DOMSTOLENS DOM
av den 19 oktober 1977*

I de förenade målen 117/76 och 16/77

har Finanzgericht i Hamburg till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i de mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Zweckgemeinschaft

1. **Albert Ruckdeschel & Co.**, Kulmbach (Tyskland)

2. **Hansa-Lagerhaus Ströh & Co.**, Hamburg

och

Hauptzollamt Hamburg-St. Annen

samt i mål 16/77 mellan

Diamalt AG, München

och

Hauptzollamt Itzehoe.

Begäran avser giltigheten av artikel 11 i rådets förordning nr 120/67 av den 13 juni 1967 om den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål (EGT 19.6.1967, s. 2269, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), senast ändrad genom förordning nr 665/75 av den 4 mars 1975 (EGT nr L 72, s. 14, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), och av artikel 1 i rådets förordning nr 1955/75 av den 22 juli 1975 om produktionsbidrag inom spannmåls- och rissektorerna (EGT nr L 200, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) och, i förekom-

* Rättegångsspråk: tyska.

mande fall, av artikel 11 i förordning nr 2727/75 av den 29 oktober 1975 om den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål (EGT nr L 281, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) såtillvida att dessa bestämmelser inte förutser samma produktionsbidrag till majs som används vid framställning av skållat mjöl som till bearbetningen av denna produkt till stärkelse.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden H. Kutscher, avdelningsordförandena M. Sørensen och G. Bosco samt domarna A. M. Donner, P. Pescatore, J. Mertens de Wilmars, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe och A. Touffait,

generaladvokat: F. Capotorti,
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom två beslut av den 8 november 1976 respektive den 18 januari 1977, som inkom till domstolen den 10 december 1976 och den 31 januari 1977, har Finanzgericht i Hamburg enligt artikel 177 i EEG-fördraget ställt två frågor om giltigheten av vissa bestämmelser i gemenskapens förordningar om bidrag till framställning av produkter härledda från majs.

2 Då de frågor som ställts i de två målen sammanfaller och väsentligen rör samma sak, bör dessa mål förenas.

3 Den första frågan går i huvudsak ut på om bestämmelserna i artikel 11 i rådets förordning nr 120/67 om den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål, ändrad genom senare förordningar, är ogiltiga, såtillvida att det i dessa inte förutses samma produktionsbidrag till majs som används vid framställning av skållat mjöl som till bearbetningen av denna produkt till stärkelse.

Den andra frågan går ut på om, vid ett jakande svar, producenter av skållat mjöl direkt kan kräva ett lika stort produktionsbidrag som det bidrag som beviljas producenter av svälld stärkelse, eller om det för detta krävs en rättsakt från rådet.

4 Dessa frågor har ställts inom ramen för rättegångar om utbetalning av ett produktionsbidrag till skållat mjöl som inletts mot behöriga nationella myndigheter av producenter av denna produkt, vilka hävdar att de bestämmelser varigenom detta bidrag avskaffades, samtidigt som produktionsbidraget för stärkelse bibehölls, innebär en diskriminerande behandling i strid med artikel 40.3 andra stycket i fördraget.

5 Produktionsbidraget till skållat mjöl framställt av majs, som beviljats i Tyskland sedan 1930, infördes i den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål, först som frivilligt bidrag genom rådets förordning nr 142/64 av den 21 oktober 1964 (EGT 27.10.1964, s. 2673, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) och sedan som obligatoriskt bidrag genom artikel 11 i rådets förordning nr 120/67 av den 13 juni 1967 (EGT 19.6.1967, s. 2269, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

Detta system var identiskt med det system för beviljande av produktionsbidrag till stärkelse som infördes genom samma förordningar, och bidragsbeloppen var också desamma för de bägge produkterna.

Medan produktionsbidragen till stärkelse motiverades av nödvändigheten att upprätthålla konkurrenskraftiga priser i förhållande till priset på ersättningsprodukter, huvudsakligen härledda från olja, motiverades produktionsbidragen till skållat mjöl av utbytbarheten mellan stärkelse och skållat mjöl, vilket särskilt framgår av tionde stycket i ingressen, beaktandemeningen oräknad, till förordning nr 120/67.

6 Detta förhållande ändrades inte förrän den 1 augusti 1974, dvs. dagen för ikraftträdandet av rådets förordning nr 1125/74 av den 29 april 1974 (EGT nr L 128, 10.5.1974, s. 12, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) varigenom artikel 11 i förordning nr 120/67 ersattes med en ny bestämmelse enligt vilken produktionsbidrag skulle beviljas till framställning av stärkelse, men inte till framställning av skållat mjöl.

Som skäl för att avskaffa produktionsbidragen till skållat mjöl, angavs i ingressen till förordning nr 1125/74 att erfarenheten hade visat att möjligheten att ersätta skållat mjöl med stärkelse för viss typ av användning inom livsmedelsområdet var "ekonomiskt sett av ringa eller ingen betydelse".

7 Enligt artikel 40.3 andra stycket i fördraget skall den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaden "utesluta varje form av diskriminering mellan producenter eller konsumenter inom gemenskapen".

Medan denna formulering otvetydigt förbjuder all diskriminering mellan producenter av samma slags vara, är det inte lika tydligt att den avser förhållandet mellan olika industri- och handelssektorer för bearbetade jordbruksprodukter.

Dock förhåller det sig så, att det förbud mot diskriminering som uttrycks i nämnda bestämmelse endast är ett konkret uttryck för den likabehandlingsprincip som är en av de grundläggande principerna inom gemenskapsrätten.

Denna princip innebär att jämförbara situationer inte skall behandlas på olika sätt, om det inte finns någon saklig grund för en särbehandling.

