FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ
fremsat den 13. juni 1989 *

Høje Domstol.

A — Faktiske omstændigheder

1. De sager, som jeg tager stilling til i dag, vedrører spørgsmålet, om de forskellige præmieordninger, der er indført ved den fælles markedsordning for fåre- og gedekød [1] for forskellige områder inden for Fællesskabet, er forenelige med EØF-Traktatens principper om forbud mod forskelsbehandling, om ligebehandling og om frie varebevægelser.

2. Sagsøgerne i hovedsagen anfægter nogle afgørelser, som Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (Ofival) traf, og hvorved Ofival fastsatte de respektive præmiebeløb, som skal udligne sagsøgernes indtægtstab ved produktionen af fårekød, jfr. artikel 5 i forordning (EØF) nr. 1837/80. Sagsøgerne mener ikke, at præmierne sammenlagt med deres indtægter giver dem en indkomst, der svarer til den sæsonbestemte basispris. De stilles dermed ringere end producenterne i område 5, dvs. Storbritannien, der har sikkerhed for at få den sæsonbestemte basispris ved hjælp af den variable præmie ved slagtning.

3. Sagsøgerne indgav på denne baggrund ansøgning til sagsøgte i hovedsagen om at få udbetalt en variabel præmie ved slagtning eller — subsidiært — om ydelse af en præmie, der ansættes til forskellen mellem den officielle markedspris på det tidspunkt, da de solgte deres dyr, og den gældende basispris for samme periode.

4. Efter at ansøgningerne var blevet afslået af sagsøgte i hovedsagen, anlagde sagsøgerne i hovedsagen sag ved tribunal administratif de Dijon og tribunal administratif d'Amiens; disse har forelagt Domstolen præjudicielle spørgsmål for at få fastslået, om artiklerne 5 og 9 i Rådets forordning nr. 1837/80 er forenelige med de førnævnte principper i EØF-Traktaten.

5. Jeg skal i forbindelse med min stillingtagen i det omfang, det er nødvendigt, komme nærmere ind på de præjudicielle anmodninger, parternes indlæg og den fælles markedsordning for fåre- og gedekød, som er omtvistet i nærværende sag. I øvrigt henviser jeg til indholdet af retsmøderapporten.

B — Stillingtagen

6. På baggrund af den ganske vide formulering af anmodningerne om præjudiciel afgørelse og de omfangsrige indlæg, som par-

* Processprog: fransk.

1 — Rådets forordning (EØF) nr. 1837/80 af 27. juni 1980 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød (EFT L 183, S. 1).

terne har indgivet, anser jeg det for hensigtsmæssigt først at foretage en nærmere afgrænsning af genstanden for nærværende sager. Det er jo under hovedsagerne omtvistet, om sagsøgerne kan kræve et større beløb i præmie end det beløb, de har fået udbetalt for at kompensere deres indtægtstab. Spørgsmålet, om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød er forenelig med EØF-Traktatens principper, skal derfor kun afgøres, såfremt der i henhold til markedsordningen ikke må udbetales en højere præmie. For så vidt som forordning nr. 1837/80's gyldighed er blevet anfægtet med henvisning til andre anbringender, der ikke knytter sig til det af sagsøgerne i hovedsagen anførte, kan sådanne anbringender lades ude af betragtning, eftersom Domstolen ikke i præjudicielle sager kan afgive responsa om retsspørgsmål, der ikke har forbindelse med hovedsagen.

7. Jeg kommer herefter til bedømmelsen af sagen og bemærker som det første punkt, at Domstolen ved flere plenumafgørelser har fastslået, at den fælles markedsordning for fåre- og gedekød lovligt kan omfatte forskelligt udformede præmieordninger. Jeg henviser navnlig til dom af 15. september 1982 i sag 106/81 [2] og til de to domme af 2. februar 1988 i sag 61/86 og i de forenede sager 305/85 og 142/86 [3].

