In zaak 106/81,

JULIUS KIND KG, verzendslachterij te Grevenbroich (Bondsrepubliek Duitsland), vertegenwoordigd door D. Ehle, U. Feldmann, W. Schiller, E. Eyl, advocaten te Keulen, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij E. Arendt, advocaat aldaar, rue Philippe-II 34 B,

verzoekster,

tegen

EUROPESE ECONOMISCHE GEMEENSCHAP, in de persoon van:

— Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. Schloh, raadadviseur, en A. Brautigam, administrateur bij zijn juridische dienst, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij H. J. Pabbruwe, directeur juridische zaken van de Europese Investeringsbank, boulevard Konrad-Adenauer 100,

en

— Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Sack, lid van haar juridische dienst, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij O. Montalto, lid van haar juridische dienst, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerders,

ondersteund door

REGERING VAN DE FRANSE REPUBLIEK, vertegenwoordigd door G. Guillaume, directeur juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigde, bijgestaan door A. Carnelutti secretaris Buitenlandse Zaken, plaatsvervangend gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade,

interveniënte,

betreffende een vordering uit niet-contractuele aansprakelijkheid, tegen de Gemeenschap ingesteld krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, G. Bosco, A. Touffait en O. Due, kamerpresidenten, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros en F. Grévisse, rechters,

advocaat-generaal: F. Capotorti
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

het navolgende

ARREST

De feiten

I — De feiten en het procesverloop

Verzoekster, die vers schapevlees uit het Verenigd Koninkrijk in de Bondsrepubliek Duitsland importeert, stelt schade te hebben geleden door de instelling van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector schapevlees, inzonderheid door de prijsontwikkeling van Brits schapevlees, die daarvan het gevolg is geweest.

A — Situatie op de markt van schapevlees in de Gemeenschap vóór de inwerkingtreding van verordening (EEG) nr. 1837/80 van de Raad van 27 juni 1980 houdende een gemeenschappelijke ordening der marken in de sector schape- en geitevlees (PB L 183 van 1980, blz. 1)

De produktie en consumptie van schapevlees zijn in de Gemeenschap zeer ongelijk verdeeld.

1. Tot de eerste uitbreiding van de Gemeenschap in 1973 domineerde één Lid-Staat (Frankrijk) als grote (maar niettemin deficitaire) producent en consument van schapevlees (produktie 122 000 ton per jaar, consumptie 163 000 ton per jaar in 1972 — bron: Eurostat). In die staat, waar schapevlees als een kwaliteits-, ja zelfs luxeprodukt werd beschouwd, werd dit vlees verkocht tegen naar verhouding zeer lonende prijzen op een door binnenlandse voorschriften beschermde markt.

In de andere Lid-Staten werd schapevlees, in tegenstelling tot rund- en varkensvlees en gevogelte, als een produkt van secundair belang beschouwd en de markt was er in relatief geringe mate geregeld. Daar de produktie gering was (tussen 200 en 13 800 ton per jaar in 1972) en de consumptie op een laag peil lag (tussen 3 500 en 17 000 ton per jaar

in 1972 — bron: Eurostat), voorzagen deze Lid-Staten veelal op buitenlandse markten in hun behoefte (met name in het Verenigd Koninkrijk) en voerden zij de eigen produktie (zo met name de Bondsrepubliek Duitsland en de Benelux) uit naar de winstgevende Franse markt. In die Lid-Staten werd de marktsituatie dan ook gekenmerkt door lage consumptieprijzen (met name door de aankopen op buitenlandse markten) en door relatief hoge opbrengsten voor de lokale producenten (dankzij grotendeels door de Franse markt bepaalde produktieprijzen).

2. De toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken tot de Gemeenschap bracht een grondige wijziging in die situatie doordat de markt van schapevlees werd uitgebreid met twee grote producenten (Verenigd Koninkrijk 224 500 ton per jaar, Ierland 45 000 ton per jaar in 1972 — bron: Eurostat), die tegelijkertijd grote consumenten waren (Verenigd Koninkrijk 527 700 ton per jaar, Ierland 33 200 ton per jaar).

Het consumptiepatroon in de nieuwe Lid-Staten week aanmerkelijk af van dat van de Franse markt. Er was een hogere consumptie per hoofd (7,6 en 7,3 kg per jaar per hoofd in het Verenigd Koninkrijk resp. in Ierland tegen 4,3 kg in Frankrijk) tegen duidelijk lagere prijzen; schapevlees was daar dus een gewoon consumptieprodukt.

Bovendien berustten de marktordeningen op tegenovergestelde economische keuzes: terwijl Frankrijk een strenge beheersing van de invoerstroom toepaste teneinde via de hoge prijs die de consument, schapevlees met kwaliteit associërende, bereid was te betalen, een hoog inkomenspeil voor de producenten te handhaven, had het Verenigd Koninkrijk — dat ondanks zijn grote produktie een fors tekort had — gekozen voor een liberaal invoerbeleid (in het bijzonder uit Nieuw-Zeeland) en een lage consumptieprijs, die veelal van overheidswege werd vastgesteld en waarbij het inkomen voor de binnenlandse producenten door een stelsel van produktiesubsidies in combinatie met een heffing op de invoer werd gegarandeerd („deficiency payment").

Wegens de verschillen tussen de marktordeningen voor schapevlees in de voornaamste drie betrokken Lid-Staten, waarvan de gevolgen voor het vrije verkeer van goederen in de Gemeenschap door het Hof in zijn arrest van 25 september 1979 in zaak 232/78 (Commissie t. Frankrijk, Jurispr. 1979, blz. 2729) waren gelaakt, was het voor de Gemeenschap noodzakelijk te komen tot een gemeenschappelijke ordening van de markten voor schape- en geitevlees.

B — Hoofdzaken van de bij verordening nr. 1837/80 ingevoerde regeling

De gemeenschappelijke ordening der markten in de sector schape- en geitevlees is ingesteld bij verordening nr. 1837/80 van 27 juni 1980 (PB L 183 van 1980, blz. 1). Deze ordening wijkt op talrijke punten af van de traditionele regelingen die in de oudere gemeenschappelijke marktordeningen worden gevonden.

In de eerste plaats is het slechts een overgangsregeling (artikel 34 van verordening nr. 1837/80), die per 1 april 1984 zo nodig zal kunnen worden gewijzigd of aangepast.

In de tweede plaats is ter bescherming van de communautaire markt een belangrijke plaats ingeruimd aan vrijwillige beperkingsovereenkomsten tussen de Gemeenschap en derde landen, waarvan de totstandkoming door artikel 35 van verordening nr. 1837/80 wordt beschouwd als een voorwaarde voor de toepassing van de marktordening binnen de Gemeenschap.

Tenslotte kent de gemeenschappelijke marktordening weliswaar één basisprijs voor het gehele gebied van de Gemeenschap, doch de regeling van de referentie- en de interventieprijs wordt gekenmerkt door de verdeling van de gemeenschappelijke markt in zes regio's [1] en door talrijke differentiatiemogelijkheden bij de toepassing van interventiemaatregelen, teneinde binnen vier jaar een geleidelijke aanpassing van de produktiestructuren en marktprijzen in de onderscheiden Lid-Staten mogelijk te maken.

De voornaamste elementen van de gemeenschappelijke marktordening voor schapevlees kunnen worden samengevat als volgt:

1. Jaarlijks worden één basisprijs voor de gehele Gemeenschap en één referentieprijs voor elk van de zes regio's vastgesteld. De regionale referentieprijzen worden voor de volgende jaren dusdanig vastgesteld, dat men „door onderlinge aanpassing van de nationale referentieprijzen in gelijke jaarlijkse fasen over een periode van vier jaar tot één communautaire referentieprijs" komt (artikel 3, lid 4, sub b). Bij afloop van die termijn moet er dus één communautaire referentieprijs zijn, die de bovengrens vormt voor de inkomenssteun aan de producenten. (Een eerste aanpassingsfase is verwezenlijkt door verordening (EEG) nr. 900/81 van de Raad van 1 april 1981, waarbij voor het verkoopseizoen 1981/1982 de basisprijs, de interventieprijzen en de referentieprijzen in de sector schapevlees zijn vastgesteld; PB L 90 van 1981, blz. 28).

De basisprijs werd op 345 Ecu/100 kg vastgesteld (artikel 31 van verordening nr. 1837/80). De regionale referentieprijzen varieerden van 293 Ecu/100 kg voor het Verenigd Koninkrijk tot 345 Ecu/100 kg voor Frankrijk en 372 Ecu/100 kg voor Italië. Bij de berekening daarvan werd uitgegaan van de vóór de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke marktordening geldende prijzen (peiljaar: 1979).

2. Met toepassing van de artikelen 39 en 43, lid 3, sub a, EEG-Verdrag is een steunregeling voor de produktie ingesteld (artikel 5 van de verordening), in de vorm van een premie per ooi. Deze premie vertegenwoordigt het verschil tussen de regionale referentieprijs en de in het produktiegebied geconstateerde marktprijs. Ofschoon deze regeling voor alle gebieden geldt, hebben in het verkoopseizoen 1980/81 alleen het Verenigd Koninkrijk en Ierland ervan geprofiteerd. In de andere regio's hebben de marktprijzen zich dusdanig gunstig ontwikkeld, dat voor toepassing van de regeling geen grond bestond.

3. Artikel 6, lid 1, van de verordening voorziet in verschillende interventiemaatregelen, zoals steunverlening aan particuliere opslag of aankopen van geslachte dieren door de nationale interventiebureaus. De toepassing van die maatregelen onderstelt dat tussen 15 juli en 15 december van het betrokken jaar de markt-

1 — 1) Italië; 2) Frankrijk; 3) Benelux, Denemarken, Bondsrepubliek Duitsland; 4) Ierland; 5) Verenigd Koninkrijk; 6) Griekenland.

prijzen lager zijn dan de interventieprijs, die is vastgesteld op 85 % van de naar seizoen gedifferentieerde uniforme basisprijs, te weten 293,2 Ecu (artikel 31 van de verordening), en dat de Lid-Staat een verzoek daartoe doet na het verloop van de marktprijs voor schapevlees in zijn regio te hebben geconstateerd (artikelen 7 en 8 van de verordening).

4. Ingevolge artikel 9, lid 1, van de verordening kan de betrokken staat in de regio's waar de interventiebureaus geen aankopen verrichten, een variabele slachtpremie toekennen wanneer de op de representatieve markten van die staat geconstateerde prijzen onder een „richtniveau" liggen, dat overeenkomt met 85 % van de basisprijs. Bij artikel 31, sub 1, van verordening nr. 1837/80 werd de basisprijs voor het verkoopseizoen 1980/81 op 345 Ecu/100 kg vastgesteld. Het „richtniveau" ligt dus in beginsel op 293,2 Ecu. Daar evenwel de basisprijs ingevolge artikel 32 van die verordening naar seizoen gedifferentieerd is, varieert het richtniveau dienovereenkomstig.

Het bedrag van de premie is gelijk aan het verschil tussen het richtniveau en de in de betrokken Lid-Staat geconstateerde marktprijs.

In de loop van het verkoopseizoen 1980/81 heeft het Verenigd Koninkrijk gebruik gemaakt van deze bepaling. Omdat namelijk de regionale referentieprijs voor 1980, gelet op de marktprijs in 1979 (peiljaar), op 293 Ecu was vastgesteld, dat wil zeggen een bedrag ongeveer gelijk aan dat van het voor de Gemeenschap vastgestelde „richtniveau" (293,2 Ecu), opende de geringste afwijking in het verloop van de marktprijzen voor schapevlees in het Verenigd Koninkrijk de mogelijkheid de variabele slachtpremie toe te kennen. De forse opwaardering van het pond sterling ten opzichte van de Ecu (+ 30 % in 1980/81) maakte door de invloed die daarvan uitging op de economische marktomstandigheden, de toekenning van deze premie noodzakelijk om de Britse producenten een inkomen van 293 Ecu/100 kg te verzekeren, overeenkomend met de door de Raad vastgestelde regionale referentieprijs.

Om te voorkomen dat de variabele slachtpremie als een uitvoersubsidie zou werken wanneer het schapevlees wordt geëxporteerd uit de regio waar de premie is ontvangen, is in artikel 9, lid 3, bepaald dat een aan de reeds uitgekeerde premie gelijkwaardig bedrag wordt geheven bij het verlaten van het grondgebied van de betrokken Lid-Staat. Dit bedrag wordt algemeen aangeduid met de Engelse term „claw-back".

C — De economische situatie van verzoekster

Verzoekster is een Duitse onderneming, sinds 1893 gespecialiseerd in de handel in vers vlees. Sedert midden 1965 heeft zij stelselmatig een afzetmarkt opgebouwd voor vers schapevlees uit de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Tot de inwerkingtreding van verordening nr. 1837/80 bestond haar activiteit in wezen uit de bevoorrading van de continentaal-Europese markten met geslachte Britse lammeren, door haar ingekocht tegen prijzen die zij, vergeleken met de in de continentale Lid-Staten gehanteerde gemiddelde prijzen, als „voordelig" bestempelt.

Verzoekster heeft in de Bondsrepubliek Duitsland een markt opgebouwd van

vers lamsvlees die, gezien het Duitse consumptiepatroon en de lage prijs die de Duitse consument bereid is voor schapevlees te betalen, berustte op de mogelijkheid om zich tegen betrekkelijk lage prijzen van vlees van goede kwaliteit te voorzien. Die mogelijkheid bood alleen de Britse markt, waar tot in 1980 de marktprijzen aanmerkelijk lager waren dan in de andere Lid-Staten.

Na de inwerkingtreding van verordening nr. 1837/80 constateerde verzoekster een aanmerkelijke stijging van de inkoopprijs van Brits exportvlees.

