

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT K. ROEMER  
FREMSAT DEN 26. JUNI 1973<sup>1</sup>

*Høje ret,*

Ved kendelse af 19. januar 1973 har Finanzgericht Berlin forelagt Domstolen en række spørgsmål vedrørende gyldigheden af visse fællesskabsforordninger (i det omfang de vedrører udligningsbidrag til import af mælkeprodukter fra Bulgarien). De forholdsvis omfattende spørgsmål vil jeg ikke læse op nu; jeg henviser i stedet til rapporten fra retsmødet.

Til forståelse af sagen vil jeg indledende kun bemærke følgende. — I månederne april og maj 1971 blev nogle af Fællesskabets valutamarkeder forstyrret af spekulative bevægelser og unormale strømme af kortfristet kapital. Med henblik på den heraf følgende forøgelse af pengeomløbet, som kunne få farlige inflatoriske virkninger, frigav forbundsrepublikken Tyskland og kongeriget Nederlandene den 9. maj 1971 deres valutakurser, det vil sige de udvidede grænserne for disse kursers udsving over for den officielle paritet. Disse foranstaltninger måtte, så snart den faktiske valutakurs kom over en vis grænse i forhold til den officielle paritet, medføre vanskeligheder for den gnidningsløse funktion af de fælles markedsordninger, som var baseret på regningsenheder og officielle pariteter, fordi samhandelen kunne afvikles efter den faktiske kurs for landets valuta til en pris, som lå under de interventions- eller opkøbspriser, som var fastsat i fællesskabsordningen i overensstemmelse med den officielle paritet.

Derfor udstedte Rådet, som viste forståelse for den tyske og nederlandske foranstaltning (se beslutning af 9. maj 1971, ABl. 1971, nr. C. 58, s. 1), den 12. maj 1971 forordning nr. 974/71 om visse konjunkturpolitiske foranstaltninger, der skal træffes inden for landbrugssektoren som følge af den midlertidige udvidelse

af grænserne for kursudsving i visse medlemsstaters valutaer (EFT specialudgave 1971 (I), s. 231; original reference, ABl. 1971, nr. L 106, s. 1). Ifølge denne forordning kan en medlemsstat, som ved handler tillader en vekselkurs for sin egen valuta, som ligger over den grænse for kursudsving, der er i overensstemmelse med de internationale bestemmelser, ved visse produkter samt under visse betingelser opkræve udligningsbidrag ved indførslen fra medlemsstater og tredjelande. Ifølge artikel 1, stk. 2 i forordning nr. 974 gælder dette for »produkter for hvilke interventionsforanstaltninger er fastsat inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbrugsvarer« og for produkter, hvis pris er afhængig af de nævnte produkter, og som hører under de fælles markedsordninger eller er genstand for en særlig ordning i medfør af Traktatens artikel 235. I artikel 2 — vi kommer tilbage hertil — er det angivet, hvorledes udligningsbidragene skal beregnes. Endelig bestemmer artikel 6, at gennemførelsesbestemmelser til denne forordning »som eventuelt vil kunne omfatte andre undtagelser fra forordningerne om den fælles landbrugspolitik« vedtages i henhold til den såkaldte forvaltningskomité-procedure.

Dette skete først i kommissionsforordningerne nr. 1013/71 (ABl. 1971, nr. L 110) og nr. 1014/71 (ABl. 1971, nr. L 110), begge af 17. maj 1971. Den førstnævnte forordning indeholder nogle tekniske bestemmelser, særlig vedrørende fastsættelsen af a vista vekselkurserne over for dollaren. Kommissionens forordning nr. 1014/71 nævnte i sine bilag udligningsbidragene for de enkelte i betragtning kommende produkter. Denne forordning blev stadig ændret, bl.a. ved Kommissionens forordning nr. 548/72 af

<sup>1</sup> — Oversat fra tysk.

16. marts 1972 (Abl. 1972, nr. L 66). Den sidstnævnte forordning har — og dermed nærmer vi os hovedsagens genstand — i bilag V, afsnit A under position 04.04 for »ost og quark undtaget Grano Padano og Parmigiano Reggiano«, altså for produkter, som hører ind under den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, jf. Rådets forordning nr. 804/68 (EFT specialudgave 1968 (I), s. 169; original reference, Abl. 1968, nr. L 148), ved indførsel fra tredjelands fastsat en »grundafgift pr. 100 kg. egenvægt« på 45,50 DM.

Dette udligningsbeløb blev faktisk anvendt (ved siden af den almindelige afgift og indførselsomsætningsafgiften), da firma Balkan-Import-Export, sagsøger i hovedsagen, den 24. marts 1971 sendte bulgarsk fåreost til fri omsætning; disse produkter blev leveret i henhold til en med det statslige handelsforetagende Rodopaimpex den 3. november 1971 på DM-basis afsluttet købekontrakt.

Da firma Balkan-Import-Export ikke fandt dette for lovligt, indgav det stævning ved Finanzgericht Berlin og anlagde således den sag, som gav anledning til den præjudicielle sag, som nu skal behandles. Til støtte for sit søgsmål påberåbte det sig, (bortset fra krænkelser af tysk ret som ikke har nogen relevans her) at Rådets forordning nr. 974 med urette var støttet på EØF-traktatens artikel 103, den bestemmelse, der vedrører konjunkturpolitiske foranstaltninger. Efter sagsøgerens opfattelse havde man højst kunnet vedtage forordningen i henhold til de særlige bestemmelser på landbrugsområdet, og man burde i så tilfælde — hvilket ikke er sket — have hørt Europa-Parlamentet. Hvis man alligevel — udtalte sagsøgeren videre — skulle antage, at EØF-traktatens artikel 103 kunne finde anvendelse, så måtte man tage i betragtning, at artikel 103 ikke hjemler udstedelsen af *forordninger*. Ligeledes giver den kun mulighed for foranstaltninger i fælles interesse, som ikke omtales i forordning nr. 974, fordi den kun omhandlede en udligningsordning for bestemte landbrugsprodukter. Yderli-

gere blev det gjort gældende, at forordning nr. 974 krænkede princippet om et rimeligt forhold mellem mål og midler, fordi den alene gik ud fra revalueringsvirkningen i forhold til dollaren men ikke i forhold til tredjelandsvalutaer, og således — ved import fra Bulgarien — muliggjorde for høje udligningsbeløb. Endelig hævdede sagsøgeren også — hvis man ser bort fra den kritiske bemærkning om, at det ikke var indlysende, hvorledes man var kommet frem til den sats, der var benyttet for den pågældende import —, at udligningsbeløbene i hvert fald ikke længere var lovlige den 24. marts 1972, fordi man på valutakonferencen i Washington den 18. december 1971 havde besluttet at indføre centralkurser og en ny ordning for valutaernes kursudsving.

Med hensyn til denne kritik, som Finanzgericht ikke anser for uholdbar, blev den nationale sag udsat og de i indledningen antydede spørgsmål vedrørende gyldigheden af forordning nr. 974 samt af dennes gennemførelsesforordninger forelagt til præjudiciel afgørelse.

Vi vil nu undersøge, hvorledes disse spørgsmål skal besvares.

1. Vi vil begynde med spørgsmålet om, hvorvidt Rådet kunne udstede forordning nr. 974/71 med hjemmel i EØF-traktatens artikel 103, stk. 2.

Som allerede nævnt bestrider sagsøgeren dette på det bestemteste. I denne forbindelse fremfører han en række synspunkter. Han henviser i første række til, at Rådets foranstaltning sigtede på at afbøde virkningerne af nationale valutakursers frigivelse. Da en sådan frigivelse imidlertid ikke var lovlig ifølge Traktaten, måtte også de i forbindelse med frigivelsen vedtagne »afskærmende« fællesskabsforanstaltninger anses som ulovlige. I hvert fald kunne man ikke antage, at EØF-traktatens artikel 103 hjemlede valutapolitiske foranstaltninger. — I øvrigt er sagsøgeren af den opfattelse, at forordning nr. 974 ikke indeholder konjunkturpolitiske foranstaltninger, men en landbrugspolitisk foranstaltning, idet den

nemlig sigter på opretholdelse af interventionssystemet i landbrugssektoren. I denne henseende må der imidlertid henvises til de specielle kompetencenormer inden for landbrugssektoren, og det må derfor navnlig antages, at en høring af Europa-Parlamentet i henhold til Traktatens artikel 43 vil være obligatorisk. — Yderligere fremhæver sagsøgeren, at EØF-traktatens artikel 103 ikke er nogen beskyttelsesklauseul, som tillader, at der afviges fra principperne i Traktaten, og at Traktatens mål bringes i fare. — Han henviser også til, at artikel 103 kun tillader foranstaltninger, der er truffet i fælles interesse. En sådan foreligger imidlertid heller ikke, når der som i forordning nr. 974 kun gives en beskyttelse af sådanne personers interesser, som fremstiller eller forhandler sådanne produkter, som er omfattet af forordningen. — Sluttelig hævder sagsøgeren, at det i intet tilfælde er muligt at vedtage en fællesskabsforordning med hjemmel i EØF-traktatens artikel 103.

Lad os nu i det enkelte undersøge, hvorledes disse argumenter skal vurderes.

a) Først vedrørende lovligheden af frigivelsen af valutakursen, som er det centrale i forordning nr. 974, som accepterer denne frigivelse, og som skal tjene til at opfange dens virkninger på landbrugssektoren. I denne forbindelse mener jeg ikke, at det er nødvendigt at sige ret meget. Når sagsøgeren i denne forbindelse nævner, at EØF-traktatens artikel 107 forudsætter faste valutapariteter medlemsstaterne indbyrdes og også udelukker floating i forhold til tredjelande, viser det sig hurtigt, at jeg lige så lidt kan følge denne tese som den opfattelse, at valutakursfrigivelsen strider mod den fælles interesse og mod målene i artikel 104. Frem for alt er det i den nærværende sammenhæng vigtigt at erkende, at valutapolitikken og dermed samtlige valutapolitiske hjælpemidler fortsat hører under medlemsstaternes kompetenceområde. Således betragtet synes det faktisk ikke muligt at uddrage en enkelt del, nemlig frigivelsen af valutakursene, men samtidig i øvrigt overlade medlemsstater-

ne det politiske ansvar på dette område. — EØF-traktatens artikel 107 indeholder kun en forpligtelse for medlemsstaterne til at behandle sin valutakurspolitik som et spørgsmål af fælles interesse; man har derimod ikke fastlagt indholdet af denne politik, navnlig ikke således, at en frigivelse af valutakursen er udelukket. Man kan i øvrigt heller ikke, selv om der i artikel 107, stk. 2 kun tales om ændring af valutakursene, henviser til denne bestemmelse som argument for en begrænsning i medlemsstaternes valutapolitiske kompetence. — Hvis man desuden gør sig klart, hvorledes EØF-traktatens artikel 104 er opbygget, ses det ligeledes heller ikke, hvorledes en frigivelse af valutakursene strider mod de mål, der er opstillet i denne bestemmelse. — Ligeledes kan man — som Kommissionen har vist — vanskeligt sige, at faste valutakurser følger af den fælles landbrugspolitik, som Traktatens artikel 43 har institueret. Ganske vist er man øjensynligt ved udstedelsen af forordning nr. 129 »om regningsenhedens værdi og de vekselkurser, der skal anvendes inden for den fælles landbrugspolitik« (EFT specialudgave 1959-1962, s. 243; original reference ABl. 1972, s. 2553) gået ud fra et system med faste valutakurser. At man imidlertid ikke havde til hensigt at lægge sig fast på et sådant system, fremgår ikke blot af den erkendelse, at man i så tilfælde ville have vedtaget valutakurspolitiske foranstaltninger af mere omfattende karakter, men også af selve forordning nr. 129, thi artikel 3 bestemmer for det tilfælde, hvor der foreligger valutapraksis af usædvanlig art (tilladelse til afvigelse fra valutaens værdi inden for videre grænser, svingende eller flere vekselkurser), at der kan træffes foranstaltninger, der afviger fra denne forordning. — Endelig har Kommissionen også på overbevisende måde gjort rede for, at det på grundlag af internationale aftaler (nemlig de komplicerede regler i aftalen vedrørende Den internationale Valutafond) og EØF-traktatens artikel 234 ikke kan antages, at man skal lægge sig fast på faste valutakurspariteter. Ligeledes har Kommissionen gjort det klart, at den

opfattelse, hvorefter frigivelsen af valutakursen ikke er sket i fælles interesse, ikke er holdbar. Faktisk behøver man vedrørende det sidste punkt kun at gøre sig klart, hvor langt integrationen er fremskredet, for at erkende, at en forstyrrelse af ligevægten i en medlemsstats betalingsbalance og prisstabilitet, som skyldes uhindrede valutastrømme, også kan have skadelige virkninger for andre medlemsstater. Egnede modforanstaltninger er således i medlemsstaternes fælles interesse.

Man kan således ikke vedrørende det afgørende punkt i forordning nr. 974, frigivelsen af valutakurserne, øjne nogen kritik, hvoraf man kunne drage slutninger for gyldigheden af den af Fællesskabet vedtagne foranstaltning til imødegåelse af virkningerne af valutakursernes frigivelse.

b) Lad os derefter se, om det afgørende retsgrundlag for den omtvistede forordning, EØF-traktatens artikel 103, er blevet anvendt med rette.

Artikel 103 bestemmer som bekendt følgende:

- »1. Medlemsstaterne betragter deres konjunkturpolitik som et spørgsmål af fælles interesse . . .
2. Med forbehold af de øvrige i denne Traktat omhandlede fremgangsmåder kan Rådet på forslag af Kommissionen med enstemmighed vedtage de efter forholdene egnede foranstaltninger.
3. På forslag af Kommissionen udsteder Rådet i påkommende tilfælde med kvalificeret flertal de nødvendige direktiver med nærmere regler for anvendelsen af de i henhold til stk. 2 besluttede foranstaltninger . . .«

Dette citat gør det klart, at begrebet »konjunkturpolitik« er centralt i denne bestemmelse, og at det også må overvejes, hvad der ligger i ordene »med forbehold af de øvrige i denne Traktat omhandlede fremgangsmåder«.

