I sag 5/82

angående en anmodning, som Bundesfinanzhof i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

HAUPTZOLLAMT KREFELD

mod

MAIZENA GMBH, Hamburg,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af fællesskabsforordningerne om produktionsrestitution for majs bestemt til fremstilling af stivelse, navnlig bestemmelserne vedrørende beregning af restitution,

har

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden A. O'Keeffe, dommerne G. Bosco og T. Koopmans,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Princippet om produktionsrestitutioner for majs anvendt til fremstilling af stivelse blev fastsat i Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn (EFT 1967, s. 29).

I forordning nr. 371/67 af 25. juli 1967 (EFT 1967, s. 196) bestemte Rådet i

artikel 1, stk. 1, at fra 1. juli 1967 yder medlemsstaterne en produktionsrestitution for majs bestemt til fremstilling af stivelse, der pr. 100 kg er lig med forskellen mellem tærskelprisen for majs og 6,80 regningsenheder. Sidstnævnte tal var forsyningsprisen for majs, som således var garanteret Fællesskabets stivelsesproducenter for at sikre deres konkurrencedygtighed over for konkurrenter i tredjelande og producenter af substitutionsprodukter.

I medfør af Kommissionens forordning nr. 1060/68 af 24. juli 1968 (EFT 1968 (II), s. 347) indførtes et system med forudbetaling af produktionsrestitutionen. Det bestemmes nemlig i artikel 1, at den medlemsstat, der skal yde produktionsrestitutionen, giver producenten en forudbetaling af denne restitution, der højst svarer til forskellen pr. 100 kg korn mellem tærskelprisen og dette korn ved produktionsårets begyndelse og 6,80 regningsenheder, når producenten har fremsat anmodning herom med dokumentation for, at ovennævnte korn befinder sig i hans lokaler eller er under officiel kontrol. Forordningen indeholder bl.a. en bestemmelse, der ikke kun regulerer forudbetalingen, men også vedrører beregningen af selve restitutionsbeløbet. Det drejer sig om artikel 3, der lyder således: »Under hensyntagen til den gældende tærskelpris for det pågældende korn i den måned, hvor dette forarbejdes, udbetales produktionsrestitutionen til producenten inden for de 30 dage efter den dag, på hvilken denne har fremlagt dokumentation enten for, at forarbejdning af kornet har fundet sted, eller for så vidt angår grove og fine gryn af majs, at disse er blevet anvendt i bryggeriindustrien.«

Selv efter at forordning nr. 1060/68 var trådt i kraft, fortsatte de tyske myndigheder imidlertid i adskillige år med at beregne størrelsen af restitutionen på grundlag af den sats, der var gældende den dag, da anmodningen blev indgivet eller kornet var anbragt under kontrol, hvilket var i overensstemmelse med et cirkulære af 22. december 1967 fra forbundsministeren for levnedsmidler, landbrug og forstvæsen.

Restitutionsbeløbet svarer som allerede anført til forskellen mellem tærskelprisen og forsyningsprisen for korn og følger altså udsvingene i disse priser.

I juli 1974 var tærskelprisen for majs 107,45 RE pr. ton og indkøbsprisen 68,00 RE pr. ton, hvilket gav en restitution på 39,45 RE svarende til 144,39 DM pr. ton.

Det beløb, der gjaldt fra 1. august 1974, kunne allerede beregnes på grundlag af en tærskelpris på 106,60 RE pr. ton — jfr. bestemmelserne i Rådets forordning nr. 1125/74 af 29. april 1974 (EFT L 128, s. 12) sammenholdt med bestemmelserne i Rådets forordning nr. 1427/74 af 4. juni 1974 (EFT L 151, s. 1) — og en forsyningspris på 82,00 RE pr. ton — jfr. Rådets forordning nr. 1132/74 af 29. april 1974.

Forskellen mellem de to priser var på 24,60 RE svarende til 90,04 DM pr. ton.

Ved meddelelse af 9. juli 1974 offentliggjort i Bundesanzeiger af 10. juli 1974 vedrørende produktionsrestitutionen for majs foreskrev forbundsministeren for levnedsmidler, landbrug og fortsvæsen, at for majs, der blev anbragt under tilsyn i perioden 11.-31. juli 1974, og ikke var

forarbejdet til stivelse senest den 31. juli 1974, var restitutionen, som var fastsat i medfør af pkt. VII, nr. 2, 1. punktum, i meddelelsen af 22. december 1967 »på basis af den sats, der var gældende den dag, da anmodningen om anbringelse under tilsyn blev indgivet«, nedsat med 51,24 DM pr. ton. Denne nedsættelse svarer nogenlunde til, hvad der var nødvendigt for at bringe restitutionen i overensstemmelse med den ifølge fællesskabsreglerne fra 1. august 1974 gældende. Meddelelsen af 9. juli 1974 bestemmer ligeledes i pkt. I, nr. 2 at »restitutionen udbetales først som en forudbetaling« og at »kravet på restitution opstår på forarbejdningstidspunktet«.

