DOMSTOLENS DOM
24. februar 1988 *

I sag 264/86,

Den Franske Republik, ved direktør for Udenrigsministeriets Retsafdeling Gilbert Guillaume som befuldmægtiget og Philippe Pouzoulet som assisterende befuldmægtiget og med valgt adresse i Luxembourg på den franske ambassade, 9, boulevard du Prince-Henri,

sagsøger,

støttet af

Kongeriget Spanien, ved generaldirektør for retlig og institutionel samordning i EF-spørgsmål Francisco Javier Conde de Saro som befuldmægtiget, bistået af Rafael García-Valdecasas Fernández og Ramiro Sánchez de Lerín García-Ovies, statens juridiske tjeneste i sager for De Europæiske Fællesskabers Domstol, og med valgt adresse i Luxembourg på den spanske ambassade, 4-6, boulevard Emmanuel-Servais,

intervenient,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Denise Sorasio som befuldmægtiget og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

vedrørende annullation af Kommissionens forordninger nr. 2469/86 og 2470/86 af 31. juli 1986 om ydelse af udligningsgodtgørelse til producenter af tunfisk til konservesindustrien,

har

* Processprog: Fransk.

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene O. Due, J. C. Moitinho de Almeida og G. C. Rodríguez Iglesias, dommerne T. Koopmans, U. Everling, Y. Galmot, C. Kakouris og T. F. O'Higgins,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 2. december 1987,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 14. januar 1988,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indgivet til Domstolens Justitskontor den 21. oktober 1986 har Den Franske Republik i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens forordning nr. 2469/86 af 31. juli 1986 om gennemførelsesbestemmelser for ydelse af udligningsgodtgørelse til producenter af tunfisk til konservesindustrien (EFT L 211, s. 19) og af Kommissionens forordning nr. 2470/86 af samme dato om fastsættelse af den maksimale størrelse af udligningsgodtgørelsen for tunfisk leveret til konservesindustrien i perioden 1. januar til 31. marts 1986 (EFT L 211, s. 22).

2 Sagsøgeren har under retsmødet nærmere angivet, at for så vidt angår forordning nr. 2469/86 påstås alene artikel 2, stk. 3, kendt ulovlig. De anbringender, hvormed sagsøgeren har anfægtet gyldigheden af denne forordning, og som støttes af Kongeriget Spanien som intervenient, vedrører da også kun denne bestemmelse.

3 Tvisten drejer sig om den udligningsgodtgørelse, der i henhold til artikel 17 i Rådets forordning nr. 3796/81 af 29. december 1981 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 379, s. 1, herefter benævnt »grundforordningen«) »om fornødent [ydes] Fællesskabets tunfiskeproducenter« for visse arter af tunfisk til konservesindustrien.

4 Det anføres i betragtningerne til grundforordningen, at et prisfald for indført tun til konservesindustrien — i henhold til forordningens artikel 20 er satserne i Den Fælles Toldtarif fuldstændigt suspenderet for denne vare — kan true indkomstniveauet for Fællesskabets producenter, hvorfor der bør gives mulighed for at yde producenterne udligningsgodtgørelse »efter behov«. Det anføres videre i betragtningerne, at da Fællesskabets fangst af tunfisk er utilstrækkelig, bør den levnedsmiddelindustri, der anvender disse fangster, til stadighed sikres forsyningsvilkår, der kan sammenlignes med dem, der gælder for de tredjelande, der eksporterer tunfiskekonserves, hvorved de ulemper, en sådan ordning kan medføre for Fællesskabets tunfiskeproducenter, »vil kunne udlignes« ved ydelse af en godtgørelse, der er fastsat med henblik herpå.

5 I henhold til grundforordningens artikel 17, stk. 5, fastsætter Rådet »de almindelige regler« for ydelse af den omhandlede godtgørelse. Ifølge artikel 17, stk. 6, fastsætter Kommissionen »gennemførelsesbestemmelserne« til ordningen efter forvaltningskomitéproceduren.

6 De omhandlede almindelige regler blev fastsat ved Rådets forordning nr. 1196/76 af 17. maj 1976 om fastsættelse af de almindelige regler om ydelse af udligningsgodtgørelse til producenter af tunfisk til konservesindustrien (EFT L 133, s. 1). Denne forordning hvilede på en tidligere grundforordning, forordning nr. 100/76, hvis artikel 16 havde samme indhold som artikel 17 i den gældende grundforordning. I henhold til artikel 7 i forordning nr. 1196/76 fastsætter Kommissionen efter forvaltningskomitéproceduren »gennemførelsesbestemmelserne« til forordningen såvel som det maksimale beløb for udligningsgodtgørelsen. Gennemførelsesbestemmelserne blev fastsat ved Kommissionens førnævnte forordning nr. 2469/86, mens forordning nr. 2470/86 med hjemmel i de nævnte bestemmelser fastsætter de maksimale beløb for udligningsgodtgørelsen for første kvartal 1986.

7 Den franske og den spanske regering har anført, at Kommissionen ved artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2469/86 har indført et loft over udligningsgodtgørelsen, som der ikke er hjemmel til i Rådets forordning nr. 1196/76, og at Kommissionen i forordning nr. 2470/86 har beregnet godtgørelsens maksimale beløb på grundlag af dette loft.

8 Vedrørende de under sagen omhandlede fællesskabsforordninger samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

9 Den franske regering har anført to anbringender til støtte for sin påstand. De to kommissionsforordninger er ikke tilstrækkeligt begrundet, navnlig fordi forordningernes betragtninger ikke angiver begrundelsen for, at Kommissionen fastsatte et loft for godtgørelsen. Dernæst havde Kommissionen ikke kompetence til at fastsætte et loft for godtgørelsen, idet de af Rådet fastsatte bestemmelser ikke hjemler, at der fastsættes et sådant loft. Der skal først tages stilling til dette sidstnævnte anbringende.

10 De relevante bestemmelser i Rådets forordning nr. 1196/76 er følgende. I henhold til artikel 3 ydes udligningsgodtgørelsen, når både den kvartalsvise gennemsnitspris på fællesskabsmarkedet og importprisen for den pågældende vare er lavere end 90% af producentprisen i Fællesskabet; denne pris fastsættes af Rådet med hjemmel i grundforordningen. I henhold til artikel 4 ydes udligningsgodtgørelsen kun, såfremt det af en undersøgelse fremgår, at den situation, der er konstateret på fællesskabsmarkedet, er en følge af prisniveauet på verdensmarkedet for tunfisk, og at en nedgang i prisen på fællesskabsmarkedet ikke er fremkaldt af en usædvanlig stigning i de producerede mængder. Det bestemmes endelig i artikel 5, at udligningsgodtgørelsen er begrænset til forskellen mellem Fællesskabets producentpris og den pris, som fællesskabsproducenten faktisk har opnået, dog at godtgørelsen under ingen omstændigheder kan overstige forskellen mellem producentpriserne i Fællesskabet og den kvartalsvise gennemsnitspris for fællesskabsmarkedet.

11 Efter artikel 2, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 2469/86 fastsættes det maksimale beløb for godtgørelsen på det niveau, der er nødvendigt for at sikre, at

prisfaldet på Fællesskabets marked ikke truer den indkomst, som producenterne af tunfisk oppebærer ved salg af de producerede mængder, såvel på Fællesskabets marked som på markedet i tredjelande. Det fremgår af en »teknisk notits«, som Kommissionen tilstillede forvaltningskomitéen, og som findes i sagens akter, at Kommissionen på grundlag af denne forskrift om et maksimum ved beregningen af det maksimale beløb for godtgørelsen i henhold til Rådets forordning er beføjet til at anvende et »korrektiv« for at sikre, at dette beløb ikke er større end den faktiske nedgang i EF-producenternes samlede indtægter. Denne korrektionsfaktor beregnes på grundlag af en sammenligning mellem på den ene side en vare til gennemsnitspris og de solgte mængder, såvel på Fællesskabets marked som på markedet i tredjelande for det pågældende kvartal, på den anden side det vejede gennemsnit for samme kvartal i de tre foregående år.

12 Den franske og den spanske regering har anført, at Rådets forordning indeholder meget præcise grænser for beregningen af det maksimale beløb for udligningsgodtgørelsen og ikke giver mulighed for at indføre nogen væsentlig ny grænse i de af Kommissionen fastsatte gennemførelsesbestemmelser. Ved den af Kommissionen fastsatte maksimumsbestemmelse tages der endvidere hensyn til udviklingen i producenternes indkomster, idet de producerede mængder tages i betragtning, selv om dette samme moment allerede er taget i betragtning i artikel 4 i Rådets forordning.

13 Kommissionen har anført, at der ikke kan sondres mellem »almindelige regler«, der fastsættes af Rådet, og »gennemførelsesbestemmelser«, der fastsættes af Kommissionen, uden hensyn til bestemmelserne på området i øvrigt. Artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2469/86 er her i overensstemmelse med formålet med udligningsgodtgørelsen som angivet i betragtningerne til grundforordningen, og bestemmelsen er ikke i strid med forskrifterne i Rådets forordning nr. 1196/76.

14 Det skal indledningsvis bemærkes, at Rådets forordninger nr. 3796/81 og nr. 1196/76, hvorved Kommissionen bemyndiges til at fastsætte gennemførelsesbestemmelserne til den omhandlede støtteordning i henhold til forvaltningskomitéproceduren, nævner eksempler på sådanne gennemførelsesbestemmelser, men at disse eksempler ikke omfatter bestemmelser om et loft for godtgørelsen. I grundforordningens artikel 17, stk. 6, nævnes således blandt andet fastsættelsen af de

tilpasningskoefficienter, der skal gælde for de forskellige arter af tunfisk, deres størrelse og behandlingsgrad samt fortegnelsen over de repræsentative markeder og havne, som er lagt til grund ved konstateringen af de månedlige gennemsnitsnoteringer. Artikel 7 i Rådets forordning nr. 1196/76 nævner som eksempel regulering af det vejede gennemsnit af de månedlige gennemsnitspriser.

15 Det under sagen omtvistede spørgsmål er herefter, hvorvidt den omstændighed, at Rådet som led i de »almindelige regler« for ydelse af godtgørelsen har fastsat præcise grænser for beregningen af maksimumsbeløbet, er til hinder for, at der fastsættes et yderligere loft i de af Kommissionen fastsatte »gennemførelsesbestemmelser«, såfremt et sådant loft er fastlagt under hensyn til tunfiskeproducenternes indkomstniveau.

16 Med henblik herpå skal såvel udligningsgodtgørelsens formål som de nærmere betingelser for dens ydelse undersøges.

17 Med hensyn til formålet skal det bemærkes, at udligningsgodtgørelsen blev indført for at opveje det økonomiske tab, der kunne blive følgen af en indtægtsnedgang i forbindelse med åbningen af det europæiske marked for frossen tunfisk til konservesindustrien, der indføres fra tredjelande. Der må herefter gives Kommissionen medhold i, at de pågældende myndigheder ved beregningen af det maksimale beløb for godtgørelsen skal tage hensyn til den trussel for producenternes indkomstniveau, som indførslerne i Fællesskabet udgør.

18 Det følger imidlertid ikke nødvendigvis af det anførte, at Kommissionen i gennemførelsesbestemmelserne er berettiget til at indføre et loft under hensyn til producenternes indtægter, hvilke er beregnet på grundlag af de producerede mængder og gennemsnitsprisen. Således har den franske og den spanske regering netop gjort gældende, at ethvert forhold af betydning for indkomstniveauet allerede er taget i betragtning i forordning nr. 1196/76, navnlig i forordningens artikel 4, hvorfor der ikke kan indføres nogen yderligere begrænsninger på grundlag af sådanne forhold.

19 Kommissionen har vedrørende dette punkt gjort gældende, at artikel 4 kun omhandler den særlige situation, at et prisfald på fællesskabsmarkedet er fremkaldt af en »usædvanlig stigning« i de mængder, der produceres i Fællesskabet; i så fald kan der ikke udbetales godtgørelse. Efter bestemmelsen har Kommissionen mulighed for at regulere godtgørelsens maksimumsbeløb under hensyntagen til en forøgelse af fællesskabsproduktionen, som, uden at være usædvanlig, dog kan opveje et indtægtstab på grund af faldende priser.

20 Kommissionens anbringende må forkastes. Det fremgår nemlig af betragtningerne til Rådets forordning, at udligningsgodtgørelsen er indført, fordi et fald i importprisen kan true indkomstniveauet for Fællesskabets producenter; i henhold til forordningen skal vurderingen af denne trussel imidlertid ske i lyset af prisniveauet. Først hvis der sker en usædvanlig stigning i de i Fællesskabet producerede mængder, tages produktionsudviklingen og ikke udviklingen i prisniveauet i betragtning og da med den virkning, at der ikke kan betales nogen godtgørelse.

21 Det følger af det anførte, at forordning nr. 1196/76 må antages udtømmende at regulere, i hvilket omfang der skal tages hensyn til udviklingen i de producerede mængder og i indkomstniveauet, og at Kommissionen følgelig ikke havde kompetence til at indføre et loft på grundlag af de samme kriterier ved fastsættelsen af gennemførelsesbestemmelserne for godtgørelsesordningen.

22 Det følger af det anførte, at anbringendet om Kommissionens manglende kompetence må tiltrædes, og at artikel 2, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 2469/86 skal annulleres, uden at det er nødvendigt at tage stilling til det andet anbringende.

23 Kommissionens forordning nr. 2470/86, der vedrører beregningen af udligningsgodtgørelsens maksimumsbeløb, hvorved den nævnte bestemmelse er lagt til grund, skal følgelig i det hele annulleres.

Sagens omkostninger

24 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Hverken den franske eller den spanske regering har imidlertid påstået Kommissionen tilpligtet at betale sagens omkostninger. Det følger heraf, at selv om Kommissionen har tabt sagen, skal hver part betale sine omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Artikel 2, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 2469/86 af 31. juli 1986 om gennemførelsesbestemmelser for ydelse af udligningsgodtgørelse til producenter af tunfisk til konservesindustrien annulleres.**

2) **Kommissionens forordning nr. 2470/86 af 31. juli 1986 om fastsættelse af den maksimale størrelse af udligningsgodtgørelsen for tunfisk leveret til konservesindustrien i perioden 1. januar til 31. marts 1986 annulleres.**

3) **Hver part bærer sine omkostninger.**

Mackenzie Stuart Due Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Koopmans Everling Galmot Kakouris O'Higgins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. februar 1988.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident