

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS
(efter genåbning af den mundtlige forhandling)
FREMSAT DEN 17. JUNI 1980¹

Høje Domstol.

Ved et skridt, der sandt at sige er usædvanligt, har Domstolen genåbnet den *mundtlige* forhandling i de sager, i hvilke jeg fremsatte forslag til afgørelse den 11. marts d.å., idet den har opfordret sagsøgerne i hovedsagerne, den franske og italienske regering, Rådet og Kommissionen til at indgive *skriftlige* indlæg vedrørende de spørgsmål, der er indeholdt i bilaget til Domstolens kendelse af 26. marts 1980.

Sagsøgerne i hovedsagerne, den franske regering og Kommissionen har gjort brug af denne lejlighed til skriftlige tilkendegivelser. Rådet er tillige interverneret under den mundtlige forhandling.

Under udvidelsen af de mundtlige forhandlinger har vi erfaret, at visse konkurrenter til sagsøgerne i hovedsagerne havde anlagt sag ved Finanzgericht Hamburg i anledning af de nedsættelser som Kommissionen senere havde foretaget af udligningsbeløbene. Vi kan kun tage til efterretning, at denne tvist endnu ikke er forelagt Domstolen til præjudiciel afgørelse, og konstatere, at den tyske regering, som kunne have gjort sig til talsmand for den interesse, som de tyske producenter viser for løsningen af de stillede spørgsmål, ikke har ment det rigtigt at intervenere på dette trin i proceduren, selv om Domstolens kendelse er blevet forkyndt for den.

Da Domstolen også har givet mig lejlighed til at blive hørt, skal jeg tillade mig at svare på visse kritiske bemærkninger og at tilføje følgende yderligere bemærkninger.

I — Kommissionen har til hensigt at berigtige en misforståelse, som efter dens mening synes at have ført mig til at drage fejlagtige slutninger i mit forslag til afgørelse. Den havde i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at »klassificeringen af biprodukterne i forhold til den fælles toldtarif samt af deres afkast er et omtvistet spørgsmål mellem den tyske og den franske industri«, og at »Frankrig til stadighed har forsvaret den opfattelse, hvorefter fodermel udelukkende skal *tariferes* under position 23.02 A I b«. Og senere: »de under a), b) og c) givne eksempler viser, at der ikke eksisterer ensartede opfattelser hvad angår klassificeringen af produkterne i forhold til *tarifieringen* under den fælles toldtarif og deres afkast (situationen i de andre medlemsstater fører yderligere til andre resultater)«. »Over for denne modsigelsesfyldte situation — fortsatte Kommissionen — mener Kommissionens tjenestegrene, at fodermel henhører for 50 %'s vedkommende under position 23.02 A I a og for 50 %'s vedkommende under position 23.02 A I b. Sagsøgerne i hovedsagen bekræfter, at fodermålet af de franske toldmyndigheder er *klassificeret* under position 23.02 A I b.

Jeg mente at kunne slutte derfra, at der eksisterede »forskelle i *klassificeringen*« efter den fælles toldtarif af biproduk-

¹ — Oversat fra fransk.

terne, og Domstolen har i præamblen til sine spørgsmål nævnt, at »Kommissionen svarer . . ., at der er i øvrigt forskelle i klassificeringen«. Medmindre jeg skulle tage fejl af betydningen af det franske sprog, vil jeg fortsat antage, at Kommissionens indlæg ikke var utvetydige.

Den fælles toldtarif indeholder imidlertid et kriterium: hvis indholdet af stivelsen i produktet er under 35 vægtprocent, skal det klassificeres i position 23.02 A I a; hvis det er over denne procent, skal det klassificeres i position 23.02 A I b.

II — Kommissionen lægger vægt på, at loftet for udligningsbeløbene for forarbejdede produkter i forhold til udligningsbeløbet for basisproduktet »praktisk talt« er realiseret efter reduktionen på 6,2 % af udligningsbeløbet for majsstivelse og på 10 % af udligningsbeløbet for biprodukterne af stivelse.

Jeg skal hertil bemærke, at:

— disse reduktioner først er indført den 28. maj 1979, mens de forordninger, hvis gyldighed Domstolen skal tage stilling til, er udstedt før denne dato;

— Kommissionen begrundet udelukkelsen af kim fra »beregningen af incidensen« — selv om udligningsbeløbene stadig med rette eller urette eksisterer for disse produkter — gennem den betragtning, at »disse biprodukter praktisk talt ikke forhandles«. Den erklærer sig dog rede til »for det tilfælde, at Domstolen skulle erklære anvendelsen af forarbejdningskoefficien-

terne for overdreven, at overveje ophævelsen af deres anvendelse på kim«;

— til forskel fra hvad der gælder for møllerivirksomhederne, er selv efter disse reduktioner »loftet« eller, hvis man foretrækker dette begreb, »neutralitetsprincippet«, kun realiseret »grosso modo« for gryn- og stivelsesproducenterne. Denne konstatering følger af en vurdering foretaget inden for rammerne ikke blot af en enkelt medlemsstat, men for alle medlemsstater med nedskrevet valuta, navnlig Det forenede Kongerige. Hvis man skal, som Kommissionen hævder det, placere sig inden for rammerne af alle medlemsstaterne for at vurdere virkningen af loftet, så må man heller ikke glemme (jf. s. 2861), at den effektive udligning inden for disse rammer eller inden for rammerne af samhandelen med tredjelands følger af summen af de positive og negative beløb;

— det er tvivlsomt, om mangelen på hensyntagen — ved beregningen af udligningsbeløbene for produkter forarbejdet på basis af majs — til de månedlige forhøjelser af interventionsprisen for majs giver fordele for sagsøgerne i hovedsagerne, der har hjemsted i et land med nedskreven valuta. Der er heller ikke taget hensyn til dette element ved beregningen af udligningsbeløbet for basisproduktet, og den afhængighed, der eksisterer mellem beløbet for dette produkt og beløbene for følgeproduktet, er sådan, at fjernelsen af denne fordel for følgeprodukter vil ledsages af muligheden for producenten til at forsyne sig med basisproduktet, også af indenlandsk oprindelse, til en billigere pris.

III — Domstolen har også anmodet Kommissionen om at uddybe sine bemærkninger vedrørende dens opfattelse, hvorefter »logikken i det agromonetære system skulle indebære, at grundlaget for beregning af udligningsbeløbene for majsstivelse aldrig ville kunne være højere end interventionsprisen for den majs, som har tjent som råstof«.

1. Kommissionen bekræfter i første række, at den ganske enkelt fra ordningen med importafgifter i Rådets forordning nr. 2744/75 har overtaget de koefficienter, der er fastsat i de anfægtede forordninger. Den bekræfter ligeledes, at den ved fastsættelsen af koefficienterne for følgeprodukterne har taget hensyn til den »økonomiske beskyttelse, der er nødvendig for en stabilisering af priserne på disse produkter«. Medens Rådet påny bekræfter, at der ikke er en »nødvendig« forbindelse mellem dets forordning og Kommissionens retsakter, så hævder Kommissionen, at der eksisterer en »uundgåelig« forbindelse mellem udligningsbeløbene og importafgiften. Den erklærer endelig, at den har »raffineret« systemet med de omregningskoefficienter, der anvendes ved beregningen af udligningsbeløb »på grundlag af meget *komplerede økonomiske* og tekniske elementer«.

2. Med henblik på beregningen af udligningsbeløbene for fine og grove gryn af majs, har Kommissionen som grundlag taget *interventionsprisen* for majs. Den forklarer, at den ikke kunne tage hensyn til produktionsrestitutionen — også selv om denne støtte »for den erhvervsdrivende i denne sektor« udgør »den foranstaltning, som har den overvejende indflydelse på hans pris ved køb af majs« — idet denne restitution var blevet

ophævet ved Rådets forordning nr. 665/75 af 4. marts 1975. En sådan hensyntagen ville først have været »juridisk og økonomisk« mulig, efter at Rådets forordninger nr. 1125/78 og nr. 1127/78 af 22. maj 1978 fra den 19. oktober 1977 havde genindført produktionsrestitutioner for grove og fine gryn, der anvendes i bryggeriindustrien (og for produktionen af stivelse bestemt til brødfremstilling): ved Domstolens domme af 19. oktober 1977 i de forenede sager Ruckdeschel m.fl. samt i de forenede sager Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson m.fl. (Sml., s. 1754 og 1796) har Domstolen faktisk været af den opfattelse, at det var i strid med lighedsprincippet at yde en produktionsrestitution til visse produkter og ikke at yde restitutioner til andre produkter, hvis markeder var de samme. Men der må hertil føjes, at ved dom af 4. oktober 1979, Dumortier m.fl., har Domstolen praktisk talt genindført produktionsrestitutionerne for perioden 1. august 1975 — 1. oktober 1977 ved at dømme Fællesskabet til at betale et vist antal møllerivirksomheder beløb svarende til produktionsrestitutionerne for gryn.

Hvordan det nu end måtte være, så har Kommissionen ikke, når den har fradraget produktionsrestitutionen, taget hensyn til det faktum, at denne restitution er betalt i grøn valuta (jf. 2869 og 2870), og den har altså ikke anvendt den »monetære koefficient«, som Domstolen kender vel.

3. Kommissionen henviser til, at der ud over de tekniske elementer er elementer af *landbrugspolitik* i systemet med importafgifter, og den fremlægger til støtte

for disse forklaringer en redegørelse for begrundelsen for en Rådsforordning fra 1964. Det er deri angivet, at »i de tilfælde, hvor flere forarbejdede produkter fremstilles ved anvendelse af en og samme kornsort, blev det variable element af det produkt, der betragtes som det væsentlige, hidtil beregnet på grundlag af den mængde af råstoffet, som man antog rent faktisk var blevet anvendt, medens det variable element i de andre produkter (kim, klid osv.) blev beregnet ud fra den beskyttelse, som man fandt nødvendig for en stabilisering af priserne for dette produkt. Dette system er økonomisk begrundet, da forbindelsen mellem priserne for produkter, der er fremstillet af en og samme kornsort, snarere følger af handelspolitikken eller markedsituationen end af virkningen af omkostningen for hvert af disse produkters råstof«. Dette forslag fastslog følgelig, »at det var hensigtsmæssigt at fastsætte en nedsat importafgift for ris- og majs-klid med et indhold af stivelse over 35 %, men hvis anvendelse til animalsk forbrug sikres gennem en denatureringsproces«.

Men selv om denne tekst på god måde viser den rolle, som forarbejdningskoefficienterne spiller i *importafgiftssystemet*, en rolle til beskyttelse og stabilisering af Fællesskabets marked, så følger det ikke heraf, at de i *det agri-monetære system* valgte koefficienter ved beregningen af udligningsbeløbene lovligt kan udgøre et supplerende beskyttelses- og stabiliseringselement. Navnlige må det være Rådets kompetence at lade forarbejdningskoefficienterne spille en sådan rolle.

4. Kommissionen anfører endvidere, at »efter filosofien bag det agri-monetære system, den har forsvaret og som er

accepteret af Domstolen, skal de mone-tære udligningsbeløb, som skal indføres, være begrænset til de beløb, der er 'strengt nødvendige' for at udligne virkningen af de valutariske begivenheder på priserne for de landbrugsprodukter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger, og alene i de tilfælde, hvor denne virkning måtte medføre forstyrrelser i samhandelen med disse produkter inden for Fællesskabet og med tredjelande«. Hvis anvendelsen af interventionsprisen som grundlag for beregningen af udligningsbeløbene principielt gør det muligt at fastsætte disse beløb på et minimumsniveau, minder Kommissionen om, at eksistensen af produktionsrestitutionen i markedsordningen for korn i givet fald kan føre til, at markedsprisen for stivelse befinder sig under det niveau, som skulle følge af interventionsprisen for majs. Det er grunden til, at den med henblik på beregningen af udligningsbeløb for stivelsesholdige produkter skulle have taget hensyn til ikke blot interventionsprisen, »som ikke længere spillede sin normale rolle ved bestemmelsen af markedsprisen«, men til tærskelprisen, som skulle repræsentere den mest betydningsfulde »indflydelse på prisen« på markedet for majs, der er et underskudsprodukt i Fællesskabet.

Den af Kommissionen omtalte retspraksis forekommer mig imidlertid ikke at gå i retning af den opfattelse, som den gør gældende.

I sagen Becher, i hvilken Domstolen har afsagt dom den 15. januar 1974 (Sml., s. 19 ff) havde Kommissionen hævdet, at det ikke var muligt mekanisk at overføre de metoder, der blev anvendt ved beregningen af importafgiften, til beregningen af de monetære udligningsbeløb. Det er

på baggrund af denne opfattelse, at man må forstå den 7. præmis i Domstolens afgørelse (Sml. s. 25): (jeg citerer) »faktisk forpligter artikel 2 i forordning nr. 974/71 ikke nødvendigvis — idet den anvender begrebet 'priser' som udgangspunkt for beregningen af udligningsbeløbene — Kommissionen til at vælge cifprisen som referencepris, men overlader den en vis adgang til at anvende en anden pris, selv om denne afviger fra de ved indgåelsen af handelskontrakterne faktisk fastsatte priser . . .«

Domstolen har følgelig været af den opfattelse, at Kommissionen lovligt, ved anvendelsen af artikel 2, *stk. 1*, i forordning nr. 974/71, havde kunnet henvise til en gennemsnitlig cif-pris beregnet »i løbet af en periode, som skal fastsættes« og kun ændre denne gennemsnitspris, hvis en væsentlig ændring (normalt på 10 % op eller ned) var indtrådt i forhold til den tidligere fastsatte pris, mens sagsøgeren i hovedsagen gjorde gældende, at man ikke alene skulle have henvist til cif-prisen, men også have taget hensyn til ændringerne i denne pris på kort sigt.

Men dette indebærer ikke, at Kommissionen ved anvendelsen af artikel 2, *stk. 2*, havde beføjelse til at vælge en anden pris end den, som var blevet lagt til grund med henblik på anvendelsen af artikel 2, *stk. 1*.

Det er rigtigt, at det i sektoren for oksekød ikke er interventionsprisen, som er lagt til grund ved beregningen af udligningsbeløbene, men *markedsprisen*. Denne undtagelse følger imidlertid af *Rådets* forordning nr. 451/75 af 27.

februar 1975, som på dette punkt har ændret forordning nr. 974/71.

Presset gennem spørgsmål fra de refererende dommere, anerkendte Kommissionen, at den har udøvet den kompetence, som den har efter artikel 2, *stk. 2*, med henblik på at forøge beskyttelsen, som importafgiften yder producenterne i lande med stærk valuta over for tredjelande, med det resultat, at denne forøgelse var ledsaget af forstyrrelser i samhandelen inden for Fællesskabet til skade for landene med nedskrevet valuta. Et sådant formål ligger ganske uden for artikel 1, *stk. 3*, i forordning nr. 974/71, som kun foreskriver fastsættelse af udligningsbeløb, i det omfang kursudsvingene måtte medføre forstyrrelser i samhandelen med landbrugsprodukter: den i artikel 2, *stk. 2*, fastsatte beregningsmetode har ikke til formål at bidrage til beskyttelsen over for tredjelande, der er sikret gennem importafgifterne og restitutionerne; den må under alle omstændigheder ikke ledsages af forstyrrelser i samhandelen mellem medlemslandene.

I Domstolens dom i Balkan-Import-Export-sagen af 22. januar 1976 (Sml., s. 20 ff) har Domstolen fastslået, at Kommissionen skal tage hensyn til virkningen af en værdiforringelse eller værdistigning af en medlemsstats valuta på handelen mellem tredjelande og denne stat. Domstolen har fastslået dette princip i forbindelse med behandlingen i medfør af *artikel 1, stk. 2, andet afsnit*, af produktgrupper, der henhører under samme toldposition; Domstolen har intet sagt i denne retning i forbindelse med *artikel 2, stk. 2*, i forordning nr. 974/71. Domstolen har tilføjet, at Kommissionen også skal tage hensyn til virkningen af denne værdiforringelse eller-forøgelse på samhandelen mellem de forskellige medlemsstater.

Jeg mener fortsat, at Kommissionen ved hjælp af »den skønmæssige forudfastsættelse« har ladet de monetære udligningsbeløb spille en rolle, som de ikke har inden for rammerne af artikel 2, stk. 2, i grundforordningen, ved at gøre gældende, at en »eventuel regel om fastsættelse af et loft nødvendiggør en økonomisk fremgangsmåde og ikke blot en matematisk«. Herved forlader beregningen af udligningsbeløbene den rolle, som Domstolens retspraksis har tillagt den. Et sådant i vid forstand økonomisk mål henhører alene under Rådets kompetence og ikke under Kommissionens. Udligningsbeløbene bør ikke være en erstatning hverken for importafgifterne eller for restitutionerne; i tilfælde hvor det som følge af ændringer måtte vise sig nødvendigt atter at overveje fastsættelsen af importafgiften på basisproduktet, skal dette ske inden for de rigtige rammer.

5. I et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, fremlagt for Rådet den 26. og 27. marts 1979, og fremsendt af Kommissionen som bilag til dens indlæg i sagen Société Havraise Dervieu Delahais, erkender Kommissionen, at det er klart, at »udligningsbeløbene for følgeprodukter principielt ikke bør være højere end dem, som anvendes på basisproduktet«. Hensyntagen til interventionsprisen, nedsat med produktionsrestitutionen, bør aldrig føre til en overudligning i forhold til markedets virkelighed. Hvis i den økonomiske virkelighed denne interventionspris ikke længere spiller sin normale rolle med henblik på at orientere markedet, ligger løsningen i dens ændring eller i ophævelsen af produktionsrestitutionen i overensstemmelse med den rigtige procedure, og ikke i en genoprettelse ved hjælp af udligningsbeløb; disse sidste er ikke, selvom de udgør en del af den fælles landbrugspolitik, urørlige.

Samtidig med at den anerkender, at, selv om den lidt efter lidt har foretaget en »forsigtig og gradvis reduktion« af udligningsbeløbene, så er der deraf fulgt en »vis manglende sammenhæng, som i sig selv vil kunne kritiseres«, tilføjer Kommissionen, at forskellen mellem de to typer koefficienter (gældende for basisproduktet og for de forarbejdede produkter) »meget vanskeligt vil kunne blive forøget uden at fremkalde alvorlige overvejelser fra dens side vedrørende en revision af de omregningskoefficienter, der anvendes ved beregningen af importafgifterne og restitutionerne«.

Denne sidste betragtning forekommer mig irrelevant for det foreliggende spørgsmål. Rådet omtalte under alle omstændigheder allerede den 22. maj 1978 i sin forordning nr. 1125/78 om ændring af forordning nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn en »almindelig undersøgelse af ordningen med produktionsrestitutioner for stivelse«. Og denne undersøgelse er ikke blevet afsluttet ved vedtagelsen af Kommissionens forordning nr. 783/80 af 31. marts 1980 om fastsættelse af eksportrestitutioner for produkter forarbejdet på basis af korn og ris. Selv om Kommissionen kan og bør gøre sig alvorlige overvejelser vedrørende en ændring af de omregningskoefficienter, der anvendes ved beregningen af importafgifterne og restitutionerne, navnlig under hensyn til mærkbare ændringer i indførsler af maniokmel til Fællesskabet og i situationen på verdensmarkedet for dette produkt, så er det endeligt Rådet, som det tilkommer at fastsætte disse koefficienter, ligesom det er Rådet og

ikke Kommissionen, der har beføjelse til at foretage den økonomiske vurdering i kartoffelstivelsessektoren, som Domstolen har anerkendt ved dom i sagen Italien mod Rådet af 12. juli 1979 (præmis 20, Sml., s. 2600).

Kommissionen anerkender endelig, at grunden til, at den med henblik på beregningen af udligningsbeløbene for majs bestemt til forarbejdning til stivelse har valgt alene interventionsprisen, er, at »fremgangsmåden« med et valg af forsyningsprisen — der teoretisk var mulig — ville nødvendiggøre iværksættelsen af en toldkontrol ved grænserne for at overvåge anvendelsen af basisproduktet, alt efter om det tjente til produktion af foder, til fabrikation af gryn eller til bryggeriformål, en kontrol, som den har givet afkald på under hensyn til dens uforholdsmæssige karakter. Men et sådant system eksisterer allerede med henblik på at kontrollere berettigelsen af ydelsen af produktionsrestitutionen, og et lignende system er blevet indført for

det smør, der skal bruges til bagværk; jeg kan derfor ikke se, hvorfor en sådan foranstaltning ville være umulig i den sektor, der forholdsmæssig er ligeså vigtig.

IV — Hvad angår spørgsmålet om begrænsningen af konsekvenserne af en eventuel konstatering af ugyldigheden, vil jeg tilføje to bemærkninger. For det første, Domstolen kan ikke inden for rammerne af de stillede spørgsmål direkte tage stilling til anvendelsen af fællesskabsretten i de foreliggende sager eller i andre tilsvarende sager. For det andet vil der være grund til at tage hensyn til dommen af 12. juni d.å. i sagen Express Dairy Foods. Den angår et nærliggende område, fordi den vedrører udligningsbeløb for vallepulver; i denne dom har Domstolen afslået en analog anvendelse af artikel 174, stk. 2, i traktaten.

I øvrigt skal jeg ganske henholde mig til mit forslag til afgørelse af 11. marts 1980.