DOMSTOLENS DOM
AF 9. MARTS 1976 [1]

Effem GmbH
mod Hauptzollamt Lüneburg
(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Finanzgericht Hamburg)

Sag 95/75

Sammendrag

Landbrug — fælles markedsordning — korn — blandede foderstoffer — indhold af korn — hensyntagen — ingen — enhedsafgift ved udførsel — fastsættelse — ulovlighed

(Forordning (EØF) nr. 120/67, artikel 1)

Det er i strid med fællesskabsretten at fastsætte en enhedsafgift ved udførsel, uanset om de under position 23.07 i den fælles toldtarif nævnte blandede foderstoffer indeholder en ubetydelig eller en væsentlig mængde korn.

I sag 95/75

angående en anmodning, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 af Finanzgericht Hamburg er forelagt Domstolen for i den sag, som verserer for denne ret mellem

EFFEM GMBH

og

HAUPTZOLLAMT LÜNEBURG (toldhovedkontoret, Lüneburg),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordninger (EØF) nr. 311/74 af 6. februar 1974 (EFT L 34, s. 19), 317/74 af 7. februar 1974 (EFT L 35, s. 8), 381/74 af 14. februar 1974 (EFT L 43, s. 9), 410/74 af 18. februar 1974 (EFT L 46, s. 5) og 427/74 af 20. februar 1974 (EFT L 49, s. 15) om fastsættelse af eksportafgifterne inden for kornsektoren,

afsiger

1 — Processprog: Tysk.

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene H. Kutscher og A. O'Keeffe, dommerne A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen og A. J. Mackenzie Stuart

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen og de skriftlige indlæg indgivet i henhold til artikel 20 i statutten for EØF-Domstolen kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

I artikel 19 i Rådets forordning (EØF) nr. 120/67 (EFT-specialudgave 1967, s. 29; org. ref. JO 19. 6. 1967, s. 2269) bestemmes det, at når priserne på verdensmarkedet (cif-priserne) væsentligt overstiger priserne på fællesmarkedet (tærskelpriserne), kan de nødvendige foranstaltninger træffes. Disse foranstaltninger er i form af generelle regler fastsat i Rådets forordning nr. 1968/73 af 19. juli 1973 (EFT L 201, s. 10) som ændret ved Rådets forordning nr. 2632/73 af 28. september 1973 (EFT L 272, s. 18).

I løbet af høståret 1973-74 blev der på grund af de stigende kornpriser på verdensmarkedet, der truede med at skabe en mangelsituation i Fællesskabet, indført eksportafgifter for korn.

Blandede foderstoffer indeholdende korn under position 23.07 i den fælles toldtarif, som ikke blev berørt i begyndelsen, blev første gang pålagt eksportafgift ved Kommissionens forordning nr. 311/74 af 6. februar 1974, der fastsatte ensartede afgiftssatser på 26,25 RE/t for alle de under position 23.07 nævnte tilberedninger uden hensyn til deres stivelsesindhold. Denne ordning opretholdtes ved forordningerne nr. 317/74 af 7. februar 1974, nr. 381/74 af 14. februar 1974, nr. 410/74 af 18. februar 1974 samt nr. 427/74 af 20. februar 1974. Det fremgår heller ikke af disse forordninger, hvorvidt stivelsesindholdet i foderstofferne fastsættes på grundlag af deres indhold af korn i den i forordning nr. 120/67/EØF artikel 1, bilag A angivne forstand, eller om indholdet fastsættes i forhold til andre stivelsesholdige bestanddele, som ikke hører under den fælles markedsordning for korn.

Kommissionen har derefter ved forordning (EØF) nr. 433/74 af 21. februar 1974 med gyldighed fra den 25. februar fastsat regler for afgifterne, der for det første sondrer mellem de omtvistede tilbe-

redninger efter deres indhold af kornprodukter, og for det andet præciserer, at afgiften alene finder anvendelse på produkter i kapitel 10 og positionerne 11.01 og 11.02 (bortset fra position 11.02 G). Samtidig differentieres afgifternes størrelse på grundlag af indholdet af kornprodukter.

I perioden 7.-22. februar 1974 udførte sagsøgeren i hovedsagen (herefter benævnt sagsøgeren), der er hjemmehørende i Tyskland, til Schweiz, Sverige og Østrig 405 537 kg husdyrblandingsfoder, som omfattes af position nr. 23.07 B I a 1 i den fælles toldtarif, og 188 048 kg tilberedninger, som omfattes af position nr. 23.07 B I b 1. På dette grundlag opkrævede toldkontoret i Verden ved meddelelse af 29. april 1974 57 028,60 DM i afgift.

Den 27. maj 1974 anlagde sagsøgeren i hovedsagen sag mod denne ansættelse, hvor firmaet gjorde gældende, at den enhedsafgift, som var fastsat i de på det anvendte forordninger, var ulovlig, og at alene produkterne under position 23.07 B I a 1 indeholdt korn, mens produkterne position 23.07 B I b 1 ganske vist indeholdt stivelse, hvedeeftermel, hvedekim, majsstivelse og majsgluten, men ikke korn i den i kapitel 10 eller positionerne 11.01 og 11.02 angivne forstand. Såfremt den omtvistende afgift havde været beregnet på grundlag af forordning nr. 433/74, havde den været på 4 864,12 DM, hvilket beløb sagsøgeren er villig til at betale.

Ved kendelse af 5. august 1975 registreret på Domstolens justitskontor den 3. september samme år har Finanzgericht Hamburg udsat sagen og i henhold til EØF-traktatens artikel 177 anmodet Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

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?

Den forelæggende ret spørger, om man kan indrømme Kommissionen, hvad Domstolens domme af 24. oktober 1973 (Balkan, 5/73, Sml. 1973, s. 1091 og Schlüter, 9/73, Sml. 1973, s. 1135) har indrømmet Rådet, nemlig en samlet vurdering af fordele og ulemper ved den ordning, som skal iværksættes i en situation, som er så godt som umulig at forudse, og som stadig ændrer sig. Retten har anført, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde siden juli 1973 har vidst, at verdensmarkedsprisernes leje ville kunne fremkalde eksport fra Fællesskabet, og at den har haft tid til at forberede afgiftssystemet.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg den 24. oktober 1975 af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber og den 13. november 1975 af sagsøgeren.

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

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at firmaets produkter kun havde et relativ ringe indhold af stivelse, som, navnlig i produktet Frolic, i det væsentlige ikke hidrører fra korn under kapitel 10 og positionerne 11.01 og 11.02 i den fælles toldtarif. De er ikke foderstoffer i den forstand, at de er blandinger af forskellige kornsorter eller kornprodukter, men er tværtimod sammensat af for-

skellige slags kød og indvolde. De forstyrrelser, som er indtruffet i kornsektoren, har således næppe kunnet påvirke dem.

Den omstændighed, at der ikke er taget hensyn til dette forhold, er en krænkelse af de fælles markedsordningers system og således at EØF-traktatens artikler 39 og 40, artikel 19 i forordning nr. 120/67 samt forordningerne nr. 1968/73 og 2632/73.

Såfremt den lovlige og differentierede afgift i forordning nr. 433/74 var anvendt, havde sagsøgeren blot skullet betale en afgift på 4 862,21 DM i stedet for 57 028,60 DM. En række bestanddele, der i henhold til forordning nr. 311/74 og senere forordninger var pålagt afgift, var, såfremt de blev udført særskilt, ikke underkastet afgiften, således fine gryn af ris, brudris, majsstivelse og majsgluten. Ganske vist var andre bestanddele ved særskilt udførsel pålagt afgiften, men på grund af deres ringe andel af det samlede produkt medførte den ensartede afgift på 26,25 RE/t en overdreven byrde, der flere gange oversteg disse produkters værdi, mere end blot forskellen mellem deres pris på verdensmarkedet og inden for Fællesskabet. Blandt disse produkter var mel af blød hvede, byggryn, hvedeeftermel samt sandsynligvis stivelse af hvedekim. Derimod er ifølge forordning nr. 433/74 alene visse produkter afgiftsbelagte, og på grund af deres lave kornindhold med en sats på mindre end en syvendedel af den, som danner udgangspunktet i forordning nr. 311/74.

Kommissionen har ifølge sagsøgeren haft kendskab til situationen siden sommeren 1973. Den kunne ikke forveksle de omtvistede produkter med dem, der måtte være fremstillet for at omgå ordningen og afgiften. Den vidste, at det for så vidt angår foderstoffer under position 23.07 var nødvendigt at foretage gradueringer inden for rammerne af markedsordningen for korn, enten i forhold til stivelses- eller kornindholdet.

Dette følger af de sondringer, der findes i den fælles toldtarif, men navnlig af dem, der findes i bilaget til forordning (EØF) nr. 311/74 og senere forordninger. Faktisk er forskellene i forhold til stivelsesindholdet opregnet, men de er ikke konkretiseret ud i afgiftens størrelse. Det er uforståeligt, at en sådan differentiering til trods for den hast, hvormed forordningerne er udstedt, ikke har kunnet foretages, som det skete kort efter.

Domstolens ovennævnte domme i sagerne 5/73 og 9/73 kan ikke påberåbes, da de angår en helt anden situation.

Kommissionen er af den opfattelse, at der ikke er noget lovhjemlet forbud mod at fastsætte en og samme afgiftssat for flere produkter, når markedssituationen kræver eller tillader det.

Selve ordlyden af artikel 3, stk. 2, litra b) i forordning nr. 1968/73, hvorefter Kommissionen skal tage hensyn til den mængde korn, som er nødvendig ved fremstillingen af de pågældende produkter og eventuelt af værdien af de sekundære produkter, danner ikke grundlag for nødvendigvis at slutte, at der findes en sådan forpligtelse til at sondre. Det nævnte krav er opfyldt, når Kommissionen anordner forskellige reguleringer i henhold til positionerne i toldtariffen uden at foretage andre sondringer inden for en enkelt position.

En sådan forpligtelse ville være i strid med ånden i forordning nr. 1968/73, hvis bestemmelser ikke er karakteriseret af strenge forpligtelser og kriterier, men af den omfattende vurderings- og beslutningsfrihed, som de giver Kommissionen inden for rammer, som er afstukket ved direktiver af særdeles generel rækkevidde, navnlig af markedsordningspolitisk karakter. Kommissionen kan f.eks. fastsætte det lavest mulige beløb og lægge middelværdier til grund, når de forskellige produkter og bestanddele ikke kan identificeres og udskilles nøjagtigt på grund af deres store mængde. Det er umuligt at differentiere afgiftsbeløbene i det uendelige, hvis de skal være praktisk anvendelige. Og hvorfor kan der anerkendes ens

afgiftssatser for flere produkter, samlet under en underposition, når dette ikke kan ske for hele en toldposition? De i de omtvistede forordninger fastsatte afgifter er således i magtfordrejningsmæssig henseende undergivet Domstolskontrol.

For så vidt angår beskyldningen om magtfordrejning, kan de med de omtvistede forordninger trufne foranstaltninger ifølge Kommissionen alene forklares i betragtning af den alvorlige krise for kornmarkedet, der kulminerede i slutningen af januar og begyndelsen af februar 1974. Den daværende situation på kornmarkedet er indgående analyseret i sagerne 78/74 (Sml. 1975, s. 421) og 5/75 (Sml. 1975, s. 759). Alle basiskornsorter, dernæst alle de almindelige forarbejdede produkter heraf, blev, bortset fra foderblandinger, pålagt afgifter. Det er forkert, at de kornprodukter, som sagsøgeren anvender, såsom hvedeeftermel, hvedekim, fint mel af ris og byggryn blev undtaget.

Efterhånden som krisen forværredes blev afgiftsbeløbene hævet, samtidig med at det blev stadig mere nødvendigt præventivt at imødegå de vanskeligheder, der også kunne indtræffe for de foderstoffer, som indeholder korn. Desuden har erfaringen vist, at enhver forøgelse af beskyttelsesforanstaltningerne i udenrigshandelen har ført til forsøg på at omgå disse ved hjælp af substitutionsprodukter af samme værdi under positioner, som er enten slet ikke eller i mindre omfang afgiftsbelagte.