Med henblik på begrebet »konjunkturpolitik« står vi først over for den erkendelse, at det ikke er defineret yderligere i

selve Traktaten. Man vil derfor — som forbundsregeringen, Rådet og Kommissionen overensstemmende har gjort — henvise til almenlydige erfaringer og antage, at disse også har gyldighed i Traktaten. Herefter må man — som Kommissionen mener — tale om konjunkturpolitik, når der sker en styring af hele den økonomiske proces med henblik på kortfristede mål (også målene for den almindelige økonomiske politik — stabilt prisniveau, højt beskæftigelsesniveau, udligning af betalingsbalancen, optimal økonomisk vækst — tages hermed i betragtning). Under konjunkturpolitikken falder alle statslige foranstaltninger, som sigter på at forhindre eller begrænse konjunktursvingninger. Dette svarer i det væsentlige til de definitioner, forbundsregeringen og Rådet har givet, og Rådet har tilføjet, at det drejer sig om foranstaltninger, som sigter på at undgå afvigelser fra den langfristede økonomiske udvikling, særlig for så vidt angår priserne og indkomsterne.

Det er derfor væsentligt, at konjunkturpolitikken, netop fordi den skal betragtes som en del af den almindelige økonomiske politik, kan omfatte *alle* områder inden for økonomien, og der er således — modsat sagsøgerens opfattelse — sikkert ikke nogen anledning til at udelukke foranstaltninger af *valutapolitisk* karakter fra dette område.

Yderligere kan det — hvis man går ud fra de indhøstede erfaringer — ikke bestrides, at den rådsforordning, som nu diskuteres, opstiller et konjunkturpolitisk mål, da den statslige foranstaltning, der består i frigivelse af valutakursen, givet hører til konjunkturpolitikens område, og fordi det af meningen med forordning nr. 974 fremgår, at der fra Fællesskabets side skal ydes beskyttelse, det vil sige at der skal arbejdes i denne retning. Et yderligere argument for dette er, at landbrugsmarkederne i pågældende medlemsstater uden den af Rådet skabte udligningsordning ville være blevet oversvømmet af billige importere, og at det indenlandske marked på grund af utilstrækkelige restitutioner ville være

blevet belastet i betydelig grad. Dette vil ikke blot have betydet en forøget intervention, som ville have været forbundet med betydelige omkostninger (eller muligvis ført til dens sammenbrud); der ville også være sket en nedgang i priserne og tab af indkomst for landbrugsbefolkningen, hvilket igen ville have haft en negativ indflydelse på hele samfundsøkonomien.

Da imidlertid hovedsigtet med de vedtagne foranstaltninger er landbrugsområdet, og da artikel 103, der indledes med udtrykket »med forbehold af«, henviser til de »øvrige i denne Traktat omhandlede fremgangsmåder«, må man, inden man antager, at en henvisning til artikel 103 er berettiget i det foreliggende tilfælde, også overveje, om der faktisk med de nævnte formuleringer — hvad sagsøgeren mener (navnling under påberøelse af EØF-traktatens artikel 38, stk. 2) — skulle gives udtryk for, at artikel 103 kun kommer i betragtning *subsidiært*, således at der på landbrugsområdet i første række skulle tages hensyn til de fremgangsmåder, der især gælder for dette.

Rådet og Kommissionen har sikkert ret, når de i denne sammenhæng understreger, at meningen med begrebet »med forbehold af« ikke er helt klar. Det kan faktisk betyde, at artikel 103 også kan anvendes i tilfælde, hvor der ligeledes er mulighed for at anvende andre bestemmelser i Traktaten (således at den altså ikke — som Kommissionen har nævnt — henviser til et »princip om subsidiær anvendelse«, men til et »princip om kumulativ anvendelse«). De nævnte institutioner har ligeledes ret, når de i denne faktiske situation understreger nødvendigheden af en fortolkning efter bestemmelsens mening og formål. Hvis man gør dette, kan man navnlig ikke undgå at anerkende, at konjunkturpolitiske foranstaltninger har en *omfattende* karakter. Netop af denne grund synes det utænkeligt at fortolke artikel 103 således, at konjunkturpolitiske foranstaltninger sjældent kan støttes udelukkende på denne bestemmelse, men at man deri-

mod hyppigt tillige må anvende andre traktatbestemmelser (f.eks. inden for landbrugsområdet sådanne, som kræver, at Parlamentet høres). Faktisk kan man, da det er vigtigt, at konjunkturpolitiske foranstaltninger hurtigt får virkning, ikke tolerere en sådan opdeling af fremgangsmåden, som indebærer betydelige komplikationer. Principielt måtte man derfor være af den opfattelse, at artikel 103, forudsat at der foreligger en konjunkturpolitisk *målsætning*, kan anvendes uafhængigt af og sideløbende med andre traktatbestemmelser.

Ifølge denne opfattelse kan man heller ikke henviser til EØF-traktatens artikel 38, stk. 2, ifølge hvilken bestemmelserne vedrørende fællesmarkedets oprettelse finder anvendelse på landbrugsvarer, medmindre andet er bestemt i artiklerne 39-46. Rigtigt forstået gælder dette forbehold ikke for artikel 103. Faktisk hører denne artikel ikke til bestemmelserne »vedrørende fællesmarkedets oprettelse«, konjunkturpolitikken rækker snarere ud over oprettelsen af fællesmarkedet. Her ud over har Kommissionen med rette bemærket, at artiklerne 39-46 ikke indeholder noget, som hindrer, at artikel 103 finder anvendelse.

Dette betyder — for at fastholde et delresultat —, at det forhold, at man ikke har taget hensyn til fællesmarkedets bestemmelser vedrørende landbruget, ikke påvirker gyldigheden af forordning nr. 974. Samtidig er det hermed klart, at sagsøgerens henvisning til artikel 19 i forordning nr. 804/68, der efter hans mening burde være taget i betragtning ved indførelsen af udligningsordningen inden for den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, er uden betydning, helt bortset fra, at Rådet også efter denne bestemmelse kunne have truffet en foranstaltning uden at høre Parlamentet. Ligeledes er det efter det anførte delresultat klart, at henvisningen til Rådets forordning nr. 653/68 om betingelserne for ændring af værdien af den for den fælles landbrugspolitik anvendte regningsenhed (EFT specialudgave 1968 (I), s. 115; original reference, ABl. 1968; nr.

L 123) ikke kan godkendes. Den har faktisk — bortset fra tidligere anførte overvejelser — ingen betydning, allerede fordi de valutakurspolitiske beskyttelsesklausuler i den nævnte forordning — som Kommissionen har påvist — tilsyneladende ikke kunne klare de problemer, som en frigivelse af valutakursen ville medføre.

c) Imidlertid er undersøgelsen af artikel 103 — hvilket fremgår af de af sagsøgeren fremhævede klagepunkter — dermed endnu ikke afsluttet. Det må tværtimod også undersøges, om man, som det kræves i artikel 103, kan tale om, at Rådets forordning nr. 974 er vedtaget i *fælles interesse*. Yderligere skal man overveje, om man ad denne vej kan afvige fra almindelige traktatbestemmelser, om artikel 103 kan anvendes som erstatning for en beskyttelsesklausul, og det skal endelig undersøges, hvorvidt denne bestemmelse afgiver hjemmel for fællesskabsforordninger.

Efter min opfattelse bør hertil bemærkes følgende.

For så vidt angår den fælles interesse er det vist allerede fremgået klart af mine udtalelser i en tidligere sammenhæng, at jeg mener, at der givet foreligger en sådan interesse i udstedelsen af forordning nr. 974. Det er ganske vist rigtigt, at der med forordningen blev skabt et afgiftssystem til fordel for landbrugsprodukter og endda ikke alle landbrugsprodukter. Man må imidlertid ikke overse — bortset fra, at der ikke blot eksisterer en fælles interesse i den i artikel 103 forudsatte betydning, når hele økonomien er berørt — eventuelle virkninger på andre sektorer inden for økonomien, som er omfattet af denne foranstaltning. Yderligere havde — hvilket i nærværende sammenhæng ligeledes er af betydning — også andre end de umiddelbart bemyndigede medlemsstater interesse i, at foranstaltningerne blev vedtaget, idet disse forhindrede, at valutakursens frigivelse fik virkninger for deres egen økonomi. For så vidt behøver man kun at gøre sig klart, at man uden udligningsordningen ville være stillet over for en forstærket

strøm af varer, f.eks. fra Frankrig og Italien, som dér ville have ført til en tilsvarende uønsket prisstigning.

For så vidt yderligere angår sagsøgerens påstand om, at udligningsafgifterne på import fra tredjelande skal anses for afgifter med tilsvarende virkning som told og som følge heraf er forbudt i henhold til artikel 19 i forordning nr. 804/68, er det vel tilstrækkeligt som Kommissionen at henvise til, at den nævnte bestemmelse tilhører fællesskabsrettens *sekundære* bestemmelser, og støttes på Traktatens artikel 43. Efter det om forholdet mellem artikel 103 og Traktatens bestemmelser om landbruget anførte, synes det klart, at en sådan bestemmelse ikke har højere gyldighed end konjunkturpolitiske foranstaltninger, der ligeledes er sekundære og støttes på artikel 103. Hertil kommer den almindelige erkendelse, at vedtagelsen af konjunkturpolitiske foranstaltninger på grund af deres målsætning udmærket kan gøre visse afvigelser fra fællesskabsrettens bestemmelser nødvendige, som f.eks. — hvilket ikke her umiddelbart er til debat, men på grund af foranstaltningernes placering i helheden er af betydning — visse reguleringer og begrænsninger af samhandelen med landbrugsprodukter inden for Fællesskabet. (I anden sammenhæng vil jeg senere komme mere udførligt ind på dette synspunkt).

For så vidt angår forholdet mellem EØF-traktatens artikel 103 og artikel 226, den almindelige beskyttelsesklausul som er ophørt med at gælde fra overgangsperiodens udløb, er det givet, at artikel 103 ikke kan benyttes som erstatning for artikel 226. Dette kan der imidlertid i det foreliggende tilfælde heller ikke være tale om, fordi de særlige betingelser for anvendelsen af artikel 103 (konjunkturpolitiske foranstaltninger i fælles interesse), som afviger fra de tilsvarende i artikel 226, er blevet overholdt. Man kan således ikke, også selv om der for visse områder inden for økonomien er opnået en vis beskyttelsesvirkning, tale om, at der foreligger en ulovlig omdannelse af

artikel 103 til en beskyttelsesklausul, der erstatter artikel 226.

Følgelig skal i nærværende sammenhæng kun behandles indsigelsen om, at der ifølge EØF-traktatens artikel 103 på fællesskabsplan kun kan ske koordinering for så vidt angår konjunkturpolitikken; derimod skulle der ikke med hjemmel i denne bestemmelse kunne udstedes en fællesskabsforordning.

Vedrørende denne argumentation må man først indrømme, at konjunkturpolitikken i henhold til artikel 103, stk. 1, utvivlsomt henhører under medlemsstaternes kompetence, netop fordi disse er pålagt visse pligter til koordination. Det følger imidlertid lige så tydeligt af stk. 2 i artikel 103, at der ved siden heraf også består en kompetence for Fællesskabet til at foretage regulering af området.

Hvad videre angår *formen* for udøvelsen af denne kompetence for Fællesskabet, må det givet ikke overses, at den tyske tekst her anvender ordene »entscheiden« og »Entscheidungen«. Dette begreb behøver imidlertid ikke, som allerede eksemplet i artikel 28 viser, ubetinget forstås i den i EØF-traktatens artikel 189 forudsatte tekniske betydning. At dette også er tilfældet i artikel 103, følger ikke blot af formuleringen på de andre sprog, som generelt taler om »mesures« (»misure«, »maatregelen«, »measures«) og dermed omfatter alle former for fællesskabsretlige retsforskrifter. Man kan også henvise til den brede målsætning i artikel 103 og til nødvendigheden af en fortolkning, der er orienteret mod integrationens nuværende stade og derved garanterer effektiviteten. Endelig kan man ikke i denne sammenhæng, modsat sagsøgeren, udlede et holdbart argument af stk. 3 i artikel 103, altså af den omstændighed, at der her blot tales om *direktiver* til gennemførelse af de i henhold til stk. 2 vedtagne beslutninger. Det må ikke overses, at der vedrørende disse direktiver gælder en forenklet beslutningsprocedure (kvalificeret flertal). Dette skal sikkert forstås således, at det derudover på ingen måde er udelukket at udstede *enstemmigt* vedtagne forordninger.

Herudover skal der henvises til udtrykket »i påkommende tilfælde«, hvoraf Forbundsregeringen med rette udleder, at det kun under visse omstændigheder er berettiget at udstede direktiver, men at det samtidig ikke er udelukket — hvis man overholder kravene i stk. 2 — også at udstede gennemførelsesforordninger, hvis det viser sig at være nødvendigt. — Herefter kan man faktisk ikke indvende noget mod, at Rådet med hensyn til de foranstaltninger, der nu skal vurderes, har valgt *forordningsformen*. Da Rådet derudover — som påvist — også kunne have vedtaget gennemførelsesforordninger, kan man lige så lidt bebrejde det, at det på grund af den almindelige traktatbestemmelse i artikel 155 har bemyndiget Kommissionen til inden for rammerne af det af Rådet skabte afgiftssystem at udstede gennemførelsesforordninger.

Alt dette gør det muligt afsluttende vedrørende forlæggelseskendelsens første problemkompleks at fastslå, at man ikke kan anfægte gyldigheden af forordning nr. 974/71 og de til gennemførelse heraf vedtagne kommissionsforordninger under henvisning til, at Fællesskabets institutioner med urette har anvendt EØF-traktatens artikel 103.

2. Jeg vil herefter behandle spørgsmålet, om gyldigheden af systemet med udigningsbeløb kan anfægtes af den grund, at det generelt — dvs uafhængigt af varens oprindelsesland og af kontraktgrundlaget — og således også for indførslerne fra Bulgarien — er baseret på forholdet mellem DM og dollaren.

I den forbindelse må man se på artikel 2 i forordning nr. 974, hvori det hedder:

»For de produkter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger, er udigningsbeløbene lig med de beløb, der opnås ved på prisen at anvende den procentsats, der udgør forskellen mellem:

— Parikursen for den pågældende medlemsstats nationale valuta, som anmeldt til Den internationale Valutafond og godkendt af denne på den ene side

og

— på den anden side det aritmetiske gennemsnit af de i løbet af en periode, der skal fastsættes, konstaterede a vista vekselkurser for denne valuta i forhold til US-dollars«.

For de produkter, hvis pris er afhængig af prisen på de produkter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger inden for de fælles markedsordninger for landbrugsvarer, bestemmes det yderligere i stk. 2 i artikel 2, at »udligningsbeløbene [er] lig med incidensen på priserne for det pågældende produkt, ved anvendelse af udligningsbeløbet for priserne på det i stk. 1 nævnte produkt, af hvilke de pågældende priser er afhængige«.

For en valuta som den bulgarske lewa, som tilsyneladende ikke har fulgt dollaren, og hvis udvekslingsforhold over for DM tværtimod i det væsentlige er forblevet konstant, førte dette øjensynligt til forhøjede udligningssatser, dvs til udligningsbeløb, som oversteg incidensen af valutaforanstaltningen. Ifølge sagsøgerens opfattelse har man dermed krænket princippet om et rimeligt forhold mellem mål og midler, som der er henvist til i betragtninger til forordning nr. 974. Herudover kan også blive tale om krænkelse af artikel 39, stk. 1, litra e (sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer), om krænkelse af forbudet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40 og om krænkelse af dens artikel 110, som indeholder bestemmelser om en liberal handelspolitik. Efter sagsøgerens opfattelse ville disse krænkelse ikke være sket, hvis man havde tilstræbt en særlig udligning over for alle vigtige handelspartnere, og hvis der efter afgiftsordningens forbillede (hensyntagen til de mest gunstige indkøbsmuligheder på verdensmarkedet) var blevet lagt vægt på, fra hvilke lande bestemte produkter i det væsentlige blev eksporteret, eller hvis man i det mindste var gået ud fra et vejet gennemsnit af alle tredjelands valutaer, bestemt efter den samlede handel, og fra forholdet til DM.

Følgelig må vi i denne forbindelse spørge, om sådanne løsninger kunne være blevet omsat i praksis uden betydelige

vanskeligheder, og om det forhold, at man ikke har taget hensyn hertil, derfor skal anses som en fejl ved skønnets udøvelse.

Inden for rammerne af denne sikkert meget vanskelige undersøgelse må man vel indledningsvis give Kommissionen ret, når den henviser til, at undersøgelsen af situationen på valutamarkedet og dennes forskellige udvikling i et stort antal stater ville have medført store vanskeligheder og indebåret en betydelig komplisering af udligningsystemet, hvis man i overensstemmelse hermed skulle have fastsat differentierede udligningsbidrag for et stort antal basisprodukter og forarbejdningsprodukter. Allerede det gældende system har faktisk ført til en meget omfangsrig afgiftsliste, og det er derfor forståeligt, når Kommissionen taler om, at anvendelsen af den metode, sagsøgeren mener er rigtig, ville have medført en overbelastning af systemet. Hertil kommer ikke blot, at den heraf følgende manglende overskuelighed og stabilitet i udligningsystemet ville have skabt vanskeligheder for handelen. Man må heller ikke glemme, at det differentierede system, som sagsøgeren ønskede, ville have indebåret fare for omgælsesforretninger og manipulationer. Dette kunne kun imødegås med et system af oprindelsescertifikater og kontrol med importkontrakterne samt med varebevægelserne, hvilket igen ville have medført et stort administrationsapparat — denne gang på nationalt plan — men også hindringer og forsinkelser i samhandelen. Efter min opfattelse kan sådanne synspunkter ikke lades ude af betragtning, når det gælder om at vurdere komplicerede foranstaltninger vedrørende den ydre beskyttelse af valutapolitikken, foranstaltninger, som ved deres udstedelse alligevel kun skulle være midlertidige, og hvor lovgiveren selvfølgelig har en vid skønsmargen.

Lignende overvejelser, som berettiger en tvivl om brugbarheden af sagsøgerens tese, kan anføres for den anden mulige løsning, dvs spørgsmålet, om der ved udligningsordningen ikke skulle være taget

hensyn til et vejet gennemsnit af alle tredjelandsvalutaers kursudsving. Faktisk ville de hertil påkrævede undersøgelser blive ret problematiske og langvarige, hvis man skulle tage hensyn til omfanget af handelen med de enkelte produkter og ændringer heri. Hertil kommer den ikke uvæsentlige betragtning, at således beregnede afgifter giver utilstrækkelig beskyttelse over for import på dollar-basis og ofte fører til utilstrækkelige restitutioner — korrelateret til udligningsafgifterne. Hvis man hertil lægger, at de fleste kontrakter om landbrugsprodukter på det tidspunkt, ordningen blev indført, blev afsluttet på dollar-basis, at dollaren på dette tidspunkt var centrum for det internationale valutasystem, en valuta som andre frit konvertible valutaer normalt fulgte, så vil man vanskeligt kunne hævde, navnlig da Kommissionens oplysninger herom på usaglig måde bestrides af sagsøgeren, at det system, der blev skabt ved artikel 2 i forordning nr. 974, skal anses for ugyldigt på grund af en krænkelse af princippet om et rimeligt forhold mellem mål og midler.

Noget tilsvarende gælder også — for at sige det straks — sagsøgerens henvisning til EØF-traktatens artikler 40, 39 og 110.

For så vidt angår artikel 40, altså forbudet mod forskelsbehandling, kan man ikke undgå at få det indtryk, at sagsøgeren går ud fra en forkert sammenligning, nemlig mellem situationen for producenterne og for importørerne. Hvis sagsøger imidlertid skulle være af den opfattelse, at enkelte produkter er blevet pålagt for høje udligningsafgifter og derfor har været udsat for forskelsbehandling, kan man med rette heroverfor hævde, at der for beregningen af udligningen gjaldt ensartede kriterier, og at forordning nr. 974's bemyndigelse også — hvilket man kunne forudse ved dens udstedelse — blev anvendt af alle de medlemsstater, der kom i betragtning. Derfor kan man vanskeligt tale om en krænkelse af EØF-traktatens artikel 40.

For så vidt sagsøgeren har henvist til målene i artikel 39 og har gjort gældende, at udligningssystemet har tilsidesat

kravet om rimelige priser for forbrugere og på den anden side har lagt for megen vægt på beskyttelse af landbruget ikke mindst ved ikke at tage hensyn til de fordele, der viste sig ved opskrivningen af DM, kan følgende bemærkes: for landbruget forelå der højest revalueringsfordele for investeringsgoder. Som Kommissionen med rette antager, bør disse imidlertid ikke overvurderes. Det var sikkert også vanskeligt at bedømme disse fordele og at opdele dem på de enkelte produkter. Det kan derfor ikke påtales, at de blev ladet ude af betragtning inden for rammerne af udligningsordningen. Da man i øvrigt heller ikke — som allerede påvist — inden for rammerne af udligningsordningen kunne differentiere efter oprindelseslande, da en tilstrækkelig beskyttelse kun syntes sikker, hvis man tog hensyn til den vigtigste valuta, dollaren, og da artikel 39 ikke taler om minimale, men kun om *rimelige* priser for forbrugere, altså ikke kun bestemmer, at man skal tage hensyn til forbrugernes interesser, kan man faktisk heller ikke ved den efter artikel 39 nødvendige afvejning af de forskellige dér nævnte mål, som giver en vid skønsmargen, nå til det resultat, at udligningssystemet er ugyldigt.

Det samme gælder endelig bedømmelsen af den omtvistede forordning set ud fra EØF-traktatens artikel 110. Ganske vist er liberaliseringen af handelen deri opstillet som mål. Bestemmelsen indeholder imidlertid ingen præcise kriterier, den giver snarere i hvert enkelt tilfælde en vid skønsmargen. Det kan faktisk vanskeligt antages, at den ikke er blevet anvendt korrekt, hvis man gør sig klart, hvad der er nævnt om det praktisk umulige i en differentiering inden for udligningsordningen, og hvis man tænker på, at målene i artikel 39 ikke blot gjorde det nødvendigt at skabe en udligning, men at det også var nødvendigt at indføre kvantitative indførselsrestriktioner.

