FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 14. april 1994 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Denne sag vedrører en anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Finanzgericht Baden-Württemberg; den rejser det spørgsmål, hvorvidt en særstøtte til tyske landbrugsproducenter som kompensation for afviklingen af de monetære udligningsbeløb ligeledes kan ydes til en fransk producent, der sælger sine produkter på det tyske marked.

2. Finanzgericht har forelagt følgende spørgsmål:

»1) Er det foreneligt med artikel 3, stk. 1, i afsnit II i Rådets forordning (EØF) nr. 855/84 af 31. marts 1984 (EFT L 90, s. 1), at Forbundsrepublikken Tyskland yder særstøtte til en landbrugsproducent, som ikke er hjemmehørende i Tyskland, men i et andet EF-land, og som indfører sine produkter til Tyskland fra det land, hvor de fremstilles, og sælger dem på det tyske marked for landbrugsprodukter til tyske købere?

2) Såfremt spørgsmål 1) besvares benægtende, udelukker artikel 3 i afsnit II i forordning nr. 855/84 da umiddelbart, at der til landbrugsproducenter, som ikke er hjemmehørende i Tyskland, ydes en ved tyske momsforskrifter fastsat særstøtte, som efter omstændighederne strider mod artikel 3, stk. 1?«

I det følgende vil jeg først redegøre for de relevante fællesskabsbestemmelser og derefter gennemgå, hvorledes de forelagte spørgsmål bør besvares.

* Originalsprog: engelsk.

Fællesskabslovgivningen

3. Monetære udligningsbeløb har til formål at hindre fordrejninger af samhandelen som følge af forskelle mellem den effektive vekselkurs og de kunstige, eller »repræsentative«, kurser, der anvendes inden for den fælles landbrugspolitik; de repræsentative kurser anvendes navnlig ved omregning til national valuta af landbrugspriser, fastsat i ecu [1]. De repræsentative kurser benævnes undertiden også »grønne« kurser, og de tilsvarende værdier »grønne« valutaer. Såfremt den grønne kurs for en bestemt valuta er lavere end omregningskursen på valutamarkedet, bliver det tilsvarende monetære udligningsbeløb positivt, dvs. at der opkræves afgift af import og ydes støtte til eksport. Ligger den grønne kurs derimod over markedskursen, er det tilsvarende monetære udligningsbeløb negativt, dvs. at der ydes støtte ved import og pålægges afgift ved eksport.

4. Ved forordning (EØF) nr. 855/84 [2] (herefter benævnt »forordningen«) blev der indført foranstaltninger med henblik på at afvikle behovet for positive monetære udligningsbeløb gennem en tilpasning af de repræsentative omregningskurser. Disse tilpasninger indebar specielt en forhøjelse af den repræsentative kurs for den tyske mark, dvs. en revaluering af den grønne mark. Henset til at en række landbrugspriser fastsættes i ecu, og som nævnt omregnes til national valuta ved anvendelse af de repræsentative kurser, medførte denne revaluering et fald i landbrugernes indkomster i Tyskland. I forordningens trettende betragtning hedder det således:

»... Tilpasningen af de repræsentative kurser i Tyskland og Nederlandene medfører et prisfald udtrykt i national valuta og følgelig et fald i landbrugernes indkomster; som kompensation bør der åbnes mulighed for, at der kan ydes national støtte, til hvis finansiering Fællesskabet deltager midlertidigt og i aftagende omfang.«

Artikel 3 i forordningen har følgende ordlyd:

»1. En særstøtte, der ydes til de tyske landbrugere, anses for at være forenelig med det fælles marked, såfremt nedenstående betingelser opfyldes.

2. Forbundsrepublikken Tyskland bemyndiges til at yde særstøtten ved udbetaling

1 — Monetære udligningsbeløb blev først indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 974/71 (EFT 1971 I, s. 231).

2 — Rådets forordning af 31.3.1984 om beregning og afvikling af de monetære udligningsbeløb, der gælder for visse landbrugsprodukter (EFT L 90, s. 1).

anført i fakturaen eller momsangivelsen, idet momsen anvendes som instrument.

