RETSMØDERAPPORT
i sag 253/84 *

Indholdsfortegnelse

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger ... 124

II — Parternes påstande ... 126

III — Parternes anbringender og argumenter ... 127

A — Formaliteten, for så vidt angår visse af de i sagen fremsatte anbringender ... 127

B — Realiteten ... 128

1. Krænkelse af en trinhøjere retsregel til beskyttelse af private ... 128

a) Tilsidesættelse af traktatens procedureregler ... 128

b) Tilsidesættelse af procedurereglerne i traktatens artikel 93 ... 131

c) Tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling i form af en støtte til de tyske landbrugere, som går ud over, hvad der følger af afviklingen af MUB ... 131

d) Magtfordrejning i form af tilsidesættelse af det sjette momsdirektiv ... 134

e) Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet som følge af anvendelsen af momsen som instrument i forbindelse med støtten ... 135

f) Tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 96 ... 136

g) Nedgang i Fællesskabets egne indtægter ... 137

2. Årsagsforbindelsen mellem Rådets beslutning og det påberåbte tab ... 137

3. Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et tab ... 139

IV — Parternes svar på domstolens spørgsmål ... 141

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

De foranstaltninger, som Fællesskabets institutioner har truffet med henblik på en gradvis afvikling af ordningen med monetære udligningsbeløb (»MUB«), har skabt en lang række problemer, idet afviklingen gennemføres således, at de repræsentative kurser tilpasses til de faktiske vekselkurser, hvilket i de medlemsstater, der har en stærk valuta, medfører en nedgang i støttepriserne for landbrugsprodukter udtrykt i national valuta og dermed en indtægtsnedgang for landbrugerne. For at kompensere for dette indkomsttab, der ville indtræffe fra og med 1. januar 1985, blev der i artikel 3 i Rådets forordning nr. 855/84 af 31. marts 1984 (EFT L 90, s. 1), hvorved der iværksattes en nedsættelse af de positive MUB ved hjælp af en tilpasning af de repræsentative kurser, givet bemyndigelse til, at Forbundsrepublikken Tyskland kunne yde de tyske landbrugere en særstøtte i form af en momslettelse, idet denne støtte ikke måtte overstige 3% af den pris uden moms, som beta-

* Processprog: Fransk.

les af køberen af det pågældende landbrugsprodukt.

I forbindelse med vedtagelsen af forordningen afgav Kommissionen og Rådet en erklæring, hvorved Kommissionen gav tilsagn om snarest muligt at fremsætte forslag til et direktiv indeholdende hjemmel til at fravige bestemmelserne i det sjette momsdirektiv, således at Forbundsrepublikken Tyskland ved ydelsen af den omhandlede støtte til de tyske landbrugere kunne anvende momsen som instrument, idet Rådet gav tilsagn om at vedtage et sådant direktiv inden den 1. november 1984.

I maj 1984 fremsatte Forbundsrepublikken Tysklands regering en anmodning til Kommissionen med det formål at opnå

— en fremskyndet gennemførelse fra den 1. juli 1984 af kompensationsstøtteordningen til de tyske landbrugere,

— en ændring af artikel 3 i forordning nr. 855/84, således at der skete en forhøjelse fra 3 til 5% af maksimumsstøtten beregnet på grundlag af den pris uden moms, som betales af køberen af et landbrugsprodukt, og

— en vedtagelse af den omhandlede ændring af det sjette momsdirektiv, der var nødvendig for at gennemføre artikel 3 i forordning nr. 855/84, således at den pågældende fravigelse af direktivets bestemmelser kunne ske med virkning fra den 1. juli 1984.

Som svar herpå meddelte Kommissionen, at den havde forståelse for ønsket om, at støtten skulle kunne ydes fra den 1. juli 1984, hvorimod den ikke fandt, at der var noget grundlag for at forhøje momslettelsen fra 3 til 5%. En sådan ændring ville efter Kommissionens opfattelse berøre et væsentligt element i det kompromis, som Rådet efter vanskelige forhandlinger var nået til enighed om den 31. marts 1984, og som vedtagelsen af forordning nr. 855/84 var resultatet af.

Under sit møde den 25. og 26. juni 1984 i Fontainebleau opfordrede Det europæiske Råd Kommissionen til at fremsætte og Ministerrådet til at vedtage et forslag om foranstaltninger, hvorefter den kompensation i form af en momslettelse, som skulle gives det tyske landbrug i anledning af afviklingen af MUB, kunne ydes fra den 1. juli 1984 og indtil den 31. december 1988, og således at momslettelsen blev forhøjet fra 3 til 5%.

Kommissionen efterkom ikke denne opfordring, idet den fandt, at en sådan bemyndigelse til at yde en yderligere støtte, som Forbundsrepublikken Tyskland havde anmodet om, kun burde gives af Rådet med hjemmel i EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit.

Den 27. juni 1984 anmodede Forbundsrepublikken Tyskland Ministerrådet om at træffe en beslutning i medfør af artikel 93, stk. 2, tredje afsnit.

Den 29. juni 1984 vedtog Forbundsdagen en »første ændringslov til lov om merværdiafgift«, der blandt andet indeholdt hjemmel for de tyske »standardsats-landbrugere« til fra den moms, som de skal betale for landbrugsprodukter, at fratrække 5% i perioden 1. juli 1984 — 31. december 1988.

Den 30. juni 1984 vedtog Rådet beslutning 84/361/EØF (EFT L 185 af 12.7.1984, s. 41), hvori det fastsættes, at »i perioden 1. juli 1984 til 31. december 1988 betragtes støtte, der ydes af Forbundsrepublikken Tyskland i form af momslettelse, som forenelig med fællesmarkedet, for så vidt støtten ikke overstiger 5% af den pris uden moms, som køberen betaler for landbrugsproduktet«. Visse af medlemsstaternes delegationer afgav erklæringer i forbindelse med deres accept af beslutningen.

Den 16. juli 1984 fremsatte Kommissionen forslag til Rådet om de ændringer i det

sjette momsdirektiv, der var nødvendige for en gennemførelse med virkning fra den 1. juli 1984 af støtteordningen, hvorved momsen anvendes som instrument.

I forbindelse med høringen af Europa-Parlamentet vedtog dette på grundlag af en betænkning fra udvalget om økonomi, valutaspørgsmål og industripolitik den 19. april 1985 en beslutning, hvorved Kommissionen opfordredes til at trække sit forslag til det tyvende momsdirektiv tilbage i afventning af resultatet af en undersøgelse vedrørende det retlige grundlag for Rådets beslutning 84/361/EØF.

Kommissionen fulgte imidlertid ikke denne beslutning og fastholdt sit forslag til direktivet, som blev vedtaget af Rådet den 16. juli 1985 (EFT L 192 af 24.7.1985, s. 18).

Ved en beslutning af 12. september 1985, der blev vedtaget på grundlag af en betænkning fra retsudvalget, opfordrede Europa-Parlamentet Kommissionen til at anlægge sag med påstand om annullation af direktivet.

I mellemtiden havde det franske selskab Groupement agricole d'exploitation en commun de la Ségaude (herefter benævnt »GAEC«), der driver virksomhed i form af kvæg- og fjerkræavl samt produktion af mælk, anlagt erstatningssag mod Det europæiske økonomiske Fællesskab, ved Rådet og Kommissionen, idet selskabet var af den opfattelse, at den støtte, som Rådet havde givet bemyndigelse til, medførte en konkurrencefordrejning til fordel for de tyske landbrugere, som selskabet konkurrerer med, og at støtten aktuelt medførte og i fremtiden ville medføre et betydeligt tab for selskabet.

Stævningen blev registreret på Domstolens justitskontor den 29. oktober 1984.

Ved kendelse af 6. marts 1985 tog Domstolen en begæring fra Forbundsrepublikken Tysklands regering om at måtte intervenere i sagen til støtte for de sagsøgtes påstande til følge.

Ved kendelse af 30. marts 1985 tog Domstolen en begæring fra Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (herefter benævnt »FNSEA«), Paris, om at måtte intervenere til støtte for sagsøgerens påstande til følge.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog anmodet parterne om inden retsmødet at fremlægge nogle statistiske oplysninger og at besvare en række spørgsmål.

