RETSMØDERAPPORT
i sag 264/86 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *De relevante retsforskrifter*

1.1. *Grundforordning og almindelige gennemførelsesbestemmelser*

I henhold til Rådets forordning nr. 3796/81 af 29. december 1981 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 379, s. 1), som afløste forordning nr. 100/76 (EFT L 20, s. 1), kan der ydes en udligningsgodtgørelse til producenter af visse arter af tunfisk til konservesindustrien.

I henhold til forordningens artikel 20 suspenderes satserne i Den Fælles Toldtarif fuldstændigt for visse fiskerivarer, heriblandt tunfisk til industriel fremstilling af tilberedte eller konserverede fiskeprodukter. Det anføres i forordningens betragtninger, at et fald i importpriserne for de omhandlede varer kan true indkomstniveauet for Fællesskabets producenter, hvorfor der efter behov bør ydes producenterne udligningsgodtgørelse. Det er imidlertid i Fællesskabets interesse, at anvendelsen af told efter Den Fælles Toldtarif helt suspenderes; da Fællesskabets fangst af tunfisk er utilstrækkelig, bør der drages omsorg for, at den levenedsmiddelindustri, der anvender disse fangster, til stadighed har forsyningsvilkår, der kan sammenlignes med dem, der gælder for tuneksporterende tredjelande. De ulemper, en sådan ordning kan medføre for Fællesskabets tunfiskeproducenter, vil kunne udlignes ved ydelse af en godtgørelse, anføres det videre.

Efter artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 3796/81 ydes der for tunfisk til konservesindustrien en udligningsgodtgørelse til Fællesskabets tunfiskeproducenter. Ifølge artikel 17, stk. 5, fastsætter Rådet de almindelige regler for ydelse af godtgørelsen og EF-producentprisen for tunfisk til konservesindustrien. I henhold til artikel 4 fastsættes producentprisen på grundlag af gennemsnittet af de priser, der er konstateret i en referenceperiode på de repræsentative engrosmarkeder eller i de repræsentative havne. Ifølge stk. 6 fastsættes gennemførelsesbestemmelserne til artikel 17 efter fremgangsmåden i artikel 33, dvs. af Kommissionen efter forvaltningskomitéproceduren.

De almindelige regler, der nævnes i artikel 17, stk. 5, 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 hviler i øvrigt på den gamle grundforordning, den tidligere nævnte forordning nr. 100/76. Forordning nr. 1196/76 foreskriver blandt andet, at udligningsgodtgørelsen ydes, når både den kvartalsvise gennemsnitspris og importprisen på Fællesskabets marked er lavere end 90% af producentprisen i Fællesskabet. I henhold

* Processprog: Fransk.

til artikel 4 ydes udligningsgodtgørelsen kun, såfremt det 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. I henhold til artikel 5 er udligningsgodtgørelsen begrænset til forskellen mellem Fællesskabets producentpris og den pris, som producenten faktisk har opnået. Godtgørelsen kan under ingen omstændigheder overstige forskellen mellem producentpriserne i Fællesskabet og den kvartalsvise gennemsnitspris for fællesskabsmarkedet. Det fremgår endelig af artikel 7, at gennemførelsesbestemmelserne til forordningen og det maksimale beløb for udligningsgodtgørelsen fastsættes af Kommissionen efter forvaltningskomitéproceduren.

1.2. *De anfægtede forordninger*

Efter at have konstateret, at de i forordning nr. 1196/76 fastsatte betingelser for ydelse af godtgørelsen var opfyldt, udstedte Kommissionen under henvisning til artikel 17, stk. 6, i forordning nr. 3796/81 og artikel 7 i forordning nr. 1196/76 de to anfægtede forordninger, nemlig forordning nr. 2469/86 om gennemførelsesbestemmelser for ydelse af udligningsgodtgørelse til producenter af tunfisk til konservesindustrien og forordning nr. 2470/86 om fastsættelse af den maksimale størrelse af udligningsgodtgørelsen for tunfisk leveret til konservesindustrien i perioden 1. januar til 31. marts 1986.

Artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2469/86 har følgende ordlyd:

»Det maksimale beløb for godtgørelsen fastsættes 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.«

De maksimale beløb for godtgørelsen er fastsat i artikel 1 i forordning nr. 2470/86, således 170 ecu/t for hel gulfinnet tunfisk over 10 kg og 185 ecu/t for hel gulfinnet tunfisk under 10 kg.

2. *Retsforhandlinger*

Den Franske Republiks stævning er registreret på Domstolens Justitskontor den 21. oktober 1986.

Ved kendelse af 11. marts 1987 har Domstolen givet Kongeriget Spanien tilladelse til at intervenere til støtte for Den Franske Republiks påstande.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Domstolen har dog anmodet Kommissionen om skriftligt at besvare tre spørgsmål. Kommissionen har efterkommet denne anmodning inden for den fastsatte frist.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

1) Kommissionens forordning nr. 2469/86 af 31. juli 1986 om gennemførelsesbestemmelser for ydelse af udligningsgodt-

gørelse 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.

Intervenienten har nedlagt følgende påstande:

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 i det hele.

Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

1) frifindelse;

2) sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Den *Franske Republik* og *Kongeriget Spanien* har opbygget deres argumentation omkring to anbringender:

— Kommissionens manglende kompetence;

— krænkelse af EØF-Traktatens artikel 190.

1. *Kommissionens manglende kompetence*

Den *franske regering* har først gjort gældende, at artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2469/86 indeholder en yderligere begrænsning i forhold til de kriterier for fastsættelsen af godtgørelsen, som Rådet har fastsat i artikel 5 i forordning nr. 1196/76. Frankrig har dernæst anført, at det maksimale beløb for godtgørelsen, som er fastsat ved forordning nr. 2470/86, blev beregnet efter en indviklet formel, der findes i en teknisk notits, som Kommissionen udarbejdede med henblik på drøftelserne i Forvaltningskomitéen for Fiskerivarer, hvor den omdeltes på et møde. Anvendelsen af denne formel fører til en væsentlig nedsættelse af godtgørelsens størrelse. Producenterne modtager følgelig kun en brøkdel af den godtgørelse, som de er berettiget til efter reglerne. Efter den franske regerings opfattelse har Kommissionen ved artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2469/86 og ved fremgangsmåden for beregningen fastlagt et loft for godtgørelsen.

Den franske regering har i denne forbindelse anført, at Kommissionen ikke er kompetent til at fastsætte et loft over godtgørelsen. Det fremgår af artikel 7 i forordning nr. 1196/76, at Kommissionen alene er beføjet til at indhente oplysninger om de forhold, som er nødvendige for beregningen af

godtgørelsen. Kriterierne for fastsættelsen af godtgørelsen er allerede klart og præcist fastsat af Rådet i den nævnte forordnings artikel 5. Det af Kommissionen indførte loft er ikke en »gennemførelsesbestemmelse« til, men en ændring af de kriterier, som Rådet har fastsat, hvilket er i strid med princippet om normhierarkiet.

Kommissionen har indledningsvis anført, at artikel 17 i forordning nr. 3796/81 udtrykkeligt tillægger Kommissionen beføjelse til at fastsætte gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel efter forvaltningskomitéproceduren.

Kommissionen har først anført, at det fremgår af forordning nr. 1196/76, at ydelsen af godtgørelsen ikke sker automatisk, således at det alene skulle påhvile Kommissionen at beregne de i forordningen angivne størrelser. Kommissionen har faktisk et skøn, idet forordningens artikler 5 og 7 angiver, dels at godtgørelsen »er begrænset« til forskellen mellem Fællesskabets producentpris og den opnåede pris (»shall not exceed« i den engelske version), dels at Kommissionen skal fastsætte godtgørelsens »maksimale beløb«. Såfremt der herved alene var tale om en henvisning til det dobbelte loft, der udtrykkeligt er fastsat i artikel 5, måtte forholdet efter sædvanlig lovformuleringspraksis have været udtrykt således, at godtgørelsens størrelse »er lig med« forskellen mellem producentprisen og den opnåede pris.

