Gennemgangen af det af College van Beroep voor het Bedrijfsleven stillede spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 6, stk. 2, og artikel 7 i forordning nr. 1725/79.

Bahlmann Pescatore Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. maj 1984.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

D. Louterman
Fuldmægtig

K. Bahlmann
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. F. MANCINI FREMSAT DEN 15. MARTS 1984 [1]

Høje Domstol.

1. Denne præjudicielle sag drejer sig som fortolkningen af fællesskabsbestemmelserne vedrørende udbetaling af støtte til eksportører af foderblandinger, fremstillet på basis af skummetmælkspulver. Spørgsmålet er, om der ved denne udbetaling af støtte med hensyn til fremgangsmåden og tidspunktet for udbetalingen må gøres forskel alt efter, om produktet udføres eller sælges på det indenlandske marked. I det første tilfælde skal indførselslandet foretage særlige kontrolforanstaltninger, som udbetalingen af støtte er afhængig af. Hvis foderblandingen afsættes på det indenlandske marked, kan denne tidrøvende undersøgelse undlades.

Anpartselskabet Denkavit Nederland BV, Voorthuizen, eksporterer i løs vægt foderblandinger, som er fremstillet på basis af skummetmælkspulver, og er derfor i henhold til artikel 10 i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter berettiget til fællesskabsstøtte. Den, der ønsker at få udbetalt støtte for levering af varer i løs vægt i andre medlemsstater, afkræves af

1 — Oversat fra italiensk.

Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten bevis for, at leveringen er sket til en virksomhed, som selv anvender denne foderblanding (landbrugsbedrift, opdrætnings- eller opfedningsvirksomhed). Hvis leveringen sker i Belgien, skal der herved fremlægges dokumentet Benelux 5 (artikel 58 i Rådets forordning nr. 222/77), i alle andre tilfælde kontroleksemplaret T 5, dvs. en udfyldt formular med oplysninger om den faktiske anvendelse af den udførte vare, som er betingelse for udbetaling af støtte (artikel 10 i Kommissionens forordning nr. 223/77). Da disse dokumenter skal attesteres af bestemmelsesstaten for at kunne anvendes som bevismiddel, går der nogen tid mellem ansøgningen om støtte og udbetalingen. For udførsler inden for Benelux går der i gennemsnit en måned.

Resultatet heraf er, at der i støtteordningen er en forskel, alt efter om der er tale om eksporterede varer eller varer, der sælges i indlandet, i den forstand, at udbetalingen i første tilfælde sker betydeligt senere. Denkavit anså denne forsinkelse for en hindring for udførslerne og anmodede Hoofdproduktschap om at sørge for, at den støtte til udførsel af foderblandinger i løs vægt til Belgien, som Denkavit havde krav på, blev udbetalt i måneden efter den måned, hvor leveringen fandt sted, med forbehold af tilbagebetaling såfremt det skulle vise sig, at foderet ikke var blevet anvendt på den foreskrevne måde. Efter at denne ansøgning var blevet afslået, indbragte Denkavit den 1. marts 1982 sagen for College van Beroep voor het Bedrijfsleven med krav om, at Hoofdproduktschap's afgørelse blev annulleret, og at Hoofdproduktschap blev tilpligtet at udbetale Denkavit støtten straks med forbehold af muligheden for tilbagebetaling.

Ved kendelse af 25. januar 1983 har den forelæggende ret udsat sagens behandling og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»Skal traktatens artikel 34 og/eller artikel 40, stk. 3, og/eller traktatens artikel 43, stk. 3, litra d), og/eller forordning (EØF) nr. 804/68 og/eller proportionalitetsprincippet eller noget andet princip, der ligger til grund for traktaten, fortolkes således, at artikel 6, stk. 2, sammenholdt med artikel 7 i forordning (EØF) nr. 1725/79 er uforenelig hermed, for så vidt disse bestemmelser har til følge, at den i forordningen nævnte støtte til skummetmælkspulver, som i én af medlemsstaterne forarbejdes til foderblandinger, og som leveres i tankvogne eller containere, ved eksport udbetales en måned senere end ved salg i indlandet?»

2. Lad os først se på de for os relevante bestemmelser i forordning nr. 1725/79 af 26. juli 1979 om nærmere regler for støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver til kalvefoder.

Ifølge artikel 4, stk. 2, gælder forordningen for foder emballeret i sække med indhold på højst 50 kg, hvorpå der er påtrykt:

a) en angivelse af, at det drejer sig om en foderblanding;

b) en angivelse til identifikation af virksomheden;

c) fremstillingsmåned og år;

d) indholdet af skummetmælkspulver i færdigvaren.