8. I dommen i sag 61/86 kendte Domstolen navnlig for ret, at den fælles markedsordning for fårekød endnu ikke har gennemført en fuldstændig integration mellem de forskellige regionale markeder og fortsat kun er udtryk for en gradvis udvikling hen imod et enhedsmarked. Ved forordning (EØF) nr. 871/84 [4] — udtalte Domstolen videre — ophævedes ordningen med referencepriser for hvert af de seks områder, som den pågældende fælles markedsordning sondrer mellem, men der består dog stadig forskelle mellem disse forskellige områder, hvorved den væsentligste forskel er, at en af markedsstøtteforanstaltningerne, nærmere bestemt den variable præmie ved slagtning, kun gælder i et enkelt område, nemlig område 5, dvs. Storbritannien.

9. Det må ganske vist erkendes, at det centrale spørgsmål i sag 61/86 ikke var, om der inden for en fælles markedsordning lovligt kan fastsættes forskellige markedsstøtteforanstaltninger, heriblandt en foranstaltning, der kun gælder i et bestemt område inden for Fællesskabet, men derimod, hvilke konsekvenser der skal drages af, at der foreligger en sådan ordning med uens elementer. Domstolen accepterede imidlertid forudsætningsvis — og i hvert fald for en vis overgangsperiode — at en fælles markedsordning kan omfatte markedsstøtteforanstaltninger, der er forskelligt udformet for de respektive områder, når dette forekommer rimeligt i betragtning af omstændighederne. Domstolen kunne her bygge på den ligeledes nævnte dom af 13. september 1982 i sag 106/81, hvori Domstolen under henvisning til EØF-Traktatens artikel 39, stk. 2, fastslog, at EØF-Traktaten på ingen måde udelukker, at de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter indføres gradvis, men

2 — Dom af 15. september 1982, Julius Kind KG mod Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (106/81, Sml. s. 2885).

3 — Domme af 2. februar 1988, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland mod Kommissionen (61/86, Sml. s. 431, og 305/85 og 142/86, Sml. s. 467).

4 — Rådets forordning (EØF) nr. 871/84 af 31. marts 1984 om fjerde ændring af forordning (EØF) nr. 1837/80 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød og om ændring af forordning (EØF) nr. 950/68 om Den Fælles Toldtarif (EFT L 90, s. 35).

tværtimod bestemmer, at der ved udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik og de særlige foranstaltninger, som den kan medføre, tages hensyn til de strukturelle og naturbetingede forskelle[5] mellem de forskellige landbrugsområder og til nødvendigheden af, at ønskelige tilpasninger gennemføres gradvist.

10. Inden jeg tager stilling til, om det på grundlag af den i sagen fremførte argumentation — og uanset den anførte retspraksis — må antages, at artiklerne 5 og 9 i forordning nr. 1837/80 er ugyldige, skal jeg kort trække hovedlinjerne i de forskellige prisstøtteforanstaltninger op.

11. Den gældende fælles markedsordning for fårekød anvender navnlig følgende stabiliseringsforanstaltninger:

— en ordning med præmier, der skal kompensere fårekødsproducenternes indtægtstab (artikel 5);

— interventionsforanstaltninger i form af støtte til privat oplagring eller opkøb gennem interventionsorganerne af fersk fårekød (artikel 6);

— *endvidere for Storbritannien* ydelse af en variabel præmie ved slagtning af får (artikel 9).

12. Den variable præmie ved slagtning kan kun ydes, såfremt der i Storbritannien ikke er truffet nogen interventionsforanstaltning i form af opkøb gennem interventionsorganerne af fersk fårekød, og når de priser, der konstateres på de repræsentative markeder inden for dette område, ligger under et »vejledende niveau« svarende til 85 % af den i artikel 3, stk. 1, omhandlede basispris. Præmien er lig med forskellen mellem det sæsonbestemte vejledende niveau og den markedspris, der konstateres inden for nævnte område. Der tages endvidere hensyn til, at der er ydet en variabel slagtepræmie, når indtægtsudligningspræmien beregnes, idet denne nedsættes med det vejede gennemsnit af de faktisk ydede variable præmier (artikel 5, stk. 6).

13. Indkomsttabet udgør den eventuelle forskel mellem basisprisen og det aritmetiske gennemsnit af markedspriserne i hvert område. Indkomstudligningspræmien fastsættes altid efter produktionsårets afslutning, hvorimod den variable slagtepræmie allerede udbetales i løbet af produktionsåret.

14. Hvis der i løbet af produktionsåret anslås et indtægtstab på baggrund af den sandsynlige udvikling i markedspriserne, kan medlemsstaterne endvidere efter bestemmelserne i artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 1837/80 bemyndiges til at udbetale et forskud til fårekødsproducenter i de ugunstigt stillede landbrugsområder. I henhold til artikel 4 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3007/84 af 26. oktober 1984[6] fastsættes

5 — Disse forskelle er beskrevet i afsnit I, A, i sagsfremstillingen i sag 106/81.

6 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 3007/84 af 26. oktober 1984 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende præmien til fårekødsproducenter (EFT L 283, s. 28).

forskuddet som hovedregel til 30 % af den anslåede præmie.

15. Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3728/86 af 5. december 1986[7] blev forskuddet imidlertid som en undtagelse fra den nævnte bestemmelse fastsat til 75 % af det anslåede præmiebeløb. Ved beslutning af 16. december 1986 bemyndigede Rådet endvidere Den Franske Republik til også at yde fåreavlere i ikke ugunstigt stillede områder en støtte af samme størrelse[8].

16. På baggrund af det markedsstøttesystem, jeg her har beskrevet, er det klart, at sagsøgte i hovedsagen afslog sagsøgernes ansøgninger med støtte i bestemmelserne i artiklerne 5 og 9 i forordning nr. 1837/80: I henhold til artikel 9 kan den variable slagtepræmie kun ydes i område 5, dvs. Storbritannien; indkomstudligningspræmien beregnes ifølge artikel 5, stk. 2, på grundlag af forskellen mellem basisprisen og det aritmetiske gennemsnit af markedspriserne; det er dog ikke markedsprisen på tidspunktet for salget af dyrene, der anvendes.

17. Sagsøgerne i hovedsagen og Den Franske Republik har anført, at differentieringen af præmieordningerne indebærer en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, der navnlig rammer sagsøgerne i hovedsagen. Eftersom den variable slagtepræmie fastsættes ugentligt og afregnes meget hurtigt, sikrer den producenter, der producerer »i lavsæsonen« (som sagsøgerne i hovedsagen) erstatning for den reelle forskel mellem garanterede priser og markedspriser på tidspunktet for salget af deres dyr. Idet udligningspræmien for område 2 (Frankrig) derimod beregnes på grundlag af det årlige, aritmetiske gennemsnit af ugepriserne på det nationale marked, får en producent, der producerer »i lavsæsonen«, og som har solgt sine produkter i en uge, hvor prisen lå langt under basisprisen, som slutresultat en indkomst, der ligger væsentligt under det garanterede niveau, der repræsenteres af den sæsonbestemte basispris som fastsat af fællesskabsinstitutionerne.

18. De britiske producenter hævdes endvidere at blive begunstiget derved, at de får slagtepræmien udbetalt forholdsvis hurtigt, hvorimod producenter som sagsøgerne i hovedsagen først kan kræve præmien efter produktionsårets afslutning.

19. Rådet, Kommissionen og Det Forenede Kongerige har modsat anført, at forskellen mellem de anvendelige ordninger er velbegrundet.

20. Det britiske marked har andre egenskaber end markederne inden for de andre områder. Som følge af indførslerne fra tredjelande, der svarer til de traditionelle handelsstrømme, og hvorved indførslen til Fællesskabet sker på grundlag af aftaler, der er indgået inden for rammerne af GATT, har man lavere priser på det britiske marked end på andre markeder.

7 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 3728/86 af 5. december 1986 om fastsættelse for medlemsstaterne af det anslåede indtægtstab samt det anslåede præmiebeløb, der skal betales pr. moderfår og moderged for produktionsåret 1986 (EFT L 344, s. 17).

8 — Rådets beslutning af 16. december 1986 om ydelse af en national støtte til fåreavlen i Frankrig i form af forskud på præmien for moderfår (EFT L 382, s. 3).

21. Ved udbetalingen af den variable slagtepræmie i løbet af produktionsåret foreligger der i en vis forstand et forskud på indkomstudligningspræmien. Også producenterne i de ugunstigt stillede områder kan imidlertid få et forskud i form af et acontobeløb på 75 % af indkomsttabet. Endvidere fik Frankrig for produktionsåret 1985/1986 tilladelse til at udbetale samme forskud i statsstøtte til producenter i ikke-ugunstigt stillede områder indtil udgangen af det nævnte produktionsår.

22. Det ses herefter, at Fællesskabets fårekødsproducenter modtager samme indkomststøtte, hvorfor ligebehandlingsprincippet ikke er tilsidesat.

23. Rådet har endvidere forelagt Domstolen et talmateriale, hvoraf det fremgår, at de samlede indtægter for sagsøgerne i hovedsagen kun afviger ubetydeligt fra de samlede indtægter for en sammenlignelig fårekødsproducent, der producerer i område 5 (Storbritannien).

24. Sagsøgerne i hovedsagen har ikke anfægtet tallene i det fremlagte materiale, men de har draget andre konklusioner heraf. De har i øvrigt under den mundtlige forhandling anført, at det afgørende for dem ikke er, at der sikres fællesskabsproducenterne samme indkomst, men at blive omfattet af støtteforanstaltningerne på de samme betingelser.

25. Selv om debatten i nærværende sag navnlig har været centreret om sammenligningen mellem indkomstudligningspræmien og den variable slagtepræmie, skal det dog fremhæves, at de to markedsstøtteforanstaltninger ikke er alternativer i den forstand, at den ene skulle gælde i område 5 (Storbritannien) og den anden i de andre områder inden for Fællesskabet. Alternativerne er derimod på den ene side den variable slagtepræmie for område 5, jfr. artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1837/80, på den anden side intervention ved opkøb af frisk fårekød, jfr. artikel 6, stk. 1, litra b). Indkomstudligningspræmien kan derimod ydes inden for alle Fællesskabets områder; når henses til modregningsordningen i artikel 5, stk. 6, i forordning nr. 1837/80, fremstår den variable slagtepræmie, der ydes i område 5, alene som en form for forskud på den indkomstudligningspræmie, der skal betales efter produktionsårets slutning.

26. Den fælles markedsordning for fåre- og gedekød må i sin gældende udformning, og uanset ophævelsen af de forskellige regionale referencepriser ved forordning nr. 871/84, nærmest betragtes som en fælles overbygning på forskelligartede markedsordninger. Det blev af Kommissionens repræsentant forklaret, at den variable slagtepræmie skal sikre lave forbrugerpriser, mens interventionsordningen skal understøtte prisniveauet i produktionsleddet. Selv om der, som anført af den franske regerings repræsentant, er sket en vis tilnærmelse af markedspriserne, er en ægte integration stadig ikke gennemført. Kommissionen har sat sig for at gennemføre en sådan integration, bl. a. ved gradvis afskaffelse af den variable

slagtepræmie i løbet af perioden indtil udgangen af 1992 [9].

27. Den særlige bestemmelse for område 5 (Storbritannien) forekommer endvidere legitim, når henses til Domstolens ovennævnte praksis; bestemmelsen hvilker på objektive kriterier, nemlig de væsentligt lavere markedspriser inden for dette område, hvilket skyldes de store indførsler af fårekød fra tredjelande. Disse traditionelle indførsler hviler på aftaler, der er indgået inden for GATT, såvel som på aftaler om frivillig eksportbegrænsning, der bl. a. er indgået med New Zealand [10]. Man har endvidere sikret, at kun en ubetydelig del af indførslerne fra New Zealand sælges i Frankrig. Af den totale mængde på 245 500 tons slagtet vægt, der blev fastsat i 1980, må kun 3 500 tons importeres til Frankrig efter 1984, hvorved denne mængde kan forhøjes med 10 % for hvert af de følgende år [11].