Deze ontwikkeling wordt door verzoekster als volgt weergegeven:

Datum	Inkoopprijs	Verkoopprijs
1 jaar voor de inwerkingtreding van de marktordening: 19 oktober 1979	115 pence/kg	DM 6,39/kg
1 maand voor de inwerkingtreding van de marktordening: 19 september 1980	130 pence/kg	DM 6,64/kg
3 maanden na de inwerkingtreding van de marktordening: 20 januari 1981	188 pence/kg	DM 10,04/kg
5 maanden na de inwerkingtreding van de marktordening: 20 maart 1981	196 pence/kg	DM 10,64/kg

Daaruit vloeide een belangrijke omzetdaling voor verzoekster voort, daar haar afnemers niet bereid waren hun aankopen bij die prijsontwikkeling voort te zetten. Dientengevolge moest verzoekster, die geen andere, in kwaliteit en prijs vergelijkbare bronnen voor haar aankopen kon aanboren — inzonderheid niet in de Bondsrepubliek Duitsland, waar de binnenlandse produktie van te geringe omvang is —, tot werktijdverkorting voor haar personeel overgaan.

Verzoekster schrijft die ontwikkeling van haar bedrijf toe aan de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke marktordening voor schapevlees, en in het bijzonder aan de invloed op de inkoopprijs van Britse dieren, van het bij uitvoer uit het Verenigd Koninkrijk ingevolge artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1837/80 geheven bedrag („claw-back") ter compensering van de invloed van de variabele slachtpremie.

Bij brief van 5 februari 1981 legde verzoekster haar problemen voor aan de Commissie en verzocht deze, de Raad onverwijld voor te stellen artikel 9 van verordening nr. 1837/80 te schorsen of althans te wijzigen. Zij gaf de Commissie in overweging, met toepassing van artikel 33 van verordening nr. 1837/80 de heffing van dat bedrag voorlopig te schorsen.

In haar brief van 3 maart 1981 toonde de Commissie een „zeker begrip" voor de situatie van verzoekster, doch gaf zij te kennen haar verzoek niet te kunnen inwilligen.

Bij verzoekschrift ingeschreven ter griffie van het Hof op 4 mei 1981, heeft verzoekster krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag een beroep tot schadevergoeding ingesteld tegen de Gemeenschap.

In hun memories van antwoord, onderscheidenlijk op 21 en 22 juli 1981 ter griffie van het Hof ingeschreven, hebben de Commissie en de Raad van de Europese Gemeenschappen geconcludeerd tot verwerping van het beroep.

Verzoekster heeft op 28 september 1981 van repliek gediend, waarbij zij haar conclusies handhaafde.

De Commissie en de Raad hebben onderscheidenlijk op 30 oktober en 24 november 1981 van dupliek gediend.

Bij verzoekschrift ingeschreven ter griffie van het Hof op 25 augustus 1981, heeft de regering van de Franse republiek krachtens artikel 37 van 's Hofs Statuut verzocht om toelating tot de interventie ter ondersteuning van de conclusies van verweerders. Bij beschikking van 16 september heeft het Hof, gehoord de advocaat-generaal, besloten de interventie toe te staan.

De regering van de Franse Republiek heeft op 3 december 1981 haar opmerkingen ingediend.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

1. *Verzoekster,* Julius Kind KG, concludeert dat het den Hove behage:

— verweerster te veroordelen aan verzoekster DM 375 000 te betalen, vermeerderd met 10 % rente vanaf de datum van instelling van het beroep;

— vast te stellen dat verweerster gehouden is aan verzoekster alle andere schade te vergoeden die zij na 31 maart 1981 zal lijden wegens het feit dat op grond van de machtiging vervat in artikel 9, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1837/80 van de Raad juncto artikel 4 van verordening (EEG) nr. 2661/80 [1], een heffing wordt toegepast in het intracommunautaire handelsverkeer tussen Engeland en Duitsland in de sector schapevlees, en wegens het feit dat de Commissie op onwettige wijze heeft nagelaten, krachtens artikel 33 van verordening (EEG) nr. 1837/80 de heffing van het bedrag te schorsen, althans zolang en voor zover in de andere regio's van de gemeenschappelijke markt geen interventiemaatregelen worden toegepast;

— verweerster in de kosten te verwijzen.

2. De *Raad van de Europese Gemeenschappen,* verweerder, concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

3. De *Commissie van de Europese Gemeenschappen,* verweerster, concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen;

— bij wege van conservatoire maatregel, ingeval het Hof incidenteel artikel 9 van verordening nr. 1837/80 van de Raad geheel of gedeeltelijk ongeldig mocht verklaren, terzelfdertijd overeenkomstig artikel 174, tweede alinea, EEG-Verdrag te verstaan, dat die vaststelling geen invloed heeft op vóór de uitspraak van het arrest uitbetaalde variabele slachtpremies, noch op bij de uitvoer uit het Verenigd Koninkrijk toegepaste heffing van een met die premie overeenkomend bedrag;

1 — Van de Commissie van 17 oktober 1980 (PB L 276 van 1980, blz. 19).

— voorts, gelet op het grote belang van de onderhavige zaak, in voltallige zitting uitspraak te doen.

4. De *regering van de Franse republiek,* interveniënte, concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten, daaronder begrepen die welke aan interveniënte zijn opgekomen.

III — Middelen en argumenten van partijen

A — *Julius Kind KG* zet de recente ontwikkeling van haar economische situatie uiteen en geeft een korte beschrijving van het bij verordening nr. 1837/80 ingevoerde interventiestelsel.

Zij meent dat de heffing van het in artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1837/80 voorziene bedrag (hierna „claw-back") de belangrijkste factor is waardoor haar economische situatie is verslechterd. Bovendien zijn de schadelijke gevolgen voor het intracommunautaire handelsverkeer nog versterkt door twee omstandigheden:

— de opwaardering van het Britse pond ten opzichte van de Ecu;

— de schorsing door de Commissie van de „claw-back" in het handelsverkeer met derde landen op grond van artikel 33 van verordening nr. 1837/80 (bij verordening nr. 3191/80 van 9 december 1980, PB L 332 van 1980, blz. 14, verlengd bij verordening nr. 932/81 van 6 april 1981, PB L 95 van 1981, blz. 14). Door deze schorsing is het voor de derde landen veel voordeliger geworden om rechtstreeks in het Verenigd Koninkrijk te kopen dan voor de Lid-Staten; daardoor is het handelsverkeer verlegd en heeft verzoekster zelf een deel van haar klantenkring, inzonderheid in Zwitserland, verloren, klanten die gewoonlijk Brits vlees bij haar kochten en niet rechtstreeks op de Britse markt.

Verzoekster is derhalve van mening dat de Gemeenschap de interventiemaatregelen in de sector schapevlees hanteert op een wijze die discriminerend is, tot verlegging van het handelsverkeer en distorsies van de mededinging leidt en in strijd is met het beginsel van de communautaire preferentie. In haar brief van 5 februari 1981 aan de Commissie heeft verzoekster getracht een wijziging van dit beleid te bewerkstelligen. Nu deze stappen niet met succes zijn bekroond, acht verzoekster zich gerechtigd de zaak in rechte aanhangig te maken.

1. In de eerste plaats meent verzoekster, dat haar op artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag gebaseerde beroep ontvankelijk is. Zij zet uiteen, dat zij door de onrechtmatige handelwijze van de Raad en de Commissie ernstige, rechtstreeks dreigende en voorzienbare schade lijdt en nog zal lijden. Voor haar staat geen ander rechtsmiddel dan een vordering wegens aansprakelijkheid open om deze onrechtmatige handelwijze vastgesteld te zien. Zij voldoet immers niet aan de voorwaarden van ontvankelijkheid voor een nietigheidsberoep, zij kan geen beroep wegens nalaten instellen en tenslotte, waar de „claw-back" door de Britse exporteur en niet door haarzelf wordt betaald, kan zij geen geding aanhangig maken dat haar in staat zou stellen een prejudiciële vraag aan het Hof te doen voorleggen over de geldigheid van

het stelsel waartegen zij opkomt. Deze laatste weg om toegang tot het Hof te verkrijgen, heeft bovendien iets kunstmatigs en geeft het Hof niet de gelegenheid over de geleden schade uitspraak te doen. Daarom is het beroep tot schadevergoeding voorzien in artikel 215, tweede alinea, het „meest rationele rechtsmiddel", omdat daarbij een gelijktijdige beslissing mogelijk is over de beide kwesties, namelijk de geldigheid van de communautaire regeling en de vergoeding van de geleden schade.

Tenslotte brengt verzoekster naar voren, dat volgens de rechtspraak van het Hof — met name de zaken 44/76 (Jurispr. 1977, blz. 393) en 56 en 60/74 (Jurispr. 1976, blz. 711) — artikel 215, tweede alinea, het Hof de gelegenheid biedt om niet enkel geleden schade vast te stellen, maar ook toekomstige schade indien de onrechtmatige handelwijze van de instellingen zou voortduren.

2. Wat de gegrondheid van haar vordering tot schadevergoeding betreft, stelt verzoekster dat deze voldoet aan de vijf in de rechtspraak van het Hof neergelegde voorwaarden voor erkenning van een recht op schadevergoeding.

a) Het feit dat schade is geleden, staat onomstotelijk vast. Enerzijds kan men niet betwisten dat de geleden schade verre uitstijgt boven de grenzen van het economisch risico, dat normaal gesproken inherent is aan de handel in vers lamsvlees in de Bondsrepubliek Duitsland. Anderzijds heeft de invoering van de bedoelde gemeenschappelijke marktordening in dit geval het tegengestelde gevolg gehad van hetgeen een ondernemer mocht verwachten, namelijk in plaats van een grotere mate van vrij goederenverkeer het opwerpen van financiële belemmeringen bij de intracommunautaire grenzen, en in het algemeen een verslechtering van de omstandigheden voor de handel in schapevlees.

Bij het totstandbrengen van de marktordening voor schapevlees heeft de Gemeenschap uitsluitend rekening gehouden met de belangen van de Franse producenten en met die van de Britse consumenten en producenten, zulks ten koste van de andere burgers van de Gemeenschap.

Deze stelling wordt geïllustreerd door de vaststelling van de communautaire prijzen, waarbij, in weerwil van de in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1837/80 vastgelegde maatstaven, voor de basisprijs uitsluitend de Franse marktprijzen als referentie zijn aangehouden, en voor wat de referentieprijs voor het Verenigd Koninkrijk betreft, de op die markt vóór het verkoopseizoen 1980 geldende noteringen opzettelijk te hoog zijn geschat. Bij artikel 31 van de verordening werd de referentieprijs voor het Verenigd Koninkrijk op 293 Ecu vastgesteld, dat is 52 Ecu minder dan de Franse prijs; de werkelijke Britse marktprijs lag echter duidelijk lager dan die drempelwaarde. Dit blijkt wel uit het feit dat de Commissie de variabele slachtpremie — en dientengevolge de „claw-back" — op 115,027 Ecu/100 kg heeft vastgesteld (verordening nr. 3108/80 [1]), hetgeen

1 — Van de Commissie van 28 november 1980 (PB L 324 van 1980, blz. 68).

overeenkomt met een feitelijke notering van ongeveer 178 Ecu/100 kg.

In dit verband kan men zich niet beroepen op het effect van de „deficiency payment" ter rechtvaardiging van de naar hun aard lage marktprijzen van het Britse vlees in de verkoopseizoenen vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 1837/80. Verzoekster verwijst hier naar een tabel, gepubliceerd door de „Meat and Livestock Commission", tot staving van haar stelling, dat de invloed van de „deficiency payment" op de exportprijzen te verwaarlozen was — behalve verrassenderwijze in 1980, toen de gemeenschappelijke marktordening werd ingesteld.

De cijfers waarnaar verzoekster verwijst, luiden voor wat het Verenigd Koninkrijk betreft, als volgt:

Jaar	Aantal weken van het jaar waarin subsidie werd verleend	Export van schapen en lammeren in duizenden tonnen	Gemiddelde jaarlijkse subsidie uitgedrukt in pence/kg slachtgewicht	
1973	0	27,3	0	
1974	17	26,5	2,7	
1975	24	33,5	2,9	
1976	2	32,7	0,1	gemiddelde: 1,4
1977	6	44,6	0,2	
1978	4	41,4	0,1	
1979	16	40,9	3,6	
1980	42	36,9	22,6	

Het samenspel van deze factoren heeft verzoekster aanzienlijke commerciële schade berokkend, die zij illustreert aan de hand van het wekelijks door haar verhandelde aantal dieren: dit zou van ongeveer 6 000 zijn teruggevallen tot gemiddeld 3 000.

b) Het optreden van de Raad en de Commissie is onrechtmatig en duidelijk in strijd met verscheidene hogere rechtsregels ter bescherming van de burgers.

— Wat het optreden van de Raad betreft, door artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1837/80 vast te stellen, heeft hij inbreuk gemaakt op de in artikel 190 van het Verdrag neergelegde motiveringsplicht. Omdat deze bepaling hoofdzakelijk beoogt de rechten en belangen te bewaren van degenen tot wie de normatieve handelingen zijn gericht, is zij een hogere rechtsregel ter bescherming van de burgers. De zin en doelstelling van de bijzondere interventieregeling die het stelsel van een variabele slachtpremie in combinatie met de „claw-back" is, zijn — gezien de andere in artikel 6 van de verordening voorziene maatregelen — onbegrijpelijk en volstrekt ongemotiveerd. Die ontbrekende motivering is in dit geval bijzonder ernstig omdat de variabele slachtpremie „kennelijk behoort tot de regelingen die voor het beheer van de gemeenschappelijke marktordening van grote betekenis zijn."

De litigieuze bepaling maakt op gekwalificeerde wijze inbreuk op het fundamentele beginsel, dat heffingen van gelijke werking als douanerechten in het intracommunautaire handelsverkeer verboden zijn, zoals is bepaald in de artikelen 9, 12, 13 en 16 van het Verdrag, waarvan

de Raad niet mag afwijken. In het arrest van 20 april 1978 (gevoegde zaken 80 en 81/77, Les Commissionnaires Réunis, Jurispr. 1978, blz. 927) heeft het Hof hieromtrent geoordeeld, dat de inachtneming van dit beginsel op het gebied van de landbouw is te beschouwen als een noodzakelijke voorwaarde voor de verwerkelijking van één enkele markt in de Gemeenschap. In het arrest van 25 september 1979 (zaak 232/78, Commissie t. Frankrijk, Jurispr. 1979, blz. 2729) heeft het Hof er zelfs uitdrukkelijk op gewezen, dat de bijzondere maatregelen ter regulering van de markt voor schapevlees niet in de weg kunnen staan „aan de volledige gelding van de vêrdragsbepalingen betreffende de afschaffing van beperkingen in het intracommunautaire handelsverkeer" (r.o. 7). Het feit dat die heffing aan de grens juridisch als een landbouwinterventiemaatregel is ingekleed, kan de onrechtmatigheid ervan naar gemeenschapsrecht niet opheffen, gezien het feit dat de „claw-back" de drie kenmerken van een heffing van gelijke werking bezit:

— de heffing vindt plaats bij grensoverschrijding,

— zij heeft fiscale werking,

— en zij heeft een prijsverhogende werking op het belaste produkt.

De opvatting dat de „claw-back" economisch gezien neutraal is, is onjuist en zonder rechtsgevolgen voor de kwalificatie van de heffing bij grensoverschrijding. Elke regionaal beperkte subsidie vervalst immers op zichzelf de concurrentievoorwaarden. Dit is in het bijzonder zo in het onderhavige geval, omdat de variabele slachtpremie — die is gedacht als een aan de producent of het slachthuis uitbetaalde consumentensubsidie — de vorming van echte marktprijzen in het Verenigd Koninkrijk belet. De „claw-back" op zijn beurt beoogt het voordeel van de slachtpremie uitsluitend tot de Britse markt te beperken: naast de eruit voortvloeiende afsluiting van de markt heeft de „claw-back" dus tot gevolg, dat de ondernemers van de andere Lid-Staten van de Gemeenschap moeten bijdragen in de financiering van interventiemaatregelen die enkel aan de Britse bevolking ten goede komen.

De onderhavige bepaling kan ook worden beschouwd als een door artikel 30 van het Verdrag verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking. De door de Association of British Abattoir Owners Ltd. samengestelde statistieken (bij brief van 25 augustus 1981 aan de ABAO Sheepmeat Exporters meegedeeld) laten duidelijk uitkomen dat, terwijl de Britse uitvoer naar derde landen zich op bevredigende wijze had ontwikkeld, de intracommunautaire warenstroom in juni en juli 1981 sterk was teruggevallen vergeleken bij dezelfde periode in 1980. De terugvordering van de variabele slachtpremie is derhalve wel degelijk van dien aard, dat zij het intracommunautaire handelsverkeer „al dan niet rechtstreeks, werkelijk of potentieel" belemmert.

De in geding zijnde bepaling miskent het in artikel 40, lid 3, van het Verdrag vervatte discriminatieverbod door een sterk verschillende behandeling van enerzijds de continentale en de Britse ondernemers, en anderzijds de Duitse en de Britse consumenten, die, door het effect van een interventiemaatregel, hetzelfde produkt tegen zeer uiteenlopende prijzen aangeboden krijgen.

Artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1837/80 maakt inbreuk op artikel 43, lid 3, sub b, van het Verdrag, volgens hetwelk de instelling van een gemeenschappelijke marktordening „aan het handelsverkeer binnen de Gemeenschap analoge voorwaarden [moet waarborgen] als op een nationale markt bestaan." In casu heeft de invoering van de „claw-back" de markt afgesloten en een tussen het Verenigd Koninkrijk en Duitsland bestaande markt, die tot de inwerkingtreding van verordening nr. 1837/80 uitstekend functioneerde, ernstig verstoord.

In dezelfde lijn kan men de Raad verwijten dat hij bij de totstandbrenging van de gemeenschappelijke ordening de strekking van artikel 43, lid 3, sub a, van het Verdrag heeft miskend door bijzondere, discriminerende regelingen in te voeren onder de dekmantel van naleving van de door die bepaling geëiste „gelijkwaardige waarborgen ... inzake de werkgelegenheid en de levensstandaard van de ... producenten." De term „gelijkwaardige waarborgen" houdt niet noodzakelijkerwijs in, dat de voorheen geldende nationale prijzen onbeperkt gehandhaafd blijven, en in ieder geval betreffen deze waarborgen enkel de „producenten" en niet de consumenten. De slachtpremieregeling heeft echter kennelijk tot doel, de Britse consumenten een lage prijs bij de aankoop van lamsvlees te garanderen. Artikel 9, leden 1 en 2, van verordening nr. 1837/80 miskent dus de zin van artikel 43, lid 3, sub a, van het Verdrag, en artikel 9, lid 3, betreffende de „claw-back" is in zoverre in strijd met dat voorschrift, als het doel „gelijkwaardige waarborgen" te verzekeren, stellig niet mag worden verwezenlijkt op een wijze die leidt tot schending van het onaantastbare rechtsbeginsel dat wil dat in een gemeenschappelijke marktordening de handelsbelemmeringen worden afgeschaft.

— Wat het optreden van de Commissie betreft, deze wordt verweten dat zij niet, zoals verzoekster in haar brief van 5 februari 1981 had gevraagd, de heffing van de „claw-back" in het intracommunautaire handelsverkeer heeft geschorst, iets waartoe zij bij artikel 33 van verordening nr. 1837/80 gemachtigd was en wat zij bij verordening nr. 3191/80 wel voor het handelsverkeer met derde landen heeft gedaan.

Een dergelijke schorsing was in dit geval een rechtsplicht van de Commissie tegenover verzoekster, gebaseerd op de beginselen van de communautaire preferentie, gelijke behandeling en voorkoming van mededingingsdistorsies. Op grond van die verplichting was de Commissie gehouden, de heffing van de „claw-back" in het intracommunautaire handelsverkeer te schorsen of althans, totdat het Hof de ongeldigheid van artikel 9 van verordening nr. 1837/80 zou hebben vastgesteld, het bedrag ervan zo sterk te verlagen, dat de gevolgen ervan tot een minimum beperkt zouden blijven.

Het stilzitten van de Commissie vormt een schending van het beginsel van de communautaire preferentie, doordat de niet-toepassing van de „claw-back" bij uitvoer naar derde landen, zowel gezien vanuit de Britse producenten als vanuit de kopers in derde landen, de uitvoer naar buiten de Gemeenschap bevoordeelt in plaats van te bevorderen dat de communautaire produktie bij voorrang op de intracommunautaire markt wordt afgezet. Die situatie verstoort niet alleen de handelsstromen, maar schept bovendien een distorsie van de mededinging ten nadele van de ondernemers van de Gemeenschap, want zij zien zich gedwongen via de „claw-back" de activiteiten

van ondernemers uit derde landen te financieren, die zo van vroegere klanten tot concurrenten worden. De door de Commissie aangevoerde omstandigheid, dat de schorsing van de heffing van de „claw-back" met betrekking tot derde landen als overgangsmaatregel geboden was, omdat dit als een soort restitutie bij uitvoer fungeert, vermag aan het gedrag van de Commissie niet zijn onrechtmatig karakter ontnemen. Overeenkomstig het gelijkheidsbeginsel bepaalt artikel 17, lid 2, van verordening nr. 1837/80 immers, dat de restitutie bij uitvoer voor de gehele Gemeenschap gelijk moet zijn. De beslissing van de Commissie om de „claw-back" niet te heffen, heeft echter tot gevolg dat, juridisch en feitelijk, enkel ten behoeve van de Britse producenten een restitutie bij uitvoer wordt ingesteld, die hen stimuleert hun produkten op markten in derde landen af te zetten met veronachtzaming van het beginsel van de communautaire preferentie.

Op de lange termijn moet deze discriminatie tussen de ondernemers van de Gemeenschap, en als gevolg daarvan tussen de consumenten, leiden tot een daling van de communautaire consumptie, en deze weer tot een overproduktie, die dan met toepassing van het interventiemechanisme moet worden opgevangen, ten koste van een toenemend beslag op de begrotingsmiddelen van de Gemeenschap.

Verzoekster concludeert dat het beginsel van de communautaire preferentie „noodzakelijkerwijs" meebrengt, dat de Commissie met toepassing van artikel 33 van verordening nr. 1837/80 de ondernemers van de andere Lid-Staten in een zelfde positie had moeten brengen als de handelaren van het Verenigd Koninkrijk op de markt in derde landen is toegevallen, en daartoe de heffing van de „claw-back" voor de intracommunautaire uitvoer had moeten schorsen.

c) Volgens verzoekster komt het geleden verlies vrijwel geheel voort uit de verhoging van de prijs van Brits schapevlees door de heffing van de „claw-back" bij uitvoer. De opwaardering van het pond sterling ten opzichte van de Duitse mark heeft stellig ook haar weerslag op de prijsvaststelling, maar deze laatste distorsie is niet zodanig, dat de handelsstromen daardoor merkbaar kunnen teruglopen, en bovendien voorziet het gemeenschapsrecht in passende middelen om aan die situatie het hoofd te bieden, zoals de instelling van monetair compenserende bedragen of een aanpassing van de pariteiten. De schade is in wezen dan ook terug te voeren op de heffing van de „claw-back", en die situatie is op te lossen hetzij door intrekking van artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1837/80, hetzij door schorsing krachtens artikel 33 van die verordening van de heffing van de „claw-back", hetzij tenslotte door een wijziging van de voorwaarden waaronder de heffing mag worden toegepast, dat wil zeggen wijziging van artikel 9, leden 1 en 2, betreffende de toekenning van de variabele slachtpremie.

Algemeen gesproken wordt het gehele door de Commissie ingevoerde stelsel vervalst door te hoge prijzen die, zoals eerder uiteengezet, zijn vastgesteld in het belang van bepaalde groepen producenten (met name de Franse), zulks ten nadele van de overige producenten.

d) De kennelijke ernstige inbreuk die door de instellingen van de Gemeenschap op hogere regels van gemeen-

schapsrecht is gemaakt — een inbreuk die verzoekster meent te hebben aangetoond —, levert op zichzelf een onrechtmatig handelen op, dat de Gemeenschap moet worden aangerekend. Dat men zich van dit onrechtmatig handelen der gemeenschapsinstellingen bewust was, blijkt duidelijk uit het feit dat de Commissie in haar verweerschrift herhaaldelijk preciseert dat de bepalingen van artikel 9 van de verordening niet door haar zijn voorgesteld.

e) Ter voldoening aan de vijfde voorwaarde, betreffende de begroting van de gestelde schade, legt verzoekster een berekening over van het door haar geleden verlies, opgesteld door het administratiekantoor Düsseldorfer Treuhand-Gesellschaft Altenburg & Tewes AG, dat haar sedert 53 jaar adviseert en dus bijzonder goed in staat is om de ontwikkeling van haar bedrijf vast te stellen.

Bedoeld rapport berust op de volgende gegevens:

— de inkomsten en uitgaven over de jaren 1976-1979 volgens de jaarlijkse balansen;

— een berekening van de extra uitgaven van januari tot maart 1981, vergeleken met die over dezelfde periode van 1980;

— een op basis van die gegevens opgestelde becijfering over het tijdvak van 20 oktober tot 30 december 1980 (de eerste maanden dat de gemeenschappelijke ordening in werking was en waarvoor verzoekster niet over concrete berekeningen beschikt).

Bij vergelijking van deze gegevens blijkt dat in de eerste drie maanden van 1981 de geïmporteerde hoeveelheden aanmerkelijk zijn gedaald en de inkoopprijzen zijn gestegen.

In het rapport wordt vervolgens het in de betrokken periode geleden verlies berekend aan de hand van

— de daling van de omzet;

— de verkleining van de winstmarge;

— de verminderde belasting van de produktiecapaciteit en de gevolgen daarvan voor de kostenstructuur.

Verzoekster komt aldus tot een schade van DM 375 000, waarbij een aftrek van 50 % van de werkelijk geleden schade is toegepast om twee schadeoorzaken uit te schakelen die verzoekster niet aan de Gemeenschap wil toerekenen: het commercieel risico en het koersrisico in verband met de ontwikkeling van de koers van het pond sterling ten opzichte van de Duitse mark.

Verzoekster concludeert dat op deze gronden haar beroep tot schadevergoeding dient te worden toegewezen.

Aangaande de subsidiaire conclusie van de Commissie, betreffende de beperking krachtens artikel 174, tweede alinea, van het Verdrag van de gevolgen van een eventuele ongeldigverklaring van artikel 9 van verordening nr. 1837/80, is verzoekster van oordeel dat artikel 174, tweede alinea, bij een beroep tot schadevergoeding niet toepasselijk is; in ieder geval moet worden gegarandeerd dat haar recht op schadevergoeding daardoor niet wordt beïnvloed.

B — De *Raad van de Europese Gemeenschappen* herinnert aan de politieke omstandigheden bij de vaststelling van verordening nr. 1837/80 en beschrijft vervolgens de bepalingen van de verordening en de werking van de gemeenschappelijke marktordening tijdens het eerste verkoopseizoen 1980/81.

In antwoord op het betoog van verzoekster gaat de Raad eerst in op de ontvankelijkheid en vervolgens op de gegrondheid van het beroep.

1. Wat de ontvankelijkheid betreft, heeft de Raad ervan afgezien een exceptie op te werpen als bedoeld in artikel 92 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Hij wijst er echter wel op, dat de door verzoekster gevolgde beroepsweg niet de juiste is en dat haar vordering tot schadevergoeding gekunsteld is.

In de eerste plaats tracht verzoekster via haar vordering tot schadevergoeding in feite te bereiken dat het Hof de geldigheid van de „claw-back"-regeling onderzoekt. Dit is echter iets wat thuis hoort in de prejudiciële procedure van artikel 177 van het Verdrag.

Het is niet juist dat verzoekster de weg van artikel 177 niet kon begaan. De rechtspraak van het Hof bevat talrijke voorbeelden van prejudiciële vragen, gesteld door burgerlijke rechters die een geschil betreffende de inkoopprijs van een produkt hadden te beslechten (bijvoorbeeld het arrest van 5. 7. 1977, zaak 114/76, Bela-Mühle Josef Bergmann KG, Jurispr. 1977, blz. 1211). Om een geding aanhangig te maken dat tot een prejudicieel verzoek aan het Hof had kunnen leiden, was het dus, anders dan verzoekster beweert, niet nodig dat de bestuurshandeling waarbij de heffing van de „claw-back" werd opgelegd, rechtstreeks tot haar was gericht.

Via haar vordering tot schadevergoeding wil verzoekster de structuur van de gemeenschappelijke marktordening voor schapevlees als zodanig betwisten, en met name het naar de produktiegebieden te differentiëren interventiesysteem. De betwisting kan echter niet in de vorm van een beroep krachtens artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag geschieden, doch slechts in de vorm van een beroep tot nietigverklaring. Het door verzoekster gebruikte rechtsmiddel is dus aanvechtbaar; het is alleen gekozen om te ontkomen aan de strikte voorwaarden voor een beroep tot nietigverklaring, die deze weg voor verzoekster onbegaanbaar maakten.

2. De Raad meent dat de middelen van het beroep ongegrond zijn.

a) Met betrekking tot het gestelde motiveringsgebrek wenst de Raad op te merken, dat zijns inziens de niet-inachtneming van het motiveringsvereiste niet is te beschouwen als een gekwalificeerde schending van een hogere rechtsregel ter bescherming van de particulieren in de zin van de rechtspraak van het Hof. Ook indien het Hof een motiveringsgebrek zou vaststellen, dan zou dat op zichzelf niet voldoende zijn om de Gemeenschap schadeplichtig te maken.

Bovendien blijkt uit de considerans (tweede overweging, laatste zin) en de algemene structuur van verordening nr. 1837/80 duidelijk, dat de invoering van de „claw-back"-regeling voldoende is gemotiveerd: de „claw-back" is immers niet los te zien van de slachtpremie, die duidelijk wordt omschreven als een alternatief voor de andere in de verordening voorziene interventiemaatregelen. De noodzaak van invoering van de „claw-back" zelf is stellig gerechtvaardigd: de heffing ervan bij uitvoer buiten de regio waar de slachtpremie wordt toegekend, beoogt mededingingsdistorsies en verstoringen van de in de andere produktiegebieden vastgestelde prijzen te voorkomen. Die doelstelling en de samenhang met de andere in verordening nr. 1837/80 voorziene interventieregelingen zijn overigens duidelijk aangegeven in de zevende overweging van de considerans van verordening nr. 2644/80 van de

Raad van 14 oktober 1980 tot vaststelling van de algemene voorschriften betreffende interventie in de sector schapen geitevlees (PB L 275 van 1980, blz. 8), die vóór de inwerkingtreding van basisverordening nr. 1837/80 is vastgesteld. In casu is derhalve voldaan aan de motiveringsplicht zoals door het Hof omschreven in het arrest van 12 juli 1979 (zaak 166/78, Italië t. Raad, Jurispr. 1979, blz. 2575).

b) In verband met de door verzoekster uitgesproken twijfel over de wettigheid van de bij verordening nr. 1837/80 ingevoerde regeling, en inzonderheid van de „claw-back", voert de Raad het volgende aan.

De enige echte rechtsvraag in deze zaak is, of een regionale steun al dan niet in het kader van een gemeenschappelijke marktordening kan worden verleend. De Raad zelf meent dat het gemeenschapsrecht dit toelaat, mits de ingevoerde regeling op objectieve criteria is gebaseerd — hetgeen in casu het geval is, gezien de bijzonderheden van de verschillende, vóór de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke ordening bestaande nationale markten van schapevlees — en de effecten van de regionale steunregeling geografisch beperkt blijven tot de gesteunde regio alleen. Het communautaire landbouwrecht kent verscheidene regelingen die, evenals de regeling betreffende de variabele slachtpremie en de „claw-back", voorzien in toekenning van een geldelijke prestatie die in bepaalde gevallen moet worden terugbetaald. Dit geldt bijvoorbeeld in de sector rundvlees: slachtpremie voor volwassen runderen, ingevoerd bij verordening nr. 870/77 van de Raad van 26 april 1977 (PB L 106 van 1977, blz. 14), die aan het nationale interventiebureau moet worden terugbetaald bij uitvoer uit het gebied waar de premie is toegekend, door betaling van een bedrag „gelijk aan de premie" in de omstandigheden vastgesteld bij verordening nr. 926/77 van de Commissie van 29 april 1977 (PB L 109 van 1977, blz. 4; deze bepalingen zijn sedertdien gewijzigd).

In casu was er, gelet op de uiteenlopende wijze waarop de vroegere nationale markten waren geordend, geen andere mogelijkheid dan het invoeren van een gemeenschappelijke regeling die aanvankelijk met die regionale ongelijkheid rekening hield, doch die tot doel had in een periode van vier jaar geleidelijk tot uniforme prijzen te komen.

Tot staving van zijn betoog verwijst de Raad naar artikel 39, lid 2, sub b, van het Verdrag, waarin uitdrukkelijk sprake is van een geleidelijk verloop van de dienstige aanpassingen.

Die aanpak komt duidelijk tot uitdrukking in artikel 3, lid 4, sub b, en artikel 34 van verordening nr. 1837/80; als resultaat daarvan is als eerste fase een nieuwe combinatie van marktstabilisatieregels ingevoerd, waarin elementen van een „klassiek" interventiestelsel samengaan met elementen van het Britse systeem van „deficiency payments". In dit verband zijn de regionale prijzen ingevolge artikel 3, lid 4, sub a, van verordening nr. 1837/80 vastgesteld aan de hand van de in de loop van het peiljaar 1979 (of op grond van marktprognoses voor 1980) geconstateerde marktprijzen. Ten aanzien van het bijzondere geval van het Verenigd Koninkrijk is de referentieprijs voor regio 5 op verzoek van het Britse lid van de Raad vastgesteld op een „iets

hoger niveau" dan volgens theoretische berekeningen zou gelden, om rekening te houden met de weerslag van de sluiting van de Franse markt voor schapevlees op het verloop van de Britse noteringen tijdens de verkoopseizoenen vóór 1980.

Het Hof heeft overigens in zijn arrest van 25 september 1979 (zaak 232/78, Commissie t. Frankrijk, Jurispr. 1979, blz. 2729) de onwettigheid van die afsluiting van de Franse markt vastgesteld en de schadelijke gevolgen daarvan voor de vaststelling van de Britse prijzen erkend. De Raad meent dan ook het arrest van het Hof in acht te hebben genomen door de Britse prijs op een iets hoger niveau vast te stellen, en wijst erop dat die correctie naar boven in ieder geval in de lijn lag van de bij artikel 3, lid 4, sub b, van verordening nr. 1837/80 voorziene aanpassingen, waarmee een convergentie van de prijzen in het kader van de gemeenschappelijke ordening werd beoogd.

Uit het voorgaande blijkt, dat de regeling van verordening nr. 1837/80, ondanks bijzondere regionale bepalingen die als tijdelijk zijn bedoeld, het karakter van een aan alle Lid-Staten gemeenschappelijke regeling draagt en is ingegeven door een duidelijk uitgesproken streven naar convergentie. Het is dus onjuist om, zoals verzoekster doet, te beweren dat de regeling van artikel 9 van die verordening naar gemeenschapsrecht onwettig is vanwege het feit dat zij geografisch tot één of meer regio's van de Gemeenschap is beperkt.

— Dienaangaande betwist de Raad in de eerste plaats, dat de „claw-back" beschouwd kan worden als een heffing van gelijke werking als een douanerecht, die door het Verdrag en de rechtspraak van het Hof is verboden (gevoegde zaken 80-81/77, reeds aangehaald). Integendeel, de „claw-back" is een economisch neutrale maatregel, die ten doel heeft de uitbetaling van de slachtpremie aan de producenten — een premie waarvan de „claw-back" niet los kan worden gezien — te compenseren. Daarentegen zou het niet-terugvorderen van die premie als een door artikel 92, lid 1, van het Verdrag verboden subsidie bij uitvoer werken, als gevolg waarvan de prijzen van de andere produktiegebieden een daling ondergaan, de mededinging wordt vervalst en op die markten interventie-aankopen worden uitgelokt om de regionale noteringen op het de plaatselijke producenten gegarandeerde niveau te handhaven. Het is dus van wezenlijk belang, dat een voordeel, wegens bijzondere lokale omstandigheden bij uitzondering aan de Britse producenten en consumenten toegekend, niet zonder reden wordt uitgebreid tot ondernemers van andere regio's van de Gemeenschap, waar wegens de bevredigende marktontwikkeling niet is voldaan aan de voorwaarden voor de toekenning van de variabele slachtpremie.

— De Raad wijst voorts het verwijt af, dat de litigieuze regeling een discriminerende werking heeft. De producenten hebben immers in de gehele Gemeenschap een gegarandeerde minimumopbrengst van 293 Ecu; er zou dus hoogstens sprake kunnen zijn van een discriminatie ten nadele van de consumenten. Een verschil in behandeling is echter pas discriminatie indien het op een willekeurig onderscheid berust, wat in casu niet het geval is. De totstandkoming van een gemeenschappelijke marktordening die op één markt en uniforme prijzen berust, kan nu eenmaal niet anders dan geleide-

lijk gaan, vooral wanneer de vóór de inwerkingtreding van de regeling toegepaste werkelijke consumptieprijzen zo sterk uiteenliepen als op de markt van schapevlees het geval was. De Raad heeft zich ingezet om deze verschillen te verkleinen door te voorzien in de vaststelling van uniforme prijzen via een geleidelijke aanpassing gedurende een periode van vier jaar. De door verzoekster beklemtoonde verschillen in het prijspeil zijn uitsluitend het gevolg van die objectieve verschillen en kunnen dus niet discriminerend worden geacht.

De Raad wijst er in dit verband op, dat het gemeenschapsrecht andere regelingen kent waarbij een objectieve differentiëring tussen consumenten wordt toegepast, die nochtans geen discriminatie inhoudt. Zo is het bijvoorbeeld gesteld bij de regeling voor de afzet van boter tegen verlaagde prijs, vastgesteld bij verordening nr. 1269/79 van de Raad van 25 juni 1979 (PB L 161 van 1979, blz. 8).

— Dr Raad wijst tenslotte de stelling van de hand, dat de litigieuze regeling indruist tegen artikel 43, lid 3, sub b, van het Verdrag, dat voorschrijft dat de nieuw ingevoerde gemeenschappelijke ordening het handelsverkeer binnen de Gemeenschap analoge voorwaarden moet waarborgen als op een nationale markt bestaan.

In de eerste plaats beoogt deze bepaling niet de particulieren te beschermen, en ook wanneer schending ervan de geldigheid van de betrokken handeling zou kunnen aantasten, dan vormt dat toch geen grond om de Gemeenschap schadeplichtig te achten.

In de tweede plaats moet wel worden aangenomen dat er van zulk een schending geen sprake is. De litigieuze regeling beoogt integendeel te voldoen aan artikel 39, lid 2, sub b, van het Verdrag, dat voorschrijft dat de voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dienstige aanpassingen geleidelijk moeten verlopen. Men bedenke nogmaals, dat de vroegere nationale regelingen zeer sterk uiteenliepen en dat de Raad voor de economische noodzaak stond om, teneinde zowel distorsies van de mededinging en ernstige economische gevolgen voor de producenten te vermijden, als met de beperkte armslag van de gemeenschapsbegroting uit te komen, een interventieregeling uit te werken die klassieke interventiemethoden paart aan elementen ontleend aan het stelsel van de „deficiency payments".

3. Tenslotte is de Raad van mening, dat het beroep niet beantwoordt aan de materiële vereisten van artikel 215, tweede alinea, zoals door de rechtspraak van het Hof verduidelijkt.

De Raad vat namelijk het arrest van het Hof van 4 maart 1980 (zaak 49/79, Pool, Jurispr. 1980, blz. 569, inzonderheid r.o. 8) aldus op, dat bij elke vordering tot schadevergoeding de verzoeker eerst het aanvankelijke bewijs moet leveren dat de gestelde schade werkelijk is geleden; anders kan er geen plaats zijn voor een onderzoek door het Hof naar de geldigheid van de rechtshandeling waaraan de gestelde schade wordt geweten.

In casu is het bestaan van de gestelde schade noch bewezen noch voorshands aannemelijk gemaakt. Verzoekster heeft zich immers beperkt tot een globale schatting op grond van hypothetische uitgangspunten.

In wezen keert verzoekster zich tegen de minimumopbrengst die de Raad de producenten van regio 5 (het Verenigd Koninkrijk) in het algemeen belang had gegarandeerd. Die prijs is echter door de Raad, rekening houdend met de bijzondere aspecten van de Britse markt van schapevlees, vastgesteld in het kader van de „ruime beoordelingsvrijheid" die hem door het Hof wordt gelaten bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid; zou die ruime beoordelingsvrijheid in voorkomend geval nadelige gevolgen hebben voor de particulieren, dan is de Gemeenschap deswege niet schadeplichtig (arrest van 25 mei 1978, gevoegde zaken 83 en 94/76, 4, 15 en 40/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe e.a., Jurispr. 1978, blz. 1209).

Ook verzoeksters bezwaren tegen de verordeningen nrs. 3191/80 en 932/81, waarbij de Commissie de heffing van de „claw-back" in de handelsbetrekkingen met derde landen voor de verkoopseizoenen 1980-1982 heeft geschorst, zijn ongegrond. Die maatregelen, die verzoekster niet raken, zijn door de Commissie genomen op basis van een beoordeling van de situatie bij de uitvoer van schapevlees uit de Gemeenschap, teneinde tegemoet te komen aan het tijdelijk ontbreken van uitvoeringsmaatregelen voor de restituties bij uitvoer van schapevlees. Het beoordelen van de opportuniteit van die maatregelen is een taak van de Commissie in het kader van haar beheersbevoegdheden, en daarbij kan geen rekening worden gehouden met de opvatting van een individuele ondernemer.

Concluderend meent de Raad, dat de werkelijke oorzaak van de door verzoekster gestelde schade niet is te zoeken in de inwerkingtreding van de bij verordening nr. 1837/80 ingevoerde gemeenschappelijke marktordening, doch in het verdwijnen van de vroegere nationale marktregelingen. Door het samenspel van de verschillende nationale stelsels had verzoekster immers enerzijds kunnen profiteren van de Britse regeling van de „deficiency payments", die als een subsidie bij uitvoer werkte, en anderzijds in Duitsland een lonende markt kunnen vinden voor haar goedkoop ingekochte produkten, doordat zij daar profijt kon trekken van de continentaal-Europese prijzen die onder invloed van de prijzen op de Franse markt veel hoger waren.

In werkelijkheid zou verzoekster gaarne zien dat de heffing van de „claw-back" werd geschorst, maar dat de toekenning van de variabele slachtpremie uit de openbare interventiefondsen aan de Britse producenten bleef doorgaan teneinde een gunstige prijsverhouding in stand te houden, overeenkomend met die van vóór de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke marktordening. Er is echter geen enkel voorschrift of beginsel van gemeenschapsrecht, dat de Raad verplicht bij de totstandbrenging van een gemeenschappelijke marktordening een situatie te handhaven die in het voordeel van één ondernemer werkt en die het gevolg is van het naast elkaar bestaan van twee nationale interventieregelingen.

C — De *Commissie van de Europese Gemeenschappen* geeft in de eerste plaats een uiteenzetting van de feitelijke en juridische situatie op de markt van schapevlees voor en na de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke marktordening in die sector.

1. Uit deze analyse blijkt dat de inwerkingtreding van de marktordening, ook al heeft zij enkele overgangsproblemen meegebracht, tegen iedere verwachting in werd gekenmerkt door een grote

prijsstabiliteit en een spaarzaam gebruik van interventiemaatregelen, behalve in regio 5 (Verenigd Koninkrijk), waar een prijsdaling werd geregistreerd.

Met betrekking tot het handelsverkeer met derde landen merkt de Commissie op, dat de invoerstromen dankzij het vlotte totstandkomen van vrijwillige beperkingsovereenkomsten gestabiliseerd konden worden, maar dat daarentegen de uitvoer uit de Gemeenschap, dat wil in feite zeggen uit het Verenigd Koninkrijk, op onrustbarende wijze terugliep, hetgeen de Commissie deed besluiten om bij gebreke van een restitutieregeling de heffing van de „claw-back" bij uitvoer naar derde landen tijdelijk te schorsen (verordeningen nrs. 3191/80 en 932/81).

Wat de intracommunautaire handelsstromen betreft, is de verkoop van Brits schapevlees naar de andere Lid-Staten die niet zelf produceren (Benelux, Bondsrepubliek Duitsland), aanmerkelijk gedaald. De oorzaak hiervan is te zoeken in het te hoog vastgestelde „richtniveau" (85 % van de basisprijs), dat bepalend is voor de toekenning van de variabele slachtpremie. Omdat de basisprijs dicht bij de Franse prijs ligt, wordt, als gevolg van de toekenning van de slachtpremie aan de producenten, Brits schapevlees op de Britse markt verkocht tegen een prijs gelijk aan 85 % van de Franse prijs. Wegens de vervoers- en handelskosten maakt dit prijsniveau het voor de Britse producenten minder aantrekkelijk naar de markten van de Benelux en Duitsland te exporteren, aangezien de prijzen daar lager zijn dan de Franse prijzen. De Commissie acht het daarom geboden, het „richtniveau" te verlagen tot 80 % van de basisprijs, teneinde een vermindering van de slachtpremie te bewerkstelligen en zo, behalve de Franse markt, ook de andere continentaal-Europese markten weer aantrekkelijker te maken voor de ondernemers die zich voorheen in het Verenigd Koninkrijk bevoorraadden. De Commissie heeft overigens onlangs de Raad een voorstel in die zin voorgelegd.

Niettemin meent de Commissie dat die aanpassingen het instrument van de „claw-back" niet aantasten en dat deze economisch neutraal is. Het verloop van de wisselkoersen en bepaalde seizoenfactoren zijn van veel meer belang voor de ontwikkeling van de onderscheiden regionale markten binnen de nieuwe gemeenschappelijke marktordening voor schapevlees.

De recente wijzigingen in de wisselkoersen (daling van het pond sterling op de valutamarkten, opwaardering van de Duitse mark) kunnen de situatie op de intracommunautaire markt van Brits schapevlees aanmerkelijk verbeteren, te meer omdat, nu in het kader van de marktordening voor schapevlees geen monetair compenserende bedragen worden geheven, die monetaire verschuivingen rechtstreeks invloed hebben op de uitvoerprijzen.

2. In de tweede plaats bestrijdt de Commissie dat zij in casu aansprakelijk kan worden gesteld. Met haar beroep verwijt verzoekster de Commissie onrechtmatig te hebben gehandeld door niet krachtens artikel 33 van verordening

nr. 1837/80 de heffing van de „claw-back" te schorsen.

Een dergelijk beroep onderstelt dat de instelling die onrechtmatig zou hebben gehandeld, een dwingende rechtsplicht niet is nagekomen. Dit is echter in casu niet het geval, omdat geen enkele bepaling — en inzonderheid niet artikel 33 van verordening nr. 1837/80 — de Commissie verplichtte de heffing van de „claw-back" te schorsen. Door zulks wel te doen, zou de Commissie trouwens een door de Raad vastgestelde bepaling haar zin hebben ontnomen, hetgeen rechtens onaanvaardbaar ware en uiteindelijk zulke storende gevolgen voor de prijsnoteringen van de regionale markten van de Gemeenschap zou hebben, dat verzoekster als eerste daaronder zou lijden.

3. De Commissie betoogt voorts, dat verzoekster noch is geslaagd in het bewijs van het bestaan van een genoegzaam gekwalificeerde schending van een hogere rechtsregel waarvan zij de bescherming zou kunnen inroepen, noch in dat van het bestaan van een willekeurig optreden van de instellingen van de Gemeenschap. Volgens vaste rechtspraak van het Hof evenwel (met name het arrest van 5 december 1979, G. R. Amylum NV en Tunnel Refineries, 116 en 124/77, Jurispr. 1979, blz. 3497) is het leveren van bewijs op deze punten juist een onontbeerlijke voorwaarde voor de toewijzing van een op vicieuze wetgeving berustend beroep tot schadevergoeding.

— In de eerste plaats kan men de „claw-back" niet beschouwen als een door het Verdrag verboden heffing van gelijke werking. De heffing van de „claw-back" — een economisch neutrale maatregel, welks invloed niet verder reikt dan het produktiegebied waar de slachtpremie wordt toegekend — is in geen enkel opzicht te vergelijken met de heffing die het Hof in de gevoegde zaken 80-81/77 heeft gewraakt, te weten een heffing bij invoer, die tot doel had de invoer van Italiaanse wijn in bepaalde Lid-Staten onaantrekkelijk te maken. Door het niet heffen van de „claw-back" zou de slachtpremie integendeel de uitwerking hebben van een door het Verdrag verboden subsidie bij uitvoer.

— De opvatting als zou het stelsel van de „claw-back" discriminerend zijn, miskent overigens het nut van de door de Raad ingestelde slachtpremie ter verwezenlijking van een geleidelijke aanpassing van de vóór de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke ordening bestaande situaties. Het instellen van de slachtpremie heeft niet tot doel bepaalde producenten een bijzonder voordeel te bezorgen, doch om in overeenstemming met de in het Verdrag omschreven doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te voorkomen dat op de belangrijkste markt van de Gemeenschap een plotselinge daling van de consumptie van schapevlees optreedt, nu toch de Gemeenschap de traditionele invoer van schapevlees uit derde landen niet kon terugdringen, zonder haar internationale verplichtingen (met name in het kader van de GATT) te verzaken, en de budgettaire middelen van de Gemeenschap niet toelieten om een — overigens onzeker — stelsel van subsidie bij consumptie tot alle Lid-Staten uit te breiden.

Wegens de ongelijke verhoudingen op de verschillende schapevleesmarkten van de Gemeenschap was de Raad daarom wel gedwongen, in het kader van de nieuwe gemeenschappelijke ordening en ter voorkoming van een algehele verstoring

van de schapevleesmarkt bepaalde bijzondere regelingen voor deelmarkten toe te staan.

Dergelijke bijzondere regelingen zijn in beginsel naar gemeenschapsrecht toegestaan: men zie met name de artikelen 42, betreffende de goedkeuring van de steunverlening door de Raad, en 43, lid 3, sub a, van het Verdrag, welke laatste bepaling dwingend voorschrijft dat een gemeenschappelijke marktordening gelijkwaardige waarborgen inzake de werkgelegenheid en de levensstandaard aan de betrokkenen moet bieden als tevoren onder de nationale organisaties bestonden. Rekening houdend met de bovenvermelde eisen, waaraan de communautaire wetgever is gebonden, is dus de enige oplossing die men kan overwegen, een stelsel van gedifferentieerde regionale prijzen, gecorrigeerd door de heffing van de „claw-back" om het strikt regionale karakter van de genomen maatregelen te verzekeren.

Het valt niet te ontkennen dat deze regeling — die duidelijk een overgangsregeling is, die op 1 april 1984, als de regionale prijzen eenvormig moeten zijn gemaakt, afloopt — tot ongelijke behandeling van de ondernemers kan leiden. Het gaat hier echter om objectief gerechtvaardigde maatregelen, die noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van de doelstelling van artikel 39 van het Verdrag en die geen willekeurige regeling vormen.

— De Commissie wijst eveneens het verwijt van de hand, dat de schorsing van de heffing van de „claw-back" bij de uitvoer naar derde landen indruist tegen het beginsel van de communautaire preferentie. Die schorsing is van voorlopige aard — zoals duidelijk blijkt uit de verordeningen nrs. 3191/80 en 932/81 — en vindt haar rechtvaardiging in het feit dat een door de Raad vastgesteld gemeenschappelijk uitvoerbeleid ontbreekt. De instandhouding van de uitvoerstroom van Brits vlees naar de traditionele markten is van zo wezenlijk belang voor het evenwicht van de intracommunautaire markt in het algemeen en van de Britse markt in het bijzonder, dat het de plicht van de gemeenschapsinstellingen was om, toen die uitvoer stagneerde, de nodige maatregelen te nemen voor het herstel ervan.

Wie een dergelijke economische beleidskeuze in twijfel trekt, zaait daarmee ook twijfel aan de juistheid van iedere de export stimulerende maatregel in de landbouwsector en aan de geldigheid van de regeling inzake uitvoerrestituties.

In ieder geval dient men een groot vraagteken te plaatsen bij de bewering van verzoekster, dat haar afzetmogelijkheden in derde landen verloren zijn gegaan. Uit verzoeksters uiteenzetting over haar exportmarkt in Zwitserland blijkt immers, dat zij pas in de allereerste maanden na de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke marktordening Brits schapevlees op die markt is gaan verkopen. Ofschoon de redenen waarom verzoekster zich op die markt heeft gestort, „duister" blijven, zou de verklaring deze kunnen zijn, dat verzoekster tijdens deze bepaalde periode daarbij een duidelijk commercieel belang had: toen zij namelijk tot de ontdekking kwam dat onmiddellijk na de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke marktordening de „claw-back" bij uitvoer naar derde landen werd geheven — met als gevolg een plotselinge stijging van de verkoopprijzen van Brits vlees op de Zwitserse markt —, vond verzoekster op die markt een lonend afzetgebied voor de voorra-

den vlees die zij in de weken vóór de inwerkingtreding van verordening nr. 1837/80 had ingekocht.

De aangeduide commerciële aspecten tonen wel aan, dat de communautaire instellingen terecht de heffing van de „claw-back" bij uitvoer naar derde landen hebben geschorst om een eind te maken aan de prijsverhoging van het Britse exportvlees en aan de daaruit voortvloeiende teruggang van de handel.

— Ten aanzien van de schade waarvan verzoekster vergoeding vraagt, heeft de Commissie „grote bezwaren" tegen de berekeningsmethode; ten gronde betwist zij dat verzoekster werkelijk een merkbare schade heeft geleden als gevolg van de wetgevende handelingen van de Gemeenschap. Verzoekster had geen enkel recht op het voortduren van een door verlegging van het handelsverkeer en nationale exportsteun gekenmerkte situatie; zou het Britse schapevlees in Duitsland niet tegen zijn marktprijs afgezet kunnen worden, dan valt dit slechts te wijten aan de houding van de Duitse consumenten en het prijspeil van de Britse markt.

Het betoog van verzoekster ten aanzien van het oorzakelijk verband tussen de invoering van de gemeenschappelijke marktordening en de gestelde schade, is niet vrij van tegenstrijdigheid. Verzoekster richt zich beurtelings tegen de interventiemethode van artikel 9 van verordening nr. 1837/80 (beroepschrift) en tegen de wijze van prijsvaststelling per regio (repliek).

De Commissie meent het argument betreffende de uitwerking van de bij artikel 9 ingevoerde maatregel te hebben weerlegd: de toekenning van de variabele slachtpremie is objectief gerechtvaardigd en de — economisch neutrale — heffing van de „claw-back" is noodzakelijk voor het voortbestaan van de gemeenschappelijke marktordening als geheel.

Wat de vaststelling van de prijzen betreft, is het onjuist te menen dat de referentieprijs per regio met inachtneming van de belangen van enkel de Franse producenten is vastgesteld. De Italiaanse en Griekse referentieprijzen bijvoorbeeld zijn aanmerkelijk hoger dan de Franse en de prijzen van regio's 3 en 4 (Noord-Europa en Ierland) zijn op hun beurt bepaald aan de hand van de gebruikelijke uitvoerstromen van die markten naar Frankrijk. De prijs in het Verenigd Koninkrijk is de enige bij de vaststelling waarvan naast de voorheen geldende marktprijs een andere maatstaf is gehanteerd: die van de natuurlijke ontwikkeling welke die markt zou hebben vertoond indien de invoerbeperkende maatregelen op de Franse markt niet in de weg hadden gestaan aan de aanvoer van Brits vlees op die lonende markt.

In algemene zin is de uitvoering van een gemeenschappelijk prijsbeleid slechts mogelijk indien dat zich richt naar het hoogste gemiddelde van de tevoren geldende prijzen; zo niet, dan verliest het zijn realiteitswaarde voor de producenten. De verhoging van de Britse prijzen was dus onvermijdelijk — het effect hiervan heeft de Raad trachten te verzachten door de vaststelling van gedifferentieerde prijzen, in vier jaar geleidelijk dichter bij elkaar te brengen —, met als gevolg een relatieve verhoging van de andere regionale prijzen zoals die van regio 3 (Benelux, Denemarken, Bondsrepubliek Duitsland). Het zou een illusie zijn geweest te menen dat sommige handelaren daardoor niet in hun commerciële activiteit zouden worden getroffen, temeer omdat enigen hunner, zoals verzoekster, in het verleden profijt trokken van een buiten-

gewoon voordelige commerciële situatie wegens de verschillen tussen de vroegere nationale regelingen. Enerzijds had verzoekster geen enkel recht op de handhaving van die vroegere situatie, en anderzijds zou zonder de bij artikel 9 van verordening nr. 1837/80 voorziene maatregelen de Britse prijs door de werking van de gemeenschappelijke marktordening tot hetzelfde peil zijn opgetrokken als de gemiddelde continentale prijs, hetgeen de activiteit van verzoekster minstens evenzeer zou hebben getroffen als de — tijdelijke — heffing van de „claw-back" thans doet.

4. Tenslotte wijdt de Commissie uit voorzorg enige overwegingen aan de gevolgen die zouden optreden indien het Hof in de onderhavige zaak artikel 9 van verordening nr. 1837/80 ongeldig zou verklaren.

Een dergelijke uitspraak zou ingevolge artikel 176 van het Verdrag niet enkel met betrekking tot het onderhavige geval bindend zijn voor de instellingen van de Gemeenschap.

Weliswaar is de Commissie ervan overtuigd, dat het onderhavige beroep niet zal slagen, doch zij vestigt niettemin de aandacht van het Hof op de economische en administratieve gevolgen van zulk een uitspraak, indien het Hof geen gebruik zou maken van de mogelijkheid, krachtens artikel 174, tweede alinea, van het Verdrag te beslissen dat de in het verleden getroffen maatregelen ter uitvoering van de ongeldig verklaarde voorschriften in stand blijven.

D — De *regering van de Franse republiek* acht het door verzoekster gekozen rechtsmiddel onjuist en concludeert in ieder geval tot ongegrondverklaring van het beroep.

1. De Franse regering merkt in de eerste plaats op, dat verzoeksters conclusies in werkelijkheid ertoe strekken, via een vordering tot schadevergoeding een uitspraak van het Hof te verkrijgen over de geldigheid van de „claw-back"-regeling. De middelen waarop verzoekster haar beroep doet steunen, beogen de onwettigheid van het handelen van de gemeenschapsinstellingen aan te tonen. Het gaat dus om een „vermomd" beroep tot nietigverklaring, waardoor het door het Verdrag geschapen stelsel van beroepsmogelijkheden wordt miskend.

De Franse regering concludeert evenwel niet tot niet-ontvankelijkheid van het beroep.

2. Ten gronde stelt de Franse regering dat het in casu gaat om een beroep uit niet-contractuele aansprakelijkheid, gericht tegen een normatieve handeling die economische beleidskeuzen inhoudt. Volgens vaste rechtspraak van het Hof evenwel is een dergelijke vordering slechts toewijsbaar indien enerzijds is aangetoond dat de schadeveroorzakende handeling onrechtmatig was, en anderzijds de verzoeker het bewijs heeft geleverd van een voldoende gekwalificeerde schending van een hogere rechtsregel ter bescherming van de particulieren. Wil de Gemeenschap schadeplichtig en de vordering toewijsbaar zijn, dan verlangt 's Hofs rechtspraak, naast de vervulling van de twee voornoemde voorwaarden, bovendien dat wordt vastgesteld of er in casu schade is ontstaan en of deze door het gedrag van de Gemeenschap is veroorzaakt.

De Franse regering poogt vervolgens aan te tonen dat de Raad bij de invoering van de „claw-back"-regeling noch in zijn motiveringsplicht is tekortgeschoten, noch bepalingen van het Verdrag heeft geschonden, met name niet die welke het toepassen van heffingen van gelijke werking als douanerechten in het intracommunautaire handelsverkeer verbieden.

a) Aan de in artikel 190 van het Verdrag neergelegde motiveringsplicht is in casu ruimschoots voldaan. Uit de tweede overweging van de considerans van verordening nr. 1837/80 blijkt immers duidelijk, dat ter voorkoming van concurrentievervalsing die de stabiliteit van de markt in andere produktiegebieden van de Gemeenschap zou kunnen schaden, de variabele slachtpremie moest worden gecompenseerd door de terugvordering van een bedrag gelijk aan deze premie bij de uitvoer van schapevlees uit de betrokken Lid-Staat.

Gelijk de vaste rechtspraak van het Hof eist, doet die motivering uitkomen welke omstandigheden tot het vaststellen van de betrokken regeling hebben geleid en welke algemene doelstellingen ermee worden nagestreefd.

Overigens valt ernstig te betwijfelen of een eventueel motiveringsgebrek van een normatieve handeling van algemene strekking „een voldoende gekwalificeerde schending van een hogere rechtsregel ter bescherming van de particulieren" oplevert.

b) Wat de verdragsschendingen betreft die verzoekster de Raad in verband met de vaststelling van artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1837/80 verwijt, meent de Franse regering dat de Raad de grenzen, door het Verdrag of de algemene rechtsbeginselen gesteld aan de discretionaire bevoegdheid van de communautaire autoriteiten bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, niet heeft overschreden.

De bij verordening nr. 1837/80 ingestelde gemeenschappelijke marktordening voor schapevlees is het resultaat van een compromis dat rekening houdt met sterk uiteenlopende marktsituaties, gekenmerkt door tegengestelde economische beleidskeuzen, die door de Lid-Staten vóór de invoering van de gemeenschapsregeling waren gedaan.

Onder die omstandigheden was de Raad gedwongen een keuze te doen om de wezenlijke belangen van de producenten en de consumenten op elkaar af te stemmen; daardoor moest de wetgever tijdelijk voorrang geven aan sommige van de in artikel 39 van het Verdrag neergelegde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

In casu heeft de Raad, om rekening te houden met de bijzondere aspecten van de vroegere nationale markten, gekozen voor een pakket — per regio aan te passen — voorzieningen tot stabilisatie van de markten, dat getemperd wordt door een geleidelijk verlopende eenmaking van de prijzen, teneinde dramatische gevolgen voor de producenten van sommige gebieden te voorkomen. Een dergelijke geleidelijke aanpak bij de uitvoering van gemeenschappelijk beleid is door het Hof overigens goedgekeurd, getuige de arresten van 5 juli 1977 (zaak 114/76, Bela-Mühle, Jurispr. 1977, blz. 1211), 2 juli 1974 (zaak 153/73, Holtz & Willemsen, Jurispr. 1974, blz. 675) en 21 fe-

bruari 1979 (zaak 138/78, Stölting, Jurispr. 1979, blz. blz. 713); het Hof achtte het geoorloofd, de onderscheiden onderdelen van een gemeenschappelijke ordening — zoals de maatregelen ter stabilisering van de markten — volgens objectieve criteria tijdelijk te differentiëren en geografisch te beperken (Zaak 153/73, voornoemd).

Door ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk een regeling tot stabilisatie van de markt in te voeren, welke aansloot bij het stelsel van „deficiency payments" gecombineerd met heffing van de „claw-back" bij uitvoer uit dat produktiegebied, heeft de Raad niet een heffing van gelijke werking als een douanerecht in het intracommunautaire handelsverkeer ingesteld. Integendeel, hij heeft willen voorkomen dat er op de belangrijkste markt van de Gemeenschap een plotselinge stijging van de consumptieprijs zou optreden, doch tegelijkertijd willen verhinderen dat dit regionaal gedifferentieerde stelsel de natuurlijke prijsvorming op de andere markten van de Gemeenschap zou verstoren.

In dit verband moet erop worden gewezen dat de twee, wegens deze objectieve verschillen in verordening nr. 1837/80 voorziene stabilisatiemethoden — te weten de interventie en de slachtpremie — elkaar wederkerig uitsluiten en een tegengestelde functie hebben. De interventie heeft immers tot gevolg dat de marktprijzen worden opgetrokken, terwijl de slachtpremie moet bewerkstelligen dat de consumptieprijzen dalen. Ter vermijding van wederzijdse verstoringen van de onderscheiden regionale markten was het dus van wezenlijk belang dat die twee stabilisatiestelsels van elkaar werden gescheiden door de heffing van de „claw-back" bij de uitvoer van schapevlees uit het ene produktiegebied naar het andere. Zou men ervan hebben afgezien de uitbetaling van de slachtpremie te compenseren door het heffen van de „claw-back", dan zou dat hebben geleid tot het subsidiëren van de uitvoer uit het Verenigd Koninkrijk, met als uitvloeisel een daling van de marktprijzen — en dus een inkomensdaling van de producenten — op de continentale markten, en tot het uitlokken van voor de gemeenschapsbegroting kostbare interventiemaatregelen, die bovendien ten goede zouden zijn gekomen aan het Britse vlees, dat toch al van een door de Gemeenschap betaalde produktiepremie had geprofiteerd.

Dat de regeling als een subsidie bij uitvoer werkt, blijkt overigens ook uit de beslissing van de gemeenschapsinstellingen om de heffing van de „claw-back" in het handelsverkeer met derde landen te schorsen teneinde de traditionele uitvoerstromen van Brits vlees in stand te houden. In het intracommunautaire handelsverkeer is de „claw-back" dus een onmisbaar complement op de slachtpremie, daar deze anders de werking van de gemeenschappelijke ordening ernstig zou verstoren. De „claw-back" kan dan ook niet als een heffing van gelijke werking als een douanerecht worden beschouwd.

De heffing van de „claw-back" maakt het tenslotte mogelijk de mededingingsvoorwaarden tussen de producenten van de onderscheiden regio's van de Gemeenschap gelijk te trekken, doordat de prijs van de produkten waarvoor de variabele slachtpremie is uitgekeerd, weer wordt gebracht tot een niveau dat tenminste even hoog is als het „richtniveau", te weten 85 % van de eenvormige basisprijs.

Als wezenlijk onderdeel van de nieuwe marktordening strookt de „claw-back" in elk geval met de bepalingen van het Verdrag. Dit geldt trouwens voor alle voorschriften van de gemeenschappelijke marktordening, die

— door de interventie (artikel 6) dan wel door de variabele premie (artikel 9) de producenten een billijk inkomen verzekert;

— de markten stabiliseert en ten gevolge van de „claw-back" iedere discriminatie tussen de producenten uitsluit;

— de analoge voorwaarden waarborgt als op een nationale markt bestaan, door zo veel mogelijk bij te dragen tot prijsharmonisatie.

In dit verband moet erop worden gewezen dat de heffing van de „claw-back" de Britse marktsituatie niet heeft beïnvloed. Uit de statistieken over 1980-1981 blijkt namelijk dat ondanks een teruggang van de totale Britse produktie (— 21 000 ton ten opzichte van het voorafgaande verkoopseizoen) de uitvoer van het Verenigd Koninkrijk naar de andere markten van de Gemeenschap aanzienlijk is gestegen (+ 14 % in januari 1981, ofwel 4 790 ton in plaats van 4 192 ton in dezelfde periode van 1980), in het bijzonder die naar Frankrijk (5 620 ton in de eerste vier maanden van 1981 in plaats van 83 ton in de overeenkomstige periode van 1980). Deze ontwikkeling is opmerkelijk, gezien de afschaffing van de „deficiency payment" — die bij uitvoer niet werd gecompenseerd — en de sterke opwaardering van het pond sterling in dat tijdvak. Deze ontwikkeling van de Britse markt levert het bewijs dat de „claw-back" ten opzichte van het intracommunautaire handelsverkeer neutraal is. Weliswaar valt vanaf februari 1981 een zekere teruggang van de Britse uitvoer te constateren, doch daarbij moet worden opgemerkt dat de uitvoer naar derde landen sterker is gedaald (— 39 %) dan de uitvoer naar de andere Lid-Staten (— 36 %), en dat die teruggang twee conjuncturele oorzaken heeft: enerzijds de vermindering van de Britse produktie en anderzijds de daling van de invoer uit Nieuw-Zeeland (minstens — 40 000 ton voor het verkoopseizoen 1980/1981), met het gevolg dat de consumptie van inheems schapevlees is toegenomen.

Anderzijds moet worden erkend dat na de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke marktordening de handelsstromen van Brits vlees binnen de Gemeenschap sterk zijn gewijzigd. Dit komt door de openstelling van de Franse markt voor rechtstreekse invoer uit het Verenigd Koninkrijk, waardoor een eind kwam aan de invoer via de omweg van de Bondsrepubliek Duitsland of de Beneluxlanden. Dit heeft negatieve gevolgen gehad voor de traditionele handelsbetrekkingen van sommige handelaren, waaronder verzoekster; maar noch het gemeenschapsrecht noch de rechtspraak van het Hof verplicht de instellingen van de Gemeenschap om bij opstelling of uitvoering van een gemeenschappelijk landbouwbeleid ervoor te zorgen dat de traditionele handelsstromen, die in de marktverhoudingen van vóór de inwerkingtreding van het gemeenschappelijk stelsel zijn ontstaan, gehandhaafd worden: arresten van 13 november 1973 (gevoegde zaken 63-69/72, Wilhelm Werhahn Hansamühle e.a., Jurispr. 1973, blz. 1229) en 2 juni 1976 (gevoegde zaken 56-60/74, Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG e.a., Jurispr. 1976, blz. 711).

Wat de vraag betreft of verzoekster werkelijk de door haar gestelde schade heeft geleden, meent de Franse regering dat verzoekster noch het bestaan van de gestelde schade, noch het bestaan van een causaal verband tussen het aan de instellingen verweten gedrag en de gestelde schade ook maar voorshands aannemelijk heeft gemaakt. Daarom behoeft het Hof volgens zijn vaste rechtspraak de wettigheid van de aangevallen maatregelen niet te beoordelen en moet het beroep worden verworpen.

In feite verwijt verzoekster de Raad niet méér dan dat hij haar in een minder gunstige positie heeft gebracht dan zij voorheen bezat. Uit de arresten van het Hof in bovengenoemde zaken 63-69/72 en 56-60/74, alsmede uit het arrest van 4 oktober 1979 (zaak 238/78, Ireks-Arkady GmbH, Jurispr. 1979, blz. 2955) volgt evenwel dat een ondernemer niet onder het mom van een beroep tot ongeldigverklaring van een communautaire regeling het Hof kan vragen dat een bestaande, voor hem economisch gunstige situatie, die echter voor het algemeen belang nadelig is, wordt gehandhaafd.

Daarbij komt, dat die vordering toch niet tot toekenning van schadevergoeding kan leiden, want verzoekster heeft niet aangetoond — gelijk de rechtspraak van het Hof eist (arresten van 5 december 1979, gevoegde zaken 116 en 124/77, G. R. Amylum NV en Tunnel Refineries Ltd., Jurispr. 1979, blz. 3497, en 25 mei 1978, gevoegde zaken 83 en 94/76, 4, 15 en 40/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe e.a., Jurispr. 1978, blz. 1209, en gevoegde zaken 63-69/72, reeds aangehaald) —, dat de door haar geleden schade de redelijke grenzen te boven gaat waarbinnen de particulieren bepaalde, voor hun economische belangen schadelijke gevolgen van communautaire regelingen moeten dragen zonder schadeloos gesteld te worden, en dat die schade dus onevenredig is, noch dat die onevenredigheid het algemeen belang raakt en niet enkel haar particuliere belangen.

IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 5 mei 1982 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door Julius Kind KG, vertegenwoordigd door D. Ehle, advocaat te Keulen; de Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door B. Schloh als gemachtigde, bijgestaan door A. Brautigam als plaatsvervangend gemachtigde; de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Sack als gemachtigde; en de regering van de Franse republiek, vertegenwoordigd door N. Museux, adjunct-directeur juridische zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, bijgestaan door A. Carnelutti als plaatsvervangend gemachtigde.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 9 juni 1982 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift, op 4 mei 1981 ingeschreven ter griffie van het Hof, vordert de vennootschap Julius Kind KG, verzendslachterij te Grevenbroich (Bondsrepubliek Duitsland), krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag van de Europese Economische Gemeenschap vergoeding van de schade die zij in haar bedrijfsuitoefening heeft geleden, en wel wat haar invoer van lammeren uit het Verenigd Koninkrijk betreft, door de bepalingen van artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1837/80 van de Raad van 27 juni 1980 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector schape- en geitevlees (PB L 183 van 1980, blz. 1) en wat haar uitvoer of uitvoermogelijkheden naar derde landen betreft, door het bepaalde bij artikel 1 van verordening nr. 3191/80 van de Commissie van 9 december 1980 betreffende overgangsmaatregelen ten aanzien van de niet-terugvordering van de variabele slachtpremie voor buiten de Gemeenschap uitgevoerde produkten in de sector schape- en geitevlees (PB L 332 van 1980, blz. 14).

2 Verzoekster vordert een schadeloosstelling van DM 375 000 wegens de schade die zij tussen 20 oktober 1980, de datum van inwerkingtreding van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector schape- en geitevlees, en 31 maart 1981 zou hebben geleden, vermeerderd met 10 % rente vanaf de instelling van het beroep. Voorts verzoekt zij het Hof vast te stellen dat zij eveneens recht heeft op vergoeding van de schade die zij na 31 maart 1981 zal lijden.

3 Verzoekster doet haar schadevordering steunen op onwettigheid van artikel 9 van 's Raads verordening nr. 1837/80 en van verordening nr. 3191/80 van de Commissie.

4 Vòòr de inwerkingtreding van verordening nr. 1837/80 vertoonden de markten van schapevlees in de verschillende Lid-Staten van de Gemeenschap zeer uiteenlopende kenmerken. Naar verzoekster verklaart, was zij daardoor in staat schapevlees uit het Verenigd Koninkrijk tegen commercieel gunstige prijzen in te voeren wegens het door deze Lid-Staat gevoerde landbouwbeleid en inzonderheid de aldaar aan de producenten toegekende steun („deficiency payment").

5 De in 1980 ingestelde gemeenschappelijke marktordening beoogt een geleidelijke aanpassing van de markten van de verschillende regio's van de Gemeenschap, teneinde tot één enkele markt met een stelsel van eenvormige prijzen te geraken. Bij verordening nr. 1837/80 zijn de Lid-Staten van de Gemeenschap ingedeeld in vijf regio's — na de toetreding van Griekenland zes regio's: verordening nr. 3446/80 —, voor elk waarvan een eigen referentieprijs wordt vastgesteld. Deze referentieprijs vormt de grondslag voor de berekening van een premie per ooi (artikel 5 van de verordening), bedoeld om „het eventuele inkomensverlies als gevolg van de totstandbrenging ... van de gemeenschappelijke marktordening te compenseren." Ingevolge artikel 3, lid 4, sub b, evenwel wordt na een overgangsperiode van vier jaar één communautaire referentieprijs ingevoerd.

6 Verordening nr. 1837/80 stelt één enkele, naar seizoen gedifferentieerde basisprijs voor de gehele Gemeenschap vast. Uitgaande van deze basisprijs kunnen de in de artikelen 6 tot 9 voorziene interventiemaatregelen worden genomen. Naast steunverlening aan particuliere opslag kunnen de Lid-Staten kiezen uit twee interventiemaatregelen: aankoop van vers schapevlees door de interventiebureaus en uitkering van een variabele slachtpremie.

7 Tenslotte kan de Raad ingevolge artikel 17 van de verordening onder bepaalde voorwaarden algemene voorschriften vaststellen voor restituties bij uitvoer, die voor de gehele Gemeenschap gelijk zijn.

8 Het voorgaande vormt het algemene normatieve kader voor de bepalingen waartegen verzoekster opkomt en die kunnen worden weergegeven als volgt.

9 Artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1837/80 bepaalt, dat in de regio's waar geen aankopen door de interventiebureaus plaatsvinden, „de betrokken Lid-Staat (Lid-Staten) een variabele slachtpremie voor schapen kan (kunnen) toekennen wanneer de op de representatieve markt(en) van de betrokken Lid-Staat (Lid-Staten) geconstateerde prijzen onder een ‚richtniveau' liggen dat overeenkomt met 85 % van de basisprijs. Dit richtniveau wordt op dezelfde wijze als de basisprijs naar seizoen gedifferentieerd." Volgens lid 2 is het bedrag van de premie „gelijk aan het verschil tussen het richtniveau en de in

de betrokken Lid-Staat of Lid-Staten geconstateerde marktprijs." Lid 3 van hetzelfde artikel, waartegen verzoekster zich in het bijzonder richt, bepaalt dat „de nodige maatregelen worden genomen opdat in geval van betaling van de in lid 1 bedoelde premie een aan deze premie gelijkwaardig bedrag wordt geheven op de in artikel 1, sub a, bedoelde produkten bij het verlaten van het grondgebied van de betrokken Lid-Staat." Dit bij uitvoer geheven, aan de slachtpremie gelijkwaardige bedrag wordt gewoonlijk „claw-back" genoemd. Ingevolge lid 5 tenslotte worden de uitgaven in het kader van deze regeling beschouwd als onderdeel van de interventies ter regulering van de landbouwmarkten.

10 Wat verordening nr. 3191/80 van de Commissie betreft, deze bepaalt in hoofdzaak dat in afwijking van artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1837/80 de „claw-back" van 10 december tot 31 maart 1981 niet wordt geheven bij uitvoer van de betrokken produkten uit de Gemeenschap.

11 Deze voorschriften hebben volgens verzoekster haar economische positie gewijzigd. Door de „claw-back" als zodanig en ook de hoogte ervan waren de exportprijzen van vlees uit het Verenigd Koninkrijk gestegen. Daardoor was haar omzet teruggelopen en moest zij haar kosten omslaan over een kleiner aantal transacties, aangezien een deel van haar afnemers wegens de prijsontwikkeling niet langer bereid was bij haar te kopen. Verzoekster verwijt de Commissie bovendien, de heffing van de „claw-back" bij export naar Lid-Staten van de Gemeenschap niet te hebben geschorst en haar de toegang tot de markten van derde landen, die ten gevolge van verordening nr. 3191/80 schapevlees voordeliger rechtstreeks in het Verenigd Koninkrijk konden betrekken, praktisch onmogelijk te hebben gemaakt.

12 Hiermee wordt een economische beleidskeuze in geding gebracht, die in normatieve handelingen van de instellingen der Gemeenschap haar uitdrukking heeft gevonden. Een aansprakelijkheid van de Gemeenschap wegens dergelijke handelingen kan volgens vaste rechtspraak van het Hof slechts ontstaan in geval van een voldoende gekwalificeerde schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel. Rekening houdend met de beginselen die in de rechtsstelsels der Lid-Staten de aansprakelijkheid van de overheid voor door normatieve handelingen aan particulieren

toegebrachte schade beheersen, heeft het Hof overwogen dat op een gebied van het gemeenschapsrecht, dat door een voor de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid onontbeerlijke, ruime beoordelingsvrijheid wordt gekenmerkt, de Gemeenschap slechts in uitzonderingsgevallen aansprakelijk kan zijn, namelijk wanneer de handelende instelling de grenzen harer bevoegdheid kennelijk en in aanzienlijke mate heeft overschreden.

De middelen ontleend aan onwettigheid van de verordening van de Raad

Inzake de motivering van de verordening

13 Verzoekster verwijt de Raad, de invoering van de in artikel 9 van verordening nr. 1837/80 omschreven interventieregeling, en inzonderheid het stelsel van de „claw-back", niet genoegzaam te hebben gemotiveerd.

14 Dit middel moet worden verworpen. Gezien vanuit het stelsel van rechtsbescherming, heeft de motivering van de handelingen der instellingen immers tot doel, het Hof in staat te stellen de wettigheid ervan in het kader van artikel 173 EEG-Verdrag te toetsen ten behoeve van de justitiabelen voor wie het Verdrag die rechtsgang openstelt. Eventuele motiveringsgebreken van een normatieve handeling kunnen evenwel niet leiden tot aansprakelijkheid van de Gemeenschap.

15 In casu voldoet bovendien de motivering van verordening nr. 1837/80 aan de vereisten van artikel 190 van het Verdrag. In de tweede overweging van de considerans van de verordening worden de verschillende vormen die de interventiemaatregelen ten gunste van de producenten van schapevlees kunnen aannemen, tezamen met de rechtvaardigingsgronden ervan, duidelijk aangegeven. In dezelfde overweging wordt er voorts uitdrukkelijk op gewezen, dat, ter voorkoming van „concurrentievervalsing", bij uitvoer van vlees en levende dieren uit een Lid-Staat waarvan de producenten een variabele slachtpremie ontvangen, een aan deze premie gelijkwaardig bedrag dient te worden geheven.

De overige middelen

16 In haar drie overige middelen voert verzoekster aan, dat de bepalingen van artikel 9 van verordening nr. 1837/80, en inzonderheid van het derde lid van dat artikel, waarbij het stelsel van de „claw-back" is ingesteld,

— indruisen tegen het in de artikelen 9, 12, 13 en 16 EEG-Verdrag neergelegde verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten in het intracommunautaire handelsverkeer,

— niet voldoen aan het vereiste van artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag, dat de gemeenschappelijke marktordening elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap dient uit te sluiten,

— tenslotte, inbreuk maken op het bepaalde in artikel 43, lid 3, sub b, EEG-Verdrag, namelijk dat de gemeenschappelijke marktordening aan het handelsverkeer binnen de Gemeenschap analoge voorwaarden moet waarborgen als op een nationale markt bestaan.

17 Ofschoon verschillend geformuleerd en elk op andere verdragsbepalingen steunend, richten al deze middelen zich niettemin op aanverwante gronden tegen het stelsel van de gemeenschappelijke marktordening in de sector schape- en geitevlees, zoals deze in verordening nr. 1837/80 van de Raad is geregeld. Enige algemene constateringen kunnen dienen om de draagwijdte van wat door verzoekster als onwettig wordt voorgesteld, en bijgevolg ook wat op haar middelen moet worden geantwoord, te verduidelijken.

18 De in de considerans van verordening nr. 1837/80 verklaarde wil van de Raad, om „de doelstellingen van artikel 39 van het Verdrag te bereiken en met name ... de markten te stabiliseren en de betrokken landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren" en „één markt die berust op een stelsel van gemeenschappelijke prijzen" tot stand te brengen, komt tot uitdrukking in de vaststelling van één basisprijs voor geslachte schapen, vers of gekoeld. De voor de aankopen door de interventiebureaus gehanteerde interventieprijs en het „richtniveau" dat ter berekening van de variabele slachtpremie dient, komen beide overeen met 85 % van de basisprijs. Ofschoon dus de interventiemaatregelen kunnen verschillen teneinde rekening te houden met de uiteenlopende marktsituatie in de Lid-Staten vóór de inwerkingtreding van de verordening, is het prijsniveau waarbij die maatregelen in werking treden, hetzelfde.

19 Het is juist dat verordening nr. 1837/80 wegens de prijsverschillen die vóór de inwerkingtreding der verordening op de schapevleesmarkten van de Lid-

Staten bestonden, voorziet in verschillende referentieprijzen voor de vijf (later zes) regio's waarin de Gemeenschap is verdeeld; deze referentieprijzen worden gebruikt voor de berekening van de premie per ooi. In de eerste plaats is dit echter een voorbijgaande situatie, daar artikel 3, lid 4, sub b, van de verordening voorziet in de vaststelling van één communautaire referentieprijs door onderlinge aanpassing van de nationale referentieprijzen in gelijke jaarlijkse fasen over een periode van vier jaar, terwijl artikel 34, lid 1, bepaalt dat de Raad op basis van een verslag en een voorstel van de Commissie vóór 1 april 1984 passende maatregelen neemt met het oog op de goede werking van de gemeenschappelijke marktordening en met name van de interventie- en premieregelingen. In de tweede plaats sluit artikel 39, lid 2, EEG-Verdrag een geleidelijke voortgang bij de totstandbrenging van de gemeenschappelijke marktordeningen geenszins uit; het bepaalt immers dat „bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van de daarvoor te treffen bijzondere voorzieningen" rekening zal worden gehouden met „de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden" en „de noodzaak de dienstige aanpassingen geleidelijk te doen verlopen."

20 In het licht van deze algemene opmerkingen dient elk der drie hierboven omschreven middelen van verzoekster te worden onderzocht.

21 In het kader van een verordening welker artikel 34 voorschrijft dat de bepalingen ervan vóór 1 april 1984 aan een nieuw onderzoek worden onderworpen, kan, vooreerst, de heffing bij uitvoer overeenkomstig artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1837/80, in beginsel niet los worden gezien van de interventieregeling bestaande in toekenning van een variabele slachtpremie in die regio's van de Gemeenschap waar geen aankopen door de interventiebureaus plaatsvinden. Anders dan verzoekster betoogt, is die heffing dus geen heffing van gelijke werking als een douanerecht; in werkelijkheid heeft zij tot doel de invloed van de slachtpremie geheel te neutraliseren en aldus de uitvoer uit de staten of regio's waar die premie wordt toegekend, naar de andere Lid-Staten mogelijk te maken zonder de markten van laatstbedoelde staten te verstoren. Werd immers de „claw-back" niet geheven, dan zou aanbod uit een staat waar de slachtpremie wordt toegepast, op de markten van de andere Lid-Staten kunnen worden afgezet tegen aanmerkelijk lagere prijzen dan daar gebruikelijk zijn; de daardoor veroorzaakte prijsdaling zou tot interventie-aankopen kunnen leiden, waarvan de Gemeenschap dan, zij het wellicht in een andere vorm, in feite nogmaals de kosten zou moeten dragen.

22 Wat vervolgens de gestelde discriminatie betreft, zij in herinnering gebracht dat, gelijk het Hof overwoog in zijn arrest van 13 juni 1978 (zaak 139/77, Denkavit, Jurispr. 1978, blz. 1317), een ongelijke behandeling slechts als een door artikel 40, lid 3, van het Verdrag verboden discriminatie kan worden beschouwd wanneer zij willekeurig is, dat wil zeggen wanneer zij — naar de formulering in andere arresten — onvoldoende gerechtvaardigd is en niet berust op objectieve criteria.

23 Onderzoekt men de gemeenschappelijke marktordening voor schapevlees, dan blijken de door verordening nr. 1837/80 voorziene interventiemaatregelen, de invoering van een variabele slachtpremie en van de „claw-back" in artikel 9 van de verordening, en de regels voor de vaststelling van de hoogte van die premie op objectieve criteria te berusten. De interventieprijs voor aankopen door een daartoe aangewezen orgaan en het richtniveau voor de toekenning van een slachtpremie zijn hetzelfde. Zoals reeds geconstateerd, kiest elke Lid-Staat uit de door de verordening voorziene interventiemaatregelen die welke hem het meest passend voorkomt.

24 In deze omstandigheden en gelet op de beoordelingsvrijheid waarover de Raad bij de toepassing van een nog in ontwikkeling verkerende gemeenschappelijke marktordening beschikt, alsmede op de bij de artikelen 39 en 49 aan de Raad gegeven opdracht, de maatregelen vast te stellen welke hem het geschiktst voorkomen om de geleidelijke totstandbrenging van één enkele markt te verzekeren, leveren de differentiatie naar regio van de interventiemaatregelen en de gevolgen van die differentiatie geen discriminatie op.

25 Met betrekking tot de discriminatie waarvan verzoekster stelt het slachtoffer te zijn geweest, zij er bovendien op gewezen, dat haar bedrijf tot de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke marktordening profiteerde van de verschillende omstandigheden op de onderscheiden markten van de Gemeenschap; daardoor was zij dankzij het stelsel van de „deficiency-payment", dat geen compensaties bij uitvoer kende, in staat om, althans zolang de conjunctuur zich daartoe leende, lamsvlees uit het Verenigd Koninkrijk tegen betrekkelijk lage prijs in te kopen. Doch al noemt artikel 39 EEG-Verdrag in het bijzonder de stabilisering van de markten als doel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, dit wil niet zeggen, gelijk het Hof reeds overwoog in zijn arrest van 13 november 1973 (gevoegde zaken 63-69/72, Wilhelm

Werhahn Hansamühle e.a., Jurispr. 1973, blz. 1229), dat onder vroegere marktomstandigheden verworven posities moeten worden gehandhaafd.

26 In haar laatste middel voert verzoekster aan, dat artikel 9 van verordening nr. 1837/80, een miskenning vormt van het voorschrift van artikel 43, lid 3, sub b, EEG-Verdrag, dat de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten het handelsverkeer binnen de Gemeenschap analoge voorwaarden dient te waarborgen als op een nationale markt bestaan.

27 Gelijk reeds vastgesteld, beoogt verordening nr. 1837/80 de geleidelijke totstandbrenging van één markt voor de Gemeenschap. Gelet op de verschillen waardoor de nationale markten vóór de instelling van de gemeenschappelijke ordening werden gekenmerkt, en op de regelingen die de Raad ter bereiking van haar doel heeft getroffen, kan dit gemeenschapsorgaan er geen verwijt van worden gemaakt deze weg der geleidelijkheid te hebben gekozen. Meer inzonderheid heeft de invoer van de „claw-back" tot doel, een prijsharmonisatie in het intracommunautaire handelsverkeer te waarborgen en te verhinderen dat kunstmatige prijsverschillen tussen de Lid-Staat van uitvoer en die van invoer het evenwicht in dit handelsverkeer verstoren en de door de verordening geboden voorzieningen tot regeling en eenmaking van de markten tegenwerken. Aldus heeft de verordening, en inzonderheid artikel 9 ervan, de strekking aan het handelsverkeer binnen de Gemeenschap analoge voorwaarden te waarborgen als op een nationale markt bestaan.

28 Dit middel treft dan ook evenmin doel als de voorafgaande.

De middelen ontleend aan onwettigheid van de verordening van de Commissie

29 Verzoekster verwijt de Commissie schending van de beginselen van communautaire preferentie en non-discriminatie, doordat zij bij verordening nr. 3191/80 van 9 december 1980 (PB L 332 van 1980, blz. 14) de heffing van het bij artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1837/80 voorziene bedrag heeft geschorst voor de uitvoer naar derde landen, zonder een overeenkomstige regeling voor het intracommunautaire handelsverkeer te treffen.

30 Naar luid van de considerans van verordening nr. 3191/80 van de Commissie heeft de ervaring aangetoond dat de heffing van een aan de variabele slachtpremie voor schapen gelijkwaardig bedrag bij het verlaten van het grondgebied van de betrokken Lid-Staat „gevoelige moeilijkheden veroorzaakt voor de uitvoer van de betrokken produkten uit de Gemeenschap." Op de grondslag van artikel 33 van verordening nr. 1837/80 van de Raad, volgens hetwelk de Commissie „passende maatregelen kan vaststellen om de overgang van de vóór de toepassing van deze verordening in iedere Lid-Staat bestaande regeling naar de bij deze verordening ingestelde regeling te vergemakkelijken", bepaalt artikel 1 van verordening nr. 3191/80, zoals gezegd, dat in afwijking van artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1837/80 het in het bedoelde lid bepaalde bedrag niet wordt geheven bij uitvoer uit de Gemeenschap van de betrokken produkten.

31 Voor zover verzoekster zich erover beklaagt dat geen overeenkomstige schorsingsmaatregel is genomen voor de uitvoer van de ene Lid-Staat naar de andere, treft het middel geen doel. Geen verdragsbepaling en geen algemeen beginsel van gemeenschapsrecht verlangt immers dat een maatregel die de belangen van de uitvoer naar derde landen dient, wordt uitgebreid tot het handelsverkeer tussen de Lid-Staten. Integendeel, om de reeds aangeduide redenen zou een schorsing van de heffing van de „claw-back" bij uitvoer uit een Lid-Staat waar de producenten de variabele slachtpremie wordt toegekend, naar een andere Lid-Staat waar dat niet het geval is, kunnen leiden tot verstoring van de markten van schape- en geitevlees in de Gemeenschap, die verordening nr. 1837/80 juist beoogt te stabiliseren.

32 Voor zover verzoekster wil betogen dat de schorsing door de Commissie van de heffing van de „claw-back" bij uitvoer uit de Gemeenschap haar exporten naar derde landen heeft geschaad, doordat het als gevolg van verordening nr. 3191/80 voor die landen voordeliger is geworden rechtstreeks in te kopen in een staat die, zoals het Verenigd Koninkrijk, de slachtpremie en derhalve de „claw-back" toepast, zij in herinnering gebracht dat een van de voorwaarden voor een beroep tot schadevergoeding tegen de Gemeenschap is, dat de verzoeker daadwerkelijk schade heeft geleden.

33 In casu is de stelling van verzoekster, dat de schorsing van de heffing van de „claw-back" bij uitvoer naar derde landen heeft geleid tot voor haar nade-

lige verkeersverleggingen, daar met name haar Zwitserse afnemers bij Britse leveranciers zijn gaan inkopen, zonder deugdelijke grondslag.

34 Zowel uit het dossier als uit verzoeksters verklaringen ter terechtzitting blijkt immers dat zij zich geen vaste markt in derde landen had verworven. Wat in het bijzonder de Zwitserse markt betreft — het enige concrete voorbeeld van commerciële expansie buiten de Gemeenschap, dat verzoekster heeft genoemd —, heeft zij erkend eerst sedert september 1980 pogingen te hebben gedaan op die markt door te dringen; zij heeft niet aangetoond, of zelfs maar gesteld, dat zij aldaar vóór de vaststelling van verordening nr. 3191/80 een klantenkring had opgebouwd. Zonder dat het nodig is te onderzoeken of aan de andere voorwaarden voor aansprakelijkheid van de Gemeenschap is voldaan, moet mitsdien worden vastgesteld dat verzoekster zelfs geen begin van bewijs heeft geleverd voor haar stelling dat zij door het optreden van de Commissie schade heeft geleden.

35 Op al deze gronden moet het door verzoekster ingestelde beroep tot schadevergoeding worden verworpen.

Kosten

36 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij te worden verwezen in de kosten van het geding, daaronder begrepen die welke aan interveniënte zijn opgekomen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. Verwerpt het beroep.

2. Verwijst verzoekster in de kosten van het geding, daaronder begrepen die welke aan interveniënte zijn opgekomen.

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

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 september 1982.

De griffier
voor deze

H. A. Rühl
Hoofdadministrateur

De president

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 9 JUNI 1982 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Deze zaak is tegen de Raad en de Commissie aanhangig gemaakt door een Duitse onderneming, de firma Kind, die uit de Bondsrepubliek en het Verenigd Koninkrijk afkomstig vers vlees importeert en verhandelt. Zij vordert vergoeding van de schade die zij zou hebben geleden door een bij verordening nr. 1837/80 van de Raad van 27 juni 1980 ingevoerde bijzondere heffing bij uitvoer, alsmede doordat de Commissie die maatregel niet heeft geschorst.

In herinnering zij gebracht dat bij genoemde verordening een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector schape- en geitevlees is ingesteld, die in hoofdzaak berust op een regeling van de prijzen (communautaire basisprijs, referentieprijzen per regio en op representatieve markten van de Gemeenschap geconstateerde prijzen), de toekenning van een premie aan de producenten om het eventuele inkomensverlies als gevolg van de instelling van de gemeenschappelijke

1 — Vertaald uit het Italiaans.