DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
14. juli 1994 *

I sag C-351/92,

angående en anmodning, som Finanzgericht Düsseldorf (Forbundsrepublikken Tyskland) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Manfred Graff

mod

Hauptzollamt Köln-Rheinau,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af ordningen vedrørende tillægsafgift på mælk som fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10) og i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13),

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. C. Moitinho de Almeida, og dommerne D. A. O. Edward, R. Joliet, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Zuleeg (refererende dommer),

generaladvokat: W. Van Gerven
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Manfred Graff ved advokaterne Ernst Handschumacher, Gerda Blume, Johannes Handschumacher og Regina Möhring, Düsseldorf

— Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent Arthur Brautigam som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Dirk Booß som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at Rådet og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 18. november 1993,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. december 1993,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 21. august 1992, indgået til Domstolen den 9. september s.å., har Finanzgericht Düsseldorf i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af ordningen vedrørende tillægsafgift på mælk som fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10) og i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag anlagt af M. Graff, en mælkeproducent etableret i Tyskland nær den belgiske grænse, mod Hauptzollamt Köln-Rheinau vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt de tyske myndigheder ved fastsættelse af referencemængden skal medregne mælk, der er produceret i en bedrift beliggende i Belgien.

3 Med henblik på at begrænse produktionen af mælk og mejeriprodukter i Fællesskabet blev der ved forordning nr. 856/84 indsat en ny artikel, nemlig artikel 5c, i forordning nr. 804/68. Artikel 5c, stk. 1, bestemmer, at der fra den 1. april 1984 indføres en tillægsafgift, som i fem på hinanden følgende tidsrum, hvert på tolv måneder, skal erlægges af producenterne (formel A) eller opkøberne (formel B) af komælk ud over en bestemt referencemængde.

4 Artikel 5c, stk. 3, bestemmer:

»Summen af de i stk. 1 omhandlede referencemængder kan ikke overstige en samlet garantimængde svarende til summen af de mængder mælk, der i kalenderå-

ret 1981 er leveret til behandlings- eller forarbejdningsvirksomheder for mælk eller andre mejeriprodukter i hver medlemsstat, forhøjet med 1% ...«

For Belgien og Tyskland blev der således fastsat en samlet garantimængde på henholdsvis 3 106 000 tons og 23 248 000 tons.

5 Bestemmelserne blev gennemført ved forordning nr. 857/84. Forordningens artikel 2, stk. 1, bestemmer, at i de medlemsstater, som har valgt formel A, er de individuelle referencemængder, der skal tildeles producenterne, lig med den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som producenten har leveret i kalenderåret 1981, forhøjet med 1%. Ifølge artikel 2, stk. 2, kan medlemsstaterne dog bestemme, at kalenderåret 1983 skal lægges til grund ved fastsættelsen af referencemængden, idet det er en forudsætning, at denne mængde er »afpasset med en procentsats på en sådan måde, at den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 fastsatte garantimængde ikke overskrides«.

6 Belgien og Forbundsrepublikken Tyskland valgte formel A og udnyttede muligheden efter artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 857/84 til at fastsætte 1983 som referenceår med henblik på beregningen af de individuelle referencemængder. I Tyskland skulle der derfor ifølge § 4, stk. 2, andet afsnit, nr. 1, i Milch-Garantiemengen-Verordnung (herefter benævnt »MGVO«) foretages et fradrag for at imødegå produktionsstigningen fra 1981, det i forordning nr. 856/84 fastsatte referenceår, til 1983. Fradraget bliver desto højere, jo mere den enkelte producent havde forøget sin mælkeproduktion fra 1981 til 1983.

7 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Graff leverer den mælk, han producerer på sin bedrift i Tyskland, til andelsvirksomheden Milchversorgung Rheinland eG (herefter benævnt »Rheinland«).

8 Ved udgangen af 1981 forpagtede han som underforpagter en bedrift beliggende i Belgien. Bedriften, som hans mor havde forpagtet, tilhørte hans bedsteforældre. Den mængde på 91 869 liter mælk, som i 1981 blev produceret på denne bedrift, blev leveret til Walhorn Eupener Genossenschaftsmolkerei, Walhorn, Belgien. Der var tale om en stigning på 70 000 kg i forhold til produktionen det forudgående år. Derimod faldt den producerede mængde i 1982 til 8 000 liter mælk, hvorefter bedriften i 1983 indstillede produktionen.

9 I 1984 tildelte Rheinland Graff en referencemængde på 368 900 kg for året 1984/1985. Denne mængde var blevet beregnet på grundlag af mælkeleverancerne i 1981 og 1983, nemlig henholdsvis 405 305 kg og 398 796 kg. For 1981's vedkommende omfattede referencemængden den på den tyske bedrift producerede mælk — 335 305 kg — forhøjet med 70 000 kg, svarende til den belgiske bedrifts produktionsstigning i 1981.

10 Under en kontrolundersøgelse hos Rheinland i slutningen af 1980'erne viste det sig, at Graff's tyske produktion kun havde andraget 335 305 kg mælk i 1981. Hauptzollamt nægtede at tage hensyn til de i Belgien producerede 70 000 kg ved fastsættelsen af fradraget efter MGVO, tilbagekaldte den oprindelige referencemængde og fastsatte i stedet en ny mængde fra den 2. april 1984 på 349 000 kg. Det er denne reduktion, opgjort til 19 900 kg, med tilbagevirkende gyldighed, som Graff anfægter.

11 Graff klagede uden resultat til Hauptzollamt over denne afgørelse, hvorefter Graff indbragte sagen for Finanzgericht. I forelæggelseskendelsen rejser retten tvivl om de tyske myndigheders fastsættelse af referencemængderne. Retten bemærker her, at i henhold til MGVO's § 4, stk. 2, andet afsnit, andet led, formindskes fradraget, når producenten har overtaget en anden bedrift, og han skal forhøje sin egen produktion med den overtagne bedrifts. Følgelig er den referencemængde, sagsøgeren oprindelig fik tildelt, korrekt, såfremt han i 1981 havde forpagtet en bedrift beliggende i Tyskland. Følgelig har Finanzgericht rejst spørgsmålet, om det forhold, at

der ikke tages hensyn til leverancerne fra den belgiske bedrift, er i strid med lighedsprincippet, og, navnlig, med traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit.

12 Finanzgericht har derfor udsat sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er det i strid med lighedsgrundsætningen og med EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, at der ved fastsættelsen af referencemængden ikke tages hensyn til mælkeproduktionen på en bedrift, der er overtaget og drives i samdrift, og som ligger i en anden medlemsstat, når det alene er det forhold, at den overtagne bedrift, der drives i samdrift, ligger i den anden medlemsstat, der udelukker, at produktionen, som det ellers foreskrives i national ret, medregnes med det resultat, at der tildeles en større referencemængde?«

13 Med spørgsmålet ønsker den nationale ret i det væsentlige afgjort, om lighedsgrundsætningen og EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, er til hinder for, at en medlemsstat ved fastsættelsen af en på statens område etableret mælkeproducents referencemængder nægter at medregne den mængde mælk, han har produceret i en anden medlemsstat, og derfor tildeler ham en mindre referencemængde.

14 Ifølge EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, bør den fælles markedsordning, der skal fastlægges inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, »udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«.

15 Ifølge Domstolens faste praksis er forbuddet mod forskelsbehandling blot en konkretisering af det almindelige lighedsprincip, der udgør en del af fællesskabsrettens grundlæggende principper (jf. dom af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35,

præmis 18, og af 27.1.1994, sag C-98/91, Herbrink, Sml. I, s. 223, præmis 27), og hvorefter ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. dom af 25.11.1986, forenede sager 201/85 og 202/85, Klensch m.fl., Sml. s. 3477, præmis 9, og af 21.2.1990, forenede sager C-267/88-C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 13).

16 Denne regel finder anvendelse på nationale bestemmelser som de her omhandlede, der er udstedt til gennemførelse af fællesskabsreglerne vedrørende mælk med henblik på fastsættelse af beregningsmetoden for referencemængden.

17 Ifølge Domstolens faste praksis er de krav, der følger af de i fællesskabsretten gældende principper for beskyttelse af grundrettighederne, bindende for medlemsstaterne, når de gennemfører fællesskabsbestemmelserne, og det påhviler følgelig staterne i videst muligt omfang at anvende bestemmelserne således, at disse krav overholdes (jf. dom af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 19, og af 24.3.1994, sag C-2/92, Bostock, Sml. I, s. 955, præmis 16).

18 Det fremgår navnlig af Domstolens praksis, at EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, omfatter alle foranstaltninger vedrørende de fælles markedsordninger, uanset, hvilken myndighed der træffer dem. Bestemmelsen er følgelig bindende for medlemsstaterne, når de gennemfører markedsordningen (jf. ovennævnte Klensch-dom, præmis 8).

19 Det bemærkes i denne forbindelse, at, som allerede fastslået af den nationale ret, stilles en producent, der som Graff har overtaget en bedrift i en anden medlemsstat, ifølge nationale lovbestemmelser ringere end en producent, som har overtaget

en bedrift beliggende på nationalt område. I sidstnævnte tilfælde reduceres fradraget i referencemængden nemlig, fordi den producent, der har overtaget en anden bedrift, skal forhøje sin egen produktion med produktionen på den overtagne bedrift, hvilket ikke er tilfældet, når den overtagne bedrift ligger i en anden medlemsstat.

20 Når ensartede situationer behandles forskelligt, skal det afgøres, om denne forskelsbehandling, der skyldes den anden bedrifts beliggenhed, er objektivt begrundet i referencemængdeordningen.

21 Med hensyn til denne ordning bemærkes for det første, at ifølge den femte betragtning til forordning nr. 856/84 blev den samlede garantimængde for Fællesskabet fordelt mellem medlemsstaterne i forhold til de mængder, der var blevet leveret på deres område i kalenderåret 1981. Eftersom den samlede mængde, der således tildeltes den enkelte medlemsstat, begrænser statens mælkeproduktion, må summen af de referencemængder, der tildeles de enkelte producenter, ikke overstige dette loft. Det bemærkes i denne forbindelse, at artikel 5 i forordning nr. 857/84 bestemmer, at selv de supplerende referencemængder kun kan ydes inden for dette loft.

22 For at fordele de samlede garantimængder mellem de enkelte producenter er nogle medlemsstater gået ud fra den enkeltes mælkeproduktion i 1981, mens andre, som Tyskland og Belgien, har taget udgangspunkt i den enkeltes mælkeproduktion i 1983, idet de udnyttede muligheden efter artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 857/84. Følgelig afpassede disse to stater de omhandlede mængder med en procentsats på en sådan måde, at den samlede mængde trods produktionsstigningen fra 1981 til 1983 ikke oversteg den samlede garantimængde.

23 Hvis medlemsstaterne som anført af den nationale ret ved fastsættelsen af de individuelle referencemængder skulle tage hensyn til de mængder, de indenlandske producenter har produceret i andre medlemsstater, ville hele beregningsgrundlaget blive skævt, og der ville ikke være sikkerhed for, at de garantimængder, medlemsstaterne tildeles i henhold til artikel 5c, stk. 3, overholdes.

24 Det er i denne forbindelse uden betydning, at det forhold, at der i det foreliggende tilfælde blev taget hensyn til den mælkemængde, der blev produceret i en anden medlemsstat, ifølge den nationale ret kun påvirkede den omhandlede medlemsstats samlede garantimængde i ubetydeligt omfang.

25 At en beregningsmetode ikke får konsekvenser i et konkret tilfælde, indebærer nemlig ikke, at den generelt må anses for acceptabel. Hvis den omhandlede medlemsstat gik ind på at tage hensyn til mælkemængder, der fremstilles i udlandet, og hvis der opstod mange særtilfælde som det her foreliggende, ville der være stor fare for, at medlemsstaten ville overskride den tildelte samlede garantimængde.

26 Når henses hertil, må det antages, at formålet med referencemængdeordningen, nemlig at begrænse Fællesskabets mælkeproduktion, kan begrunde, at en medlemsstat ved fastsættelsen af den individuelle referencemængde nægter at tage hensyn til den mængde mælk, som i 1981 blev produceret i en anden medlemsstat.

27 Denne konklusion er ikke i strid med Domstolens dom af 10. juli 1991 (forenede sager C-90/90 og C-91/90, Neu, Sml. I, s. 3617). Disse sager vedrørte en nedsættelse af den individuelle referencemængde, som var tildelt efter formel B,

fordi producenterne havde skiftet mejeri i et tilfælde, hvor samtlige producenter, i modsætning til det foreliggende tilfælde, var etableret i samme medlemsstat. Sagerne vedrørte således ikke den pågældende medlemsstats pligt til at overholde den samlede garantimængde.

28 Der er herefter ingen anledning til at behandle Kommissionens argument vedrørende de kontrolvanskeligheder, som opstår, såfremt der ved beregningen af referencemængden skal tages hensyn til mælkeproduktionen i andre medlemsstater.

29 Det forelagte spørgsmål skal herefter besvares således, at det ikke er i strid med lighedsgrundsætningen og EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, at der ved fastsættelsen af referencemængden ikke tages hensyn til en mælkemængde fra en i en anden medlemsstat beliggende bedrift, som ejeren har overtaget og driver sammen med sin i indlandet beliggende bedrift, og kun det forhold, at den overtagne og meddrevne bedrift ligger i en anden medlemsstat, bevirker, at der ikke kan tildeles en større referencemængde, hvilket ellers ville være tilfældet efter national ret.

Sagens omkostninger

30 De udgifter, der er afholdt af Rådet og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. 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 (Femte Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Finanzgericht Düsseldorf ved kendelse af 21. august 1992, for ret:

Det er ikke i strid med lighedsgrundsætningen og EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, at der ved fastsættelsen af referencemængden ikke tages hensyn til en mælkemængde fra en i en anden medlemsstat beliggende bedrift, som ejeren har overtaget og driver sammen med sin i indlandet beliggende bedrift, og kun det forhold, at den overtagne og meddrevne bedrift ligger i en anden medlemsstat, bevirker, at der ikke kan tildeles en større referencemængde, hvilket ellers ville være tilfældet efter national ret.

Moitinho de Almeida Edward Joliet

Rodríguez Iglesias Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. juli 1994.

R. Grass J. C. Moitinho de Almeida

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling