FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 16. SEPTEMBER 1982 [1]

Høje Domstol.

Bundesfinanzhof har i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt 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?«

Baggrunden for spørgsmålet er følgende: Rådets forordning (EØF) nr. 120/67 af 13. juni 1967, s. 29, fastsatte blandt andet indikativprisen, tærskelprisen og interventionsprisen i forbindelse med den fælles markedsordning for korn, herunder majs. Det hed i forordningen, at på grund af den særlige markedssituation for stivelse og særlig under hensyn til, at der for industrien må opretholdes konkurrencedygtige priser i forhold til priserne på substitutionsprodukterne, skal der drages omsorg for, »at de i denne forbindelse anvendte basisprodukter på grundlag af en produktionsrestitution kan stilles til disposition til en lavere pris end den, der ville fremkomme ved anvendelsen af importafgiftsordningen og den fælles prisordning.«

I henhold til forordningens artikel 11 ydes en produktionsrestitution: »a) for majs ..., som inden for stivelsesindustrien anvendes til fremstilling af stivelse ...,« og Rådet »fastlægger reglerne for gennemførelsen af denne artikel og produktionsrestitutionsbeløbet«. Dette gjorde Rådet i forordning nr. 371/67 af 25. juli 1967 (EFT 1967, s. 196). I henhold til forordningens artikel 1 skulle medlemsstaterne fra den 1. juli 1967 yde 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 (RE, nu ECU). Hensigten var således, at den faktiske pris eller den nettopris, som producenten skulle betale, indtil videre skulle være 6,80 RE. Begge ovennævnte forordninger indeholdt bestemmelser om en produktionsrestitution for kartoffelstivelse, men på forskelligt grundlag og efter forskellige regler.

I henhold til artikel 5 i sidstnævnte forordning skulle Kommissionen udstede gennemførelsesbestemmelserne til forordningen i overensstemmelse med den fastsatte fremgangsmåde.

Kommissionen gennemførte nærmere regler i forordning (EØF) nr. 1060/68 af 24. juli 1968 (EFT 1968 II, s. 347). Eftersom der var indført et system med forudbetaling af produktionsrestitutionen for kartoffelstivelse, fandt man det korrekt at træffe bestemmelse om forudbetaling også af produktionsrestitutionen for korn (herunder majs), der anvendes til fremstilling af stivelse. Forudbeta-

1 — Oversat fra engelsk.

lingen skulle ydes, når den stivelsesproducent, som var i besiddelse af majs til fremstilling af stivelse, fremsatte anmodning herom med dokumentation for, at majsen befandt sig på hans forretningssted eller var under officiel kontrol. Forudbetalingen kunne højest andrage forskellen pr. 100 kg majs mellem tærskelprisen for majs ved produktionsårets begyndelse og 6,80 RE. Producenten kunne kun fremlægge en sådan anmodning om forudbetaling én gang om måneden, og kun på betingelse af, at han stillede en sikkerhed (svarende til 105 % af den ønskede forudbetaling), der garanterede forarbejdningen af majsen til stivelse. Sikkerheden skulle frigøres, når producenten havde bevist, at majsen var blevet forarbejdet til stivelse inden for en frist af 90 dage fra tidspunktet for forudbetalingen. Forordningens artikler 1 og 2 omhandler kun spørgsmålet om forudbetaling. Artikel 3 vedrører derimod kun selve produktionsrestitutionen. »Under hensyntagen til den gældende tærskelpris for det pågældende korn i den måned, hvor dette forarbejdes, udbetales produktionsrestitutionen inden for de 30 dage efter den dag, på hvilken denne har fremlagt dokumentation ... for, at forarbejdning af kornet har fundet sted ...«.

»Produktionsåret«, der i henhold til artikel 3 i forordning nr. 120/67 begyndte den 1. august og sluttede den 31. juli, blev med hensyn til majs ændret i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1125/74 af 29. april 1974 (EFT L 128, s. 12). Produktionsåret 1974/1975 for majs skulle begynde den 1. august 1974 og slutte den 30. september 1975, hvorefter produktionsåret skulle begynde den 1. oktober. De månedlige tillæg til tærskelpriserne for produktionsåret 1974/1975 (der skulle fastsættes i henhold til artikel 6 i forordning nr. 120/67), blev fastlagt i forordning (EØF) nr. 1127/74 af 29. april 1974 (EFT L 128, s. 15). En tredje forordning udstedt af Rådet den samme dag, nemlig forordning (EØF) nr. 1132/74 (EFT L, s. 24), indførte yderligere ændringer og ophævede forordning nr. 371/67. Produktionsrestitutionen for majs bestemt til stivelsesfremstilling skulle andrage forskellen pr. 100 kg mellem tærskelprisen og 8,20 RE. Hvis derfor tærskelprisen va uændret eller steg, ville produktionsrestitutionen blive mindre end tidligere. Den pågældende forordning trådte i kraft den 1 august 1974.

Nærmere regler til gennemførelse af forordning nr. 1132/74 blev fastsat af Kommissionen i forordning (EØF) nr. 2012/74 af 30. juli 1974 (EFT L 209, s. 44). I henhold til forordningens artikel (stk. 1) skulle produktionsrestitutionen betales til producenter af stivelse af majs, når de beviser, at majsen er blevet anbragt under officielt tilsyn af det kompetente organ, der udpeges af medlemsstaterne, og i henhold til stk. 3 »[fastsættes] produktionsrestitutionen ... under hensyntagen til den tærskelpris, der er gældende den dag, hvor ansøgningen om ansøgningen om anbringelse af basisproduktet under officielt tilsyn godkendes, og den betales senest 30 dage efter dagen for ansøgningens godkendelse. Den justeres i givet fald senere efter den tærskelpris, der er gældende i forædlingsmåneden« på den fastsatte måde. I henhold til artikel 4 var ydelsen af restitutionen betinget af, at der blev stillet sikkerhed som garanti for forarbejdningen af majsen. Sikkerheden måtte først frigives, når den berettigede havde bevist, at mindst 96 % af mængden af den under officielt tilsyn anbragte majs

var blevet forarbejdet for en frist på højst 90 dage efter godkendelsen af ansøgningen om varernes anbringelse under officielt tilsyn.

Ordningen med forudbetaling gjaldt således ikke længere.

Også denne forordning skulle træde i kraft den 1. august 1974, men artikel 7, stk. 2, bestemte, at »[medlemsstaterne] uden at fortabe produktionsrestitutionsbeløbet ... dog i en overgangsperiode indtil 31. december 1974 fortsat [kan] anvende bestemmelserne i« blandt andet forordning nr. 1060/68.

I perioden mellem 1967 og 1974 gennemførte de tyske myndigheder ikke helt den ordning, der var fastsat i de tidligere forordninger. Den 22. december 1967 bekendtgjorde det ansvarlige forbundsministerium, at restitutionen ville blive fastsat, efter at varerne var anbragt under officielt tilsyn, og at den ville blive beregnet på grundlag af den sats, der var gældende på det tidspunkt, da majsen blev anbragt under tilsyn eller der blev givet en herom fastsat meddelelse, og at restitutionen skulle tilbagebetales, såfremt majsen ikke blev forarbejdet til stivelse. Tilsyneladende blev der ikke taget hensyn til forarbejdningstidspunktet eller til den virkelige forskel mellem en udbetaling og en produktionsrestitution.

Den 9. juli 1974 bekendtgjorde forbundsministeriet videre, at for majs, som var begæret anbragt under tilsyn i tidsrummet 11.-31. juli 1974, og som ikke var forarbejdet inden 31. juli 1974, var restitutionen nedsat med 51,24 DM/t, idet man herved tilsyneladende ville tage hensyn til ændringen af den faktiske pris fra 6,80 til 8,20 RE pr. 100 kg. Restitutionen skulle først ydes som forudbetaling, idet man anførte, at retten til restitutionen først opstod på forarbejdningstidspunktet, og producenterne blev pålagt inden den 19. august 1974 at tilbagebetale 51,24 DM/t for den mængde majs, der ikke var forarbejdet inden 31. juli.

Firma Maizena GmbH, Hamburg, havde inden 31. juli 1974 anbragt visse mængder af majs under officielt tilsyn, og modtog et beløb, der var beregnet på grundlag af satsen 6,80 RE. 63 172,11 tons majs var ikke forarbejdet pr. 31. juli, og heraf var 31 190 025 tons anbragt under tilsyn i tidsrummet 11.-31. juli 1974. Myndighederne (Hauptzollamt Krefeld) krævede tilbagebetalt 51,24 DM/t for denne mængde majs. Som Kommissionen har påpeget, synes selve udregningen umiddelbart at være ukorrekt, idet det ikke er den rigtige tærskelpris, der er lagt til grund. Ved Finanzgericht Düsseldorf fik Hauptzollamt ikke medhold i sit krav, og Hauptzollamt indankede afgørelsen for Bundesfinanzhof, som traf afgørelse om, at Domstolen skulle forelægges ovennævnte spørgsmål.

Efter min opfattelse er det første og bestemt det væsentligste fællesskabsretlige spørgsmål, der skal tages stilling til, hvorvidt virksomheden i juli 1974 havde erhvervet en ret til restitutionen efter de for den pågældende måned gældende satser for de mængder, der allerede var anbragt under officielt tilsyn.

Virksomheden har gjort gældende, at hovedformålet med de første forordninger var at sikre, at producenten kunne købe sine råvarer til en lavere pris end

den normale for majs inden for Fællesskabet, og at hele ordningen er afpasset efter det tidspunkt, hvor producenten erhverver (eller anbringer under tilsyn) de pågældende råvarer, så længe de er bestemt til — og eventuelt anvendes til — fremstilling af stivelse. Som det fremgår af grundforordningerne nr. 120/67 og 371/67, er dette tidspunkt afgørende for såvel retten til restitutionen som dennes størrelse. Selv om forordning nr. 1060/68 åbner mulighed for en ændring med hensyn til tærskelprisen på forarbejdningstidspunktet, indeholder den ingen bestemmelse om en ændring af den faktiske pris, såfremt denne efterfølgende reguleres. Det samme er tilfældet for forordning nr. 2012/74, selv om denne forordning ikke kan finde anvendelse, idet den først trådte i kraft, efter at varerne var anbragt under tilsyn. Først i forordning nr. 10/75 af 31. december 1974 (EFT L 1, 1975, s. 24) blev det bestemt, at der skulle tages hensyn til en ændring af den faktiske pris.

Den omstændighed, at formålet med ordningen er at skaffe stivelsesproducenter majs til en fordelagtig pris, således at de bliver konkurrencedygtige på markedet for stivelse, er efter min opfattelse et svagt eller neutralt argument. Det er derimod et stærkt argument, at restitutionen har forbindelse med den betalte pris, som skal eller må antages at skulle fastsættes på det tidligere snarere end på den senere af de to anførte tidspunkter. På den anden side fremgår det klart af artikel 11, at restitutionen (der betegnes som en »produktionsrestitution«) ydes for den stivelse, der faktisk bruges, og modargumentet om, at restitutionen skal fastsættes på forarbejdningstidspunktet, må tillægges vægt, eftersom spørgsmålet om, hvor konkurrencedygtige stivelsespriserne virkelig er, opstår på det tidspunkt. Dette er imidlertid ikke den mest hensigtsmæssige løsning, men den løsning, der faktisk er valgt på grundlag af en korrekt udlægning af den relevante forordning.

Bortset fra, at formålet i henhold til forordningen er at tilvejebringe en fordelagtig pris, og at restitutionen ydes for den stivelse, der faktisk bruges, er forordning nr. 120/67 ikke afgørende for svaret på spørgsmålet, selv om den peger i retning af, at retten til restitutionen snarere opstår på anvendelsestidspunktet end tidligere. Det hedder i 2. betragtning til forordning nr. 371/67, at prisen for den anvendte majs skal nedbringes til 6,80 RE, således at forarbejdningen kan siges at være en forudgående betingelse for retten til restitutionen. Efter min opfattelse er forordningens artikel 1 imidlertid ikke til støtte for noget bestemt svar på spørgsmålet.

Dernæst behandler forordning nr. 1060/68 relativt klart retten til en forudbetaling (såfremt de nødvendige betingelser er opfyldt) som en ret, der adskiller sig fra retten til en restitution. Førstnævnte krav opstår, når varerne anbringes under officielt tilsyn. Men produktionsrestitutionen skal betales senest 30 dage efter, at der er fremlagt dokumentation for, at forarbejdningen har fundet sted. Forarbejdningen er således en nødvendig betingelse for retten til en restitution, og en sådan ret kan ikke opstå på et tidligere tidspunkt. Ganske vist kræves det udtrykkeligt i henhold til artikel 3, at der kun skal

tages hensyn til tærskelprisen i den måned, hvor forarbejdningen finder sted (og ikke tærskelprisen ved produktionsårets begyndelse, således at restitutionsbeløbet vil stige i løbet af året og i takt med stigningen i tærskelprisen), og ikke til den relevante, faktiske pris i løbet af den måned, hvor forarbejdningen finder sted. For mig at se er det imidlertid ikke nødvendigt at henvise til den faktiske pris i den pågældende måned. Der er kun tale om en én pris, nemlig 6,80 RE, således som det er fastsat i forordning nr. 371/67. Så længe forordningens artikel 1 er gældende, er det den pris, der skal lægges til grund i en hvilken som helst måned, hvor forarbejdningen finder sted. Såfremt artikel 1 i forordning nr. 371/67 ophæves eller ændres, er forordningen for så vidt ikke længere i kraft og kan kun anvendes til overgangsløsninger med hensyn til majs, der allerede er anbragt under tilsyn. Når som helst en ny forordning indfører en ny sats, skal denne sats lægges til grund.

Artikel 1 i forordning nr. 1132/74 indførte en ny sats på 8,20 RE, og forordning nr. 371/67 blev ophævet med virkning fra 1. august 1974. Forordningen opretholdt ikke udtrykkeligt den tidligere sats for varer, der allerede var anbragt under officielt tilsyn, og noget sådant vil efter min opfattelse heller ikke kunne indfortolkes i den. Såfremt forordning nr. 1060/68 fortsat havde været i kraft, ville det følgelig ikke have været vanskeligt at erstatte satsen 8,20 RE med satsen 6,80 RE.

Forordning nr. 2012/74 blev imidlertid udstedt, og denne omstændighed giver større problemer. Med forbehold af bestemmelserne i artikel 7, stk. 2, ophævede forordningens artikel 6 forordning nr. 1060/80 med virkning fra 1. august 1974. Artikel 3 i sidstnævnte forordning, hvorefter retten til produktionsrestitutionen først opstår, når forarbejdningen har fundet sted, var derfor ikke i kraft efter 1. august 1974. I medfør af de nye bestemmelser i forordning nr. 2012/74 består der et krav, som skal betales senest 30 dage, efter at ansøgningen om anbringelse under officielt tilsyn er godkendt, og beløbet fastsættes under hensyntagen til tærskelprisen den dag, hvor ansøgningen blev godkendt, idet der dog blev taget forbehold for en efterfølgende ændring.

Artikel 6 i forordning nr. 2012/74 nævner ikke majs, der allerede er anbragt under tilsyn før 1. august 1974. Det var utvivlsomt af denne grund, at medlemsstaterne i henhold til artikel 7, stk. 2, i en overgangsperiode kunne anvende bestemmelserne i forordning nr. 1060/68, »uden at fortabe produktionsrestitutionsbeløbet«. For mig at se er virkningen heraf, at såfremt en medlemsstat vælger denne løsning, skal den tærskelpris, der er fastsat i artikel 6 i forordning nr. 2012/74 og den faktiske pris, der er fastsat i forordning nr. 1132/74 (den eneste, der var gældende efter den 1. august, eftersom medlemsstaterne ikke fortsat kunne anvende forordning nr. 371/67), lægges til grund, og kravet på betaling opstår alene i medfør af artikel 3 i forordning nr. 1060/68, nemlig efter forarbejdningen.

Såfremt en medlemsstat imidlertid ikke i medfør af artikel 7, stk. 2, valgte at anvende forordning nr. 1060/68, skulle forordning nr. 2012/74 anvendes sammen med forordning nr. 1132/74.

I mangel af oplysninger om det modsatte ville forordning nr. 2012/74 almindeligvis omfatte varer, der var anbragt under officielt tilsyn, efter at forordningen var trådt i kraft. Dette ville skabe et tomrum, der åbenbart ikke kan have været tilsigtet. Det kan ikke have været meningen, at de stivelsesproducenter, som havde anbragt majs under officielt tilsyn før 1. august (således at de var berettiget til en forudbetaling), men som ikke havde forarbejdet dem på det tidspunkt, da forordning nr. 1060/68, der gav dem ret til betaling af restitutionen efter forarbejdningen, var ophævet, skulle fortabe deres ret. Problemet opstår på grund af ændringen af det tidspunkt, da kravet opstår, og på grund af, at overgangsordningerne ikke var obligatoriske. Efter min opfattelse må en stivelsesproducent have ret til en restitution i medfør af Rådets forordninger nr. 120/67 og nr. 1132/74, og artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 2012/74 må forstås således, at den også omfatter majs, der er anbragt under officielt tilsyn, men ikke forarbejdet, inden 1. august 1974. I nærværende sag blev ansøgningen om anbringelse under officielt tilsyn tilsyneladende godkendt mellem den 11. og 31. juli 1974; restitutionen skulle følgelig betales inden 30 dage efter det relevante tidspunkt, med forbehold for ændringer i tærskelprisen i den måned, hvori forarbejdningen skulle finde sted. I det tilfælde, at anbringelse af majs er godkendt inden 1. juli, må retten til betaling efter min opfattelse behandles, som om den er opstået pr. 1. august 1974.

Uanset om de tyske myndigheder valgte at anvende forordning nr. 1060/68, må den relevante nettopris være den pris, der var fastlagt i forordning nr. 1132/74, nemlig 8,20 RE, og tærskelprisen må være den, der var fastsat i forordning nr. 1427/74. For mig at se må dette være tilfældet, hvad enten majsen blev forarbejdet før eller efter 7. oktober 1974, da Rådets forordning nr. 2496/74 af 2. oktober 1974 (EFT L 268, s. 1) ændrede priserne, idet det i henhold til den pågældende forordnings artikel 1, stk. 2, synes at have været meningen, at produktionsrestitutionen fortsat skulle være den samme. For Domstolen er der imidlertid ikke fremført et særligt argument herom.

Virksomheden har anført, at en sådan slutning er udelukket i kraft af Domstolens dom i sag 2/77, *Hoffmann's Stärkefabriken* mod *HZA Bielefeld*, Sml. 1977, s. 1375, navnlig på grund af sidste afsnit af præmis 16 på side 1394. Efter min opfattelse skulle Domstolen ikke i den sag tage stilling til det samme spørgsmål som i nærværende sag, og den gjorde det heller ikke. Det standpunkt, Domstolen indtog, var helt korrekt, eftersom den pågældende forordning (nr. 2012/74, der adskilte sig fra forordning nr. 1060/74 i de relevante henseender) fortsat var i kraft.

Det er videre gjort gældende, at det resultat, der efter Hauptzollamt's opfattelse er det rigtige i nærværende sag, fører til en forskellig behandling af majsstivelsesindustrien og kartoffelstivelsesindustrien; da begge industrier omtales i samme forordning nr. 371/67, må en sådan forskelsbehandling undgås. Jeg kan ikke tilslutte mig denne opfattelse. Som Domstolen allerede fastslog i *Hoffmann's Stärkefabriken*-sagen (jfr. ovenfor) på side 1395/96, er forskellen i behandlingen af henholdsvis kartoffelsti-

velsesindustrien og majsstivelsesindustrien objektivt begrundet. Beregningsgrundlagene er forskellige, og der er en afgørende forskel på, at den restitution, der betales til kartoffelstivelsesproducenter, skal videregives til kartoffelproducenterne, som — til forskel fra de fleste majsproducenter — for det meste virker inden for Fællesskabet.

Virksomheden har videre gjort gældende, at der er tale om forskelsbehandling mellem på den ene side majsstivelsesproducenter og på den anden side de producenter, der i visse dele af den kemiske industri anvender sukker. Dette kan jeg heller ikke tiltræde. Der er helt klare forskelle, hvilket fremgår ved en umiddelbar betragtning af den forordning, Domstolen skal fortolke, og som rent økonomisk kan forklare de forskellige resultater. En restitutionsordning for sukker har i årevis virket side om side med restitutionsordningen for majsstivelse, uden at der — såvidt det er Domstolen bekendt — er indgivet klager over forskelsbehandling; skulle der have været gennemført en ændring, skulle den have været foretaget samtidig med, at ændringen af den faktiske pris, der skulle lægges til grund for produktionsrestitutionen for sukker, blev gennemført i Rådets forordning nr. 1862/74 af 15. juli 1974 (EFT L 197, s. 4) som følge af ændringen af den forsyningspris, der lægges til grund for restitutionen for majsstivelse. Efter min opfattelse er det ikke godtgjort, at der er tale om forskelsbehandling i den i traktatens artikel 40, stk. 3, forudsatte betydning.

Selv om de tyske myndigheder i perioden 1967-1974 fortsat foretog udbetalinger på grundlag af de satser, der var gældende på det tidspunkt, da majsen blev anbragt under officielt tilsyn, og derefter — som allerede nævnt — ændrede grundlaget ved meddelelse af 9. juli 1974, således at retten til en restitution først opstod på det tidspunkt, da forarbejdningen finder sted, kan den slutning, jeg er nået frem til med hensyn til fællesskabsretten, efter min opfattelse ikke hævdes at være en krænkelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Uanset hvorledes man ser på det, anvendte de tyske myndigheder ikke forordningen korrekt, og de var tilsyneladende de eneste, som før 1974 ikke ydede produktionsrestitutionen på det tidspunkt, da forarbejdningen fandt sted (jfr. bekendtgørelse fra finansministeriet af 10. 7. 1974 (Bundeszollblatt 1974, s. 750)). Uanset om det korte varsel, med hvilket ændringen blev bekendtgjort den 9. juli 1974, skaber problemer i tysk ret i forhold til de tyske myndigheder, kan det efter min opfattelse ikke være tilfældet i relation til fællesskabsretten og derved have betydning for den korrekte fortolkning af de pågældende forordninger. Den ændring, der skulle finde sted inden for Fællesskabet med virkning fra den 1. august 1974, blev offentliggjort den 10. maj 1974 i forordning nr. 1132/74, og det er ikke blevet gjort gældende, at denne frist på nogen måde har været utilstrækkelig.

Jeg skal derfor foreslå, at det forelagte spørgsmål besvares på følgende måde:

Produktionsrestitutionen for majs, som var undergivet toldkontrol inden den 1. august 1974, men som først derefter blev forarbejdet til stivelse inden for forarbejdningsfristen, skal beregnes på grundlag af forskellen pr. 100 kg mellem tærskelprisen i henhold til forordning nr. 1427/74 og 8,20 RE, som fastsat i forordning nr. 1132/74, uanset om Forbundsrepublikken Tyskland i medfør af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 2012/74 fortsat anvendte bestemmelserne i forordning nr. 1060/68.