DOMSTOLENS DOM (anden afdeling)
12. marts 1986 *

I sag 10/85

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

Milac GmbH, Groß- und Außenhandel,

mod

Hauptzollamt Lörrach

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 1036/78 af 19. maj 1978 om fastsættelse af monetære udligningsbeløb samt af visse koefficienter og kurser, der er nødvendige for anvendelse heraf (EFT L 133, s. 1),

har

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden K. Bahlmann, dommerne O. Due og F. Schockweiler,

generaladvokat: C .O. Lenz
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgeren i hovedsagen, Milac GmbH, Groß- und Außenhandel, ved advokat D. Ehle, Köln, bistået af A. Nöll, som sagkyndig,

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved B. Jansen, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af T. Leenders som sagkyndig,

* Processprog: Tysk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. januar 1986,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved kendelse af 11. december 1984, indgået til Domstolens justitskontor den 18. januar 1985, har Bundesfinanzhof i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af 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) samt gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 1036/78 af 19. maj 1978 om fastsættelse af monetære udligningsbeløb samt af visse koefficienter og kurser, der er nødvendige for anvendelse heraf (EFT L 133, s. 1).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en tvist mellem selskabet Milac GmbH, Groß- und Außenhandel, Wadersloh (herefter benævnt sagsøgeren), og Hauptzollamt Lörrach (herefter benævnt Hauptzollamt), der vedrører de monetære udligningsbeløb, Hauptzollamt har opkrævet ved indførslen til Forbundsrepublikken Tyskland den 5. september 1978 af et parti sødmælkspulver, som sagsøgeren havde indkøbt i Frankrig.

3 Det er ubestridt, at Hauptzollamt beregnede de monetære udligningsbeløb i overensstemmelse med nævnte forordning nr. 1036/78. Ved denne forordning blev det monetære udligningsbeløb for sødmælkspulver fastsat under hensyn dels til sødmælkspulverets fedtindhold dels til de monetære udligningsbeløb for skummetmælkspulver og for smør. Ved samme forordning blev der ved fastsættelsen af monetære udligningsbeløb for mejeriprodukter, for hvilke der ikke er fastsat nogen interventionsforanstaltninger, som f.eks. sødmælkspulver, taget hensyn til 50% af forarbejdningsomkostningerne i forbindelse med de to nævnte interventionsprodukter.

4 Sagsøgeren indbragte Hauptzollamt's afgørelse for Finanzgericht Baden-Württemberg og derpå ved revisionsanke for Bundesfinanzhof, efter at Hauptzollamt var blevet frifundet ved Finanzgericht. Sagsøgeren har ved Bundesfinanzhof principalt gjort gældende, at forordning nr. 974/71, som er grundforordningen vedrørende de monetære udligningsbeløb, ikke indeholder hjemmel til at fastsætte monetære udligningsbeløb for sødmælkspulver, hvis pris ikke afhænger af prisen på de mejeriprodukter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger. Sagsøgeren har subsidiært gjort gældende, at det er i strid med grundforordningen at medtage en del af forarbejdningsomkostningerne for skummetmælkspulver og smør ved beregningen af de monetære udligningsbeløb for sødmælkspulver.

5 Bundesfinanzhof fandt, at dens afgørelse var afhængig af, om forordning nr. 1036/78 kunne anses for gyldig. Den udsatte herefter afgørelsen i sagen og forelagde Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Havde Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 1 i forordning nr. 974/71 beføjelse til at fastsætte udligningsbeløb for sødmælkspulver henhørende under pos. 04.02 A II b 2 i den fælles toldtarif, som i 1978 blev indført til Forbundsrepublikken Tyskland fra Frankrig, således som dette skete ved forordning nr. 1036/78, bilag I, del 5?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, havde Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 974/71 da beføjelse til ved beregningen af virkningen på priserne for sødmælkspulver også at tage hensyn til forarbejdningsomkostningerne for skummetmælkspulver og smør, således som det skete ved Kommissionens forordning nr. 1036/78?«

Første spørgsmål

6 Det første spørgsmål er i det væsentlige, om forordning nr. 1036/78 er ugyldig, fordi den fastsætter monetære udligningsbeløb for sødmælkspulver, selv om dette produkt ifølge den forelæggende ret ikke opfylder grundforordningens betingelser herfor.

7 Vedrørende dette spørgsmål har sagsøgeren anført, at artikel 1, stk. 2 og 3, i forordning nr. 974/71 indeholder to betingelser for at anvende monetære udligningsbeløb på de produkter — såsom sødmælkspulver — der er omfattet af en fælles markedsordning, men for hvilke der ikke er fastsat interventionsforanstalt-

ninger. For det første skal prisen på det pågældende produkt være afhængig af prisen på interventionsprodukterne, og for det andet skal anvendedlsen af monetære foranstaltninger på landbrugsområdet, dvs. de grønne kurser, kunne medføre forstyrrelser i samhandelen.

8 Efter sagsøgerens opfattelse er der ikke noget afhængighedsforhold mellem prisen på sødmælkspulver og prisen på de to nævnte interventionsprodukter, skummetmælkspulver og smør. Sødmælkspulver er et specialprodukt, som anvendes til fremstilling af levnedsmidler, såsom chokolade. Det fremstilles normalt kun på bestilling og i begrænsede mængder. Det har endvidere sit eget særlige marked og dets pris afhænger blandt andet af situationen på dette marked. Der består i hvert fald ikke under normale omstændigheder noget konkurrenceforhold mellem sødmælkspulver og skummetmælkspulver, idet dette sidste er et masseprodukt, som hovedsagelig anvendes til foder.

9 Ganske vist indvirker — som det også erkendes af Finanzgericht Baden-Württemberg — prisen på interventionsprodukterne indirekte på prisen på sødmælkspulver gennem prisen på mælk, som er råstoffet for alle disse produkter, men øver ikke efter sagsøgerens opfattelse nogen væsentlig påvirkning. For det første er mælkeprisen en markedspris, og for det andet indgår der flere andre ikke ubetydelige faktorer i prisdannelsen på sødmælkspulver, og disse faktorer spiller ikke nogen rolle for interventionsprodukterne. Som bevis for, at prisen på sødmælkspulver udvikler sig uafhængigt af priserne på interventionsprodukterne, har sagsøgeren fremlagt nogle diagrammer, der viser prisudviklingen for sødmælkspulver og skummetmælkspulver i 1974-1976, 1979 og 1980.

10 Endelig bestrider sagsøgeren, at det kan medføre forstyrrelser i samhandelen, såfremt man anvender de grønne kurser på sødmælkspulver, uden at foretage nogen korrektioner ved hjælp af monetære udligningsbeløb. Da sødmælkspulver er et specialprodukt, vil en sådan fremgangsmåde ikke have nogen virkninger for samhandelen med de øvrige mejeriprodukter. Ved at anvende monetære udligningsbeløb på sødmælkspulver har man tværtimod skabt forstyrrelser i samhandelen mellem Frankrig og Forbundsrepublikken Tyskland vedrørende dette produkt, idet det har medført en overdreven udligning af prisforskellene i de to medlemsstater.

11 Kommissionen er enig i, at der ikke består noget direkte konkurrenceforhold mellem skummetmælkspulver og sødmælkspulver, idet der findes et særligt marked

for sødmælkspulver. Ikke desto mindre må det anses for nødvendigt at anvende monetære udligningsbeløb på sødmælkspulver. Sødmælkspulver fremstilles nemlig af mælk ved tørring, og inden for mejerisektoren har interventionsordningen netop til formål at sikre mælkeproducenterne deres indtægter ved at øve indflydelse på markedsprisen for råstoffet mælk. Følgelig består der et afhængighedsforhold mellem prisen på interventionsprodukterne og prisen på sødmælkspulver. At der findes en snæver forbindelse mellem udviklingen i interventionsprisen på skummetmælkspulver og smør, på den ene side, og udviklingen i markedsprisen på sødmælkspulver, på den anden side, bekræftes i øvrigt af de diagrammer og tabeller for perioden 1975-1984, som Kommissionen har fremlagt for Domstolen.

12 Desuden fremhæver Kommissionen, at sødmælkspulver atter kan forarbejdes til mælk ved tilsætning af vand, hvoraf der atter kan fremstilles andre mejeriprodukter. Undtager man sødmælkspulver fra den monetære udligningsordning, vil der næsten med sikkerhed blive gjort forsøg på at omgå ordningen gennem anvendelse af sødmælkspulver i samhandelen over grænserne i stedet for mælk og mejeriprodukter, når forskellen i valutaerne er tilstrækkelig stor til at dække de yderligere forarbejdningsomkostninger, som det er nødvendigt at afholde. Der består dermed en risiko for forstyrrelser af samhandelen i forordning nr. 974/71's forstand.

13 For at løse denne tvist må det for det første fastslås, som med rette fremhævet af Kommissionen, at de interventionsforanstaltninger inden for mejerisektoren, der er fastsat for en række vigtige forarbejdningsprodukter — navnlig skummetmælkspulver og smør — som det er forholdvis let at oplagre, udgør det vigtigste middel til at understøtte mælkeproducenternes indtægter. Den prismekanisme, der er indført inden for mejerisektoren, forudsætter altså, at de interventionspriser, som er fastsat for de nævnte forarbejdningsprodukter, i væsentlig grad påvirker mælkens markedspris. Da denne pris udgør langt den væsentligste del af sødmælkspulverets fremstillingspris, kan det ikke bestrides, at prisen på sødmælkspulver er afhængig af markedsprisen på mælk.

14 At prisen på de nævnte interventionsprodukter og på sødmælkspulver også virkelig i høj grad er indbyrdes afhængige, bekræftes da også af de af Kommissionen fremlagte tabeller, endog af de fra sagsøgeren hidrørende diagrammer. Selv om der ikke af de statistiske oplysninger kan udledes en fuldstændig parallelitet i prisudviklingen — hvilket bekræfter, at der virkelig gælder specielle faktorer for

sødmælkspulver — viser disse oplysninger dog en så ensartet prisudvikling, at denne ikke kan forklares ved den almindelige prisstigning, der har fundet sted.

15 Det er således ingenlunde godtgjort, at Kommissionen har begået en fejl ved at gå ud fra, at prisen på sødmælkspulver er afhængig af prisen på interventionsprodukterne, og at betingelserne for at anvende monetære udligningsbeløb således er opfyldt.

16 Vedrørende den anden betingelse om, at der skal bestå en risiko for forstyrrelser af samhandelen, skal det fremhæves, at det fremgår af de beregninger, som senest er fremlagt af sagsøgeren og af Kommissionen, at der på daværende tidspunkt var så stor forskel i prisniveauet for sødmælkspulver i henholdsvis Frankrig og Forbundsrepublikken Tyskland, at Kommissionen kunne nære begrundet frygt for, at der ville opstå forstyrrelser i samhandelen med sødmælkspulver, såfremt forskellen ikke blev udlignet gennem anvendelse af monetære udligningsbeløb. De eksempler i beregningerne, som er fremlagt, viser endvidere, at anvendelsen af monetære udligningsbeløb førte til en næsten fuldstændig udligning af prisniveauet i de to lande, og at der næppe var tale om en overkompensation på mere end 1% af prisen. Grunden til, at sagsøgeren er nået frem til, at overkompensationen udgør mellem 4 og 5%, må skyldes, at sagsøgeren i sine beregninger har medtaget yderligere udgifter til transport og importørens avance. Disse beløb bør imidlertid principielt ikke medtages i en sådan sammenligning, da transportudgifterne hovedsagelig afhænger af den tilbagelagte strækning, og da det ikke er nødvendigt, at importøren medvirker ved varens transport over grænsen ud over de øvrige personer, som i forvejen deltager i handelen.

17 Desuden er der som følge af muligheden for på ny at forarbejde sødmælkspulver til mælk og andre mejeriprodukter god grund til at antage — som Kommissionen gjorde — at det ville medføre forstyrrelser i samhandelen med disse øvrige mejeriprodukter, såfremt der ikke blev anvendt monetære udligningsbeløb for sødmælkspulver i de tilfælde, hvor valutaforskellene var større end de yderligere forarbejdningsomkostninger, det var nødvendigt at afholde.

18 Gennemgangen af det første spørgsmål har således intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1036/78, for så vidt denne forordning bestemmer, at der skal anvendes monetære udligningsbeløb for sødmælkspulver.

Andet spørgsmål

19 Det andet spørgsmål er i det væsentlige, om forordning nr. 1036/78 er ugyldig, for så vidt der ved fastsættelsen af de monetære udligningsbeløb for sødmælkspulver er taget hensyn til 50% af forarbejdningsomkostningerne for skummetmælkspulver og smør.

20 Sagsøgeren har herom anført, at ifølge den sjette betragtning til forordning nr. 974/71 må de monetære udligningsbeløb ikke være højere end strengt nødvendigt for at udligne valutaforanstaltningernes virkning på priserne for de basisprodukter, for hvilke der er fastsat interventionsforanstaltninger. Sødmælkspulverets basisprodukt er imidlertid mælk, hvorfor omkostningerne i forbindelse med den industrielle fremstilling af skummetmælkspulver og smør bør lades ganske ude af betragtning, da udligningen ellers bliver for stor og vil medføre konkurrencefordrejninger på markedet for sødmælkspulver. Dette har Kommissionen da også selv erkendt, idet den senere nedsatte omkostningerne til 25% og til sidst helt undlod at tage hensyn til dem, hvilket den besluttede med virkning fra den 2. april 1984.

21 Ifølge Kommissionen beror det foreliggende problem på, at det inden for mejerisektoren ikke er det egentlige basisprodukt, dvs. mælk, der er fastsat interventionsforanstaltninger for, men de forarbejdede produkter. Det synes at fremgå af artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 974/71, at man i så fald ved fastsættelsen af de monetære udligningsbeløb for de øvrige produkter såsom sødmælkspulver skal tage hensyn til forarbejdningsomkostninger for interventionsprodukterne. På det tidspunkt, hvor den monetære udligningsordning blev indført, nærede Kommissionen da også frygt for, at det kunne virke konkurrencefordrejende og navnlig fordreje konkurrencen mellem interventionsprodukterne og de øvrige produkter, der befinder sig på et tilsvarende forarbejdningstrin såsom sødmælkspulver, såfremt forarbejdningsomkostningerne kun blev medregnet ved fastsættelsen af monetære udligningsbeløb for interventionsprodukterne.

22 I den efterfølgende periode nåede Kommissionen imidlertid frem til den opfattelse, at man principielt ikke for de øvrige mejeriprodukters vedkommende burde tage hensyn til forarbejdningsomkostninger for interventionsprodukterne, da de grønne kurser ikke påvirker disse omkostninger. Derfor besluttede Kommissionen, at denne faktor skulle holdes ude fra beregningerne, og afskaffede den gradvist over en periode på flere år. Efter Kommissionens opfattelse berører det ikke retmæssig-

heden af de tidligere vedtagne retsakter, at det efterfølgende gennem den gradvise afskaffelse af denne faktor viste sig, at Kommissionens oprindelige frygt var ubegrundet.

23 Ifølge artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 974/71 skal udligningsbeløbene for de produkter, for hvilke der ikke er fastsat interventionsforanstaltninger svare til virkningen på det pågældende produkts priser ved anvendelse af monetære udligningsbeløb på priserne for de interventionsprodukter, som de nævnte produkters priser er afhængige af. Som Kommissionen har fremhævet, og som det endvidere er anført af den nationale ret, kan denne bestemmelse forstås på den måde, at den også gælder den del af prisen på et interventionsprodukt, som udgøres af forarbejdningsomkostningerne. På et tidspunkt, hvor man endnu ikke havde nogen som helst erfaringer på dette område, kunne det i øvrigt ikke udelukkes, at der ville opstå forstyrrelser i samhandelen, såfremt man udelukkende tog hensyn til forarbejdningsomkostningerne ved fastsættelsen af de monetære udligningsbeløb for interventionsprodukter, men ikke for de øvrige produkter, som befandt sig på et tilsvarende forarbejdningstrin. Kommissionen kan ej heller retteligt kritiseres for at have handlet forsigtigt ved at afskaffe den nævnte beregningsfaktor for de øvrige produkter, efterhånden som den følte sig overbevist om, at dette ikke var forbundet med nogen risiko.

24 Ifølge Domstolens faste praksis kan den omstændighed alene, at Fællesskabets bestemmelser gradvis er blevet ændret i takt med de indvundne erfaringer, således at de i deres endelige udformning yder bedre mulighed for at løse det forhåndenværende problem end de tidligere bestemmelser, ikke rejse tvivl om disse tidligere bestemmelsers gyldighed. Herudover tilføjes, at den del af prisen på skummetmælkspulver og smør, som svarer til forarbejdningsomkostningerne, udgør en meget ringe andel sammenlignet med den del, der svarer til prisen på mælk, hvorfor medregningen af omkostningerne ved fastsættelsen af de monetære udligningsbeløb for sødmælkspulver tilsvarende har haft ringe betydning for sødmælkspulverets endelige pris.

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 (anden afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt af Bundesfinanzhof ved kendelse af 11. december 1984, for ret:

Gennemgangen af de præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 1036/78 af 19. maj 1978 om fastsættelse af monetære udligningsbeløb samt af visse koefficienter og kurser, der er nødvendige for anvendelse heraf, for så vidt det bestemmes i forordningen, at der ved import af sødmælkspulver fra Frankrig til Forbundsrepublikken Tyskland skal anvendes monetære beløb, og for så vidt disse beløb ved samme forordning fastsættes blandt andet under hensyn til forarbejdningsomkostningerne for skummetmælkspulver og smør.

Bahlmann Due Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. marts 1986.

P. Heim
Justitssekretær

K. Bahlmann
Formand for anden afdeling