DOMSTOLENS DOM
2. februar 1988 *

I sag 61/86,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, ved B. E. McHenry, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Gerald Barling, Barrister, og med valgt adresse i Luxembourg på den britiske ambassade,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved D. Grant Lawrence, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnetbygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Den Franske Republik ved chefen for udenrigsministeriets direktorat for retlige anliggender, Gilbert Guillaume, som befuldmægtiget, bistået af Ronny Abraham, vicedirektør i udenrigsministeriets direktorat for retlige anliggender, og med valgt adresse i Luxembourg på den franske ambassade,

intervenient,

hvori der er nedlagt påstand om delvis annullation af Kommissionens forordning nr. 3451/85 af 6. december 1985 (EFT L 328, s. 23) og Kommissionens forordning nr. 9/86 af 3. januar 1986 (EFT L 2, s. 14) om ændring af Kommissionens forordning nr. 1633/84 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende variabel præmie ved slagtning af får,

har

* Processprog: Engelsk.

DOMSTOLEN,

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

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 3. juni 1987, hvorunder Den Franske Republik var repræsenteret af fuldmægtig i Udenrigsministeriet Bernard Botte, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. oktober 1987,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 4. marts 1986, har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens forordning nr. 3451/85 af 6. december 1985 (EFT L 328, s. 23) og Kommissionens forordning nr. 9/86 af 3. januar 1986 (EFT L 2, s. 14), begge om ændring af Kommissionens forordning nr. 1633/84 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende variabel præmie ved slagtning af får, for så vidt de indeholder bestemmelse om, at der ved udførsel fra område 5 skal opkræves en »clawback-afgift« for dyr og produkter, i henseende til hvilke der ikke er opnået og ikke kan opnås variabel præmie ved slagtning.

2 Ved kendelse af 18. juni 1986 har Domstolen taget en begæring fra Den Franske Republik om at måtte intervenere til støtte for Kommissionens påstande til følge.

3 Til støtte for sin annullationspåstand har Det Forenede Kongerige gjort gældende:

— at Kommissionen har savnet kompetence, idet artikel 9, stk. 3, i Rådets forordning nr. 1837/80 af 27. juni 1980 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød (EFT L 183, s. 1), som ændret ved forordning nr. 871/84 af 31. marts 1984 (EFT L 90, s. 35), kun indeholder hjemmel for Kommissionen til at indføre bestemmelse om en afgift ved udførsel, der nøjagtigt svarer til den variable præmie, som faktisk er opnået for det eksporterede dyr;

— at Kommissionen har begået magtfordrejning, idet den under angivelse af at ville udligne virkningerne af den variable præmie ved slagtning, der ydes for lam, har forsøgt at begrænse eksporten af fårekød fra Det Forenede Kongerige til Frankrig til et bestemt niveau;

— at der er sket en tilsidesættelse af grundlæggende principper om de frie varebevægelser, idet en afgift ved udførsel — i det omfang en sådan ordning går ud over at opkræve et beløb, der modsvares at en tidligere udbetalt præmie — udgør en afgift med tilsvarende virkning som told og i praksis kommer til at virke som en kvantitativ udførselsrestriktion;

— at den omtvistede ordning ikke er blevet tilstrækkeligt begrundet, idet Kommissionen ikke har forklaret, hvilke økonomiske forhold der har gjort det nødvendigt at indføre de pågældende foranstaltninger.

4 Ved det første anbringende har Det Forenede Kongerige nærmere gjort gældende, at artikel 9, stk. 4, i forordning nr. 1837/80, som ændret ved forordning nr. 871/84, kun indeholder hjemmel for Kommissionen til at gennemføre foranstaltninger inden for de grænser, der fremgår af artikel 9, stk. 3, hvorefter Kommissionen skal træffe bestemmelse om »de fornødne foranstaltninger til sikring af«, at der ved udførsel fra område 5 opkræves »et beløb svarende til den faktisk ydede præmie«. Det fremgår heraf, at Kommissionen i henhold til denne bestemmelse kun er beføjet til at indføre en afgift ved udførsel, for så vidt angår dyr, for hvilke der er opnået variabel præmie ved slagtning, og kun en afgift, der nøjagtigt svarer til den præmie, som faktisk er blevet udbetalt for de pågældende dyr. Ved at træffe

bestemmelse om en ordning med en afgift ved udførsel, hvis størrelse afhænger af den variable præmie, for så vidt angår udførsel af dyr, for hvilke denne præmie ikke er blevet udbetalt, har Kommissionen overskredet sine beføjelser.

5 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at den nævnte bestemmelse indeholder hjemmel for den til at indføre en sådan afgift, for så vidt angår alle får, med henblik på en tilstrækkelig udligning af samtlige virkninger af præmien, der også påvirker prisen på dyr, for hvilke der ikke direkte er opnået præmie. Kommissionen anfører herved, at det i artikel 9, stk. 3, hedder, at afgiften skal opkræves »for alle de i artikel 1, litra a) og litra c), omhandlede produkter«.

6 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

7 Hvad angår ordlyden af artikel 9, stk. 3, bemærkes, at denne bestemmelse ikke er ganske klart affattet, for så vidt angår spørgsmålet om rækkevidden af de beføjelser, der er tillagt Kommissionen. Kommissionen har endvidere erkendt, at den vending, som den til støtte for sin opfattelse har henvist til, ikke skal forstås bogstaveligt, idet Kommissionen på ingen måde påtænker at indføre en »clawback-afgift« for samtlige produkter omfattet af artikel 1, litra a) og c). Da der således ikke af bestemmelsen klart kan udledes nogen hensigt om at tillægge Kommissionen vide skønsmæssige beføjelser med hensyn til afgrænsningen af, hvilke dyr der skal opkræves »clawback-afgift« for, er det nødvendigt ved fastlæggelsen af bestemmelsens indhold og rækkevidde at tage udgangspunkt i de fundamentale målsætninger, som enhver fælles markedsordning har, samtidig med at inddrage de specifikke krav og begrænsninger, der er forbundet med den her omhandlede konkrete markedsordning.

8 Det bemærkes herved indledningsvis, at enhver fælles markedsordning i henhold til Traktatens artikel 43, stk. 3, litra b), skal »[sikre] samhandelen inden for Fællesskabet; betingelser svarende til dem, der gælder på et nationalt marked«.

9 For at opfylde dette kriterium skal enhver fælles markedsordning i det væsentlige gennemføre princippet om frie varebevægelser, hvilket omfatter en ophævelse af enhver hindring, der kan stå i vejen herfor. Som Domstolen har fastslået, jfr. navnlig dommen af 20. april 1978 (Les commissionnaires réunis et Les fils de Henri Ramel, 80 og 81/77, Sml. s. 927, præmis 24), er ophævelsen af told og afgifter med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne et grundlæggende princip for det fælles marked, som finder anvendelse på alle produkter og varer, således at enhver undtagelse herfra, der i øvrigt må fortolkes indskrænkende, forudsætter en klar hjemmel, idet Domstolen endvidere har fastslået, at de udstrakte beføjelser, som Kommissionen er tillagt med henblik på gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, skal udøves for at fremme målsætningen om et enhedsmarked, således at der ikke kan gennemføres nogen foranstaltninger, som modvirker ophævelsen af told og kvantitative restriktioner eller afgifter eller foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne (jfr. nævnte dom, præmis 35).

10 Det må herved lægges til grund, at enhver opkrævning af en afgift ved udførsel til en anden medlemsstat, uanset hvorledes afgiften betegnes, principielt er en hindring for de frie varebevægelser på det fælles marked.

11 En opkrævning af en sådan afgift kan dog være begrundet inden for rammerne af en markedsordning, der endnu ikke er udtryk for en fuldstændig gennemførelse af et enhedsmarked, når afgiften tilsigter at udligne virkningerne af bestående ulige vilkår, der udspringer af den manglende fuldstændige gennemførelse af den pågældende fælles markedsordning, med det formål at skabe grundlag for, at varer omfattet af denne kan udveksles på lige vilkår, og således at der ikke sker nogen kunstig fordrejning af konkurrencen mellem producenter i forskellige områder. Dette fremgår af Domstolens dom af 15. september 1982 (Kind mod EØF, 106/81, Sml. s. 2885), hvori Domstolen udtalte, at den i artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 1837/80 omhandlede afgift ved udførsel ikke kan anses som en afgift med tilsvarende virkning som told, for så vidt den er et uadskilleligt led i ordningen om intervention i form af ydelse af en variabel præmie ved slagtning og har til formål nøjagtigt at udligne virkningerne af denne præmie for således at skabe grundlag for, at varer fra medlemsstater eller områder, hvor præmien ydes, kan eksporteres til de øvrige medlemsstater uden at gribe forstyrrende ind på markederne dér.

12 Den ved forordning nr. 1837/80 indførte fælles markedsordning for fårekød har endnu ikke gennemført en fuldstændig integration mellem de forskellige regionale markeder og er fortsat kun udtryk for en gradvis udvikling hen imod et enhedsmarked. Ved forordning nr. 871/84 ophævedes ordningen med referencepriser for

hvert af de seks områder, som den pågældende fælles markedsordning sondrer mellem, men der består dog stadig forskelle mellem disse forskellige områder, idet den mest betydelige er, at en af markedsstøttemekanismerne, nærmere bestemt den variable præmie ved slagtning, kun gælder i et enkelt område, nemlig område 5, dvs. Storbritannien. I dette område gælder denne form for præmieordning ved siden af ordningen med årlig præmie, der finder anvendelse i samtlige områder med det formål at kompensere for det indtægtstab, som fårekødsproducenterne lider i et produktionsår. Det bemærkes dog, at den variable præmie ikke udbetales oveni den årlige præmie, som ydes ved slutningen af året, idet den efter nærmere fastlagte vilkår fratrækkes i denne, således at den kan anses som et på tidspunktet for slagtningen af dyrene ydet forskud på den generelle præmie, der udbetales efter afslutningen af det pågældende år.

13 Det bemærkes endvidere, at det oprindelig var Det Forenede Kongerige, som skulle træffe bestemmelse om, hvilke dyr der kunne ydes variabel præmie for, og at præmien under denne ordning blev ydet for de fleste får, men at Kommissionen ved forordningerne nr. 3451/85 og 9/86 indskrænkede hjemlen til at yde præmien, således at denne i praksis kun kan opnås for lam, der opfylder bestemte normer.

14 Den ufuldstændige karakter af den her omhandlede markedsordning, som navnlig fremgår af, at en bestemt støtte kun ydes til producenterne i et bestemt område, hvis konkurrencemæssige stilling dermed forbedres, kan begrunde korrektionsmekanismer med henblik på at genoprette den konkurrencemæssige ligestilling mellem producenterne i alle områder. Da sådanne foranstaltninger opstiller hindringer for gennemførelsen af princippet om frie varebevægelser, hvis virkeliggørelse enhver fælles markedsordning skal sigte mod, må de nødvendigvis have karakter af undtagelser, og deres rækkevidde må være snævert begrænset til at tjene det konkrete formål, de har i forbindelse med skabelsen af markedsvilkår, der i videst muligt omfang er udtryk for et internt marked.

15 En bestemmelse, der under sådanne omstændigheder indeholder hjemmel til at opkræve en afgift ved udførsel, må derfor fortolkes indskrænkende. Da det således ikke klart fremgår af ordlyden af artikel 9, stk. 3, eller af de betragtninger, der ligger til grund for bestemmelsen, at noget andet skulle have været hensigten, kan bestemmelsen dermed ikke tillægges den af Kommissionen hævdede vide fortolkning, men må forstås således, at den kun indeholder et krav om opkrævning af et beløb, der modsvares af en faktisk udbetalt præmie for et dyr, når dette udføres fra det område, hvor denne præmie er blevet ydet.

16 Følgelig må det lægges til grund, at Kommissionen har overskredet grænserne for sine beføjelser i henhold til artikel 9, stk. 3, ved i forordningerne nr. 3451/85 og 9/86 at træffe bestemmelse om, at der for slagtekroppe af får — for hvilke der ikke kan ydes variabel præmie ved slagtning — ved udførsel fra område 5 skal opkræves en afgift svarende til en del af denne præmie, som nærmere bestemt ydes for lam.

17 Herefter, og idet det er ufornødent at undersøge de øvrige i stævningen fremsatte anbringender, må der gives Det Forenede Kongerige medhold, således at de to anfægtede forordninger annulleres, for så vidt de indeholder bestemmelse om, at der ved udførsel til en anden medlemsstat skal opkræves en afgift for får og produkter heraf, i henseende til hvilke der ikke er blevet udbetalt og ikke kan udbetales variabel præmie ved slagtning.

Sagens omkostninger

18 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Kommissionen har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger, dog således at Den Franske Republik, der har interveneret i sagen, bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kommissionens forordning nr. 3451/85 af 6. december 1985 og Kommissionens forordning nr. 9/86 af 3. januar 1986, begge om ændring af Kommissionens forordning nr. 1633/84 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende variabel præmie ved slagtning af får, annulleres, for så vidt de indeholder bestemmelse

om, at der ved udførsel fra område 5 skal opkræves en »clawback-afgift« for får og produkter heraf, i henseende til hvilke der ikke er blevet udbetalt og ikke kan udbetales variabel præmie ved slagtning.

2) **Kommissionen betaler sagens omkostninger, idet Den Franske Republik dog bærer sine egne omkostninger.**

Bosco Due Rodríguez Iglesias

Koopmans Bahlmann Joliet Schockweiler

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

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident