I sag 106/81

JULIUS KIND KG, Versandschlachterei, Mercatorstraße 12, 4048 Grevenbroich 1 (Forbundsrepublikken Tyskland), ved advokat Dietrich Ehle, advokatfirmaet D. Ehle, U. Feldmann, W. Schiller, E. Eyl, Mehlemer Straße 13, 5000 Köln 51, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat E. Arendt, 34.B, rue Philippe-II, Luxembourg,

sagsøger:

mod

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE FÆLLESSKAB, ved

— Rådet for De europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Bernhard Schloh og Arthur Brautigam, fuldmægtig i den juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos H. J. Pabbruwe, direktør for Den europæiske Investeringsbanks juridiske kontor, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

og

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Jörn Sack, Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos O. Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

REGERINGEN FOR DEN FRANSKE REPUBLIK, ved Gilbert Guillaume, direktør for udenrigsministeriets juridiske kontor, som befuldmægtiget, bistået af Alexandre Carnelutti, fuldmægtig i udenrigsministeriet, som befulgmægtiget suppleant, og med valgt adresse i Luxembourg på den franske ambassade,

intervenient,

angående erstatningsansvar uden for kontraktsforhold over for Fællesskabet i medfør af EØF-traktatens artikler 178 og 215, stk. 2,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene G. Bosco, A. Touffait og O. Due, dommerne P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros og F. Grévisse,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Det sagsøgende selskab, som importerer fersk fårekød til Forbundsrepublikken Tyskland fra Det forenede Kongerige, gør gældende, at selskabet har lidt skade som følge af iværksættelsen af den fælles markedsordning for fårekød og nærmere bestemt som følge af den herved fremkaldte prisudvikling for britisk fårekød.

A — Situationen på fårekødsmarkedet inden for Fællesskabet før ikraftrædelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 1837/80 af 27. juni 1980 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød (EFT L 183, s. 1).

Produktions- og forbrugsmønstret for fårekød er meget forskelligt inden for Fællesskabet.

1. Inden 1973, hvor den første udvidelse af Fællesskabet fandt sted, var markedet domineret af én medlemsstat (Frankrig), som var storproducent og -forbruger af fårekød (produktion: 122 000 tons/år — forbrug: 123 000 tons/år i 1972 — kilde: Eurostat; produktionen kunne altså ikke opfylde efterspørgslen). Fårekød, som i denne medlemsstat blev anset for en kvalitetsvare, ja endog luksusvare, blev dér på et gennem nationale bestemmelser beskyttet marked solgt til relativt indbringende priser.

I de øvrige medlemsstater blev fårekød i modsætning til okse-, svine- og fjerkrækød anset som en vare underordnet økonomisk betydning, hvorfor der for disse markeder kun var fastsat få regler. Da produktionen var ringe (mellem 0,2 og 13,8 tusinde tons/år i 1972) og forbruget lavt (mellem 3,5 og 17 tusinde tons/år i 1972 — kilde: Eurostat),

foretog disse medlemsstater ofte opkøb på udenlandske markeder (navnlig i Det forenede Kongerige), mens den lokale produktion (navnling i Forbundsrepublikken Tyskland og Beneluxlandene) blev eksporteret til det fordelagtige franske marked. I disse medlemsstater var situationen derfor karakteriseret af gunstige forbrugspriser (navnlig som følge af opkøbene på de udenlandske makeder) og af en relativ høj indtjening for den indenlandske produktion (idet producentprisen i vid udstrækning var bestemt af noteringerne på det franske marked).

2. Det forenede Kongeriges, Irlands og Danmarks tiltræden i 1973 har grundlæggende ændret denne situation, idet fårekødsmarkedet derved er blevet udvidet med to medlemsstater, som er storproducenter (Det forenede Kongerige: 224 500 tons/år og Irland 45 000 tons/år i 1972 — kilde: Eurostat) og storforbrugere (Det forenede Kongerige: 527 700 tons/år, Irland: 33 200 tons/år i 1972) af fårekød.

De nye medlemsstaters forbrugsvaner afveg betydeligt fra forbrugsvanerne på det franske marked. Det gennemsnitlige forbrug pr. indbygger var således højere (7,6 og 7,3 kg/år/indbygger i Det forenede Kongerige og i Irland i modsætning til 4,3 kg i Frankrig), og priserne var betydeligt lavere, hvorfor fårekød var en almindelig dagligvare.

Derudover var den erhvervspolitiske målsætning bag markedsordningerne forskellig. Således førte Frankrig nøje kontrol med importen for at sikre producenterne et højt indtjeningsniveau gennem de detailpriser, som forbrugerne under hensyn til fårekøds ry som kvalitetsvare ville betale, mens Det forenede Kongerige, som er storproducent men alligevel ikke tilnærmelsesvis kan opfylde den indenlandske efterspørgsel, havde valgt en liberal indførselspolitik (specielt med hensyn til indførslen fra New Zeeland) og lave — ofte bindende — forbrugspriser, idet de indenlandske producenters indtjening var sikret gennem en producentstøtteordning kombineret med en importafgift (»deficiency payment«).

Det var derfor nødvendigt at iværksætte en fælles markedsordning for fåre- og gedekød på fællesskabsplan under hensyn til de indbyrdes forskellige markedsordninger for fårekød i de tre vigtigste af de berørte medlemsstater. Domstolen havde i dom af 25. september 1979 (Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den franske Republik, sag 232/78, Sml. 1979, s. 2729) kritiseret disse ordningers virkninger på de frie varebevægelser inden for Fællesskabet.

B — De væsentligste elementer i den ved forordning nr. 1837/80 indførte ordning

Den fælles markedsordning for fårekød blev indført ved forordning nr. 1837/80 af 27. juni 1980 (EFT L 183, s. 1). Denne markedsordning adskiller sig på en lang række punkter fra de øvrige fælles markedsordningers traditionelle opbygning.

For det første bestemmes det i artikel 34 i forordning nr. 1837/80, at den netop indførte fælles markedsordning ventuelt kan ændres eller tilpasses inden 1. april 1984.

For det andet sikres beskyttelsen af det fælles marked derved, at de mellem Fællesskabet og tredjelande indgåede frivillige aftaler om handelsbegrænsninger, hvis iværksættelse ifølge artikel 35 i forordning nr. 1837/80 er en betingelse for markedsordningens anvendelse på fællesskabsplan, tillægges stor betydning.

Endelig er der i den fælles markedsordning fastsat én basispris for hele Fællesskabets område, mens bestemmelserne om reference- og interventionspriser karakteriseres ved en opdeling af det fælles marked i 6 områder [1] og ved talrige variationsmuligheder i de fastsatte interventionsforanstaltninger, for at der over en periode på fire år kan foretages en gradvis tilpasning af produktionsstrukturen og markedspriserne i de forskellige medlemsstater.

De vigtigste elementer i den fælles markedsordning for fårekød kan sammenfattes således:

1. Der fastsættes hvert år en basispris for hele Fællesskabet og en referencepris for hvert af Fællesskabets 6 områder. De områdebestemte referencepriser fastsættes for de følgende år således, »at der gennem en indbyrdes tilnærmelse af de enkelte medlemsstaters referencepriser indføres en enhedsreferencepris for Fællesskabet over en periode på fire år med lige store årlige etaper« (artikel 3, stk. 4, litra ii)). Efter fristens udløb skal der således være indført en enhedsreferencepris for Fællesskabet, som udgør den fælles øvre grænse for den økonomiske støtte til producenterne. (En første tilnærmelse er siden sket ved Rådets forordning (EØF) nr. 900/81 af 1. april 1981 om fastsættelse af basisprisen, interventionspriserne og referencepriserne for fårekød for produktionsåret 1981/1982, EFT L 90, s. 28).

Enhedsbasisprisen blev fastsat til 345 ECU/100 kg (artikel 31 i forordning nr. 1837/80). De områdebestemte referencepriser svinger mellem 293 ECU/100 kg for Det forenede Kongerige og 345 ECU/100 kg for Frankrig og 375 ECU/100 kg vor Italien. Der er ved beregningen taget hensyn til priserne på disse markeder inden den fælles markedsordnings ikrafttræden (referenceår: 1979).

2. I henhold til EØF-traktatens artikler 39 og 43, stk. 3, litra a), er der (i forordningens artikel 5) fastsat regler om producentstøtte i form af en præmie ydet i forhold til antallet af moderfår. Præmien er lig med forskellen mellem referenceprisen for et område og den konstaterede markedspris for de pågældende produktionsområde. Selv om denne ordning gælder for samtlige områder, har kun Det forenede Kongerige og Irland benyttet sig heraf i produktionsåret 1980/1981. Den gunstige udvikling i markedspriserne har været til hinder for ordningens gennemførelse i de øvrige områder.

3. Der er i forordningens artikel 6, stk. 1, fastsat forskellige interventionsforanstaltninger, som f.eks. støtte til privat oplagring og opkøb gennem interventionsorganerne af hele eller halve fårekødskroppe. Gennemførelsen heraf forudsætter, at markedspriserne i perioden fra den 15. juli til den 15. december i det pågældende år er lavere end interventi-

1 — 1) Italien; 2) Frankrig; 3) Benelux, Danmark og Forbundsrepublikken Tyskland; 4) Irland; 5) Det forenede Kongerige; 6) Grækenland.

onsprisen svarende til 85 % af den sæsonbestemte basispris, dvs. 293,2 ECU (forordningens artikel 31), og at medlemsstaten anmoder herom under hensyn til udviklingen i markedspriserne for fårekød på statens område (forordningens artikler 7 og 8).

4. I henhold til forordningens artikel 9, stk. 1, kan den pågældende medlemsstat i de områder, hvor der ikke foretages opkøb gennem interventionsorganerne, yde en variabel præmie ved slagtning, når de priser, der konstateres på det repræsentative marked i denne stat, ligger under et »vejledende niveau« svarende til 85 % af basisprisen. Ifølge artikel 31, nr. 1, i forordning nr. 1837/80 blev basisprisen for produktionsåret 1980/1981 fastsat til 345 ECU/100 kg. Det »vejledende niveau« kan således principielt beregnes til 293,2 ECU. Da basisprisen i medfør af forordningens artikel 32 imidlertid er sæsonbestemt, kan det vejledende niveau imidlertid variere i forhold hertil.

Præmiens beløb svarer til forskellen mellem det vejledende niveau og den markedspris, der konstateres i den pågældende medlemsstat.

Det forenede Kongerige har i produktionsåret 1980/81 benyttet sig af denne bestemmelse. Da den områdebestemte referencepris for 1980 på grundlag af de i 1979 (referenceåret) konstaterede markedspriser blev fastsat til 293 ECU, dvs. et beløb svarende til det for Fællesskabet »vejledende niveau« (293,2 ECU) med forbehold af sæsonbestemte svingninger, kunne den variable slagtepræmie blive udbetalt ved det mindste udsving i markedspriserne for fårekød i Det forenede Kongerige. Den stærke opskrivning af det engelske pund (+ 30 % i 1980/81) i forhold til ECU'en gjorde det på grund af dette forholds indvirkning på markedskonjunkturerne i forbindelse med en række andre faktorer nødvendigt at udbetale denne præmie for at sikre de britiske producenter en indtægt på 293 ECU/100 kg svarende til den af Rådet fastsatte områdebestemte referencepris.

For at forhindre, at den variable slagtepræmie ikke kommer til at virke som eksportstøtte, når fårekødet udføres fra det område, hvor præmien er blevet udbetalt, bestemmer artikel 9, stk. 3, at et beløb svarende til den udbetalte præmie opkræves ved udførsel fra den pågældende medlemsstats område. Dette beløb betegnes almindeligvis ved det engelske udtryk »claw-back«.

C — Sagsøgerens økonomiske forhold

Sagsøgeren er en tysk virksomhed, som siden 1893 har været specialiseret i handel med fersk kød. Siden midten af 1965 har virksomheden systematisk oparbejdet et marked for fersk lammekød med oprindelse i Forbundsrepublikken Tyskland og Det forenede Kongerige. Indtil ikrafttrædelsen af forordning nr. 1837/80 bestod virksomhedens hovedaktivitet i afsætningen på de kontinentaleuropæiske markeder af slagtede britiske lam, som ifølge virksomheden blev indkøbt til »gunstige« priser i forhold til de gennemsnitlige markedspriser i Fællesskabets medlemsstater på kontinentet.

Under hensyn til de tyske forbrugsvaner og den lave pris, som den tyske

forbruger er rede til at betale for fårekød, er sagsøgerens afsætningsmuligheder i Forbundsrepublikken Tyskland ifølge sagsøgerens eget udsagn afhængige af virksomhedens indkøb af kvalitetskød til forholdsvis lave priser; denne mulighed eksisterede kun på det britiske marked, hvor markedspriserne indtil 1980 var betydeligt lavere end i de øvrige medlemsstater.

Efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1837/80 skete der ifølge sagsøgeren en betydelig forhøjelse af eksportprisen for britisk kød.

