ningerne for sukker, der er under transport i begyndelsen af en måned, skal ikke blot opfattes som en fortolkning af ovennævnte artikel 3, stk. 1, i den forstand, at sukker, der er under transport mellem godkendte lagre, i princippet opfylder betingelsen om anbringelse på et lager.

2. Forskelsbehandling består i at behandle ensartede situationer forskelligt eller forskellige situationer ens.

3. Det forhold, at der ydes refusion af lageromkostninger for sukker, som i begyndelsen af en måned er under transport mellem to godkendte lagre i samme medlemsstat, og at der ikke ydes refusion for sukker, som er under transport mellem to godkendte lagre i forskellige medlemsstater, er ikke en forskelsbehandling, der er forbudt i henhold til fællesskabsretten. Der ligger objektivt begrundede kontrolhensyn til grund for forskelsbehandlingen.

I sag 8/82

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

KOMMANDITGESELLSCHAFT IN DER FIRMA HANS-OTTO WAGNER GMBH AGRARHANDEL, Bad Homburg v. d. H.,

mod

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG, Frankfurt am Main,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 3 i Rådets forordning nr. 1358/77 af 20. juni 1977 om fastlæggelse af almindelige regler for udligning af lageromkostninger, for så vidt angår sukker, samt om ophævelse af forordning nr. 750/68 (EFT L 156, s. 4), og af traktatens artikel 40, stk. 3, samt vedrørende gyldigheden af artikel 11 i Kommissionens forordning nr. 1998/78 af 18. august 1978 om gennemførelsesbestemmelser til ordningen med udligning af lageromkostninger for sukker (EFT L 231, s. 5),

har

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden A. O'Keeffe, dommerne G. Bosco og T. Koopmans,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Rådets forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 359, s. 1) fastsætter i artikel 8 en refusionsordning vedrørende lageromkostninger for sukker, der er fremstillet på grundlag af råvarer med oprindelse i Fællesskabet. Refusionen, som gennemføres af medlemsstaterne, dækkes af afgifter fra producenter og importører. Ordningen giver mulighed for i hele produktionsåret at opretholde et ensartet prisniveau og at undgå et for stort pres på interventionsorganerne efter produktionsåret.

I henhold til artikel 8, stk. 2, litra a), fastsatte Rådet ved forordning nr. 1358/77 almindelige regler for udligning af lageromkostninger, for så vidt angår sukker. Denne forordnings artikel 2 bestemmer, at alene virksomheder, der af den pågældende medlemsstat er godkendt som specialiserede virksomheder, og som opfylder en række nærmere bestemte betingelser, har ret til refusion. Der ydes kun refusion for oplagret sukker, som den pågældende virksomhed ejer.

Artikel 3 i forordning nr. 1358/77 bestemmer:

»1. Der ydes refusion

— for ikke-denatureret hvidt sukker, ikke-denatureret råsukker og visse former for sirup, der produceres inden for rammerne af maksimalkvoten,

— for alle former for importeret præferencesukker og ikke-denatureret hvidt sukker fremstillet heraf,

der er anbragt på et lager, som er godkendt af den medlemsstat, på hvis område lageret ligger.

Godkendelse sker på betingelser, der skal nærmere fastsættes.

2. Under særlige omstændigheder kan der i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 36 i forordning (EØF) nr. 3330/74 træffes særlige foranstaltninger for sukker, der er under transport i begyndelsen af den i artikel 4, stk. 2, omhandlede periode.«

I artikel 4 hedder det:

»1. Beregning af refusionen sker på grundlag af månedlige opgørelser over de oplagrede mængder.

2. Den mængde, der indgår i beregningen for en måned, svarer til det aritmetiske gennemsnit af de mængder, der var på lager ved begyndelsen og afslutningen af den pågældende måned.

3. ...«

Kommissionens gennemførelsesbestemmelser af betydning for sagen findes i forordning nr. 1998/78, hvis artikel 11 bestemmer:

»1. Når råsukker eller hvidt sukker, der kommer fra et godkendt lager i en medlemsstat, er under anden transport end den i artikel 10 omhandlede den første dag i en måned kl. 0.00 og ved ankomsten oplagres i et andet godkendt lager i samme medlemsstat, indrømmes der refusion af lageromkostningerne.

2. Ved beregningen af den mængde, for hvilken der ydes refusion af lageromkostningerne i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1358/77, anses det i stk. 1 omhandelde sukker på én gang som stadig værende opbevaret på afgangslageret kl. 24.00 den sidste dag i en måned og som allerede værende opbevaret på ankomstlageret kl. 0.00 den første dag i den følgende måned.«

Samme forordnings tiende betragtning har følgende ordlyd:

»I henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1358/77 kan der for sukker, der transporteres i begyndelsen af en måned, under særlige omstændigheder fastsættes særlige bestemmelser; sådanne særlige omstændigheder gør sig gældende for det råsukker, der produceres i de franske oversøiske departementer, idet næsten intet af produktionen forbruges på selve stedet; den store afstand mellem disse departementer og Europa medfører, at transporten varer flere uger, således at det i almindelighed ikke kan undgås, at sukkeret er under transport den første dag i en kalendermåned; refusionen bør derfor begrænses til en kortere periode end en måned; i tilfælde af, at sukker transporteres fra et godkendt lager til et andet godkendt lager i en og samme medlemsstat, bør der — med de nødvendige ændringer — fastsættes en ordning, der svarer til den, der gælder for rørsukker fra de franske oversøiske departementer.«

Den tyske version af denne betragtnings sidste sætning udtrykker en årsagsforbindelse (... ist daher ...), mens den franske version alene indeholder udtrykket »... il convient ...« og ikke »... il convient donc ...«.

Det bemærkes, at den nævnte artikel 11, stk. 1, ved forordning nr. 2671/81 af 14.

september 1981 (EFT L 262, s. 17) har fået følgende affattelse.

»Når rørsukker eller hvidt sukker fra et godkendt lager er under anden transport end den i artikel 10 omhandlede den første dag i en måned kl. 10.00 [1] og ved ankomsten oplagres på et andet godkendt lager, refunderes lageromkostningerne, dersom afgiften ikke allerede er forfalden«.

Virksomheden Wagner er en godkendt specialvirksomhed i henhold til artiklerne 1 og 2 i forordning nr. 1998/78. I 1979 ansøgte sagsøgeren hver måned om refusion til udligning af lageromkostningerne hos Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (herefter benævnt BALM). I en række tilfælde vedrørte ansøgningerne sukkerpartier, der den sidste dag i den pågældende måned var under transport fra et godkendt lager i Frankrig til et godkendt lager i Forbundsrepublikken Tyskland. BALM afslog ansøgningerne under henvisning til, at der i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1998/78 i forbindelse med beregningen af refusionen kun kunne medregnes de partier ved begyndelsen og slutningen af den pågældende måned, som var under transport fra et godkendt lager til et andet godkendt lager i samme medlemsstat.

Verwaltungsgericht Frankfurt, der havde fået forelagt afslagene fra BALM, besluttede ved kendelse af 8. oktober 1981 at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål i medfør af traktatens artikel 177:

»a) Opfylder sukker, der er under transport fra et lager, som er godkendt efter artikel 3, stk. 1, 1. punktum, i Rådets forordning (EØF) nr. 1358/77 af 20. 6. 1977 om fastlæggelse af almindelige regler for udligning af lageromkostninger, for så vidt angår sukker, samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 750/68 (EFT L 156 af 25. 6. 1977, s. 4), til et andet godkendt lager, også betingelsen i nævnte bestemmelse om, at det skal være 'anbragt på et lager', selv om de to lagre befinder sig i forskellige medlemsstater?

I benægtende fald:

b) Kræver det generelle forbud mod vilkårlig behandling eller forbudet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, 2. afs., at der ydes den forfordelte erhvervsdrivende den samme refusion i hvert fald lige så længe, som refusion retsstridigt ydes den erhvervsdrivende, der herved stilles gunstigere?

I bekræftende fald:

c) Er den særlige regel i artikel 11, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1998/78 af 18. 8. 1978 om gennemførelsesbestemmelser til ordningen med udligning af lageromkostninger for sukker (EFT L 231 af 23. 8. 1978, s. 5), omfattet af bemyndigelsen i artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1358/77 af 20. 6. 1977?

I benægtende fald:

d) Er den herefter retsstridige begunstigelse af transport mellem godkendte lagre i samme medlemsstat i forhold til transport mellem godkendte lagre i forskellige medlemsstater, enten en forskelsbehandling, der er forbudt

1 — Skal være kl. 0.00, jfr. berigtigelse i EFT L 307 af 28. 10. 1981, s. 32. O.a.

efter EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, 2. afs., eller i hvert fald i strid med det generelle forbud mod vilkårlig behandling, som gælder ifølge almindelige retsprincipper?«

Ifølge Verwaltungsgericht Frankfurt må transporten mellem to godkendte lagre sidestilles med »stationær« oplagring på et godkendt lager. Transporten ændrer nemlig ikke ved det forhold, at varen stadig er unddraget markedet, hvorved formålet med refusionen stadig opfyldes. Det kan herefter ikke være afgørende, om lagrene befinder sig i samme eller i forskellige medlemsstater. Efter den forelæggende rets opfattelse indeholder artikel 3 i forordning nr. 1358/77 ingen begrænsning i så henseende, og en begrænsning kan heller ikke udledes af begrebet »lager«.

I en af Verwaltungsgericht Frankfurt indhentet udtalelse har Kommissionen anført, at det er korrekt også at tillade transporter mellem godkendte lagre i samme medlemsstat under oplagringen, men ikke at tillade transporter mellem godkendte lagre i forskellige medlemsstater. Selv om denne opfattelse skulle være rigtig, er artikel 11 i forordning nr. 1998/78 ikke desto mindre efter rettens opfattelse retsstridig, da den ikke har den fornødne lovhjemmel. Kun artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1358/77 kan eventuelt komme i betragtning som lovhjemmel, idet Kommissionen ifølge denne bestemmelse som en undtagelse fra samme forordnings artikel 3, stk. 1, »under særlige omstændigheder« kan træffe særlige foranstaltninger for sukker, der er under transport. Det kan i øvrigt ikke antages, at transport mellem godkendte lagre inden for en medlemsstat »som en konsekvens« skal undergives en ordning, der svarer til den, som finder anvendelse på sukker, der er under søtransport fra franske oversøiske departementer.

