DOMSTOLENS DOM

2. februar 1988 *

I de forenede sager 305/85 og 142/86,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, ved G. Barling og B. E. McHenry, Treasury Solicitor's Department, Queen Anne's Chambers, London, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Det Forenede Kongeriges ambassade, 28, boulevard Royal,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved Kommissionens juridiske konsulent D. Lawrence, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens forordninger nr. 1989/85 af 18. juli 1985 (sag 305/85) og nr. 728/86 af 11. marts 1986 (sag 142/86), for så vidt disse forordninger vedrører beregningen af det årlige præmiebeløb, der skal betales pr. moderfår i region 5 (Storbritannien),

har

DOMSTOLEN,

sammensat af afdelingsformanden G. Bosco som fungerende præsident, afdelingsformændene O. Due og G. C. Rodríguez Iglesias, dommerne T. Koopmans, K. Bahlmann, R. Joliet og F. Schockweiler,

generaladvokat: J. L. da Cruz Vilaça
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

* Processprog: Engelsk.

på grundlag af retsmøderapporten som ændret efter den mundtlige forhandling den 3. juni 1987,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 1. oktober 1987,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævninger indgivet til Domstolens Justitskontor den 11. oktober 1985 (sag 305/85) og den 6. juni 1986 (sag 142/86) har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt to sager med påstand om, i sag 305/85 annullation af Kommissionens forordning nr. 1989/85 af 18. juli 1985 om fastsættelse for medlemsstaterne af indtægtstabet samt præmiebeløbet, der skal betales pr. moderfår for produktionsåret 1984/1985 (EFT L 186, s. 22) og i sag 142/86 annullation af Kommissionens forordning nr. 728/86 af 11. marts 1986 om fastsættelse for medlemsstaterne af indtægtstabet samt præmiebeløbet, der skal betales pr. moderfår for produktionsåret 1985 (EFT L 69, s. 6), i det omfang disse forordninger vedrører beregningen af det årlige præmiebeløb for region 5 (Storbritannien) og det beløb, der skal betales de producenter i denne region, der forskudsvis har fået udbetalt dette beløb.

2 Ved kendelse af 28. januar 1987 har Domstolen truffet afgørelse om, at sagerne skal forenes under den mundtlige forhandling og afgøres ved én og samme dom.

3 Ved Rådets forordning nr. 1837/80 af 27. juni 1980 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød (EFT L 183, s. 1) som ændret blandt andet ved Rådets forordning nr. 871/84 af 31. marts 1984 (EFT L 90, s. 35) (herefter benævnt »grundforordningen«), blev der indført en ordning med produktionspræmier. Ifølge ordningen betales der en årlig præmie pr. moderfår til kompensation for det eventuelle indtægtstab, opdrættere af får i en eller flere regioner lider inden for et

produktionsår, samt for så vidt angår alene region 5 (Storbritannien) en variabel ugentlig slagtepræmie.

4 Hvad angår den årlige slagtepræmie for moderfår, bestemmer artikel 5 i grundforordningen, at indkomsttabet udgør den eventuelle forskel mellem basisprisen, som omhandlet i artikel 3, stk. 1, og det aritmetiske gennemsnit af markedspriserne i hvert område i henhold til artikel 4, opgjort pr. 100 kg slagtet vægt. Størrelsen af præmien beregnes ved på denne forskel at anvende en koefficient, som for hvert område udtrykker den normale gennemsnitlige årlige produktion af lammekød pr. moderfår, opgjort pr. 100 kg slagtet vægt.

5 Hvad angår den ugentlige variable slagtepræmie for region 5, bestemmer artikel 9 i grundforordningen, at denne præmie kan ydes hver uge, når de priser, der konstateres på de repræsentative markeder ligger under et »vejledende niveau« svarende til 85% af basisprisen. Præmien er lig med forskellen mellem det sæsonbestemte vejledende niveau og markedsprisen. Ved udbetaling af denne præmie skal der opkræves et beløb svarende til præmien ved udførsel fra region 5 (»clawback«).

6 I det tidsrum, der her er tale om, var gennemførelsesbestemmelserne vedrørende den variable præmie ved slagtning fastsat ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1633/84 af 8. juni 1984 (EFT 1984 L 154, s. 27). Denne forordning bestemmer, at præmien kan ydes, enten ved slagtningen eller ved den første markedsføring med henblik på slagtning. Imidlertid gælder det i dette sidstnævnte tilfælde, at dyrene, enten skal slagtes i område 5, eller forsendes ud af området inden 21 dage efter den første markedsføring. Forordningen opstiller endvidere kvalitetsnormer for de dyr, der omfattes af præmien, mens Det Forenede Kongeriges regering selv blandt disse kan udpege de dyr, den yder præmie for.

7 Gældende britisk ret på området udelukker generelt betaling af præmien for moderfår. For moderfår, der agtes eksporteret levende eller i slagtet tilstand, og for hvilke der ved udførslen opkræves et beløb svarende til præmien (»clawback«), gives præmien ikke desto mindre i form af en kompensation for det opkrævede beløb. Sådanne moderfår omfattes at et kontrolsystem, der kaldes »Special Export Certification« (herefter benævnt »SEC«).

8 Hvad angår forholdet mellem de årlige præmier pr. moderfår og de variable slagtepræmier, bestemmer grundforordningen i artikel 5, stk. 6, at for så vidt angår område 5, formindskes indkomsttabet, der udgør grundlaget for beregningen af den årlige præmie, med »det vejede gennemsnit af de faktisk ydede variable præmier«. Dette gennemsnit, der ligeledes er opgjort pr. 100 kg slagtet vægt, beregnes »ved division af det samlede faktisk ydede præmiebeløb med den produktion af certificerede dyr, for hvilke den variable præmie kan udbetlaes ved slagtning eller ved første markedsføring«.

9 Ved de anfægtede forordninger, nemlig Kommissionens førnævnte forordninger 1989/85 og nr. 728/86, fastsættes for medlemsstaterne for produktionsåret 1984/1985 og for 1985 hhv. indtægtstabet, det årlige præmiebeløb og det saldobeløb, som skal udbetales til producenter, der har modtaget akonto-bidrag vedrørende disse beløb, beregnet efter reglerne i artikel 5 i grundforordningen. For område 5 skulle disse forordninger således danne grundlag for anvendelsen for de to omtalte produktionsår af den beregningsmåde, der er fastsat ved førnævnte artikel 5, stk. 6. Det er netop den måde, hvorpå Kommissionen har anvendt denne bestemmelses formulering, der er grundlaget for de foreliggende sager.

10 Selv om den beregningsmåde, Kommissionen har anvendt, hverken udtrykkeligt fremgår af bestemmelsernes ordlyd eller af betragtningerne til de to anfægtede forordninger, består der mellem parterne enighed om, at dividenden (»det samlede faktisk ydede præmiebeløb«) blev udregnet således, at man heri medregnede de præmier, der var ydet efter SEC-ordningen, medens Kommissionen havde udelukket den hertil svarende produktion ved fastsættelsen af divisoren (»den produktion af certificerede dyr, for hvilke den variable præmie kan udbetales ved slagtning eller efter omstændighederne ved første markedsføring«).

11 Til støtte for deres forskellige fortolkninger af artikel 5, stk. 6, i grundforordningen, har parterne har henholdt sig til ordlyden og tilblivelsen af bestemmelsen samt til formålet med præmieordningen og princippet om ligebehandling.

12 Den britiske regering har for det første gjort gældende, at de grundlæggende elementer i udregningen må ligge fast ved udregningen af den vejede præmie. Både

dividenden og divisoren skal således angå de samme dyr. Man kan kun nå frem til en anden beregningsmåde, såfremt der foreligger meget klare holdepunkter herfor, hvilket på ingen måde er tilfældet i de pågældende bestemmelser.

13 Kommissionen har begrundet sin beregningsmåde med, at Rådet ved fastsættelsen af dividenden, hhv. divisoren, har anvendt forskellige udtryk. Kommissionen havde i sit oprindelige forslag fastsat denne sidstnævnte ved udtrykket »den produktion, der har begrundet udbetaling af præmierne«, hvilket ville have ført til den fortolkning, den britiske regering har gjort sig til talsmand for. Når Rådet ændrede dette udtryk, var det for at indføre en sondring mellem de elementer, der indgår i dividenden og i divisoren. Kommissionen har fortolket denne forskel i affattelsen derhen, at man fra dividenden har villet udelukke tilfælde, hvor betaling af præmien er underkastet andre betingelser end slagtning eller markedsføring. Ifølge SEC-ordningen er betalingen nemlig yderligere underkastet den betingelse, at dyrene eksporteres.

14 Den britiske regering har heroverfor gjort gældende, at den ordlyd, der er anvendt i divisoren ganske enkelt henviser til de to tilfælde, hvor den variable præmie kan komme til udbetaling, nemlig når dyrene slagtes, og når de først markedsføres. Endvidere certificeres efter SEC-ordningen dyrene på samme måde som alle andre dyr, når de først markedsføres med henblik på slagtning, og betingelsen om, at de skal eksporteres inden for et givet tidsrum, finder anvendelse på alle sådanne dyr. Ydelsen af en præmie for dyr, der er omfattet af SEC-ordningen, er ikke undergivet nogen yderligere betingelser. Endvidere blev den ordlyd, som Kommissionen oprindeligt havde foreslået, ændret for ikke fra divisoren at udelukke den produktion, for hvilken der ikke var blevet udbetalt præmie alene af den grund, at markedspriserne i den pågældende uge oversteg det »vejledende niveau«. Dette problem var blevet rejst af Det Forenede Kongeriges delegation under forhandlingerne i Rådet.

15 Kommissionen har hertil anført, at den franske delegation havde rejst et andet spørgsmål, idet denne havde anmodet om, at moderfår omfattet af SEC-ordningen blev udelukket fra beregningen. Kommissionen havde i sit forslag til ændring, der blev endelig vedtaget, søgt at løse begge problemer. Det Forenede Kongerige anerkender for sin del, at den franske delegation havde kritiseret betaling af præmier til moderfår, der er omfattet af SEC-ordningen, men fastholder, at denne kritik var rettet mod retmæssigheden af denne betaling i almindelighed og ikke mod dividenden og divisoren som sådan.

16 Den britiske regering har for det andet gjort gældende, at den præmieordning, der er indført ved grundforordningen, skal give fåreproducenterne kompensation ved at sikre dem en indkomst, der i det mindste svarer til basisprisen. Kommissionens beregningsmåde fører alene til et lavere indkomstniveau for producenterne i område 5, hvilket strider mod de formål, der ligger bag den fælles landbrugspolitik, således som de fremgår af Traktaten, med formålene med grundforordningen og med princippet om ligebehandling.

17 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at de ændringer i beregningsmåden, der blev indført i førnævnte forordning nr. 1837/80 ved den førnævnte forordning nr. 871/84 som helhed betragtet er gunstige for producenterne i område 5. Man må også tage i betragtning, at disse producenter modtager ugentlige præmier i modsætning til Fællesskabets øvrige producenter, der må afvente produktionsårets udløb. Dersom Kommissionen ikke havde udelukket SEC-dyrene fra divisoren, ville det samlede resultat være blevet en forskelsbehanding af producenterne i de andre områder. Gennem det forhold, at man har udelukket disse dyr, har ordningen efter Kommissionens opfattelse stillet fællesskabsproducenterne i stort set den samme situation.

18 For så vidt angår en mere indgående behandling af parternes argumenter, henvises der til retsmøderapporten.

19 Ud fra disse argumenter bemærkes indledningsvis, at den anfægtede formulering i artikel 5, stk. 6, afsnit 2, i grundforordningen søger at fastslå beregningsmåden for at nå frem til »det vejede gennemsnit af de faktisk ydede variable præmier«, hvilket begreb figurerer i samme stk.'s første afsnit.

20 For at nå frem til et sådant gennemsnit er det i reglen nødvendigt, at udregningen sker på grundlag af kommensurable størrelser. Dette er ikke tilfældet, når der som i nærværende tilfælde indregnes størrelser i dividenden, der ikke medregnes i divisoren.

