningen om ikke længere at yde udligningsbeløb ved eksport af affald.

Opkrævning på affald af de monetære udligningsbeløb, som anvendes på de forskellige ostetyper, hvorfra affaldet stammer, har til formål at bringe den ovenfor beskrevne samhandel i lukket kredsløb til ophør. Det er nemlig ubestrideligt, at visse erhvervsdrivende har kunnet udnytte forskellen mellem de nedsatte udligningsbeløb, som opkræves på affald, og de udligningsbeløb til fuld sats, som efter forarbejdningen til ost ydes ved eksport heraf. En sådan transaktion, som alene foretages i spekulationsøjemed, kunne kun gennemføres på grundlag af forskellen mellem udligningsbeløbene. Ved at fjerne denne forskel har Kommissionen truffet en for denne form for samhandel passende foranstaltning, som udelukker, at en fiktiv forarbejdning i fremtiden giver ret til udbetaling af midler, som finansieres over Fællesskabets budget. Det er således helt klart, at for så vidt angår sidstnævnte produkt, sker der et brud på den balance, som normalt gennemføres på dette område, da der ikke længere sker en udligning af kursudsvingene, når affaldet eksporteres fra en medlemsstat med positive udligningsbeløb til en medlemsstat med negative udligningsbeløb. Denne løsning kan ikke som sådan udelukkes, men den bør kun anvendes i særtilfælde, da den — som Kommissionen selv har understreget — bryder med den valutariske logik, som danner grundlaget for indførelsen af monetære udligningsbeløb.

Som allerede nævnt skal Kommissionen ved sin vurdering nemlig ikke blot tage hensyn til de valutariske faktorer, men også til *markedsvilkårene.* Disse kan imidlertid begrunde en vis uligevægt mellem de udbetalte og de opkrævede udligningsbeløb. Kravet om identitet mellem udbetaling og opkrævning er således ikke absolut. Når den fuldstændige ophævelse af hidtil ydede udligningsbeløb ikke skyldes, at de valutariske faktorer, som begrundede indførelsen, er bortfaldet, forudsættes det imidlertid, at opretholdelsen af de monetære udligningsbeløb ville gribe mere forstyrrende ind i markedsvilkårene end ophævelsen heraf. Det er vægtningen af disse forhold, som normalt bør danne grundlaget for Kommissionens afgørelse.

Yderligere må det særlige middel være af en sådan art, at det kan opfylde det forfulgte mål. Som det fremgår af anden betragtning til forordning nr. 3281/83 er målet at sætte en stopper for det »unaturlige handelsmønster«, som *forskellen* mellem de monetære udligningsbeløb har medført. Det må imidlertid konstateres, at de to elementer i den ved denne forordning indførte ordning ikke i denne henseende kan have samme virkning. Mens en forhøjelse af de monetære udligningsbeløb, således at forskellen forsvinder, givet må anses for at opfylde det tilsigtede mål, er en ophævelse af ydelsen af monetære udligningsbeløb derimod i den henseende virkningsløs.

Kommissionen har ganske vist under den mundtlige forhandling begrundet denne foranstaltning i ønsket om at forebygge en anden form for unaturligt handelsmønster i forbindelse med osteaffald, som på grund af dets dårlige tilstand er uegnet til forarbejdning. Jeg skal ikke igen beskæftige mig med Vonks anbringende, som støttes på den delvis genindførte ydelse af monetære udligningsbeløb, jfr. forordning nr. 635/84, men blot konstatere, at en efterfølgende begrundelse ikke kan godtages, og da slet ikke når formålet er at begrunde en foranstaltning, som er irrelevant for det i den anfægtede forordning fastsatte mål.

At det unaturlige handelsmønster er ophørt, er uden forbindelse med det forhold, at der ikke ydes monetære udligningsbeløb; allerede af denne grund kan det fastslås, at Kommissionen har foretaget et åbenbart fejlskøn, og jeg skal herefter foreslå, at Domstolen derfor erklærer forordning nr. 3281/83 for ugyldig, for så vidt angår dette punkt.

Da der intet er anført til støtte for, at virkningerne af ugyldigheden undtagelsesvis begrænses, bør ugyldigheden tillægges fuld virkning. Såfremt Domstolen statuerer i overensstemmelse hermed, påhviler det Kommissionen at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger, jfr. traktatens artikel 176, stk. 1, for så vidt angår både ovennævnte forordning og artikel 1, stk. 2, litra a), i forordning nr. 270/84.

8. Idet det herefter er ufornødent at tage stilling til de øvrige anbringender, som er fremsat af sagsøgeren i hovedsagen, skal jeg foreslå, at Domstolen kender for ret:

— Forordning nr. 3281/83 er ugyldig, for så vidt den ophæver ydelsen af monetære udligningsbeløb ved eksport af »ost af ringe værdi«.

— Det påhviler Kommissionen at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger, for så vidt angår forordningerne nr. 3281/83 og nr. 270/84.