Forelæggelseskendelsen er indgået til Domstolens justitskontor den 8. januar 1982.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af firma Wagner ved advokatfirma Fritz Modest, Hamburg, ved advokat Klaus Landry den 5. april 1982, af BALM ved Erdmann Schaller som befuldmægtiget den 26. marts 1982, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Meinhard Hilf, den juridiske tjeneste, som befuldmægtiget den 11. marts 1982.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse og i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, at henvise sagen til første afdeling, da ingen medlemsstat og ingen institution har anmodet om, at sagen behandles af den samlede Domstol.

II — Skriftlige indlæg indgivet til Domstolen

1. Indlæg fra firma Wagner

Firma Wagner mener, at sukker, der er under transport mellem godkendte lagre, i princippet opfylder betingelsen om »oplagring i et lager« i artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1998/78. Bestemmelsen har først og fremmest til formål at fortolke artikel 3, stk. 1, i forordning nr.

1358/77. Den er ikke fastsat i henhold til sidstnævnte forordnings artikel 3, stk. 2, der tjener som grundlag for artikel 10 i forordning nr. 1998/78 (vedrørende rørsukker fra de franske oversøiske departementer, som er under søtransport) og vedrører transport »til« godkendte lagre og ikke transport »mellem« godkendte lagre.

Artikel 1, nr. 4, i forordning nr. 2671/81 sidestiller transport mellem to godkendte lagre med selve oplagringen, uanset om lagrene er beliggende i forskellige medlemsstater eller i samme medlemsstat. Også den omtvistede bestemmelse i forordning nr. 1998/78 bør fortolkes på denne måde. Enhver anden fortolkning vil være i strid med det almindelige forbud mod enhver vilkårlig foranstaltning og med diskriminationsforbudet, når der ikke består nogen omstændighed, der kan begrunde en forskellig behandling af de pågældende to tilfælde.

Firma Wagner besvarer herefter alene de øvrige spørgsmål subsidiært.

Det ved det andet spørgsmål rejste problem drejer sig om, hvorvidt den begunstigelse, der — formentlig med urette — blev givet allerede i 1979 til de virksomheder, hvis sukker var under transport mellem to godkendte lagre i samme medlemsstat, og som derved opnåede en uberettiget begunstigelse, kan fratages disse virksomheder efterfølgende. Hvis tilsidesættelsen af lighedsgrundsætningen ikke efterfølgende kan udlignes gennem tilbagesøgning af den med urette indrømmede fordel, står kun tilbage efterfølgende også at indrømme fordelen til de forfordelte virksomheder. Kan Domstolen ikke følge det anførte, men kommer den dog til, at der har fundet en forskelsbehandling sted i forhold til den transport, som indebar en grænseoverskridelse, ville dette blot indebære, at spørgsmålet om udligning og fjernelsen af forskelsbehandlingen ville opstå under en erstatningssag mod Kommissionen.

Vedrørende det tredje spørgsmål og i tilslutning til det svar, der er givet vedrørende det første spørgsmål, har firma Wagner anført, at man ikke indser, hvorfor en ordning svarende til den, der er fastsat for produkter fra de franske oversøiske departementer, »således« må anses for nødvendig, for så vidt angår transport mellem godkendte lagre i samme medlemsstat, således som dette er anført i den tiende betragtning til forordning nr. 1998/78. Hvis de særlige omstændigheder, som gør det muligt at fastsætte særregler efter artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1358/77 for de franske oversøiske departementer, kan anses for at være begrundet i den større afstand og den længere transporttid, ville det have været ønskeligt, om man også havde anvendt de regler, som er fastsat for disse departementer, på transport mellem godkendte lagre i forskellige medlemsstater. Det er således fejlagtigt at udlede af den ordning, der finder anvendelse på de nævnte departementer, at der alene skal ske refusion af lagerudgifter for de transporter, der ikke indebærer en overskridelse af en indre fællesskabsgrænse.

For så vidt angår det fjerde spørgsmål, har firma Wagner anført, at forskellen mellem de to omhandlede transportkategorier, der består i, at en indre fællesskabsgrænse overskrides i det ene tilfælde, ikke kan være afgørende, når sukkeret i begge tilfælde er unddraget markedet på samme måde. Det ville være uforeneligt med formålene med et fælles marked at begunstige transporter inden for en medlemsstat mere end transporter

fra en medlemsstat til en anden. I tilfælde af transport inden for Fællesskabet består i øvrigt yderligere kontrolmuligheder gennem toldbehandlingen ved grænsen (fragtbreve og T2-blanketter). Den pågældende bestemmelse forfordeler således uden nogen gyldig grund samhandelen mellem medlemsstaterne og de virksomheder, der driver denne, i forhold til handelsvirksomheder og sukkerproducenter, der kun driver virksomhed inden for en medlemsstat, og dette uanset, at de to virksomhedskategorier konkurrerer på det fælles sukkermarked, og at deres omkostningssituation er den samme.

2. Indlæg fra BALM

BALM erindrer om, at meningen og formålet med refusion af lageromkostninger for sukker er at opnå en jævn fordeling af sukkerafsætningen over hele produktionsåret. Herudover tjener refusionen til at finansiere de endnu usolgte sukkerpartier, som er oplagret hos producenter, sprecialvirksomheder og andre refusionsberettigede. Refusionen giver således mulighed for at opnå et konstant prisniveau gennem hele produktionsåret og at undgå massive salgstilbud til interventionsorganerne (jfr. betragtningerne til forordning nr. 3330/74). Refusionsordningen må således administreres så restriktivt som muligt. Det følger af afhængighedsforholdet mellem refusion af lageromkostninger og afgiftsbetalingen, at refusionen aldrig må finde sted, når afgiften er forfalden som følge af afsætning af sukkeret (jfr. 10. betragtning til forordning nr. 1358/77 og artikel 1, nr. 4, i forordning nr. 2671/81). Artikel 12 i forordning nr. 1998/78 fastsætter nøjagtigt de tilfælde, i hvilke afgiften forfalder. Hertil hører bl. a. sukkerets afgang fra den fabrik, hvor det er fremstillet, medmindre det overføres til et godkendt lager, som tilhører producenten af dette sukker og er beliggende i samme medlemsstat. Da det af Wagners dokumenter fremgår, at virksomheden har købt sukkeret i Frankrig hos virksomheden Lanvin de Dijon, og at sukkeret er transporteret til Tyskland, er der tale om et salg af sukker, og ikke blot om en overførsel efter artikel 12, stk. 1, afsnit 2, litra b), 2. pkt., i ovennævnte forordning. I dette tilfælde, hvor der er tale om salg af oplagret sukker til en anden virksomhed, er betingelsen om oplagring ikke længere opfyldt, hvilket også gælder betingelsen »anbragt på et lager«, jfr. artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1358/77. Da interventionsorganerne fra den 1. juli 1968 har været forpligtet til at opkøbe det sukker, producenterne tilbyder dem, er refusionen af lageromkostningerne en foranstaltning, hvis formål er, at intervention gennem opkøb helt eller delvis undgås (jfr. 12. betragtning til Rådets forordning nr. 750/68 af 18. 6. 1968 om fastlæggelse af almindelige regler for udligning af lageromkostninger, for så vidt angår sukker, EFT 1968 I, s. 125).

Den transport, som kan danne grundlag for refusion i samme medlemsstat, og den internationale transport, der ikke kan danne grundlag for refusion på grund af den endelige afsætningsbestemmelse i salgstilfælde, må bedømmes forskelligt. Ifølge 6. betragtning til forordning nr. 1358/77 og 5., 12. og 13. betragtning til forordning nr. 1998/78 skal medlemsstaterne have mulighed for at gennemføre hensigts-

mæssig kontrol. I tilfælde af international transport kan medlemsstaterne ikke længere opfylde kontrolforpligtelsen, eller kan i hvert fald kun opfylde den under vanskeligere betingelser. Kontrollen skal omfatte de betingelser, der danner grundlag for kravet på refusion af lageromkostningerne, og som afhænger af forskellige faktorer. Således afhænger refusionen bl. a. af, at varen er fremstillet i en anden medlemsstat af en virksomhed, der råder over en basiskvota, og at varen er blevet oplagret der, eller er blevet indlagt på et godkendt lager, samt af, at andrageren efter omstændighederne faktisk har opnået ejendomsret til varen i udlandet. Det vil altså ikke tjene noget formål, at den internationale transport kunne kontrolleres ved grænsekontrollen, heller ikke gennem fragtbreve eller T2-blanketter. Mellem medlemsstaternes interventionsorganer består der ikke med hensyn til refusion af lageromkostninger særlige forbindelser, der kan være til nytte i denne forbindelse. Da kontrollen i forbindelse med refusion af lageromkostningerne i øvrigt sker på stedet gennem inspektion af lagrene og kontrol af andragerens regnskabsdokumenter, er kontrollen begrænset til hver enkelt medlemsstat, hvorfor der ikke består nogen mulighed for kontrol i andre medlemsstater. Det ses ikke, hvorfor der i dette tilfælde skulle foreligge en ulovlig markedsfordel, der udgør forskelsbehandling efter traktatens artikel 40, stk. 3, 2. afsnit, eller en overtrædelse af forbudet mod vilkårlighed til skade for andre virksomheder på markedet. Som anført ovenfor finder refusionen af omkostningerne ikke sted, når formålet med støtte ikke længere kan opnås, idet bortsalg har fundet sted. I talrige domme og senest dommen i sag 77/81 (Zuckerfabrik Franken, Sml. 1982, s. 681), har Domstolen fastslået, at overholdelsen af støttens formål er en betingelse for indrømmelsen af en markedsfordel. Ifølge Bundesverwaltungsgerichts faste praksis er lighedsgrundsætningen ikke tilsidesat i tilfælde, hvor retstilstanden ikke tilsiger en ønsket behandling, heller ikke når denne behandling er indrømmet i tilsvarende sager i strid med den objektive retstilstand. Der består således intet krav på ligebehandling på ulovligt grundlag, som Wagner kan gøre gældende.

En ordning svarende til den, der er fastsat for sukker fra de franske oversøiske departementer, er gennemført ved artikel 11 i forordning nr. 1998/78 for sukkerproducenter, der inden for en medlemsstat transporterer sukker fra deres fabrik til et fremmed lager eller mellem to fremmede lagre. Denne fremgangsmåde, der navnlig er nødvendig i forarbejdningsperioden (kampagnen), anses ikke for afsætning efter ovennævnte forordnings artikel 12, stk. 1, og medfører således ikke, at afgiften vedrørende lageromkostningerne forfalder. En udvidelse af bemyndigelsen efter artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1358/77 udover de eksisterende undtagelser ville ikke være i overensstemmelse med det virkelige formål med refusionen af lageromkostningerne, og kan ikke begrunde hverken den yderligere udgift, der fører til en forhøjet forbrugerpris, eller rimelige udgifter for forvaltningen.

På grundlag af det anførte konkluderer BALM, at muligheden for refusion i forbindelse med transport mellem

godkendte lagre i samme medlemsstat sammenholdt med, at der ikke kan ske refusion i forbindelse med transport mellem godkendte lagre i forskellige medlemsstater, ikke opfylder betingelserne for at kunne anses for forskelsbehandling efter traktatens artikel 40, stk. 3, 2. afsnit, og ej heller er en overtrædelse af det almindelige forbud mod enhver vilkårlig foranstaltning.

3. Indlæg fra Kommissionen

Kommissionen har indledningsvis beskrevet hovedsagen i forhold til de gældende regler. Kommissionen har bestræbt sig på at opstille refusionsregler, der afværgede faren for intervention, og som var så restriktive som muligt i forhold til målet, med henblik på at fastholde refusionsbeløbene på det lavest mulige niveau, idet disse er skatteyderbetalte gennem bidrag og ikke er en støtte fra Fællesskabet. Inden for denne opgave, som Rådet har pålagt Kommissionen, har Kommissionen også skullet tage hensyn til reglernes praktiske anvendelighed, navnlig mulighederne for kontrol, med henblik på at opretholde en rimelig ligevægt for de nationale myndigheder mellem det forfulgte formål og de hermed forbundne administrative omkostninger. Grundforordningen nr. 3330/74 fastsætter således kun refusion af lageromkostningerne med et fast beløb. Dette forklarer endvidere de regler, der begrænser retten til refusion til producenter og større handelsvirksomheder, samt det forhold, at Kommissionen har besluttet ikke at udstrække refusionsreglerne til at gælde internationale transporter, som omfatter meget ringe mængder.

Kommissionen har anført, at forordning nr. 1358/77 i artikel 3 opstiller en princippiel sondring mellem oplagring i et godkendt lager i begyndelsen og i slutningen af en måned (stk. 1) og transporter, der finder sted ud over en måneds slutning (stk. 2). Sondringen hviler på den gennemsnitsordning for refusionen, der i medfør af artikel 4 tager hensyn til en gennemsnitsmængde, der var på lager ved begyndelsen og slutningen af måneden. Hvis et parti sukker udtages af lageret før månedens slutning, udbetales der en halv måneds refusion. Der udbetales også en halv måneds refusion, når et parti sukker indlægges på lageret før månedens slutning. Omvendt er de transporter, som strækker sig ud over en måneds slutning, ikke del af hverken lageret ved begyndelsen eller ved afslutningen af den pågældende måned. Hertil kræves altså en særlig ordning for beregning af refusionen vedrørende disse transporter. Rådet har bemyndiget Kommissionen til i påkommende tilfælde at udstede »særlige regler« for disse særlige tilfælde. Reglernes sammenhæng viser, at det sukker, der er under transport omkring et månedsskifte, ikke anses for at være »anbragt på et lager«, jfr. rådsforordningens artikel 3, stk. 1, dvs. at det ikke opfylder de betingelser, der er opregnet i det præjudicielle spørgsmål a).

Kommissionen har kun kendskab til ganske få tilfælde, hvori internationale transporter har været genstand for en anmodning om refusion af lageromkostninger. Indtil nu har den alene modtaget henvendelse fra BALM og alene vedrørende kravene fra Wagner. Fra februar til december 1979 har Wagner kun fremsat krav over for BALM på et beløb af i alt 4 240,92 DM svarende til internationale transporter af 4 120 tons. Sammenligner man disse tal med tallene for de samlede refusionsbeløb vedrørende lageromkostninger, der i 1979

androg 160 713 000 DM i Forbundsrepublikken Tyskland, kan det konstateres, at de pågældende transporter er ubetydelige (0,0026 %). I øvrigt udgår interventionsrisikoen, som må afværges, navnlig fra producenterne, idet forhandlerne, selv om også de har interventionsret, regner med at kunne sælge til en højere pris, når de køber bestemte partier til en højere pris end interventionsprisen, hvorved interventionsrisikoen i praksis ikke består.

En international transport, der finder sted omkring et månedsskifte, indebærer uforholdsmæssige administrative omkostninger. Udgangslageret og ankomstlageret henhører nemlig under to forskellige administrative myndigheders kompetence. Men der findes ingen samarbejdsmekanisme, da tilfælde af denne art er uhyre sjældne. For at opfylde deres kontrolforpligtelser fuldt ud må de myndigheder, der er ansvarlige for transportens ankomst og udbetalingen af refusionen i forhold til det fiktive lager, der findes ved månedens slutning, kontrollere, om handelsvirksomheden er blevet ejer af varen, fastlægge det tidspunkt, på hvilket den er blevet ejer, for så vidt den også kræver refusion ved månedens slutning med hensyn til udgangslageret, og kontrollere, om sukkeret var anbragt på et godkendt lager i udgangslandet. Transportdokumenterne giver ingen oplysninger i så henseende. Modsat kan de vise, at transporten fandt sted ud over en måneds afslutning. De myndigheder, som er ansvarlige for administrationen af sukkermarkedet, kan ganske vist indhente de nødvendige dokumenter og oplysninger fra de kompetente udenlandske myndigheder, hvilket kunne give dem mulighed for at gennemføre en fuldstændig kontrol, men Kommissionen er af den opfattelse, at dette i det hele ville give anledning til administrative udgifter, der står i et fuldstændigt misforhold til den forholdsvis beskedne omsætning i praksis. Der må i øvrigt tages hensyn til, at transporter omkring et månedsskifte almindeligvis kan undgås, hvis refusionen for lageromkostningerne skulle udgøre et beløb af betydning.

Hvis Domstolen kender den pågældende bestemmelse uforenelig med lighedsgrundsætningen, ville en sådan afgørelse ikke direkte ændre retstilstanden. Medlemsstaternes forvaltninger har hverken ret eller pligt til derefter også at lade refusionerne efter forordning nr. 1998/78, artikel 11, stk. 1, tilkomme de forfordelte virksomheder. Som Domstolen har udtalt i dommen af 19. oktober 1977 (sagerne 117/76 og 16/77, Sml. 1977, s. 1753), skal Kommissionen i et sådant tilfælde bringe uforeneligheden til ophør gennem passende foranstaltninger. Dette mål kan nås på forskellige måder. Kommissionen kan f.eks. ved en forordning med tilbagevirkende kraft tillægge også de indtil nu forfordelte virksomheder refusion, hvis den finder, at en sådan udvidelse af gruppen af berettigede er i overensstemmelse med ordningen. Den kan også fastsætte individuelle erstatningsregler til fordel for de forfordelte eller træffe andre foranstaltninger. I sidste instans vil den

nærmere udformning af retsbeskyttelsen af sagsøgeren være et udslag af foranstaltninger truffet af Kommissionen. Så længe Kommissionen ikke har foretaget sig noget, har sagsøgeren i hvert fald ikke ret til refusion af lageromkostningerne på grundlag af lighedsgrundsætningen. Sagsøgeren opnår alene retsbeskyttelse på grundlag af reglerne om ansvar uden for kontrakt.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 16. september 1982 er der afgivet mundtlige indlæg af det sagsøgende firma ved advokat Klaus Landry, BALM, ved Eberhard Grobosch og Kommissionen ved Meinhard Hilf.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. oktober 1982.

Præmisser

1 Ved kendelse af 8. oktober 1981, indgået til Domstolen den 8. januar 1982, har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen og eventuelt gyldigheden af Rådets forordning nr. 1358/77 af 20. juni 1977 om fastlæggelse af almindelige regler for udligning af lageromkostninger, for så vidt angår sukker (EFT L 156, s. 4) og Kommissionens forordning nr. 1998/78 af 18. august 1978 om gennemførelsesbestemmelser til ordningen med udligning af lageromkostninger for sukker (EFT L 231, s. 5), under henvisning til forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, 2. afsnit.

2 Disse spørgsmål var blevet rejst under en sag mellem virksomheden Hans-Otto Wagner GmbH Agrarhandel og det tyske interventionsorgan Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung (BALM).

3 Rådets forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974 om den fælles markedsordning for sukker (EFT L 359, s. 1) bestemmer i artikel 8, at medlemsstaterne med et fast beløb skal refundere lageromkostningerne for visse former for sukker, som forarbejdes på grundlag af sukkerroer eller sukkerrør høstet inden for Fællesskabet. Forordning nr. 1358/77, som erstatter Rådets forordning nr. 750/68 af 18. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 125), bestemmer i artikel 3,

stk. 1, at der ydes refusion for sukker, der er anbragt på et lager, som er godkendt af den medlemsstat, på hvis område lageret ligger. Artikel 3, stk. 2, bestemmer, at under særlige omstændigheder kan der i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 36 i forordning nr. 3330/74 (den såkaldte forvaltningskomité-procedure) træffes særlige foranstaltninger for sukker, der er under transport i begyndelsen af den i artikel 4, stk. 2, omhandlede periode.

4 Artikel 4, stk. 1, bestemmer, at beregningen af refusionen sker på grundlag af månedlige opgørelser over de oplagrede mængder. Artikel 4, stk. 2, bestemmer, at den mængde, der indgår i beregningen, svarer til det aritmetiske gennemsnit af de mængder, der var på lager ved begyndelsen og afslutningen af den pågældende måned.

5 Artikel 10 i forordning nr. 1998/78 bestemmer:

»1. Lageromkostningerne refunderes for rørsukker, der hidrører fra de franske oversøiske departementer, og som den første dag i en måned kl. 0.00 befinder sig under søtransport, og som oplagres på et godkendt lager ved ankomsten.

2. For det i stk. 1 nævnte sukker begrænses refusionen dog til et tidsrum, der svarer til tre fjerdedele af en måned.«

6 Artikel 11 i samme forordning bestemmer:

»1. Når råsukker eller hvidt sukker, der kommer fra et godkendt lager i en medlemsstat, er under anden transport end den i artikel 10 omhandlede den første dag i en måned kl. 0.00 og ved ankomsten oplagres i et andet godkendt lager i samme medlemsstat, indrømmes der refusion af lageromkostningerne.

2. Ved beregningen af den mængde, for hvilken der ydes refusion af lageromkostningerne i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1358/77, anses det i stk. 1 omhandlede sukker på én gang som stadig værende opbevaret på afgangslageret kl. 24.00 den sidste dag i en måned og som allerede værende opbevaret på ankomstlageret kl. 0.00 den første dag i den følgende måned.«

7 Sagsøgeren i hovedsagen ansøgte om refusion af sine lageromkostninger for nogle sukkerpartier, der var købt hos en virksomhed i Frankrig, og som var under transport fra et godkendt lager i Frankrig til et godkendt lager i Forbundsrepublikken Tyskland den sidste dag i den pågældende måned. Den kompetente tyske myndighed (BALM) afslog ansøgningen med den begrundelse, at det ifølge artikel 11 i forordning nr. 1998/78 kun er varer, der er under transport mellem godkendte lagre i samme medlemsstat, der kan komme i betragtning.

8 Sagen blev indbragt for Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, der fandt, at refusionen i henhold til forordning nr. 1358/77 kun skulle ydes for sukker, der er unddraget markedet, på betingelser der kan sammenlignes med dem, der gælder for statslig oplagring. Retten forelagde derfor Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Opfylder sukker, der er under transport fra et lager, som er godkendt efter artikel 3, stk. 1, 1. punktum, i Rådets forordning (EØF) nr. 1358/77 af 20. 6. 1977 om fastlæggelse af almindelige regler for udligning af lageromkostninger for så vidt angår sukker samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 750/68 (EFT L 156 af 25. 6. 1977, s. 4), til et andet godkendt lager, også betingelsen i nævnte bestemmelse om, at det skal være 'anbragt på et lager', selv om de to lagre befinder sig i forskellige medlemsstater?

2. I benægtende fald:

Kræver det generelle forbud mod vilkårlig behandling eller forbudet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, 2. afs., at der ydes den forfordelte erhvervsdrivende den samme refusion i hvert fald lige så længe, som refusion retsstridigt ydes den erhvervsdrivende, der herved stilles gunstigere?

3. I bekræftende fald:

Er den særlige regel i artikel 11, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1998/78 af 18. 8. 1978 om gennemførelsesbestemmelser til ordningen med udligning af lageromkostninger for sukker (EFT L 231 af 23. 8. 1978, s. 5) omfattet af bemyndigelsen i artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1358/77 af 20. 6. 1977?

4. I benægtende fald:

Er den herefter retsstridige begunstigelse af transport mellem godkendte lagre i samme medlemsstat i forhold til transport mellem godkendte lagre i forskellige medlemsstater, enten en forskelsbehandling, der er forbudt efter EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, 2. afs., eller i hvert fald i strid med det generelle forbud mod vilkårlig behandling, som gælder ifølge almindelige retsprincipper?«

9 Det første spørgsmål vedrører problemet, om sukker, der er under transport mellem et godkendt lager og et andet godkendt lager, opfylder betingelsen i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1358/77 om anbringelse på et lager. Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at artikel 11, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 1998/78 ikke kan være baseret på artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning. Denne bestemmelse danner grundlag for artikel 10 i Kommissionens forordning, der vedrører sukker hidrørende fra de franske oversøiske departementer, og kan derfor ikke danne grundlag for artikel 11, stk. 1. Sagsøgeren er følgelig af den opfattelse, at sidstnævnte bestemmelse kun er en fortolkning af artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning, for så vidt som sukker, der er under transport mellem godkendte lagre, principielt opfylder betingelsen om anbringelse på et lager.

10 Det fastslås ganske vist i den tiende betragtning til forordning nr. 1998/78, at der i henhold til artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning under særlige omstændigheder kan fastsættes særlige bestemmelser for sukker, der er under transport i begyndelsen af en måned; sådanne særlige omstændigheder gør sig gældende for det råsukker, der produceres i de franske oversøiske departementer, idet næsten intet af produktionen forbruges på selve stedet; den store afstand mellem disse departementer og Europa medfører, at transporten varer flere uger, således at det i almindelighed ikke kan undgås, at sukkeret er under transport den første dag i en kalendermåned; . . . i tilfælde af at sukker transporteres fra et godkendt lager til et andet godkendt lager i en og samme medlemsstat, bør der — med de nødvendige ændringer — fastsættes en ordning, der svarer til den, der gælder for rørsukker fra de franske oversøiske departementer. Denne betragtning kan give det indtryk, at Kommissionen var af den opfattelse, at Rådets forordning kun gav den bemyndigelse til at fastsætte særlige bestemmelser for sukker fra de franske oversøiske departementer, og at den mente, at den burde anvende denne

bemyndigelse analogt på sukker, der er under transport mellem to godkendte lagre.

11 En gennemgang af de tidligere forordninger viser imidlertid, at dette ikke er tilfældet. Rådets forordning nr. 750/68 af 18. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 125) fastlagde de almindelige regler for udligning af lageromkostninger for sukker. Artikel 3, stk. 1, i denne forordning bestemmer, at refusionen ydes for sukkerpartier, der anbringes på et lager, der er godkendt af den medlemsstat, på hvis område lageret befinder sig. Artikel 3, andet afsnit, bestemmer, at der under særlige omstændigheder kan træffes særlige foranstaltninger, for så vidt angår sukker, der er under transport i begyndelsen af en måned.

12 Sidstnævnte bestemmelse er ganske som den tilsvarende bestemmelse i forordning nr. 1358/77 almengyldig og sætter ingen grænser for, hvilke omstændigheder der skal betragtes som særlige. Kommissionen har gjort brug af den i forordning nr. 442/70 af 9. marts 1970 om gennemførelsesbestemmelser til ordningen med udligning af lageromkostninger for sukker (EFT 1970 I, s. 122) idet den i nævnte forordnings artikel 5 har fastsat bestemmelser, der ligner bestemmelserne i artikel 10 i forordning nr. 1998/78.

13 I betragtningerne til forordning nr. 1688/74 af 28. juni 1974 (EFT L 176, s. 5) har Kommissionen anført, at det for sukker, som kommer fra et godkendt lager i en medlemsstat, og som er under transport kl. 0.00 den første dag i en måned, og som endvidere efter dets ankomst oplagres i et andet godkendt lager i samme medlemsstat, er passende at fastlægge en ordning, der i væsentlig grad svarer til den, som gælder for rørsukker hidrørende fra de franske oversøiske departementer i medfør af forordning nr. 442/70. Forordningen indføjer derfor en ny artikel 5a i forordning nr. 442/70, som i det væsentlige har samme virkning som artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1998/78.

14 Heraf fremgår, at Kommissionen havde gjort brug af den ovenfor beskrevne bemyndigelse til de to anførte formål, endog før Rådet i forordning

nr. 1358/77 udtrykkelig havde givet den bemyndigelse til at træffe særlige foranstaltninger af samme karakter, hvorfor det må fastslås, at denne bemyndigelse ikke skal fortolkes så restriktivt, som sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, men sådan, at den berettiger artiklerne 10 og 11, stk. 1, i forordning nr. 1998/78.

15 Heraf følger, at artikel 11, stk. 1, i ovennævnte forordning har sit retsgrundlag i artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning, og at den ikke, som sagsøgeren i hovedsagen hævder, blot skal opfattes som en fortolkning af artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning, i den forstand, at sukker, der er under transport mellem godkendte lagre, i princippet opfylder betingelsen om anbringelse på et lager.

16 Det første spørgsmål må derfor besvares benægtende og det tredje spørgsmål bekræftende.

17 De to andre spørgsmål vedrører problemet, om artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1998/78 udgør en overtrædelse af forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, eller fællesskabsrettens almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling, og i bekræftende fald hvilke retsfølger en sådan overtrædelse kan have.

18 Traktatens artikel 40, stk. 3, omhandler den fælles markedsordning for landbruget, herunder oplagringsordninger, og bestemmer i andet afsnit, at den fælles ordning bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere. Ifølge Domstolens praksis består forskelsbehandling i at behandle ensartede situationer forskelligt eller forskellige situationer ens.

19 Selv om begrebet enhedsmarked angiveligt er til hinder for, at der ydes støtte til sukker, der er under transport mellem to godkendte lagre i én medlemsstat, mens den nægtes ydet til sukker, der er under transport mellem to godkendte lagre i forskellige medlemsstater, er dette dog ikke tilfældet. Der

ligger objektivt begrundede kontrolhensyn til grund for forskelsbehandlingen. Rådets forordning understreger nødvendigheden af kontrol og bestemmer derfor, at udbetalingen af refusionen normalt skal foretages af den medlemsstat, på hvis område det oplagrede sukker befinder sig.

20 Kommissionen har med rette anført, at den kontrol, som ville være nødvendig, hvis der skulle ydes refusion ved internationale transporter, ville medføre uforholdsmæssigt store administrationsomkostninger. Afgangslageret og bestemmelseslageret henhører nemlig under forskellige administrationsgrenes kompetenceområde. Hvis der ikke er oprettet et samarbejde med henblik på gennemførelse af den nødvendige kontrol, skal den kompetente myndighed i bestemmelsesmedlemsstaten kontrollere, om den handlende er blevet ejer af varen, fastslå hvornår han er blevet ejer af den, når han også gør krav på refusion ved månedens afslutning, for så vidt angår afgangslageret, samt kontrollere, om sukkeret var anbragt på et godkendt lager i afgangsmedlemsstaten.

21 Det fremgår af disse betragtninger, at situationen med hensyn til sukker, der er under transport mellem to godkendte lagre i samme medlemsstat i begyndelsen af en måned, ikke er den samme, som når lagrene ligger i forskellige medlemsstater. Herefter, da forskellen mellem de to situationer kan begrunde en forskelsbehandling, er denne ikke forbudt i henhold til fællesskabsretten.

22 Det andet og det fjerde spørgsmål må derfor besvares således, at det forhold, at der ydes refusion at lageromkostninger for sukker, som i begyndelsen af en måned er under transport mellem to godkendte lagre i samme medlemsstat, og at der ikke ydes refusion for sukker, som er under transport mellem to godkendte lagre i forskellige medlemsstater, ikke er en forskelsbehandling, der er forbudt i henhold til fællesskabsretten.

Sagens omkostninger

23 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 (første afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ved kendelse af 8. oktober 1981, for ret:

1. **Sukker, som er under transport fra et godkendt lager til et andet godkendt lager, opfylder ikke betingelsen i artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1358/77 af 20. juni 1977 om, at det skal være anbragt på et lager.**

2. **Den særlige regel i artikel 11, stk. 1, i Kommissionens forordning nr. 1998/78 af 18. august 1978 er omfattet af bemyndigelsen i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1358/77.**

3. **Det forhold, at der ydes refusion af lageromkostninger for sukker, som i begyndelsen af en måned er under transport mellem to godkendte lagre i samme medlemsstat, og at der ikke ydes refusion for sukker, som er under transport mellem to godkendte lagre i forskellige medlemsstater, er ikke en forskelsbehandling, der er forbudt i henhold til fællesskabsretten.**

O'Keeffe Bosco Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. februar 1983.

P. Heim
Justitssekretær

A. O'Keeffe
Formand for første afdeling