FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 17. JANUAR 1974 [1]

Høje Ret.

1. De af Finanzgericht Hamburg i henhold til EØF-traktatens artikel 177 forelagte fortolkningsspørgsmål vedrører et tilfælde, som ikke blot ikke udtrykkeligt blev reguleret af de fællesskabsforskrifter, der gjaldt på det pågældende tidspunkt, men for hvilket der heller ikke af målsætningen for ordningen uden videre kan udledes nogen entydig løsning.

Sådanne målsætninger kan være afgørende for udelukkelsen af den ene eller den anden teoretiske løsning, men de er ikke i sig selv tilstrækkelige til at udpege den ene som den eneste gyldige.

Et entydigt valg lader sig kun træffe, når man, samtidig med at man forbliver inden for rammerne af disse målsætninger, også tillægger praktiske overvejelser en afgørende betydning. Ved fortolkningen af de anvendelige forskrifter, spiller der altså nødvendigvis et element ind, som er kendetegnede for lovgivningsvirksomheden, og som den retsanvendende dommer i reglen undlader at tillægge afgørende vægt. Vi vil dog se, at vi her har at gøre med et af de tilfælde, hvor man må tage hensyn til et sådant funktionelt krav, hvis man ønsker en realistisk undersøgelse.

Kommissionen må i øvrigt have været sig den alvorlige karakter af den foreliggende lakune bevidst, eftersom den anså det for nødvendigt ved udstedelsen af forordning nr. 700 af 12. marts 1973 (EFT nr. L 67, s. 12), — der altså er senere end de omstændigheder, som ligger til grund for det foreliggende præjudicielle spørgsmål — at give forskrifter, der netop gjaldt for det tilfælde, med hensyn til hvilket Domstolen nu er blevet bedt om en fortolkning af Rådets forordning nr. 1009/67/EØF om den fælles markedsordning for sukker og den dertil hørende gennemførelsesforordning fra Kommissionen nr. 142/69/EØF.

2. For at undgå produktionsoverskud inden for sukkersektoren bestemmer forordning nr. 1009/67, artikel 23, at medlemsstaterne i en overgangsperiode, der udløber den 1. juli 1975, i henhold til de i forordningen opstillede kriterier skal fastsætte en basiskvota, enten for hver fabrik eller for hver virksomhed der producerer sukker på deres område.

I henhold til artikel 24 skal medlemsstaterne desuden for de fabrikker og virksomheder, som de har fastsat en basiskvota for, fastsætte en maksimalkvota som bestemmes ved multiplikation af basiskvoten med en koefficient.

Den af hver virksomhed i det enkelte sukkerproduktionsår producerede sukkermængde inden for forskellen mellem basiskvoten og maksimalkvoten er omfattet af den fælles afsætningsgaranti, idet dog medlemsstaterne i henhold til forordningens artikel 17 opkræver en produktionsafgift herfor. På denne måde må de producenter, der overskrider den dem tildelte basiskvota, bidrage til Fællesskabets afsætningsgarantiordning. De sukkerkvanta, der overstiger virksomhedens maksimalkvota, kan imidlertid ikke afsættes på det interne marked.

Kun inden for de snævert afstukne rammer i den nævnte forordnings artikel 32 kan overskudskvanta medregnes i produktionen for det følgende sukkerproduktionsår.

De for anvendelsen af kvotasystemet og især bestemmelsen i forordning nr. 1009/67, artikel 27 nødvendige gennemførelsesbestemmelser blev truffet af Kommissionen i den nævnte forordning nr. 142/69. I denne forordnings artikel 3, stk. 1 hedder det:

1 — Oversat fra italiensk.

»Ved en fabriks eller virksomheds sukkerproduktion i den i forordning nr. 1009/67/EØF, artikel 25, 27 og 32 anførte betydning forstås den sukkermængde, der faktisk er produceret af denne fabrik eller, alt efter tilfældet, denne virksomheds fabrik eller fabrikker«.

Bestemmelserne i denne artikels følgende stykker tjener til afklaring af, hvorledes de producerede sukkerkvanta skal fordeles på de enkelte virksomheder eller fabrikker, således at formålet med kvotasystemet også faktisk bliver nået.

3. Finanzgericht Hamburgs første spørgsmål lyder:

»Skal der ved anvendelsen af artikel 27, stk. 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 1009/67 af 18. december 1967 (EFT specialudgave 1967, s. 281; original reference ABl. 1967, nr. 308, s. 1) samt artikel 3 stk. 1 i Kommissionens nr. 142/69 af 25. januar 1969 (EFT specialudgave 1969, s. 16; original reference ABl. 1969, nr. L 20, s. 1) også tages hensyn til overskudskvanta, som er konstateret ved en opgørelse, der har fundet sted efter produktionsafgiftsordningens ikrafttræden, men som er opstået allerede før den 1. juli 1968?«.

Artikel 2 i den nævnte forordning nr. 142/69 overlader det til medlemsstaterne årligt på en bestemt dag at fastslå den endelige pr. 30. juni faktisk gennemførte sukkerproduktion for det foregående sukkerproduktionsår for hver på dens område beliggende fabrik eller virksomhed. På dette grundlag fastslås overskudskvanta, hvoraf de i forordning nr. 1009/67, artikel 27 fastsatte afgifter opkræves.

De fleste af bestemmelserne i den sidstnævnte forordning, inklusive artikel 27, skal ifølge artikel 46, stk. 2 anvendes fra 1. juli 1968.

Den tyske dommer stiller altså det spørgsmål, om de med henblik på anvendelsen af de nævnte fællesskabsregler kompetente nationale myndigheder ved anvendelsen af artikel 27 og den deri fastsatte afgift skal tage hensyn til overskudskvanta, der er opstået før den 1. juli 1968.

Hvis det første spørgsmål besvares bekræftende, stiller dommeren følgende andet spørgsmål:

»Skal der af de overskudskvanta, der opstod før den 1. juli 1968, opkræves produktionsafgift for sukkerproduktionsåret 1968/69 eller for det år, opgørelsen fandt sted?«.

4. Kommissionen har under retsforhandlingerne oplyst, at en efterfølgende henføring af overskudskvanta af sukker til et tidligere sukkerproduktionsår medfører overordentligt store administrative vanskeligheder. Den totale sukkerproduktion i Fællesskabet i et bestemt produktionsår er et af de elementer, på grundlag af hvilke produktionsafgiften i henhold til ovennævnte artikel 27, som det fremgår af dens stk. 2 sammenholdt med artikel 6 i forordning nr. 142/69, beregnes for dette produktionsår. Hvis en virksomheds endelige sukkerproduktion, der fastslås hvert år på det i forordning nr. 142/69, artikel 2, stk. 2 foreskrevne tidspunkt, efterfølgende reguleres i blot ringe omfang, medfører dette derfor, at Fællesskabets totalproduktion og dermed den produktionsafgift, som hele Fællesskabets sukkerproducenter skal betale, nødvendigvis også må reguleres. Tidstabet, det administrative besvær og omkostningerne ved en sådan nyberegning ville ikke stå i rimeligt forhold til værdien af reguleringen.

Kommissionen henviser også til de vanskeligheder, der kunne følge af en ændret fastsættelse af produktionsmængden i et bestemt produktionsår særlig i relation til anvendelsen af forordning nr. 1009/67 artikel 32, stk. 1 og til den ensartede anvendelse af afgiftsordningen, som ville blive udsat for risiko, fordi der ikke ville findes ensartede kriterier til konstatering af fremstillingstidspunktet.

Før den 1. juli 1968 gjaldt overgangsordningen i Rådets forordning nr. 44/67 af 21. februar 1967 (ABl. nr. 40 af 3. marts 1967, s. 597) for sukkermarkedet. Artikel 7 i denne forordning fastsatte den til-

ladte produktionsmængde for hver medlemsstat for produktionsåret 1967/68. I dette produktionsår kunne overskudskvanta ikke afsættes inden for Fællesskabet. Med hensyn til de eksisterende mængder ved begyndelsen af produktionsåret 1967/68 fastsatte artikel 8, stk. 2 de maksimalkvanta, der kunne overføres til dette produktionsår. Artikel 8, stk. 1 fastsatte de maksimalkvanta, som hver medlemsstat måtte overføre til produktionsåret 1968/69. Da senere beregninger viste, at de i Tyskland pr. 1. juli 1967 faktisk eksisterende lagre ikke nåede op til det tilladte kvantum, blev det for produktionsåret 1967/68 tilladte produktionskvantum ved Kommissionens nr. 1029/67/EØF af 21. december 1967 (ABl. nr. 313 af 22. december 1967) forhøjet tilsvarende. Dette er det »regulerede« produktionskvantum, der lægges til grund i artikel 33 i forordning nr. 1009/67. I henhold til denne forskrift bliver den produktion, der overstiger dette regulerede kvantum, efter fradrag af de sukkerkvanta, der uden restitution er udført til tredjelande, af medlemsstaterne fordelt mellem fabrikkerne eller virksomhederne som overførselsmængder. I henhold til artikel 33, stk. 2 betragtes disse mængder som omfattet af basiskvoten for sukkerproduktionsåret 1968/69.

5. Under hensyntagen til denne regulering fastsatte Kommissionen ved forordning nr. 1789 af 8. november 1968 (ABl. nr. L 273) størrelsen af den mængde, der kunne overføres til sukkerproduktionsåret 1968/69. Denne forordning fastsatte altså et element, som senere skulle lægges til grund ved beregningen af produktionsafgiften for produktionsåret 1968/69. Hvis der allerede i de forudgående produktionsår var blevet fastslået en større sukkerproduktion i Tyskland, ville der, som Kommissionen påpeger, være blevet fastslået et større overskudskvantum i dette land med den følge, at de i produktionsåret 1966/67 producerede ekstra kvanta ville have påvirket størrelsen af reguleringen af produktionsmængden for 1967/68, mens de i produktionsåret 1967/68 producerede ekstra kvanta direkte ville have påvirket overskudsmængden i den i forordning nr. 1009/67, artikel 33, stk. 1 anførte betydning.

Især ville reguleringen af den Tyskland i henhold til artikel 8, stk. 3 i forordning nr. 44/67 tildelte basiskvota være faldet anderledes ud: hvis der var blevet konstateret større faktiske lagre, ville den forhøjelse, der var tilladt for den i samme forordnings artikel 7 fastsatte basiskvota, være blevet nedsat under hensyn til, at størrelsen af de eksisterende lagre pr. 1. juli 1967 var mindre end de i artikel 8, stk. 1 fastsatte overførselsmængder.

Den regulerede og i henhold til artikel 8, stk. 3 i forordning nr. 44/67 for Tyskland fastlagte basiskvota blev inden for rammerne af den på den tid stadig gældende nationale markedsordning for sukker fordelt mellem de indenlandske producenter. De mængder, der skulle overføres til produktionsåret 1968/69, fremkom for hver producent som forskellen mellem produktionen og basiskvoten for 1967/68.

6. Derfor havde den ufuldstændige fastlæggelse af produktionens størrelse, hvad den enkelte virksomhed angår, direkte indflydelse på den individuelle overførselsmængde og dermed under visse omstændigheder også på størrelsen af den produktionsafgift, der efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1009/67 skulle opkræves af overskudsproduktionen.

Hvis man efter først generelt at have behandlet de virkninger, som producerede men ikke registrerede kvanta ville have haft på den pågældende medlemsstats kvota, og de mulige virkninger på de produktionsafgifter, som virksomhederne skal betale, dernæst går over til at se på den konkrete situation for den enkelte virksomhed, hvor overskuddet er kontrolleret for sent, kan man også nå til, at de pågældende kvanta, hvis de var blevet fastslået i det år, de blev produceret, hverken direkte eller indirekte ville

have dannet grundlag for opkrævning af produktionsafgift, mens hensyntagen til disse kvanta for det år, i hvilke de blev fastslået, kunne medføre en forhøjelse af den allerede eksisterende afgiftsbyrde for virksomheden i henhold til artikel 27. Men bortset fra *at også den modsatte situation kan indtræde,* antager visse vanskeligheder af praktisk administrativ art, som vi har set, en så stor betydning, at de påvirker systemets funktion og overensstemmelse i praksis med de almindelige principper og krav om, at problemet løses under hensyntagen til almenvellet, selv om denne løsning strider mod, hvad man håbede, og endog selv om den støder an mod en bestemt virksomheds særinteresser.

På dette sted må det påpeges, at der ikke rejses tvivl om den gode tro hos den virksomhed, hvor der ved lageropgørelse *på stedet* er konstateret overskydende kvanta i forhold til tidligere beregninger.

At de lagre, som er beregnet på grundlag af noteringerne i sukkerbeskatningsbogen — der i henhold til tysk skattelovgivning skal føres af hver producent — i visse tilfælde ikke stemmer med de lagre, der faktisk er konstateret ved en fysisk lageropgørelse, beror efter den tyske regeringsrepræsentants fremstilling på det i Tyskland anvendte særlige system, som er baseret på, at der føres en sukkerbeskatningsbog, og som hviler på en række formodninger. Dette forklarer, hvorfor der har kunnet konstateres afgivelser i forhold til lageropgørelserne, der af administrative og praktiske grunde kun gennemføres generelt med nogle års mellemrum, uden at der af denne forskel mellem de anslåede og de faktisk konstaterede lagre kan sluttes noget om eventuelle uregelmæssigheder eller manglende omhu fra den producerende virksomheds side.

7. Som vi har set, havde produktionens omfang i hver medlemsstat før ikrafttrædelsen af forordning nr. 1009/67 i henhold til dennes artikel 33 betydning for bestemmelsen af produktionen i produktionsåret 1968/69 og dermed også for opkrævningen af den i artikel 27 fastsatte afgift. De på den tid producerede men endnu ikke registrerede kvanta bevirkede nemlig, at der blev taget mindre overskudskvanta i betragtning i medfør af artikel 33, end de faktiske forhold tilsagde. Da de i overgangsperioden på nationalt grundlag fastsatte kvoter foregreb den ved forordning nr. 1009/67 oprettede mere præcise regulering, og da allerede de havde til formål at undgå overskud ved at begrænse Fællesskabets interne produktion, er det klart i Fællesskabets almindelige interesse, at ethvert produktionskvantum, selv om det er opstået før den nuværende regulerings ikrafttræden, er underlagt kriterierne for beregningen og overførslen af overskud; i modsat fald ville den i artikel 27 fastsatte afgiftsordning for de enkelte virksomheders overskudsproduktion kunne omgås.

Den ved den tyske ret sagsøgte nationale forvaltningsmyndighed har bemærket, at de i løbet af sukkerproduktionsåret producerede kvanta udelukkende bestemmes på basis af noteringerne i sukkerbeskatningsbogen, mens det er uden skattemæssig betydning, på hvilket tidspunkt den overskydende produktion faktisk måtte være produceret.

Det drejer sig dog ikke her om at knytte fordelingen af de i en virksomhed konstaterede overskydende mængder på det ene eller det andet sukkerproduktionsår til særegenhederne ved det nationale afgiftskontrolsystem; der er derimod tale om fastlæggelsen af et for hele Fællesskabet fældende fælles kriterium.

De nugældende retsforskrifter fastsætter udtrykkeligt et sådant kriterium. I den indledningsvis nævnte forordning nr. 700 af 12. marts 1973 (artikel 2, stk. 3) bestemte Kommissionen faktisk: »Hvis der senere konstateres uoverensstemmelse med den i stk. 2 nævnte endelige produktion, tages der hensyn til forskellene, når den endelige produktion fastlægges for det sukkerproduktionsår, i hvilket forskellen er konstateret«. Kan vi i mangel af en tilsvarende udtrykkelig regel for tiden før denne forordning alligevel henholde os til et sådant kriterium?

8. Jeg mener ikke, at man i den henseende kan støtte sig på det af Kommissionen fremførte argument, at en efterfølgende korrektion af de til et bestemt produktionsår henførte mængder kan medføre risiko for grundsætningen om den ensartede anvendelse af fællesskabsretten, fordi der ikke eksisterer fælles kriterier for fastsættelsen af produktionstidspunktet.

Dette argument synes ikke særlig overbevisende her, da den vigtigste hindring for ensartetheden kan være, at der mangler fælles kriterier for konstateringen af den løbende sukkerproduktion; derfor kan efterfølgende korrektioner også betragtes som korrektiv til den manglende ensartethed i anvendelsen af fællesskabsretten, der skyldes forskellene i de kontrolsystemer, der anvendes i de enkelte stater.

Det stemmer givet overens med fællesskabsrettens målsætning, som går ud på at modvirke overskudsproduktion inden for Fællesskabet, at tage hensyn til den sukkermængde, som hver virksomhed i det enkelte sukkerproduktionsår reelt råder over, ved beregningen af virksomhedens basiskvota, selv om en del heraf blev produceret i løbet af et foregående sukkerproduktionsår, i det omfang denne mængde ikke allerede har været taget i betragtning.

Det ville ikke være korrekt at betragte kvanta, der ikke på det rigtige tidspunkt blev taget i betragtning ved bestemmelsen af det indenlandske overskud i forhold til et af Fællesskabet fastsat kvantum, som ikke eksisterende; da en efterfølgende hensyntagen af de førnævnte grunde ikke er praktisk mulig med henblik på at omgøre samtlige beregninger for de foregående år, stemmer det med fællesskabsrettens mål om indskrænkning af produktionen at tage hensyn til disse kvanta for det produktionsår, i løbet af hvilket de blev konstateret.

9. For at det kriterium, som forordning nr. 700 fra 1973 har opstillet også skal have gyldighed for fortiden, selv om det ikke udtrykkelig var nævnt i de dagældende forskrifter, er det imidlertid ikke tilstrækkeligt at erkende dets nyttige og praktiske karakter og dets forenelighed med de almindelige mål for den fælles markedsordning for sukker; det må også undersøges, om særregler i fællesskabsforordningerne er til hinder herfor.

Hertil er at bemærke, at muligheden for efter artikel 33 for at overføre overskudskvanta til det følgende produktionsår er stærkt begrænset, fordi der kun er foreskrevet overførsler for overskud fra det umiddelbart forudgående produktionsår og ikke for andre. Den tyske dommer spørger, om der også kan tages hensyn til kvanta, som ikke stammer fra det umiddelbart foregående men derimod fra tidligere produktionsår: betyder en hensyntagen til overskudskvanta fra produktionsårene 1966/67 og 1967/68 for produktionsåret 1970/71 ikke en faktisk forhøjelse af det kvantum, der kan overføres i henhold til artikel 32? Den tyske dommer finder endvidere et argument, der bestyrker hans tvivl, i overgangsreglen i artikel 33, som for at muliggøre overførslen af overskud fra produktionsåret 1967/68 til produktionsåret 1968/69 udtrykkeligt har måttet opstille en slags *fictio juris*.

I denne sammenhæng må der henvises til, at bestemmelsen af muligheden for at opnå adgang til overførsel lægger et bånd på virksomhederne og på ingen måde forhindrer en hensyntagen til ekstrakvanta fra tidligere år, som ikke er blevet konstateret i løbet af deres produktionsår. Hensyntagen til disse i et følgende produktionsår, gælder som produktion i dette år. Det fornævnte kriterium er følgelig absolut foreneligt med bestemmelserne i basisforordningen.

Når artikel 3 med henblik på anvendelsen af artikel 27 i forordning nr. 1009/67 henviser til den sukkermængde, der »faktisk er fremstillet« af virksomheden, betyder dette ikke ubetinget, at man skal gå ud fra den sukkermængde, der er fremstillet i løbet af det pågældende produktionsår; tværtimod medfører denne bestemmelses krav om, at der tages hensyn til den af enhver virksomhed faktisk fremstillede mængde, at også kvanta, der er fremstillet af virksomheden i tidligere

produktionsår men endnu ikke er taget i betragtning, medregnes på et senere tidspunkt.

Ganske vist indgår i henhold til artikel 1, stk. 2 i Kommissionens forordning nr. 142/69 de mængder af hvidt sukker, der er fremstillet af råsukker eller sirup, som ikke er fremstillet i samme produktionsår som det hvide sukker, ikke i beregningen af den i stk. 1 nævnte mængde (denne bestemmelse definerer begrebet sukkerproduktion i den i artikel 27 anførte betydning); men som den tyske regering netop bemærker, er denne forskrifts formål blot at undgå, at sukkermængder, der allerede har været medregnet som fremstillet i tidligere sukkerproduktionsår, endnu engang indgår i beregningen af produktionsafgiften på sukker. Denne forskrift udelukker derfor ikke, når henses til dens formål, at tidligere ikke medregnede mængder bliver taget i betragtning.

I øvrigt ville det være en kilde til alvorlig forstyrrelse af ordningens funktion og medføre diskriminerende virkninger i dag at anvende kriteriet i artikel 2, stk. 3 i den nugældende forordning nr. 700/73 på overskudsmængder, der vedrører tidligere produktionsår, og som er blevet konstateret efter denne forordnings ikrafttræden. Disse mængder kan pålægges en tillægsproduktionsafgift under hensyntagen til virksomhedens produktionsmæssige situation i det løbende sukkerproduktionsår, og det ville være ubilligt ikke at anvende den samme regel på overskydende mængder, som vedrører det samme tidsrum, og som er konstateret før den 15. marts 1973.

Da dette kriterium for den tidsmæssige henføring af efterfølgende konstaterede produktionskvanta følgelig ikke strider mod særregler i de dagældende forordninger, og da det er i overensstemmelse med ordningens almene mål, dens funktionsmæssige betingelser og nødvendigheden af at undgå sagligt uberettiget forskelsbehandling mellem de virksomheder, som den fælles markedsordning gælder for, må man konkludere, at det er egnet til at udfylde den konstaterede lakune i de omhandlede regler.

Jeg foreslår derfor, at Finanzgericht Hamburg's spørgsmål besvares som følger:

1. Ved anvendelsen af Rådets forordning nr. 1009/67 af 18. december 1967, artikel 27, stk. 1 og Kommissionens forordning nr. 142/69 af 25. januar 1969, artikel 3, stk. 1 skal der tages hensyn til overskudsmængder, som konstateres efter ikrafttrædelsen af produktionsafgiftsordningen for hvidt sukker, selv om disse overskud er opstået før den 1. juli 1968.

2. Disse overskudsmængder skal pålægges afgift i det sukkerproduktionsår, hvor de blev konstateret.