I juli 1974 modtog Maizena en restitution på 144,39 DM pr. ton for et parti majs på 63 172,11 tons, der var anbragt under toldkontrol, men endnu ikke forarbejdet. Partiet blev forarbejdet efter den 31. juli 1974 inden for den i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1060/68 fastsatte frist på 90 dage.

Ved en kontrol foretaget i Maizena's forretningslokaler konstaterede Hauptzollamt Krefeld, at 31 190,025 tons majs af det ovennævnte parti var anbragt under toldkontrol mellem den 11. og den 31. juli 1974.

Ved afgørelse af 12. september 1974 udstedt med hjemmel i meddelelsen af 9. juli 1974 anmodede Hauptzollamt Krefeld derfor Maizena om at tilbagebetale 51,24 DM pr. ton. (Det er ubestridt, at dette beløb er beregnet på grundlag af den tærskelpris, der gjaldt indtil 31. juli 1974, hvorimod man, hvis der ligeledes, for så vidt angår tærskelprisen, var taget hensyn til den i forarbejdningsmåneden gældende sats, ville være nået til et beløb på 54,35 DM. Det har dog ingen betydning i den foreliggende sag, da det forelagte præjudicielle spørgsmål udelukkende vedrører virkningerne af ændringer i forsyningsprisen).

Maizena påklagede denne afgørelse, og efter at klagen var afvist, anlagde firmaet sag mod Hauptzollamt ved Finanzgericht Düsseldorf. Sagen blev ved en revisionsanke indbragt for Bundesfinanzhof, som ved kendelse af 24. november 1981 forelagde Domstolen følgende spørgsmål:

»Hvorledes skulle der beregnes produktionsrestitution for majs, som var undergivet toldkontrol inden den 1. august 1974, men som først derefter blev forarbejdet til stivelse inden for forarbejdningsfristen?«

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 7. januar 1982.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af Maizena ved advokat Kleinmann, advokatfirmaet Gleiss, Lutz, Hootz, Hirsch & Partner, Stuttgart, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Jörn Sack, den juridiske tjeneste, som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Ved kendelse af 19. maj 1982 har Domstolen, i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, besluttet at henvise sagen til første afdeling.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Maizena har anført, at formålet med den bestemmelse i forordning nr. 120/67, som indførte princippet om en produktionsrestitution — jfr. herved forordningens præambel — er at sikre stivelsesproducenten de nødvendige råvarer til en lavere pris end den, der svarer til det almindelige prisniveau. Det fremgår ligeledes af præamblen i forordning nr. 371/67, at formålet med artikel 1, stk. 1, som fastsætter beregningsmåden for restitutionen, er at sikre, at den pris, der betales for den af stivelsesindustrien anvendte majs, nedbringes til 6,80 RE pr. 100 kg, eller med andre ord at fastsætte en forsyningspris. Den uløselige tilknytning til forsyningsprocessen kommer således helt klart til udtryk.

Ifølge disse bestemmelser er det tilstrækkeligt — hvilket i øvrigt er logisk med henblik på forsyning af basisprodukter til en gunstig pris — at majs er »bestemt« til fremstilling af stivelse, for at der kan opstå et krav på restitution, som ikke blot i princippet, men også for så vidt angår størrelsen, er indført og fastsat i tilknytning til forsyningsprocessen for basisprodukter. Det er korrekt, at majsen efterfølgende skal forarbejdes til stivelse, da det ellers ville være meningsløst at yde en produktionsrestitution, men forpligtelsen til at forarbejde produktet har ingen indflydelse på restitutionens størrelse. Det afgørende tidspunkt er således det tidspunkt, da majsen erhverves med henblik på fremstilling af stivelse. For at lette kontrollen tages der imidlertid hensyn til, hvornår basisproduktet første gang optræder officielt og anvendelsesformålet objektivt kan efterprøves, dvs. når det undergives officielt tilsyn.

Efter Maizena's opfattelse bekræftes de resultater, som firmaet er nået til på grundlag af de nævnte bestemmelser, af de senere udstedte forordninger.

Forordning nr. 1060/68 vedrører således kun muligheden for at give en forudbetaling af restitutionen og indeholder altså ikke en generel begrænsning af de allerede ydede rettigheder i medfør af forordningerne nr. 120/67 og nr. 371/67. Den ordning, der indførtes ved forordningen, var for speciel til, at den kunne anvendes uden for det således indførte forudbetalingssystem. Navnlig kan forordningen heller ikke anvendes analogt med henblik på at fastsætte størrelsen af den produktionsrestitution, der skal udbetales.

Selv om det antages, at forordning nr. 1060/68 generelt kan anvendes ved beregningen af produktionsrestitutionen, regulerer den efter sin ordlyd kun det tilfælde, at tærskelprisen og ikke forsyningsprisen ændres. Ordningen er for så vidt konsekvent, idet tærskelprisen på den ene side er underkastet hyppige svingninger, og Kommissionen på den anden side slet ikke har retlig kompetence hverken til at ændre forsyningsprisen, der skal fastsættes af Rådet, eller til at ændre den måde, hvorpå denne pris skal anvendes.

Reglen er således fortsat, at det afgørende tidspunkt er det tidspunkt, da basisprodukterne undergives officielt tilsyn, og ikke tidspunktet for forarbejdningen.

Maizena har fremhævet, at en sådan ordning senere blev indført ved Kommis-

sionens forordning nr. 2012/74 af 30. juli 1974 (EFT L 209, s. 4), der ikke kan anvendes på den foreliggende sag, da den trådte i kraft den 1. august 1974.

Forordningens artikel 2, stk. 1, bestemmer nemlig, at produktionsrestitutionen betales, når den restitutionsberettigede beviser, at det pågældende basisprodukt er blevet anbragt under officielt tilsyn. Ifølge artikel 2, stk. 3, skal den tærskelpris lægges til grund, der er gældende den dag, da basisproduktet anbringes under officielt tilsyn med mulighed for berigtigelse i tilfælde af ændring af tærskelprisen inden forarbejdningsmåneden. Eventuelle ændringer af forsyningsprisen lades også her ude af betragtning.

Muligheden for at justere produktionsrestitutionen på grundlag af en ændring af forsyningsprisen omtales for første gang — som fremhævet af Maizena — i Kommissionens forordning nr. 10/75 af 31. december 1974 (EFT L 1, 1975, s. 24).

For så vidt angår denne forordning har Maizena anført, at den først trådte i kraft i 1975 og derfor ikke kan danne retsgrundlag for efterfølgende ændringer og justeringer af produktionsrestitutioner ydet i 1974. Det er i øvrigt klart, at forordningen ændrede den tidligere retsstilling. At der er tale om et nyt retsgrundlag fremgår af det forhold, at udstedelsen af retsakten ville have været meningsløs, hvis der allerede tidligere havde været retsgrundlag for at justere restitutionen på grundlag af en ændring af forsyningsprisen. Det kan i øvrigt ikke hævdes, at der var tale om en tekst med det formål at klargøre en allerede eksisterende situation, idet overskriften og præamblen klart viser, at der det var formålet at skabe et nyt retsgrundlag.

Maizena har gjort gældende, at det er i strid med restitutionsordningens ånd og formål at fastsætte størrelsen af restitutionskravet på grundlag af elementer, der er gældende på forarbejdningstidspunktet. Det afgørende tidspunkt for beregning af restitutionen bør nemlig ligge tæt op til tidspunktet for købet af basisproduktet, hvis man ønsker at tilgodese princippet om forsyning til en rimelig pris, som er formålet med restitutionen. Princippet tilsidesættes, hvis det senere forarbejdningstidspunkt lægges til grund.

Efter Maizena's opfattelse støttes denne konklusion af den ordning, der gælder for produktionsrestitution for kartoffelstivelse og sukker, der anvendes i den kemiske industri.

Det fremgår af præamblen til forordning nr. 371/67, at produktionsrestitutionen for henholdsvis korn- og kartoffelstivelse skal fastsættes på samme niveau på grund af muligheden for, at disse to produkter kan erstatte hinanden.

Da producenten af kartoffelstivelse imidlertid på leveringstidspunktet betaler kartoffelproducenten en pris, som inkluderer produktionsrestitutionen, kan restitutionen, som kun kan være den på leveringstidspunktet gældende, ikke være af samme størrelsesorden som produktionsrestitutionen for majsstivelse, hvis sidstnævnte skal beregnes på grundlag af de på forarbejdningstidspunktet gældende satser. I det omhandlede tidsrum er producenterne af kartoffelstivelse således gunstigere stillet end producenterne af majsstivelse, da de modtager den inden 1. august 1974 gældende restitution.

Denne forskelsbehandling er ikke blot i strid med forordning nr. 371/67, men tilsidesætter ligeledes det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40.

De samme betragtninger kan efter Maizena's opfattelse gøres gældende for så vidt angår produktionsrestitutionen for sukker, der anvendes i den kemiske industri til produkter, der ligeledes kan fremstilles på grundlag af stivelsessukker. For at sikre samme betingelser for basisprodukterne, fastsættes forsyningsprisen for sukker under hensyntagen til forsyningsprisen for majs. Den restitution, der er fastsat for sukker, svinger imidlertid ikke som følge af eventuelle ændringer i forsyningsprisen for dette produkt. Derfor brydes ligebehandlingen, hvis den samme regel ikke ligeledes gælder for majs.

Maizena har yderligere anført, at den pludselige ændring af den fremgangsmåde, som de tyske myndigheder fulgte indtil den 9. juli 1974 — en fremgangsmåde, som Kommissionen i øvrigt tilsyneladende anså for lovlig, da den aldrig har fundet det nødvendigt at gribe ind i medfør af EØF-traktatens artikel 155 — under alle omstændigheder må betragtes som en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af de pågældende virksomheders berettigede forventning, idet der ikke blev givet virksomhederne tilstrækkelig tid til, at de kunne tilpasse sig den nye situation.

Maizena har endelig gjort gældende, at Domstolen blandt andet i dom af 12. juli 1977 (sag 2/77, Hoffmann's Stärkefabriken) har fortolket forordning nr. 2012/74 således, at restitutionsbeløbet skal fastsættes på grundlag af de priser, der gjaldt på det tidspunkt, da basisproduktet blev anbragt under en medlemsstats officielle tilsyn.

Forordning nr. 1060/68 — for så vidt den finder anvendelse på den foreliggende sag — indeholder en lignende bestemmelse, således at Domstolens fortolkning også gælder i dette tilfælde.

Kommissionen for de europæiske Fællesskaber har anført, at restitutionen for majs bestemt til fremstilling af stivelse allerede fra 1967, og inden forordning nr. 10/75 trådte i kraft, skulle beregnes på grundlag af forsyningsprisen på forarbejdningstidspunktet.

Efter Kommissionens opfattelse viser ordlyden af artikel 11 i forordning nr. 120/67 og artikel 1 i forordning nr. 361/67 klart, at restitutionen ydes til (og for) fremstilling af majsstivelse. Det må således være fuldstændig logisk, at retten til restitutionen opstår ved forarbejdningen og fastsættes på grundlag af den på forarbejdningstidspunktet gældende sats.

Skønt også andre løsninger kunne tænkes, fremgår det af forordning nr. 1060/68, at der ikke er valgt en anden løsning. Forordningen indeholder gennemførelsesbestemmelser, som Kommissionen utvivlsomt har været beføjet til at udstede i medfør af artikel 5 i Rådets forordning nr. 371/67.

Det fremgår af bestemmelserne i forordning nr. 1060/68, at producenten kun modtager en forudbetaling den dag, da produktet anbringes under officielt tilsyn, og at retten til restitution først opstår den dag, basisproduktet forarbejdes. Under sådanne omstændigheder må den på dette tidspunkt gældende forsyningspris ligeledes lægges til grund. At ændringer i forsyningsprisen ikke udtrykkeligt omtales i forordning nr. 1060/68 skyldes navnlig, at forsyningsprisen antages at ændre sig forholdsvis sjældent i forhold til de månedlige udsving i tærskelprisen. Det indebærer dog ikke, at der ikke skal tages hensyn til sådanne ændringer, da retten til restitutionen i medfør af ordningen for Fællesskabets produktionsrestitutioner

først opstår ved forarbejdningen af produktet, og det er således klart, at restitutionen skal fastsættes på grundlag af den på det tidspunkt gældende forsyningspris.

Dette forhold har ikke ændret sig væsentligt siden 31. juli 1974. Forordning nr. 1132/74, som ændrede forsyningsprisen med virkning fra 1. august 1974, indeholder nemlig ikke overgangsregler, hvorefter den tidligere forsyningspris fortsat skal gælde for det under tilsyn anbragte korn. Forholdet er heller ikke blevet ændret ved forordning nr. 2012/74, skønt artikel 2 til en vis grad synes at være i strid med Kommissionens synspunkt. Man kan nemlig på grundlag af artiklens ordlyd fristes til at slutte, at retten til restitutionen fremover opstår, så snart basisproduktet anbringes under tilsyn. Det fremgår imidlertid af de følgende artikler, at forfatterne ikke ønskede at ændre den hidtil gældende ordning væsentligt. Den eneste ændring af praktisk betydning er derimod det forhold, at forudbetaling af restitutionen fremover skal finde sted på grundlag af den tærskelpris, der gælder den dag, da ansøgningen om anbringelse af basisproduktet under officielt tilsyn godkendes.

Kommissionen har dernæst på grundlag af en gennemgang af dommen i den nævnte Hoffmann-sag hævdet, at Domstolen dengang i et obiter dictum vel udtalte, at restitutionsbeløbet fastsættes, så snart den restitutionsberettigede har bevist, at basisproduktet er anbragt under officielt tilsyn. Der er imidlertid tale om en sidebemærkning, der i øvrigt er behæftet med det forbehold, at de pågældende erhvervsdrivende af denne grund i vidt omfang havde ret til »en ikke nedsat restitution«. Efter Kommissionens opfattelse mente Domstolen altså heller ikke, at retten til restitutionen uden videre opstår på det tidspunkt, da produktet anbringes under officielt tilsyn.

Selv hvis man tager det udgangspunkt, at formålet med forordning nr. 2012/74 var at fravige bestemmelserne i den tidligere forordning, forholder det sig ikke desto mindre således, at forordningen for så vidt angår majs først trådte i kraft den 1. august 1974, hvorfor den ikke kan påberåbes i forbindelse med partier af dette basisprodukt, som blev oplagret inden den nævnte dato, medmindre forordningen tillægges tilbagevirkende kraft, hvad lovgiveren ikke har ønsket.

Kommissionen har yderligere begrundet sin opfattelse med, at stivelsesproducenten rent faktisk normalt køber basisproduktet til markedsprisen, der nogenlunde svarer til tærskelprisen. Når Rådet beslutter at ændre forsyningsprisen , sker dette imidlertid nødvendigvis allerede med en vis forsinkelse i forhold til udviklingen af kornpriserne på verdensmarkedet. Stivelsesproducenterne har så allerede en vis tid nydt godt af en restitution, der er en anelse højere, end hvad der i virkeligheden er nødvendigt, idet de konkurrerende virksomheder allerede må købe basisproduktet til de højere verdensmarkedspriser. Det er således absolut ikke påkrævet at udvide denne fordel til også at omfatte forarbejdningsfristen.

Kommissionen har anført, at hvis restitutionsbeløbet justeres i forhold til tærskelprisen, bør det i endnu højere grad justeres i forhold til forsyningsprisen, da stivelsesproducenten normalt køber basisproduktet til den tærskelpris, der

gælder i den måned, da produktet anbringes under tilsyn. Når producenten ikke på nogen måde kan være sikker på, at restitutionen ikke ændres efter udsvingene i tærskelprisen skønt han lægger denne pris til grund for sine forretningsmæssige dispositioner, vil han imidlertid være endnu mindre sikker, for så vidt angår udviklingen af forsyningsprisen, som alene skulle sikre, at princippet om ligebehandling tilgodeses på konkurrenceområdet.

Kommissionen har endelig gjort gældende, at der for så vidt angår produktionsrestitutionen i denne sektor ikke eksisterer nogen forudfastsættelsesordning, hvilket betyder, at den restitutionsberettigede ikke kan være sikker på værdien af sin ret, inden den rent faktisk opstår.

På grundlag auf disse overvejelser har Kommissionen foreslået, at de af Bundesfinanzhof forelagte spørgsmål besvares således:

»Artikel 11 i Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn, sammenholdt med Rådets forordninger nr. 317/67 af 25. juni 1967 og nr. 1132/74 af 29. april 1974 samt Kommissionens forordninger nr. 1060/68 af 24. juli 1968 og nr. 2012/74 af 30. juli 1974, skal fortolkes således, at den højere forsyningspris, der ifølge forordning nr. 1132/74 gjaldt efter 1. august 1974, også skulle lægges til grund ved beregningen af produktionsrestitution for majs, der blev anbragt under officielt tilsyn inden den 1. august 1974, men som først efter denne dato, men dog inden for den fastlagte frist, blev forarbejdet til stivelse.«

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 1. juli 1982 er der afgivet mundtlige indlæg af Maizena ved advokat Werner Kleinmann, Stuttgart, samt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Jörn Sack, den juridiske tjeneste, som befuldmægtiget.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. september 1982.

Præmisser

1 Ved kendelse af 24. november 1981, indgået til Domstolen den 7. januar 1982, har Bundesfinanzhof i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål med henblik på at få oplyst, »hvorledes [der] skulle ... beregnes produktionsrestitution for majs, som var undergivet toldkontrol inden den 1. august 1974, men som først derefter blev forarbejdet til stivelse inden for forarbejdningsfristen«.

2 Spørgsmålet er rejst i en sag, der verserer for den nævnte ret, mellem Hauptzollamt Krefeld og Maizena GmbH, Hamburg, vedrørende en afgørelse fra Hauptzollamt af 12. september 1974, hvorefter Maizena blev pålagt at tilbagebetale 51,24 DM pr. ton af det beløb, der var modtaget i restitution for 31 190,025 tons majs, der blev anbragt under officielt tilsyn mellem den 11. og 31. juli 1974, men først forarbejdet efter sidstnævnte dato.

3 Hauptzollamt's afgørelse, som blev påklaget af Maizena, støttedes på en meddelelse af 9. juli 1974 fra forbundsministeren for levnedsmidler, landbrug og forstvæsen — offentliggjort i Bundesanzeiger af 10. juli 1974 — som havde til formål at ændre den af de tyske myndigheder fulgte fremgangsmåde, hvorefter der ved beregning af restitutionerne skulle tages hensyn til satserne for tærskelprisen og for den garanterede forsyningspris, der gjaldt på det tidspunkt, da majsen blev anbragt under toldkontrol.

4 Fællesskabsreglerne vedrørende produktionsrestitution for stivelse fremstillet af majs har hjemmel i Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for korn (EFT 1967, s. 29), der indførte princippet om restitutioner.

5 Princippet blev fastslået første gang i Rådets forordning nr. 371/67 af 25. juli 1967 om fastsættelse af produktionsrestitutioner for korn- og kartoffelstivelse og kvældemel (EFT 1967, s. 196) og i Kommissionens forordning nr. 1060/68 af 24. juli 1968 om fastsættelse af visse gennemførelsesbestemmelser til forordningerne nr. 367/67 og nr. 371/67 med hensyn til produktionsrestitution for majs til forarbejdning til grove og fine gryn samt for majs og blød hvede til forarbejdning til stivelse og kvældemel (EFT 1968 II, s. 347). Forordning nr. 371/67 bestemte i artikel 1, stk. 1, at produktionsrestitutionen for majs skulle være lig med forskellen mellem tærskelprisen for 100 kg majs og en garanteret forsyningspris på 6,80 regningsenheder. I medfør af forordning nr. 1060/68 blev der givet en forudbetaling af restitutionen (artikel 1 og artikel 2, stk. 4) — beregnet på grundlag af den tærskelpris, der gjaldt ved produktionsårets begyndelse — inden for en frist af 30 dage fra det tidspunkt, på hvilket stivelsesproducenten havde fremsat anmodning herom med dokumentation for, at den til fremstilling af stivelse bestemte majs var

anbragt under officielt tilsyn, mens restitutionen (artikel 3) skulle beregnes under hensyntagen til den gældende tærskelpris i den måned, da majsen forarbejdes til stivelse, og udbetales inden for 30 dage efter den dag, på hvilken producenten havde fremlagt dokumentation for, at forarbejdningen havde fundet sted. Den i disse forordninger fastsatte ordning blev anvendt indtil 31. juli 1974, hvor den med virkning fra 1. august 1974 blev afløst af ordningen fastsat i forordningerne nr. 1132/4 og nr. 2012/74.

6 Rådets forordning nr. 1132/74 af 29. april 1974 om produktionsrestitutioner inden for korn- og rissektoren (EFT L 128, s. 24) adskilte sig fra forordning nr. 371/67, for så vidt det blev bestemt, at restitutionen fremover skulle være lig forskellen mellem tærskelprisen for 100 kg majs og en garanteret forsyningspris på 8,20 regningsenheder. Kommissionens forordning nr. 2012/74 af 30. juli 1974 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1132/74 om produktionsrestitutioner for stivelsesholdige varer (EFT L 209, s. 44) ændrede gennemførelsesbestemmelserne for restitutionen, idet forudbetalingsordningen blev ophævet, og det i artikel 2 blev bestemt, at restitutionen skulle beregnes under hensyntagen til den tærskelpris, der var gældende på det tidspunkt, hvor basisproduktet blev anbragt under toldkontrol, idet den dog justeres, såfremt tærskelprisen ændres, inden majsen forarbejdes til stivelse.

7 Det bemærkes, at som fremhævet af Kommissionen henviser artikel 3 i forordning nr. 1060/68 og artikel 2 i forordning nr. 2012/74 i virkeligheden til samme tidspunkt med henblik på fastlæggelsen af den tærskelpris, som skal lægges til grund ved beregningen af restitutionen. I artikel 2 i forordning nr. 2012/74 lægges der nemlig også vægt på den tærskelpris, der er gældende på tidspunktet for forarbejdningen, idet det i stykke 3 bestemmes, at restitutionen i givet fald »justeres ... senere efter den tærskelpris, der er gældende i forædlingsmåneden«.

8 For så vidt angår forsyningsprisen har Kommissionen med rette anført, at selv om det er rigtigt, at fællesskabsretten ikke — inden Kommissionens forordning nr. 10/75 af 31. december 1974 om ændring af forordning nr. 2012/74 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende produktionsrestitutioner inden for korn- og rissektoren (EFT L 1, s. 24) — udtrykkeligt regu-

lerede problemet vedrørende de konkrete virkninger af ændringer i forsyningsprisen, der fandt sted mellem tidspunktet for majsens anbringelse under tilsyn og tidspunktet for forarbejdningen, fremgår det ikke desto mindre af de samlede bestemmelser vedrørende produktionsrestitutionen for stivelse, der er trådt i kraft efter 1967, at restitutionen beregnes på grundlag af den sats, der er gældende på forarbejdningsdagen. Til forskel fra tærskelprisen, der er undergivet månedlige udsving, således at forbeholdet om justering i forordning nr. 2012/74 var påkrævet, fastsættes forsyningsprisen nemlig af Rådet for en tidsubestemt periode og forbliver uændret, indtil Rådet beslutter at ændre den. Da der ikke findes udtrykkelige regler for den forsyningspris, der skal avendes ved beregning af restitutionen, skal den naturligvis fastsættes under hensyntagen til det tidspunkt, der ligeledes er afgørende for tærskelprisen.

9 Maizena har først hævdet, at det af Domstolens dom af 12. juli 1977 (Hoffmann's Stärkefabriken, sag 2/77, Sml., s. 1375) kan udledes, at det tidspunkt, der skal lægges til grund ved beregningen af restitutionen, nødvendigvis er det tidspunkt, hvor produktet anbringes under toldkontrol.

10 Det bemærkes imidlertid, at den passus i dommen, som Maizena påberåber sig, blot fastslår, at ifølge artikel 2, stk. 1 og 3, i forordning nr. 2012/74 betales — og beregnes — produktionsrestitutionen på det tidspunkt, hvor den restitutionsberettigede beviser, at basisproduktet er anbragt under officielt tilsyn. I betragtning af det i samme artikel indeholdte forbehold om justering af restitutionen, kan der intet udledes af denne passus til støtte for påstanden om, at forarbejdningstidspunktet ikke er afgørende for fastsættelsen af restitutionsbeløbet.

11 Der kan heller ikke gives medhold i det argument, der støttes på forordning nr. 10/75, hvorefter et nyt krav om at tage hensyn til udsving i forsyningsprisen, som fandt sted inden forarbejdningen af majsen, først blev indført ved denne forordning. Som med rette fremhævet af Kommissionen kunne et sådant krav allerede indirekte udledes af de tidligere gældende bestemmelser.

12 Maizena har yderligere anført, at alene anvendelsen af de satser, der gælder, når majsen anbringes under officielt tilsyn, er i overensstemmelse med restitutionens formål, nemlig at sikre stivelsesproducenterne en forsyningspris, der gør det muligt for dem at opretholde deres konkurrencedygtighed over for deres konkurrenter, dvs. stivelsesproducenter i tredjelande og producenter af substitutionsprodukter. Kravet om opretholdelse af lige konkurrencevilkår gør sig imidlertid klart gældende på forsyningstidspunktet, således at restitutionen, for at formålet opfyldes, nødvendigvis må beregnes på grundlag af den på dette tidspunkt gældende sats.

13 For så vidt angår det formål, at der skal opretholdes lige konkurrencevilkår for Fællesskabets stivelsesproducenter og for producenter etableret i tredjelande, er det nødvendigt at kontrollere, om det forhold, at der tages hensyn til den gældende tærskelpris og forsyningspris, når majsen forarbejdes, kan være til hinder for, at dette formål opfyldes.

14 Med hensyn til tærskelprisen vil anvendelsen, med henblik på at fastsætte restitutionen, af den gældende sats, når majsen forarbejdes, normalt ikke stille Fællesskabets stivelsesproducenter ugunstigt, da de forordninger, Kommissionen udsteder i denne forbindelse, ved begyndelsen af hvert produktionsår fastsætter en række månedlige forhøjelser af tærskelprisen, og der kan altså højst være tale om at begunstige Fællesskabets stivelsesproducenter i forhold til deres konkurrenter i tredjelande.

15 For så vidt angår forsyningsprisen bemærkes, at som med rette anført af Kommissionen slår prissvingningerne på verdensmarkedet igennem i fællesskabsreglerne med en ikke ubetydelig forsinkelse. Som følge heraf kan anvendelsen af den gældende forsyningspris, når majsen forarbejdes, som antages at være højere end forsyningsprisen på det tidspunkt, da produktet bringes under officielt tilsyn, ikke påføre Fællesskabets producenter af majsstivelse utilbørlig skade, idet der simpelt hen er tale om at fratage dem en fordel, som de ville have haft, hvis restitutionen blev beregnet på grundlag af en forsyningspris, som allerede på tidspunktet for majsens anbringelse under officielt tilsyn ikke længere svarede til de på verdensmarkedet gældende priser.

16 Der kan heller ikke gives Maizena medhold i, at den fortolkning, der støttes på ordlyden af de omhandlede bestemmelser, fører til en forskelsbehandling af producenterne af kornstivelse i forhold til producenterne af kartoffelstivelse, som skulle stride mod princippet om forbud mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, 2. afsnit, og uforenelig med det i betragtningerne til forordningerne nr. 120/67 og nr. 371/67 indeholdte krav om fortsat at sikre producenterne af korn- og kartoffelstivelse mulighed for at opretholde konkurrencedygtige priser i forhold til priserne på substitutionsprodukter, samt med kravet i tredje betragtning i forordning nr. 1132/74 om, at der skal fastsættes lige store restitutioner for kornstivelse og for kartoffelstivelse.

17 I den ovennævnte dom om Hoffmann's Stärkefabriken kendte Domstolen for ret, at »forskellen i behandlingen af henholdsvis kartoffelstivelsesindustrien og majsstivelsesindustrien er objektivt begrundet« og tilbageviste kravet om lige store restitutioner. Herved tog Domstolen hensyn til den uensartede karakter af restitutionen for kornstivelse og restitution for kartoffelstivelse, navnlig det uensartede beregningsgrundlag og det forhold, at restitutionen kun udbetales producenterne af kartoffelstivelse på betingelse af, at de beviser, at restitutionen er udbetalt til kartoffelproducenterne, som til forskel for de fleste majsproducenter for størstedelen afvikler deres forretninger inden for Fællesskabet.

18 Maizena har under henvisning til første betragtning i forordning nr. 371/67, hvorefter det er nødvendigt for stivelsesindustrien fortsat at tilbyde konkurrencedygtige priser i forhold til priserne på substitutionsprodukter, yderligere gjort gældende, at kornstivelse ikke bør stilles ringere end et produkt som sukker, som i stedet for stivelse kan anvendes ved fremstillingen af visse kemiske produkter. I medfør af Kommissionens forordning nr. 2478/74 af 30. september 1974 (EFT L 264, s. 72), der forlængede gyldigheden af restitutionsbeviserne for sukker, for hvilke der var indgivet anmodning før 20. september 1974, fik brugerne af sukker imidlertid mulighed for i en vis periode at få udbetalt en ikke nedsat restitution på trods af den ændring af forsyningsprisen for sukker, som fandt sted i slutningen af 1974. Efter Maizena's opfattelse ville stivelsesproducenterne derimod blive udsat for forskelsbehandling i strid med fællesskabsretten, hvis de skulle bære følgerne af en ændring af forsyningsprisen for majs.

19 Kommissionen har heroverfor anført, at det ikke må glemmes, at i medfør af artikel 1 i Rådets forordning nr. 2477/74 af 30. september 1974 (EFT L 264, s. 71), hvorefter »fastsættelse af produktionsrestitutioner [kun] finder ... sted, såfremt samtlige overskud af sukker, der er til rådighed for den kemiske industri i Fællesskabet, og de økonomiske aspekter ved den påtænkte fastsættelse, berettiger dertil«, har der i en længere periode fra oktober 1974 ikke været ydet restitution til sukker, hvorimod restitutionen for stivelse aldrig har været undergivet krav om produktionsoverskud eller om størrelsen af et sådant overskud.

20 Under henvisning til den sammenhæng, som Kommissionen har understreget, bør det fastslås, at formålet med forordning nr. 2478/74 var til en vis grad at råde bod på de ulemper, som alene blev påført brugerne af sukker i medfør af forordning nr. 2477/74, og at kravet om lige konkurrencevilkår således i det væsentlige er overholdt.

21 Det fremgår af disse betragtninger, at princippet om forbud mod forskelsbehandling ikke tilsidesættes ved, at restitutionsbeløbet beregnes på grundlag af de satser, der gælder på tidspunktet for forarbejdningen af majsen.

22 Endelig kan der ikke gives Maizena medhold i anbringendet om, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er tilsidesat, idet Forbundsrepublikken Tyskland ganske uventet fraveg en fremgangsmåde, som den havde fulgt i flere år, og som ikke var blevet anfægtet af Kommissionen. En af en medlemsstat anvendt fremgangsmåde, som er i strid med fællesskabsreglerne, kan aldrig begrunde en retsstilling, der er beskyttet af fællesskabsretten, selv ikke i et tilfælde, hvor Kommissionen har undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den pågældende stat anvender fællesskabsreglerne korrekt.

23 Det fremgår af disse betragtninger, at gennemgangen af det stillede spørgsmål intet har frembragt til støtte for påstanden om, at det er i strid med fællesskabsretten at tage de satser, der er gældende på tidspunktet for forarbejdningen af majsen, i betragtning ved beregningen af restitutionen.

24 Det af Bundesfinanzhof forelagte spørgsmål skal derfor besvares således, at i medfør af de fællesskabsregler, der gjaldt såvel før som efter den 31. juli 1974, skulle produktionsrestitutionen for majs, der forarbejdes til stivelse, være lig forskellen mellem den tærskelpris og den forsyningspris, der gjaldt på tidspunktet for forarbejdningen af majsen.

Sagens omkostninger

25 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (første afdeling)

vedrørende det spørgsmål, som ved kendelse af 24. november 1981 er forelagt den af Bundesfinanzhof, for ret:

I medfør af de fællesskabsregler, der gjaldt såvel før som efter den 31. juli 1974, skulle produktionsrestitutionen for majs, der forarbejdes til stivelse, være lig forskellen mellem den tærskelpris og den forsyningspris, der gjaldt på tidspunktet for forarbejdningen af majsen.

O'Keeffe Bosco Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. december 1982.

For justitssekretæren

J. A. Pompe

Assisterende justitssekretær

A. O'Keeffe

Formand for første afdeling