zijn van de omstandigheid, dat genoemde ordening nog niet geheel verwezenlijkt is, opdat produkten die daaronder vallen, op gelijke voorwaarden kunnen worden verhandeld zonder dat de mededinging tussen producenten uit verschillende gebieden kunstmatig wordt vervalst.

2. De onvolledigheid van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector schape- en geitevlees, die met name blijkt uit de omstandigheid dat een bepaalde steunmaatregel, in casu de variabele slachtpremie, is voorbehouden aan producenten van een bepaalde regio, wier concurrentiepositie daardoor kan worden verbeterd, kan corrigerende maatregelen nodig maken om de concurrentiepositie van de producenten van alle regio's weer gelijk te maken. Voor zover dergelijke maatregelen, zoals de heffing bij uitvoer van een bedrag gelijk aan genoemde premie (clawback), een belemmering vormen voor het vrije goederenverkeer dat met iedere gemeenschappelijke marktordening moet worden nagestreefd, hebben zij noodzakelijkerwijs een uitzonderingskarakter en moet de draagwijdte ervan strikt worden beperkt tot hun specifieke doel bij de verwezenlijking van marktvoorwaarden die een interne markt zo dicht mogelijk benaderen.

Artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1837/80 van de Raad, zoals gewijzigd bij verordening nr. 871/84, moet daarom aldus worden verstaan, dat het uitsluitend de terugvordering van een voor een bepaald dier werkelijk betaald premiebedrag voorschrijft, wanneer dit dier de regio verlaat waarin de premie is toegekend. Hieruit volgt, dat de verordeningen nrs. 3451/85 en 9/86 van de Commissie moeten worden nietig verklaard, in zoverre zij bepalen dat bij uitvoer uit regio 5 (Groot-Brittannië) clawback wordt geheven over schapen en schapevlees waarvoor geen variabele slachtpremie is en ook niet kan worden toegekend.

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 61/86 *

A — De feiten

1. Verordening nr. 1837/80 van de Raad van 27 juni 1980 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector schape- en geitevlees (PB 1983, L 183, blz. 1), heeft een gemeenschappelijke marktordening in de sector schape- en geitevlees ingevoerd die een prijsregeling en een regeling voor het handelsverkeer omvat voor de in artikel 1 van deze verordening genoemde produkten. Aanvankelijk onderscheidde deze verordening vijf regio's, waarvan het Verenigd Koninkrijk regio 5 was, en voorzag zij in drie soorten regelingen ter ondersteuning van de markt:

* Procestaal: Engels.

— een jaarlijkse premie om het door de producenten van schapevlees in een bepaalde regio gedurende een bepaald verkoopseizoen geleden inkomensverlies te neutraliseren;

— interventiemaatregelen in de vorm van steunverlening aan particuliere opslag en aankopen van de interventiebureaus voor bepaalde produkten;

— een variabele slachtpremie voor schapen, in artikel 9 voorzien voor de regio's waar de interventiemaatregelen niet werden toegepast. Deze premie kon door de Lid-Staten worden toegekend, wanneer de op de representatieve markten geconstateerde prijzen onder een richtniveau lagen dat overeenkwam met 85% van de basisprijs. Het bedrag van de premie moest gelijk zijn aan het verschil tussen het richtniveau en de in de betrokken Lid-Staten geconstateerde marktprijs. De nodige maatregelen moesten worden genomen opdat, in geval van betaling van de premie, op de betrokken produkten een aan deze premie gelijkwaardig bedrag werd geheven bij het verlaten van het grondgebied van de betrokken Lid-Staat. Dit bedrag wordt gewoonlijk clawback genoemd.

2. Daar regio 5 de enige regio was waar gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid de variabele slachtpremie toe te kennen, is bij verordening nr. 871/84 van de Raad van 31 maart 1984 (PB 1984, L 90, blz. 35) artikel 9 van verordening nr. 1837/80 vervangen door een nieuwe bepaling, die het Verenigd Koninkrijk in staat stelt in regio 5 een slachtpremie voor schapen toe te kennen voor zover het in die regio de bepalingen betreffende interventiemaatregelen in de vorm van aankopen door interventieorganen, niet toepast.

Het nieuwe artikel 9, lid 3, bepaalt, dat de Commissie in geval van betaling van bedoelde premie maatregelen vaststelt om ervoor te zorgen, dat op alle in artikel 1, sub a en sub c, van de gewijzigde verordening nr. 1837/80 bedoelde produkten, bij het verlaten van de regio een bedrag wordt geheven dat gelijk is aan de werkelijk uitgekeerde premie.

Volgens artikel 9, lid 4, stelt de Commissie volgens de procedure van artikel 26 van de verordening de bepalingen ter uitvoering van artikel 9 vast. Deze bepalingen kunnen met name maatregelen omvatten die moeten voorkomen, dat als gevolg van de toepassing van de premieregeling het handelsverkeer wordt verstoord.

3. Uitvoeringsbepalingen zijn vastgesteld bij verordening nr. 2661/80 van de Commissie van 17 oktober 1980 (PB 1980, L 276, blz. 19). Deze verordening is vervangen door verordening nr. 1633/84 van de Commissie van 8 juni 1984, houdende uitvoeringsbepalingen inzake de variabele slachtpremie voor schapen (PB 1984, L 154, blz. 27).

Artikel 1, lid 2, van de verordening liet aan het Verenigd Koninkrijk de bevoegdheid om in het kader van een in artikel 1, lid 1, gegeven omschrijving te bepalen, voor welke categorieën en kwaliteiten van dieren en tot welk minimum- en maximumgewicht per dier het deze premie zou verlenen.

Artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1633/84 bepaalt, dat voor het Verenigd Koninkrijk het bedrag dat moet worden geheven wanneer de in artikel 1, sub a en c, van verordening nr. 1837/80 genoemde produkten regio 5 verlaten, wekelijks door de Commissie wordt vastgesteld, voor zover het gaat om karkassen van geslachte schapen, vers of gekoeld. Dit bedrag is gelijk aan het premiebedrag vastgesteld voor de week waarin de betrokken produkten het grondgebied van de betrokken regio verlaten.

Artikel 4, lid 2, voorziet voor dezelfde produkten in de vaststelling van een waarborg op een niveau dat ten minste gelijk moet zijn aan het premiebedrag dat wordt verwacht voor de week die voorafgaat aan die waarin de produkten het grondgebied van de betrokken regio verlaten.

Artikel 4, lid 3, bepaalt, dat voor de overige in artikel 1, sub a en c, van verordening nr. 1837/80 genoemde produkten de betrokken bedragen worden vastgesteld met behulp van de forfaitaire coëfficiënten bedoeld in de artikelen 12, lid 3, en 13, lid 3, van verordening nr. 1837/80.

4. Verordening nr. 3451/85 van de Commissie van 6 december 1985 tot wijziging van verordening nr. 1633/84 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de variabele slachtpremie voor schapen (PB 1985, L 328, blz. 23), heeft onder meer artikel 1, leden 1 en 2, van verordening nr. 1633/84 gewijzigd en een nieuw lid 4 toegevoegd aan artikel 4 van deze verordening.

Het nieuwe artikel 1, lid 1, ontneemt aan het Verenigd Koninkrijk de hem bij verordening nr. 1633/84 gegeven bevoegdheid, doordat dit artikel zelf de schapen aanwijst waarvoor premie kan worden verleend. Het nieuwe artikel 1, lid 2, bepaalt dat geen premie kan worden toegekend voor: a) rammen of karkassen van rammen en andere mannelijke schapen of karkassen daarvan die de kenmerken hebben van dat van een ram; b) ooien of karkassen daarvan. Artikel 1, lid 2 bis, liet het Verenigd Koninkrijk echter de mogelijkheid om premie toe te kennen voor rammen en andere mannelijke schapen of hun karkassen die buiten regio 5 werden uitgevoerd.

Het nieuwe artikel 4 luidt als volgt:

„4) Voor karkassen van in artikel 1, lid 2, sub b, bedoelde dieren worden de in de leden 1 en 2 bedoelde bedragen vastgesteld door toepassing van een coëfficiënt van 0,5; deze coëfficiënt geldt onverminderd de toepassing van de in lid 3 bedoelde coëfficiënten.

In geval van verstoring van het intracommunautaire handelsverkeer wordt deze coëfficiënt onverwijld opnieuw onderzocht.

Daarnaast wordt deze coëfficiënt om de zes maanden opnieuw onderzocht, waarbij rekening wordt gehouden met de ontwikkeling in het handelsverkeer tussen regio 5 en de andere regio's van de Gemeenschap en de ontwikkeling van de prijzen. Volgens de procedure van artikel 26 van verordening (EEG) nr. 1837/80 wordt over een eventuele aanpassing van deze coëfficiënt besloten."

5. Bij verordening nr. 9/86 van de Commissie van 3 januari 1986 tot wijziging van verordening nr. 1633/84 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de variabele slachtpremie voor schapen (PB 1986, L 2, blz. 14) is artikel 1, lid 2 bis, van verordening nr. 1633/84 ingetrokken en artikel 4, lid 4, van deze verordening vervangen door de volgende twee nieuwe leden 4 en 5:

„4) Voor karkassen van andere dan de voor de premie in aanmerking komende dieren worden de in lid 1 en lid 2 bedoelde bedragen vastgesteld door toepassing van de volgende coëfficiënten:

— dieren met een karkasgewicht van minder dan 14 kg: 0,10,

— dieren als bedoeld in artikel 1, lid 2, sub a): 0,5,

— dieren als bedoeld in artikel 1, lid 2, sub b): 0,5,

— andere dieren: 0,5.

Deze coëfficiënten gelden onverminderd de in lid 3 bedoelde coëfficiënten.

5) In geval van verstoring van het intracommunautaire handelsverkeer worden de in lid 4, eerste alinea, bedoelde coëfficiënten onverwijld opnieuw door de Commissie bekeken.

Daarnaast worden deze coëfficiënten door de Commissie om de zes maanden opnieuw bekeken, waarbij rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van het handelsverkeer tussen regio 5 en de andere regio's van de Gemeenschap en met de ontwikkeling van de prijzen. Volgens de procedure van artikel 26 van Verordening (EEG) nr. 1837/80 kan de Commissie eventueel besluiten tot aanpassing van de coëfficiënten."

6. Daar in Groot-Brittannië de variabele slachtpremie niet algemeen voor rammen werd toegekend, paste het Verenigd Koninkrijk tussen 20 oktober 1980, de dag waarop verordening nr. 1837/80 betreffende een variabele premie in werking trad, en 9 december 1985, de dag waarop verordening nr. 3451/85 in werking trad, een bijzondere exportcertificeringsregeling toe (Special Export Certification, hierna: SEC). De SEC had tot gevolg, dat voor rammen en vlees van rammen — produkten die vielen onder artikel 1, sub a en c, van verordening nr. 1837/80 — bij uitvoer een variabele premie werd betaald, waardoor de clawback werd geneutraliseerd. Het Verenigd Koninkrijk baseerde dit stelsel op de hem in artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2661/80 (daarna verordening nr. 1633/84) verleende bevoegdheid om te bepalen, voor welke categorieën en kwaliteiten en tot welk minimum- of maximumgewicht per dier recht op premie bestond.

De verordeningen nrs. 3451/85 en 9/86 hebben een einde aan deze regeling gemaakt, zodat voor rammen en ooien alsmede hun karkassen geen variabele premie meer kon worden toegekend, maar zij wel onder de clawback bleven vallen.

II — Schriftelijke procedure en conclusies van partijen

1. Het beroep van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland is op 4 maart 1986 ter griffie van het Hof ingeschreven.

2. Bij beschikking van 18 juni 1986 heeft het Hof de Franse Republiek toegelaten als interveniënte ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.

3. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft de Commissie evenwel verzocht, schriftelijk een aantal vragen te beantwoorden. Aan dit verzoek is binnen de gestelde termijn voldaan.

4. Het *Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland*, verzoeker, concludeert dat het den Hove behage:

a) de verordeningen nrs. 3451/85 en 9/86 van de Commissie nietig te verklaren, daar zij voorzien in de heffing van clawback op dieren en produkten waarvoor geen variabele slachtpremie is toegekend en die daarvoor ook niet in aanmerking komen;

b) de Commissie te verwijzen in de kosten van de procedure.

5. De *Commissie*, verweerster, concludeert dat het den Hove behage:

a) het beroep ongegrond te verklaren;

b) verweerster te verwijzen in de kosten van de procedure.

6. De *Franse Republiek*, interveniënte, concludeert dat het den Hove behage:

a) het beroep te verwerpen;

b) verzoeker te verwijzen in de kosten van de procedure.

III — Middelen en argumenten van partijen

Het *Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland* voert voor zijn beroep, gebaseerd op artikel 173 EEG-Verdrag, vier middelen aan:

A — Onbevoegdheid van de Commissie;

B — Misbruik van bevoegdheid;

C — Schending van de grondbeginselen van het EEG-Verdrag inzake het vrije verkeer van goederen;

D — Schending van artikel 190 EEG-Verdrag.

A — *Onbevoegdheid van de Commissie*

1. Het *Verenigd Koninkrijk* betoogt dat de Commissie, door de verordeningen nrs. 3451/85 en 9/86 in de onderhavige vorm vast te stellen, de haar door de Raad gegeven bevoegdheden heeft overschreden en inbreuk heeft gemaakt op artikel 155, laatste streepje, EEG-Verdrag.

Artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1837/80, zoals gewijzigd bij verordening nr. 871/84, definieert de aard van de clawback en verplicht de Commissie, deze in het aangegeven kader ten uitvoer te leggen. Het betreft hier een heffing die bedoeld is om bij uitvoer een bedrag te verhalen dat gelijk is aan de variabele premie die voor een produkt van de betrokken sector daadwerkelijk is uitgekeerd. Met andere woorden, zij heeft tot doel om alle in Groot-Brittannië eventueel toegekende premies zoveel mogelijk te neutraliseren wanneer het produkt waarvoor zij zijn toegekend, wordt uitgevoerd. Elke poging om de heffing van clawback te rechtvaardigen op produkten waarvoor geen variabele premie is toegekend, stuit af op de bewoordingen van artikel 9, lid 3, dat spreekt van een bedrag gelijk aan de „werkelijk uitgekeerde" premie.

De gehele opvatting van de Commissie over de clawback berust op elementaire vergissingen met betrekking tot de duidelijke betekenis van verordening nr. 1837/80 van de Raad, zoals gewijzigd.

— Door te stellen dat de woorden „werkelijk uitgekeerde premie" er enkel toe strekken in het algemeen te bepalen, dat in Groot-Brittannië een variabele premie moet bestaan, gaat de Commissie er volledig aan voorbij, dat deze algemene voorwaarde reeds duidelijk en ondubbelzinnig is neergelegd in de eerste volzin: „In geval van betaling van de in lid 1 bedoelde premie in regio 5...". Het verschil tussen de eerste zinsnede „in geval van betaling van de... premie in regio 5" en de tweede zinsnede „een bedrag... dat gelijk is aan de werkelijk uitgekeerde premie..." geeft juist de overgang van het algemene naar het bijzondere weer. Wanneer beide zinsneden dezelfde betekenis hadden, zou een ervan overbodig zijn;

dat zou verwonderlijk zijn, te meer daar de woorden „werkelijk uitgekeerde" opzettelijk zijn toegevoegd toen artikel 9, lid 3, werd gewijzigd bij verordening nr. 871/84 van de Raad.