Sagsøgeren har redegjort for denne udvikling på følgende måde:

Dato	Købspris	Salgspris
Et år inden markedsordningens ikrafttræden: 19. oktober 1979	115 pence/kg	DM 6,39/kg
En måned inden markedsordningens ikrafttræden: 19. september 1980	130 pence/kg	DM 6,64/kg
Tre måneder efter markedsordningens ikrafttræden: 20. januar 1981	188 pence/kg	DM 10,04/kg
Fem måneder efter markedsordningens ikrafttræden: 20. marts 1981	196 pence/kg	DM 10,64/kg

Dette indebar en betydelig omsætningsnedgang for den sagsøgende virksomhed, idet afsætningen faldt som følge af prisudviklingen. Da virksomheden ikke har kunnet finde andre leverandører af fårekød af samme kvalitet og til samme pris — bl.a. ikke i Forbundsrepublikken Tyskland, hvor den indenlandske produktion er for ringe — har virksomheden måttet nedsætte de ansattes arbejdstid.

Ifølge sagsøgeren skyldes denne omsætningsnedgang ikrafttrædelsen af den fælles markedsordning for fårekød, og navnlig indvirkningen på opkøbsprisen for britisk producerede hele og halve kroppe af det beløb (»claw-back«), som opkræves ved udførslen fra Det forenede Kongerige i henhold til artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1837/80, og som skal udligne den variable slagtepræmies indvirkning på prisen.

Ved skrivelse til Kommissionen af 5. februar 1981 redegjorde sagsøgeren for sine vanskeligheder og anmodede Kommissionen om omgående at foreslå Rådet en suspension eller i det mindste en ændring af artikel 9 i forordning nr. 1837/80. Sagsøgeren opfordrede Kommissionen til midlertidigt at suspendere opkrævningen af dette beløb i henhold til artikel 33 i forordning nr. 1837/80.

Kommissionen gav ved skrivelse af 3. marts 1981 udtryk for en »vis forståelse« for sagsøgerens situation, men mente sig ikke i stand til at efterkomme dennes anmodning.

Ved stævning, registreret på Domstolens justitskontor den 4. maj 1981, har sagsøgeren i medfør af EØF-traktatens artikler 178 og 215, stk. 2, anlagt sag mod Fællesskabet med påstand om erstatning af den ifølge sagsøgeren lidte skade.

Ved svarskrifter, indgivet til Domstolens justitskontor henholdsvis den 21. og 22. juli 1981, har Kommissionen og Rådet for De europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om frifindelse.

Sagsøgeren har den 28. september 1981 afgivet replik uden herved at ændre sin påstand.

Kommissionen og Rådet har afgivet duplik henholdsvis den 30. oktober og den 24. november 1981.

Ved processkrift, indgivet til Domstolens justitskontor den 25. august 1981, har Den franske Republik's regering i medfør af artikel 37 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen begæret om at indtræde i sagen til støtte for sagsøgtes påstand. Ved kendelse af 16. september 1981 har Domstolen efter at have hørt generaladvokaten besluttet at tillade interventionen.

Den franske Republik's regering har som intervenient indgivet indlæg den 3. december 1981.

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

II — Parternes påstande

1. Sagsøgeren, selskabet Julius Kind KG, har nedlagt følgende påstande:

— sagsøgte tilpligtes at betale sagsøgeren 375 000 DM med renter 10 % fra sagens anlæg til betaling sker;

— det statueres, at sagsøgte er forpligtet til at erstatte sagsøgeren de eventuelle yderligere tab, der tilføjes denne efter den 31. 3. 1981 i medfør af bemyndigelsen i artikel 9, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 1837/80 til at opkræve afgifter i samhandelen med fårekød inden for Fællesskabet mellem England og Tyskland, jf. artikel 4 i forordning (EØF) nr. 2661/80 [1], og at Kommissionen i henhold til artikel 33 i forordning (EØF) nr. 1837/80 uretmæssigt har undladt at suspendere opkrævningen af disse beløb i det mindste så længe og for så vidt der ikke anvendes interventionsforanstaltninger i det fælles markeds andre geografiske områder;

— sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

2. Sagsøgte, Rådet for De europæiske Fællesskaber, har nedlagt følgende påstande:

— frifindelse;

— sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

3. Sagsøgte, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, har nedlagt følgende påstande:

— frifindelse;

— sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger;

— såfremt Domstolen forudsætningsvis kender artikel 9 i Rådets forordning nr. 1837/80 helt eller delvis ugyldig, statueres det som en retsbevarende handling i henhold til EØF-traktatens artikel 174, stk. 2, samtidig, at dette resultat hverken berører de udbetalinger af den variable slagtepræmie, som har fundet sted inden dommens afsigelse, eller den foretagne, opkrævning af et beløb svarende til denne præmie ved udførsel fra Det forenede Kongeriges område;

1 — Kommissionens forordning af 17. oktober 1980 (EFT L 276, s. 19).

— desuden træffes afgørelsen af den samlede Domstol under hensyn til sagens store betydning.

4. Intervenienten, Den franske Republik's regering, har nedlagt følgende påstande:

— sagsøgte frifindes;

— sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder intervenientens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — *Julius Kind KG* har redegjort for den seneste udvikling i selskabets økonomiske situation og kort beskrevet den ved forordning nr. 1837/80 indførte interventionsmekanisme.

Ifølge selskabet er opkrævningen af det i artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1837/80 fastsatte beløb (herefter benævnt »claw-back«-afgiften) den væsentligste årsag til forringelsen af selskabets økonomiske situation. Afgiftens skadelige virkninger på samhandelen inden for Fællesskabet er desuden blevet forstærket på grund af følgende to forhold:

— det engelske punds opskrivning i forhold til ECU'en;

— Kommissionens suspension af opkrævningen af »claw-back«-afgiften i samhandelen med tredjelande i medfør af artikel 33 i forordning nr. 1837/80 (gennem vedtagelsen af forordning (EØF) nr. 3191/80 af 9. december 1980 (EFT L 332, s. 14), forlængt ved forordning (EØF) nr. 932/81 af 6. april 1981 (EFT L 95, s. 14)). Denne suspension stillede tredjelande langt gunstigere end medlemsstaterne ved direkte indkøb i Det forenede Kongerige, hvilket indebar en fordrejning af samhandelen og for så vidt angår sagsøgeren tabet af en del af selskabets kunder, navnlig schweiziske kunder, som normalt foretog deres indkøb af britisk produceret kød hos selskabet og ikke direkte på Det forenede Kongeriges marked.

Sagsøgeren er således af den opfattelse, at Fællesskabets forvaltning af interventionsforanstaltningerne på fårekødsmarkedet er diskriminerende, fordrejer samhandelen og konkurrencen og endelig er i strid med princippet om fællesskabspræference. Sagsøgeren har ved skrivelse af 5. februar 1981 til Kommissionen forsøgt at få genemført en ændring af dette forvaltningssystem. Da henvendelsen ikke gav det ønskede resultat, finder sagsøgeren sig berettiget til at søge en retslig afgørelse.

1. Det sagsøgende selskab anfører først, at sagen, som er støttet på EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, bør antages til realitetsbehandling. Selskabet anfører, at det som følge af den ulovlige adfærd, der udvises af Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, umiddelbart lider og også fremover må forventes at lide et betydeligt tab. Selskabets eneste retsmiddel til at få fastslået, at denne adfærd er ulovlig, er imidlertid et erstatningssøgsmål. Således opfylder selskabet ikke betingelserne for at anlægge et annullationssøgsmål, ligesom selskabet ikke kan anlægge sag under påberåbelse af institutionernes passive holdning; da selskabet ikke selv står som debitor for »claw-back«-afgiften, som betales af den britiske eksporter, kan det endelig ikke rejse sagen ved de nationale retter for herigennem at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af den anfæg-

tede ordning. Sagsøgeren bemærker i denne forbindelse videre, at dette sidstnævnte retsmiddel til at få forelagt sagen for Domstolen er kunstigt og ikke gør det muligt for Domstolen at træffe afgørelse vedrørende den lidte skade. Selskabet mener derfor, at et erstatningssøgsmål i henhold til artikel 215, stk. 2, er »det mest rationelle retsmiddel«, idet det åbner mulighed for samtidig at få afgjort de to spørgsmål om, dels EF-bestemmelsernes gyldighed, dels erstatningen af den lidte skade.

Det sagsøgende selskab gør endelig gældende, at Domstolens praksis, bl.a. dommen af 2. marts 1977 (Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH mod Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, sag 44/76, Sml. 1977, s. 393) og dommen af 2. juni 1976 (K. Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG m.fl. mod Kommissionen og Rådet for De europæiske Fællesskaber, de forenede sager 56-60/74, Sml. 1976, s. 711) forudsætter, at Domstolen i henhold til artikel 215, stk. 2, ikke alene kan fastslå den lidte skade, men også den fremtidige skade såfremt institutionernes ulovlige handlen ikke bringes til ophør.

2. Med hensyn til erstatningssøgsmålets berettigelse anfører selskabet, at søgsmålet opfylder de fem betingelser, som er opstillet i Domstolens praksis for at få tilkendt erstatning.

a) Det er ubestrideligt, at selskabet har lidt skade. Ifølge selskabet er det på den ene side klart, at den lidte skade langt overskrider grænserne for de økonomiske risici, som normalt er forbundet med handelen med fersk lammekød i Forbundsrepublikken Tyskland. Desuden har indførelsen af den omhandlede fælles markedsordning i denne sag haft den modsatte virkning af, hvad de erhvervsdrivende med rette kunne have forventet, idet ordningen i stedet for at sikre friere varebevægelser har skabt økonomiske hindringer ved Fællesskabets indre grænser og generelt forringet vilkårene for fårekødshandelen.

Selskabet mener således, at Fællesskabet i forbindelse med iværksættelsen af den fælles markedsordning for fårekød »udelukkende har taget hensyn til de franske producenters og de britiske forbrugeres og producenters interesser« til skade for Fællesskabets øvrige borgere.

Ifølge selskabet støtter den ved fastsættelsen af fællesskabspriserne benyttes fremgangsmåde denne opfattelse, idet basisprisen i strid med kriterierne i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1837/80 er fastsat alene under hensyn til priserne på det franske marked, og idet referenceprisen for Det forenede Kongerige forsætligt er fastsat på grundlag af overvurderede priser på dette marked inden produktionsåret 1980. Ifølge forordningens artikel 31 blev referenceprisen for Det forenede Kongerige fastsat til 293 ECU, dvs. 53 ECU mindre end den franske pris. Ifølge selskabet var den reelle britiske markedspris imidlertid klart lavere end denne sats. Som bevis herfor anfører sagsøgeren, at Kommissionen fastsatte den variable slagtepræmie — og følgelig »claw-back«-afgiften — til 115, 027 ECU/100 kg (forordning nr. 3108/80 [1]), hvilket svarer til en reel

1 — Kommissionens forordning af 28. november 1980 (EFT L 324, s. 68).

markedspris på omkring 178 ECU/100 kg.

Ifølge selskabet kan man i denne forbindelse ikke henvise til virkningen af »deficiency payment«-ordningen som forklaring på de lave markedspriser for britisk produceret kød i produktionsårene inden ikrafttrædelsen af forordning nr. 1837/80. Det sagsøgende selskab henviser til en af »Meat and Livestock Commission« offentliggjort oversigt som støtte for, at virkningerne af »deficiency payment«-ordningen på eksportpriserne var ubetydelige bortset fra — bemærkelsesværdigt nok — i 1980, hvor den fælles markedsordning blev gennemført.

De af selskabet forelagte tal ser for så vidt angår Det forenede Kongerige ud som følger:

År	Antal uger med støtteudbetaling i det pågældende år	Eksport af får og lam i millioner tons	Gennemsnitligt årligt støttebeløb udtrykt i pence/kg slagtet vægt	
1973	0	27,3	0	
1974	17	26,5	2,7	
1975	24	33,5	2,9	
1976	2	32,7	0,1	
1977	6	44,6	0,2	gennemsnittet af disse tal: 1,4
1978	4	41,4	0,1	
1979	16	40,9	3,6	
1980	42	36,9	22,6	

Disse faktorer i forening bevirker, at selskabet lider et betydeligt økonomisk tab. Selskabet godtgør dette tab under henvisning til selskabets ugentlige afsætning af hele og halve kroppe, som er faldet fra gennemsnitligt 6 000 til 3 000 lam.

b) Rådet og Kommissionens handlemåde er ulovlig og indebærer en kvalificeret krænkelse af flere højere retsregler til beskyttelse af private.

— Rådets udstedelse af artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1837/80 er i strid med begrundelsespligten i traktatens artikel 190. Selskabet anfører, at denne bestemmelse, for så vidt den i første række skal sikre adressaternes rettigheder og interesser, udgør en højere retsregel til beskyttelse af private. Formålet med denne særlige interventionsforanstaltning, dvs. reglerne om den variable slagtepræmie i forbindelse med »claw-back«-afgiften, er under hensyn til de øvrige interventionsforanstaltninger i forordnings artikel 6 uforståeligt og helt ubegrundet. Den manglende begrundelse er særlig alvorlig i denne sag, fordi den variable slagtepræmie »åbenbart er en af de bestemmelser, som har stor betydning for forvaltningen af den fælles markedsordning«.

Den pågældende bestemmelse er klart i strid med det grundlæggende forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told i samhandelen inden for Fællesskabet i henhold til traktatens artikler 9, 12, 13 og 16, som Rådet ikke kan

fravige. Domstolen har hertil i dom af 20. april 1978 (Sté Les Commissionnaires Réunis Sàrl og Sàrl Les fils de Henri Ramel, de forenede sager 80 og 81/77, Sml. 1978, s. 927) statueret, at dette princip inden for landbrugsområdet er en betingelse for gennemførelsen af et fælles marked inden for Fællesskabet. I dom af 25. september 1979 (Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den franske Republik, sag 232/78, Sml. 1979, s. 2729) har Domstolen endog udtrykkeligt fastslået, at de særlige foranstaltninger til gennemførelse af det fælles marked for fårekød ikke kan hindre »den fulde virkning af traktatens bestemmelser om ophævelse af kvantitative restriktioner i samhandelen inden for Fællesskabet« (præmis 7). Selv om afgiften, som opkræves ved udførsel, retlig set er en interventionsforanstaltning inden for landbrugsområdet, er den alligevel i strid med EF-retten, idet »claw-back«-afgiften udviser de tre særlige kendetegn ved afgifter med tilsvarende virkning:

— opkrævningen foretages enten i forbindelse med indførsel eller udførsel;

— opkrævningen har karakter af en afgift, og

— opkrævningen fordyrer den afgiftsbelagte vare.

Ifølge det sagsøgende selskab er antagelsen om »claw-back«-afgiftens neutralitet i økonomisk henseende forkert og retligt set uden betydning for vurderingen af den opkrævning, som finder sted ved udførslen. Enhver områdebestemt støtte indebærer således i sig selv en fordrejning af konkurrencevilkårene. Dette gælder navnlig i nærværende sag, hvor ydelsen af den variable slagtepræmie — som skal støtte forbruget og udbetales til enten producenten eller slagteriet — forhindrer dannelsen af realistiske markedspriser i Det forenede Kongerige. »Claw-back«-afgiften skal begrænse slagtepræmiens fordele alene til det britiske marked. Bortset fra at markedet herved opdeles, indebærer afgiften således, at de erhvervsdrivende i Fællesskabets øvrige medlemsstater deltager i finansieringen af interventionsforanstaltninger, som udelukkende kommer de britiske borgere til gode.

Den pågældende bestemmelse har ligeledes karakter af en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative handelsrestriktioner, som ifølge traktatens artikel 30 er forbudt. Der fremgår klart af den af »Association of British Abattoir Owners Ltd« udarbejdede statistik (meddelt ved skrivelse af 25. august 1981 til »ABAO Sheepmeat Exporters«), at den britiske eksport til tredjelande fortsat er tilfredsstillende, men at samhandelen inden for Fællesskabet er gået voldsomt tilbage i perioden juni-juli 1981 i forhold til samme periode i 1980. Genopkrævningen af den variable slagtepræmie kan således »direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt hindre« samhandelen inden for Fællesskabet.

Den pågældende bestemmelse er i strid med forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, for så vidt den resulterer i vidt forskellige vilkår for, dels de erhvervsdrivende på det europæiske kontinent og de britiske erhvervsdrivende, dels de tyske forbrugere og de britiske forbrugere, der som følge af interventionsforanstaltningen får tilbudt samme vare til vidt forskellige priser.

Artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1837/80 er i strid med traktatens artikel 43, stk. 3, litra b), hvorefter gennemførelsen af en fælles markedsordning skal sikre »samhandelen inden for Fællesskabet betingelser svarende til dem, der gælder på et nationalt marked«. I nærværende sag har indførelsen af «claw-back«-afgiften opdelt markedet og alvorligt forstyrret de allerede eksisterende markedsforhold i samhandelen mellem Det forenede Kongerige og Tyskland, som indtil ikrafttrædelsen af forordning nr. 1837/80 fuldt ud fungerede efter hensigten.

Tilsvarende kan det over for Rådet gøres gældende, at Rådet ikke ved udarbejdelsen af den fælles markedsordning har taget hensyn til formålet med traktatens artikel 43, stk. 3, litra a), for så vidt Rådet — under påberåbelse af den i denne bestemmelse indeholdte forpligtelse til at yde »tilsvarende garantier for de pågældende producenters beskæftigelse og levestandard« — har indført diskriminerende særbestemmelser. Selskabet understreger, at udtrykket »tilsvarende garantier« ikke nødvendigvis indebærer, at de tidligere nationale priser fortsat skal opretholdes, og at disse garantier under alle omstændigheder kun gælder »producenterne« og ikke forbrugerne. Virksomheden anfører imidlertid, at slagtepræmien »klart har til formål« at sikre de britiske forbrugere lave lammekødspriser. Artikel 9, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1837/80 er derfor i strid med formålet med traktatens artikel 43, stk. 3, litra a), ligesom artikel 9, stk. 3, vedrørende »claw-back«-afgiften er i strid med denne bestemmelse, for så vidt formålet, nemlig at sikre »tilsvarende garantier«, givet ikke kan nås ved at tilsidesætte den ukrænkelige retsgrundsætning, som afskaffelsen af hindringerne for samhandelen i en fælles markedsordning er udtryk for.

Selskabet har over for Kommissionen gjort gældende, at Kommissionen ikke, således som selskabet havde opfordret den til ved skrivelse af 5. februar 1981, suspenderede opkrævningen af »claw-back«-afgiften i samhandelen inden for Fællesskabet, hvilket Kommissionen var beføjet til i henhold til artikel 33 i forordning nr. 1837/80, og således som det skete ved forordning nr. 3191/80 med hensyn til samhandelen med tredjelande.

Det drejer sig i denne forbindelse om en retlig forpligtelse, som Kommissionen har over for selskabet i medfør af principperne om fællesskabspræference og ligebehandling samt princippet om at undgå konkurrencefordrejning. Ifølge selskabet skulle Kommissionen som følge af denne forpligtelse suspendere opkrævningen af »claw-back«-afgiften i samhandelen inden for Fællesskabet eller i det mindste nedsætte afgiftsbeløbet, indtil Domstolen har kendt artikel 9 i forordning nr. 1837/80 ugyldig, således at afgiftens virkninger reduceres til et minimum.

Efter selskabets mening har Kommissionens passivitet ført til en krænkelse af princippet om fællesskabspræference, for så vidt undladelsen af at opkræve »claw-back«-afgiften ved udførsel til tredjelande — både med hensyn til de britiske producenter og aftagerne i de pågældende tredjelande — begunstiger udførslen fra Fællesskabet i stedet for at prioritere afsætningen af fællesskabsproduktionen på Fællesskabets eget marked. Denne situation griber forstyrrende ind i handelsstrømmene og skaber en konkurrencefordrejning til skade for Fællesskabets erhvervsdrivende, idet sidstnævnte gennem »claw-back«-afgiften kommer til

at finansiere de i de pågældende tredjelande etablerede forretningsdrivendes transaktioner, der fra at være tidligere kunder således bliver konkurrenter. Den omstændighed, at suspensionen af opkrævningen af »claw-back«-afgiften over for tredjelande — som anført af Kommissionen — er nødvendig for midlertidigt at gøre det ud for en eksportrestitution, indebærer ifølge selskabet ikke, at Kommissionens handlemåde herved bliver lovlig. I henhold til lighedsgrundsætningen bestemmer artikel 17, skt. 2, i forordning nr. 1837/80 således, at eksportrestitutionen skal være ens for hele Fællesskabet. Den af Kommissionen trufne beslutning om ikke at opkræve »claw-back«-afgiften indebærer såvel retligt set som i praksis, at der indføres en eksportrestitution alene til fordel for de britiske producenter og tilskynder disse producenter til at afsætte deres varer på tredjelandsmarkederne trods princippet om fællesskabspræference.

På lang sigt kan denne forskelsbehandling mellem de erhvervsdrivende inden for Fællesskabet og følgelig også mellem forbrugerne medføre en forbrugsnedgang inden for Fællesskabet med overproduktion til følge; absorberingen af denne overskudsproduktion vil gøre det nødvendigt at træffe interventionsforanstaltninger og vil følgelig føre til en voksende belastning af EF-budgettet.

Selskabet kommer derfor på dette punkt til det resultat, at det »nødvendigvis« følger af princippet om fællesskabspræference, at Kommissionen i medfør af artikel 33 i forordning nr. 1837/80 burde have stillet de øvrige medlemsstaters erhvervsdrivende i en situation svarende til den, som gælder på tredjelandsmarkederne for de britiske erhvervsdrivende, hvilket indebærer en suspension af opkrævningen af »claw-back«-afgiften ved udførslen til andre medlemsstater.

c) Ifølge selskabet skyldes den lidte skade næsten udelukkende fordyrelsen af fårekød fra Det forenede Kongerige som følge af opkrævningen af »claw-back«-afgiften ved udførsel. Opskrivningen af det engelske pund i forhold til tyske mark har ganske vist også haft indvirkning på prisfastsættelsen. Ikke desto mindre mener selskabet ikke, at dette forhold kan begrænse handelen mærkbart. Derudover er der i EF-retten fastsat egnede foranstaltninger til at imødegå sådanne situationer, f.eks. ved indførelse af monetære udligningsbeløb eller tilpasning af pariværdierne. Selskabet mener derfor, at den påførte skade i det væsentlige skyldes opkrævningen af »claw-back«-afgiften, og at der kan rådes bod på dette forhold enten ved at ophæve artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1837/80, eller ved at suspendere opkrævningen af dette afgiftsbeløb i henhold til forordningens artikel 33, eller endelig ved at ændre forudsætningerne for afgiftens opkrævning gennem en ændring af artikel 9, stk. 1 og 2 (som indeholder bestemmelserne om ydelse af den variable slagtepræmie).

Selskabet anfører videre, at den af Fællesskabet indførte ordning generelt forfalskes ved fastsættelsen af for høje priser, der — således som nævnt ovenfor — fastlægges under hensyn til visse producentgruppers (navnlig franske) interesser til skade for de øvrige erhvervsdrivende.

d) Selskabet gør gældende, at EF-institutionernes åbenlyse og alvorlige krænkelse af højere EF-retsregler — som

selskabet mener at have påvist — i sig selv udgør en for Kommissionen ansvarspådragende handlemåde. Selskabet anfører videre, at EF-institutionerne har været sig denne ansvarspådragende handlemåde bevidst, hvilket tydeligt fremgår af, at Kommissionen »forskellige steder (i svarskriftet) anfører, at den ikke selv har stillet forslag om forordningens artikel 9«.

e) Med henblik på opgørelsen af den påståede skade — som udgør den femte betingelse — fremlægger selskabet en opgørelse for Domstolen over den ifølge selskabet lidte skade udarbejdet af revisionsfirmaet »Düsseldorfer Treuhand-Gesellschaft Altenburg & Tewes AG«, som har rådgivet selskabet gennem de sidste 53 år, og som derfor har det bedste kendskab til udviklingen i selskabets omsætning.

Denne erklæring er støttet på følgende forhold:

— selskabets indtægter og udgifter i perioden 1976-1979 ifølge de årlige regnskabsopgørelser;

— beregning af de påløbne ekstraudgifter i perioden januar-marts 1981 sammenlignet med den tilsvarende periode i 1980;

— den på grundlag af disse data skønsmæssige fastsættelse for perioden 20. oktober 1980-30. december 1980 (de første måneder efter den fælles markedsordnings iværksættelse, for hvilke selskabet ikke råder over »konkrete tal«).

Sammenligningen af disse tal viser, at indførslen de tre første måneder af 1981 er faldet betydeligt, og at opkøbspriserne er steget tilsvarende.

Erklæringen indeholder dernæst en opgørelse af den lidte skade i den pågældende periode på grundlag af

— selskabets omsætningsnedgang;

— indsnævringen af selskabets forretningsmæssige råderum, og

— forringelsen af selskabets udnyttelse af sin produktionskapacitet og virkningerne heraf for fordelingen af selskabets omkostninger.

Selskabet kommer således frem til et tab på 375 000 DM, hvorved der er taget hensyn til en 50 %'s nedsættelse i forhold til selskabets egentlige tab for ikke at medregne to tabsgivende forhold, som selskabet ikke kan tilskrive Fællesskabet, nemlig de handelsmæssige risici og kurstabet som følge af udviklingen i det engelske punds pariværdi i forhold til tyske mark.

Følgelig mener selskabet, at Domstolen skal give selskabet medhold i dets påstand om erstatning.

For så vidt angår Kommissionens subsidiære påstand, hvorefter Domstolen i henhold til EØF-traktatens artikel 174, stk. 2, skal begrænse virkningerne såfremt artikel 9 i forordning nr. 1837/80 kendes ugyldig, er selskabet af den opfattelse, at artikel 174, stk. 2, ikke finder anvendelse i en erstatningssag, og at Domstolen under alle omstændigheder må sikre, at der ikke gøres indgreb i selskabets påstand om erstatning.

B — *Rådet for De europæiske Fællesskaber* har først henvist til de politiske forhold omkring udstedelsen af forordning nr. 1837/80 og dernæst redegjort for den fælles markedsordnings bestemmelser og virkningerne heraf i det første produktionsår 1980-81.

Som svar på det sagsøgende selskabs betragtninger gennemgår Rådet først formaliteten og dernæst realiteten.

1. Rådet afstår fra at rejse formalitetsindsigelse i medfør af artikel 92 i Domstolens procesreglement. Rådet anfører imidlertid, at det af sagsøgeren valgte retsmiddel ikke er korrekt, og at selskabets påstand om erstatning er konstrueret.

Rådet bemærker først, at sagsøgeren gennem sin påstand om erstatning i virkeligheden søger en retslig prøvelse af »claw-back«-ordningens gyldighed; den korrekte ramme for et sådant søgsmål er den præjudicielle fremgangsmåde efter artikel 177 i EØF-traktaten.

Rådet gør i denne forbindelse gældende, at sagsøgeren ikke var forhindret i at benytte fremgangsmåden i henhold til artikel 177. Domstolens praksis indeholder talrige eksempler på, at Domstolen er blevet forelagt præjudicielle spørgsmål rejst under behandlingen ved de nationale retter af sager vedrørende en bestemt vares salgspris (f.eks. dom af 5. juli 1977, Bela-Mühle Josef Bergmann KG, sag 114/76, Sml. 1977, s. 1211). Selskabet var derfor ikke som hævdet udelukket fra at anlægge sag og herigennem få forelagt Domstolen spørgsmålet til præjudiciel afgørelse, selv om forvaltningsakten om »claw-back«-afgiftens opkrævning ikke var rettet direkte til selskabet.

Rådet anfører videre, at sagsøgeren med sin påstand om erstatning søger at anfægte selve strukturen i den fælles markedsordning for fårekød, navnlig interventionsforanstaltningerne, som kan differentieres efter produktionsområderne. Ifølge Rådet kan der ikke nedlægges en sådan påstand i en sag støttet på traktatens artikel 215, stk. 2; en sådan påstand kan kun nedlægges under et annullationssøgsmål. Der kan derfor rejses indvendinger mod det af sagsøgeren valgte retsmiddel; sagsøgeren har udelukkende truffet dette valg for at omgå de snævre betingelser for anlæggelse af annullationssøgsmål, som betyder at sagsøgeren ikke kan anvende dette retsmiddel.

2. Ifølge Rådet er de søgsmålsgrunde, hvorpå sagen støttes, uberettigede.

a) Med hensyn til den anførte manglende begrundelse mener Rådet ikke, at en tilsidesættelse af begrundelsespligten kan anses som en ifølge Domstolens praksis kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Selv om Domstolen derfor skulle lægge til grund, at der foreligger manglende begrundelse, er denne konstatering ikke i sig selv ensbetydende med at Fællesskabet ifalder ansvar herfor.

Videre mener Rådet, at det klart fremgår af den anden betragtnings sidste sætning og af den almindelige sammenhæng i forordning nr. 1837/80, at indførelsen af »claw-back«-ordningen er tilstrækkeligt begrundet. »Claw-back«-afgiften er således uløseligt forbundet med slagtepræmien, som klart er defineret som et alternativ til de øvrige interventionsforanstaltninger i forordningen. Behovet for »claw-back«-afgiftens indførelse er også klart begrundet, idet opkrævningen heraf ved udførsel fra det område, hvor slagtepræmien ydes, skal hindre konkurrenceforvridninger og påvirkning af prisfastsættelsen i de øvrige produktionsområder. Dette formål og sammenhængen med de øvrige interventionsforanstaltninger i forordning nr. 1837/80 fremgår desuden klart af den syvende betragtning til Rådets forordning nr.

2644/80 af 14. oktober 1980 om indførelse af almindelige regler for intervention med hensyn til fåre- og gedekød (EFT L 275, s. 8), som blev udstedt inden ikrafttrædelsen af grundforordning nr. 1837/80. Rådet mener derfor, at begrundelsespligten som fastlagt af Domstolen i dom af 12. juli 1979 (regeringen for Den italienske Republik mod Rådet for De europæiske Fællesskaber, sag 166/78, Sml. 1979, s. 2575) er opfyldt i denne sag.

b) For så vidt sagsøgerens anfægtelse af gyldigheden af den ved forordning nr. 1837/80 indførte ordning, navnlig »claw-back«-afgiften, gør Rådet følgende betragtninger gældende.

Ifølge Rådet er det eneste retlige spørgsmål i nærværende sag, om der inden for rammerne af de fælles markedsordninger kan ydes områdebestemt støtte. Ifølge Rådet er EF-retten ikke til hinder for noget sådant, såfremt der ligger objektive kriterier til grund for den indførte ordning — hvilket er tilfældet i denne sag under hensyn til de særlige forhold, som gjaldt på de forskellige nationale fårekødsmarkeder inden iværksættelsen af den fælles markedsordning — og såfremt virkningerne af den områdebestemte støtteordning er begrænset til det heraf omfattede område. Rådet anfører i denne forbindelse, at der inden for den fælles landbrugspolitik findes en række ordninger om ydelse af økonomisk støtte, som i særlige tilfælde skal tilbagebetales, svarende til bestemmelserne om den variable slagtepræmie og »claw-back«-afgiften. F.eks. ydes der inden for oksekødssektoren en præmie ved slagtning af voksent slagtekvæg (jfr. Rådets forordning nr. 870/77 af 26. april 1977, EFT L 106, s. 14), som skal tilbagebetales til det nationale interventionsorgan ved eksport udenfor det område, hvor præmien er ydet, med et »beløb, der er lig med den præmie«, som er blevet betalt; dette beløb opkræves i henhold til Kommissionens forordning nr. 926/77 af 29. april 1977 (EFT L 109, s. 4) (disse bestemmelser er senere blevet ændret).

Rådet gør under hensyn til forskellene i de tidligere gældende bestemmelser for de nationale markeder gældende, at der i nærværende sag ikke var andre muligheder, end at indføre en fælles ordning, som indledningsvis tager hensyn til de områdebestemte forskelle, men hvis formål det er gradvist over en periode på fire år at sikre fælles priser.

Rådet henviser som støtte herfor til traktatens artikel 39, stk. 2, litra b), som udtrykkeligt bestemmer, at ønskelige tilpasninger gennemføres gradvis.

Ifølge Rådet kommer denne fremgangsmåde klart til udtryk i artikel 3, stk. 4, litra b), og artikel 34 i forordning nr. 1837/80. Det har i første omgang ført til en ny kombination af markedsstabiliserende bestemmelser ved at forene »klassiske« interventionsforanstaltninger med foranstaltninger hentet fra den britiske »deficiency payments«-ordning. Herved er referencepriserne i medfør af artikel 3, stk. 4, litra a), i forordning nr. 1837/80 blevet fastsat på grundlag af de markedspriser, der blev konstateret i referenceåret 1979 (eller på grundlag af de forventede markedspriser for 1980). Under hensyn til Det forenede Kongeriges særlige forhold fastsatte Rådet efter anmodning fra denne medlemsstat referenceprisen for område 5 »lidt højere«

end den matematisk udregnede pris for at tage hensyn til virkningerne af lukningen af det franske fårekødsmarked for udviklingen i de britiske markedspriser i produktionsårene før 1980.

I øvrigt har Domstolen ved dom af 25. september 1979 (Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den franske Republik, sag 232/78, Sml. 1979, s. 2729), statueret, at denne afskærmning af det franske marked var retsstridig og havde negative følger for fastsættelsen af de britiske priser. Rådet mener således at have taget hensyn til Domstolens dom ved at fastsætte det britiske prisniveau lidt højere og understreger, at hensigten med denne forhøjelse under alle omstændigheder var den samme som med reglerne i artikel 3, stk. 4, litra b), i forordning nr. 1837/80, nemlig en tilnærmelse af priserne inden for rammerne af den fælles markedsordning.

Ifølge Rådet fremgår det af disse betragtninger, at den ved forordning nr. 1837/80 indførte ordning på trods af de særlige områdebestemte regler, som senere vil bortfalde, udgør en for alle medlemsstaterne fælles ordning, og at formålet hermed klart er en indbyrdes tilnærmelse. Det er derfor forkert, når sagsøgeren anfører, at den ved forordningens artikel 9 indførte ordning er i strid med EF-retten som følge af dens geografiske begrænsning til et eller flere af Fællesskabets områder.

— I denne forbindelse bestrider Rådet for det første, at »claw-back«-afgiften kan anses som en afgift med tilsvarende virkning som told, som er forbudt ifølge traktaten og Domstolens praksis (de forenede sager 80-81/77, nævnt ovenfor). »Claw-back«-afgiften er derimod en neutral økonomisk foranstaltning, som skal udligne den til producenterne udbetalte slagtepræmie, og som er uløseligt forbundet hermed. Hvis denne præmie ikke blev genopkrævet, ville det til gengæld være ensbetydende med en ifølge traktatens artikel 92, stk. 1, forbudt eksportstøtte. Dette ville indebære et prisfald i de andre produktionsområder, fordreje konkurrencen og udløse interventionsopkøb på disse markeder for at holde de områdebestemte markedspriser på det prisniveau, som er sikret de lokale producenter. Det er derfor afgørende, at den særlige støtte, som på grund af de særlige områdebestemte omstændigheder ydes de britiske producenter og forbrugere, ikke uden grund udvides til også at omfatte erhvervsdrivende i andre områder inden for Fællesskabet, hvor forudsætningerne for at yde den variable slagtepræmie ikke er opfyldt som følge af de dér tilfredsstillende markedsvilkår.

— Rådet afviser endvidere, at den anfægtede ordning er diskriminerende. Således er EF-producenterne i hele Fællesskabet garanteret en mindsteindtægt på 293 ECU. Der kan derfor udelukkende være tale om forskelsbehandling til skade for forbrugerne. Rådet anfører i denne forbindelse, at en ulige behandling kun er forbudt, hvis den er vilkårlig, hvilket ikke er tilfældet i denne sag. Gennemførelsen af en fælles markedsordning med et fælles marked og fælles priser kan kun ske gradvis, navnlig når der inden markedsordnin-

gens ikraftræden var tale om så store prisforskelle i detailleddet, som det var tilfældet på fårekødsmarkedet. Rådet har bestræbt sig for at mindske denne forskel ved fastsættelse af enhedspriser gennem en gradvis indbyrdes tilnærmelse over en periode på fire år. De af sagsøgeren fremførte prisniveauforskelle skyldes udelukkende disse objektive forskelle og kan derfor ikke betragtes som diskriminerende.

Rådet gør i denne forbindelse videre gældende, at der inden for EF-retten gælder andre ordninger, som på objektivt grundlag behandler forbrugerne forskelligt, uden at der derfor er tale om forskelsbehandling. Dette gælder således reglerne i Rådets forordning nr. 1269/79 af 25. juni 1979 (EFT L 161, s. 8) om afsætning til nedsat pris af smør.

— Endelig tilbageviser Rådet, at den pågældende ordning er i strid med traktatens artikel 43, stk. 3, litra b), hvorefter den nyindførte fællesmarkedsordning skal sikre samhandelen inden for Fællesskabet betingelser svarende til dem, der gælder på et nationalt marked.

Rådet gør for det første gældende, at denne forpligtelse ikke er bestemt til at beskytte private, og at tilsidesættelsen heraf kan berøre gyldigheden af den pågældende retsakt, men ikke betyder, at Fællesskabet ifalder ansvar herfor.

For det andet mener Rådet ikke, at der foreligger en sådan krænkelse. Den anfægtede ordning skal derimod sikre overholdelsen af traktatens artikel 39, stk. 2, litra b), hvorefter de ønskelige tilpasninger i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitiks målsætninger skal gennemføres gradvist. Rådet henviser atter til de meget store forskelle mellem de tidligere gældende nationale ordninger, og anfører at de økonomiske vilkår tvang Rådet til at udarbejde en interventionsordning, som både indeholdt klassiske interventionsforanstaltninger og lod sig inspirere af »deficiency payments«-ordningen, for at undgå konkurrencefordrejninger og alvorlige økonomiske konsekvenser for producenterne samt for at skåne det betrængte EF-budget.

3. Endelig mener Rådet ikke, at søgsmålet opfylder de materielle betingelser i traktatens artikel 215, stk. 2, som fastlagt i Domstolens praksis.

Ifølge Rådet fremgår det således af Domstolens dom af 4. marts 1980 (Richard Pool mod Rådet for De europæiske Fællesskaber, sag 49/79, Sml. 1980, s. 569), navnlig dommens præmis 8 (s. 580), at sagsøgeren under et erstatningssøgsmål under alle omstændigheder først skal bevise, at han overhovedet har lidt den påståede skade. I mangel heraf kan Domstolen ikke foretage en prøvelse af den som årsag til den påståede skade anførte retsakt.

Rådet anfører herved, at der ikke er ført bevis for den påståede skade, ligesom denne ikke er evident, idet sagsøgeren udelukkende har fremlagt et generelt skøn støttet på »tvivlsomme beregninger«.

Således anfægter sagsøgeren den af Rådet i almenhedens interesse fastsatte garanterede mindstepris til producenterne i område 5 [1]. Denne pris, som tager hensyn til de særlige forhold på det britiske fårekødsmarked, har Rådet imidlertid fastsat inden for rammerne af den »vide skønsbeføjelse« som ifølge Domstolen tilkommer Rådet ved gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, og for hvis skadelige virkninger over for de private Fællesskabet ikke kan ifalde ansvar (dom af 25. maj 1978, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG m.fl. mod Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, forenede sager 83 og 94/76, 4, 15 og 40/77, Sml. 1978, s. 1209).

Videre mener Rådet, at sagsøgeren ikke med rette kan anfægte forordningerne nr. 3191/80 og 932/81, hvorved Kommissionen suspenderede opkrævningen af »claw-back«-afgiften i samhandelen med tredjelande for produktionsårene 1980/82. Kommissionen udstedte disse foranstaltninger, som ikke berører sagsøgeren, på grundlag af en vurdering af situationen ved udførsel af fårekød fra Fællesskabet og for hermed som en overgangsforanstaltning at imødegå den omstændighed, at der ikke er fastsat gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner ved udførsel af fårekød. Det tilkommer Kommissionen inden for sine forvaltningsbeføjelser at tage stilling til rimeligheden af disse foranstaltninger, og Kommissionens vurdering er ikke afhængig af de enkelte erhvervsdrivendes opfattelse.

Følgelig mener Rådet, at den egentlige årsag til den af sagsøgeren påståede skade ikke skal søges i gennemførelsen af den ved forordning nr. 1837/80 indførte fælles markedsordning, men derimod i de tidligere nationale ordningers bortfald. Samspillet mellem de forskellige nationale ordninger indebar således, at sagsøgeren dels kunne drage fordel af den britiske »deficiency payments«-ordning, der virkede som en eksportstøtteordning, dels på det tyske marked havde et indbringende afsætningsmarked for de af sagsøgeren foretagne gunstige indkøb som følge af de på det europæiske kontinent gældende markedspriser, der var betydeligt højere på grund af de franske markedspriser.

Således ønsker sagsøgeren at opkrævningen af »claw-back«-afgiften suspenderes, men at de variable slagtepræmie fortsat ydes de britiske producenter af offentlige interventionsmidler for at sikre gunstige priser svarende til situationen inden gennemførelsen af den fælles markedsordning. Rådet gør i denne forbindelse gældende, at ingen bestemmelser eller retsgrundsætninger i EF-retten forpligter Rådet til ved udarbejdelsen af en fælles markedsordning at opretholde de fordele for enkelte erhvervsdrivende, som skyldes to nationale interventionsordningers overlapning.

C — *Kommissionen for De europæiske Fællesskaber* redegør for det første for de faktiske og retlige forhold på fårekødsmarkedet før og efter ikrafttrædelsen af den fælles markedsordning for fårekød.

1. Det fremgår af denne gennemgang, at ikrafttrædelsen af den fælles markedsordning har medført visse overgangsvanskeligheder, men — mod forventning —

1 — Det forenede Kongerige.

har været karakteriseret af stor prisstabilitet og få interventionsforanstaltninger med undtagelse af område 5, Det forenede Kongerige, hvor der er konstateret et fald i markedspriserne.

Med hensyn til samhandelen med tredjelande bemærker Kommissionen, at importen takket være den hurtige afslutning af aftaler om frivillige handelsbegrænsninger har kunnet stabiliseres; til gengæld er eksporten fra Fællesskabet, det vil i realiteten sige fra Det forenede Kongerige, faldet betænkeligt, hvilket har ført Kommissionen til i mangel af eksportrestitutioner midlertidigt at suspendere opkrævningen af »claw-back«-afgiften ved udførsel til tredjelande (forordningerne nr. 3191/80 og 932/81).

Med hensyn til samhandelen inden for Fællesskabet fastslår Kommissionen, at afsætningen af britisk fårekød til de øvrige medlemsstater uden egen produktion (Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland) er faldet betydeligt. Ifølge Kommissionen skyldes dette, at »det vejledende niveau« (85 % af basisprisen), som er afgørende for udbetalingen af den variable slagtepræmie, er blevet fastsat for højt. Da basisprisen ligger tæt op ad den franske pris, kan det britiske fårekød — som følge af slagtepræmiens udbetaling til producenterne — på det britiske marked sælges til en pris, som udgør 85 % af den franske pris. Som følge af transport- og handelsomkostninger betyder dette prisniveau, at de britiske producenter ikke er interesseret i eksport til markederne i Benelux-landene og Tyskland, da priserne på disse markeder er lavere end den franske pris. Derfor mener Kommissionen, at det er nødvendigt at sænke det »vejledende niveau« til 80 % af basisprisen for at mindske slagtepræmien og således på ny gøre markederne på det europæiske kontinent — med undtagelse af Frankrig — mere attraktive for de erhvervsdrivende, som foretager deres indkøb i Det forenede Kongerige. Kommissionen har i øvrigt for nylig forelagt Rådet et sådant forslag.

Imidlertid bestrider Kommissionen, at der med udgangspunkt i disse tilpasninger kan rejses tvivl om »claw-back«-ordningen, som Kommissionen fortsat mener er neutral i økonomisk henseende. Udviklingen i valutakurserne inden for Fællesskabet og visse sæsonbestemte faktorer har efter Kommissionens opfattelse spillet en langt mere afgørende rolle for udviklingen af henholdsvis de områdebestemte markeder og den nye fælles markedsordning for fårekød.

Kommissionen anfører i denne forbindelse, at de seneste ændringer i valutakurserne (faldet i det engelske pund og opskrivningen af DM på valutamarkederne) i betydelig grad kan forbedre markedsvilkårene inden for Fællesskabet for britisk fårekød, så meget mere som disse valutasvingninger i en situation, hvor der ikke opkræves montære udligningsbeløb inden for rammerne af den fælles markedsordning for fårekød, direkte indvirker på eksportpriserne.

2. Kommissionen gør dernæst gældende, at den ikke i denne sag kan ifalde ansvar. Sagsøgeren gør i sagen gældende, at Kommissionen har handlet ulovligt, idet den har undladt at suspendere opkrævningen af »claw-back«-

afgiften i henhold til artikel 33 i forordning nr. 1837/80.

Ifølge Kommissionen forudsætter et sådant søgsmål, at den institution, over for hvilken den retsstridige handling er gjort gældende, har tilsidesat en ufravigelig retspligt. Dette er imidlertid ikke tilfældet i denne sag, da Kommissionen ikke ifølge nogen bestemmelse — og navnlig ikke ifølge artikel 33 i forordning nr. 1837/80 — er forpligtet til at suspendere opkrævningen af »claw-back«-afgiften. I øvrigt ville Kommissionen ved en sådan suspension have frataget en af Rådet udstedt bestemmelse sin betydning, hvilket ville være retsstridigt; endelig ville en sådan suspension gribe forstyrrende ind i prisdannelsen på de områdebestemte markeder inden for Fællesskabet i et sådant omfang, at sagsøgeren ville være den første til at lide derunder.

3. Kommissionen gør dernæst gældende, at det hverken er lykkedes sagsøgeren at bevise nogen tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private, eller at EF-institutionerne har handlet vilkårligt. Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis (navnlig dom af 5. december 1979, G. R. Amylum NV og Tunnel Refineries Limited mod Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, de forenede sager 116 og 124/77, Sml. 1979, s. 3497), at der udelukkende kan gives dom efter sagsøgerens påstand i et erstatningssøgsmål. som er støttet på generelle retsakter behæftet med mangler, hvis dette bevis er ført.

— Kommissionen anfører først, at »claw-back«-afgiften ikke kan anses som en ved traktaten forbudt afgift med tilsvarende virkning. »Claw-back«-afgiften er en i økonomisk henseende neutral foranstaltning og påvirker ikke prisdannelsen uden for det produktionsområde, hvor slagtepræmien er blevet udbetalt, og kan derfor heller ikke sammenlignes med den afgift, som Domstolen tog stilling til i de forenede sager 80-81/77 angående opkrævningen af en importafgift for at hindre indførslen af italiensk vin til visse medlemsstater. Derimod mener Kommissionen, at slagtepræmien, hvis »claw-back«-afgiften ikke var blevet opkrævet, ville have karakter af en ved traktaten forbudt eksportstøtte.

— Videre mener Kommissionen ikke, at »claw-back«-ordningen kan anses som diskriminerende, uden at der samtidig ses bort fra den omstændighed, at den af Rådet indførte slagtepræmie fremmer den gradvise tilnærmelse af de inden den fælles markedsordnings ikrafttræden gældende nationale ordninger. Formålet med slagtepræmien er ikke at sikre bestemte producenter en særlig fordel, men derimod under hensyn til den i traktaten fastlagte målsætning for den fælles landbrugspolitik at hindre en voldsom nedgang i forbruget af fårekød på det vigtigste marked inden for Fællesskabet, idet Fællesskabet ikke uden at tilsidesætte sine internationale forpligtelser (navnlig i GATT-regi) kunne reducere den traditionelle import af fårekød fra tredjelande, og idet EF-budgettet ikke tillod en — i øvrigt risikabel generel støtte til forbruget i alle medlemsstaterne.

Ifølge Kommissionen var Rådet på grund af forskellene mellem de forskellige fårekødsmarkeder inden for Fællesskabet nødt til i forbindelse med den nye fælles markedsordning at give tilladelse til visse

særordninger inden for bestemte områder af markedet for at undgå en generel forstyrrelse af fårekødsmarkedet.

Der er principielt hjemmmel i EF-retten for sådanne særordninger, navnlig i artikel 42 vedrørende Rådets tilladelse af ydelse af støtte og i traktatens artikel 43, stk. 3, litra a), som kræver, at en fælles markedsordning yder garantier for de pågældende producenters beskæftigelse og levestandard svarende til de garantier, som fulgte af de tidligere nationale ordninger. Under hensyn til de ovenfor nævnte forpligtelser, som påhviler EF-lovgiveren, var der derfor ingen anden mulighed end at fastsætte differentierede områdebestemte priser korrigeret gennem opkrævningen af »claw-back«-afgiften for at sikre den strengt områdemæssige karakter af de trufne foranstaltninger.

Kommissionen bestrider ikke, at denne ordning — der som det klart fremgår gælder midlertidigt til den 1. april 1984, hvor de områdebestemte priser skal afløses af en enhedspris — indebærer, at de erhvervsdrivende behandles forskelligt. Kommissionen understreger imidlertid, dels at disse foranstaltninger hviler på et objektivt grundlag, dels at de er nødvendige for gennemførelsen af den i traktatens artikel 39 fastlagte målsætning, og endelig at der ikke er tale om nogen vilkårlig ordning.

— Tilsvarende tilbageviser Kommissionen, at suspensionen af opkrævningen af »claw-back«-afgiften ved udførsel til tredjelande er i strid med princippet om fællesskabspræference. Kommissionen gør i denne forbindelse gældende, at denne suspension er midlertidig — hvilket klart fremgår af forordningerne 3191/80 og 932/81 — og skyldes, at Rådet ikke har fastsat nogen fælles eksportpolitik. Opretholdelsen af eksporten af britisk kød til de traditionelle markeder er af afgørende betydning for stabiliteten på det fælles marked i almindelighed og på det britiske marked i særdeleshed, hvorfor EF-institutionerne, hvis denne eksport brød sammen, måtte træffe de nødvendige foranstaltninger for atter at få gang i denne eksport.

Ifølge Kommissionen kan dette økonomisk-politiske valg ikke anfægtes uden samtidig at anfægte alle de andre eksportfremmende foranstaltninger inden for landbrugsområdet samt gyldigheden af reglerne om ydelse af eksportrestitutioner.

Under alle omstændigheder giver Kommissionen udtryk for alvorlige tvivl med hensyn til eksistensen af de af sagsøgeren påståede tabte afsætningsmuligheder i tredjelande. Ifølge Kommissionen fremgår det af det sagsøgende selskabs redegørelse vedrørende selskabets eksport til Schweiz, at denne afsætning af britisk fårekød på det schweiziske marked først blev indledt i de allerførste måneder efter den fælles markedsordnings ikrafttræden. Selv om baggrunden for selskabets anstrengelser for at vinde indpas på det schweiziske marked forekommer Kommissionen »gådefuld«, mener den, at de kan forklares ud fra sagsøgerens handelsmæssige interesser i dette bestemte tidsrum. Da sagsøgeren konstaterede, at »claw-back«-afgiften blev opkrævet ved udførsel til tredjelande efter den fælles markedsordnings ikrafttræden — hvilket indebar en pludselig forhøjelse af salgsprisen for britisk kød på det schweiziske marked — kunne sagsøgeren dér på fordelagtige vilkår afsætte de kødlagre,

som sagsøgeren havde opkøbt i ugerne inden ikrafttrædelsen af forordning nr. 1837/80.

Kommissionen anfører, at redegørelsen for disse handelstransaktioner viser, at EF-institutionerne med rette suspenderede opkrævningen af »claw-back«-afgiften ved udførsel til tredjelande for at sætte en stopper for prisforhøjelsen for udført britisk kød og det deraf følgende fald i samhandelen.

— Kommissionen rejser »skarpe indvendinger« med hensyn til beregningen af den skade, som sagsøgeren ønsker erstatning for, og bestrider i det hele taget, at sagsøgeren reelt har lidt nogen skade af betydning som følge af de af Fællesskabet trufne lovgivningsmæssige foranstaltninger. Kommissionen understreger, at sagsøgeren ikke havde krav på nogen fortsættelse af »de ved handelsomlægninger og nationale eksportstøtteordninger karakteriserede forhold«, og at det udelukkende kan tilskrives de tyske forbrugeres holdning og prisniveauet på det britiske marked, hvis britisk fårekød ikke i Tyskland kan afsættes til markedsprisen.

Kommissionen anfører herved, at sagsøgerens anbringender vedrørende den påståede årsagsforbindelse mellem iværksættelsen af den fælles markedsordning og den påståede skade er modstridende. Sagsøgeren anfægter skiftevis interventionsmekanismen i artikel 9 i forordning nr. 1837/80 (i stævningen) og fremgangsmåden ved fastsættelsen af de områdebestemte priser (i replikken).

Kommissionen mener at have tilbagevist sagsøgerens anbringender vedrørende virkningerne af den i artikel 9 indførte ordning. Der er således objektivt grundlag for udbetalingen af den variable slagtepræmie, ligesom opkrævningen af »claw-back«-afgiften, som er neutral i økonomisk henseende, er nødvendig af hensyn til opretholdelsen af den fælles markedsordning som helhed.

For så vidt angår prisfastsættelsen er det forkert, når det påstås, at de områdebestemte referencepriser er blevet fastsat alene under hensyn til franske producentinteresser. F.eks. er den italienske og græske referencepris betydelig højere end den franske pris. Priserne i områderne 3 og 4 (Nordeuropa og Irland) er til gengæld blevet fastsat under hensyn til den traditionelle eksport fra disse markeder til Frankrig. Kun i Det forenede Kongerige er der ved prisfastsættelsen ud over den tidligere markedspris taget hensyn til et andet kriterium, idet der er taget hensyn til den udvikling, som på normale vilkår ville have fundet sted på dette marked, hvis ikke importrestriktionerne på det franske marked havde forhindret det britiske fårekød adgang til dette fordelagtige marked.

Kommissionen anfører generelt, at gennemførelsen af en fælles prispolitik ikke er mulig, medmindre denne er orienteret efter gennemsnittet af de højeste tidligere gældende priser, da prispolitikken ellers ville være uacceptabel ud fra et producentsynspunkt. Forhøjelsen af de britiske priser — som Rådet har søgt at moderere gennem fastsættelsen af differentierede priser, som gradvist skal tilnærmes over en periode på fire år — var derfor uundgåelig og førte til en relativ forhøjelse af de øvrige områdebestemte priser, f.eks. for område 3 [1]. Man kunne ikke gå ud fra andet, end at visse erhvervsdrivendes forretninger ville blive påvirket heraf, så meget mere som visse af disse erhvervsdrivende, herunder sagsøgeren, tidligere havde draget fordel af særdeles gunstige forret-

1 — Benelux, Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland.

ningsbetingelser som følge af forskellene i de tidligere nationale ordninger. Kommissionen anfører, at sagsøgeren ikke kunne gøre krav på nogen fortsættelse af de tidligere gældende vilkår, og at den fælles markedsordning uden gennemførelsen af foranstaltningerne i artikel 9 i forordning nr. 1837/80 ville have bragt den britiske pris op på samme niveau som gennemsnitsprisen på det europæiske kontinent, hvilket ville have påvirket sagsøgerens virksomhed i mindst lige så høj grad som den nugældende midlertidige opkrævning af »claw-back«-afgiften.

4. Endelig fremsætter Kommissionen for det tilfælde Domstolen i denne sag skulle komme til det resultat, at artikel 9 i forordning nr. 1837/80 er ugyldig, en række betragtninger vedrørende konsekvenserne heraf.

Efter Kommissionens opfattelse vil en sådan afgørelse i medfør af traktatens artikel 176 have bindende virkninger for EF-institutionerne udover nærværende sag.

Kommissionen er derfor af den overbevisning, at der ikke kan gives sagsøgeren medhold i nærværende sag. Kommissionen henleder imidlertid Domstolens opmærksomhed på de økonomiske og administrative konsekvenser af en sådan afgørelse, ifald Domstolen ikke i henhold til traktatens artikel 174, stk. 2, benytter sig af muligheden for at fastslå, at de tidligere trufne foranstaltninger til gennemførelse af de ugyldige bestemmelser ikke berøres af de pågældende bestemmelsers ugyldighed.

D — *Regeringen for Den franske Republik* anfører, at det af sagsøgeren valgte retsmiddel ikke kan anvendes i denne sag, og nedlægger påstand om, at sagsøgte under aller omstændigheder frifindes.

1. Den franske regering gør først gældende, at sagsøgeren gennem sit erstatningssøgsmål i virkeligheden søger en retlig prøvelse af gyldigheden af den af Rådet indførte »claw-back«-ordning. Regeringen anfører, at de til støtte for sagen fremførte søgsmålsgrunde skal bevise EF-institutionernes ulovlige handlemåde. Der er derfor tale om et »skjult« annullationssøgsmål, som er i strid med de i traktaten hjemlede retsmidler.

Ikke desto mindre må det fastslås, at den franske regering ikke har nedlagt påstand om sagens afvisning.

2. Med hensyn til sagens realitet anfører den franske regering, at det drejer sig om en sag om erstatningsansvar uden for kontraktforhold rettet mod en generel retsakt, som er udtryk for en bestemt økonomisk politik. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at et sådant søgsmål kun kan anses som berettiget, hvis det er påvist, at den skadespåførende handlemåde er retsstridig, og hvis sagsøgeren beviser, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Udover disse betingelser, som skal være opfyldt, for at Fællesskabet kan ifalde ansvar, tilføjes det i Domstolens praksis, at det, inden der kan gives dom efter sagsøgerens påstand, må fastslås, om der i det konkrete tilfælde er lidt skade, og om skaden skyldes Fællesskabets handlemåde.

Den franske regering søger dernæst at påvise, at Rådet ved indførelsen af »claw-back«-ordningen hverken har tilsidesat sin begrundelsespligt eller overtrådt traktatens bestemmelser, herunder forbudet mod opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told i samhandelen inden for Fællesskabet.

a) Den i traktatens artikel 190 fastsatte begrundelsespligt er i denne sag fuldt ud blevet opfyldt. Således følger det klart af anden betragtning til forordning nr. 1837/70, at den variable slagtepræmie for at undgå »konkurrencefordrejning«, som kan være til skade for stabiliteten på markederne i de øvrige produktionsområder inden for Fællesskabet, skal udlignes ved »genopkrævningen« af et beløb svarende til denne præmie ved udførsel af fårekød fra den pågældende medlemsstats område.

Denne begrundelse indeholder derfor i overensstemmelse med Domstolens faste praksis en generel beskrivelse af de forhold, som har ført til udstedelsen af den pågældende bestemmelse, samt en redegørelse for bestemmelsens almindelige målsætning.

Videre giver den franske regering udtryk for »alvorlige tvivl« med hensyn til spørgsmålet, om den eventuelt manglende begrundelse af en almen gyldig retsakt udgør »en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private«.

b) Med hensyn til de traktatbrud, som Rådet ifølge sagsøgeren har begået i forbindelse med udstedelsen af artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1837/80, er den franske regering af den opfattelse, at Rådet ikke har overskredet de grænser, som ifølge henholdsvis traktaten og almindelige retsgrundsætninger gælder for udøvelsen af EF-institutionernes skønsbeføjelser i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik.

Den ved forordning nr. 1837/80 indførte fælles markedsordning for fårekød er resultatet af et kompromis, som blev indgået under hensyn til de vidt forskellige — og erhvervspolitisk modstridende — markedsvilkår, som herskede i medlemsstaterne inden gennemførelsen af den fælles ordning.

Rådet var i denne situation nødt til at træffe et valg for at afstemme producenternes og forbrugernes hovedinteresser, hvilket førte Rådet til midlertidigt at give visse af de i traktatens artikel 39 fastlagte målsætninger for den fælles landbrugspolitik forrang.

Under hensyn til de særlige forhold på de tidligere nationale markeder valgte Rådet i dette tilfælde et system af markedsstabiliserende foranstaltninger, som kan afpasses efter de enkelte områder, og som modereres gennem en gradvis tilnærmelse af priserne til en enhedspris for at hindre »dramatiske konsekvenser for producenterne i visse områder«. Ifølge den franske regering har Domstolen i øvrigt godkendt en sådan gradvis fremgangsmåde i forbindelse med indførelsen af en fælles politik, således som det fremgår af dom af 5. juli 1977 (Bela-Mühle Josef Bergmann KG, sag 114/76, Sml. 1977, s. 1211), dom af 2. juli 1974 (Holtz & Willemsen GmbH mod Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, sag 153/73, Sml. 1974, s. 675) og dom af 21. februar

1979 (Hans-Markus Stölting, sag 138/78, Sml. 1979, s. 711). Domstolen har statueret, at den fælles markedsordnings forskellige elementer — som f.eks. de markedsstabiliserende foranstaltninger — midlertidigt kan differentieres og begrænses til bestemte områder efter objektive kriterier (jfr. sag 153/73, nævnt ovenfor).

Rådet har ikke med de på Det forenede Kongeriges foranledning fastsatte markedsstabiliserende bestemmelser — svarende til »deficiency payments«-ordningen kombineret med opkrævningen af »claw-back«-afgiften ved eksport fra det pågældende produktionsområde — indført en afgift med tilsvarende virkning som told i samhandelen inden for Fællesskabet. Tværtimod har Rådet søgt at undgå en brat forhøjelse af detailpriserne på det vigtigste marked i Fællesskabet, og samtidig hermed villet forhindre, at denne områdebestemte ordning griber forstyrrende ind i den naturlige prisdannelse på de øvrige markeder inden for Fællesskabet.

Den franske regering anfører i denne forbindelse, at de to — under hensyn til disse objektive forskelle — i forordning nr. 1837/80 fastsatte stabiliseringsmekanismer — dvs. interventionsforanstaltningerne og slagtepræmien — gensidigt udelukker hinanden og er modsatrettede. Således medfører interventionsforanstaltningerne en forhøjelse af markedspriserne, mens slagtepræmien indebærer en nedsættelse af forbrugerpriserne. For at undgå gensidige forstyrrelser på de forskellige områdebestemte markeder var det derfor nødvendigt at adskille disse to stabiliseringsforanstaltninger gennem opkrævningen af »claw-back«-afgiften ved udførsel af fårekød fra ét produktionsområde til et andet. Det ville have medført en støtte af eksporten fra Det forenede Kongerige, hvis ikke udbetalingen af slagtepræmien var blevet udlignet gennem opkrævningen af »claw-back«-afgiften, og således have ført til et fald i markedspriserne — og hermed i producenternes indtægter — på det europæiske kontinent samt udløst interventionsforanstaltninger, som ville have belastet EF-budgettet, og derudover have begunstiget britisk kød, som allerede nød godt af en af Fællesskabet ydet producentpræmie.

Formålet med eksportstøtteordninger fremdrages i øvrigt gennem EF-institutionernes afgørelse om at suspendere opkrævningen af »claw-back«-afgiften i samhandelen med tredjelande for at støtte den traditionelle eksport af britisk fårekød. »Claw-back«-afgiften udgør således i samhandelen inden for Fællesskabet det nødvendige supplement til slagtepræmien, som, hvis ikke »claw-back«-afgiften blev opkrævet, ville medføre alvorlige forstyrrelser i forbindelse med gennemførelsen af den fælles markedsordning. »Claw-back«-afgiften kan derfor ikke anses som en afgift med tilsvarende virkning som told.

Endelig gør opkrævningen af »claw-back«-afgiften det muligt at udligne konkurrencevilkårene mellem producenterne i de forskellige områder af Fællesskabet, idet prisen på de varer, for hvilke den variable slagtepræmie er blevet udbetalt, føres tilbage til et niveau, som mindst svarer til »det vejledende niveau«, dvs. 85 % af den fælles basispris.

Den franske regering mener derfor, at »claw-back«-afgiften, som udgør et væsentligt element i den nylig indførte fælles markedsordning, under alle omstændigheder er i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, hvilket i øvrigt gælder samtlige de bestemmelser i den fælles markedsordning, som

— sikrer et rimeligt indtægtsniveau for producenterne ved hjælp af dels interventionsforanstaltninger (artikel 6), dels den variable slagtepræmie (artikel 9),

— stabiliserer markederne og udelukker enhver form for forskelsbehandling mellem producenterne ved hjælp af »claw-back«-afgiften, og

— sikrer samhandelen inden for Fællesskabet betingelser svarende til dem, der gælder på et nationalt marked, ved så vidt muligt at bidrage til ensartede priser.

Ifølge den franske regering bør det i denne forbindelse bemærkes, at opkrævningen af »claw-back«-afgiften ikke har påvirket de britiske markedsforhold. Det fremgår således af den af den franske regering fremlagte statistik for perioden 1980-81, at den samlede britiske produktion er faldet (— 21 000 ton i forhold til det forudgående produktionsår), men at eksporten fra Det forenede Kongerige til de øvrige markeder inden for Fællesskabet er steget betydeligt (+ 14 % i januar 1981, dvs. 4 790 ton i stedet for 4 192 ton i samme periode i 1980), navnlig eksporten til Frankrig (5 620 ton for de første fire måneder af 1981 i forhold til 83 ton for den tilsvarende periode i 1980). Denne udvikling er bemærkelsesværdig under hensyn til ophævelsen af »deficiency payment«-ordningen — (hvorefter de udbetalte beløb ikke blev genopkrævet ved udførsel) — og den voldsomme opskrivning af det engelske pund i denne periode. Efter den franske regerings opfattelse viser denne udvikling på det britiske marked, at »claw-back«-afgiften ikke indvirker på samhandelen inden for Fællesskabet. Ganske vist er der siden februar 1981 registreret et vist fald i den britiske eksport, men det skal bemærkes, at eksporten til tredjelande er faldet endnu mere (— 39 %) end eksporten til de øvrige medlemsstater (— 36 %), og at denne nedgang skyldes to konjunkturpolitiske forhold, nemlig nedgangen i henholdsvis den britiske produktion og importen fra New Zealand (mindst en nedgang på 40 000 ton i produktionsåret 1980-81), som har ført til et øget forbrug af indenlandsk produceret fårekød.

Derimod indrømmer den franske regering, at ikrafttrædelsen af den fælles markedsordning har medført en betydelig ændring i handelen med britisk kød inden for Fællesskabet. Denne ændring skyldes åbningen af det franske marked for direkte import fra Det forenede Kongerige, som således har afbrudt den afledede import af disse varer via Forbundsrepublikken Tyskland eller Beneluxlandene. Det har betydet, at visse erhvervsdrivende, som f.eks. sagsøgeren, har måttet registrere et fald i deres traditionelle handelstransaktioner. Den franske regering gør imidlertid gældende, at hverken EF-retten eller Domstolens praksis pålægger EF-institutionerne, at de i forbindelse med udarbejdelsen eller gennemførelsen af bestemmelser inden for den fælles landbrugspolitik skal sikre opretholdelsen af de traditionelle handelsforbindelser, som var opstået under de handelsvilkår, som gjaldt inden den fælles ordnings ikrafttræden (dom af 13. november 1973, Wilhelm Werhahn Hansamühle m.fl. mod Rådet for De europæiske Fællesskaber, de forenede sager 63-69/72, Sml. 1973, s. 1229, og dom af 2. juni 1976, Kurt Kampffmeyer-Mühlenvereinigung KG m.fl. mod Kommissionen og Rådet for De europæiske Fællesskaber, de forenede sager 56-60/74, Sml. 1976, s. 711).

3. Med hensyn til spørgsmålet, om sagsøgeren rent faktisk har lidt den påståede skade, er den franske regering af den opfattelse, at sagsøgeren overhovedet ikke har ført bevis for den påståede skade, ligesom sagsøgeren ikke har påvist nogen årsagsforbindelse mellem institutionernes påståede ulovlige handlemåde og den påståede skade. Ifølge Domstolens faste praksis behøver Domstolen derfor ikke gennemgå spørgsmålet om gyldigheden af de anfægtede foranstaltninger, hvorfor sagsøgte må frifindes.

Ifølge den franske regering har sagsøgeren udelukkende kritiseret Rådet for at have anbragt sagsøgeren i en i forhold til tidligere mindre fordelagtig situation. Det følger imidlertid af Domstolens domme i de tidligere nævnte forenede sager 63-69/72 og 56-60/74 samt af dom af 4. oktober 1979 (Ireks-Arkady GmbH mod Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, sag 238/78, Sml. 1979, s. 2955), at en erhvervsdrivende ikke under dække af en påstand om annullation af EF-regler kan anlægge sag ved Domstolen for at få denne til at sikre opretholdelsen af en for sagsøgeren fordelagtig situation, som imidlertid er til skade for Fællesskabets interesser.

Videre kan dette søgsmål ifølge den franske regering ikke føre til betaling af nogen erstatning, idet sagsøgeren hverken har bevist, at den lidte skade overstiger de rimelige grænser, inden for hvilke private uden at kunne opnå skadesløsholdelse skal affinde sig med visse skadelige virkninger for deres økonomiske interesser, som skyldes selv ugyldige EF-forordninger, og derfor ikke står i noget rimeligt forhold hertil, eller at dette misforhold er til skade for Fællesskabets interesser og ikke kun sagsøgernes egne interesser, således som det er krævet i Domstolens praksis (dom af 5. december 1979, G. R. Amylum NV og Tunnel Refineries Limited mod Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, de forenede sager 115 og 124/77, Sml. 1979, s. 3497, dom af 25. maj 1978, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG m.fl. mod Rådet og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, de forenede sager 83 og 94/76, 4, 15 og 40/77, Sml. 1978, s. 1209, og de forenede sager 63-69/72 nævnt ovenfor).

IV — Mundtlig forhandling

Julius Kind KG, ved advokat Dietrich Ehle, Rådet for De europæiske Fællesskaber, ved Bernhard Schloh, som befuldmægtiget, bistået af Arthur Brautigam, som stedfortrædende befuldmægtiget, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Jörn Sack, som befuldmægtiget, Den franske Republik's regering, ved Noël Museux, vicedirektør for det juridiske kontor i udenrigsministeriet, bistået af Alexandre Carnelutti, som stedfortrædende befuldmægtiget, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 5. maj 1982.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. juni 1982.

Præmisser

1 Ved stævning, indgået til Domstolens justitskontor den 4. maj 1981, har Versandschlachterei Julius Kind KG, Grevenbroich (Forbundsrepublikken Tyskland) i medfør af traktatens artikler 178 og 215, stk. 2, anlagt sag mod Det europæiske økonomiske Fællesskab med påstand om erstatning for den skade, som selskabet anfører at have lidt på grund af artikel 9, stk. 3, i Rådets forordning nr. 1837/80 af 27. juni 1980 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød (EFT L 183, s. 1), ved import af lam fra Det forenede Kongerige, samt på grund af artikel 1 i Kommissionens forordning nr. 3191/80 af 9. december 1980 om overgangsforanstaltninger indebærende, at den variable slagtepræmie ikke tilbagebetales for produkter fra sektoren for fåre- og gedekød, som udføres fra Fællesskabet (EFT L 332, s. 14), ved selskabets eksport eller eksportmuligheder til tredjelande.

2 Sagsøgeren har nedlagt påstand om en erstatning på 375 000 DM svarende til den ifølge sagsøgeren lidte skade i perioden fra den 20. oktober 1980, hvor den fælles markedsordning for fåre- og gedekød trådte i kraft, til den 31. marts 1981 med renter 10 % fra sagens anlæg til betaling sker. Sagsøgeren har videre nedlagt påstand om, at sagsøgte tilpligtes at erstatte sagsøgeren de yderligere tab, der tilføjes denne efter den 31. marts 1981.

3 Selskabet Julius Kind har til støtte for sit erstatningssøgsmål gjort gældende, at artikel 9 i Rådets forordning nr. 1837/80 og Kommissionens forordning nr. 3191/80 er ugyldige.

4 Inden ikrafttrædelsen af forordning nr. 1837/80 var der meget betydelige forskelle mellem fårekødsmarkederne i de enkelte medlemsstater inden for Fællesskabet. Ifølge det sagsøgende selskab indebar dette, at selskabet kunne indføre fårekød fra Det forenede Kongerige til forretningsmæssigt fordelagtige priser som følge af denne medlemsstats landbrugspolitik, herunder navnlig den af den pågældende stat ydede producentstøtte (herefter benævnt »deficiency payment«).

5 Den i 1980 indførte fælles markedsordning skal sikre en gradvis tilnærmelse af markederne i de forskellige områder af Fællesskabet for at opnå et fælles marked og en fælles prisordning. Forordning nr. 1837/80 opdeler Fællesskabets medlemsstater i fem områder — som senere i henhold til forordning nr. 3446/80 er blevet til seks efter Grækenlands tiltrædelse — hvorved der er fastsat en særskilt referencepris for hvert område. Referenceprisen danner grundlag for beregningen af den i forordningens artikel 5 omhandlede præmie pr. moderfår, som skal »kompensere det indtægtstab, der kan fremkomme ved indførelsen af den ... fælles markedsordning«. Ifølge artikel 3, stk. 4, litra ii), skal der imidlertid efter udløbet af en overgangsperiode på fire år være indført en enhedsreferencepris.

6 Forordning nr. 1837/80 fastsætter én sæsonbestemt basispris for hele Fællesskabet. Denne basispris tjener til at udløse de i artiklerne 6-9 fastsatte interventionsforanstaltninger. Medlemsstaterne kan udover at yde støtte til privat oplagring vælge mellem to forskellige interventionsordninger: opkøb gennem interventionsorganerne af fersk fårekød og udbetaling af en variabel slagtepræmie.

7 Endelig kan Rådet under visse betingelser i henhold til forordningens artikel 17 fastsætte almindelige regler for ydelse af eksportrestitutioner, som er ens for hele Fællesskabet.

8 Inden for ordningens almindelige rammer fremtræder de af selskabet Julius Kind anfægtede bestemmelser som følger.

9 Artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1837/80 bestemmer, at i de områder, hvor der ikke foretages opkøb gennem interventionsorganerne, »kan den eller de pågældende medlemsstater yde en variabel præmie ved slagtning at får, når de priser, der konstateres på det eller de repræsentative markeder i den eller de pågældende medlemsstater, ligger under et »vejledende niveau« svarende til 85 % af basisprisen. Dette vejledende niveau er sæsonbestemt på samme måde som basisprisen«. Ifølge artikel 9, stk. 2, er denne præmie lig med forskellen mellem det vejledende niveau og den markedspris, der konstateres i den eller de pågældende medlemsstater. Artikel 9, stk. 3, som selskabet Julius Kind især har anfægtet, bestemmer, at der træffes de nødvendige

foranstaltninger til sikring af, at der, når den i stk. 1 omhandlede præmie er blevet udbetalt, opkræves et beløb svarende til denne præmie for de i artikel 1, litra a), anførte fåre- og gedekødsprodukter ved udførsel fra den pågældende medlemsstats område. Dette beløb, som svarer til slagtepræmien, og som opkræves ved udførslen, benævnes normalt »claw-back«-afgiften. Artikel 9, stk. 5, bestemmer endelig, at de udgifter, der afholdes som led i denne ordning, anses som en del af interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne.

10 Kommissionens forordning nr. 3191/80 bestemmer i det væsentlige, at »claw-back«-afgiften som undtagelse fra artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1837/80 ikke opkræves ved udførsel af de pågældende produkter fra Fællesskabet i perioden 10. december 1980-31. marts 1981.

11 Ifølge sagsøgeren er det disse regler, som har ændret sagsøgerens økonomiske stilling. Som følge af »claw-back«-afgiften og størrelsen heraf er eksportpriserne for kød fra Det forenede Kongerige således steget. Dette har ifølge sagsøgeren medført en omsætningsnedgang. Sagsøgerens driftsudgifter har måttet fordeles på færre handeler, idet en del af sagsøgerens kunder ikke længere under hensyn til prisudviklingen ønskede at fastholde deres indkøb. Ifølge sagsøgeren har Kommissionen handlet ulovligt ved ikke at suspendere opkrævningen af »claw-back«-afgiften ved eksport til Fællesskabets medlemsstater og ved i praksis at have lukket af for tredjelandsmarkedet, idet de pågældende tredjelande på grund af forordning nr. 3191/80 med fordel kan foretage deres indkøb af fårekød direkte i Det forenede Kongerige.

12 Da sagsøgeren således har anfægtet retsakter fra Fællesskabets institutioner, som er udtryk for en bestemt økonomisk politik, skal det bemærkes, at Fællesskabet ifølge Domstolens faste praksis kun ifalder ansvar for sådanne retsakter, såfremt der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Under hensyntagen til de principper i medlemsstaternes retsordener, der regulerer offentlige myndigheders ansvar for tab, der er påført private ved generelle retsakter, statuerede Domstolen,

at i en fællesskabsretlig sammenhæng, som er kendetegnet ved udøvelsen af en vid skønsbeføjelse, der er uomgængelig nødvendig for iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik, kan Fællesskabet kun ifalde ansvar i det særlige tilfælde, at den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser.

Anbringender støttet på Rådets forordnings påståede retsstridighed

Forordningens begrundelse

13 Ifølge selskabet Julius Kind har Rådet handlet ulovligt, idet indførelsen af den i artikel 9 i forordning nr. 1837/80 fastsatte interventionsordning, især »claw-back«-ordningen, ikke er tilstrækkeligt begrundet.

14 Dette anbringende kan ikke lægges til grund. Inden for rammerne af bestemmelserne om den retlige klageadgang skal begrundelsen af institutionernes retsakter gøre det muligt for Domstolen at udøve sin legalitetskontrol ifølge traktatens artikel 173 til fordel for de private, som i henhold til traktaten kan benytte sig af denne klageadgang. Derimod kan Fællesskabet ikke ifalde ansvar, blot fordi en retsakt ikke er begrundet.

15 I denne sag opfylder begrundelsen i forordning nr. 1837/80 desuden kravene i traktatens artikel 190. De forskellige former for interventionsforanstaltninger til fordel for fårekødsproducenterne fremgår sammen med begrundelserne herfor klart af forordningens anden betragtning. Betragtningen fastslår videre udtrykkeligt, at der for at undgå »en konkurrencefordrejning« ved udførsel af kød og levende dyr til slagtning fra de medlemsstaters område, hvor producenterne får udbetalt en variabel slagtepræmie, bør opkræves et beløb svarende til denne præmie.

De øvrige anbringender

16 Selskabet Julius Kind har med sine tre øvrige anbringender gjort gældende, at artikel 9 i forordning nr. 1837/80, herunder navnlig artikel 9, stk. 3, som indfører »claw-back«-afgiften,

— er i strid med forbudet i traktatens artikler 9, 12, 13 og 16 mod at indføre afgifter med tilsvarende virkning som told i samhandelen inden for Fællesskabet;

— indebærer en tilsidesættelse af kravet i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, hvorefter de fælles markedsordninger for landbrugs-produkter skal udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere, og

— endelig er i strid med bestemmelsen i traktatens artikel 43, stk. 3, litra b), hvorefter den fælles markedsordning skal sikre samhandelen inden for Fællesskabet betingelser svarende til dem, der gælder på et nationalt marked.

17 Selv om disse anbringender er affattet forskelligt, og selv om de er støttet på forskellige bestemmelser i traktaten, anfægter de dog alle af beslægtede årsager bestemmelserne i Rådets forordning nr. 1837/80 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød. Enkelte almindelige konstateringer gør det muligt at fastlægge rækkevidden af de af sagsøgeren påberåbte uretmæssigheder og hermed tage stilling til sagsøgerens anbringender.

18 Rådets ønske om »at nå de i traktatens artikel 39 anførte mål samt især at stabilisere markederne og sikre de pågældende landbrugere en rimelig levestandard« og indføre »et enhedsmarked på grundlag af en fælles prisordning«, som fremgår af betragtningerne til forordning nr. 1837/80, giver sig udtryk gennem fastsættelse af én fælles basispris for ferske eller kølede fårekroppe. Interventionsprisen, som interventionsorganerne skal betale og det »vejledende niveau« som danner grundlag for beregningen af den variable slagtepræmie, svarer begge til 85 % af basisprisen. Det følger heraf, at selv om interventionsforanstaltningerne kan differentieres under hensyn til de inden forordningens ikrafttræden gældende forskelle mellem medlemsstaternes markedsforhold, er prisniveauet, som udløser deres iværksættelse, det samme.

19 Som følge af prisforskellene på medlemsstaternes fårekødsmarkeder inden forordning nr. 1837/80 trådte i kraft, er der heri fastsat forskellige reference-

priser for fem, senere seks områder, som medlemsstaterne er inddelt i. Referenceprisen anvendes ved beregningen af den præmie, som ydes for hvert moderfår. Denne situation er imidlertid midlertidig, idet det af forordningens artikel 3, stk. 4, litra ii), fremgår, at der gennem en indbyrdes tilnærmelse af de enkelte medlemsstaters referencepriser skal indføres en enhedsreferencepris for Fællesskabet over en periode på fire år med lige store etaper, og idet artikel 34, stk. 1, bestemmer, at Rådet på grundlag af en af Kommissionen udarbejdet beretning og på Kommissionens forslag under hensyn til markedsordningens funktion, navnlig interventions- og præmieordningerne, om nødvendigt kan træffe passende foranstaltninger inden den 1. april 1984. Videre udelukker traktatens artikel 39, stk. 2, på ingen måde, at de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter indføres gradvist, idet det bestemmes, at der »ved udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik og de særlige foranstaltninger, som den kan medføre«, tages hensyn til »de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder«, og »nødvendigheden af, at ønskelige tilpasninger gennemføres gradvis«.

20 På grundlag af disse generelle bemærkninger skal hver af selskabet Julius Kind's tre anbringender, som er anført ovenfor, gennemgås.

21 Det bemærkes først, at opkrævningen af eksportafgiften i hht. artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1837/80, hvor det i artikel 34 præciseres, at forordningens bestemmelser skal tages op til revision inden den 1. april 1984, ikke i princippet kan adskilles fra reglerne om intervention i form af ydelse af en variabel slagtepræmie i de områder af Fællesskabet, hvor opkøb gennem interventionsorganerne ikke finder sted. Denne opkrævning er derfor ikke — som anført af sagsøgeren — en afgift med tilsvarende virkning som told, idet den i realiteten netop blot skal udligne slagtepræmiens indvirkning og således muliggøre eksport af varer fra stater eller områder, hvor denne præmie ydes, til de øvrige medlemsstater uden at gribe forstyrrende ind i deres markeder. Hvis »claw-back«-afgiften således ikke blev opkrævet, kunne kød fra en medlemsstat; hvori slagtepræmien ydes, på de øvrige medlemsstaters markeder udbydes til betydeligt lavere priser end priserne på disse markeder og således gennem en sænkning af markedspriserne føre til anvendelsen af interventionsforanstaltninger, for hvilke Fællesskabet — eventuelt blot under andre former — atter skulle bære omkostningerne.

22 Hvad dernæst angår den påståede forskelsbehandling bemærkes det, at en ulige behandling ikke — som det fremgår af Domstolens dom af 13. juni 1978 (Denkavit, sag 139/77, Sml. 1978, s. 1317) — kan betragtes som en ifølge traktatens artikel 40, stk. 3, forbudt forskelsbehandling, medmindre den fremstår som vilkårlig, og det vil — ifølge andre domme — sige medmindre den er utilstrækkeligt begrundet og ikke hviler på objektive kriterier.

23 Det fremgår af gennemgangen af den fælles markedsordning for fårekød, at de i forordning nr. 1837/80 fastsatte interventionsforanstaltninger, indførelsen af en variabel slagtepræmie og »claw-back«-afgiften i forordningens artikel 9 samt beregningen af præmiens størrelse hviler på objektive kriterier. Den interventionspris, som betales ved opkøb gennem de udpegede organer, og det vejledende niveau, som er afgørende for ydelsen af slagtepræmien, er identiske som allerede nævnt vælger hver medlemsstat den af de i forordningen fastsatte interventionsforanstaltninger, som den pågældende medlemsstat finder bedst egnet.

24 Under disse forudsætninger udgør differentieringen af interventionsforanstaltningerne efter Fællesskabets forskellige områder og virkningerne heraf ikke nogen forskelsbehandling under hensyn til Rådets skønsbeføjelser ved gennemførelsen af en ikke fuldt ud udviklet fælles markedsordning og under hensyn til den ved traktatens artikler 39 og 40 fastlagte forpligtelse for Rådet til nærmere at fastsætte de bedst egnede midler til at sikre den gradvise gennemførelse af et fælles marked.

25 Med hensyn til den forskelsbehandling, som sagsøgeren påstår at have været udsat for, bemærkes det videre, at de indbyrdes forskellige forhold på Fællesskabets markeder inden den fælles markedsordnings ikrafttræden kom sagsøgerens virksomhed tilgode. Takket være »deficiency payment«-ordningen, som ikke indeholdt bestemmelser om betaling af udligningsbeløb ved eksport, kunne sagsøgeren således — i det mindste når konjunkturerne tillod dette — indføre lammekød fra Det forenede Kongerige til en forholdsvis lav pris. Selv om den fælles landbrugspolitik ifølge traktatens artikel 39 navnlig har til formål at stabilisere markederne, er dette begreb — som allerede fastslået i Domstolens dom af 13. november 1973 (Wilhelm Werhahn Hansamühle

m.fl., de forenede sager 63-69/72, Sml. 1973, s. 1229) — ikke ensbetydende med opretholdelsen af de positioner, der er opnået under tidligere markedsvilkår.

26 Endelig har selskabet Julius Kind gjort gældende, at artikel 9 i forordning nr. 1837/80 er i strid med forpligtelsen i traktatens artikel 43, stk. 3, litra b), hvorefter en fælles markedsordning inden for landbrugsområdet skal sikre samhandelen inden for Fællesskabet betingelser svarende til dem, der gælder på et nationalt marked.

27 Som allerede fastslået skal forordning nr. 1837/80 sikre den gradvise gennemførelse af et fælles marked for Fællesskabet; denne fremgangsmåde kan under hensyn til, dels de forskelle som karakteriserede de nationale markeder inden markedsordningens iværksættelse, dels de af Rådet fastsatte foranstaltninger for at nå formålet med den fælles markedsordning, ikke lastes Rådet. Nærmere bestemt skal »claw-back«-afgiften sikre en tilnærmelse af priserne i samhandelen inden for Fællesskabet og hindre, at kunstige forskelle mellem varepriserne i eksportmedlemsstaten og importmedlemsstaten griber forstyrrende ind i samhandelen og hæmmer de reguleringsmekanismer og bestemmelser om indførelse af et fælles marked, som er fastlagt i forordningen. Formålet med forordningen, herunder navnlig forordningens artikel 9, er således at sikre samhandelen inden for Fællesskabet betingelser svarende til dem, der gælder på et nationalt marked.

28 Dette anbringende må derfor ligesom de forudgående forkastes.

Anbringender støttet på Kommissionens forordnings påståede retsstridighed

29 Sagsøgeren gør gældende, at Kommissionen har krænket grundsætningen om fællesskabspræference og forbudet mod forskelsbehandling ved i forordning nr. 3191/80 af 9. december 1980 (EFT L 332, s. 14) ved udførsel til tredjelande at have suspenderet opkrævningen af det i forordning nr. 1837/80, artikel 9, stk. 3, fastsatte beløb uden samtidig at have suspenderet denne opkrævning i samhandelen inden for Fællesskabet.

30 Det fremgår af betragtningerne til Kommissionens forordning nr. 3191/80, at erfaringen har vist, at opkrævningen af et beløb svarende til den variable slagtepræmie for får ved udførsel fra den pågældende medlemsstats område »medfører alvorlige vanskeligheder for udførslen af de pågældende produkter fra Fællesskabet«. På grundlag af artikel 33 i Rådets forordning nr. 1837/80, hvorefter »[Kommissionen] for at lette overgangen fra den ordning, som gjaldt i hver af medlemsstaterne indtil gennemførelsen af denne forordning, til den ordning, der indføres med denne forordning, kan ... træffe egnede foranstaltninger«, bestemmer artikel 1 i forordning nr. 3191/80 som allerede nævnt, at som undtagelse fra artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1837/80 opkræves det beløb, der er omhandlet i nævnte stykke, ikke ved udførsel af de pågældende produkter fra Fællesskabet.

31 For så vidt som selskabet Julius Kind gør gældende, at der ikke er fastsat lignende bestemmelser om suspension ved udførsel fra én medlemsstat til en anden medlemsstat, må Kommissionen frifindes. Der er hverken i traktatens bestemmelser eller i de almindelige retsgrundsætninger inden for EF-retten noget grundlag for at kræve, at en under hensyn til tredjelandseksporten berettiget foranstaltning skal udvides til også at gælde for samhandelen mellem medlemsstaterne. Tværtimod kunne suspensionen af opkrævningen af »claw-back«-afgiften ved udførsel fra en medlemsstat, hvis producenter får udbetalt den variable slagtepræmie, til en anden medlemsstat, hvor denne præmie ikke ydes, af de allerede nævnte årsager gribe forstyrrende ind i de fåre- og gedekødsmarkeder inden for Fællesskabet, som forordning nr. 1837/80 netop har til formål at stabilisere.

32 For så vidt selskabet Julius Kind ønsker at gøre gældende, at Kommissionens suspension af opkrævningen af »claw-back«-afgiften ved eksport fra Fællesskabet har skadet selskabets eksport til tredjelande, idet disse lande som følge af forordning nr. 3191/80 med fordel har kunnet foretage deres indkøb direkte i en medlemsstat, der som f.eks. Det forenede Kongerige udbetaler slagtepræmien og følgelig opkræver »claw-back«-afgiften, bemærkes det, at en af forudsætningerne for at Fællesskabet kan ifalde ansvar er, at den sagsøger, som har nedlagt påstand om erstatning, rent faktisk har lidt skade.

33 Sagsøgerens anbringende om, at suspensionen af opkrævningen af »claw-back«-afgiften ved udførsel til tredjelande har medført handelsomlægninger

til skade for sagsøgeren, idet navnlig dennes schweiziske kunder som følge heraf nu foretager deres indkøb hos britiske leverandører, savner grundlag.

34 Det fremgår både af sagen og af sagsøgerens erklæringer under den mundtlige forhandling, at sagsøgeren ikke havde oparbejdet noget fast tredjelandsmarked. Det sagsøgende selskab har navnlig med hensyn til det schweiziske marked, der som det eneste konkrete eksempel er nævnt på selskabets ekspansion uden for Fællesskabet, indrømmet, at selskabet først søgte at trænge ind på dette marked i september 1980. Det er ikke godtgjort og i realiteten heller ikke gjort gældende, at selskabet dèr har oparbejdet en kundekreds inden ikrafttrædelsen af forordning nr. 3191/80. Det kan derfor fastslås — uden at det er nødvendigt at efterprøve, om de øvrige forudsætninger for at Fællesskabet kan ifalde ansvar er opfyldt — at sagsøgeren ikke har kunnet fremlægge blot antydningen af et bevis for påstanden om, at sagsøgeren har lidt skade som følge af Kommissionens handlemåde.

35 Det følger af det anførte, at Det europæiske økonomiske Fællesskab bør frifindes for den af selskabet Julius Kind nedlagte påstand om erstatning.

Sagens omkostninger

36 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at afholde sagens omkostninger. Sagsøgeren har tabt sagen og tilpligtes derfor at afholde sagens omkostninger, herunder de af intervenienten til støtte for sagsøgte afholdte omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Sagsøgte frifindes.**

2. Sagsøgeren betaler sagens omkostninger, herunder intervenientens'.

	Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait
Due	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Koopmans	Everling	Chloros	Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. september 1982.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 9. JUNI 1982 [1]

Høje Domstol.

1. Nærværende sag er anlagt mod Rådet og Kommissionen af et tysk selskab, Kind, som importerer og forhandler fersk kød fra Forbundsrepublikken Tyskland og Det forenede Kongerige. Selskabet har nedlagt påstand om erstatning af den skade, der er tilføjet dette som følge af den ved Rådets forordning nr. 1837/80 af 27. juni 1980 indførte særlige eksportafgift, samt den omstændighed, at Kommissionen ikke har udsat denne foranstaltning.

Det skal bemærkes, at den pågældende forordning indførte den fælles markedsordning for fåre- og gedekød. Markedsordningen hviler i det væsentlige på en prisordning (fælles basispris, områdebestemte referencepriser og priser konstateret på Fællesskabets repræsentative markeder), ydelse af producentpræmier for at kompensere det indtægtstab, der kan fremkomme ved indførelsen af den

1 — Oversat fra italiensk.