Denne støtte må ikke overstige 3% af den pris uden moms, som køberen af landbrugsproduktet betaler.«

Det er klart, at der med »tyske landbrugere« i denne bestemmelse menes »landbrugsproducenter i Tyskland«, da det er dem, der berøres af revalueringen af den grønne mark. Tyskland blev derfor bemyndiget til at yde støtte til disse producenter i form af et fradrag i momsen på højst 3% af varens pris. Ved Rådets beslutning 84/361/EØF [3] blev grænsen hævet til 5% for perioden fra den 1. juli 1984 til den 31. december 1988. I betragtningerne til beslutningen er det anført, at støtten på 3% i henhold til forordningen havde vist sig at være utilstrækkelig under hensyn til de særlige vanskeligheder, det tyske landbrug havde mødt. Sagen her vedrører imidlertid på ingen måde forskellen mellem de 3%, der var tilladt i henhold til den oprindelige forordning, og de 5%, der blev fastsat ved den efterfølgende beslutning.

5. Som allerede nævnt skulle støtten ifølge forordningen ydes i form af en momslettelse. Ved sjette momsdirektiv [4] blev der imidlertid indført et ensartet beregningsgrundlag for merværdiafgift, ligesom direktivet indeholder en udtømmende opregning af, hvilke fradrag der kan foretages ved fastsættelsen af momstilsvaret. For at lovliggøre støtten var det derfor nødvendigt at gøre undtagelser fra sjette direktiv. Rådet udstedte følgelig tyvende momsdirektiv [5]. Ved tyvende direktivs artikel 1 og 2 bemyndigedes Tyskland til, som en undtagelse fra sjette direktiv, at anvende momsen med henblik på at yde den særstøtte, der er omhandlet i forordning nr. 855/84 og i beslutning 84/361. Ved artikel 3 pålægges det Tyskland at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at anvendelsen af artikel 1 og 2 ikke påvirker beregningen af Fællesskabernes »egne indtægter« [6]. Ifølge artikel 7 finder direktivet anvendelse fra den 1. juli 1984 indtil senest den 31. december 1991.

3 — Beslutning af 30.6.1984 om støtte til landbrugerne i Forbundsrepublikken Tyskland (EFT L 185, s. 41).

4 — Rådets sjette direktiv, 77/388/EØF, af 17.5.1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftsystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1).

5 — Rådets tyvende direktiv, 85/361/EØF, af 16.7.1985 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftssystem: undtagelser i forbindelse med den særstøtte, der ydes til visse landbrugere som kompensation for afviklingen af de monetære udligningsbeløb for visse landbrugsprodukter (EFT L 192, s. 18).

6 — Jf. Rådets afgørelse 85/257/EØF, Euratom af 7.5.1985 om Fællesskabernes ordning med egne indtægter (EFT L 128, s. 15), nu erstattet af Rådets afgørelse 88/376/EØF, Euratom af 24.6.1988 om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter (EFT L 185, s. 24).

De præjudicielle spørgsmål

6. Sagsøgeren i hovedsagen (herefter benævnt »Rustica«) er et fransk selskab, der driver virksomhed i Frankrig inden for planteforædling og frøproduktion. I den relevante periode eksporterede Rustica kornfrø og oliefrø fra Frankrig til Tyskland og solgte frøene på det tyske marked. Rustica var momspligtig af disse salg i Tyskland. Ved selskabets momsangivelser for 1986 og 1987 krævede Rustica ret til et afgiftsfradrag på 5% i medfør af § 24a i Umsatzsteuergesetz, der i tysk ret er hjemmelen for den bemyndigelse, der er givet ved artikel 3 i forordning nr. 855/84 og artikel 1 i beslutning 84/361 [7]. Anmodningen om afgiftsnedsættelse blev afslået af den sagsøgte afgiftsmyndighed, hvorefter Rustica indbragte afslaget til prøvelse for Finanzgericht Baden-Württemberg.

Første spørgsmål

7. Med sit første spørgsmål ønsker Finanzgericht oplyst, om den støtte, som forordningen hjemler, kan ydes til en producent i en anden medlemsstat, der eksporterer sine produkter til Tyskland og sælger dem på det tyske marked.

8. Som allerede nævnt skal den støtte, som forordningen hjemler, ydes som kompensation til producenter i Tyskland for det indkomsttab, der er sket som følge af revalueringen af den grønne mark. Rustica har gjort gældende, at ligebehandlingsprincippet må føre til, at støtten ligeledes bør kunne opnås af producenter i andre medlemsstater, der sælger deres produkter på det tyske marked. Det er selskabets opfattelse, at disse producenter berøres af afviklingen af de monetære udligningsbeløb på nøjagtig samme måde som tyske landbrugere, hvorfor de også bør være berettigede til samme momslettelse som kompensation for deres indkomsttab.

9. Rustica har endvidere henvist til traktatens artikel 95, stk. 1, der har følgende ordlyd:

»Ingen medlemsstat må direkte eller indirekte pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der direkte eller indirekte pålægges lignende indenlandske varer.«

Rustica har gjort gældende, at § 24a i Umsatzsteuergesetz skal fortolkes i overensstemmelse hermed, samt at støtten i henhold til § 24a følgelig skal kunne ydes til såvel producenter fra andre medlemsstater som tyske landbrugere. I modsat fald ville varer, som producenter fra andre medlemsstater leverer, indirekte blive pålagt en større

7 — § 24a blev indføjet i Umsatzsteuergesetz ved Erste Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes af 29.6.1984 (BGBl. I, s. 796), jf. Sölch/Ringleb/List Umsatzsteuergesetz (München, 1993), § 24a, note 2.

momsbyrde end den, de tilsvarende tyske varer pålægges.

10. Efter min opfattelse kan disse argumenter ikke godtages. For det første følger det klart af ordlyden af forordningens artikel 3, at producenter i andre medlemsstater ikke er tænkt omfattet heraf. Dette er endvidere en klar følge af forordningens formål. Som nævnt er støtten ifølge forordningen tænkt som en kompensation for revalueringen af den grønne mark. Men som Kommissionen har anført, påvirkes indkomsten for producenter, der eksporterer varer fra en anden medlemsstat, ikke af denne revaluering. Såfremt prisen på en vare er fastsat ved en interventionsordning, vil ethvert prisfald (udtrykt i DM), som følger af en revaluering af den grønne mark, blive udlignet gennem opkrævning af et tilsvarende lavere monetært udligningsbeløb ved import. Såfremt prisen derimod ikke er fastsat ved en interventionsordning, får en revaluering af den grønne mark ingen betydning for varens bytteværdi. I dette tilfælde kan den værdi, producenten opnår (udtrykt i hjemstatens valuta), påvirkes af ændringer på valutamarkedet; men det er indlysende, at den ikke kan påvirkes af ændringer af den grønne kurs.

11. Dette er utvivlsomt grunden til, at det i forordningens artikel 3, stk. 1, hedder »en særstøtte, der ydes til de *tyske* landbrugere«, samt til, at der i betragtningerne til beslutning 84/361 henvises til »de særlige vanskeligheder, det *tyske* landbrug har mødt« (ligesom beslutningens titel er »støtte til landbrugerne i *Forbundsrepublikken Tyskland*«) [8]. Som jeg har understreget, skyldtes vanskelighederne en revaluering af den grønne mark. Der er ingen anledning til ikke at fortolke bestemmelserne ud fra selve ordlyden og antage, at de skulle finde anvendelse på en fransk producent, der sælger sine varer i Tyskland. Kompensation for revalueringen af den grønne mark til en fransk producent ville for ham betyde kompensation for et ikke-eksisterende tab.

12. Dette er særlig tydeligt for så vidt angår de varer, denne sag drejer sig om. Som Kommissionen har anført, er den fælles markedsordning for frø sædvanligvis udformet som en produktionsstøtte, ikke som interventionspriser [9]. Selv tyske producenters indkomst fra salg af frø i Tyskland vil derfor ikke blive direkte påvirket af revalueringen af den grønne mark, men revalueringen har påvirket størrelsen af den produktionsstøtte

8 — Jf. i samme retning senere Rådets beslutning 88/402/EØF af 30.6.1988 om en støtte til landbrugsproducenterne i Forbundsrepublikken Tyskland (EFT L 195, s. 70) og Rådets beslutning 92/392/EØF af 30.6.1992 om en midlertidig national udligningsstøtte for landbrugere i Tyskland (EFT L 215, s. 100).

9 — Jf. Rådets forordning (EØF) nr. 2358/71 af 26.10.1971 om den fælles markedsordning for frø (EFT 1971 III, s. 787), senest ændret ved forordning (EØF) nr. 1239/89 af 3.5.1989 (EFT L 128, s. 35). Ved artikel 6 i forordning nr. 2358/71 er det imidlertid bestemt, at der årligt skal fastsættes en referencepris for hver type hybridmajs bestemt til udsæd.

(udtrykt i DM), der udbetales til tyske landbrugere. Modsat er værdien af den produktionsstøtte, der udbetales til franske landbrugere, alene afhængig af kursen på den grønne franc.

13. Efter min opfattelse kan Rustica heller ikke støtte sig på traktatens artikel 95. Da meningen med forordningen er indlysende, såvel ud fra dens ordlyd som dens formål, måtte argumenter, der støttedes på artikel 95, vedrøre forordningens gyldighed, ikke fortolkningen heraf. Som nævnt skal forordningen fortolkes således, at den alene hjemler støtte til producenter i Tyskland. Det bemærkes imidlertid, at der ikke under denne sag er rejst spørgsmål om forordningens gyldighed; og det er under alle omstændigheder klart, at en eventuel ugyldighed ikke ville støtte Rustica's krav under sagen. Hvis forordningen nemlig måtte erklæres ugyldig, ville dette ikke være en hjemmel til at yde producenter fra andre medlemsstater støtte i form af en momslettelse, men alene indebære, at bemyndigelsen til en sådan støtte til tyske producenter bortfaldt.

14. På denne baggrund finder jeg, at Finanzgericht's første spørgsmål må besvares benægtende. Det er således nødvendigt at besvare det andet spørgsmål.

Andet spørgsmål

15. Med det andet spørgsmål ønsker Finanzgericht i det væsentlige oplyst, om forordningens artikel 3 er til hinder for, at der ydes støtte i form af en momslettelse til producenter, der ikke er omfattet af bestemmelsen.

16. Det er klart, at forordningens artikel 3 ikke i sig selv forbyder, at der ydes en sådan støtte, men alene er en bemyndigelse til, at der ydes støtte på de fastsatte betingelser. Bemyndigelsen er påkrævet ud fra to synspunkter.

17. For det første kan statsstøtte, som begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner, være uforenelig med fællesmarkedet og følgelig i strid med traktatens artikel 92. Det er korrekt, at det ved traktatens artikel 42 er bestemt, at bestemmelserne i kapitlet om konkurrenceregler, der omfatter statsstøttereglerne [10], kun finder anvendelse på landbrugsvar, er i det omfang Rådet beslutter det inden for rammerne af artikel 43, stk. 2 og 3. Regler om en fælles markedsordning henviser imidlertid hyppigt til

10 — Nu traktatens tredje del, afsnit V, kapitel 1, tredje afdeling.

traktatens statsstøtteregler. Ifølge artikel 8 i forordning nr. 2358/71 [11] finder traktatens artikel 92, 93 og 94 således anvendelse på varer, der er omfattet af den fælles markedsordning for frø, medmindre andet følger af forordningen. Efter omstændighederne vil støtte, der ikke er omfattet af forordning nr. 855/84 (eller eventuelt af beslutning 84/361), være forbudt ifølge traktatens artikel 92. En medlemsstat, der vil yde en sådan støtte, skal dog under alle omstændigheder respektere kravet om underretning i artikel 93, stk. 3. Derimod må støtte, der er omfattet af forordningen, naturligvis anses for forenelig med det fælles marked.

18. For det andet er støtte, der ydes specielt i form af en momslettelse, som nævnt [12] i strid med sjette momsdirektiv [13]. En sådan støtte forudsætter derfor den bemyndigelse, der er givet ved tyvende momsdirektiv [14], hvorved der er gjort undtagelse fra sjette direktiv. Heraf følger, at det ville være i strid med sjette direktiv at indrømme momslettelser, der er mere vidtgående end anført i tyvende direktiv. Jeg erindrer om, at den undtagelse, der er gjort ved tyvende direktiv, kun omfatter den særstøtte, der er omhandlet i forordning nr. 855/84 og i beslutning 84/361.

Forslag til afgørelse

19. Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare Finanzgericht Baden-Württemberg's spørgsmål således:

»1) Artikel 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 855/84 og artikel 1 i Rådets beslutning 84/361/EØF kan ikke fortolkes således, at der herved er givet bemyndigelse til at yde særstøtte i form af en momslettelse til en producent i en anden medlemsstat end Tyskland, uanset at producenten indfører sine varer i Tyskland og sælger dem dér.

2) Det er følgelig udelukket at yde en sådan støtte til en producent i en anden medlemsstat end Tyskland, jf. herved navnlig Rådets direktiv 77/388/EØF, sammenholdt med Rådets direktiv 85/361/EØF.«

11 — Jf. ovenfor, note 9.

12 — Jf. ovenfor, punkt 5.
13 — Jf. ovenfor, note 4.
14 — Jf. ovenfor, note 5.