Heller ikke de bemærkninger, der er gjort i forbindelse med den anden problemkreds, fører herefter til det resultat, at forordning nr. 974/71 skal anses for

ugyldig, fordi den alene lægger vægt på forholdet mellem DM og dollaren.

3. Med et yderligere spørgsmål ønsker Finanzgericht Berlin at vide, om det var i overensstemmelse med fællesskabsretten, at man endnu den 24. marts 1972 opkrævede udligningsafgifter for import fra tredjelande, dvs. på det tidspunkt, da de indførsler, der behandles i hovedsagen, fandt sted.

Også dette bestrider sagsøgeren. Han henviser til den kendsgerning, at der på konferencen i Washington den 18. december 1971 blev vedtaget en valutakursreform og et nyt system med pariteter med officiel intervention inden for bestemte grænser for udsving. Han er åbenbart af den opfattelse, at betingelserne i artikel 8 i forordning nr. 974 dermed er opfyldt, altså den bestemmelse, hvori det hedder: »den (nemlig forordning nr. 974) udløber på det tidspunkt, hvor alle de pågældende medlemsstater på ny anvender de internationale bestemmelser om grænserne for vekselkursens udsving omkring den officielle paritet«.

Når man spørger, om denne bedømmelse stemmer overens med de faktiske omstændigheder, skal man først erindre om, at man ved udligningsordningen måtte tage hensyn til den kendsgerning, at USA den 15. august 1971 havde ophævet dollarens guldindløselighed, og at det også, den 23. august 1971, var blevet besluttet at frigive valutaen i Den belgisk-luxembourgiske økonomiske Union. Herudover må det præciseres, hvad der blev behandlet på nævnte konference i Washington. — Som vi har hørt under retsforhandlingerne, blev det den 18. december 1971 i Washington besluttet at indføre nye faste valutakursrelationer i form af centralkurser over for dollaren. Herved valgte man bl.a. for DM'en centralkurs, der lå over de i de internationale bestemmelser nævnte grænser. Ligeledes blev man i strid med de internationale bestemmelser enige om grænser for udsving over for dollaren på 2,25 % på hver side af centralkurserne. De nævnte

beslutninger blev truffet uformelt og blot meddelt i et pressekommuniqué fra de ti staters ministermøde. Der skete ikke nogen meddelelse i henhold til aftalen om Den internationale Valutafond. Først den 8. maj 1972 skete den officielle devaluering af dollaren, dvs. anmeldelsen af den nye dollarkurs som officiel paritet.

På den anden side må man holde sig for øje, at de officielle pariteter, der afveg fra centralkurserne, og de snævrere grænser for udsving, der gjaldt i de internationale bestemmelser, stadig havde betydning for prissystemet på landbrugsmarkedet, at landbrugspriserne blev udtrykt i regningsenheder, og at hele den valutaordning, der hviler på forordning nr. 129/62, gik ud fra de officielle pariteter. De officielle pariteter var altså en forudsætning for, at det fælles landbrugsmarked kunne fungere gnidningsløst. Herefter, og da artikel 1 i forordning nr. 974 desuden udtrykkeligt opstiller som betingelse for dens anvendelse, at en medlemsstat ved handelstransaktioner tillader en vekselkurs for sin valuta, der ligger over den grænse for kursudsving, der er tilladt ifølge de internationale bestemmelser, er det klart, at de nævnte begivenheder i Washington ikke opfylder betingelserne i artikel 8 i forordning nr. 974. Da situationen på valutamarkedet, som udviklingen fra sommeren 1972 viste, desuden stadig var usikker, og man kunne forvente, at der snart ville blive fastsat nye pariteter, kan man heller ikke bebrejde fællesskabsinstitutionerne, at de ikke overvejede en ændring af hele forordningssystemet inden for markedsordningerne for landbrugsvarer på grundlag af de resultater, man nåede frem til i Washington, men tværtimod frem til meddelelsen om dollarnedskrivningen indtil videre bibeholdt udligningssystemet i dets oprindelige form.

Man kan følgelig, som Kommissionen, Forbundsregeringen og Rådet enstemmigt har foreslået om Finanzgericht Berlin's andet spørgsmål, fastslå, at gyldigheden af forordning nr. 974 hverken kan anfægtes tidsmæssigt eller ved de begi-

venheder, der indtrådte på det valutapolitiske område efter dens udstedelse.

4. Det næste spørgsmål, vi nu vender os til, går som bekendt i sin første del ud på, hvilke faktorer der skulle lægges til grund ved beregningen af de udligningsbeløb, der i henhold til artikel 2 stk. 2 i forordning nr. 974 skulle opkræves ved indførsel af ost.

I denne forbindelse må man først gøre sig indholdet af denne bestemmelse klar. Den bestemmer i stk. 1: »For de produkter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger, er udligningsbeløbene lig med de beløb, der opnås ved på prisen at anvende den procentsats, der udgør forskellen mellem:

— parikursen for den pågældende medlemsstats nationale valuta, som anmeldt til Den internationale Valutafond og godkendt af denne på den ene side

og

— på den anden side det aritmetiske gennemsnit af de i løbet af en periode, der skal fastsættes, konstaterede a vista vekselkurser for denne valuta i forhold til US-dollars.«

I stykke 2 hedder det videre: »For de andre produkter nævnt i artikel 1« (altså de produkter, hvis pris er afhængig af prisen på de produkter, for hvilke interventionsforanstaltninger er fastsat inden for rammerne af de fælles markedsordninger for landbrugsvarer) »er udligningsbeløbene lig med incidensen på priserne for det pågældende produkt, ved anvendelse af udligningsbeløbet for priserne på det i stk. 1 nævnte produkt, af hvilke de pågældende priser er afhængige«. — Dette citat gør det allerede klart, at det her drejer sig om en norm, som skal udfyldes, og at der til denne udfyldning utvivlsomt kræves et teknisk skøn. Dermed er det også klart, at det ikke er Domstolens opgave at fastsætte de nærmere regler for bestemmelsens anvendelse, men at det var Kommissionen, der var kompetent hertil i henhold til artikel 6 i forordning nr. 974. Hvis man

fulgte ordlyden, måtte man — som Kommissionen med rette har anført — forkaste Finanzgericht Berlins tredje spørgsmål.

Imidlertid har dette spørgsmål, som det fremgår af de øvrige oplysninger i sagen, i virkeligheden en anden funktion. Det var meningen, at Kommissionen dermed skulle afsløre de kriterier, den havde anvendt, og man skulle derefter undersøge — det er først og fremmest meningen med den tredje del af spørgsmålet — hvorvidt den konkrete sats, der blev anvendt på sagsøgerens indførsler, er i overensstemmelse med principperne for systemets anvendelse. Således betragtet kan man sikkert ikke indvende noget imod at behandle dette spørgsmål inden for rammerne af en præjudiciel sag. Men det bliver samtidig tydeligt, at den første del af tredje spørgsmål nu ikke kræver nogen særskilt undersøgelse, men at det først skal tages op i forbindelse med tredje del af spørgsmålet.