8 Det finns således anledning att undersöka om situationen för skållat mjöl och stärkelse är jämförbar, särskilt på så sätt att stärkelse kan ersättas med skållat mjöl inom det särskilda användningsområde där den senare produkten traditionellt används.

I detta sammanhang måste man först notera att gemenskapsbestämmelserna fram till 1974 grundades på konstaterandet att en sådan ersättningsmöjlighet fanns.

Sökande parter i målet vid den nationella domstolen, å ena sidan, och rådet och kommissionen å den andra, är emellertid oense om huruvida detta förhållande fortfarande består.

Sökandena i målet vid den nationella domstolen vidhåller att ersättningsmöjligheterna är desamma som tidigare, vilket sedan bidragen till skållat mjöl avskaffades har lett till att avsättningen för denna produkt har minskat till förmån för stärkelse.

Rådet och kommissionen har å sin sida lämnat en detaljerad redogörelse för hur produkterna i fråga framställs och saluförs, men de har inte redovisat några nya tekniska och ekonomiska uppgifter som påtagligt skulle kunna förändra den tidigare bedömningen av situationen.

Det har således inte fastställts att skållat mjöl och stärkelse, med hänsyn till gemenskapens system för produktionsbidrag, skulle ha upphört att befinna sig i en jämförbar situation.

Dessa produkter bör följaktligen behandlas på samma sätt, om det inte finns någon saklig grund för en särbehandling.

9 Vad beträffar denna sista fråga har rådet och kommissionen gjort gällande att avskaffandet av bidraget till skållat mjöl motiveras av det faktum att skållat mjöl till stor del inte längre används inom livsmedelsområdet, utan säljs som djurfoder.

Detta skäl, vars riktighet sökandena i målet vid den nationella domstolen för övrigt har bestritt, återfinns emellertid inte i ingressen till förordningen, trots att det nämndes i den framställning som åtföljde det förslag från kommissionen till rådet som senare antogs som förordning nr 1125/74.

Under rättegången har kommissionen anmodats av domstolen att lägga fram bevis för att skållat mjöl använts till djurfoder, men har inte varit i stånd att göra detta.

Även om en sådan användning faktiskt hade kunnat påvisas – och även om den subventionerade stärkelsen inte har använts för liknande ändamål – skulle denna omständighet endast kunna motivera att bidraget avskaffades för de mängder som använts på detta sätt, och inte för de mängder av produkten som använts till livsmedel.

10 Särskilt med tanke på hur länge de bägge produkterna har behandlats lika vad avser produktionsbidrag, har det inte påvisats att det föreligger några objektiva omständigheter, som skulle kunna motivera den ändring av det tidigare systemet som infördes genom förordning nr 1125/74, och genom vilken likabehandlingen upphörde.

Således måste slutsatsen dras att det innebär ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen att bidraget till skållat mjöl avskaffades genom förordning nr 1125/74, samtidigt som bidraget till majsstärkelse upprätthölls.

11 Med hänsyn till de särskilda omständigheterna i fallet är detta konstaterande av rättsstridighet inte nödvändigtvis liktydigt med att en bestämmelse i förordning nr 1125/74 måste ogiltigförklaras.

12 I detta avseende måste man i första hand komma ihåg att ändringen av artikel 11 i förordning nr 120/67, som infördes genom artikel 5 i förordning nr 1125/74, inte innebär att man skall stryka den del av bestämmelsen som avser skållat mjöl, utan att man skall ersätta den tidigare bestämmelsen med en ny, där denna produkt inte omnämns.

Bestämmelsens rättsstridighet ligger således i något den inte föreskriver, snarare än i någon del av själva ordalydelsen.

13 Denna rättsstridighet kan inte undanröjas enbart genom att domstolen, inom ramen för ett förfarande enligt artikel 177, helt eller delvis ogiltigförklarar den omtvistade bestämmelsen.

Däremot måste det fastställas att den rättsliga situation som uppstod i och med att artikel 5 i förordning nr 1125/74 ersatte den tidigare bestämmelsen med en ny lydelse av artikel 11 i förordning nr 120/67, är oförenlig med likabehandlingsprincipen och att det åligger gemenskapens behöriga myndigheter att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta till detta missförhållande.

Ett sådant svar på de ställda frågorna är desto mer nödvändigt som det finns flera möjligheter att återupprätta likabehandlingen av de bägge produkterna i fråga och för att avhjälpa den eventuella skada som åsamkats berörda parter, och det ankommer på den gemensamma jordbrukspolitikens behöriga institutioner att uppskatta de ekonomiska och politiska faktorerna för valet av handlingssätt.

Rättegångskostnader

14 De kostnader som har förorsakats Europeiska gemenskapernas råd och kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla.

Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 8 november 1976 och den 18 januari 1977 förts vidare av Finanzgericht i Hamburg – följande dom:

1) **Bestämmelserna i artikel 11 i rådets förordning nr 120/67 av den 13 juni 1967, i den lydelse som gäller från och med den 1 augusti 1974 till följd av den ändring som infördes genom artikel 5 i rådets förordning nr 1125/74 av den 29 april 1974 och som upprepats i senare förordningar, är oförenliga med likabehandlingsprincipen i så måtto att skållat mjöl (quellmehl) och svälld stärkelse behandlas på olika sätt när det gäller produktionsbidrag till majs som används för att framställa dessa båda produkter.**

2) **Det åligger den gemensamma jordbrukspolitikens behöriga institutioner att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta till detta missförhållande.**

Kutscher Sørensen Bosco Donner Pescatore

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 oktober 1977.

A. Van Houtte
Justitiesekreterare

H. Kutscher
Ordförande