— Wanneer de woorden „werkelijk uitgekeerde" niet doelen op „de werkelijke uitkering" van premie voor het produkt waarop clawback wordt geheven, zijn deze woorden volstrekt zinloos.

— De Commissie kent voorts een onjuiste betekenis toe aan het woord „alle" in de zinsnede „... alle in artikel 1, sub a en sub c bedoelde produkten...". Deze zinsnede omschrijft enkel de produkten waarop clawback moet worden geheven, mits aan de andere voorwaarden is voldaan. Een van deze voorwaarden is de uitvoer van het betrokken produkt; de woorden „werkelijk uitgekeerde" drukken een andere voorwaarde uit.

— Uit de formulering van artikel 9, lid 3, blijkt voorts, dat het terug te vorderen bedrag wordt bepaald aan de hand van het „werkelijk uitgekeerde" bedrag.

Het Verenigd Koninkrijk heeft bij verschillende gelegenheden duidelijk zijn bezwaren tegen de uitlegging van de Commissie uiteengezet; het verwijst hiervoor naar bijlage 7 bij het verzoekschrift.

De bewering van de Commissie inzake de houding van het Verenigd Koninkrijk in het korte tijdvak, in 1980, tussen de vaststelling van verordening nr. 1837/80 en de invoering van het SEC-stelsel, biedt generlei steun aan de door de Commissie aangevoerde argumenten.

Aangaande de twee door de Commissie genoemde brieven van 13 oktober 1980 en 25 januari 1985 wijst niets erop, dat het Verenigd Koninkrijk de juistheid van de door de Commissie gegeven uitlegging heeft aanvaard. De SEC-regelingen zijn met toestemming van de Commissie ingevoerd en de Commissie heeft altijd aangenomen, dat de inning van clawback een belemmering van het handelsverkeer vormt wanneer daar geen betaling van premie tegenover staat.

Volgens het Verenigd Koninkrijk ondersteunen andere elementen zijn uitlegging.

a) De tweede overweging van verordening nr. 1837/80 van de Raad bevat aan het einde het woord „recover", wat erop wijst dat de verordening doelt op iets wat betaald is.

b) verordening nr. 1311/85 van de Raad van 23 mei 1985 inzake de toekenning van een slachtpremie voor bepaalde volwassen slachtrunderen in het Verenigd Koninkrijk (PB 1985, L 137, blz. 20) wijst er duidelijk op, zij het in licht afwijkende bewoordingen, dat de clawback enkel van toepassing is indien daadwerkelijk premie is betaald. Gelijk blijkt uit de opmerkingen van de Raad in zaak 106/81 (Kind), sluit de volledige overeenstemming dienaangaande tussen de regeling voor schapevlees en die voor rundvlees zonder twijfel aan bij de opvatting van de Raad. Het doel van de clawback is in beide gevallen hetzelfde; het Verenigd Koninkrijk wil echter niet zeggen, dat de twee sectoren in alle opzichten gelijke markten zijn.

c) Uit het arrest van 25 september 1982 (zaak 106/81, Kind, Jurispr. 1982, blz. 2885) of uit de conclusie van de advocaat-generaal in die zaak kan niet worden opgemaakt, dat clawback zou kunnen wor-

den geheven op dieren waarvoor geen variabele premie is of kan worden betaald.

Weliswaar hebben zowel de advocaat-generaal als het Hof verklaard, dat de clawback de invloed van de variabele premie moet neutraliseren, maar het ging in die zaak om de heffing van clawback op produkten waarvoor premie was betaald. Om de heffing van clawback in casu te rechtvaardigen, is de Commissie gedwongen, de betekenis van het door de advocaat-generaal en het Hof in de zaak-Kind gebruikte woord „invloed" ruim uit te leggen, maar zij ontmoet daarbij twee hindernissen:

i) de woorden van artikel 9, lid 3, dat bepaalt dat een bedrag moet worden geheven „dat gelijk is aan de werkelijk uitgekeerde premie"

ii) de vaststelling van het Hof, dat de clawback tot doel heeft „de invloed van de slachtpremie geheel te neutraliseren".

Het is onmogelijk, „geheel" de invloed van de premie te berekenen voor een produkt waarvoor die premie niet is betaald; dit is een kwestie van zuivere speculatie. Verzoeker verwijst dienaangaande naar de opmerkingen van interveniënte, die meent dat de clawback die nodig is om geheel de invloed te neutraliseren van de variabele premie op dieren waarvoor zij niet is betaald, 100% van het premiebedrag bedraagt.

Het hoeft niet te verbazen, dat de Commissie in haar verweerschrift niet poogt het percentage van de clawback te motiveren met economische argumenten of andere bewijsmiddelen, omdat het percentage van 50% geheel willekeurig is gekozen.

d) Ook al zou verordening nr. 1837/80, zoals gewijzigd, de heffing van clawback toestaan voor dieren waarvoor nooit premie is betaald, dan nog is een variabel tarief uitgesloten op grond van de bewoordingen van de verordening, volgens welke de clawback moet worden vastgesteld op een „bedrag... dat gelijk is aan de werkelijk uitgekeerde premie". De premie wordt niet toegekend volgens verschillende tarieven, afhankelijk van de produkten, maar volgens een vast tarief.

De gekozen methode leidt tot een tegenstelling, in de huidige versie van verordening nr. 1633/84 van de Commissie, tussen artikel 4, lid 1, bepalende dat het te heffen bedrag gelijk moet zijn aan het premiebedrag, en artikel 4, lid 4, dat nu bepaalt dat slechts een gedeelte van dit bedrag wordt geheven voor dieren waarvoor geen premie is betaald.

2. De *Commissie* bestrijdt dit middel. Zij merkt om te beginnen op, dat het Verenigd Koninkrijk in zijn uitlegging van artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1837/80, zoals gewijzigd bij verordening nr. 871/84, het accent legt op de woorden „werkelijk uitgekeerde", maar in het geheel niet ingaat op het vereiste, dat clawback wordt geheven op alle in artikel 1, sub a en c, bedoelde produkten. De stelling van het Verenigd Koninkrijk heeft in feite tot resultaat, dat het woord „alle" „enige" betekent.

De woorden „werkelijk uitgekeerde" hebben niet betrekking op het bedrag van de clawback, maar op de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan, wil de clawback worden toegepast. Artikel 9, lid 3, bepaalt

dat wanneer de variabele premie werkelijk voor een onder verordening nr. 1837/80 vallend produkt wordt toegekend, de gevolgen van deze premie door de heffing van clawback voor alle onder artikel 1, sub a en c, van verordening nr. 1837/80 vallende produkten moeten worden geneutraliseerd, wanneer deze produkten het land waar de premie is uitgekeerd, verlaten. Voor de heffing van clawback geldt niet als voorwaarde, dat voor het betrokken produkt eerst de premie moet zijn uitgekeerd.

Voor een goed begrip van de betekenis van de woorden „werkelijk uitgekeerde" dient men te beseffen, onder welke voorwaarden de berekening en de uitkering van de premie (en dus de heffing van de clawback) geschieden. In feite wordt de berekening die de Commissie nodig heeft voor de vaststelling van de variabele premie, pas achteraf door de Britse autoriteiten gemaakt. Op het moment van uitvoer uit Groot-Brittannië is de definitieve hoogte van de premie voor die datum nog niet bekend en kan de definitieve clawback derhalve niet worden geheven. De Britse autoriteiten heffen op de dag van de uitvoer een voorlopig bedrag aan clawback en wanneer de op die dag toepasselijke clawback definitief vaststaat, wordt het verschil tussen het definitieve bedrag en het voorlopige bedrag ofwel nagevorderd ofwel terugbetaald aan de exporteur.

De woorden „werkelijk uitgekeerde" verzekeren derhalve, dat het bedrag van de clawback dat wordt geheven, de hoogte van de premie weergeeft zoals die voor de dag van uitvoer definitief is berekend, zodat de clawback niet wordt geheven op basis van het voorlopige premiebedrag, het enige bedrag dat op de dag van uitvoer bekend is.

Het Verenigd Koninkrijk heeft nimmer de geldigheid in twijfel getrokken van de clawback op bereidingen en conserven van vlees, zoals bedoeld in het gewijzigde artikel 1, sub c, van verordening nr. 1837/80; toch is een groot gedeelte van die produkten niet samengesteld uit vlees van dieren waarvoor variabele premie werd toegekend.

Tussen de inwerkingtreding van verordening nr. 1837/80 en de invoering van de „Special Export Certifications" (SEC), dat wil zeggen toen artikel 9, lid 3, enkel de in artikel 1, sub a, bedoelde produkten omvatte, paste het Verenigd Koninkrijk de clawback toe op alle onder artikel 1, sub a, van verordening nr. 1837/80 vallende produkten wanneer deze Groot-Brittannië verlieten, ongeacht of er al dan niet premie voor was uitgekeerd. Ook blijkt uit een brief van 13 oktober 1980 van de minister van Landbouw van het Verenigd Koninkrijk aan de Commissie en uit een brief van 25 januari 1985 van de Permanente vertegenwoordiging van het Verenigd Koninkrijk aan de directeur-generaal van het directoraat-generaal Landbouw van de Commissie, dat het Verenigd Koninkrijk ervan uitging, dat clawback kon worden geheven over produkten waarvoor geen premie was uitgekeerd.

Juist omdat de clawback werd geheven op alle produkten die Groot-Brittannië verlieten, ongeacht of daarvoor de premie was uitgekeerd, voerde het Verenigd Koninkrijk de SEC-regeling in om er zeker van te zijn, dat voor alle schapevlees waarvoor clawback gold, eerst premie was uitgekeerd.

De Commissie heeft nooit beweerd, dat het Verenigd Koninkrijk het eens was met het clawback-stelsel. Zij heeft nooit toegegeven,

dat de heffing van clawback een belemmering voor het handelsverkeer vormt indien daar geen premiebetaling tegenover staat.

Aangaande de overige door het Verenigd Koninkrijk ter ondersteuning van zijn uitlegging aangevoerde argumenten merkt de Commissie het volgende op.

a) Het gebruik van de term „recover" in de tweede overweging van verordening nr. 1837/80 betekent niet noodzakelijkerwijs, dat de exporteur eerst premie moet hebben ontvangen; daartoe volstaat een vergelijking met de term „uitvoerrestitutie". Evenmin dient men te vergeten, dat met het lagere clawback-tarief het indirecte voordeel voortvloeiende uit de premiebetaling voor andere produkten wordt teruggevorderd.

b) De Commissie ziet niet in, waarom de basisverordening voor schapevlees zou moeten worden uitgelegd aan de hand van die voor rundvlees. Het omstandige onderzoek van de gemeenschappelijke markt voor schapevlees door het Hof en de advocaat-generaal in voornoemde zaak 106/81 toont aan, dat het hier om een in hoge mate individualistische en aanzienlijk minder eenvormige markt gaat. De invloed van de twee stelsels is ook zeer verschillend. Maar het belangrijkste verschil is gelegen in de bewoordingen van de twee verordeningen. Artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1837/80, zoals gewijzigd, heeft betrekking op de heffing van clawback „op alle in artikel 1, sub a en c, bedoelde produkten" wanneer zij Groot-Brittannië verlaten, terwijl artikel 3 van verordening nr. 1311/85 de zeer belangrijke woorden „waarvoor de premie is toegekend" gebruikt. Gezien dit cruciale verschil is het argument van het Verenigd Koninkrijk, dat de twee teksten precies dezelfde betekenis hebben, volstrekt onhoudbaar.

c) Een en ander vindt steun in het arrest van 15 september 1982 (zaak 106/81, reeds geciteerd), waarin de geldigheid van artikel 9 van verordening nr. 1837/80 is bevestigd; de sindsdien door verordening nr. 871/84 in artikel 9 aangebrachte wijzigingen hebben geen gevolgen voor de in casu aan de orde zijnde problemen. Zowel voornoemd arrest (r. o. 21) als de conclusie van de advocaat-generaal (Jurispr. 1982, blz. 2928) beklemtonen in algemene bewoordingen de noodzaak, de invloed van de variabele-premieregeling te beperken tot de regio waar de variabele premie wordt toegekend. Het is naïef te beweren, dat een premie die voor een groot deel (ongeveer 85%) van het in het Verenigd Koninkrijk geproduceerde schapevlees wordt toegekend, geen invloed heeft op de prijs van schapevlees waarvoor deze premie niet wordt toegekend.

Met betrekking tot de bezwaren die haar uitlegging zou oproepen, verwijst de Commissie naar haar eerdere onderzoek van de woorden „een bedrag... dat gelijk is aan de werkelijk uitgekeerde premie". Aangaande de moeilijkheden om „de invloed van de premie geheel te neutraliseren" verklaart de Commissie, dat zij verplicht was te handelen om de onbetwistbare verstoringen van de markt te verhelpen. Toen zij werd geconfronteerd met de recht tegenover elkaar staande opvattingen van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, was zij gedwongen, een beslissing te nemen, en de markt heeft getoond dat haar beslissing juist was.

d) Het tarief van de clawback moet nauwkeurig de invloed van de premie op de betrokken produkten weergeven: het is dus onvermijdelijk dat dit tarief varieert. Een clawback van 100% wordt geheven op alle produkten waarvoor premie is uitgekeerd; hij varieert slechts tussen 10% en 50% voor produkten waarvoor geen premie is betaald.

De Commissie bestrijdt dat er een innerlijke tegenstrijdigheid schuilt in verordening nr. 1633/84, zoals gewijzigd, daar artikel 4, lid 1, van de verordening garandeert dat de premie die het uitgangspunt vormt voor de berekening van de clawback, de premie is die naderhand wordt vastgesteld voor de datum van export.

3. De *Franse Republiek* verenigt zich globaal genomen met de argumenten van de Commissie. Zij is het echter niet met deze laatste eens waar het gaat om de beoordeling van de invloed van de variabele premie op de prijs van dieren en vlees waarvoor geen premie is betaald. Er bestaat een verhouding tussen de prijs van lammeren en de prijs van ooien, die het kwaliteitsverschil tussen deze twee soorten vlees weergeeft, maar de prijs van deze produkten als zodanig niet beïnvloedt. De heffing van een clawback van 100% op alle soorten uitgevoerde dieren, neutraliseert de invloed van de variabele premie en handhaaft die verhouding alleen maar op zijn normale niveau.

B — *Misbruik van bevoegdheid*

1. Het *Verenigd Koninkrijk* zet uiteen, dat artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1837/80, zoals gewijzigd, de Commissie machtigt om maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de uitgekeerde premie bij uitvoer van de dieren waarvoor zij is betaald, wordt teruggevorderd. In casu heeft de Commissie deze bevoegdheid echter voor een ander doel aangewend, te weten de uitvoer van ander schapevlees dan lamsvlees („mutton") van regio 5 (Groot-Brittannië) naar regio 2 (Frankrijk) te handhaven op een bepaald niveau ten opzichte van de totale uitvoer van schapevlees van regio 5 naar regio 2. Ten bewijze hiervan legt het Verenigd Koninkrijk de notulen van het beheerscomité voor vlees en het eerste ontwerp van verordening nr. 3451/85 van de Commissie over met het betoog, dat uit deze stukken blijkt dat de Commissie, toen zij de SEC-regeling afschafte en de heffing van de clawback invoerde op dieren die nu van premiebetaling zijn uitgesloten, altijd de bedoeling heeft gehad, de uitvoer van ooien uit Groot-Brittannië naar Frankrijk te beperken tot een bepaald niveau.

Op de vergadering van het beheerscomité van 4 november 1985 verklaarde de vertegenwoordiger van de Commissie bij de aanbieding van de ontwerp-verordening, dat dit voorstel een procedure bevatte tot herziening van de clawback van 50% voor uitgevoerde ooien, „voor het geval het percentage van de naar Frankrijk uitgevoerde ooien een verschil ten opzichte van het totale uitvoerpercentage naar die Lid-Staat vertoonde van 22% (marge van 19,5 — 24,5)".

Tijdens de vergadering van 11 november 1985 merkte de vertegenwoordiger van de Commissie op, dat de verordening geen verwijzing mocht bevatten naar het niveau waarop zou worden overgegaan tot de herzieningsprocedure, maar hij verzekerde dat het hier een zuiver formele wijziging betrof.

Uit niets in hetgeen de Commissie na deze vergaderingen heeft gezegd of gedaan, valt op te maken dat zij haar oorspronkelijke doelstellingen of beginselen inzake herziening heeft gewijzigd.

Artikel 9, lid 4, machtigt de Commissie alleen om „de bepalingen ter uitvoering" vast te stellen; deze bepalingen kunnen niet afdoen aan artikel 9, lid 3, of daarmee in tegenspraak zijn.

De ware aard van de vergissing van de Commissie is duidelijk te zien in haar verweerschrift, waar zij erkent dat zij de clawback-regeling voor een „verstandig beheer van de markt" gebruikt. Dit is duidelijk misbruik van de clawback, ongeacht of er

bij het gebruik van wettige middelen sprake zou zijn van een goed beheer.

De handhaving van een bepaald uitvoerquotum voor ooien en andere dieren van de ene Lid-Staat naar de andere is geen geoorloofd gebruik van de bij de verordening van de Raad aan de Commissie toegekende bevoegdheid, uitvoering te geven aan de clawback, en is tevens in strijd met artikel 155, laatste streepje, EEG-Verdrag.

2. De *Commissie* antwoordt dat de door het Verenigd Koninkrijk aangevoerde argumenten getuigen van een volledige miskenning van de procedure van het beheerscomité. De geldigheid van de betrokken verordeningen moet worden beoordeeld op basis van de uiteindelijke bepalingen ervan en niet op basis van eerdere versies die door de Commissie zelf waren verworpen en die derhalve geen deel uitmaakten van een doorlopend wetgevingsproces dat tot de vaststelling van die verordeningen heeft geleid. Pas op de vergadering van 26 november 1985 hebben de diensten van de Commissie de tekst voorgesteld die verordening nr. 3451/85 zou worden.

De Commissie ontkent, dat zij met de vaststelling van de bestreden verordeningen het handelsverkeer tussen Groot-Brittannië en Frankrijk op bepaalde niveaus wilde bevriezen. Op dit moment ligt het niveau van het handelsverkeer overigens buiten genoemde marge. In werkelijkheid beoogde zij verstoringen van het handelsverkeer te vermijden die waren ontstaan ten gevolge van de invoering van de gemeenschappelijke marktordening in de sector schapevlees.

Een van de in artikel 39 EEG-Verdrag genoemde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is de marktstabilisatie; uit artikel 9, lid 4, van verordening nr. 1837/80, zoals gewijzigd, blijkt duidelijk dat de Commissie verplicht was op te treden om met betrekking tot levende dieren, vlees en bereidingen verstoringen in het handelsverkeer ten gevolge van de toepassing van de premieregeling te vermijden.

De Commissie stelt dat zij met de vaststelling van de verordeningen nrs. 3451/85 en 9/86 aan haar verplichtingen uit hoofde van die twee bepalingen heeft voldaan. Overigens heeft zij zich ertoe verbonden de coëfficiënten om de zes maanden, alsmede in gevallen waarin zich verstoringen voordoen, aan een onderzoek te onderwerpen. Daaruit volgt eens te meer, dat de Commissie niet de bedoeling had, de situatie in het intracommunautaire handelsverkeer te bevriezen.

3. Volgens de *Franse Republiek* bevat het verzoekschrift van het Verenigd Koninkrijk geen elementen die het onderhavige middel steunen.

C — *Schending van de grondbeginselen inzake het vrije verkeer van goederen*

1. Volgens het *Verenigd Koninkrijk* staat thans duidelijk vast, dat de gemeenschapsinstellingen gebonden zijn aan de fundamentele beginselen van het EEG-Verdrag inzake het vrije verkeer van goederen, in het bijzonder de beginselen die douanerechten, kwantitatieve beperkingen en heffingen van gelijke werking verbieden, en dat deze beginselen van toepassing zijn in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, met name als er een gemeenschappelijke marktordening bestaat.

Voor zover de bestreden verordeningen bepalen dat clawback wordt geheven bij de uitvoer uit Groot-Brittannië van produkten waarvoor geen variabele premie kan worden

toegekend, vormt deze clawback een heffing van gelijke werking als een douanerecht in de zin van de artikelen 9, 12, 13 en 16 EEG-Verdrag, met name artikel 9, lid 1, en is zij dus verboden. Gelijk het Hof overwoog in het arrest van 1 juli 1969 (gevoegde zaken 2 en 3/69, Brachfeld & Sons, Jurispr. 1969, blz. 211, r. o. 14), vindt dit verbod zijn rechtvaardiging in de belemmeringen die geldelijke lasten wegens grensoverschrijding — al mogen zij gering zijn — voor het goederenverkeer opleveren.

Deze opvatting vindt bevestiging in het arrest van 15 september 1982 (zaak 106/81, reeds geciteerd). In die zaak was het Hof van oordeel, dat clawback geen heffing van gelijke werking als een douanerecht was, maar in werkelijkheid tot doel had, de invloed van de slachtpremie geheel te neutraliseren en aldus de mogelijkheid te openen dat produkten uit staten of regio's waar die premie werd toegekend, werden uitgevoerd naar andere Lid-Staten zonder de markten van laatstbedoelde staten te verstoren. Dit is in casu niet het geval, daar volgens de bestreden verordening van de Commissie bedragen moeten worden teruggevorderd die nooit zijn betaald.

Het heffen van clawback op ooien en andere schapen die niet voor een variabele slachtpremie in aanmerking komen, is een maatregel die tot doel en ten gevolge heeft, de uitvoer van deze produkten naar andere Lid-Staten, in het bijzonder naar Frankrijk, aan een kwantitatieve beperking te onderwerpen. Gelijk de Commissie zelf opmerkt, is de uitvoer van ooien van Groot-Brittannië naar Frankrijk met 50% verminderd, en dit wordt bevestigd door de Britse statistieken.

De bestreden verordeningen bepalen voorts, dat de Commissie de coëfficiënten van de clawback opnieuw moet onderzoeken, ten einde rekening te houden met de ontwikkeling van het handelsverkeer tussen Groot-Brittannië en de overige regio's van de Gemeenschap. In de praktijk betekent dit, dat de Commissie de coëfficiënten zal wijzigen, wanneer het niveau van de Britse uitvoer van ooien naar Frankrijk het bijzondere niveau overschrijdt dat de Commissie wenst te handhaven.

Het Verenigd Koninkrijk is ermee bekend (arresten van het Hof van 22 maart 1977, zaak 74/76, Ianelli & Volpi, Jurispr. 1977, blz. 557, en 28 januari 1981, zaak 32/80, Kortmann, Jurispr. 1981, blz. 251), dat een gegeven maatregel normalerwijze niet tegelijk onder de artikelen 9 tot en met 16 en 30 tot en met 36 EEG-Verdrag valt. Gelet evenwel op de omstandigheden van de onderhavige zaak, waarin een op de uitvoer rustende geldelijke last het niveau van het handelsverkeer tussen twee regio's van de Gemeenschap binnen bepaalde grenzen moet beperken, zou de betrokken maatregel bij uitzondering zowel onder de artikelen 9 tot en met 16 als onder de artikelen 30 tot en met 36 kunnen vallen.

2. De *Commissie* betoogt dat het Hof in zijn arrest van 15 september 1982 (zaak 106/81, reeds geciteerd) overwoog, dat de in artikel 9, lid 3, van verordening nr. 1837/80 voorziene clawback geen heffing van gelijke werking als een douanerecht is, omdat deze heffing in werkelijkheid tot doel heeft de invloed van de slachtpremie geheel te neutraliseren. Volgens de Commissie zijn haar verordeningen geheel in overeenstemming met verordening nr. 1837/80, waar zij bepalen dat de clawback die wordt geheven op schapevlees dat Groot-Brittannië verlaat, steeds de in-

vloed van de premie geheel moet neutraliseren.

De bepalingen in de verordeningen nrs. 3451/85 en 9/86 betreffende de clawback zijn evenmin maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen; een teruggang van het handelsverkeer is echter niet verwonderlijk, nadat de nodige herstelmaatregelen zijn genomen.

Er bestaat geen procedure om de hoogte van de clawback te herzien ten einde rekening te houden met de ontwikkeling van het handelsverkeer tussen Groot-Brittannië en de andere regio's van de Gemeenschap. Het Verenigd Koninkrijk betoogt ten onrechte, dat de bestreden verordeningen in de praktijk betekenen dat de Commissie de hoogte van de clawback zal wijzigen wanneer het niveau van de uitvoer van ooien van Groot-Brittannië naar Frankrijk het niveau overschrijdt dat de Commissie wenst te handhaven. Er wordt nergens verwezen naar Frankrijk en nergens staat, dat de hoogte van de clawback zal worden gewijzigd. De bepalingen betreffende het hernieuwd onderzoek moeten veeleer aldus worden opgevat, dat de Commissie de globale marktsituatie van nabij zal volgen ten einde een voorzichtig marktbeheer te verzekeren.

3. Volgens de *Franse Republiek* geeft het Verenigd Koninkrijk een onjuiste uitlegging aan het arrest van 15 september 1982 (zaak 106/81). De regeling om marktverstoringen te neutraliseren kan niet op zuiver mechanische wijze worden toegepast, maar moet rekening houden met de rechtstreekse en indirecte economische gevolgen van de premie, ongeacht of voor de produkten die de verstoring veroorzaken, al dan niet premie is toegekend.

D — *Schending van artikel 190 EEG-Verdrag*

1. Volgens het *Verenigd Koninkrijk* heeft de Commissie inbreuk gemaakt op artikel 190 EEG-Verdrag, omdat belangrijke passages in haar verordeningen onvoldoende met redenen zijn omkleed of toegelicht.

Considerans van verordening nr. 3451/85:

— Bewering a): *Een slachtpremie voor lammeren heeft automatisch consequenties voor de prijzen van andere schapen*

Deze opvatting kan niet worden aanvaard; zelfs als een dergelijk gevolg zou bestaan, kan naar de omvang ervan alleen maar worden gegist. Het is zelfs niet zeker, dat de prijs van lammeren stelselmatig wordt beïnvloed door de betaling van een variabele premie voor deze dieren. De toespeling van de Commissie op automatische consequenties voor de prijzen is ontoelaatbaar, wanneer niet tevens een aanwijzing wordt gegeven omtrent de economische context.

De afschaffing van de variabele premie zou er niet automatisch toe leiden, dat de producenten de prijzen van lammeren of schapevlees proberen te verhogen. De invloed op de markt voor lammeren zou in hoge mate afhangen van de aard van de steunmaatregelen en van de handelsakkoorden die in de plaats zouden komen van de afgeschafte premie. In ieder geval is deze invloed moeilijk te voorspellen. De eventuele indirecte gevolgen op de markt van vlees van ooien zijn nog veel onzekerder, te meer daar schapevlees en lamsvlees door de Britse consumenten niet worden beschouwd als onderling vervangbare produkten: lamsvlees wordt beschouwd als een luxe produkt, terwijl het meeste ooievlees met name bestemd

is voor de markt van vlees voor dierlijk gebruik.

De Commissie gaat voorbij aan het feit, dat de variabele premie geen subsidie is die met andere premies cumuleert; zij moet worden gezien als een voorschot op de jaarlijkse premie die aan alle producenten in alle regio's van de Gemeenschap wordt betaald. Afschaffing van de variabele premie zou dus automatisch leiden tot een dienovereenkomstige verhoging van het bedrag dat de producenten als jaarlijkse premie kan worden toegekend. Het globale inkomen van de producenten zou derhalve ongewijzigd blijven. Het bestaan van de variabele premie in Groot-Brittannië betekent niet, dat de producenten in deze regio meer steun ontvangen; alleen de methode is verschillend.

Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1837/80, zoals gewijzigd, bevat een regeling die garandeert dat de marktondersteuning feitelijk wordt beperkt tot lammeren.

Volgens de berekeningen van het Verenigd Koninkrijk vertegenwoordigde de variabele premie 22,4% van het totale inkomen van de producenten van schapevlees in 1985, waarna zij daalde tot 12,7% in het eerste halfjaar van 1986. De gewogen cijfers zijn respectievelijk 21,94 en 16,63, veel lager dan de door de Commissie genoemde cijfers.

In de sector rundvlees is 10% een nauwkeuriger cijfer dan de 5% die de Commissie heeft genoemd.

— Bewering b): *Vroeger is gebleken dat een extra vermindering van de prijzen van andere schapen in regio 5 ernstige verstoringen kon teweegbrengen in het handelsverkeer met de andere regio's van de Gemeenschap en met name in het traditionele handelsverkeer met regio 2.*

Nu de Commissie geen omschrijving geeft van het begrip „ernstige verstoringen" en niet uitlegt wat zij verstaat onder „traditioneel handelsverkeer", is haar verordening op wezenlijke punten ontoereikend gemotiveerd.

Ernstige verstoringen van het handelsverkeer zijn het Verenigd Koninkrijk onbekend. Zoals blijkt uit bijlage 9 bij het verzoekschrift, bestaat er voor het handelsverkeer met Frankrijk geen niveau dat op goede gronden kan worden gekwalificeerd als „traditioneel". Tot eind 1980 is niet van enig bijzonder niveau gebleken. In de eerste plaats heeft het handelsverkeer in ooien en karkassen daarvan tussen Groot-Brittannië en Frankrijk zich bestendigd, ondanks de toekenning van een voor 100% terugbetaalde variabele premie. Als dit het traditionele handelsverkeer is, wordt het thans verstoord door het ongegronde besluit, een clawback op te leggen wanneer daar geen betaling van premie tegenover staat. In de tweede plaats, zo de door de Commissie bedoelde „ernstige verstoringen" betrekking mochten hebben op de markt van lamsvlees in Frankrijk, wordt deze markt niet wezenlijk verstoord door de invoer van ooien uit Groot-Brittannië. Voor lammeren en ooien bestaan in Frankrijk twee onafhankelijke markten.

Het behoeft niet te verbazen, dat de uitvoer van schapevlees van Groot-Brittannië naar Frankrijk na de inwerkingtreding van verordening nr. 1837/80 is gestegen, omdat voorheen de invoer in Frankrijk van schapevlees uit Groot-Brittannië op onrechtmatige wijze beperkt werd. Maar deze stijging had

in 1984 haar maximum bereikt en in 1985, toen de Commissie de bestreden maatregelen vaststelde, werd er minder geëxporteerd dan in 1984.

Wat de op dit gebied door de Commissie verrichte studies betreft, bewijst de omstandigheid dat af en toe wellicht betere stukken ooievlees naast Franse stukken lamsvlees worden verkocht, nog niet dat de twee produkten substitueerbaar zijn. Uit de gegevens waarover het Verenigd Koninkrijk beschikt, blijkt dat de Franse markt voor lamsvlees fragmentarisch is en dat de scheiding tussen de sector lamsvlees en die van schapevlees nog uitgesprokener is.

Op de markt van Rungis lag in 1985 de groothandelsprijs van lamsvlees van goede kwaliteit bijna 80% boven die van ooievlees, dat qua kleur, weefsel en dikte sterk verschilt. Volgens het door het Verenigd Koninkrijk ingestelde onderzoek hebben schapevlees en lamsvlees totaal verschillende afzetmarkten. Bijna al het ooievlees uit Groot-Brittannië dat in Frankrijk wordt verkocht, is bestemd voor instellingen als scholen, ziekenhuizen, kantines, bejaardentehuizen enzovoort, terwijl lamsvlees voornamelijk wordt verkocht aan restaurants en veeleisende consumenten. De prijzen van schapevlees en lamsvlees houden geenszins gelijke tred en bewegen zich dikwijls in tegengestelde richting.

Het is dan ook zeer onwaarschijnlijk, dat schapevlees uit Groot-Brittannië tot verschuivingen op de markt heeft geleid ten koste van grote hoeveelheden Frans lamsvlees. Dit wordt bevestigd door de omstandigheid, dat tussen januari en augustus 1986 de prijzen van Frans lamsvlees daalden, ofschoon de invoer van ooien uit Groot-Brittannië ten gevolge van de clawback met 45% terugliep. De verzwakking van de Franse markt heeft sinds augustus 1986 voortgeduurd; de maatregel van de Commissie heeft de moeilijkheden van de Franse producenten van lamsvlees niet opgelost. Een veel waarschijnlijker reden voor de lage prijzen van Frans lamsvlees eind 1985, was de aanwezigheid op de Franse markt van een toenemende hoeveelheid zeer goedkoop Iers lamsvlees. Die factor, gecombineerd met de structurele zwakheid in de Franse sector van lamsvlees, plus twee jaren droogte, hebben het concurrentievermogen van de Franse lamsvleesproducenten aangetast.

Ten slotte heeft de Franse regering in haar opmerkingen gesteld noch aangetoond, dat de invoer van ooievlees uit Groot-Brittannië verstoringen op de Franse markt heeft teweeggebracht. De enige verstoring was die als gevolg van de onrechtmatige oplegging van clawback door de Commissie, die heeft geleid tot een drastische vermindering (50%) van de uitvoer van ooievlees uit Groot-Brittannië.

— Bewering c): *De clawback moet ook worden geheven bij de uitvoer van produkten waaraan de variabele slachtpremie niet rechtstreeks ten goede komt.*

Het Verenigd Koninkrijk verwijst dienaangaande naar haar opmerkingen naar aanleiding van zijn eerste middel.

— Bewering d): *Ooien ondervinden een indirect voordeel van de variabele premie; derhalve moet voor deze dieren een clawback worden vastgesteld waarvan de coëfficiënt rekening houdt met dit voordeel.*

Noch in Groot-Brittannië noch in Frankrijk vormen lammeren en ooien één markt; het betreft hier in feite zeer verschillende markten. De Commissie had dan ook de omvang van het gestelde voordeel moeten aangeven en de wijze waarop het ontstaat.

— Bewering e): *Een clawback van 50% kan verstoringen als gevolg van kunstmatig handelsverkeer tussen regio 5 en de andere regio's van de Gemeenschap voorkomen.*

De Commissie zet niet uiteen, waarom het eind 1985 plotseling nodig werd, bepaalde exporten geldelijk te belasten, terwijl zij de betrokken produkten tegelijkertijd van een overeenkomstige premie uitsloot. De Commissie heeft niet aangegeven, hoe zij aan 50% komt. Bovendien heeft zij niet aangegeven, welke criteria moeten worden toegepast bij het uitvoeren van het hernieuwde onderzoek dat zij nodig acht om rekening te houden met de ontwikkeling van het handelsverkeer.

Deze opmerkingen met betrekking tot een ontoereikende motivering gelden mutatis mutandis ook voor verordening nr. 9/86. In het bijzonder is het opleggen van verschillende tarieven voor de clawback zonder passende motivering ontoelaatbaar.

2. De *Commissie* antwoordt als volgt.

a) De gevolgen van de premie voor lammeren voor de prijzen van ander schapevlees

In Groot-Brittannië vormen de producenten van ooien en van lammeren geen gescheiden en afzonderlijke categorieën en hangt het inkomen van een producent af van zijn totale produktie van lammeren en ooien. Zou een wezenlijk deel van zijn produktie, te weten de lammeren, niet voor een subsidie in de vorm van premie in aanmerking komen, dan zou de producent zijn inkomen proberen te beschermen door de prijzen te verhogen. Dit is volkomen begrijpelijk wanneer men bedenkt, dat de variabele premie kan oplopen tot 40% van de totale inkomsten van een producent; in de laatste verkoopseizoenen bedroeg de variabele premie 29 tot 35% van de marktprijs. Het is duidelijk dat de producent, wil hij zijn inkomen handhaven en een te plotselinge prijsstijging van een bepaald produkt vermijden, gedwongen is de prijzen van al zijn produkten en niet alleen die van lammeren te verhogen.

Door te stellen dat de variabele premie slechts een aanbetaling is op de jaarlijkse premie die aan de meeste producenten van de Gemeenschap wordt betaald, miskent het Verenigd Koninkrijk het voordeel dat de Britse producenten ontlenen aan het feit, dat de variabele premie nagenoeg onmiddellijk wordt betaald. Het Verenigd Koninkrijk weet overigens heel goed dat de Britse producenten profiteren van twee marktondersteunende maatregelen, de variabele premie en de jaarlijkse premie, terwijl de producenten van de andere regio's zich met de jaarlijkse premie tevreden moeten stellen, omdat interventieaankopen alleen in theorie bestaan en in geen der Lid-Staten worden toegepast.

b) Verstoringen van het handelsverkeer

Nadat verordening nr. 1837/80, zoals gewijzigd, ongeveer een jaar was toegepast, begon de uitvoer van schapevlees van Groot-Brittannië naar Frankrijk te stijgen; tweederde van deze stijging was toe te schrijven aan een stijging van de uitvoer van ooien. Ooien, die slechts 15% van de produktie van het Verenigd Koninkrijk van

schapevlees uitmaken, vertegenwoordigden een veel hoger percentage van de totale uitvoer van schapevlees van Groot-Brittannië en dit percentage was blijkens de overgelegde cijfers nog steeds stijgende. Ooien werden grotendeels niet op de binnenlandse markt maar op die van een andere Lid-Staat verkocht. Ofschoon het niveau van het handelsverkeer varieerde naar gelang de respectieve valutawaarden, vormde de situatie die het gevolg was van de stijgende Britse uitvoer naar Frankrijk een verstoring van het handelsverkeer als bedoeld in artikel 9, lid 4, van verordening nr. 1837/80, zoals gewijzigd.

Studies die de diensten van de Commissie ter plaatse in Frankrijk hebben verricht, hebben aangetoond dat zendingen schapevlees uit Groot-Brittannië zowel uit lamsvlees als uit vlees van ooien bestonden. Enkele partijen beter vlees van ooien werden te koop aangeboden naast gelijke stukken Frans lamsvlees. Afgezien misschien van de kleur, vertoonden de stukken een frappante gelijkenis, behalve dat Brits vlees van ooien veel goedkoper was dan Frans lamsvlees, hetgeen aantrekkelijk bleek voor de Franse consument. De gevolgen deden zich dus niet gevoelen op de Franse markt van schapevlees, maar op die van lamsvlees, gelijk de Franse autoriteiten ook hebben betoogd.

Tegen deze studie voert het Verenigd Koninkrijk slechts vermoedens aan en „bewijsstukken" die het niet heeft overgelegd. Een onderzoek van de markt van Rungis is irrelevant, daar vlees van superieure kwaliteit rechtstreeks wordt ingevoerd en niet via Rungis. Het is misleidend om te stellen, dat de prijzen van lamsvlees tussen januari en augustus 1986 zijn gedaald. De grafiek in bijlage IV van de dupliek toont aan, dat de prijzen van 1986 tot ongeveer juli 1986 nagenoeg gelijk waren aan die van 1985 en dat de genoemde prijsvariaties niets anders dan normale siezoenbewegingen waren. De in juli en augustus 1986 ingetreden wijziging is slechts het gevolg van schommelingen in de wisselkoersen.

De importen van Iers schapevlees waren niet zo omvangrijk, dat zij voor de prijzen van lamsvlees de gevolgen konden hebben waarover de Franse regering zich beklaagt: ofschoon de cijfers over 1985 een daling van de Britse exporten naar Frankrijk laten zien en een stijging van de Ierse exporten, tonen de cijfers betreffende de eerste maanden van 1986 aan, dat de situatie toen omgekeerd was.

Volgens de Commissie bestaat er geen „correct" niveau van het handelsverkeer tussen Frankrijk en Groot-Brittannië, maar zij blijft ervan overtuigd dat er tot de vaststelling van de verordeningen nrs. 3451/85 en 9/86 ernstige verstoringen van het handelsverkeer tussen Frankrijk en Groot-Brittannië bestonden, gelijk de Franse regering in paragraaf 12 van haar opmerkingen overigens beklemtoont.

De Commissie meent, door haar optreden het probleem te hebben verholpen waarmee de Franse autoriteiten zich tot haar hadden gewend, en dat het dienaangaande interessant is te zien, wat er sinds de vaststelling van de verordeningen is gebeurd. Anders dan het Verenigd Koninkrijk had voorspeld, heeft zich geen rampzalige prijsdaling van ooien op de binnenlandse markt van het Verenigd Koninkrijk voorgedaan. De prij-

zen zijn stabiel gebleven en zijn in feite blijven stijgen. Hoewel het peil van de uitvoer van ooien van Groot-Brittannië naar Frankrijk natuurlijk is gedaald, was die daling niet rampzalig en liggen de exporten op ongeveer 50% van het maximumniveau van vorig jaar.

c) Clawback op produkten waarvoor geen premie is toegekend

De Commissie verwijst naar haar argumenten met betrekking tot het eerste middel.

d) Voordeel van de premie voor ooien

De producenten in Groot-Brittannië fokken meestal zowel ooien als lammeren, en de subsidie die zij ontvangen in de vorm van premie voor lammeren, beïnvloedt in het kader van hun totale inkomen uit hun gehele produktie de prijzen die zij voor hun ooien proberen te krijgen. De omstandigheid dat in Frankrijk goedkoop vlees van ooien van goede kwaliteit te krijgen was, heeft een nadelige invloed gehad op de binnenlandse markt van lammeren, die door hoge prijzen werd gekenmerkt.

e) Clawback van 50%

Tegen het einde van 1985 werd de Commissie steeds bezorgder over hetgeen zij als een ernstige verstoring van het handelsverkeer tussen Groot-Brittannië en Frankrijk beschouwde; onder die omstandigheden verplichtte artikel 9, lid 4, van verordening nr. 1837/80, zoals gewijzigd, haar op te treden. Bij het zoeken naar een oplossing werd zij geconfronteerd met afwijkende en dikwijls tegenstrijdige verklaringen van de betrokken Lid-Staten, in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, over de marktsituatie voor schapevlees.

De Commissie is ervan overtuigd, dat de gebeurtenissen en de marktsituatie sedertdien bevestigen dat zij het juiste besluit heeft genomen. Toch heeft zij in haar verordeningen ruime herzieningsclausules opgenomen om te garanderen dat het cijfer van 50% indien nodig aan een nieuw onderzoek kan worden onderworpen en gewijzigd. In casu heeft het handelsverkeer zich gestabiliseerd en was wijziging niet nodig. Gelet op de moeilijke situatie op een uiterst ingewikkelde markt, heeft de Commissie als een voorzichtig marktbeheerder op voorbeeldige wijze gehandeld.

3. De *Franse Republiek* is eveneens van oordeel, dat het middel om bovenvermelde redenen moet worden verworpen.

IV — Antwoorden op vragen van het Hof

1. Op het verzoek van het Hof, de gegevens over te leggen waarop zij zich heeft gebaseerd bij de vaststelling van de coëfficiënten van verordening nr. 9/86, zet de *Commissie* uiteen dat zij destijds bezorgd was over de verstoringen die zich op de markt van schapevlees voordeden en waarvan de bij de schriftelijke behandeling overgelegde statistieken de omvang aangeven. Omdat de oplossingen die de betrokken Lid-Staten voorstelden, diametraal tegenover elkaar stonden, gaf de Commissie er, na het probleem in Frankrijk ter plaatse te hebben onderzocht, de voorkeur aan, een tussenoplossing te aanvaarden en in haar besluit ruime herzieningsclausules op te nemen. In casu is de benadering van de Commissie juist gebleken en werd geen wijziging noodzakelijk geacht.

2. Op het verzoek om aan het Hof de gegevens over te leggen op grond waarvan zij in haar verweerschrift heeft betoogd, dat het inkomen van de producenten van schapen voor 40% bestaat uit de slachtpremie voor lammeren, en in dupliek dat dit percentage naar gelang het jaar tussen 29 en 35% ligt, en om uiteen te zetten hoe deze percentages tot hetzelfde resultaat konden leiden, dat wil zeggen de vaststelling van de coëfficiënten van verordening nr. 9/86, heeft de Commissie geantwoord dat onderscheid moet worden gemaakt tussen het gemiddelde cijfer, dat tot 35% kan bedragen, en het werkelijke maximum, dat tot 40% kan oplopen. Voor de producenten is niet het gemiddelde cijfer van belang maar het werkelijke verkoopcijfer, daar de meeste producenten zich specialiseren in de bevoorrading van een bepaalde markt, bij voorbeeld de lente- of Paasmarkt of de zomermarkt.

3. Op het verzoek van het Hof mede te delen, of er destijds sprake was van verstoringen van het handelsverkeer, die haar ertoe brachten de bestreden verordeningen vast te stellen, zet de Commissie uiteen dat zij, geconfronteerd met de problemen die de markt voor schapevlees destijds ondervond, in twee fasen heeft gehandeld: aangezien vlees van ooien duidelijk het grootste probleem gaf, regelde zij eerst dit probleem alvorens met de andere produkten te beginnen. De economische verhoudingen zouden zijn verstoord, indien zij alle produkten tegelijk had aangepakt.

4. Op het verzoek aan te geven, in hoeverre in de considerans van de bestreden verordeningen rekening wordt gehouden met de in de vragen 1, 2 en 3 aangesneden punten, heeft de Commissie geantwoord, dat de derde overweging van verordening nr. 3451/85 de redenen uiteenzet die haar ertoe hebben gebracht de coëfficiënt voor vlees van ooien vast te stellen. De vierde overweging heeft betrekking op de omstandigheden waaronder de coëfficiënten voor andere produkten worden vastgesteld. De eerste twee overwegingen van verordening nr. 9/86 beschrijven de procedure ter vaststelling van de verschillende coëfficiënten.

De tweede overweging van verordening nr. 3451/85 verwijst naar de gevolgen van de premie voor de prijs van dieren waarvoor geen premie is toegekend en naar de ernstige verstoringen van het handelsverkeer. Daar verordening nr. 9/86 enkel tot doel heeft, de in verordening nr. 3451/85 vervatte regeling te completeren, verwijst de verordening in haar tweede overweging naar verordening nr. 3451/86.

F. Schockweiler
rechter-rapporteur