5. Den anden del af det tredje spørgsmål, som vi nu vil tage stilling til, sigter på at klarlægge det problem, om artikel 2 i forordning nr. 974 er et tilstrækkeligt klart beregningsgrundlag. Det drejer sig altså igen om gyldigheden.

Dette problem blev først rejst i et klagepunkt fra sagsøgeren i hovedsagen, som derved sigter til principperne i tysk forfatningsret (artikel 80 i grundloven) dvs. til principper, ifølge hvilke lovgiver skal give en klar og præcis bemyndigelse til udstederen af forordninger, særligt når det drejer sig om beføjelse til at opkræve afgifter.

I denne sammenhæng kan man først rejse det spørgsmål, om den antydede maxime fra tysk ret, som er en udvikling af princippet om magtadskillelsen, har et sidestykke i de andre medlemsstats retssystemer, og derfor kan anses for at være et fællesskabsretligt princip. Her synes jeg, at en vis tvivl bør være på sin plads; i hvert fald mangler sagsøgeren stadig at føre bevis herfor.

På den anden side må man ikke glemme, at Fællesskabet netop på det område, der

nu interesserer os, har en særegen struktur, som kræver særlige målestokke med henblik på en præcis formulering af bemyndigelsesbestemmelser. Således bør det ikke overses, at de bestemmelser, der er nødvendige til gennemførelse af forordning nr. 974, skulle udstedes i henhold til den såkaldte forvaltningskomité-procedure, det vil sige med repræsentation fra medlemsstaterne. Faktisk har man på denne måde indirekte sikret medlemsstaterne eller — om man vil — Rådet en vis indflydelse, og derfor forekommer det forsvarligt at tillade, at bemyndigelsesnormer i en sådan sammenhæng ikke opfylder de samme krav til præcision, som muligvis ville være påkrævet, hvis alene Kommissionen skulle udfylde fællesskabsretten.

Endelig har Kommissionen også på overbevisende måde gjort rede for, at det på trods af den vage og i sin tyske udformning vanskeligt forståelige ordlyd i stk. 2 i artikel 2 i forordning nr. 974 ikke kunne være uklart for fagmanden, hvad der skulle forstås ved »incidens« som det er benyttet i denne bestemmelse, idet sådanne afledninger er velkendte på landbrugsområdet. Dette viser f.eks. forordning 823/68 (EFT specialudgave 1968 (I), s. 191; original reference ABl. 1968, nr. L 151) med de afledningsprincipper, der gælder for mælk og mejeriprodukter (ifølge hvilke den til fremstilling af den påkrævede mængde mælkeråstoffer nødvendige mængde er afgørende). Ligeledes kan man henvise til andre forordninger i forbindelse med ændringen af Frankrigs valutaparitet og den udligning, der som følge heraf blev nødvendig (f.eks. forordning nr. 1586/69, ABl. 1969, nr. L 202, med dens gennemførelsesforordninger).

Jeg vil herefter mene, at man ikke kan anfægte forordning nr. 974 på grund af manglende bestemthed i den deri indeholdte bemyndigelse. Herudover vil jeg heller ikke tro, at det forhold, at der mangler relevante oplysninger i Kommissionens gennemførelsesforordninger — hvilket kunne spille en rolle ved spørgsmålet om *manglende begrundelse* — har nogen som helst betydning for det, som

kan karakteriseres som den materielle lovlighed og som ifølge retspraksis gælder som målestok ved begrundelsen af sådanne retsakter, der vedrører et utal af produkter (sag nr. 16/65, Sammlung 1965, s. 1167).

6. Sluttelig kommer jeg til sidste del af det tredje spørgsmål fra Finanzgericht Berlin. Det går som bekendt ud på, om en sats på 45,50 DM pr. 100 kg bulgarsk fåreost den 24. marts 1972 var i overensstemmelse med de principper, der gjaldt for beregningen af udligningsbeløbene. Bag dette problem skjuler der sig i virkeligheden — som Kommissionen har påvist med henblik på de klagepunkter, der er fremkommet i hovedsagen — endnu nogle problemer, som ligeledes skal behandles.

a) Indledningsvis skal jeg i denne sammenhæng fremhæve de faktorer, som Kommissionen har lagt til grund for sine beregninger.

Hvis man går ud fra, at der kun — bortset fra nogle ostesorter, som ikke er af interesse her — findes interventionspriser for smør og skummetmælkspulver, blev udligningsbeløbene for import fra tredjelande af de sidstnævnte produkter beregnet på grundlag af procentsatsen for virkningen på de nævnte produkters pris ved indførslen af DM's opskrivning i forhold til dollaren. Ud fra den antagelse, at priserne på andre mejeriprodukter afhang af priserne på smør og skummetmælkspulver (til en vis grad går forordningerne nr. 804/68 og nr. 823/68 ud fra dette), beregnede man desuden udligningsbeløbenes prismæssige indflydelse på ost for basisprodukterne. Kommissionen lagde her en bestemt ostesort (Gouda) til grund. Da man gik ud fra, at der til fremstilling af 100 kg ost kræves en bestemt mængde frisk mælk med en bestemt procentdel fedt, og da udligningsbeløbene for fedtindholdet og skummetmælken blev fastsat på grundlag af udligningsbeløbene for smør og skummetmælkspulver, beregnet efter smørrets fedtindhold og efter den for fremstilling af skummetmælkspulver nødvendige mængde flydende mælk, kunne man ved

at lægge disse beløb sammen finde udligningsbeløbet for ost. Der er redegjort nærmere herfor i Kommissionens indlæg. Faktisk når man herved — vedrørende detaljerne henviste jeg til Kommissionens bemærkninger — på det tidspunkt, de omstridte indførsler fandt sted, til et udligningsbeløb på 45,50 DM.

b) Vedrørende arten af denne beregning giver metoden i artikel 2 i forordning nr. 974 — som jeg allerede har fremhævet — en vis teknisk skønsmargin. Der rejser sig følgelig det spørgsmål, om Kommissionen har udøvet dette skøn sagligt. Dette spørgsmål kan vanskeligt afvises efter det, vi har hørt i sagen, og ikke mindst på baggrund af den kendsgerning, at Rådet, der blev informeret om enkeltheder, ikke har haft indvendinger.

Ganske vist drejer det sig tilsyneladende om en simpel og meget generaliserende metode. For det første var det imidlertid nok ikke muligt fuldstændigt at kopiere det detaljerede, gennem mange år udviklede afgiftssystem. Man behøver blot at tænke på, at udligningssystemet også skulle anvendes på handelen inden for Fællesskabet, hvor der ikke fandtes afgifter; desuden må man gøre sig klart, hvilke store administrative vanskeligheder der er forbundet med en detaljeregulering, vanskeligheder, som man ikke uden videre behøvede at overtage ved et system, der kun skulle gælde midlertidigt.

For det andet kan man nok heller ikke følge sagsøgeren, når han i denne sammenhæng gør gældende, at priserne på ost ikke er afhængige af interventionspriserne for smør og skummetmælkspulver, men udelukkende tilpassede sig kvaliteten på markedet. Thi selv om der ikke findes en snæver forbindelse mellem ostepriiserne og de nævnte interventionspriser, forekommer det dog ikke overbevisende, at der ikke længere skulle være nogensomhelst forbindelse mellem disse priser. Faktisk garanterer interventionspriserne for smør og skummetmælkspulver i det mindste et mindsteprisniveau for ost og berettiger dermed ikke blot, at ost bliver inddraget i udligningsordnin-

gen, men gør det også muligt heraf at aflede de udligningsbeløb for ost og skummetmælkspulver, der i denne henseende er afgørende.

