På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den af Finanzgericht Hamburg, for ret:

Kommissionens forordninger nr. 311/74 af 6. februar 1974, 317/74 af 7. februar 1974, 381/74 af 14. februar 1974, 410/74 af 18. februar 1974 samt 427/74 af 20. februar 1974 er ugyldige, for så vidt som de for de under position 23.07 i toldtariffen nævnte produkter fastsætter en enhedsafgift, der skal finde anvendelse, uanset om de nævnte produkter indeholder en ubetydelig eller en væsentlig mængde korn.

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. marts 1976.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 17. FEBRUAR 1976 [1]

Høje Ret.

Artikel 19 i forordning nr. 120/67 (EFT-specialudgave 1967, s. 29; org. ref. ABl. nr. 117, 1967) om den fælles markedsordning for korn foreskriver, at overstiger cifprisen for et eller flere i de i artikel 2 nævnte produkter — dvs. blød og hård hvede, byg, majs og rug — tærskelprisen væsentligt, kan i det tilfælde, at denne situation vil kunne vedvare og Fællesskabets marked derved udsættes for eller

1 — Oversat fra tysk.

trues af forstyrrelser, de nødvendige foranstaltninger træffes.

Der er i henhold til denne bestemmelse i Rådets forordning nr. 1968/73 (EFT L 201, 1973), som ændret ved Rådets forordning nr. 2632/73 (EFT L 272, 1973), udstedt grundlæggende regler. Ifølge disse kan der i den beskrevne situation opkræves en eksportafgift. Anført er desuden bl.a. de faktorer, hvortil der skal tages hensyn ved fastsættelsen af afgiften. Blandt disse nævner jeg med henblik på de i artikel 1, litra d) i forordning nr. 120/67 nævnte produkter, som også omfatter blandingsfoderstoffer med indhold af korn, den i artikel 3, stk. 2 under litra b) anførte faktor, hvorefter der skal tages hensyn til »de kornmængder, der er nødvendige til fremstilling af de pågældende produkter og i givet fald biprodukternes værdi«.

Første gang, hvor der forelå en situation, hvor det viste sig at være nødvendigt at indføre eksportafgifter i kornsektoren, var i august 1973. Der blev den dag indført eksportafgifter i henhold til Kommissionens forordning nr. 2207/73 (EFT L 226, 1973), først for byg og majs. I den følgende tid blev ordningen stadig mere udvidet. Den gjaldt ifølge Kommissionens forordning nr. 311/74 (EFT L 34, 1974), der trådte i kraft den 7. februar 1974, også for kornholdige blandingsfoderstoffer under position 23.07. Der anvendtes herved den samme afgiftssats på 26,25 RE for samtlige produkter under positionen, og dette gjaldt uændret ifølge de følgende forordninger fra Kommissionen nr. 317/74 (EFT L 35, 1974), 381/74 (EFT L 43, 1974), 410/74 (EFT L 46, 1974) og 427/74 (EFT L 49, 1974) indtil den 24. februar 1974. Med Kommissionens forordning nr. 433/74 (EFT L 50, 1974) skete der med virkning fra den 25. februar 1974 en ændring heri. Afgiftsnomenklaturen blev ændret, dvs. at der blev sondret mellem foderstoffer efter deres indhold af kornprodukter i den i kapitel 10 og position nr. 11.01 og 11.02 nævnte forstand, bortset fra position 11.02 G, og afgiften blev tilsvarende differentieret. Den udgjorde herefter 3,50 RE for varer med indhold af kornprodukter på fra 5 til 15 vægtprocent, og 24,50 RE for varer, hvis indhold af kornprodukter udgjorde mere end 65 vægtprocent.

Disse forskrifter er af følgende grunde relevante for nærværende sag.

Firmaet Effem i Verden, der fremstiller blandingsfoder, navnlig til hunde og katte, har i perioden 7.-22. februar 1974 udført blandingsfoder til tredjelande under toldpositionerne 23.07 B I a og 23.07 B I b 1 i toldtariffen. Derfor måtte firmaet betale eksportafgift, således som det var fastsat i de lige nævnte forordninger fra Kommissionen. Firmaet anser ikke disse afgifter for retmæssige. De er efter dets mening for høje; lovligt ville ifølge firmaet højst være et beløb, som det er fastsat i Kommissionens forordning nr. 433/74, for så vidt som de af firmaet udførte produkter overhovedet indeholdt korn, hvilket dog var tilfældet i en mængde på mellem 5 og 15 vægtprocent.

Firma Effem har følgelig anlagt sag mod afgiftsansættelsen ved Finanzgericht Hamburg. Det gør nærmere gældende, at Kommissionen ved udstedelsen af de i forelæggelseskendelsen nævnte forordninger ikke har fulgt kriterierne i Rådets forordning nr. 1968/73 som ændret ved forordning nr. 2632/73, navnlig har den ikke taget hensyn til de i artikel 3, stk. 2 under litra a) til c) nævnte faktorer. Afgiften burde på korrekt vis have været afpasset i forhold til indholdet af korn. Alene de af firmaet udførte varer under position 23.07 B I a 1 indeholdt korn. Produkterne under position 23.07 B I b 1 indeholdt ganske vist stivelse, men ikke korn i den i kapitel 10 og position 11.01 og 11.02 angivne betydning. Desuden burde Kommissionen have differentieret afgiften i forhold til indholdet af korn. Under ingen omstændigheder er en afgiftsordning lovlig, når afgiften langt overgår værdien af det afgiftsansatte.

Den Finanzgericht, for hvilken sagen er indbragt, anser ikke den således udtrykte

tvivl om gyldigheden af den for sagen relevante afgiftsordning for ugrundet. Den har følgelig ved kendelse af 5. august 1975 udsat sagen og i henhold til EØF-traktatens artikel 177 forelagt følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

Er Kommissionens forordninger (EØF) nr. 311/74 af 6. februar 1974, nr. 317/74 af 7. februar 1974, nr. 381/74 af 14. februar 1974, nr. 410/74 af 18. februar 1974 og nr. 427/74 af 20. februar 1974 gyldige, for så vidt som der for de produkter under position nr. 23.07, som er opført i bilaget til disse forordninger, er fastsat en enhedsafgiftssats på 26,25 RE/t uden hensyn til stivelsesindholdet, eller skulle afgiftssatsen for varer under denne position have været differentieret, således som det er sket i bilaget til forordning (EØF) nr. 433/74 af 21. februar 1974?

Ved vurderingen af de nævnte forordningers gyldighed må man sikkert anerkende Kommissionens anbringende om, at den måtte handle *præventivt* til beskyttelse af fællesmarkedet. Den kunne på ingen måde afvente en farlig udvikling i eksporten og hver gang på grundlag af tidligere erfaringer reagere med specielt tilpassede foranstaltninger. Jeg kan hertil henvise til de grundlæggende bestemmelser, hvorpå Kommissionens retsakter er støttet. Således nævntes i artikel 19 i forordning nr. 120/67, som vi har set, ikke blot markedsforstyrrelser, men også *truende* markedsforstyrrelser. Tilsvarende nævner også Rådets forordning nr. 1968/73 med dens grundlæggende bestemmelser for området udtrykkelig nødvendigheden af at *hindre* forstyrrelser på Fællesskabets marked blandt de faktorer, hvortil der skal tages hensyn.

Når det er fastslået, at Kommissionen måtte handle præventivt, betyder dette samtidig, at den måtte handle på grundlag af prognoser, som kun kunne udledes af en række indicier. Ved en sådan handlemåde kan fejl aldrig udelukkes. Når sådanne opstår, medfører dette ikke nødvendigvis, at det af Kommissionen opnåede resultat er ulovligt. Navnlig kan en sådan slutning ikke kun begrundes efterfølgende; dvs. at en simpel sammenligning af den i slutningen af februar udstedte forordning nr. 433/74, der var baseret på indhøstede erfaringer og muligvis på en ændret økonomisk situation, med de i begyndelsen af februar udstedte forordninger ikke gør det berettiget at fastslå, at disse ikke er retmæssige.

Kommissionen har desuden ret, når den fremhæver, at den ved udstedelsen af økonomisk-politiske foranstaltninger som i det foreliggende tilfælde har et udstrakt frit skøn. Faktisk indeholder Rådets forordninger om fastsættelse af de grundlæggende regler, der skal anvendes i tilfælde af forstyrrelser inden for kornsektoren, ikke udelukkende præcist fastsatte kriterier; dette gælder delvis for så vagt formulerede faktorer som »at hindre forstyrrelser på markedet« eller hensyn til »udførslens økonomiske aspekt«. Desuden findes der i de af Rådet fastlagte kriterier delvis forskellige hensyn, der kræver afvejning og udligning. Dette skal også tages i betragtning ved vurderingen ligesom den anden omstændighed, at man ikke på denne beskyttelsesregulerings område — som naturligvis generelt under landbrugsmarkedsordningerne — kan komme uden om en vis ensartethed. Således kan det umuligt kræves af Kommissionen, at den tager hensyn til ethvert produkts særegenheder; man må langt snarere give den beføjelse til at gå frem efter varegrupper, nemlig når dette synes berettiget i forhold til markedssituationen.

Alligevel nærer jeg stor betænkelighed ved at betegne de af Kommissionen i den for sagen relevante sektor foretagne foranstaltninger som berettigede. Herved skal der ikke — som sagsøgeren med rette har anført — foretages en vurdering af afgiftsstørrelsen i position 23.07, der bygger på majsafgiften samt et gennemsnitsindhold af majs på 75 %, men det er alene relevant, om man af Kommissionen kan forlange en differentiering efter produktgrupper inden for den nævnte position i toldtariffen.

For så vidt er flere overvejelser relevante.

Det er for det første væsentligt, at eksportafgiften — helt bortset fra, at den er en slags spejlbillede af de i lang tid gældende importafgifter — ikke anvendtes første gang i foråret 1974. Der forelå altså i februar 1974 ikke en situation, hvor Kommissionen i løbet af ganske kort tid skulle stille en kompliceret ordning på benene for et stort antal produkter, hvilket naturligvis ville have undskyldt, at den ikke kunne have viet det enkelte produkt særlig megen tid og opmærksomhed. Ordningen har derimod været praktiseret allerede fra august 1973, dog i begyndelsen blot for enkelte kornsorter, men dens anvendelsesområde blev efterhånden udvidet. I februar 1974 var det væsentligste nye, at position nr. 23.07 blev inddraget, hvilket fremgår af en sammenligning med den sidste af de inden forordning nr. 311/74 udstedte forordninger, nemlig nr. 255/74 (EFT L 28, 1974). Kommissionen har altså arbejdet med en forholdsmæssig snævert afgrænset problemstilling, hvilket naturligvis bevirker, at der skal anlægges en strengere vurderingsmålestok, også selv om man principielt må anerkende et vidt skøn.

Dernæst har vi af Kommissionen videre erfaret, at den blev foranlediget til at træffe den omtvistede foranstaltning, fordi den måtte fastslå, at der siden september 1973 i stigende grad var ansøgt om eksportlicenser for de på den tid endnu afgiftsfrie blandingsfoderstoffer. Den fik således indtryk af, at eksportafgifter på korn havde ført til en omgåelse, ved at kornblandinger, dvs. foderstoffer under position nr. 23.07, blev udført. Efter min opfattelse var det under disse omstændigheder uden videre nærliggende først at lægge foranstaltningernes tyngdepunkt på sådanne kornblandinger, navnlig da de på kortest mulig tid kunne udstrækkes til at gælde beslægtede produkter — hvilket også fremgår af det korte tidsrum mellem de forordninger fra Kommissionen, som skal vurderes i nærværende sag. Jeg kan derimod ikke indse det berettigede i generelt at træffe foranstaltninger for alle blandingsfoderstoffer under position nr. 23.07, også for sådanne, hvor kornprodukter kun spiller en ganske underordnet rolle, hvor der altså så godt som ikke forelå nogen fare for kornmarkedet.

Det er videre af betydning for vurderingen, at den pågældende basisforordning fra Rådet, forordning nr. 1968/73 i artikel 3, stk. 2, litra b) udtrykkeligt bestemmer, at de kornmængder, der er nødvendige til fremstilling af de pågældende produkter, skal tages i betragtning. Man må dog ganske vist her medgive, at denne bestemmelse angår alle de i artikel 1, litra c) og d) i forordning nr. 120/67 nævnte produkter. Jeg ville dog ikke heraf udlede, at det under alle omstændigheder er tilstrækkeligt at differentiere efter toldpositioner. Når resultatet således bliver et for afgiftsordningen åbenlyst for groft skema, og når omstændighederne tillader et større hensyn til det vigtige princip om forholdet mellem mål og midler, er det absolut på sin plads også at differentiere inden for de enkelte toldpositioner. Intet fornuftigt menneske ville selvfølgelig forlange en nøjagtig angivelse af hver enkelt vare inden for en toldposition, der som position nr. 23.07 omfatter adskillige blandinger. Jeg mener imidlertid, at det ikke var at stille for store krav til Kommissionen at foretage en grov underopdeling i nogle grupper, således som det er sket i nomenklaturen til forordning nr. 311/74 for så vidt angår stivelse, eller som den er foretaget i forordning nr. 433/74 angående indholdet af kornprodukter.

Selv om man indrømmer Kommissionen et vidt skøn, må jeg dog slutte, at Kommissionens foranstaltninger ikke er i harmoni med de af Rådet fastsatte grundregler og med det almene princip om forhold mellem mål og midler, eftersom den i begyndelsen af februar inddrog position nr. 23.07 under importafgiftsordningen uden at foretage en grov differentiering og også under afgiftsordningen inddrog varer, der ikke eller kun i ringe grad indeholder afgiftspligtige produkter. De i forelæggelseskendelsen nævnte for-

ordninger fra Kommissionen er således ikke lovlige. Sammenlignes derimod den i de kritiserede forordninger fastsatte afgiftssats for position nr. 23.07 med den højeste, ligeledes for samme toldposition fastsatte afgift, således som den fremgår af forordning nr. 433/74 — den økonomiske situation kan for så vidt ikke have ændret sig grundlæggende — kan det vel med føje antages, at der intet er at indvende imod ordningen i den sidstnævnte forordning, fordi den har indført en vis differentiering, og forordningen derhos bestemmer, at produkter med ringe indhold af kornprodukter enten ansættes forholdsmæssigt lavt, eller at der ved et helt ringe indhold ikke skal opkræves nogen afgift overhovedet.

Det af Finanzgericht Hamburg forelagte spørgsmål skal følgelig efter min opfattelse besvares således: Kommissionens forordninger nr. 311/74, 317/74, 381/74, 410/74 og 427/74 er ugyldige, for så vidt som de har fastsat en ensartet afgift for alle varer under position nr. 23.07 uden hensyn til kornindholdet.