DOMSTOLENS DOM (anden afdeling)
12. december 1985 *

I sag 208/84

angående en anmodning, som College van Beroep voor het Bedrijfsleven i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Vonks Kaas Inkoop en Produktie Holland BV

mod

1) Ministeren for landbrug og fiskeri

og

2) Produktschap voor Zuivel

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af bilag I, del 5, fodnote 5, i Kommissionens forordning nr. 1245/83 af 20. maj 1983 om fastsættelse af monetære udligningsbeløb samt af visse koefficienter og kurser, der er nødvendige for anvendelse heraf (EFT L 135, s. 3), som senere ændret af Kommissionens forordninger nr. 3281/83 af 18. november 1983 (EFT L 322, s. 36) og nr. 270/84 af 1. februar 1984 (EFT L 31, s. 15),

har

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden K. Bahlmann, dommerne T. Koopmans og O. Due,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgeren i hovedsagen, Vonks Kaas Inkoop en Produktie Holland BV, ved advokat ved Hoge Raad H. J. Bronkhorst, bistået af W. de Jong som ekspert,

* Processprog: Nederlandsk.

— Nederlandenes regering, under skriftvekslingen ved secretaris-generaal I. Verkade, udenrigsministeriet, som befuldmægtiget,

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent R. C. Fischer som befuldmægtiget, bistået af J. de Jong som ekspert,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. oktober 1985,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved kendelse af 14. august 1984, indgået til Domstolen den 16. august 1984, har College van Beroep voor het Bedrijfsleven i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af bilag I, del 5, fodnote (5), i Kommissionens forordning nr. 1245/83 af 20. maj 1983 om fastsættelse af monetære udligningsbeløb samt af visse koefficienter og kurser, der er nødvendige for anvendelse heraf (EFT L 135, s. 3), som senere ændret ved Kommissionens forordninger nr. 3281/83 af 18. november 1983 (EFT L 322, s. 36) og nr. 270/84 af 1. februar 1984 (EFT L 31, s. 15).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag mellem Vonks Kaas Inkoep en Produktie Holland BV (herefter benævnt sagsøgeren) og 1. ministeren for landbrug og fiskeri og 2. Produktschap voor Zuivel. Sagsøgeren fremstiller smelteost og ostepulver af affald fra forskellige ostetyper. Sagsøgeren importerer navnlig råvarer fra Forbundsrepublikken Tyskland og Frankrig og reeksporterer overskudet heraf, blandt andet til Danmark. Sagen for den nationale ret vedrører en række afgørelser truffet i begyndelsen af 1984 i henhold til ovennævnte bestemmelse af de

nederlandske myndigheder, som opkrævede monetære udligningsbeløb ved import af osteaffald, men nægtede at yde udligningsbeløb ved reeksport.

3 Sagsøgeren indbragte afgørelserne for College van Beroep med påstand om annullation, idet selskabet gjorde gældende, at den fællesskabsretlige bestemmelse, som dannede hjemmel for afgørelserne, var ugyldig. College van Beroep udsatte sagen på Domstolens besvarelse af følgende spørgsmål:

»Er forordning (EØF) nr. 1245/83 ugyldig, for så vidt dens bilag I, del 5, fodnote (5), som senere ændret ved forordningerne (EØF) nr. 3281/83 og nr. 270/84, bestemmer, at der ved udførsel ikke skal ydes monetære udligningsbeløb for den deri nævnte ost af ringe værdi, og at der ved opkrævning af monetære udligningsbeløb for en sending, som består af en blanding af forskellige ostetyper af ringe værdi, skal anvendes de i fodnote (5) fastsatte monetære udligningsbeløb,

a) fordi den er i strid med EØF-traktatens artikel 12 sammenholdt med artiklerne 38-46, eller

b) fordi den er i strid med Rådets forordning (EØF) nr. 974/71, eller

c) fordi begrundelsen i forordningerne (EØF) nr. 3281/83 og nr. 270/84, hvorved fodnote (5) ændredes, er utilstrækkelig eller mangelfuld, eller

d) fordi den er i strid med proportionalitetsprincippet, eller

e) fordi den er i strid med forbudet mod forskelsbehandling?«

4 For at besvare dette spørgsmål er det nødvendigt først at gennemgå udviklingen af fællesskabsbestemmelserne vedrørende monetære udligningsbeløb for det omhandlede produkt, således som den fremgår af sagens akter og det for Domstolen oplyste.

5 Før 1977 var der ikke fastsat særlige udligningsbeløb for osteaffald. Såfremt produktet blev omsat enten inden for Fællesskabet eller ved handel med tredje-

lande, måtte man derfor anvende de monetære udligningsbeløb for den eller de ostetyper, hvorfra affaldet stammede.

6 I en fodnote til bilag I i Kommissionens forordning nr. 1824/77 af 4. august 1977 om ændring af de monetære udligningsbeløb for mælk og mejeriprodukter (EFT L 203, s. 7), indførtes der faste, lavere monetære udligningsbeløb for »skorper og affald af ost« defineret som »produkter, som ikke er egnede til menneskeføde som sådan«. Denne ændring, som skete efter anmodning fra erhvervslivet, blev i betragtningerne til forordningen begrundet med, at det anvendte monetære udligningsbeløb for ost i uforarbejdet stand ikke stod i rigtigt forhold til disse produkters værdi.

7 I ovennævnte forordning nr. 1245/83 af 20. maj 1983 genoptog Kommissionen denne bestemmelse i form af en fodnote, nemlig fodnote (5), i del 5 i bilag I (herefter benævnt fodnoten). Den således udformede bestemmelse gjaldt indtil 2. januar 1984.

8 På denne dato trådte den første af de her anfægtede forordninger i kraft, nemlig Kommissionens forordning nr. 3281/83 af 18. november 1983 om ændring af forordning nr. 1245/83 for så vidt angår monetære udligningsbeløb for osteskorper og osteaffald. Ved denne forordning afløstes fodnoten af en ny bestemmelse, som afviger fra den tidligere, navnlig på tre punkter.

9 For det første defineres det omhandlede produkt i forhold til sin ringe værdi. Ændringen begrundes i de forskellige fortolkninger, som den tidligere definition kunne give anledning til, og som den ifølge Kommissionen også rent faktisk gav anledning til.

10 For det andet bestemmes, at der hverken ved eksport eller import af produktet *ydes* monetære udligningsbeløb. For det tredje fastsættes der ikke længere særlige udligningsbeløb for produktet, hvilket betyder, at der igen *opkræves* udligningsbeløb til den sats, som gælder for de ostetyper, hvorfra affaldet stammer. Forordningens betragtninger indeholder følgende begrundelse for disse punkter:

» ... forskellen mellem de monetære udligningsbeløb for ost i uforarbejdet stand og for ovennævnte produkter har medført et unaturligt handelsmønster mellem medlemsstaterne; for at undgå dette, bør der ikke længere ydes et monetært udligningsbeløb for disse produkter, og det fulde beløb bør anvendes ved opkrævning; ...«

11 Kommissionen har uddybet denne begrundelse i sine indlæg for Domstolen. Ifølge Kommissionen optræder osteskorper og osteaffald under forskellige former, og det er praktisk taget umuligt for de nationale myndigheder at sondre mellem disse to former, når de ved import og eksport skal tage stilling til angivelsen vedrørende monetære udligningsbeløb. Den første af disse former er et produkt, som ikke kan genbruges, og som således er uden handelsværdi, men hvis eksport fra en medlemsstat med en stærk valuta til en medlemsstat med en svag valuta ikke desto mindre i henhold til den tidligere fodnote kunne give anledning til udbetaling af monetære udligningsbeløb, som — navnlig når der var særlig stor forskel mellem valutakursen og den grønne kurs — langt oversteg transportomkostningerne. Den anden form er et produkt, som kan genanvendes som råvare til fremstilling af smelteost eller ostepulver. Ifølge Kommissionen anvendtes dette produkt til »rundkørselstrafik«, idet det blev importeret til medlemsstater med en stærk valuta i form af affald, hvorved der altså anvendtes de faste lavere udligningsbeløb, og reeksporteret fra disse stater i form af smelteost, hvorfor der ydedes udligningsbeløb til »fuld« sats, uden at produktet nogen sinde havde været bragt i omsætning. Det var for at undgå disse to unaturlige handelsmønstre, at Kommissionen ændrede fodnoten.

12 Ved den anden forordning, som det præjudicielle spørgsmål vedrører, nemlig forordning nr. 270/84 af 1. februar 1984 om ændring af forordning nr. 1245/83 for så vidt angår visse monetære udligningsbeløb for korn og for mælk og mejeriprodukter (EFT L 31, s. 15), udvidede Kommissionen endelig fodnoten med en bestemmelse, hvorved den indførte en ny fast sats, som var højere end den tidligere, for opkrævning af monetære udligningsbeløb for en sending, der består af en blanding af forskellige ostetyper. Ifølge forordningens betragt-ninger begrundes denne ændring med, at anvendelsen af de almindelige regler for opkrævning af monetære udligningsbeløb på en blanding af produkter kan medføre for høje udligningsbeløb, når der er tale om en blanding af affald fra forskellige ostetyper.

Ifølge Kommissionen fører anvendelsen af de almindelige regler som oftest til, at der på hele blandingen anvendes monetære udligningsbeløb for den bestanddel af blandingen, for hvilken der gælder den højeste sats, mens den faste sats beregnes som et gennemsnit af de monetære udligningsbeløb for de ostetyper, som kan genbruges som affald.

13 Sagsøgeren har for Domstolen gjort gældende, at ifølge Rådets forordning nr. 974/71 af 12. maj 1971 om visse konjunkturpolitiske foranstaltninger, der skal træffes inden for landbrugssektoren som følge af den midlertidige udvidelse af grænserne for kursudsving i visse medlemsstaters valutaer (EFT 1971 I, s. 231), som fortsat danner grundlaget for Kommissionens forordninger vedrørende monetære udligningsbeløb, har disse alene til formål at korrigere de ustabile kurssvingninger, som i en fælles markedsordning for landsbrugsprodukter baseret på fælles priser, kan fremkalde forstyrrelser i samhandelen. De monetære udligningsbeløb skal således sikre neutralitet i samhandelen, og ifølge forordningens artikel 2 skal de tilpasses de forskellige produkters handelsværdi. Ophævelsen af de udligningsbeløb, som ydes for osteskorper og osteaffald, og forhøjelsen af de udligningsbeløb, der opkræves for disse produkter, kan imidlertid ikke ifølge sagsøgeren undgå at skabe forstyrrelser i samhandelen og tager heller ikke hensyn til handelsværdien. Disse foranstaltninger er således i strid med såvel formålet som ordlyden af forordning nr. 974/71.

14 Sagsøgeren har yderligere gjort gældende, at for så vidt de opkrævede monetære udligningsbeløb er for høje i forhold til produktets handelsværdi, er der i virkeligheden tale om en afgift med tilsvarende virkning som told, der er i strid med traktatens artikel 12 sammenholdt med artiklerne 38-46.

15 De af Kommissionen indførte foranstaltninger står heller ikke i et rimeligt forhold til formålet, nemlig at undgå unaturlige handelsmønstre. Dels rammer de i samme grad handelsmønstre, som absolut ikke kan betegnes som unaturlige. Dels kan man forebygge retsstridige handelsstrømme ved mindre indgribende foranstaltninger som for eksempel kontrol på grundlag af faktura eller kontrol på forarbejdningsstedet.