I betragtning af stigningen i de mængder blandingsfoderstoffer, for hvilke der blev udstedt eksportlicenser: september 1973, 7 501 tons, oktober 1973: 14 686 tons; november 1973: 16 322 tons; december 1973: 18 459 tons; januar 1974: 19 790 tons, mente Kommissionen at kunne konstatere en vækst i denne udførsel, der frembød en slående lighed med udviklingen i priserne på verdensmarkedet og eksportafgifterne.

I betragtning af det antal produkter, som omfattes af position 23.07, og som kan indeholde en hvilken som helst procentdel af et hvilket som helst kornprodukt i en hvilken som helst kombination, ville det have været overordentlig vanskeligt med den nødvendige præcision at fastslå hvilke elementer i foderblandingerne, som udgjorde størstedelen af den nævnte eksport.

I denne situation kunne Kommissionen give afkald på præventive foranstaltninger og alene fastsætte eksportafgifter for de »foderstoffer«, hvor der var opstået problemer, og hvis indhold og sammensætning var kendt. Men i så fald ville den ikke have kunnet styre transaktionerne på dette område, men alene kunnet reagere efterhånden som vanskelighederne opstod. For så vidt det var umuligt tilstrækkelig sikkert at fastslå, at der alene forelå vanskeligheder for foderstoffer, som indeholdt korn, men ikke for de produkter, som var rige på stivelse, eller omvendt, kunne Kommissionen desuden ikke vide, om dens aktion var tilstrækkelig og korrekt, hvis den sondrede blandt de afgiftspålagte produkter efter de nævnte indhold. Dette er grunden til, at den besluttede at ty til en generel, præventiv løsning med afgifter for straks at kunne fritage produkterne, hvis dette var berettiget i tilfælde af en forbedring af situationen eller et mere fuldkomment kendskab til markeds- og eksportudviklingen.

Hvis man på dette område formelt har støttet sig på en nomenklatur, som er differentieret i forhold til stivelsesindholdet, skyldes det navnlig den omstændighed, at virksomhederne og de myndigheder, der havde med markedsordningen at gøre, gennem importafgifterne var fortrolige med denne nomenklatur. Takket være markedsudviklingen og muligheden for sikrere oplysninger har afgifterne ved forordning nr. 433/74 kunnet indskrænkes til et begrænset antal produkter, som kunne leveres på grundlag af deres indhold af en bestemt type kornprodukter. Under disse omstændigheder har Kommissionen valgt et beløb, fastsat ud fra 75 % af afgiften på majs, som især for-

arbejdes til foderstoffer; dette beløb er cirka halvt så stort som afgiften på klid og stivelse og knap en tredjedel af afgiften på hvede. Set bagefter synes det, som om Kommissionen allerede i forordning nr. 311/74 burde have udstedt tilsvarende regler, som i forordning nr. 433/74.

På det tidspunkt, hvor Kommissionen måtte handle, og som alene er afgørende for vurderingen af dens udøvelse af sine beføjelser, var der ingen forudsætninger for at udstede bestemmelser svarende til forordning nr. 433/74.

Der er afgivet mundtlige indlæg af sagsøgeren, repræsenteret af advokat Paetow, Hamburg, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin befuldmægtigede juridiske rådgiver, Kalbe, i retsmødet den 28. januar 1976.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 17. februar 1976.

Præmisser

1 Ved kendelse af 5. august 1975, indgået til Domstolen den 3. september samme år har Finanzgericht Hamburg i henhold til EØF-traktatens artikel 177 stillet et præjudicielt spørgsmål om gyldigheden af Kommissionens forordninger (EØF) nr. 311/74 af 6. februar 1974 (EFT L 34, s. 19), 317/74 af 7. februar 1974 (EFT L 35, s. 8), 381/74 af 14. februar 1974 (EFT L 43, s. 9), 410/74 af 18. februar 1974 (EFT L 46, s. 5) samt 427/74 af 20. februar 1974 (EFT L 49, s. 15) om fastsættelse af eksportafgifterne inden for kornsektoren;

dette spørgsmål er rejst under en sag anlagt af sagsøgeren i hovedsagen mod toldmyndighedernes opkrævning af en afgift på 57 028,60 DM for udførsel til tredjelande af tilberedt husdyrfoder, som omfattes af positionerne 23.07 B I a 1 og 23.07 B I b 1 i den fælles toldtarif.

2 Der spørges, om 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 er 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 om afgiftssatsen for produkter under denne position skulle have været differentieret, således som det er sket i bilaget til forordning (EØF) nr. 433/74 af 21. februar 1974 (EFT L 50, s. 10), der fra den 25. februar 1974 har fundet anvendelse på de samme produkter.

3 Artikel 19 i forordning nr. 120/67/EØF af 13. juni 1967 (EFT-specialudgave 1967, s. 29; org. ref. JO L 117, s. 2269) bestemmer, at overstiger cif-prisen for

et eller flere produkter tærskelprisen væsentligt, kan i det tilfælde, at denne situation vil kunne vedvare og Fællesskabets marked derved udsættes for eller trues af forstyrrelser, de nødvendige foranstaltninger træffes;

Rådets forordning nr. 1968/73 af 19. juli 1973 (EFT L 201, s. 10) om fastsættelse af de almindelige regler, der skal anvendes på korn i tilfælde af forstyrrelser, som ændret ved forordning nr. 2632/73 af 28. september 1973 (EFT L 272, s. 18), bestemmer i artikel 1, stk. 3, at »Fællesskabets marked må anses for at være udsat for eller truet af forstyrrelse ..., såfremt det høje prisniveau inden for international handel vil kunne hæmme indførslen i Fællesskabet af de i artikel 2 i forordning nr. 120/67/EØF omhandlede produkter eller medføre, at disse produkter forlader Fællesskabet, således at Fællesskabets forsyninger ikke mere er sikrede — eller risikerer ikke at være det«.

4 De nævnte forordninger indeholder i tilfælde af markedsforstyrrelse hjemmel til at lægge en eksportafgift på et eller flere af de produkter, der er nævnt i artikel 1 i forordning nr. 120/67/EØF, navnlig på visse produkter under position 23.07 B i toldtariffen;

ved fastsættelsen af eksportafgiften for de nævnte produkter skal der blandt andet tages hensyn til mængden af det korn, som er nødvendigt for fremstilling af de pågældende produkter samt mulighederne og betingelserne for deres salg på verdensmarkedet.

5 Herefter vil fastsættelse af en enhedsafgift, der finder ensartet anvendelse uden hensyn til, om den mængde korn, som er iblandet de pågældende produkter, er ubetydelig eller anseelig, ikke opfylde betingelserne i de nævnte bestemmelser;

dette ville være tilfældet ved en afgift på 26,25 RE/t for produkter, der indeholder en ubetydelig mængde korn, og hvor det nævnte enhedsbeløb ville overstige værdien af disse produkter flere gange.

6 En graduering af afgiften syntes så meget mere mulig, som forordning nr. 433/74/EØF bl.a. for de samme produkter fastsætter differentierede beløb for 5 grupper foderstoffer i forhold til deres indhold af kornprodukter (nemlig: 5-15, 15-30, 30-50, 50-65 samt over 65 vægtprocent) og ikke fastsætter noget

beløb for foderstoffer med et indhold af kornprodukter på fem vægtprocent eller derunder;

på tidspunktet for forordning nr. 433/74's udstedelse forekom der stadig forstyrrelser på kornmarkedet;

ved forud at fastsætte et ensartet beløb for alle produkter under den nævnte toldposition har de omtvistede forordninger ikke taget hensyn til de mængder korn, som var nødvendige til deres fremstilling.

7 Den underskudssituation på kornmarkedet, som Kommissionen på tidspunktet for udstedelsen af den første af de omtvistede forordninger skulle bekæmpe, havde været den bekendt siden august 1973 og havde fra dette tidspunkt givet anledning til, at der blev anvendt eksportafgifter for visse kornsorter;

desuden må det, selv under hensyntagen til Kommissionens skønsfrihed inden for den økonomiske politik, fastslås, at den havde været i stand til at differentiere efter underpositioner i toldtariffen og til at anvende afgifter beregnet på grundlag af indholdet af kornprodukter, som den senere har gjort i forordning nr. 433/74.

8 Følgelig vil 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 være at annullere, 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.

Vedrørende sagsomkostningerne

9 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for EF, som har indgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

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.