Ifølge artikel 5, litra b) — som sagen efter min mening drejer sig om — finder de førnævnte bestemmelser ikke anvendelse »på foderblandinger, der i tankvogne eller containere leveres til anvendelse i en landbrugsbedrift, en opdrætnings- eller en opfedningsvirksomhed«, der anvender dette foder under kontrol af indførselslandets kompetente myndighed. Artikel 6 vedrører kontrolforanstaltningerne; stk. 1, litra b), bestemmer, at leveringen foregår »under administrativ kontrol«, hvorved det sikres, at varen leveres til en landbrugsbedrift. Ifølge stk. 2, udbetales støtten først, »når den støtteberettigede virksomhed over for den kompetente myndighed fremlægger dokumentation« for, at leveringen har fundet sted under iagttagelse af den lige nævnte bestemmelse.

Hvis foderblandingen eksporteres til andre steder i Fællesskabet, kan beviset for, at leveringen er sket under de nævnte betingelser, som sagt kun føres ved fremlæggelse af kontroleksemplaret T 5 (artikel 10 i forordning nr. 223/77). Belgien, Luxembourg og Nederlandene, som på dokumenter, der benyttes i forbindelse med fællesskabsforsendelse, kan anvende de aftaler, de har afsluttet eller afslutter med hinanden for at forenkle eller ophæve formaliteterne ved overskridelse af deres indbyrdes grænser (artikel 58 i Rådets forordning nr. 222/77 af 13. 12. 1976) kan også anvende en anden formular. Og netop den tid, der går med fremlæggelse af et sådant dokument (Benelux 5-dokumentet), har givet anledning til den foreliggende sag.

3. Centralt i sagen står artiklerne 6 og 7 i Kommissionens forordning nr. 1725/79. Som sagt skal indførselsstaten ifølge disse bestemmelser foretage en særlig kontrol af, hvordan den i løs vægt leverede foderblanding faktisk anvendes. Der er enighed om, at udbetalingen af støtte på grund af denne kontrol sker senere end for varer, der afsættes på det indenlandske marked. Det står også fast, at denne forsinkelse i tilfælde af udførsel fra Nederlandene til Belgien er på ca. en måned. Og det kan ikke benægtes, at støtten til udførte varer derved udgør en mindre fordel end støtten for varer, der afsættes i indlandet.

Denkavit anser disse omstændigheder for ulovlige. Med disse foranstaltninger har Kommissionen efter Denkavit's opfattelse navnlig handlet i strid med Rådets forordning nr. 804/68, som bemyndigede den til at fastsætte gennemførelsesbestemmelser. Kommissionen har også efter Denkavit's mening derved tilsidesat nogle af traktatens bestemmelser, nemlig

a) artikel 34, s. 5, som forbyder foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative udførselsrestriktioner (et forbud, som også gælder for fællesskabsinstitutionerne);

b) artikel 40, stk. 3, andet afsnit, hvorefter de fælles markedsordninger ikke må indeholde nogen form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter;

c) artikel 43, stk. 3, litra b), hvorefter disse ordninger skal sikre betingelser svarende til dem, der gælder på et nationalt marked.

Endvidere skal Kommissionen have tilsidesat proportionalitetsprincippet, idet en forsinket udbetaling af støtte til de udførte varer ikke er en nødvendig betingelse for at nå formålet med de i forordning nr. 1725/79 omhandlede kontrolforanstaltninger.

Lad os betragte disse klagepunkter nøjere. Ifølge artikel 10 i grundforordning nr. 804/68 fastsættes reglerne for ydelse af støtte til produktion af skummetmælk og skummetmælkspulver af Rådet (stk. 2), og Kommissionen skal efter at have hørt forvaltningskomiteen for mælk og mejeriprodukter fastsætte gennemførelsesbestemmelserne (stk. 3). Ved forordning nr. 986/68 af 15. juli 1968 har Rådet fastsat de generelle bestemmelser, mens Kommissionen har fastsat de gennemførelsesbestemmelser, som den skal fastsætte, i den nævnte forordning nr. 1725/79 (som har erstattet den tidligere forordning nr. 990/72 af 15. 5. 1972).

Denkavit anser de kontrolforanstaltninger (artiklerne 6 og 7), der er indført ved denne forordning i henhold til forordning nr. 804/68, for ulovlige. Ifølge grundforordningen medfører Fællesskabets interesse, at skummetmælk og skummetmælkspulver, som er bestemt til fremstilling af foder, også virkelig anvendes dertil, hvilket også skal bevises, såfremt der skal kunne udbetales støtte dertil; Fællesskabets interesse medfører imidlertid efter Denkavits mening ikke, at der med henblik herpå kan fastsættes bestemmelser, som er i strid med traktaten og med almindelige retsgrundsætninger. Ifølge Denkavit er der faktisk tale om en sådan tilsidesættelse, for det første af traktatens artikel 34 og af artikel 22, stk. 1, andet led i forordning nr. 804/68, hvori det — i overensstemmelse med forbudet i traktatbestemmelsen — bestemmes, at anvendelse af »kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning« inden for rammerne af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter er forbudt. Artiklerne 6 og 7 indeholder en hindring af samhandelen inden for Fællesskabet, da kostprisen for udførte varer er højere end kostprisen for varer, som forhandles på det indenlandske marked. Der skal således være tale om foranstaltninger med tilsvarende virkning.

Denne argumentation kan imidlertid ikke godtages. For det første vil jeg henvise til, at der ved artikel 6 i forordning nr. 1725/79 er indført en kontrol med alle leveringer af foderblandinger i løs vægt, uanset om de udføres eller forhandles på det indenlandske marked. Med andre ord har Kommissionen i begge tilfælde anset det for nødvendigt, at det konstateres, at leveringen sker til en virksomhed, som gør brug af foderet i sin egenskab af virksomhed, og at der stilles krav om, at beviset herfor fremlægges, før der sker udbetaling af støtte. Der er således kun én forskel mellem de to tilfælde, og hermed kommer vi til artikel 7 vedrørende levering af foder »i en anden medlemsstat end den sælgende medlemsstat«. Denne forskel vedrører arten af det dokument, som den, der ønsker at få udbetalt støtte, skal fremlægge, nemlig kontroleksemplaret T 5 eller i handelen med Nederlandene og Belgien kontroleksemplaret Benelux 5.

Det er netop dette dokuments cirkulation, der giver anledning til forsinkelse med udbetaling af støtte, fordi det skal påtegnes af indførselslandets myndigheder. Denne forsinkelse er imidlertid berettiget. Man må betænke, at salg i indlandet og udførsel inden for Fællesskabet ikke kan sidestilles. Kommissionens repræsentant har under sagens behandling henvist til, at risikoen for bedragerier ved udførsel af varer i løs vægt er langt større. Kontrollen er da også vanskeligere, og af disse grunde og endvidere når henses til de store støttebeløb, som udbetales for foder forarbejdet på basis af mælkepulver, har myndigheden valgt at foretage forudgående kontrol.

I øvrigt har Domstolen allerede én gang beskæftiget sig med kontroleksemplaret T 5 i forbindelse med støtte til skummetmælkspulver; i dommen af 7. februar 1979 i sag 18/76 (Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1979, s. 343) udtalte den, at dette dokument er af væsentlig betydning for kontrollen. I præmis 20 udtalte den, at »de pågældende fællesskabsbestemmelser er udformet således, at de ikke levner de nationale myndigheder mulighed for at godkende andre beviser ... end det formelle bevis, som består i kontroleksemplaret til forsendelsesdokumentet, forskriftsmæssigt udfyldt og stemplet.« Det er afgjort en meget streng ordning, men den har ifølge Domstolen et klart defineret formål; man har villet udelukke såvel muligheden for dobbelt betaling (ved salg i indlandet og ved udførsel) som den mulighed, at varen på ny bringes i den normale omsætning (præmis 20).

4. Jeg kommer nu til spørgsmålet, om EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit og artikel 43, stk. 3, litra b), er tilsidesat. Som bekendt skal de fælles markedsordninger ifølge den førstnævnte bestemmelse udelukke »enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter«, og Denkavit mener, at der i de omtvistede bestemmelser gøres forskel på producenter, der afsætter deres foderblandinger på det indenlandske marked, og producenter, der eksporterer dem; bestemmelserne er således ifølge Denkavit ulovlige. Efter min mening kan der imidlertid ikke være tale om forskelsbehandling. Endnu en gang: når der er tale om udførsel og om salg i indlandet, medfører udførsel større risiko for bedragerier, og kontrollen er vanskeligere. Når der er tale om forskellige situationer, må der også anvendes forskellige ordninger, så meget desto mere når forskellene mellem disse ordninger er nøje afstemt efter de forskellige faktiske forhold.

I forbindelse hermed vil jeg også henvise til den nylige dom af 23. februar 1983 (sag 8/82, Wagner, Sml. 1983, s. 371). Denne sag drejede sig om spørgsmålet, om der skal betales støtte til oplagring af sukker, når sukkeret befinder sig i transport mellem lagre i to forskellige medlemsstater. Domstolen statuerede, at der ikke kan være tale herom, i modsætning til hvad der gælder, når sukkeret transporteres inden for en medlemsstat fra et lager til et andet; denne forskelsbehandling beror på »objektivt begrundede kontrolhensyn« (præmis 19). Med andre ord, hensyn til den fælles markedsord-

nings rette funktion kan, når de er tilstrækkeligt tungtvejende og står i forbindelse med objektive omstændigheder, veje tungere end det i artikel 40, stk. 3, nævnte princip, hvorefter den indenlandske handel og inden for Fællesskabet skal behandles på samme måde.

Dette gælder også for artikel 43, stk. 3, litra b), hvorefter de fælles markedsordninger sikrer »samhandelen inden for Fællesskabet betingelser svarende til dem, der gælder på et nationalt marked«. Denkavit mener, at de omtvistede bestemmelser er i strid hermed, fordi de fastsætter en mindre gunstig behandling for eksporthandelen. I virkeligheden berettiges denne forskellige behandling af, at der er tale om objektivt forskellige forhold samt om specielle kontrolkrav, der står i forbindelse med samhandelen inden for Fællesskabet.

5. Denkavit's sidste klagepunkt er udledt af proportionalitetsprincippet. Med kontrollen af anvendelsen af udførte foderblandinger tilstræbes det ganske vist at opnå virkeliggørelse af en overordnet fællesskabsinteresse, hvorfor kontrollen principielt er forenelig med proportionalitetsprincippet og derfor må anses for lovlig, men i de pågældende artikler er kontrollen udformet på en måde, som går videre end nødvendigt for at opnå dette formål. For at nå et beskyttelsesværdigt formål bliver en anden, ikke mindre væsentlig fællesskabsinteresse ofret, nemlig ligebehandlingen af den indenlandske handel og handelen mellem medlemsstaterne. Kommissionen havde ifølge Denkavit uden at give anledning til denne vanskelighed kunnet opnå det samme, hvis den havde indført mindre rigoristiske kontrolforanstaltninger.

Heller ikke heri er jeg enig. Domstolen har ganske vist gentagne gange udtalt, at man i fællesskabsretsregler ved pålæggelse af byrder ikke må gå videre, end det er nødvendigt for at nå de opstillede mål, og skal kræve så små ofre som muligt af de berørte, men proportionalitetsprincippet udelukker ikke — kræver tværtimod — at *alle* krav, der står i forbindelse med ordningen, i den omtvistede situation afvejes og koordineres. I det foreliggende tilfælde er det imidlertid af væsentlig betydning for den fælles markedsordnings rette funktion, at udførte foderblandinger underkastes grundigere kontrol end foderblandinger, som forhandles i indlandet. Derfor kræves der heller ikke et for stort offer af virksomhederne.

Een bemærkning til slut. Jeg er indtil nu gået ud fra, at det alene skyldes kontrolforanstaltningerne, at eksportørerne må vente længere på deres penge, altså at forsinkelsen alene skyldes den omstændighed, at der er tale om forudgående kontrol, og at de forskellige medlemsstaters myndigheder herved må samarbejde. Under retsmødet har jeg nogle gange fået det indtryk, at disse forsinkelser imidlertid også er en følge af de nationale myndigheders forsømmelser. Hvis dette er tilfældet, kan problemet ikke løses ved en fortolkning af artiklerne 6 og 7; hvis problemet skal løses, kræver det et større samarbejde mellem staterne, eller endog interventioner *de iure condendo.*

6. På grundlag af de foregående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det spørgsmål, som College van Beroep voor het Bedrijfsleven har stillet ved kendelse af 25. januar 1983 i sagen Denkavit Nederland BV mod Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, således:

»Artiklerne 6 og 7 i Kommissionens forordning nr. 1725/79 af 26. juli 1979 om nærmere regler for støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetsmælkspulver til kalvefoder, skal fortolkes således, at den ordning med forudgående kontrol, som er fastsat i disse artikler for levering af foderblandinger i tankvogn eller container, og som er karakteriseret ved, at betalingen af støtte finder sted senere end for varer, der afsættes i indlandet, er berettiget af objektive omstændigheder. Den er i sig selv hverken i strid med traktatens artikler 30, 40, stk. 3, og 43, stk. 3, litra b), eller med proportionalitetsprincippet eller med Rådets forordning nr. 804/68«.