# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 14. OKTOBER 1982 [1]

*Høje Domstol.*

Verwaltungsgericht Frankfurt am Main har i medfør of EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende 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. juni 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:

2. Kræver det generelle forbud mod vilkårlig behandling eller forbudet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, ar 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:

3. Er den særlige regel i artikel 11, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1998/78 af 18. august 1978 om gennemførelsesbesstemmelser 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. juni 1977?

I benægtende fald:

4. 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, andet afsnit, eller i hvert fald i strid med det generelle forbud mod vilkårlig behandling, som gælder ifølge almindelige retsprincipper?«

Spørgsmålene er opstået på følgende måde: I henhold til artikel 8 i Rådets forordning nr. 3330/74 af 19. december 1974 (EFT L 359 af 31. 12. 1974, s. 1) refunderer medlemsstaterne lageromkostningerne for sukker, der er fremstillet på grundlag af råvarer med oprindelse i Fællesskabet. De almindelige regler for udligning af lageromkostninger blev fastlagt i forordning nr. 1358/77, hvis artikel 1 bestemmer, at refusion af lageromkostningerne principielt foretages af den medlemsstat, på hvis område produkterne er oplagret. Forordningens artikel 4 bestemmer, at beregningen af refusionen sker på grundlag af månedlige opgørelser over de oplagrede mængder, således at den mængde, der indgår i beregningen for en

1 — Oversat fra engelsk.

måned, »svarer til det aritmetiske gennemsnit af de mængder, der var på lager ved begyndelsen og afslutningen af den pågældende måned«. Artikel 3, stk. 2, bestemmer, at »under særlige omstændigheder kan der ... træffes særlige foranstaltninger for sukker, der er under transport i begyndelsen« af den omhandlede måned. Disse særlige foranstaltninger er fastlagt i artiklerne 10 og 11 i Kommissionens forordning nr. 1998/78. Artikel 10 bestemmer, at 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. I henhold til artikel 11, stk. 1, indrømmes der refusion af lageromkostningerne for sukker, »der kommer fra et godkendt lager i en medlemsstat, er under ... transport ... den første dag i en måned kl. 0.00 og ved ankomsten oplagres i et andet godkendt lager i samme medlemsstat.«

I 1979 anmodede et tysk firma (»Wagner«) om refusion af sine lageromkostninger for sukkerpartier, der var købt af en fransk virksomhed i Dijon, og som var under transport fra et godkendt lager i Frankrig (tilsyneladende producentens) til et godkendt lager i Tyskland (tilsyneladene Wagner's) den sidste dag i den pågældende måned. Den kompetente tyske myndighed, Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung, afslog anmodningen med den begrundelse, at det ifølge artikel 11 i forordning nr. 1998/78 kun er de varer, der er under transport fra et godkendt lager til et andet i samme medlemsstat, der kan tages i betragtning. Wagner indbragte derefter sagen for Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. Denne ret indtog det standpunkt, at refusion i henhold til forordning nr. 1358/77 kun skal ydes for sukker, der er unddraget markedet, og på de betingelser, der gælder for statslig oplagring. Transporten af sukker fra et godkendt lager til et andet ændrer ikke den kendsgerning, at sukkeret stadig er unddraget markedet. Konklusionen må være, at transport af sukker mellem godkendte lagre må betragtes som »stationær« oplagring på et godkendt lager, hvorfor det ifølge Verwaltungsgericht ikke har nogen betydning, om lagrene befinder sig i samme eller forskellige medlemsstater. De argumenter, der blev fremført for Domstolen på Wagner's vegne, støttede dette standpunkt.

Ifølge forordningerne skal lageromkostningerne ikke refunderes på det grundlag, at sukkeret behandles, som om det var »unddraget markedet«. Selv om Verwaltungsgericht skulle have ret i sit standpunkt, at dette var grunden til, at lageromkostningerne blev refunderet, hvilket er tvivlsomt, er det væsentligste spørgsmål, hvorvidt sukkeret opfylder de betingelser, der er opstillet.

Præamblen til forordning nr. 1358/77 understreger nødvendigheden af kontrol med de sukkerlagre, for hvilke der skal ydes refusion. Af denne grund skal lagrene godkendes. Hovedreglen er opstillet i forordningens artikel 3, stk. 1. Der skal ydes refusion for sukker, »der er *anbragt* på et lager, som er godkendt af den medlemsstat, på hvis område lageret ligger«, og beregningen skal ske på grundlag af månedlige opgørelser over de *oplagrede* mængder (artikel 4,

stk. 1). Artikel 3, stk. 1, nævner ikke sukker, der er under transport, og det er klart, at sukker under transport ikke er »anbragt på et lager«, hvad enten transporten finder sted mellem to godkendte lagre i samme medlemsstat eller i to forskellige medlemsstater.

Artikel 3, stk. 2, giver bemyndigelse til »under særlige omstændigheder« at træffe særlige foranstaltninger for sukker, der er under transport. Artiklerne 10 og 11 i forordning nr. 1998/78 omhandler de to særlige kategorier, jeg har omtalt. Artikel 10 er ikke relevant i denne sammenhæng, og artikel 11 er begrænset til sukker, der er under transport fra et godkendt lager, og som ved ankomsten oplagres i andet godkendt lager i samme medlemsstat. I henhold til disse bestemmelser anses sukkeret ikke for oplagret, mens det er under transport; de indeholder udtrykkelige regler om refusion for sukker, der er under transport. Selv om de skulle fortolkes således, at sukkeret blev anset for oplagret, gælder dette kun i tilfælde, hvor transporten finder sted inden for samme medlemsstat.

Det første spørgsmål må derfor efter min mening klart besvares benægtende.

Det andet spørgsmål synes kun at opstå, hvis det tredje spørgsmål besvares benægtende, og det fjerde spørgsmål besvares bekræftende. Derfor vil jeg behandle dem først.

Det tredje spørgsmål vedrører gyldigheden af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1998/78; i det fjerde spørges der på det grundlag, at begunstigelse af den interne transport er retsstridig, om dette indebærer, at der er tale om forskelsbehandling eller vilkårlig behandling.

Som anført er der kun under »særlige omstændigheder« hjemmel til at træffe »særlige foranstaltninger«. Hvorvidt de faktiske omstændigheder, der påberåbes, kan være »særlige omstændigheder« i henhold til den rette fortolkning af forordningen, er et retligt spørgsmål, der henhører under Domstolen. I henhold til denne definition er det imidlertid for en stor del et spørgsmål om, hvorvidt Kommissionen skønner, at omstændighederne begrunder eller kræver særlige foranstaltninger, og hvorledes disse skal udformes.

I dette tilfælde blev særlige foranstaltninger anset for nødvendige for sukker fra de franske oversøiske departementer, fordi næsten alt sukkeret bliver transporteret til raffinaderier i selve Frankrig, og transporten tager adskillige uger. Sukker, der overføres mellem godkendte lagre i samme medlemsstat, var efter sigende genstand for henstillinger fra de erhvervsdrivendes side i betragtning af branchens struktur og behovet for at flytte sukkeret fra et lager til et andet, indtil det blev solgt. Den kontrol, der understreges i præamblen, som jeg har omtalt, kunne foretages på tilfredsstillende vis med hensyn til dette sukker. Situationen var efter sigende en anden i det tilfælde, hvor sukkeret overskred medlemsstaternes grænser, selv mellem godkendte lagre, hvor det ville være meget vanskeligere og dyrere at opretholde den nødvendige kontrol, særlig i betragtning af de små mængder, der er tale om.

Ved første øjekast ser det ud til, at gradsforskellen mellem de to situationer med hensyn til vanskeligheden af at foretage kontrol kan overdrives, ikke mindst a) fordi den mængde, der overskrider grænserne, tilsyneladene er ubetydelig

(selv om den ikke er så ubetydelig, som Kommissionen hævder), og b) på grund af bestemmelserne i artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 1998/78 (som omhandler foranstaltninger med hensyn til refusion for sukker, der er produceret i en medlemsstat, og som oplagres i en anden).