28. Det er ganske vist rigtigt, at en del af indkomstudligningspræmien allerede udbetales til producenterne i område 5 (Storbritannien) i løbet af produktionsåret, nemlig i form af den variable præmie ved slagtning, hvorimod producenterne i de andre områder i Fællesskabet først modtager præmien efter produktionsårets slutning. Det er imidlertid også en kendsgerning, at producenterne i de andre områder i Fællesskabet som følge af den højere markedspris ved salg på disse markeder også opnår en højere indkomst på markedet, allerede mens produktionsåret løber. Dette formindsker i væsentlig grad den fordel, som producenterne i område 5 (Storbritannien) har. Hertil kommer, at den variable slagtepræmie ikke — som oprindeligt hævdet af sagsøgerne i hovedsagen — sikrer producenterne i område 5 (Storbritannien), at deres indtægter kommer til at svare til den sæsonbestemte basispris, men alene, at indtægterne svarer til et vejledende niveau, der er sat til 85 % af basisprisen. I øvrigt bemærkes, at der i de områder i Fællesskabet, der har status som ugunstigt stillede områder, kan udbetales acontobeløb før produktionsårets slutning; i 1986 udgjorde sådanne acontobetalinger 75% af det anslåede præmiebeløb.

29. Når endelig henses til, at det følger af artikel 5 i forordning nr. 1837/80, at de indtægter, der totalt fremkommer via indtægter fra markedet og de forskellige former for præmier for EF-producenterne af fårekød, i sidste ende er de samme pr. vægtenhed, kan den omstændighed, at der ved en markedsordning, som stadig ikke har gennemført den endelige markedsintegration, anvendes regionalt forskellige markedsstøtteforanstaltninger, ikke betragtes som en relevant forskelsbehandling af de forskellige producenter. Såfremt resultaterne alligevel ikke bliver de samme, skyldes dette, at indtægtstabet i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1837/80 beregnes på grundlag af det aritmetiske gennemsnit af

9 — Jfr. forslag til rådsforordning (EØF) (fremsat den 21. oktober 1988) om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød (EFT 1988, C 319, s. 36).

10 — Jfr. Rådets afgørelse af 14. oktober 1980 om indgåelse af aftaler om frivillig eksportbegrænsning med Argentina, New Zealand og Uruguay for fåre- og gedekød (EFT L 275, s. 13).

11 — Rådets afgørelse af 12. juli 1984 om afslutning af brevvekslingen om tillæg til aftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og New Zealand om handel med fåre-, lamme- og gedekød og omfattende en aftale vedrørende nævnte aftales klausul 2, første afsnit (EFT L 187, s. 75).

markedspriserne i hvert område. Såfremt de, der producerer »i lavsæsonen«, som følge heraf får et indtægtstab, der ikke udlignes, må der her henvises til, at dette kan ramme producenterne i alle Fællesskabets områder og ikke kun producenterne i Frankrig.

30. Sagsøgerne kan imidlertid ikke med støtte i EØF-Traktaten både kræve højere markedspriser og lige store markedsstøttepræmier, hvilket de hævdede under den mundtlige forhandling for Domstolen.

31. Da det ikke på grundlag af det i hovedsagerne oplyste kan lægges til grund, at sagsøgerne har været involveret i, henholdsvis haft planer om at gå ind i, samhandelen mellem EF-statene med fårekød eller samhandelen med tredjelande, anser jeg det ikke for nødvendigt at tage stilling til spørgsmålene vedrørende de frie varebevægelser for fårekød og vedrørende ordningen for samhandelen med tredjelande. Det forekommer ikke nødvendigt at besvare disse spørgsmål af hensyn til afgørelsen i hovedsagerne.

32. Sammenfattende er det herefter min opfattelse, at nærværende sag intet har frembragt, der — som en afvigelse fra Domstolens hidtidige praksis — kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1837/80.

Såfremt nærværende afdeling imidlertid måtte hælde til en anden opfattelse, foreslår jeg, at spørgsmålet forelægges Domstolens plenum.

C — Forslag til afgørelse

33. Jeg foreslår herefter, at Domstolen kender for ret:

»Gennemgangen af det præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning nr. 1837/80 som ændret ved Rådets forordning nr. 871/84.«