II — Parternes påstande

GAEC, støttet af *FNSEA*, har nedlagt følgende påstande:

a) Den af Groupement agricole d'exploitation en commun »La Ségaude« nedlagte erstatningspåstand for indtil videre 60 000 FF (trestusinde franske francs) antages til realitetsbehandling.

b) Det statueres, at Det europæiske økonomiske Fællesskab er erstatningsansvarlig i medfør af traktatens artikler 178 og 215 for det tab, sagsøgeren lider som følge af Rådets beslutning af 30. juni 1984.

c) Det europæiske økonomiske Fællesskab tilpligtes som følge heraf at betale sagsøgeren en foreløbig erstatning på trestusinde franske francs (60 000 FF) tillige med morarenter.

d) Det europæiske økonomiske Fællesskab tilpligtes at betale yderligere erstatning, efterhånden som tabet kan opgøres.

e) Det europæiske økonomiske Fællesskab tilpligtes at betale de med nærværende søgsmål forbundne omkostninger og i givet fald omkostningerne i forbindelse med den endelige afgørelse vedrørende den yderligere erstatning.

Rådet for De europæiske Fællesskaber har med hensyn til sagens realitet påstået sig frifundet for sagsøgerens erstatningspåstand og påstået sagsøgeren tilpligtet at betale sagens omkostninger.

Forbundsrepublikken Tysklands regering, der har interveneret til støtte for de sagsøgtes påstande, har påstået

1) de sagsøgte frifundet og

2) sagsøgeren tilpligtet at betale omkostningerne i forbindelse med interventionen.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har taget stilling til visse af de af sagsøgeren rejste retlige spørgsmål, men har ikke nedlagt nogen påstand vedrørende sagens realitet, idet den gør gældende, at Fællesskabet under et søgsmål om, hvorvidt der foreligger et ansvar for Fællesskabet i henhold til traktatens artikler 178 og 215, bør være repræsenteret af den institution, som har foretaget den ansvarspådragende handling, hvorfor retsplejemæssige hensyn tilsiger, at Fællesskabet i sagen er repræsenteret af Rådet, som har vedtaget den omtvistede beslutning.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — *Formaliteten, for så vidt angår visse af de i sagen fremsatte anbringender*

Rådet har ikke rejst indsigelse mod sagens antagelse til realitetsbehandling som sådan, men gør dog gældende,

1) at to af de af sagsøgeren i stævningen anførte anbringender, nemlig at der er begået magtfordrejning og sket en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, ikke kan gøres gældende under et erstatningssøgsmål, og

2) at de anbringender, som sagsøgeren har fremsat for første gang i replikken, ikke kan tages i betragtning.

Hvad angår de under punkt 1) nævnte anbringender, anfører Rådet, at for så vidt sagsøgeren herved til støtte for, at beslutningen af 30. juni 1984 skulle være ulovlig, gør gældende, at der ikke er blevet fremsat noget forslag fra Kommissionen eller sket nogen høring af Parlamentet, fremgår det allerede af affattelsen af disse anbringender, at de har karakter af søgsmålsgrunde, som vil kunne gøres gældende under en i medfør af traktatens artikel 173 anlagt sag til prøvelse af en retsakts lovlighed. Sådanne anbringender kan derimod ikke fremsættes under et erstatningssøgsmål, idet de pågældende formelle mangler, som påberåbes — selv om de måtte antages at foreligge — ikke kan udgøre noget ansvarspådragende forhold, som kan danne grundlag for et erstatningskrav i medfør af artikel 215.

Det ansvarspådragende forhold, som i givet fald vil kunne danne grundlag for et erstatningskrav, kan kun være den materielle beslutning om at give bemyndigelse til at yde den anfægtede nationale støtte, og det må i denne forbindelse være uden betydning, hvorvidt der i forbindelse med den procedure, der har ført til denne beslutning, måtte være sket en tilsidesættelse af formforskrifter. Såfremt Domstolen lægger til grund, at den omhandlede bemyndigelse ikke medfører en retsstridig konkurrencefordrejning inden for fællesmarkedet, er det uantageligt, at der alligevel skulle foreligge et ansvar uden for kontraktsforhold for Fællesskabet, som alene udspringer af en tilsidesættelse af formforskrifter. Dette må så meget mere gælde, når henses til, at spørgsmålet om overholdelsen af procedurereglerne også under en anden synsvinkel kan udsondres fra spørgsmålet om det materielle indhold af den pågældende foranstaltning. Såfremt bemyndigelsen således var blevet givet i overensstemmelse med de procedureregler, som sagsøgeren hævder burde være fulgt, ville sagsøgeren være fuldstændigt afskåret fra at påberåbe sig formelle mangler og være nødsaget til at godtgøre, at det materielle indhold af beslutningen om at give bemyndigelse til at yde støtten er uforenelig med fællesskabsretten.

Det fremgår da også allerede af Domstolens praksis (dommen af 15. september 1982, Kind, 106/81, Sml. s. 2885), at bestemte formelle mangler ikke kan gøres gældende under et søgsmål i henhold til artikel 215.

Det samme må gælde, for så vidt angår andre former for formelle mangler, der som udgangspunkt kun kan påberåbes under en sag anlagt i medfør af artikel 173 til prøvelse af en retsakts lovlighed, og dette må være tilfældet med anbringender som dem, sagsøgeren har fremsat, dvs. magtfordrejning og tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter.

GAEC har heroverfor gjort gældende, at også formforskrifter, når disse er af væsentlig betydning, har til formål at beskytte private. Der må således sondres mellem på den ene side ikke-væsentlige formforskrifter, der er uden betydning for indholdet af en afgørelse, og på den anden side væsentlige formforskrifter, der skal udgøre en garanti for de retsundergivne. I nærværende sag falder de formforskrifter, der ikke er blevet overholdt, netop ind under den sidstnævnte kategori. Pligten til at høre Europa-Parlamentet, som er blevet omgået gennem en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter og procedureregler, er »udtryk for et demokratisk princip«, om hvilket det ikke kan bestrides, at det udgør en fundamental garanti for de retsundergivne.

Ved den anfægtede beslutning er der ligeledes sket en krænkelse af en trinhøjere retsregel til beskyttelse af private (krav på en demokratisk procedure, som indebærer kontrol og information af offentligheden).

Hertil kommer, at det er åbenbart, jfr. i denne forbindelse den opfattelse, som Kommissionen gav udtryk for i en skrivelse af 18. juni 1984 til forbundskansler Kohl, at såfremt en lovlig procedure var blevet fulgt, ville den omtvistede beslutning ikke være blevet vedtaget, hvilket beviser, at der er en årsagsforbindelse mellem den skete tilsidesættelse af de gældende procedureregler og det tab, som sagsøgeren påberåber sig.

Hvad angår de tre anbringender, der først er blevet fremsat i replikken, nemlig at der er sket en forkert anvendelse af traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet derved, at der er blevet givet bemyndigelse til at anvende momsen som instrument i forbindelse med udbetalingen af støtten, samt en nedgang i Fællesskabets egne indtægter, anfører *Rådet*, at disse søgsmålsgrunde er nye og uden tilknytning til sagsøgerens anbringender, således som disse er fremstillet i stævningen, hvorfor de falder ind under bestemmelserne i artikel 42, stk. 2, i Domstolens procesreglement, hvorefter nye søgsmålsgrunde ikke kan gøres gældende i replikken.

Kommissionen har anført, at den retsakt, som sagsøgeren i sagen hævder er ulovlig, er Rådets beslutning 84/361 af 30. juni 1984, som blev vedtaget, uden at der forelå noget forslag fra Kommissionen. Det følger heraf, jfr. i denne forbindelse Domstolens dom af 13. november 1973, Werhahn mod Rådet (63-69/72, Sml. s. 1229), at det er Rådet, der skal stå som repræsentant for Fællesskabet i sagen, og at denne derfor må afvises, for så vidt den er anlagt mod Kommissionen. Kommissionen henholder sig dog til Domstolens skøn med hensyn til, om Kommissionen for Domstolen bør gives lejlighed til at fremsætte sine synspunkter vedrørende nogle af de retlige spørgsmål, som sagsøgeren har rejst.

B — *Realiteten*

1. *Krænkelse af en trinhøjere retsregel til beskyttelse af private*

a) *Tilsidesættelse af traktatens procedureregler*

Til støtte for sine påstande har *GAEC* for det første gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af traktatens procedureregler. Det anføres herved nærmere, at det allerede fremgår af affattelsen af EØF-traktatens artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, at den deri omhandlede procedure, som Rådet har anvendt i forbindelse med vedtagelsen af beslutningen, kun må benyttes, såfremt »ganske særlige omstændigheder« taler herfor, idet det videre anføres, at der ikke i denne forbindelse er hjemmel til at fravige andre af traktatens bestemmelser end bestemmelserne i artiklerne 92 og 94 om støtte.

For det første kan afviklingen af MUB i Tyskland ikke antages at være udtryk for en ganske særlig omstændighed, idet afviklingen er et led i de foranstaltninger, der er blevet truffet med henblik på igen at bringe forholdene inden for landbrugssektoren i overensstemmelse med den økonomiske virkelighed. Når artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, ikke indeholder hjemmel til at fravige andre af traktatens bestemmelser end artiklerne 92 og 94, må dette forstås således, at den i bestemmelsen omhandlede procedure ikke kan anvendes til at vedtage foranstaltninger vedrørende f. eks. landbrug eller tilnærmelse af lovgivningerne, idet Rådet på disse områder kun kan vedtage foranstaltninger under iagttagelse af en nøje fastlagt procedure, der blandt andet indebærer, at Europa-Parlamentet skal høres. Rådet har benyttet sig af en forkert procedure for at undgå at skulle anvende de retmæssige procedurer — der blandt andet ville have forudsat et forslag fra Kommissionen og en udtalelse fra Europa-Parlamentet — hvorfor det må lægges til grund, at Rådet har gjort sig skyldig i en tilsidesættelse af procedureregler.

FNSEA har ganske tilsluttet sig det af GAEC anførte, idet intervenienten blandt andet gør gældende,

1) at i modsætning til, hvad Rådet og Kommissionen hævder, må den til Forbundsrepublikken Tyskland ydede støtte fuldt ud anses som en fællesskabsstøtte og ikke en national støtte, idet der ved beslutningen af 30. juni 1984 blot skete en forhøjelse af støttesatsen, hvorimod der hverken skete nogen ændring med hensyn til støttens art eller det instrument, den ydes ved hjælp af,

2) at således som Europa-Parlamentet også har givet udtryk for, strider det ganske mod princippet om visse normers forrang fremfor andre, at Rådet har truffet beslutning om ydelse af den pågældende støtte på grundlag af den procedure, der blev anvendt, idet intervenienten endvidere bemærker, at allerede i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 855/84 undlod man at høre Parlamentet,

3) at Forbundsrepublikken Tysklands regering udmærket var klar over, at de af Rådet trufne beslutninger var ulovlige såvel eksternt som internt, hvilket blandt andet fremgår af referatet af debatterne i forbundsdagen.

Rådet har gjort gældende, at det af sagsøgeren anførte savner grundlag. For det første gøres det som en formel betragtning gældende, at fællesskabsretten ikke indeholder det samme undtagelsesfrie princip om parallellisme med hensyn til procedurer, der er indeholdt i nogle nationale retsordener, hvorfor det er muligt at fravige en retsakt udstedt med hjemmel i en bestemt artikel i traktaten ved en senere retsakt, som udstedes med hjemmel i en anden artikel, så længe dette sker under iagttagelse af princippet om visse normers forrang fremfor andre.

For det andet anføres det, at der er tale om regulering af forskellige forhold, som ganske vist har tilknytning til hinanden, men som grundlæggende set er forskellige, og som er omfattet af forskellige bestemmelser i traktaten, hvis anvendelse ikke som hævdet af sagsøgeren nødvendigvis gensidigt udelukker hinanden.

Hvad angår det af sagsøgeren anførte vedrørende den procedure, der blev anvendt i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 855/84, må der foretages en skarp sondring mellem på den ene side den særstøtte, der ved forordningen blev givet bemyndigelse til, og som er en støtte, der har hjemmel i artiklerne 42 og 43, og i hvis finansiering Fællesskabet deltager, og på den anden side den supplerende støtte, der blev givet bemyndigelse til ved beslutningen af 30. juni 1984, som blev udstedt med hjemmel i artikel 93, stk. 2, og som ikke er omfattet af traktatens regler om landbruget, men derimod af konkurrencereglerne. Det fremgår af Domstolens praksis, at bestemmelserne om støtte finder anvendelse i forbindelse med de fælles markedsordninger, for så vidt Rådet træffer bestemmelser herom, og at der ikke bør ske anvendelse af andre bestemmelser i traktaten, hvor grundlæggende

disse end måtte være, såfremt dette fuldstændigt ophæver retsvirkningerne af de førstnævnte bestemmelser.

Domstolen har endvidere fastslået, at der som udgangspunkt lovligt kan træffes nationale beskatningsmæssige foranstaltninger med det formål at neutralisere virkningen af en ellers uheldig stigning i landbrugets indkomster som følge af ændringer i de grønne kurser. Rådet anfører, at noget sådant så meget mere må gælde i situationer som den her omhandlede, hvor formålet er det modsatte, nemlig at yde en national støtte som kompensation for det uheldige indkomsttab, der ellers ville have været en følge af opskrivningen af den grønne DM.

Rådet gør på denne baggrund gældende, at det af sagsøgeren anførte om, at der er sket en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, ikke bør lægges til grund.

Kommissionen har indledningsvis gjort gældende, at bestemmelserne om støtte ikke uden videre finder anvendelse på landbruget, og at såfremt Rådet ikke havde benyttet sig af sine beføjelser i henhold til artikel 42, sammenholdt med artikel 43, til at sætte disse bestemmelser i kraft på dette område, ville medlemsstaterne kunne yde en hvilken som helst form for støtte inden for landbrugssektoren.

Artikel 42 indeholder ikke nogen udtømmende opregning af de former for støtte, der kan træffes bestemmelse om i medfør af artikel 43, idet de i bestemmelsen nævnte former for støtte kun kan anses som eksempler. Rådet kan i forbindelse med enhver markedsordning udstede regler om ydelse af støtte, enten ved simpelt hen at beslutte, at traktatens artikler 92-94 skal finde anvendelse, eller ved at fastsætte de nærmere vilkår, der skal gælde i forbindelse med ydelsen af støtte. I det i sagen omhandlede tilfælde valgte Rådet den førstnævnte løsning, således at proceduren i henhold til artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, blev anvendt. I modsætning til, hvad sagsøgeren hævder, kræver denne procedure ikke noget forslag fra Kommissionen, og selv om der ikke ved hjælp af denne procedure kan ske nogen fravigelse af fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, kan Rådet derimod udmærket fravige bestemmelser i den afledte ret, herunder det ellers gældende konkrete forbud mod særstøtte, der er indeholdt i bestemmelserne om landbruget.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har i første række gjort gældende, at selv om artiklerne 42 og 43, artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, samt artiklerne 91 og 100, som sagsøgeren hævder er blevet tilsidesat, har karakter af trinhøjere retsregler, må det anses for tvivlsomt, om bestemmelserne herudover også tilsigter at beskytte private.

Det anføres, at der er tale om formforskrifter, der ikke er af en sådan art, at en tilsidesættelse af dem kan pådrage Fællesskabet et ansvar. Bestemmelserne vedrører heller ikke en begrænset og klart identificeret gruppe af erhvervsdrivende.

Den omtvistede støtte er endvidere en supplerende national støtte, som der er blevet givet bemyndigelse til udelukkende på grundlag af artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, hvorfor det hverken var nødvendigt med et forslag fra Kommissionen eller en høring af Europa-Parlementet.

Det eneste relevante spørgsmål er derfor, om betingelserne i henhold til den nævnte bestemmelse var opfyldt, herunder navnlig betingelsen om, at der skal foreligge »ganske særlige omstændigheder«. Men selv om der svares benægtende på dette spørgsmål, står man ikke over for en trinhøjere retsregel til beskyttelse af private.

I modsætning til sagsøgerens opfattelse, hvorefter der til grund for de gældende formforskrifter ikke mindst ligger retbeskyttelseshensyn, når der er tale om formforskrifter, som har en indvirkning på indholdet og retsvirkningerne af en beslutning, gør forbundsregeringen gældende, at der ikke kan opstå noget ansvar for Fællesskabet på grund af en tilsidesættelse af formforskrifter, der har en mere eller mindre indirekte indvirkning på den materielle retstilstand,

idet et sådant ansvar kun kan foreligge, såfremt den af den pågældende fællesskabsinstitution trufne beslutning materielt er ulovlig. Materielt strider indholdet af Rådets beslutning af 30. juni 1984 imidlertid ikke mod traktaten, når henses til de betydelige skønsmæssige beføjelser, som Rådet ifølge Domstolens praksis har i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, herunder ikke mindst for så vidt angår spørgsmålet om afviklingen af MUB. Endvidere må vedtagelsen af beslutningen anses for tilstrækkeligt begrundet i »ganske særlige omstændigheder«, der udspringer af de særlige vanskeligheder og de ganske usædvanlige byrder, som afviklingen af MUB har medført og stadig fremover vil medføre for det tyske landbrug.

b) *Tilsidesættelse af procedurereglerne i traktatens artikel 93*

I replikken har *GAEC* fremsat et andet anbringende vedrørende proceduren i henhold til traktatens artikel 93. Sagsøgeren gør gældende, at Rådet under alle omstændigheder ikke var beføjet til at vedtage nogen beslutning, før Kommissionen, efter at være blevet underrettet om den påtænkte støtte i overensstemmelse med artikel 93, stk. 3, på grundlag af en forudgående undersøgelse havde udtalt, at støtten var forenelig med fællesmarkedet, eller, såfremt Kommissionen ikke var af den opfattelse, før den havde iværksat den procedure, som den i så fald i henhold til artikel 93, stk. 2, skulle gennemføre.

Rådet har som tidligere nævnt gjort gældende, at ingen af de anbringender, som sagsøgeren først har fremsat i replikken, kan tages i betragtning.

Med hensyn til realiteten i det her omhandlede anbringende bestrider Rådet, at det ikke skulle kunne træffe beslutning på grundlag af artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, før Kommissionen har iværksat den i det foregående afsnit omhandlede procedure og opfordret de berørte parter til at fremsætte deres bemærkninger. Det anføres, at det klart fremgår af ordlyden af tredje afsnit, at når en medlemsstat fremsætter begæring til Rådet, skal Kommissionen indstille den procedure, som den måtte have iværksat, hvorfor det så meget mere må gælde, at Kommissionen i sådanne tilfælde ikke kan indlede en procedure, såfremt den ikke allerede har gjort det. Hensynet til tredjemands interesser er i denne forbindelse tilgodeset derved, at såfremt Rådet ikke træffer beslutning inden tre måneder, tilkommer det Kommissionen at gøre dette efter den sædvanlige procedure.

Kommissionen har fuldt ud tilsluttet sig det af Rådet anførte.

c) *Tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling i form af en støtte til de tyske landbrugere, som går ud over, hvad der følger af afviklingen af MUB*

Ved et tredje anbringende har *GAEC* gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, idet den momslettelse, de tyske landbrugere har fået, er udtryk for en væsentlig fordel for dem, der går langt ud over en egentlig kompensation for afviklingen af MUB, hvilket forekommer så meget mere påfaldende, når henses til, at de tyske landbrugere allerede nød godt af et momsnedslag i seks måneder, før afviklingen af MUB trådte i kraft, og til, at den anfægtede beslutning ikke sondrer mellem de landbrugsprodukter, der er underlagt MUB, og dem, som ikke er det.

Sagsøgeren gør gældende, at det er forkert, når det anføres, at der ikke foreligger nogen forskelsbehandling, idet de tidligere bestående vilkår for henholdsvis de tyske og de franske landbrugere var forskellige. Forholdet er i virkeligheden det, at den situation, der blev skabt som følge af anvendelsen af MUB i 16 år, må betragtes som unormal i forhold til en situation med fri konkurrence, og at ordningen har medført en forskelsbehandling af producenterne i de lande, der har en svag valuta, således at man ved at opretholde denne situation også opretholder forskelsbehandlingen, om end det nu sker ved hjælp af andre midler end MUB. Selv

om dette måtte være acceptabelt i en overgangsperiode for at forhindre en voldsom indtægtsnedgang for de tyske landbrugere, er det uantageligt at yde en kompensation, der går ud over denne indtægtsnedgang, i hvert fald over en ret lang periode (4 1/2 år, således som det fremgår af beslutningen af 30. juni 1984).

Over for det af Rådet anførte, hvorefter satsen på 5% er et maksimum, således at man kun bør gå så langt, såfremt det er nødvendigt, gør GAEC gældende, at beslutningen af 30. juni 1984 på ingen måde indeholder et formelt forbud til Forbundsrepublikken Tyskland mod at give en kompensation, der går ud over det indkomsttab, som de tyske landbrugere lider, hvorved det anføres, at den tyske lov af 29. juni 1984 ikke indeholder noget forbehold i så henseende, idet der i loven blot fastsættes en generel nedsættelse af momsen med 5% indtil den 31. december 1988 og med 3% i perioden fra den 1. januar 1989 til den 31. december 1991.

Hvad angår de vilkår, der er taget udgangspunkt i ved fastsættelsen af støtten, anfører GAEC, at rækkevidden af den trufne foranstaltning i hvert fald går langt videre, end hvad der følger af en overgangsforanstaltning, som kunne vedtages med henblik på at imødegå et pres på priserne, såfremt en sådan situation virkelig måtte være opstået.

Hvad endelig angår det forhold, at støtten omfatter alle produkter, uanset om der er tale om produkter underlagt MUB, gør GAEC gældende, at virksomheden berøres af denne form for støtte, uanset at virksomheden kun fremstiller produkter, der er underlagt MUB, idet netop det forhold, at støtten omfatter alle produkter, også medfører en konkurrencefordrejning for samtlige disses vedkommende, herunder de produkter, som virksomheden fremstiller.

Hverken Kommissionen eller Rådet har søgt at godtgøre, at en støtte på 5% svarer til det tab, som de tyske landbrugere faktisk lider. Ifølge beregninger, som Europa-Parlamentets udvalg for økonomi, valutaspørgsmål og industripolitik har foretaget på grundlag af skønsmæssige angivelser fremlagt af Kommissionen, svarer en støtte på 5% til ca. 3 000 mio DM, mens MUB for den samme periode er blevet opgjort til omkring 2 250 mio DM.

FNSEA har anført, at priserne udtrykt i ECU for landbrugsprodukter er de samme for alle Fællesskabets indbyggere, og at selv om afviklingen af MUB medfører en indtægtsnedgang for de tyske landbrugere, betegner afviklingen ikke desto mindre en tilbagevenden til normale forhold, hvorfor den ikke kan anses som en foranstaltning, der rammer en gruppe af landbrugere i forhold til en anden. Landbrugerne i de medlemsstater, der har en svag valuta, har i femten år været udsat for forskelsbehandling som følge af MUB-ordningen og har accepteret at yde nogle ofre af hensyn til den fælles landbrugspolitik og for at opretholde den fri bevægelighed for landbrugsprodukter.

De tyske landbrugere kan ikke nu påberåbe sig, at de fordele, de har haft ved denne unormale situation, skulle være udtryk for velerhvervede rettigheder, selv om det er rimeligt ved passende midler i en overgangsperiode at bistå dem med at overvinde de vanskeligheder, de udsættes for i forbindelse med den omtalte tilbagevenden til normale forhold.

Rådet har for det første gjort gældende, at der ikke i sagen kan tales om nogen forskelsbehandling, idet den i marts 1984 trufne beslutning om afvikling af MUB for de franske landbrugere medførte en indkomststigning, hvorimod den for de tyske landbrugere medførte en indtægtsnedgang, hvorfor støtten blot har til formål at genoprette den tidligere bestående ligestilling.

Selv om man imidlertid ser bort fra denne betragtning, kan der ikke antages at være sket nogen konkurrencefordrejning til fordel for de tyske landbrugere. Som følge af stigningen i den repræsentative kurs for DM faldt interventionspriserne og dermed også markedspriserne for tyske landbrugsprodukter med 5,2%, men samtidig faldt de i forbindelse med eksport udbetalte MUB med 5%, hvorfor eksportpriserne kun kan være faldet med 5%, såfremt eksportørerne var villige til som led i deres afsætningsomkostninger at bære det tilsvarende fald i MUB, hvilket ikke forekommer videre sandsynligt.

Hertil kommer, at selv om der måtte være sket en konkurrencefordrejning, hvilket det må påhvile sagsøgeren at godtgøre, kan denne ikke bestå i mere end forskellen mellem maksimumsstøtten (5%) og den støttesats, som sagsøgeren selv finder rimelig (3,75%), og en eventuel konkurrencefordrejning må være endnu mindre, for så vidt angår okse- og kalvekød, idet priserne udtrykt i ECU her blev nedsat med 1% med virkning fra den 1. april 1984.

Den fremskyndede gennemførelse af støtteordningen er tilstrækkeligt begrundet i, at der allerede med virkning fra den 1. april 1984 skete en nedsættelse med 3% af MUB i forbindelse med eksport af tyske landbrugsprodukter. Endvidere kunne der allerede før den 1. januar 1985 registreres et prisfald på det nationale marked, hvilket skyldtes, at man i branchen var klar over, at priserne ville falde med 5,2% med virkning fra den 1. januar 1985, hvorfor man åbenbart ikke i månederne forud for dette prisfald var indstillet på at betale en markedspris, der fuldt ud var baseret på den gamle kurs for DM.

Endelig kan den manglende sondring mellem de produkter, som er underlagt MUB, og dem, som ikke er det, ikke få nogen indvirkning på GAEC's vilkår, idet alt, hvad sagsøgeren beskæftiger sig med (kvæg, fjerkræ og mælk), er underlagt MUB.

Endelig har Rådet bestridt rigtigheden af det af sagsøgeren anførte om, at der i det nævnte omfang skulle være sket nogen overkompensation.

Rådet anfører, at opskrivningen af den grønne DM med 5,2% har medført et fald i markedsprisen på mindst 4% for alle landbrugsprodukter, uanset om de er underlagt MUB, hvilket skyldes, at et fald i prisen for et produkt underlagt MUB nødvendigvis vil medføre et fald i prisen for konkurrerende produkter, også selv om de ikke er underlagt MUB.

Når henses til, at værdien af den tyske landbrugsproduktion i produktionsårene 1980/1981 — 1982/1983 er blevet anslået til gennemsnitligt 60 mia DM, må man regne med en indtægtsnedgang på 2 400 mio DM. En støtte på 3% af værdien af denne produktion udgør kun 1 800 mio DM. Det er derfor åbenbart, at forordning nr. 855/84 ikke indebar nogen fuld kompensation for indkomsttabet som følge af DM'ens opskrivning.

Efter vedtagelsen af forordningen foretog Forbundsrepublikken Tysklands regering en ajourføring af den anslåede værdi af støttemodtagernes produktion på grundlag af oplysninger fra produktionsåret 1983-1984 samt på grundlag af værdien udtrykt i salgspriser, som er en mere sikker målestok end den samlede værdi af produktionen.

På dette reviderede grundlag blev indkomsttabet beregnet til omkring 2 800 mio DM, der skulle sammenholdes med en kompensation på omkring 2 200 mio DM.

Hvorom alting er, er det ubestrideligt, at støtten på 3% ikke ville give en fuld kompensation for indkomsttabet, og at Rådet ved at give bemyndigelse til en forhøjelse af støtten på ingen måde handlede vilkårligt.

d) *Magtfordrejning i form af tilsidesættelse af det sjette momsdirektiv*

Ved et fjerde anbringende har *GAEC* gjort gældende, at Rådet ved at anvende momsen som instrument i forbindelse med udbetalingen af den omtvistede støtte har handlet i strid med formålene med det sjette momsdirektiv, som er at sikre en konkurrencemæssig neutralitet mellem medlemsstaterne med henblik på at opnå en harmonisering af de nationale momsordninger. Kravet om, at momsen skal virke neutralt, fremgår meget klart af direktivets artikel 25, stk. 3, hvorefter medlemsstaterne kan fastsætte standardsatser for godtgørelse, men hvori det udtrykkeligt også hedder, at en sådan godtgørelse ikke må »bevirke, at standardsats-landbrugere som helhed får større tilbagebetalinger end merværdiafgiftsbelastningen i tidligere led«.

Kommissionen foreslog ganske vist direktivet ændret, således at det kunne fraviges af hensyn til Forbundsrepublikken Tyskland, men den i denne forbindelse skete legitimering af overkompensationen er en skæbnesvanger undergravning af de bestræbelser på at harmonisere de interne lovgivninger, som er hele hovedtanken bag direktivet. Gennemførelsesforanstaltningerne til beslutningen af 30. juni 1984 er endvidere af så meget mere alvorlig karakter, når henses til, at næsten samtlige producenter inden for landbruget i Tyskland er blevet omfattet af kategorien »standardsats-landbrugere«, mens det i Frankrig drejer sig om mindre end en tredjedel af samtlige landbrugere.

Rådet har for det første anført, at bemyndigelsen til at anvende momsen som teknisk instrument i forbindelse med udbetalingen af støtten oprindeligt blev givet i forordning nr. 855/84, hvorfor det er tvivlsomt, om sagsøgeren, der undlod at anfægte forordningen, nu kan påberåbe sig dette forhold i forbindelse med beslutningen af 30. juni 1984, som blot, for så vidt angår den supplerende støtte, er en bekræftelse af den bemyndigelse, der allerede blev givet i forordning nr. 855/84.

Rådet gør gældende, at rent bortset fra denne omstændighed, er den fulgte procedure på ingen måde udtryk for magtfordrejning. Formålet med artikel 25, stk. 3, i det sjette momsdirektiv er således at forhindre, at der sker en konkurrencefordrejning inden for landbruget som følge af maskerede former for subventionsforanstaltninger med det formål indirekte at forhøje landbrugernes indkomster. Dette er på ingen måde tilfældet her.

Det anføres endvidere, at når henses til, at både det sjette momsdirektiv og forordning nr. 855/84 såvel som beslutningen af 30. juni 1984 er retsakter, som er et led i den afledte EF-ret, kan der ikke være noget til hinder for, at der ved de to sidstnævnte — senere — retsakter kan træffes bestemmelse om præcise og rent tekniske fravigelser af direktivet, som ligeledes er et — tidligere fastsat — led i den afledte ret, når der ikke herved sker nogen væsentlig og generel ændring af den ordning, som er indført ved direktivet, idet en sådan ændring selvsagt kun vil kunne gennemføres i form af et andet direktiv.

Rådet anfører, at det savner grundlag, når sagsøgeren hævder, at de ved forordning nr. 855/84 og beslutningen af 30. juni 1984 givne bemyndigelser må være uden retsvirkninger, så længe der ikke på forskriftsmæssig vis er sket nogen ændring af det sjette momsdirektiv. Konsekvensen heraf ville således være, at mens der intet var til hinder for at træffe en principbeslutning om at give bemyndigelse til en støtte, ville man derimod ikke være i stand til at fastlægge de nærmere tekniske vilkår for udbetalingen heraf, hvilket ville kunne ophæve de tilsigtede retsvirkninger af såvel EØF-traktatens artikler 42 og 43 som artikel 93.

Rådet anfører endvidere, at for så vidt det måtte være nødvendigt med et nyt direktiv for at formalisere den skete fravigelse, har Kommissionen fremsat et forslag til et sådant direktiv[1]. Det er i denne forbindelse

1 — Direktivet er i mellemtiden blevet vedtaget den 16. juli 1985 (EFT L 192, s. 18).

ikke relevant at undersøge, om dette direktiv blot vil have karakter af en erklæring, eller om det vil være en forudsætning for, at fravigelsen gyldigt kan ske, når henses til, at selv om sidstnævnte skulle være tilfældet, er der intet til hinder for, at direktivet gives tilbagevirkende gyldighed.

Rådet gør på denne baggrund gældende, at det ikke er blevet godtgjort, at der som hævdet er begået magtfordrejning, og at en sådan magtfordrejning under alle omstændigheder ikke kan anses som udtryk for en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private.

Kommissionen har anført at det var den selv, som — i forslaget til forordning nr. 855/84 — foreslog, at den pågældende afgiftstekniske metode, som sagsøgeren nu anfægter, skulle anvendes i forbindelse med ydelsen af støtten. Det var en logisk konsekvens af anvendelsen af denne metode, at det var nødvendigt at ændre artiklerne 17, 22 og 25 i det sjette momsdirektiv, som metoden var udtryk for en fravigelse af.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har gjort gældende, at artikel 25 i det sjette momsdirektiv hverken kan anses som en højere retsregel eller en retsregel til beskyttelse af private. Det er tværtimod beslutningen af 30. juni 1984, der må anses som en højere retsregel i forhold til artikel 25, idet beslutningen blev vedtaget af Rådet med enstemmighed, idet den er udtryk for den seneste retsregel, og idet den regulerer et bestemt spørgsmål, som materielt og tidsmæssigt er afgrænset. Til støtte for, at det sjette momsdirektiv ikke kan anses som en retsregel til beskyttelse af private, anføres det endvidere, at momsen kun er blevet anvendt som teknisk instrument i forbindelse med ydelsen af særstøtten.

e) *Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet som følge af anvendelsen af momsen som instrument i forbindelse med støtten*

I replikken har *GAEC* fremsat et andet anbringende vedrørende anvendelsen af momsen, hvorved det gøres gældende, at anvendelsen af momsen som instrument i forbindelse med støtten er urimelig, hvorved der er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Til støtte for, at det er urimeligt at anvende momsen som instrument i forbindelse med ydelsen af støtten, anfører sagsøgeren følgende:

— Når støtten ydes i form af en momsnedsættelse, må den nødvendigvis omfatte ethvert produkt og dermed også produkter, der ikke er underlagt MUB, eller i forbindelse med hvilke MUB kun har en minimal indvirkning på prisen;

— når momsen anvendes som instrument i forbindelse med ydelsen af støtten, bliver denne i realiteten meget højere, end hvad man umiddelbart forestiller sig, idet den realiseres ved enhver transaktion mellem landbrugere og ikke i forbindelse med, at produktet får en merværdi;

— ordningen giver mulighed for svigagtige dispositioner i form af, at støttemodtagerne i højere grad foretager unødvendige eller fiktive transaktioner;

— en støtteordning som den her omhandlede må nødvendigvis få en indvirkning på størrelsen af Fællesskabets egne indtægter;

— støtten kommer i højere grad større end små virksomheder til gode, hvilket forstærker konkurrencefordrejningen.

Det må derfor være åbenbart, at der for at føre det tilsigtede mål ud i livet findes andre støtteinstrumenter, der ville have været mere rimelige, og hvorved der ikke ville være sket en åbenbar tilsidesættelse af traktatens regler.

FNSEA har fuldt ud tilsluttet sig det af sagsøgeren anførte, idet det gøres gældende, at anvendelsen af momsen som instrument i forbindelse med støtten absolut ikke er medvirkende til at genskabe normale forhold, idet ordningen tværtimod institutionaliserer en konkurrencefordrejning, ikke mindst når henses til, at støtten, for så vidt angår de 3%, der blev givet bemyndigelse til i forordning nr. 855/84, hverken er degressiv eller tidsmæssigt begrænset.

Rådet har gjort gældende, at anbringendet savner grundlag, idet det videre anføres, at selv om man antager, at anbringendet må lægges til grund, er det vanskeligt at se, hvilken forbindelse der skulle være mellem henholdsvis de anførte retlige mangler ved den måde, den pågældende nationale støtte gennemføres på, og det tab, som sagsøgeren hævder at have lidt. Det er i denne forbindelse betegnende, at sagsøgeren har undladt at give en nærmere forklaring vedrørende de alternative ordninger med hensyn til udbetalingen af støtten, som hævdes at være mere rimelige, og en nærmere begrundelse for, hvorfor dette skulle være tilfældet. For at kunne yde kompensation for indkomsttabet til alle de berørte landbrugere, måtte man nødvendigvis gennemføre en støtteordning, som direkte påvirker indkomsterne. Man kunne teoretisk forestille sig en mere selektiv kompensationsordning end den, der er blevet gennemført, og som er baseret på en standardsats og omfatter alle produkter, f. eks. en støtteordning med differentierede satser for forskellige produkter, men en sådan ordning ville være uhyre kompliceret, og selv om den teoretisk er mulig, ville den derfor ikke kunne gennemføres i praksis uden at skabe næsten uoverstigelige administrative vanskeligheder.

Hertil og ikke mindst kommer, at selv om man måtte give sagsøgeren medhold i, at det strider mod proportionalitetsprincippet at anvende momsen som instrument i forbindelse med udbetalingen af støtten, ville der ikke være nogen årsagsforbindelse mellem dette forhold og det tab, som sagsøgeren kræver erstattet. Selv om der måtte blive foretaget svigagtige dispositioner i forbindelse med støtten i Forbundsrepublikken Tyskland, og selv om de nærmere vilkår i forbindelse med udbetalingen heraf måtte medføre en nedgang i Fællesskabets egne indtægter, ses det ikke, hvorledes sådanne omstændigheder ville kunne få nogen indflydelse på det tab, som sagsøgeren hævder at have lidt.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har gjort gældende, at der ikke ved beslutningen af 30. juni 1984 er sket nogen tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

Under alle omstændigheder savner det grundlag at hævde, at der har foreligget et alvorligt og kvalificeret retsbrud, når henses til, at en procedure med henblik på en ændring af det sjette momsdirektiv var blevet iværksat.

Det henhører således under fællesskabsinstitutionernes kompetence ved en ændringsretsakt med tilbagevirkende gyldighed at skabe hjemmel for en fravigelse af et direktiv, som er sket ved en rådsbeslutning.

f) *Tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 96*

GAEC har endvidere gjort gældende, at den tidligere nævnte overkompensation, der gives de tyske landbrugere, for så vidt angår samtlige deres produkter og dermed også dem, der eksporteres, strider mod EØF-traktatens artikel 96, hvorefter der »ved udførsel af varer til en Medlemsstats område [ikke kan] ydes godtgørelse for interne afgifter ud over det beløb, der har været pålagt dem direkte eller indirekte«. Det må vække undren, at Kommissionen ikke har beskæftiget sig med dette problem, i betragtning af, at den i sin første beretning af 14. september 1983 til Rådet om det fælles merværdiafgiftssystems funktion anførte, at den havde indledt en traktatbrudsprocedure i medfør af EØF-traktatens artikel 169 mod en medlemsstat, i hvilken forbindelse det påtalte forhold netop var, at der blev ydet en maskeret støtte til landbruget ved hjælp af en ordning, hvorefter der skete en godtgørelse efter en standardsats af momsen for visse produkter, som lå betydeligt over satsen for indgående moms.

Selv om formålet med den i sagen omhandlede støtte ikke er at subventionere eksporten, medfører de nærmere vilkår for tildelingen af støtten, at der sker en sådan subventionering.

Rådet har heroverfor anført, at formålet med artikel 96 er at forhindre skjulte former for eksportstøtte i de egentlige handelsled, hvorimod det her drejer sig om en ind-

komststøtte, som har til formål at kompensere for et indkomsttab, og som gives til den enkelte landbruger, hvorimod støtten ikke realiseres i forbindelse med eksport af produkter. Der ydes ingen afgiftsgodtgørelse i forbindelse med handel med tyske landbrugsprodukter, der eksporteres til andre medlemsstater i Fællesskabet, og støttens virkning i de egentlige handelsled opvejes under alle omstændigheder af den tilsvarende nedsættelse af de MUB, der udbetales ved eksport.

Kommissionen har gjort gældende, at artikel 96, der indeholder et forbud mod, at der i forbindelse med eksport ydes godtgørelse for interne afgifter, som har været pålagt de pågældende produkter, ikke finder anvendelse på det her omhandlede forhold, idet støtten ikke ydes i forbindelse med eksport af landbrugsprodukter.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har gjort gældende, at sagsøgeren har misforstået anvendelsesområdet for og rækkevidden af artikel 96, og at støtten hverken helt eller delvis er en godtgørelse i forbindelse med eksport fra Forbundsrepublikken Tyskland til Frankrig, ligesom der ikke er tale om nogen godtgørelse for interne afgifter.

g) *Nedgang i Fællesskabets egne indtægter*

Ved et sidste anbringende, der er fremsat i replikken, har *GAEC* gjort gældende, at selv om den yderligere støtte på 2% ifølge den anfægtede beslutning skal bæres af Forbundsrepublikken Tyskland, er det ikke utvivlsomt, at støtten afgiftsmæssigt vil virke neutralt, eller at der ikke vil ske nogen nedgang i Fællesskabets indtægter.

Rådets beslutning er i realiteten udtryk for en efterfølgende godkendelse af en tysk lov, hvorefter der ikke foretages nogen afgiftsmæssig sondring med henblik på klart at fastlægge forskellen mellem momsen på den ene side og støtten på den anden side. Støtten ydes på grundlag af landbrugsvirksomhedernes omsætning, uden at der i denne forbindelse er nogen garanti for, at der opgives særskilte oplysninger i momsangivelserne og på fakturaerne, hvorfor ordningen kan få indflydelse på størrelsen af Fællesskabets egne indtægter, således som Europa-Parlamentet har anført i sit udkast til beslutning af 4. december 1984.

Rådet har gjort gældende, at anbringendet er uden relevans for det af GAEC anlagte erstatningssøgsmål, og at det absolut ikke ses, hvorledes en eventuel nedgang i Fællesskabets indtægter vil kunne medføre en vilkårlig forskelsbehandling af sagsøgeren, og hvorledes nogen sådan nedgang vil kunne påføre sagsøgeren det tab, som virksomheden hævder at have lidt.

2. *Årsagsforbindelsen mellem Rådets beslutning og det påberåbte tab*

GAEC har gjort gældende, at de tyske landbrugere kan benytte den ubegrundede fordel, de har fået, enten til at lade denne få direkte indvirkning på deres salgspriser, til at yde betydelige rabatter, hvilket de kan gøre i kraft af den højere støtte, de nu modtager, eller til at forbedre deres bedrifters konkurrencedygtighed ved hjælp af investeringer foretaget i kraft af den nævnte fordel.

Prisforskellene kan i denne forbindelse andrage 5-10%, og for den avlsvirksomhed, som sagsøgeren driver, er disse prisforskelle så meget mere alvorlige, når henses til, at standardsatsen for momsgodtgørelse i Frankrig er 3,5%, hvilket skal sammenholdes med en indgående moms på 7%, mens satsen i Tyskland, blandt andet som følge af den omhandlede rådsbeslutning, er 13%, der skal sammenholdes med en indgående moms på 6,5%.

GAEC anfører endvidere, at forholdet ikke kan anskues på den måde, at virksomhedens tab er en følge af de tyske foranstaltninger, der er gennemført efter Rådets beslutning af 30. juni 1984, og ikke af selve denne. De

pågældende tyske foranstaltninger blev vedtaget forud for Rådets beslutning, men de kunne først træde i kraft efter denne. Beslutningen indeholder blot bemyndigelse til, at Forbundsrepublikken Tyskland kan yde en støtte, men det må alligevel lægges til grund, at der er en årsagsforbindelse, idet det allerede fremgår af traktaten, at ingen medlemsstat kan yde en støtte uden bemyndigelse hertil fra Fællesskabets institutioner.

Rådet har gjort gældende, at det ikke i sagen er blevet påvist, at det angivelige tab, dvs. et tab som følge af et prisfald for okse- og kalvekød produceret af sagsøgeren på grund af den angivelige overkompensation til de tyske landbrugere, har været en direkte følge af beslutningen af 30. juni 1984. Den direkte årsag til tabet er ifølge sagsøgerens egne angivelser i virkeligheden de tyske nationale foranstaltninger, der blev gennemført efter vedtagelsen af beslutningen af 30. juni 1984. Der er ikke ved selve beslutningen truffet nogen bestemmelse om, at der skal ydes en støtte, idet beslutningen blot indeholder bemyndigelse til, at Forbundsrepublikken Tyskland kan yde en støtte. Endvidere må momsgodtgørelsen efter bemyndigelsen ikke overstige 5%, hvilket svarer til det faktiske indkomsttab for det tyske landbrug, og beslutningen forpligter ikke på nogen måde Forbundsrepublikken Tyskland til at udbetale den omhandlede støtte, navnlig ikke såfremt dette vil medføre en overkompensation, hvorfor det ganske savner grundlag at hævde, at bemyndigelsen er den direkte årsag til noget tab for sagsøgeren.

Rigtigheden heraf bestyrkes af, at GAEC til støtte for, at det skulle være godtgjort, at der er sket en konkurrencefordrejning, hvorved sagsøgeren har lidt et tab, i det væsentlige kun har redegjort for den tyske momsordning. Når sagsøgeren således anfører, at der allerede på grund af opbygningen af den nationale tyske momsordning er sket en konkurrencefordrejning, også før bemyndigelsen til at yde den omhandlede støtte, som blot skal have forværret konkurrencefordrejningen, må dette samtidig anses som argumenter, der snarere taler imod, at der skulle være en direkte årsagsforbindelse mellem beslutningen om at give bemyndigelse til at yde støtten og det tab, som sagsøgeren hævder at have lidt.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har bestridt, at noget tab, for så vidt angår okse- og kalvekød — som er det eneste område, hvor sagsøgeren har søgt at foretage nogen opgørelse af det angivelige tab — kan skyldes, at der er ydet en uforholdsmæssig stor støtte til de tyske producenter af okse- og kalvekød, som i juli 1984 skulle have medført en stigning i importen af tysk okse- og kalvekød til Frankrig i forhold til importen i juli 1983 og et deraf følgende prisfald for okse- og kalvekød i Frankrig.

For det første anfører forbundsregeringen, at udenrigshandelstallene for en enkelt måned på ingen måde kan være noget holdepunkt for eller imod, at der sker en bestemt udvikling på markedet. Tager man tallene for hele 1984, fremgår det, at eksporten fra Frankrig til Forbundsrepublikken Tyskland steg med 62% i forhold til 1983, hvorimod eksporten fra Tyskland til Frankrig kun steg med 3%. Den hævdede stigning på 17% i importen fra Tyskland i juli 1984 i forhold til juli 1983 må sammenholdes med tallene fra de andre måneder i de foregående år og i 1984. Det fremgår heraf, at stigningen i importen var 22% i februar 1984 og 20% i maj, dvs. væsentligt før bemyndigelsen til at yde den omhandlede støtte. Hvad angår perioden efter, at støtten blev ydet, dvs. den periode, i hvilken støtten eventuelt kan have påvirket udviklingen, fremgår det tværtimod, at der var et væsentligt fald i den franske import af okse- og kalvekød fra Tyskland.

Der kan heller ikke påvises nogen årsagsforbindelse mellem den tyske eksport og prisfaldet for okse- og kalvekød i Frankrig. Prisdannelsen på markedet er et resultat af en række forskellige forhold. I netop den periode, som sagsøgeren henholder sig til, medførte de af Fællesskabets institutioner indførte restriktioner med hensyn til mælkeproduktionen en stigning i slagtningen af køer i Fællesskabet, hvilket fik en afgørende betydning for prisfaldet for okse- og kalvekød.

Det gøres på denne baggrund gældende, at det ganske savner grundlag, når sagsøgeren hævder at have lidt et tab som følge af den supplerende støtte, som Rådet gav bemyndigelse til ved beslutningen af 30. juni 1984. Selv om sagsøgeren havde godtgjort, at der aktuelt foreligger et tab for virksomheden — hvilket ikke er tilfældet — fremgår det åbenbart både af udenrigshandelstallene og af prisudviklingen for okse- og kalvekød, at der ikke kan være nogen årsagsforbindelse mellem det hævdede tab og den omhandlede beslutning.

Hvad angår spørgsmålet om det tab, som sagsøgeren hævder at ville lide i fremtiden, har sagsøgeren ligeledes blot hævdet, at virksomheden vil lide et tab som følge af den til de tyske landbrugere ydede støtte, idet sagsøgeren på ingen måde har godtgjort, at noget sådant tab i fremtiden vil være en følge af denne støtte.

3. *Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et tab*

GAEC har gjort gældende, at den situation, der opstod som følge af den til de tyske landbrugere ydede støtte, i juli 1984 førte til et prisfald på det franske marked på gennemsnitligt 13% i forhold til priserne i juli 1983.

Hvad angår sagsøgerens omsætning af okse- og kalvekød, har GAEC i stævningen anført, at virksomhedens bruttoprovenu i 1983 var 354 000 FF, og at virksomhedens indkomsttab i form af et faldende bruttoprovenu på grundlag af et skøn over omsætningen i anden halvdel af 1984 kunne anslås til mindst 5%, for så vidt angår omsætningen af kvæg. Med hensyn til omsætningen af fjerkræ og mælk har sagsøgeren i stævningen anført, at virksomheden endnu ikke på dette tidspunkt rådede over præcise talangivelser.

GAEC har dog i stævningen foreløbigt opgjort sit tab til 60 000 FF for regnskabsåret 1984, idet dette beløb ville kunne vise sig at blive højere, hvilket i givet fald ville fremgå af de statistiske oplysninger vedrørende anden halvdel af 1984, når disse forelå, og når virksomheden selv ville have udarbejdet sit driftsregnskab og sin statusopgørelse for 1984. Sagsøgeren har endvidere i stævningen anført, at det fremgår af Domstolens praksis, at det ikke er nogen betingelse for et erstatningssøgsmåls antagelse til realitetsbehandling, at det pågældende tab er endeligt opgjort.

I replikken har GAEC intet nyt anført med hensyn til spørgsmålet om opgørelsen af tabet.

Rådet har bestridt, at der som hævdet af G. A. E. C. foreligger noget tab, idet det principalt gøres gældende, at sagsøgeren overhovedet ikke har påvist noget sådant, og subsidiært, at de krav i så henseende, der fremgår af Domstolens praksis, i hvert fald ikke er opfyldt.

For det første kan man se ganske bort fra spørgsmålet om noget tab, for så vidt angår fjerkræ og mælk, idet sagsøgeren har oplyst, at virksomheden endnu ikke råder over tilstrækkelige oplysninger til at kunne opgøre noget tab i denne forbindelse.

Hvad angår omsætningen af okse- og kalvekød, har sagsøgeren til støtte for, at virksomheden skal have lidt et tab, kun anført, at salgspriserne for okse- og kalvekød produceret af virksomheden faldt betydeligt på det franske marked fra og med den 1. juli 1984 på grund af en betydelig import af okse- og kalvekødsprodukter fremstillet i Forbundsrepublikken Tyskland, idet denne import skal være blevet fremmet som følge af den til de tyske landbrugere ydede støtte.

Rent bortset fra, at sagsøgeren på ingen måde kan antages at have påvist, at støtten var den virkelige årsag til denne udvikling,

har sagsøgeren heller ikke godtgjort, at der virkelig foreligger noget tab.

Det anføres herved, at det fremgår af følgende omstændigheder, at det er mere end usandsynligt, at den omhandlede støtte kan have haft den virkning, som sagsøgeren tillægger den.

— Sagsøgeren har selv erkendt, at der højst kan være tale om en konkurrencefordrejning til fordel for de tyske landbrugere på 1,25%.

— Endvidere har der inden for det tyske landbrug været en indtægtsnedgang på 1% i forbindelse med okse- og kalvekød fra den 1. april 1984, hvorimod det franske landbrug på dette område har haft en indtægtsfremgang på omkring 5%.

— Der kan derfor fra den 1. januar 1985 højst være tale om en faktisk konkurrencefordrejning på 0,25%.

— Sagsøgeren ser bort fra den skete nedsættelse af de tyske MUB ved eksport med 3% fra den 1. april 1984 og med 5% fra den 1. januar 1985.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har gjort gældende, at sagsøgeren ikke bør gives medhold allerede af den grund, at virksomheden hverken på tilstrækkelig udførlig måde har redegjort for, hvorledes der som hævdet skulle være sket en overkompensation i forbindelse med den til de tyske landbrugere ydede støtte, eller godtgjort, at en sådan har påført virksomheden et tab eller med tilstrækkelig sikkerhed vil påføre den et tab i fremtiden.

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der som hævdet aktuelt foreligger noget tab, har sagsøgeren ikke peget på konkrete forhold — og så meget mindre fremlagt relevante beviser — for så vidt angår virksomhed i form af fjerkræavl og mælkeproduktion. Hvad angår okse- og kalvekød, har sagsøgeren ikke fremlagt oplysninger, der kan sandsynliggøre rigtigheden af, at det hævdede tab kan opgøres til 5%, ligesom sagsøgeren heller ikke har fremlagt oplysninger vedrørende grundlaget for opgørelsen af virksomhedens tab i anden halvdel af 1984, selv om sagsøgeren i hvert fald på tidspunktet for udarbejdelsen af replikken, der blev indgivet i marts 1985, må have været klar over, hvor stort et bruttoprovenu virksomheden havde i 1984, for så vidt angår okse- og kalvekød, og hvilken udvikling der i denne forbindelse var sket i forhold til de foregående år.

Sagsøgeren har således ikke godtgjort, at der foreligger noget aktuelt tab for perioden juli 1984 — februar 1985, dvs. for tiden forud for indgivelsen af replikken.

For så vidt sagsøgeren påstår et fremtidigt tab erstattet, er det en forudsætning, at der foreligger et umiddelbart forestående og med tilstrækkelig sikkerhed påregneligt tab. Såfremt man slækker på denne betingelse, vil erstatningssøgsmål på uantagelig måde i realiteten udvikle sig til en form for annullationssøgsmål eller endog søgsmål med karakter af popularklager.

Med hensyn til kravet om, at tabet skal være umiddelbart forestående, må det antages, at et tab ville være opstået fra og med anden halvdel af 1984, idet støtten er blevet ydet siden den 1. juli 1984. Sagsøgeren har imidlertid endnu ikke — i maj 1985 — godtgjort, at virksomheden har lidt noget tab i anden halvdel af 1984. Der kan derfor så meget mindre antages at ville opstå et med tilstrækkelig sikkerhed påregneligt tab i fremtiden.

Sagsøgeren kan heller ikke i sagen hente støtte i Domstolens praksis med hensyn til den foreliggende mangel på konkrete omstændigheder, der kan give holdepunkter for at antage, at der som hævdet foreligger et tab. For det første må der ved vurderingen af, om der retligt måtte foreligge et eventuelt ansvar for Fællesskabet i sagen, inddrages en lang række retlige og faktiske omstændigheder, hvorfor det er umuligt at afgøre dette spørgsmål isoleret, og for det andet har sagsøgeren hverken med konkrete beviser godtgjort, at der aktuelt foreligger et tab, eller at et sådant vil opstå i fremtiden

som følge af Rådets beslutning af 30. juni 1984.

IV — Parternes svar på Domstolens spørgsmål

GAEC har som svar på det første af de spørgsmål, Domstolen har stillet sagsøgeren, gjort gældende at have påvist, i hvilket omfang der foreligger en forskelsbehandling som følge af den støtte, der ved beslutningen af 30. juni 1984 blev givet bemyndigelse til, i forhold til og uafhængigt af den forskelsbehandling, som allerede efter sagsøgerens opfattelse — når der ses helt bort fra støtten — følger af forskellen mellem de gældende momsgodtgørelsesordninger i henholdsvis Tyskland og Frankrig.

Sagsøgeren har i denne forbindelse fremlagt nogle statistiske oplysninger, dels vedrørende faldet i markedspriserne for okse- og kalvekød i Forbundsrepublikken Tyskland fra og med juli 1984, dels vedrørende dette prisfalds indvirkning på eksportpriserne, og endelig vedrørende prisfaldet på det franske marked for okse- og kalvekød, som ifølge sagsøgeren skyldes den nævnte udvikling i de tyske priser.

Som svar på spørgsmålet vedrørende omfanget af det tab, som sagsøgeren påstår erstattet, har GAEC opgjort sit tab i forbindelse med omsætningen af voksent kvæg i anden halvdel af 1984 til 10 894 FF (svarende til 5,6% af virksomhedens omsætning af voksent kvæg i denne periode). Sagsøgeren har endvidere som svar på det andet spørgsmål fra Domstolen fremlagt nogle statistiske oplysninger vedrørende prisudviklingen for okse- og kalvekød, mælk og fjerkræ i Frankrig i den sidste tolv-månedersperiode før beslutningen af 30. juni 1984 samt nogle statistiske oplysninger vedrørende importen af mælk og fjerkræ fra Tyskland i samme periode.

GAEC har endelig fremlagt sine driftsregnskaber og statusopgørelser for 1982, 1983 og 1984.

Rådet har som svar på det første af de spørgsmål, Domstolen har stillet det, anført, at når de landbrugsprodukter, der ikke er underlagt MUB, er omfattet af den støtte, der skal kompensere for de tyske landbrugeres tab, følger dette allerede af forordning nr. 855/84, hvori det som begrundelse herfor er angivet, at tilpasningen af de repræsentative kurser i de berørte medlemsstater medfører et generelt fald i priserne udtrykt i national valuta og dermed en nedgang i landbrugets indtægter i almindelighed.

Som svar på det andet spørgsmål har Rådet anført, at opskrivningen også for de produkter, der ikke er underlagt nogen interventionsstøtteordning, har medført et fald i markedsprisen.

Som svar på spørgsmålet om, hvorvidt det med rimelighed kunne forudses, at der ville indtræffe et fald i markedspriserne i Forbundsrepublikken Tyskland i anden halvdel af 1984, har Rådet anført, at det fandt det sandsynligt, at man i de egentlige handelsled, hvor man fra den 1. april 1984 vidste, at et fald på 5% ville indtræffe den 1. januar 1985, gradvis ville lade dette fald få indvirkning på de priser, der blev betalt til de tyske landbrugere efter den 1. april 1984. Dette fald var ikke af teoretisk art, hvilket fremgår af de overgangsforanstaltninger vedrørende sukkerroer og kartofler til industriel brug, som Kommissionen ved forordning nr. 2677/84 indførte med virkning fra den 21. september 1984 for at tage højde for den senere ikrafttrædelse af den nye opskrevne kurs.

Forbundsrepublikken Tysklands regering har fremlagt nogle statistiske oplysninger vedrørende udviklingen i markedspriserne for produkter underlagt MUB i løbet af anden halvdel af 1984. Det anføres, at det heraf fremgår, at der skete et fald i priserne i løbet af anden halvdel af 1984 i forhold til samme periode i de foregående år.

Forbundsregeringen har endvidere anført, at dens anmodning om, at støtteordningen allerede skulle kunne træde i kraft den 1. juli 1984, var begrundet i, at afviklingen af de positive tyske MUB, der skulle påbegyndes den 1. januar 1985, allerede betydeligt før ville få stor indvirkning på markedspriserne, idet opkøberne af landbrugsprodukter på grund af det prisfald, der ville indtræffe den 1. januar, allerede i anden halvdel af 1984 ikke havde andre muligheder end enten indtil den 1. januar at opkøbe så få landbrugsprodukter som muligt, hvilket ville have skabt særdeles alvorlige problemer for landbrugerne, eller at opkøbe til en lavere pris, som allerede tog højde for det senere prisfald, der ville indtræffe.

En anden årsag til anmodningen om, at støtteordningen skulle kunne træde i kraft på et tidligere tidspunkt, var, at der allerede var sket en nedsættelse af de positive tyske MUB, hvilket havde medført en stigning på mindst 15% i markedsordningsprisen.

G. Bosco
Refererende dommer