Endvidere påpeges det, at da artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1998/78 blev ændret ved forordning nr. 2671/81 af 14. september 1981 (EFT L 262 af 16. 9. 1981, s. 17), blev den begrænsning, at transporten skulle finde sted mellem to godkendte lagre i samme medlemsstat, ophævet. Det er tilstrækkeligt, at overførslen finder sted mellem to godkendte lagre. Der er imidlertid indført en anden begrænsning, derved at refusion af lageromkostningerne kun skal ydes, »dersom afgiften ikke allerede er forfalden«. Herved udelukkes tilsyneladende alle de tilfælde, hvor sukkeret er afhændet, hvilket — således som jeg forstår Kommissionens argumentation — dækker de fleste tilfælde, eftersom sukkeret, når det overskrider en grænse, normalt er afhændet. Kontrollen er lettere at foretage, når sukkeret vedbliver at være den samme erhvervsdrivendes ejendom, end når det afhændes, og den sidstnævnte kategori ville have givet større vanskeligheder, hvis artikel 11 fra begyndelsen havde omfattet lagre i forskellige medlemsstater.

Til trods for den kraftige kritik , der er fremsat, forekommer det mig, alt taget i betragtning, at Kommissionen har givet en fyldestgørende begrundelse (vedrørende spørgsmålet om kontrol) for forsvarligheden ar at udskille det tilfælde, hvor der finder en transport sted mellem godkendte lagre i samme medlemsstat. Der var derfor efter min opfattelse grundlag for, at Kommissionen kunne drage den slutning, at der forelå særlige omstændigheder i dette tilfælde, men ikke i tilfælde af transport mellem medlemsstater.

Endelig siges det, at præamblen til forordning nr. 1998/78 nævner nødvendigheden af at træffe en ordning for sukker, der er produceret i franske oversøiske departementer, og at den tyske tekst fortsætter: der bør »således« (»ist daher«) fastsættes en ordning for sukker, der transporteres mellem godkendte lagre i samme medlemsstat. Der er ingen mulig årsagsforbindelse mellem disse to, og derfor — lyder argumentationen — er den sidstnævnte bestemmelse ugyldig. Det er klart, at der ikke er en sådan årsagsforbindelse, og modstykket til udtrykket »ist daher« findes ikke i de øvrige sproglige versioner. Efter min opfattelse bør der ses bort fra disse ord.

Jeg mener derfor, at artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 1998/78 er omfattet af bemyndigelsen i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1358/77, og at der — eftersom den begrundelse, der gives, objektivt set er forsvarlig — hverken foreligger forskelsbehandling i henhold til den i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, forudsatte betydning eller en overtrædelse af det generelle forbud mod vilkårlig behandling.

Selv om Domstolen skulle statuere, at Kommissionen havde handlet retsstridigt ved at udelukke sukker, der er under transport mellem medlemsstater, ville resultatet heraf, efter min opfattelse, ikke være, at Wagner ville være berettiget til »den samme refusion«, som nævnt i det andet spørgsmål, der er forelagt Domstolen. Det tilkommer de kompetente fællesskabsinstitutioner at vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige

for at afhjælpe situationen; dette indebærer muligvis en vurdering af økonomiske og politiske faktorer, som ligger inden for disse institutioners skøn. Det er ikke nødvendigt at afgøre, hvorvidt Wagner selv — som det er blevet antydet — kan gøre krav på erstatning i medfør af traktatens artikler 178 og 215 med den begrundelse, at Kommissionens retsakter er retsstridige.

Det er derfor min opfattelse, at de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, bør besvares således:

1. Sukker, der er under transport fra et lager, som er godkendt i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1358/77, til et andet godkendt lager, er ikke sukker, »der er anbragt på et lager«, i den i artikel 3, stk. 1, forudsatte betydning, uanset om lagrene befinder sig i samme eller i forskellige medlemsstater.

2. Det er ikke godtgjort, at Kommissionens vedtagelse af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 1998/78 ligger uden for bemyndigelsen i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1358/77 til at vedtage særlige foranstaltninger.

3. Gennemgangen af spørgsmålet har ikke påvist, at begunstigelsen af sukker, der transporteres mellem godkendte lagre i samme medlemsstat, på bekostning af sukker, der transporteres mellem godkendte lagre i forskellige medlemsstater, er vilkårlig eller udgør en forskelsbehandling i den i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, forudsatte betydning.

I betragtning af ovennævnte opstår det andet spørgsmål ikke.