Kommissionen har endvidere anført, at man kommer til samme resultat, når de af Rådet fastsatte bestemmelser fortolkes i lyset af ordningen som helhed og under hensyn til formålet med de pågældende bestemmelser. Under hensyn til godtgørelsens formål må den beløbsmæssigt begrænses til det nettoindkomsttab, der skyldes nedgangen i importprisen, forudsat at denne prisnedgang er en følge af suspensionen af satserne i Den Fælles Toldtarif. En fortolkning af forordningen, hvorefter godtgørelsen udgør et fast beløb, der kan beregnes på forhånd, vil føre til forstyrrelser i samhandelen, idet følgen kan blive en overkompensation af indkomsttabene, hvilket vil tilskynde producenterne til at sælge inden for Fællesskabet og mindske deres normale afsætning i tredjelande.

Kommissionen har endelig bemærket, at den franske regering ikke har fremført noget som helst i øvrigt til støtte for, at fremgangsmåden for fastsættelse af det maksimale beløb for godtgørelsen, som angivet i den »tekniske notits«, skulle være urigtig.

Den *franske regering* har i replikken anført, at artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2469/86 ikke er en ren »gennemførelsesbestemmelse«, men en almindelig regel om ydelse af godtgørelsen. Gennemførelsesbestemmelserne til denne »almindelige regel« findes i forordning nr. 2470/86 og i det væsentlige i den »tekniske notits«, som blev fremlagt i Forvaltningskomitéen for Fiskerivarer. Frankrig har anført, at hvis Rådet havde ønsket at indføre en sådan ordning, ville det givetvis ikke have undladt at indsætte en supplerende begrænsning som den, der findes i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2469/86, i artikel 5 i forordning nr. 1196/76. Ifølge den franske regering ses det endvidere ikke, hvorfor producenten ikke skal have udbetalt hele forskellen mellem Fællesskabets producentpris og den pris, han faktisk har opnået.

Den *spanske regering* har anført, at der i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2469/86 er indført en ny faktor, som er uforenelig med

beregningsmetoden i henhold til artikel 5 i forordning nr. 1196/76. Det fremgår med usædvanlig klarhed af den nævnte bestemmelse, hvorledes godtgørelsesbeløbet skal beregnes. Udtrykket »udligningsgodtgørelsen [er] begrænset til forskellen« (mellem Fællesskabets producentpris og den pris, som producenten har opnået) betyder bogstaveligt det samme som udtrykket »godtgørelsen er lig med forskellen«. Det følger af disse klare kriterier, som Rådet har fastsat, at Kommissionen ikke har det påståede skøn. Kommissionens gennemførelsesforordning nr. 2469/86 er herefter ikke i overensstemmelse med Rådets forordning, som den imidlertid skulle gennemføre.

For så vidt angår forordning nr. 2470/86, har den spanske regering anført, at den omstændighed, at artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2469/86 er ugyldig, medfører, at samtlige bestemmelser i forordning nr. 2470/86 bliver ugyldige. I sidstnævnte forordning anvendes nemlig en anden fremgangsmåde til beregning af godtgørelsens maksimale størrelse end den, der er fastsat i artikel 5 i forordning nr. 1196/76.

2. *Tilsidesættelse af Traktatens artikel 190*

Den *franske regering* har anført, at hverken loftet for godtgørelsen i forordning nr. 2469/86 eller det maksimale beløb, som er fastsat ved forordning nr. 2470/86, er tilstrækkeligt begrundet. Loftet er imidlertid en af de afgørende nye bestanddele i den ordning, som Kommissionen har indført, og der skulle følgelig have været givet en reel og indgående begrundelse herfor. Betragtningerne til forordning nr. 2470/86 indeholder ganske vist visse oplysninger om Kommissionens begrundelse for at indføre et loft, men den givne begrundelse er utilstrækkelig. Kommissionen kan heller ikke henvise til nogen af de af Rådet fastsatte forskrifter for herved at retfærdiggøre den manglende begrundelse af gennemførelsesforordningerne.

Kommissionen har anført, at det efter Domstolens praksis er tilstrækkeligt, at begrundelsen angiver hovedformålet, som forfølges af den institution, som har udstedt den anfægtede retsakt. Der kræves ingen begrundelse af de forskellige faktiske eller retlige momenter og heller ingen særskilt begrundelse for den konkret valgte gennemførelsesteknik. Når der er tale om en gennemførelsesforordning, er det i øvrigt tilstrækkeligt i begrundelsen at henvise til de i grundforordningen nævnte forhold. Sidstnævnte fremgangsmåde blev anvendt til at angive begrundelsen for artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2469/86, som er kernepunktet i tvisten. Det fremgår ydermere af denne bestemmelses eget indhold, hvad der er formålet med den indførte ordning. Vedrørende begrundelsen for forordning nr. 2470/86 har Kommissionen anført, at de otte betragtninger til denne forordning indeholder en fyldig begrundelse, som klart angiver, hvorfor de foreskrevne betingelser kunne anses for opfyldt, såvel som de omstændigheder, der skulle tages hensyn til ved fastsættelsen af godtgørelsesbeløbet. Kommissionen har anført, at de franske myndigheder allerede fik kendskab til den fremgangsmåde, som var vedtaget med henblik på fastsættelse af godtgørelsesbeløbet, før forordningen trådte i kraft.

Kommissionen har endvidere anført, at hvis det må antages, at begrundelsen for forordning nr. 2469/86 er utilstrækkelig, vil begrundelsen for forordning nr. 2470/86 også gøre fyldest for førstnævnte forordning. De to forordninger vedrører nemlig samme sagsforhold, er vedtaget samme dag og efter samme procedure og er offentliggjort i samme nummer af Tidende.

Den *franske regering* har i replikken alene bemærket, at det ikke ses, hvorledes en begrundelse skulle kunne fremgå af den dispositive del af en forordning, og at en begrundelses værdi ikke er proportionel med dens længde.

Den *spanske regering* har anført, at forordning nr. 2470/86 fastsætter godtgørelsens størrelse, uden at det angives, på grundlag af hvilke faktorer man er nået til det fremkomne resultat. Spanien har anført, at resultatet konkret afviger væsentligt fra det, der ville være fremkommet, hvis man havde anvendt de faktorer, som nævnes i Rådets forordninger. Regeringen har i denne forbindelse anført følgende tal: den af Rådet hjemlede godtgørelse ville have været 315 ecu/t i stedet for 170 ecu for gulfinnet tun over 10 kg og 344 ecu i stedet for 185 ecu for gulfinnet tun under 10 kg. Det må under disse omstændigheder kræves, at begrundelsen for den anvendte fremgangsmåde fremgår klart og udtømmende af forordningens betragtninger.

IV — Svar på de af Domstolen stillede spørgsmål

1. *Spørgsmålene*

Ved skrivelse af 6. juli 1987 har Domstolen anmodet Kommissionen om at besvare følgende spørgsmål:

»1) Kommissionen synes i svarskriftet at lægge til grund, at den i forbindelse med fastsættelsen af gennemførelsesbestemmelserne for udligningsgodtgørelsen samt ved fastsættelsen af godtgørelsens størrelse ikke kunne nøjes med at lægge de kriterier til grund, der er fastsat i Rådets forordning nr. 1196/76. Kommissionen anmodes om at forklare, hvorfor en fremgangsmåde for beregningen, som alene hvilede på disse kriterier, ville have ført til at overkompensere indtægtstabene. Kommissionen bedes tillige uddybe anbringendet om, at en sådan beregningsmetode efter omstændighederne kunne være til skade for godtgørelsesordningens funktion, navnlig under hensyn til artikel 4 i Rådets forordning nr. 1196/76.