Man kan således vanskeligt indvende noget mod den konkrete fastsættelse af udligningsatsen for ost.

c) To yderligere problemer, som spiller en rolle i denne sammenhæng, blev ikke udtrykkeligt nævnt af Finanzgericht. Men da sagsøgeren i hovedsagen anser dem for at være af betydning, og da Kommissionen med henblik på en tilbundsående undersøgelse kom ind på dem, vil jeg ligeledes tage dem op til behandling.

Det ene problem opstår på grund af den opfattelse, at artikel 1, stk. 2, sidste punktum i forordning nr. 974 kun skulle have muliggjort brug af udligningsordningen, såfremt anvendelsen af de i artikel 1, stk. 1 nævnte valutapolitiske foranstaltninger ville føre til forstyrrelser i samhandelen med landbrugsvarer. Dette var efter sagsøgerens opfattelse ikke tilfældet vedrørende bulgarsk fåreost, som derfor — efter sagsøgerens mening — ikke burde være inddraget i udligningsordningen. — Det andet problem tager sigte på sagsøgerens indsigelse om, at udligningsordningen medfører forskelsbehandling, fordi den ganske vist omfatter bulgarsk fåreost, men ikke nærmere angivne italienske osteproter.

Lad os derfor nu undersøge, om det under disse omstændigheder kan bestrides, at opkrævningen af udligningsafgifter på bulgarsk fåreost i marts 1972 var lovlig.

aa) Først vedrørende den citerede bestemmelse om »forstyrrelser« i forordning nr. 974, artikel 1. Efter sagsøgerens opfattelse burde man i denne sammenhæng tage to synspunkter i betragtning: for det første den kendsgerning at forholdet DM/bulgarsk lewa ikke medførte nogen væsentlig revalueringseffekt, og for det andet den kendsgerning, at den ost, der blev produceret i Fællesskabet, ikke blev truet af konkurrence fra bulgarsk fåreost.

Vedrørende det første synspunkt synes

det yderst tvivlsomt, om det var muligt for Kommissionen i strid med bestemmelsen i artikel 2 i forordning nr. 974, hvorefter forholdet til dollaren er blevet erklæret for afgørende, ved *anvendelsen* af udligningsordningen at tage hensyn til udviklingen i enkelte valutaer på basis af bestemmelsen om forstyrrelser i artikel 1. Hvis man imidlertid accepterer denne mulighed, kan man dog næppe give sagsøgeren ret med hensyn til spørgsmålet, om en sådan hensyntagen var *nødvendig*, således at det forhold, at man undlod at tage hensyn hertil, indebar en fejltagtig udøvelse af skønnet. Faktisk får alle de betragtninger, der allerede er anført til støtte for artikel 2 i forordning nr. 974, såsom nødvendigheden af ikke at overbelaste forvaltningen gennem en for stærk differentiering og de betænkkeligheder, som rejser sig af faren for omgåelse samt af kontrollen med oprindelsen og af traktathjemmelen, også betydning i dette tilfælde. Jeg mener derfor ikke, at det er holdbart for så vidt angår gennemførelsen af udligningsordningen igen at indføre en tanke, som allerede og med rette er udelukket for fastlæggelsen af ordningens grundlæggende principper. Jeg ville følgelig også mene, at man ikke under henvisning til udviklingen af valutaen i et enkelt eksportland kan afvise, at der opstår fare for forstyrrelser i den i artikel 1 i forordning nr. 974 forudsatte betydning.

Vedrørende det andet synspunkt, at bulgarsk fåreost ikke kan konkurrere med ost, der er produceret inden for Fællesskabet, synes Kommissionens udtalelser i virkeligheden at give et andet billede end sagsøgerens. Man kan rent faktisk ikke benægte, at der foreligger en fare for forstyrrelser — eller anderledes udtrykt et behov for beskyttelse — i alt fald for italiensk fåreost og gedeost, der er produceret inden for Fællesskabet. Man kan heller ikke udelukke en vis substitutionsmulighed med anden ost, og man må er-

kende, at betydelige prissvingninger ved importeret ost i alle tilfælde frembyder en fare for den indenlandske produktion. Bortset herfra er det også tvivlsomt, om man fra Kommissionens side burde overveje at gøre undtagelser for enkelte produkter, altså at foretage specielle undersøgelser for bestemte produkter, som normalt udgør en betydelig belastning for forvaltningen. På det tidspunkt, foranstaltningen blev vedtaget, kunne dette givetvis næppe komme på tale, da en korrekt udøvelse af skønnet ikke krævede andet end en summarisk prognose for den fremtidige udvikling af et stort antal produkter. Der kunne højst gøres undtagelse på grundlag af en speciel konkret ansøgning med særlig begrundelse; en sådan er imidlertid ikke indgivet i det foreliggende tilfælde.

Herefter er der vel heller ingen grund til at erklære afgifterne på bulgarsk fåreost for retstridige i relation til de i artikel 1 i forordning nr. 974 nævnte betingelser.

bb) Indsigelsen om forskelsbehandlingen, som blev hævdet vedrørende nogle italienske ostesorters fristilling, kan behandles forholdsvist kort. Faktisk kræves der til bedømmelsen heraf kun, at det konstateres, at der ikke er noget sammenligningsgrundlag. De pågældende ostesorter har nemlig tilsyneladende en meget speciel anvendelse og en usædvanlig høj pris. Det forhold, at man undtog dem fra udligningsordningen, medførte således ingen fare for den indenlandske produktion. Hertil kommer yderligere princippet om præference for Fællesskabet, som kan berettige, at der snarere — selv inden for rammerne af udligningsordningen — skal ske lempelse for produkter fra en medlemsstat end for varer fra tredjelande.

Følgelig er heller ikke det sidstnævnte synspunkt egnet til at karakterisere afgifterne på bulgarsk fåreost som retstridige.

7. Sammenfattende kan jeg derfor foreslå at besvare Finanzgericht Berlin's spørgsmål som følger:

- a) Under sagen har der ikke vist sig noget, der kan medføre, at Rådets forordning nr. 974/71 og de hertil knyttede kommissionsforordninger nr. 1013/71, nr. 1014/71 og nr. 548/72 er ugyldige, for så vidt de bemyndiger til opkrævning af udligningsbeløb på import af mejeriprodukter fra Bulgarien. Særlig må man gå ud fra, at Rådet var berettiget til at udstede forordning nr. 974/71 med hjemmel i EØF-traktatens artikel 103, stk. 2 og for opkrævningen af udligningsbidragene generelt at lægge forholdet DM/US-dollars til grund.
- b) Opkrævningen af udligningsbeløb i henhold til forordning nr. 974/71 på import fra tredjelande var endnu den 24. marts 1972 lovlig udfra fællesskabsretten.
- c) Bestemmelsen i artikel 2, stk. 2 i forordning nr. 974/71 er et tilstrækkeligt bestemt grundlag for Kommissionens beregning af udligningsbeløbene.
- d) Der ses ikke at foreligge grunde, der fører til, at opkrævningen af et udligningsbeløb på 45,50 DM pr. 100 kg bulgarsk fåreost den 24 marts 1972, var retstridig.