21 Ganske vist kan tilføjelsen af af ordet »vejede« antyde en undtagelse fra dette princip. Det må dog kræves, at formålet med at indføre en sådan undtagelse og betydningen heraf klart fremgår af de for håndenværende fortolkningsholdepunkter. Det må derfor undersøges, om sådanne holdepunkter kan udledes af parternes argumentation.

22 Det må i den henseende fastslås, at affattelsen af den pågældende formulering ikke støtter Kommissionens opfattelse. Som den britiske regering har anført, omfatter ordlyden de to tilfælde, hvor betaling af præmien kan finde sted i henhold til førnævnte forordning nr. 1633/84, ligesom den sikrer, at man i divisoren medregner de mængder dyr, for hvilke der ikke er blevet udbetalt præmie, når markedsprisen i den pågældende uge overskrider det »vejledende niveau«. Ganske vist havde dette sidstnævnte formål kunnet tydeliggøres ved en mere enkel formulering, men den anvendte ordlyd afgiver ikke noget klart holdepunkt for, at SEC-dyrene skal udelukkes fra divisoren.

23 Et sådant holdepunkt kan heller ikke udledes af den anfægtede formulerings tilblivelse, idet de to parter er uenige om forløbet og betydningen af de i Rådet stedfundne forhandlinger.

24 Sagen kan derfor ikke afgøres på grundlag af formålene bag grundforordningen og de generelle principper i henhold til den fælles landbrugspolitik. Den pågældende beregningsmåde er en del af en ordning med betaling af præmier, der kompliceres af den sondring, der er foretaget mellem område 5 og de andre områder inden for Fællesskabet ved den såkaldte »clawback«-ordning, hvorved man søger at undgå de forstyrrelser, denne sondring medfører, samt af muligheden for acontoudbetalinger af de årlige præmier pr. moderfår til producenterne i samtlige områder. Parterne er uenige om de økonomiske virkninger af de forskellige elementer i ordningen og om virkningerne af de andre ændringer i beregningen end dem, der her er tale om, og som er hjemlet ved førnævnte forordning nr. 871/84. Endelig har de forklaringer, der er afgivet af Kommissionen, ikke tilvejebragt noget klart økonomisk holdepunkt for at udelukke SEC-dyrene fra den i sagen omhandlede divisor.

25 Herefter må det fastslås, at gennemgangen af parternes anbringender ikke har frembragt sådanne fortolkningsholdepunkter, der med tilstrækkelig klarhed kan begrunde en undtagelse fra princippet om, at et gennemsnit skal udregnes på grundlag af kommensurable størrelser.

26 Heraf følger, at artikel 5, stk. 6, i grundforordningen ikke kan udgøre den tilstrækkelige hjemmel for den beregningsmåde, Kommissionen har anvendt i de to anfægtede forordninger, og hvorved den har inkluderet de præmier, der er udbetalt i forbindelse med SEC-dyr, men udelukket den hertil svarende produktion.

27 De to forordninger annulleres derfor, for så vidt de vedrører beregningen af det årlige præmiebeløb, der skal betales pr. moderfår i område 5 (Storbritannien). Følgelig skal der også ske annullation af beregningen af det saldobeløb, der skal udbetales de producenter i dette område, som har modtaget forskud på dette beløb.

Sagens omkostninger

28 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Sagsøgte har tabt sagen og bør derfor betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kommissionens forordning nr. 1989/85 af 18. juli 1985 om fastsættelse for medlemsstaterne af indtægtstabet samt præmiebeløbet, der skal betales pr. moderfår for produktionsåret 1984/1985 og Kommissionens forordning nr. 728/86 af 11. marts 1986 om fastsættelse for medlemsstaterne af indtægtstabet samt præ-

miebeløbet, der skal betales pr. moderfår for produktionsåret 1985, annulleres, for så vidt disse forordninger vedrører beregningen af det årlige præmiebeløb, der skal betales pr. moderfår i område 5 (Storbritannien), og af det saldobeløb, der skal udbetales de producenter i dette område, som har modtaget forskud på dette beløb.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Bosco Due Rodríguez Iglesias

Koopmans Bahlmann Joliet Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. februar 1988.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident