FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 8. MARTS 1979 [1]

Høje Ret.

Begge de præjudicielle sager, som jeg skal udtale mig om i dag, drejer sig om den fælles markedsordning for korn i henhold til Rådets forordning nr. 120/67 af 13. juni 1967 (EFT 1967, s. 29).

Denne markedsordning skal garantere producenterne i Fællesskabet en vis indkomst. Til dette formål fastsættes der indikativpriser, på hvis niveau markedspriserne skal stabilisere sig. Fastsættelsen sker for Duisburg »i engrosleddet ved franko levering til lager, ikke aflæsset«. Til sikring af Fællesskabets prisniveau bliver import fra tredjelande hævet til fællesskabsniveau ved hjælp af importafgifter. Til dette formål afledes der fra indikativpriserne såkaldte tærskelpriser, der blot består i de for hovedimportstedet Rotterdam gældende indikativpriser. De fremkommer derved, at der fra indikativpriserne fradrages omladningsomkostningerne i Rotterdam, transportomkostninger mellem Rotterdam og Duisburg og en handelsmarginal til importøren.

Da der for andre produkter, der enten slet ikke eller kun i ringe omfang frembringes i Fællesskabet, og som — det gælder eksempelvis sorghum — konkurrerer med indenlandske produkter, ikke fastsættes indikativpriser, kan de afgørende tærskelpriser, efter hvilke importafgiften retter sig, ikke fastsættes efter den omtalte afledning. Tværtimod bestemmer artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 120/67, at tærskelpriserne på disse produkter skal fastsættes således, at priserne på indenlandske kornsorter, med hvilke de konkurrerer, når op på indikativpriserne på markedet i Duisburg. For sorghums vedkommende betyder det, at dens tærskelpris må fastsættes således, at markedet for byg og majs i Duisburg ikke forstyrres.

Problemet i hovedsagen er, om de for blød hvede i Rådets forordning nr. 1173/75 af 28. april 1975 (EFT L 117 af 7. 5. 1975, s. 6) og for sorghum i Rådets forordning nr. 1427/74 af 4. juni 1974 (EFT L 151 af 8. 6. 1974, s. 1) fastsatte tærskelpriser er beregnet korrekt. Dette er af betydning for sagsøgerne i hovedsagen, idet disse i august 1975 havde fået importlicens for blød hvede med forudafsat importafgift for månederne august, september og oktober 1975 (sag 131/78) og i juli 1974 importlicenser til sorghum med forudfastsat importafgift for månederne juli, august og september 1974 (sag 150/78). Det er sagsøgernes opfattelse, at tærskelpriserne i begge tilfælde er blevet fastsat for højt, fordi der ikke er taget tilstrækkeligt hensyn til de forud

1 — Oversat fra tysk.

afholdte omkostninger (»Vorkosten«), der omtales i begge forordningers betragtninger (laveste transportomkostninger mellem Rotterdam og Duisburg, omladningsomkostninger i Rotterdam og importørens handelsmarginal). Sagsøgerne har derfor klaget administrativt over beregningen af importafgiften og har efter klagens afvisning anlagt sag ved Hessisches Finanzgericht. Denne har ved kendelser af 3. maj og 6. juni 1978 udsat sagerne og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 anmodet om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

1. Sag 131/78.

   »Er Rådets forordning (EØF) nr. 1173/75 af 28. april 1978 om fastsættelse af tærskelpriserne for korn for høståret 1975/76 (EFT L 117/6), for så vidt angår blød hvede, ugyldig og dermed uanvendelig på grund af modstrid med artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 120/67 af 13. juni 1967 (EFT 1967, s. 29), som senest ændret ved forordning (EØF) nr. 85/75 (EFT L 11/1)?«

2. Sag 150/78:

   »Er Rådets forordning (EØF) nr. 1427/74 af 4. juni 1974 om fastsættelse af tærskelpriserne for korn for høståret 1974/75 (EFT L 151/1), for så vidt angår sorghum ugyldig og dermed uanvendelig på grund af modstrid med artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 120/67 af 13. juni 1967 (EFT 1967, s. 29), som senest ændret ved forordning (EØF) nr. 1125/74 (EFT L 128/12)?«

Min stillingtagen til disse spørgsmål er som følger:

I — Spørgsmålet, om forordning nr. 1173/75 er gyldig, for så vidt angår fastsættelsen af tærskelprisen for blød hvede

1. Inden jeg går over til undersøgelsen af dette spørgsmål, vil jeg give en kort oversigt over den relevante retspraksis, således at det står klart, hvilke principper, der i dag kan antages at ligge fast.

Det blev således i sag 76/70 (Ludwig Wünsche & Co. mod Hauptzollamt Ludwigshafen, dom af 12. 5. 1971, Sml. 1971, s. 81) fastslået, at beregningen af tærskelprisen beror på de handelsomkostninger, der påløber mellem importstedet og anvendelsesområdet for basisinterventionsprisen. Da vi imidlertid har at gøre med et generelt importafgiftssystem, er de konkrete omkostninger i det enkelte tilfælde ikke afgørende; tværtimod skal man beregne et fast beløb som de for enhver importør uundgåelige omkostninger.

Denne opfattelse blev bekræftet og delvis præciseret i dommen i sag 11/73 (Getreide-Import GmbH mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, dom af 12. 7. 1973, Sml. 1973, s. 919). Ifølge denne har de omkostninger betydning, som enhver importør må bære ved gennemførelsen af importen og de dermed forbundne formaliteter. Særligt med hensyn til transportomkostninger blev det fremhævet, at det er de normale befordringsudgifter, der skal tages hensyn til, hvorved forstås den billigste befordringsmulighed.

2. Sagsøgerne i hovedsagen har den opfattelse, at der ved fastsættelsen af tærskelprisen for blød hvede i 1975 er foretaget forkert beregning af de handelsomkostninger, der ifølge retspraksis skal tages i betragtning, nemlig af transportomkostningerne fra Rotterdam havn til Duisburg og af importørens handelsmarginal, i hvilken der tillige skal være indeholdt en række mindre poster, såsom toldklareringsgebyrer, omkostninger ved sikkerhedsstillelse og kontrol ved modtagelsen.

Herom skal følgende anføres:

a) Om transportomkostningerne:

aa) Hvis jeg ellers har forstået sagsøgerne rigtigt, så stammer deres tvivl om, hvorvidt de til grund lagte transportomkostninger er korrekte, først og fremmest fra et arbejdsdokument, de har fået kendskab til, og som skulle bruges på et i maj 1974 afholdt møde, der drejede sig om fastsættelsen af tærskelpriserne. Af dette dokument, der var beregnet til den tyske delegation, skulle det kunne udledes, at den italienske delegation tilstræbte, at man skulle anvende en højere fragtsats end foreslået af Kommissionen — nemlig 3,10 regningsenheder i stedet for 1,02 regningsenheder — og at ligeledes den danske delegation anså en sats for fragtomkostninger (1,80 regningsenheder), der var højere end den, der blev lagt til grund ved Rådets afgørelse (1,25 regningsenheder), for rigtig.

Dette kan imidlertid ikke være afgørende for den foreliggende sag. For det første kan det ikke udledes af det nævnte dokument, at de af den italienske og danske delegation anførte, højere værdier stammer fra konkrete beregninger foretaget på transportmarkedet. Det kan tværtimod ikke udelukkes, at de skyldes handelspolitiske overvejelser, idet begge de nævnte stater var interesseret i en billiggørelse af importen, hvilket netop kunne ske ved en sænkning af tærskelprisen og en formindskelse af differencen til cif-prisen. For det andet må det ikke overses, at de nævnte beløb vedrørte høståret 1974/75, mens der i sagsøgernes sag er tale om høståret 1975/76. De for dette år gældende beløb blev imidlertid — ifølge Rådet og Kommissionen — fastsat enstemmigt. Ingen af delegationerne mente således, at fragtomkostningerne, der blev beregnet med et højere beløb end i det foregående år (1,30 regningsenheder imod 1,25 regningsenheder), var sat for lavt.

bb) Sagsøgerne klager dernæst generelt over, at der ved fastsættelsen af tærskelpriserne ikke er taget tilstrækkeligt hensyn til den påregnelige inflation.

Også dette argument — har det vist sig i sagen — er, for så vidt angår transportomkostningerne, klart uholdbart. Der kan herved for det første henvises til bilag I til Kommissionens processkrift, i hvilket der er foretaget en opstilling af de tal, der er blevet lagt til grund siden høståret 1969/70. Tallene viser, at beløbene ikke forblev uændrede, men i et vist omfang steg, hvilket netop også gælder fra høståret 1974/75 til høståret

1975/76. Væsentlig er for det andet Kommissionens overbevisende oplysning, ifølge hvilken der i Rhin-skibsfarten, med dens overkapacitet og ikke mindst under indflydelse af østblok-staternes dumping-praksis, hersker en nådesløs konkurrence, som hele tiden holder fragtraterne nede. Dette er grunden til, at der her ikke kan noteres en udvikling, der genspejler den almindelige inflationære omkostningsudvikling, hvorfor det heller ikke er overraskende, at der — som anført af Kommissionen uden at det er blevet bestridt — så sent som i 1978 har eksisteret fragtrater, der lå på mellem 4,75 DM og 5 DM pr. ton.

cc) Til støtte for sit anbringende om, at fragtomkostningerne er ansat for lavt, har sagsøgerne endvidere henvist til en beregning, som er foretaget på grundlag af fragten på den tyske strækning Emmerich-Duisburg i henhold til »Frachten- und Tarifanzeiger der Binnenschiffahrt« af 20. juni 1975, og fragten på den udenlandske strækning (Rotterdam-Emmerich) udregnet på basis af den kilometersats, der i 1975/76 var gældende efter forbundsernæringsministeriets anordning om fragtstøtte. Herved fremkommer fragtomkostninger på 8,86 DM pr. ton, i sammenligning med hvilke de til grund for tærskelprisordningen fastsatte 4,76 DM pr. ton skulle være alt for lavt sat.

Som sagsøgerne imidlertid selv har anerkendt, udgør de nævnte tal imidlertid en med et bestemt formål udfærdiget, teoretisk beregning, som ikke har nogen forbindelse med de faktiske fragtomkostninger, og alene de sidstnævnte har relevans i nærværende sag. I virkeligheden eksisterer der ikke for den internationale trafik på Rhinen en sådan opdelt beregning, men alene internationale, frit kontraherede fragter. For bedømmelsen af tærskelprisordningens gyldighed kan en sådan teoretisk udregning altså ikke være afgørende, men alene den faktisk beregnede fragt.

Jeg kan i denne forbindelse henvise til en af sagsøgerne selv fremlagt beregning, der stammer fra flod- og kanalskibsfartsfirmaet Rhenus AG. Ifølge denne skulle skibsfragterne på årskontrakt for partier på mellem 300 og 500 tons kornfragt mellem Rotterdam og Duisburg i begyndelsen af 1975 have andraget ca. 4,80 DM pr. ton.

På den anden side har Kommissionen erklæret, at de af den foreslåede og ved fastsættelsen af tærskelpriserne anvendte fragtomkostninger er fremkommet efter stadig kontakt med de pågældende erhvervskredse (Nederlandse particuliere Rijnvaart Centrale og Peterson's Havenbedrijf) og med navnlig to virksomheder, der har et stort antal skibe i trafik på Rhinen. Det skal herved tages i betragtning, at det anvendte beløb på 4,76 DM pr. ton refererer til ladninger på mellem 500 og 1 500 tons.

Sammenlignes tallene imidlertid — 4,76 pr. ton og 4,80 pr. ton — er der faktisk kun en minimal forskel, som udmærket kan forklares ved, at de forskellige fragtbeløb refererer til forskellige skibsstørrelser. Sagsøgerne har således, med den beregning, som de selv har fremlagt, vist, at Fællesskabets myndigheder er udgået fra korrekte beløb. Det er derfor efter min mening uden betydning, om Kommissionen ved sin beregning

anvender gennemsnittet af de to gunstigste måneder i det relevante tidsrum eller årsgennemsnittet; i øvrigt afveg det sidstnævnte, som vist af Kommissionen med de for 1974 opgjorte fragtrater, ikke nævneværdigt fra det førstnævnte.

Ved gennemgangen af tærskelpriserne, som det her drejer sig om, kan der således vanskeligt udsættes noget på de indkalkulerede transportomkostninger.

b) Vedrørende omladningsomkostningerne i Rotterdams havn

I denne forbindelse har fællesskabsmyndighederne anvendt et beløb på 1,83 DM pr. ton, hvorimod sagsøgerne anser 3,15 DM pr. ton for korrekt. Sagsøgerne påberåber sig herved Vereniging van Nederlandse Graanfactors en Graanexpediteurs' tariffer og gør gældende, at man må tage hensyn til, at det efter betingelserne på Rotterdams kornbørs er uundgåelig og almindelig handelsskik at benytte speditør i Rotterdams havn. Kommissionen har i modsætning hertil støttet sig på Grainwave B.V.'s transhipment-tariffer, ifølge hvilke de faktiske omladningsomkostninger for blød hvede pr. 1. juli 1974 androg 1,43 HFL pr. ton og pr. 1. maj 1975 1,64 HFL pr. ton.

Det er min opfattelse, at sagsøgernes kritik også på dette punkt er uberettiget.

De af sagsøgerne anførte højere beløb kan nemlig delvis forklares ved, at i de anførte tabeller er priserne angivet som »inklusive vejning, kontrol samt aften-, nat-, lørdags- og søndagsarbejde«. De omfatter således særydelser, der ikke altid bliver aktuelle, og som derfor ikke kan betragtes som »uundgåelige«. Hertil kommer, at de også vedrører ekspeditioner, hvis omkostninger — såsom omkostninger til vejning og kontrol — Kommissionen har medtaget under handelsmarginalen. Såfremt de i øvrigt skulle være begrundede under hensyntagen til, at det er nødvendigt at anvende speditør i Rotterdams havn, må man tage i betragtning, at ifølge oplysninger fra Kommissionen behøver *nederlandske* importører ikke at bruge mægler i Rotterdam. Disse omkostninger er således heller ikke uundgåelige. Kommissionen har endvidere kunnet henvise til, at de betydelige forhøjelser af posten handelsomkostninger allerede i høståret 1974/75 skulle være tilstrækkelige til dækning af også denne omkostningsfaktor.

Det kan derfor heller ikke siges, at der ikke er taget tilstrækkeligt hensyn til omladningsomkostningerne.

c) Vedrørende handelsmarginalen og andre tilstødende omkostninger

Det af sagsøgerne i denne forbindelse anførte tal (4,55 DM) afviger kun ganske ubetydeligt fra det af fællesskabsmyndighederne ansatte beløb (4,40 DM). En sådan afvigelse kan ved en retlig vurdering givetvis lades ude af betragtning, ikke mindst i betragtning af de betydelige svingninger i cif-priserne, som Kommissionen omtalte under den mundtlige forhandling. Endvidere er det heller ikke mit indtryk, at afvigelsen kan føres tilbage til, at der af fællesskabsmyndighederne ikke er taget hensyn til poster, som sagsøgerne har omtalt. I hvert fald kom sagsøgerne i den mundtlige forhandling ikke nærmere ind på dette og imødegik heller ikke Kommissionens opfattelse, hvorefter forskellen skyldes divergerende

forestillinger om størrelsen af fortjenstmargenen. På dette punkt har fællesskabsmyndighederne imidlertid afgjort en vis vurderingsfrihed. Desuden kan en forskel på 15 pfennig pr. ton vanskeligt underbygge, at der skulle foreligge fejlagtig vurdering.

3. Sammenfattende må det således fastslås, at der i sagen ikke er konstateret noget grundlag for, at der skulle være tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1173/75.

II — Spørgsmålet, om forordning nr. 1427/74 er gyldig, for så vidt angår fastsættelsen af tærskelprisen for sorghum

Angående dette spørgsmål har sagsøgeren i sag 150/78 stort set fremført samme argumentation, som er fremført vedrørende forordningen om fastsættelse af tærskelprisen for blød hvede. Jeg anser derfor også sagsøgerens kritik vedrørende fastsættelsen af tærskelprisen for sorghum for ubegrundet, og dette gælder både med hensyn til sagsøgernes almindelige henvisning til, at der nødvendigvis må tages hensyn til den forventede inflation, samt med hensyn til beregning af transportomkostningerne Rotterdam-Duisburg — med opdeling af strækningen og inddragningen af den tyske anordning om fragtstøtte — samt omladningsomkostningerne i Rotterdam og handelsmarginalen.

I øvrigt kan det ikke anses for bevist, at der i høståret 1974/75 — sag 150/78 angår et tidligere høstår — gjaldt højere fragtrater end i det følgende høstår. I denne forbindelse er det til mødet i maj 1974 udarbejdede dokument med dets henvisning til italienske og danske forestillinger om fragtsatserne utilstrækkeligt, hvilket også gælder for den af sagsøgerne fremlagte erklæring fra Rhenus AG, hvorefter skibsfragterne på årskontrakt for partier på mellem 300 og 500 tons kornfragt mellem Rotterdam og Duisburg i begyndelsen af 1974 har andraget ca. 6 DM pr. ton.

Til syvende og sidst kan der imidlertid ses bort fra det netop anførte. Dette skyldes grunde, der hænger sammen med principperne for fastsættelsen af tærskelprisen på en kornsort som sorghum (artikel 1, rubrum a) i forordning nr. 120/67), der ikke dyrkes inden for Fællesskabet.

Som jeg allerede har påpeget i indledningen, fastsættes der ikke indikativpriser for sådanne kornsorter, da det ikke er nødvendigt med en garanteret indkomst. Tærskelpriserne afledes derfor heller ikke tilsvarende matematisk fra indikativpriserne som for blød hvedes vedkommende. Tærskelprisen bliver tværtimod i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 120/67 fastsat således, at indenlandske foderkornsorter — som majs og byg — med hvilke sorghum konkurrerer på grund af tilsvarende næringsværdi, når indikativprisen i Duisburg, således at deres pris ikke trykkes, og deres afsætning ikke skades. Her er altså klart tale om et skøn vedrørende den økonomiske politik.

Men der er efter min opfattelse ingen holdepunkter for, at dette skøn ikke er udøvet korrekt. Herved har vi af Kommissionen fået at vide, at den i forbindelse med sine forslag, der blev overtaget af Rådet, har orienteret sig om

konkurrenceforholdet mellem sorghum på den ene side og byg og majs på den anden side, således som de afspejlede sig i verdensmarkedets priser og de for Rotterdam noterede cif-priser. Disse priser lå for sorghum dels under dels over prisniveauet for byg og majs og svingede mellem 83 % og 107 % i forhold til sidstnævntes priser. På denne baggrund ville det have været berettiget at fastsætte tærskelprisen for sorghum over det for byg og majs gældende niveau. I virkeligheden lå tærskelprisen for majs i høståret 1974/75 på 106,60 regningsenheder og for byg på 107,55 regningsenheder, mens der for sorghum kun gjaldt det lavere tal på 105,55 regningsenheder.

Under disse omstændigheder må det klart afvises, at tærskelprisen for sorghum i henhold til forordning nr. 1427/74 ikke er fastsat i overensstemmelse med principperne i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 120/67.

III — Sammenfattende kan jeg derfor foreslå, at Hessisches Finanzgericht's anmodning om en præjudiciel afgørelse besvares med, at gennemgangen af spørgsmålene intet har frembragt, der kan drage gyldigheden af forordning nr. 1173/75 og nr. 1427/74 i tvivl.