

2. Sagsøgeren betaler sagens omkostninger, herunder intervenientens<sup>1</sup>.

	Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait
Due	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Koopmans	Everling	Chloros	Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. september 1982.

Justitssekretæren  
efter bemyndigelse

H. A. Rühl  
Ekspeditionssekretær

J. Mertens de Wilmars  
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
F. CAPOTORTI  
FREMSAT DEN 9. JUNI 1982<sup>1</sup>

*Høje Domstol.*

1. Nærværende sag er anlagt mod Rådet og Kommissionen af et tysk selskab, Kind, som importerer og forhandler fersk kød fra Forbundsrepublikken Tyskland og Det forenede Kongerige. Selskabet har nedlagt påstand om erstatning af den skade, der er tilføjet dette som følge af den ved Rådets forordning nr. 1837/80 af 27. juni 1980 indførte særlige eksportafgift, samt den

omstændighed, at Kommissionen ikke har udsat denne foranstaltning.

Det skal bemærkes, at den pågældende forordning indførte den fælles markedsordning for fåre- og gedekød. Markedsordningen hviler i det væsentlige på en prisordning (fælles basispris, områdebestemte referencepriser og priser konstateret på Fællesskabets repræsentative markeder), ydelse af producentpræmier for at kompensere det indtægtstab, der kan fremkomme ved indførelsen af den

<sup>1</sup> — Oversat fra italiensk.

fælles markedsordning, og andre interventionsforanstaltninger til regulering af markedet. Til denne sidstnævnte gruppe af foranstaltninger hører opkøb gennem interventionsorganerne, hvis den konstaterede pris falder under et vist niveau, jfr. artikel 7, stk. 2, og udbetaling af en »variabel præmie ved slagtning«, jfr. artikel 9. Den pågældende medlemsstat kan yde denne præmie, når de priser, der konstateres på det repræsentative marked ligger under et »vejledende niveau« svarende til 85 % af basisprisen. Denne udbetaling kan dog kun finde sted, hvis der ikke i den pågældende medlemsstat ydes hjælp i form af opkøb gennem interventionsorganerne. Ydelsen af den variable slagtepræmie kan imidlertid skabe konkurrenceforvridninger, når det slagtede kød er bestemt til udførsel fra den pågældende medlemsstats område. For at undgå sådanne uheldige følger bestemmer artikel 9, stk. 3, at der træffes nødvendige foranstaltninger »til sikring af, at [der], når... [slagtepræmien] er blevet udbetalt, opkræves... et beløb svarende til denne præmie for... [de samme] produkter ved udførsel fra den pågældende medlemsstats område«. Det er opkrævningen af denne særlige eksportafgift, som har påført det sagsøgende selskab de påståede tab i form af en betydelig omsætningsnedgang i perioden oktober 1980 — marts 1981.

Gennemførelsesbestemmelserne for ydelse af den variable slagtepræmie blev senere fastsat i Kommissionens forordning nr. 2661/80 af 17. oktober 1980. Der er navnlig bestemt, at det — selv om det er de statslige myndigheder som udbetaler præmien, når betingelserne herfor er opfyldt — tilkommer Kommissionen at fastsætte præmien hver uge for hver af de pågældende medlemsstater (jfr. artikel 3) og det beløb, der skal opkræves ved udførsel fra statens område

af de omhandlede produkter (jfr. artikel 4).

I produktionsåret 1980-1981 faldt markedsprisen for fårekød under det »vejledende niveau«. De britiske myndigheder udbetalte derfor slagtepræmien. Samtidig blev det bestemt, at der i henhold til artikel 9, stk. 3, skulle opkræves et beløb svarende til denne præmie ved udførsel af fårekød. Med hensyn til tiden efter november 1981 fremgår det af de af Rådet fremlagte oplysninger (ved meddelelse af 14. maj 1982), at markedsvilkårene ikke eller kun i meget ringe udstrækning gav anledning til præmiens udbetaling for ikke i nævneværdig grad at påvirke den interne handel eller samhandelen inden for Fællesskabet.

Som følge af den prekære situation, som selskabet Kind befandt sig i i april 1981, anmodede det Kommissionen om at foreslå Rådet en ændring af artikel 9 i forordningen nr. 1837/80, eller i det mindste udsætte opkrævningen af eksportafgiften. Anmodningen om udsættelse var støttet på forordningens artikel 33, hvorefter »[Kommissionen] for at lette overgangen fra den ordning, som gjalt i hver af medlemsstaterne indtil gennemførelsen af denne forordning, til den ordning, der indføres med denne forordning, kan... træffe egnede foranstaltninger«. Kommissionen afslog imidlertid dette, hvorefter selskabet Kind den 4. maj 1981 anlagde den her omhandlede sag.

2. Selskabet Kind har til støtte for sin påstand først og fremmest anført, at den

i artikel 9 i forordning nr. 1873/80 fastsatte bestemmelse om eksportafgift er ugyldig som følge af manglende begrundelse. Bestemmelsen er i strid med EØF-traktatens artikel 190, som bestemmer, at forordninger, direktiver og beslutninger skal begrundes. Der er imidlertid ikke hold i denne søgsmålsgrund. Forordningens anden betragtning anfører således baggrunden for interventionsforanstaltningerne, herunder baggrunden for ydelse af slagtepræmier i de områder, hvor der ikke finder interventionsopkøb sted, idet det præciseres, at foranstaltningerne er nødvendige med henblik på at nå de i traktatens artikel 39 anførte mål samt især at stabilisere markederne og sikre de pågældende landbrugere en rimelig levestandard. Videre gives der i betragtningens sidste led en forklaring på indførelsen af eksportafgiften, idet det anføres, at der ved udførsel af kød fra den medlemsstats område, som yder slagtepræmie, bør opkræves et beløb svarende til denne præmie »for at undgå en konkurrencefordrejning«.

Selv om disse oplysninger er kortfattede — hvad de nødvendigvis må være — mener jeg alligevel, at de tilstrækkeligt klart begrundet den her omhandlede bestemmelse i forordningen og således fuldt ud er i overensstemmelse med kravet i traktatens 190. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det ifølge Domstolens praksis gælder, at den i artikel 190 fastsatte forpligtelse — når det drejer sig om generelle retsakter, navnlig forordninger — må antages at være opfyldt, hvis der i begrundelsen redegøres for de væsentlige træk i de af institutionerne truffne foranstaltninger;

således »... [kan] man ikke ... kræve en særlig begrundelse til støtte for alle de enkeltheder, som en sådan foranstaltning kan bestå af, når disse falder inden for helhedens systematik« jfr. Domstolens dom af 12. juli 1979 i sag 166/78, Italien mod Rådet, Sml. 1979, s. 2575. I nærværende sag må de 18 betragtninger i præambelen til forordning nr. 1837/80 vel kunne anses som tilstrækkelig omfattende og indgående.

3. Sagsøgeren gør for det andet gældende, at artikel 9 i forordning nr. 1837/80 i strid med EØF-traktatens artikler 9, 12, 13 og 16 har indført en egentlig afgift med tilsvarende virkning som told. Selskabet Kind henviser som støtte for sit anbringende til Domstolens dom af 20. april 1978 i de forenede sager 8-81/77, Commissionnaires Réunion mod Receveur des Douanes (Sml. 1978, s. 927). Denne sag angik spørgsmålet, om en EF-bestemmelse, som tillod de vinproducerende medlemsstater at indføre og opkræve afgifter med tilsvarende virkning som told i samhandelen med vin inden for Fællesskabet, var i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 13, som bestemmer, at afgifter, der har tilsvarende virkning som indførselstold, gradvis skal afskaffes i løbet af årgangsperioden. Domstolen statuerede med rette, at ophævelsen af told og afgifter med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne indbyrdes er et grundliggende princip for det fælles marked, som ikke kan fraviges. Henvisningen til denne dom støtter imidlertid ikke sagsøgerens opfattelse. Den til grund for den pågældende dom liggende tvist angik således opkrævningen af en fransk

importafgift på bordvine (eller vine, som er egnet til fremstilling af bordvine). Denne afgift var som nævnt blevet indført med hjemmel i en EF-bestemmelse. I nærværende sag drejer det sig derimod blot om genopkrævning ved udførsel af den EF-støtte, som udbetales producenterne, og som udelukkende skal støtte den pågældende stats hjemmemarked. Eksportafgiften er snævert forbundet med slagtepræmiens karakter. Da slagtepræmien skal bidrage til at holde priserne i ro på et bestemt marked, søger man at undgå, at præmien ligeledes får virkninger udenfor det pågældende marked; følgelig genopkræves det udbetalte beløb, når fårekøddet forlader den pågældende stats område. Ved denne fremgangsmåde reetableres således blot det normale prisniveau i samhandelen med udlandet samtidig med, at virkningerne af interventionsforanstaltningen begrænses til hjemmemarkedet.

Selv om man iøvrigt skulle være enig i, at den pågældende afgift må karakteriseres som en afgift med tilsvarende virkning som told, mener jeg under alle omstændigheder, at den omhandlede søgsmålsgrund er ubegrundet. Som bekendt følger det af Domstolens praksis, at Fællesskabet kun kan drages til ansvar for en retsakt, der som i nærværende sag er udtryk for en bestemt økonomisk politik, hvis der er tale om en alvorlig krænkelse af højere retsregler til beskyttelse af private (jfr. bl.a. dom af 25. maj 1978 i de forenede sager 83 og 94/76, 4, 15 og 40/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe og andre, Sml. 1978, s. 1209). Domstolen har for nylig nærmere

præciseret denne opfattelse og udtalt (dom af 4. oktober 1979 i sag 238/78, Ireks-Arkady, Sml. 1979, s. 2955, navnlig præmis 9), at »i en fællesskabsretlig sammenhæng, som er kendetegnet ved udøvelsen af en vid skønsebeføjelse, der er uomgængelig nødvendig for iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik, kan Fællesskabet kun ifalde ansvar i det særlige tilfælde, at den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser«. Det kan imidlertid ikke påstås, at den her omhandlede foranstaltning har været groft vilkårlig. Under alle omstændigheder var indførelsen af eksportafgiften i artikel 9 i forordning nr. 1837/80 berettiget under hensyn til de faktiske omstændigheder, ligesom bestemmelsen var udtryk for et berettiget erhvervspolitisk skøn. Jeg behøver blot henvise til det, som navnlig Kommissionens repræsentant har anført med hensyn til baggrunden for indførelsen af dels slagtepræmien dels bestemmelsen om genopkrævning af det hertil svarende beløb ved udførsel. De særlige forhold, som gjorde sig gældende for Det forenede Kongerige (som både har det største forbrug og den største produktion af fårekød) var i denne forbindelse af afgørende betydning.

Inden indførelsen af den pågældende markedsordning fik de britiske producenter udbetalt statsstøtte svarende til forskellen mellem markedsprisen og en af myndighederne fastsat pris. Dette såkaldte »deficiency payment«-system skulle sikre en forholdsvis lav hjemme-

markedspris, men udgjorde samtidig en eksportstøtte, for så vidt der også blev udbetalt støtte til britisk produceret kød, som senere blev udført. Ved indførelsen af den fælles markedsordning trådte den nævnte slagtepræmie i stedet for deficiency payment-systemet for at undgå en pludselig kraftig prisstigning på hjemmemarkedet med nedsat forbrug og formindsket tredjelandsimport til følge. Det skal i denne forbindelse blot bemærkes, at en mærkbar tilbagegang i importen fra tredjelande ligeledes ville have skabt problemer inden for rammerne af GATT, fordi der i så fald atter kunne være stillet spørgsmål ved de indgåede aftaler om toldens størrelse ved indførelse til Fællesskabet.

1837/80 gældende, at slagtepræmien og genopkrævningen heraf ved udførsel er i strid med artikel 40, stk. 3, 2. afsnit, i EØF-traktaten, hvorefter den fælles markedsordning »skal begrænses til at forfølge de i artikel 39 anførte mål og bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets produkter eller forbrugere«. Indførelsen af en slagtepræmie, som skal finde anvendelse på regionalt plan, udgør en forskelsbehandling, for så vidt den begunstiger forbrugerne og producenterne i bestemte lande (i nærværende sag Det forenede Kongerige) i forhold til de samme grupper i andre af Fællesskabets lande, hvor markedsforholdene ikke giver anledning til at anvende sådanne interventionsforanstaltninger.

Det fremgår således af de omstændigheder, hvorunder slagtepræmien blev inført, at der ikke var tale om en vilkårlig foranstaltning, ligesom det ikke var vilkårligt at begrænse den til den pågældende stats hjemmemarked. Denne begrænsning sikres som nævnt i kraft af eksportafgiftordningen. Med hensyn til artikel 9 i forordning nr. 1837/80 kan der derfor givet ikke tales om nogen alvorlig krænkelse af en højere EF-bestemmelse. Artikel 9 er i realiteten resultatet af et erhvervspolitisk valg begrundet i de faktiske markedsforhold for fårekød, navnlig forholdene på det britiske marked.

Jeg skal i denne anledning bemærke, at en lang række aspekter af den fælles markedsordning for fårekød er områdebestemte. Det gælder især fastsættelsen af referencepriserne (artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1837/80), præmierne til producenterne for at kompensere deres indtægststab efter indførelsen af den fælles markedsordning (artikel 5, stk. 1) og iværksættelsen af interventionsforanstaltninger (artiklerne 6, 7 og 9). Skulle man måske gå ud fra, at samtlige disse aspekter er i strid med forbuddet mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter og forbrugere? Det mener jeg ikke, idet de områdebestemte forskelle i den pågældende markedssektor er berettiget under hensyn til de konkrete markedsvilkår, som er vidt forskellige i de i artikel 3, stk. 1, nævnte områder. Disse forskelle skal naturligvis gradvist

4. Selskabet Kind gør i sin tredje søgsmålsgrund rettet mod forordning nr.

udlignes. Det må i overensstemmelse med Fællesskabets generelle målsætning være formålet at nå frem til en fælles ordning inden for en rimelig frist. Denne afgørende forudsætning er imidlertid opfyldt i den pågældende forordning, da de områdebestemte foranstaltninger kun er tænkt som midlertidige løsninger. Dette kommer specielt til udtryk i artikel 3, stk. 4, med hensyn til referenceprisen (det vil sige det priselement, som de øvrige foranstaltninger direkte eller indirekte knytter sig til). Det bestemmes heri, at der gennem en indbyrdes tilnærmelse af de nationale priser skal indføres en enhedsreferencepris for Fællesskabet som helhed over en periode på fire år. Der er videre støtte for bestemmelsernes midlertidige karakter i artikel 34, hvorefter Kommissionen inden den 1. oktober 1983 skal forelægge Rådet en beretning om, hvorledes den fælles markedsordning fungerer, navnlig interventions- og præmieordningerne, for at Rådet kan undersøge ordningen og om nødvendigt træffe passende foranstaltninger inden den 1. april 1984.

Endelig vil jeg ikke undlade at gøre opmærksom på, at den områdebestemte differentiering i forordning nr. 1837/80 ikke for så vidt angår interventionsforanstaltningerne sker ved begunstiging (eller begunstigelser) af et bestemt område, som derved kan anses som privilegeret i forhold til de øvrige områder, men derimod i form af foranstaltninger, som er underordnet konkrete forudsætninger, som snart vil være opfyldt i et område, snart i et andet. Som jeg allerede tidligere har nævnt forudsætter udbetalingen af slagtepræmien således, at de priser, der konstateres på en medlemsstats repræsentative marked, ligger under et niveau svarende til 85 % af basisprisen.

Jeg mener derfor ikke, der er noget grundlag for at hævde, at bestemmelsen er diskriminerende.

5. Sagsøgeren gør i sin fjerde søgsmålsgrund gældende, at forordning nr. 1837/80 er i strid med traktatens artikel 43, stk. 3, litra b), hvorefter den fælles markedsordning kan afløse nationale markedsordninger, såfremt »denne ... sikrer samhandelen inden for Fællesskabet betingelser svarende til dem, der gælder på et nationalt marked«. Selskabet Kind anfører, at genopkrævningen af slagtepræmien ved kødets udførsel alvorligt har skadet samhandelen mellem Det forenede Kongerige og Forbundsrepublikken Tyskland, for så vidt det har betydet, at det ikke længere (eller i det mindste kun i betydeligt ringere grad) kan betale sig at indføre fårekød fra Det forenede Kongerige til Tyskland.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at de gode betingelser for fårekødsimporten fra Forbundsrepublikken fra Det forenede Kongerige, som herskede inden ikrafttrædelsen af den fælles markedsordning, i det væsentlige skyldtes — hvilket parterne er enige om — at de britiske myndigheder også udbetalte producentsstøtte for fårekød, som senere blev eksporteret. Følgelig blev prisen ikke kun holdt kunstigt nede på det britiske marked, idet også de tyske importører drog fordel af denne situation. Den

fælles markedsordning har således blot indført denne eksportstøttes bortfald og herved rettet op på en abnorm, konkurrencefordrejende situation. Videre kunne de britiske myndigheder hver øjeblik have afskaffet den af dem udbetalte støtte og således ændret den herpå hvilende markedsbalance. De tyske importørers fordelagtige stilling, som skyldtes en støtteforanstaltning, som de under alle omstændigheder ikke kunne regne med ville blive opretholdt i al fremtid, var derfor på ingen måde sikker.

Endelig skal det bemærkes, at slagtepræmiens områdebestemte karakter rent faktisk kan bevirke, at forholdene på de nationale markeder afviger fra forholdene i samhandelen inden for Fællesskabet. Under hensyn til ovenfor fremførte betragtninger med hensyn til den områdebestemte karakter af visse af reglerne i markedsordningen for fårekød mener jeg imidlertid, at det drejer sig om en på objektivt grundlag støttet forskel.

6. Sagsøgerens advokat har videre — navnlig under den mundtlige forhandling — antydnet, at den ved artikel 9 i forordning nr. 1837/80 indførte ordning er ugyldig, for så vidt den gør det muligt at fastsætte slagtepræmiens beløb og den hertil svarende eksportafgift for højt.

Efter min mening behøves det blot hertil anføres, at fastsættelsen af præmiens

størrelse under hensyn til de landbrugspolitiiske krav typisk hviler på et teknisk skøn, som i det mindste principielt er undtaget fra retlig prøvelse. I henhold til Kommissionens forordning nr. 2661/80 af 17. oktober 1980 (artikel 3, stk. 1) fastsætter Kommissionen *hver uge* størrelsen af slagtepræmien og den tilsvarende eksportafgift for hver af de pågældende medlemsstater. Kommissionen har således taget hensyn til kravet om at afpasse beløbet efter markedsforholdene og udsvingene heri. Videre kan der ikke af den omsætningsnedgang, som sagsøgeren har gjort gældende, udledes noget af betydning for afgørelsen, idet denne nedgang i det væsentlige skyldes bortfaldet af den støtte, som de britiske myndigheder inden markedsordningens ikrafttræden ligeledes udbetalte ved eksport af fårekød. Samtidig hermed bortfaldt som netop nævnt den fordelagtige situation, som de erhvervsdrivende imidlertid ikke kunne regne med ville fortsætte.

7. Sagsøgeren gør endelig gældende, at Kommissionen har undladt at udsætte anvendelsen af artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1837/80 ved i henhold til forordningens artikel 33, stk. 1, at træffe egnede foranstaltninger for at lette overgangen fra den tidligere gældende ordning til den fælles markedsordning. Sagsøgeren anfører, at Kommissionen i forordning nr. 3191/80 af 9. december 1980 under henvisning til netop artikel 33 havde bestemt, at slagtepræmiens beløb ikke skulle genopkræves ved udførsel til tredjelande af fåre- og gedekød. Denne præcedens burde ligeledes have medført en suspension af de omhandlede afgifter i samhandelen indenfor Fællesskabet.

Jeg mener, at man herimod først må rette den indvendig, at det naturligvis tilkommer Kommissionen selv at træffe afgørelse om hvilke foranstaltninger, som er »egnede« med henblik på det i artikel 33 nævnte formål. Hvis Kommissionen kun i tilfælde af udførsel til tredjelande har fundet det rimeligt *midlertidigt* at udsætte artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1837/80 (se anden betragtning til forordning nr. 3191/80), kan jeg ikke se, hvorledes der på dette grundlag kan rejses krav om en mere vidtgående undtagelse fra bestemmelsen. Kommissionen har som begrundelse for undtagelsen anført de »alvorlige vanskeligheder« ved udførsel fra Fællesskabet, som artikel 9, stk. 3, har givet anledning til. Det må antages, at man ikke er stødt på tilsvarende vanskeligheder i samhandelen indenfor Fællesskabet. Efter min mening kan det skøn, som skal foretages i henhold til artikel 33, ikke prøves.

Lad mig tilføje, at jeg trods henvisningen til artikel 33 i præamblen til forordning

nr. 3191/80 stærkt betvivler, at bestemmelser i en rådsforordning — som forordning nr. 1837/80 — kan sættes ud af kraft — selv om det kun sker midlertidigt — ved at træffe foranstaltninger for at lette overgangen fra den tidligere ordning til den fælles markedsordning. Der er ganske klart ikke rejst spørgsmål om gyldigheden af forordning 3191/80 i nærværende sag, men det skal dog ikke forhindre mig i at anføre, at »de egnede foranstaltninger« som Kommissionen kan træffe, efter min mening må begrænses til gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1837/80 og derfor må holdes inden for rammerne af forordningsbestemmelserne. Jeg mener ikke, at Kommissionen kan fastsætte undtagelser fra sådanne bestemmelser uden at overskride sine beføjelser, jvf. bl.a. EØF-traktatens artikel 155 (hvorefter »Kommissionen [skal] udøve de beføjelser, som Rådet tildeler den med henblik på gennemførelse af de af dette udfærdigede forskrifter«).

8. Sammenfattende foreslår jeg, at Domstolen frifinder Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber for den påstand om skadeserstatning, som kommanditselskabet Julius Kind har nedlagt ved stævning af 4. maj 1981. Følgelig bør det sagsøgende selskab tilpligtes at afholde sagens omkostninger.