2) Kommissionen anmodes tillige om at oplyse, om der under udarbejdelsen af forordningerne nr. 2469/86 og nr. 2470/86 fremkom faktiske forhold, som foranledigede Kommissionen til ikke at omtale den konkret anvendte metode til beregning af udligningsgodtgørelsen (der ganske vist var blevet forelagt i forvaltningskomitéen) i betragtningerne til forordningerne nr. 2469/86 og / eller nr. 2470/86.«

2. *Sammenfatning af Kommissionens svar*

1. Som svar på første del af det første spørgsmål har Kommissionen gentaget, at formålet med den omhandlede godtgørelse er at opretholde indkomstniveauet for Fællesskabets tunfiskeproducenter, hvis indkomster som følge af den toldfri indførsel kan blive truet i tilfælde af en nedgang i prisen på tun på verdensmarkedet. Producenternes indkomst bestemmes i det væsentlige af to forhold, prisen på tun og den producerede mængde. Disse to faktorer nævnes også i Rådets forordning nr. 1196/76; artikel 4 vedrører mængderne (godtgørelsen kan ikke ydes, hvis nedgangen i prisen på fællesskabsmarkedet er fremkaldt af en usædvanlig stigning i de producerede mængder); artiklerne 3 og 5 nævner de betingelser for godtgørelsen, der vedrører importprisniveauet og prisniveauet på fællesskabsmarkedet.

Ifølge Kommissionen skulle fastsættelsen af udligningsgodtgørelsens størrelse således ske under hensyn til to nævnte faktorer, pris og

mængde. En metode på grundlag af rene priskriterier ville have ført til at »overkompensere« indkomsttabene.

En rent prisbaseret beregning af godtgørelsen (producentprisen i Fællesskabet minus den kvartalsvise gennemsnitspris) ville have givet følgende tal for første kvartal 1986:

— 315 ecu/t for gulfinnet tun over 10 kg,

— 344 ecu/t for gulfinnet tun under 10 kg.

Det samlede godtgørelsesbeløb, som skulle være udbetalt til de franske producenter, ville have været 3 243 806 ecu.

Det er imidlertid nødvendigt at tage hensyn til det reelle indkomsttab, navnlig fordi der i løbet af det første kvartal 1986 var en stigning i tunfiskeproduktionen.

Tunfiskeproducenternes samlede indtægter (prisen for landede produkter ganget med de afsatte mængder) var 25 259 926 ecu i det første kvartal 1986. De samlede indkomster var for de tre første kvartaler i 1983, 1984 og 1985 (referenceperioden) gennemsnitligt 27 010 551 ecu. Forskellen, dvs. det reelle fald i de samlede indkomster, er kun 1 750 625 ecu.

Det fremgår af de anførte tal, at hvis godtgørelsen alene havde været baseret på priserne, ville tunfiskeproducenterne have modtaget en merindtægt på 1 493 181 ecu (3 243 806 ecu — 1 750 625 ecu) i forhold til den opnåede indkomst i referenceperioden.

Det var af disse grunde nødvendigt at korrigere beregningen af godtgørelsesbeløbet.

2. For så vidt angår den anden del af det første spørgsmål, har Kommissionen anført, at såfremt de nærmere bestemmelser for godtgørelsen ville medføre en ydelse, der medførte mere end en blot opretholdelse af producenternes indkomst, vil godtgørelsen virke som en tilskyndelse til at forøge produktionen på fællesskabsmarkedet. En sådan forøgelse er uforenelig med kriterierne i artikel 4 i forordning nr. 1196/86.

Kommissionen har bemærket, at tiden efter det første kvartal i 1986 var præget af en sådan stigning i de mængder, der blev landet i Fællesskabet, at prisfaldet blev helt udlignet. På denne baggrund fandt Kommissionen ikke, at der var grundlag for at yde udligningsgodtgørelse.

3. Kommissionen har som svar på det andet spørgsmål anført, at den ikke kan angive nogen faktisk omstændighed eller nogen særlig omstændighed i øvrigt, som begrundede, at Kommissionen ikke omtalte den faktisk anvendte fremgangsmåde for beregningen af godtgørelse i betragtningerne til forordningerne nr. 2469/86 og / eller nr. 2470/86.

Kommissionen mener at have fulgt samme praksis som overalt, hvor den skal fastsætte en beregningsmetode, fastlægge størrelsen af fællesskabsstøtte eller -tilskud, osv. Efter den her anvendte lovgivningsteknik gengiver præamblen de faktorer, som er lagt til grund ved beregningen af det tal, der fremgår af retsaktens tekst. Kommissionen har som eksempel nævnt en række landbrugsforordninger.

T. Koopmans
Refererende dommer