16 Yderligere er de omtvistede foranstaltninger navnlig til skade for erhvervsdrivende, som eksporterer osteaffald fra medlemsstater med en stærk valuta. De er således i

strid med det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling, jfr. blandt andet traktatens artikel 40, stk. 3, andet pkt.

17 Endelig er foranstaltningerne ikke tilstrækkelig begrundet. I betragtningerne til forordning nr. 3281/83 anføres det blot, at det er nødvendigt at undgå unaturlige handelsmønstre, men der gives ikke nogen forklaring på, at det er nødvendigt at ophæve ydelsen af monetære udligningsbeløb eller at forhøje de udligningsbeløb, der opkræves. I betragtningerne til forordning nr. 270/84 forklarer Kommissionen, hvorfor der indføres en fast sats for en blanding af affald af forskellige ostetyper, men den anfører ingen begrundelse for valget af det konkrete beløb.

18 Den nederlandske regering og Kommissionen har i deres indlæg for Domstolen anført, at Kommissionen, for så vidt angår monetære udligningsbeløb, bør forsøge at undgå ikke blot de forstyrrelser, som forårsages af medlemsstaternes monetære foranstaltninger, men ligeledes de forstyrrelser i samhandelen, som selve anvendelsen af de monetære udligningsbeløb kan medføre. Det er derfor lovligt og endog bydende nødvendigt, at Kommissionen tilpasser bestemmelserne vedrørende monetære udligningsbeløb, således at der sættes en stopper for unaturlige handelsmønstre, således som det er sket ved Kommissionens udstedelse af de omtvistede forordninger. Den nederlandske regering har i denne henseende ikke blot bekræftet, at der finder »rundkørselstrafik« sted, men ligeledes at det forhold, at der ved eksport ydes de forhøjede monetære udligningsbeløb, som opkræves ved import, kan have fremkaldt andre unaturlige handelsmønstre.

19 Kommissionen har yderligere anført, at hvis det i et konkret tilfælde viser sig umuligt at indføre fuldt neutrale monetære udligningsbeløb uden bivirkninger, som kan forstyrre samhandelen, skal den vægte de forskellige foreliggende hensyn under overholdelse af en række kriterier og grænser, for så vidt angår størrelsen af udligningsbeløbene og deres rent valutariske berettigelse. Allerede før 1977 skabte valutaforanstaltningerne og anvendelsen af monetære udligningsbeløb forstyrrelser i samhandelen med ost og osteaffald, skønt der blev anvendt samme udligningsbeløb på de to produkter. De forskellige senere indførte forordningsændringer havde til formål at undgå sådanne forstyrrelser ud fra indhøstede erfaringer.

Under disse omstændigheder er den anfægtede ordning hverken uforenelig med traktatens artikel 12 sammenholdt med artiklerne 38-46, med Rådets forordning nr. 974/71 eller med princippet om forbud mod forskelsbehandling.

20 For så vidt angår proportionalitetsprincippet, har Kommissionen anført, at den gældende ordning på ingen måde hindrer samhandelen med de i hovedsagen omhandlede osteråvarer. Ved ændringen af ordningen blev det overvejet at indføre et kontrolsystem som foreslået af sagsøgeren, men tanken blev opgivet som uacceptabel, idet en sådan ordning for at være effektiv ville have krævet en omfattende administrativ kontrol med forarbejdningen af affald, hvilket i høj grad ville belaste administrationen og ikke stå i et rimeligt forhold til det tilsigtede mål og de berørte interesser.

21 Endelig har Kommissionen gjort gældende, at begrundelsen i betragtningerne til forordningerne er fuldt ud tilstrækkelig.

22 Herefter kan det fastslås, at Kommissionen ved fastsættelsen af de monetære udligningsbeløb ikke blot skal modvirke forstyrrelser i den normale samhandel, som skyldes medlemsstaternes valutaforanstaltninger, men ligeledes sikre, at de monetære udligningsbeløb ikke selv kan frembringe sådanne forstyrrelser eller skabe markedsvilkår, som fremmer unaturlige handelsmønstre. Kommissionen har således ikke blot ret men også pligt til at ændre ordningen, hvis den konstaterer, at ordningen misbruges på en af de ovennævnte måder, eller at der er risiko for et sådant misbrug.

23 Med hensyn til valget af de foranstaltninger, der skal træffes, må der tillægges Kommissionen et vidt skøn, når der tale om et produkt, der som det her omhandlede kun har særdeles begrænset betydning for samhandelen inden for Fællesskabet og med tredjelande, og som samtidig optræder under to forskellige former, der rent administrativt er vanskeligt at holde ude fra hinanden, og hvoraf den ene er uden handelsværdi, mens den anden udmærket kan forarbejdes igen og igen i et lukket kredsløb uden nogensinde at nå frem til den endelige forbruger.

24 I den foreliggende sag kan det ikke på grundlag af det oplyste afgøres, om Kommissionen ved at antage, at de i henhold til de anfægtede forordninger trufne

foranstaltninger var nødvendige for at modvirke risikoen for unaturlige handelsmønstre, har overskredet sine skønsbeføjelser. Heraf følger, at det ikke kan fastslås, at Kommissionen har overtrådt Rådets grundforordning nr. 974/71 eller tilsidesat proportionalitetsprincippet eller forbudet mod forskelsbehandling. Under disse omstændigheder kan det heller ikke fastslås, at der er sket en overtrædelse af traktatens artikler 12 og 38-46.

25 For så vidt angår begrundelsen i betragtningerne til forordning nr. 3281/83, bemærkes, at det her forklares, omend kortfattet, at risikoen for unaturlige handelsmønstre ligger til grund for beslutningen om dels at ophæve ydelsen af monetære udligningsbeløb, dels at opkræve udligningsbeløb med »det fulde beløb«. Det er imidlertid korrekt, at den udtrykkelige henvisning til forskellen mellem monetære udligningsbeløb for henholdsvis ost i uforarbejdet stand og osteaffald alene kan forklare, at de opkrævede udligningsbeløb forhøjes, men derimod ikke, at der ikke længere ydes udligningsbeløb. Kommissionen burde have givet en mere indgående forklaring på dette forhold, men den manglende uddybning af spørgsmålet kan dog ikke alene begrunde, at forordningen kendes ugyldig, når yderligere henses til, at de berørte erhvervsdrivende havde fuldt kendskab til baggrunden for ændringen. Der kan ikke rejses kritik mod begrundelsen af forordning nr. 270/84, som ændrede ordningen til fordel for de nævnte erhvervsdrivende.

26 Det kan herefter fastslås, at gennemgangen af det præjudicielle spørgsmål intet har frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden dels af Kommissionens forordning nr. 3281/83 af 18. november 1983 om ændring af forordning nr. 1245/83 for så vidt angår monetære udligningsbeløb for osteskorper og osteaffald, dels af Kommissionens forordning nr. 270/84 af 1. februar 1984 om ændring af samme forordning for så vidt angår visse monetære udligningsbeløb for korn og for mælk og mejeriprodukter.

Sagens omkostninger

27 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske regering og af Kommissionen, som har indgivet 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 domstol, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (anden afdeling)

vedrørende det spørgsmål, som College van Beroep voor het Bedrijfsleven har forelagt ved kendelse af 14. august 1984, for ret:

Gennemgangen af det præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om gyldigheden dels af Kommissionens forordning nr. 3281/83 af 18. november 1983 om ændring af forordning nr. 1245/83 for så vidt angår monetære udligningsbeløb for osteskorper og osteaffald, dels af Kommissionens forordning nr. 270/84 af 1. februar 1984 om ændring af samme forordning for så vidt angår visse monetære udligningsbeløb for korn og for mælk og mejeriprodukter.

Bahlmann Koopmans Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. december 1985.

P. Heim
Justitssekretær

K. Bahlmann
Formand for anden afdeling