1. Forbudet mod kvantitative restriktioner samt foranstaltninger med tilsvarende virkning gælder ikke blot for nationale foranstaltninger, men også for foranstaltninger, der udgår fra fællesskabsinstitutionerne.

2. Traktatens artikel 34 tager sigte på foranstaltninger, hvis formål eller virkning særlig er at hindre eksporthandelen og således skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel, således at der herved sikres den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarked en særlig fordel til skade for produktionen eller handelen i andre medlemsstater.

   Dette er ikke tilfældet, når der er tale om en fællesskabsordning, der fastsætter, om ikke identiske, så i hvert fald hinanden lignende betingelser for den administrative kontrol med såvel eksport i løs vægt af foderblandinger som med forhandling af disse i indlandet.

3. Traktatens artikel 40, stk. 3, udelukker enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere og kræver således, at sammenlignelige situationer ikke må behandles forskelligt, medmindre en forskel er objektivt berettiget. Der er ikke tale om forskelsbehandling i denne bestemmelses forstand, når de forskellige måder, hvorpå støtten bliver udbetalt, svarer til en objektiv forskel i forholdene for eksporten på den ene side og forhandlingen i en medlemsstat på den anden side.

4. Proportionalitetsprincippet kræver, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke går udover, hvad der er egnet til og nødvendigt for at opfylde det tilsigtede mål.

   Dette princip tilsidesættes ikke af en ordning, hvorefter der som betingelse for udbetalingen af en støtte skal ske en forudgående administrativ kontrol, når der er tale om særligt høje beløb, og når der er særlig fare for svig.

5. Da formålet med fællesskabsbestemmelserne om de nærmere regler for støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, er at udelukke, at der kan udbetales støtte to gange, og at varen kan vende tilbage til den normale omsætning på markedet, og således at forhindre svig, er det nødvendigt nøje at overholde formkravene til beviset, såvel for eksport som for leveringer i indlandet.

I sag 15/83

angående en anmodning, som College van Beroep voor het Bedrijfsleven i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

DENKAVIT NEDERLAND BV

mod

HOOFDPRODUKTSCHAP VOOR AKKERBOUWPRODUKTEN

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af artikel 6, stk. 2, og artikel 7, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1725/79 af 26. juli 1979 om nærmere regler for støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver til kalvefoder (EFT L 199 s. 1),

har

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden K. Bahlmann og dommerne O. Due og P. Pescatore,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

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

I — De for sagen relevante retsregler og sagens faktiske omstændigheder

1. De relevante retsregler

Hovedsagen vedrører ydelse af støtte for leverancer i løs vægt til eksport af foderblandinger, som er fremstillet på basis af skummetmælkspulver. De nærmere regler for ydelsen af denne støtte findes i Kommissionens forordning nr. 1725/79 af 26. juli 1979, der i artikel 4, stk. 2, bestemmer følgende:

»Uden at det i øvrigt berører bestemmelserne i artikel 5 i [1] Rådets direktiv 79/373/EØF af 2. april 1979 om salg af foderblandinger, emballeres foderblandingerne som omhandlet i denne forord-

1 — O.a.: egl. »... bestemmelserne i artikel 5 og i ...«

ning i sække med indhold på højst 50 kg, som med letlæselige bogstaver påtrykkes:

a) en angivelse af, at det drejer sig om en foderblanding;

b) en angivelse til identifikation af den virksomhed, der modtaget støtten; påskriften kan være affattet i kode og i så tilfælde indeholde det første bogstav i oprindelseslandets navn;

c) fremstillingsmåned og -år;

d) indholdet af skummetmælkspulver i færdigvaren.«

Imidlertid finder artikel 4, stk. 2, ifølge forordningens artikel 5 ikke anvendelse:

»a) ...

b) på foderblandinger, der i tankvogne eller containere leveres til anvendelse i en landbrugsbedrift, en opdrætnings- eller en opfedningsvirksomhed, der anvender foderblandinger på de i artikel 6 og 7 fastsatte betingelser.«

Forordningens artikel 6 lyder således:

»1. Såfremt foderblandingen leveres i tankvogn eller container, finder følgende bestemmelser anvendelse:

a) den medlemsstat, hvor den støtteberettigede virksomhed har hjemsted, giver efter ansøgning virksomheden tilladelse til at foretage transporten på denne måde;

b) leveringen foregår under administrativ kontrol, der særlig sikrer, at leveringen sker til anvendelse i en landbrugsbedrift, en opdrætnings- eller en opfedningsvirksomhed.

2. I dette tilfælde udbetales støtten først, når den støtteberettigede virksomhed over for den kompetente myndighed fremlægger dokumentation for, at leveringen har fundet sted under iagttagelse af de i stk. 1, litra b), nævnte betingelser.«

Forordningens artikel 7, stk. 1, bestemmer følgende:

»Foretages den i artikel 5, litra b), nævnte levering i tankvogn eller container i en anden medlemsstat end den sælgende medlemsstat, kan levering i henhold til betingelserne i artikel 6, stk. 1, litra b), kun dokumenteres ved fremlæggelse af det i artikel 10 i forordning (EØF) nr. 223/77 nævnte kontroleksemplar.«

Artikel 7, stk. 3, indeholder følgende bestemmelse:

»Modtagerlandet kontrollerer, om modtageren opfylder betingelserne i artikel 6, stk. 1, litra b).«

For den periode, for hvilken der søges om støtte, er udbetaling af støtten ifølge artikel 9, stk. 2 — uden at det berører de tilfælde, hvor der foreligger bevisdokumenter — betinget af:

»a) at den begunstigede for den kompetente myndighed fremlægger fyldestgørende bevis for, at en mængde svarende til skummetmælken eller skummetmælkspulveret er blevet denatureret eller forarbejdet til foderblandinger i den måned, for hvilken der ansøges om støtte;

b) at de i artikel 10, stk. 3, omhandlede analyse- og kontrolskemaer, som er udstedt ved den i artikel 10, stk. 1 og 2, litra a), b) og c), anførte

kontrol i løbet af den måned, der gik forud for den måned, for hvilken der ansøges om støtte, ikke giver anledning til at anse, at denne forordning ikke er overholdt.«

Hvis det fremgår af de i artikel 9, stk. 2, litra b), nævnte skemaer, at den pågældende ikke har overholdt forordningens bestemmelser i den forudgående måned, »suspenderes udbetalingen af støtten for den måned, for hvilken der ansøges om støtte, i afventen af modtagelse af analyse- og kontrolskemaer udstedt ved kontrol i samme måned,« og den uretmæssigt udbetalte støtte tilbagebetales inden for en frist på fire uger (artikel 9, stk. 3).

Forordningens artikel 10 bestemmer, at for at sikre, at disse bestemmelser overholdes, træffer medlemsstaterne visse kontrolforanstaltninger, blandt andet med hensyn til anvendelse af skummetmælk og skummetmælkspulver ved fremstillingen af foderblandinger i henhold til artikel 4, stk. 1.

Med hensyn til fremlæggelse af det kontroleksemplar, som i henhold til forordningens artikel 7, stk. 1, kræves for leveringer i en anden medlemsstat end den sælgende medlemsstat, bestemmer artikel 10 i Kommissionens forordning nr. 223/77 af 22. december 1976 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende fællesskabsforsendelse og regler om forenkling af denne (EFT L 38, s. 20):

»Afhænger anvendelsen af en fællesskabsforordning vedrørende varers indførsel eller udførsel eller varers bevægelse inden for Fællesskabet af, at det dokumenteres, at de pågældende varer har opfyldt den foreskrevne anvendelse og/eller bestemmelse, skal denne dokumentation ske ved fremlæggelse af kontroleksemplar T nr. 5.«

I øvrigt findes reglerne for den fremgangsmåde, der skal følges, i samme forordnings artikel 12.

Rådets forordning nr. 222/77 af 13. december 1976 om fællesskabsforsendelse (EFT L 38, s. 1) indeholder følgende bestemmelse i artikel 58:

»Uanset bestemmelserne i denne forordning kan Belgien, Luxembourg og Nederlandene på dokumenter, der benyttes i forbindelse med fællesskabsforsendelse, anvende de aftaler, de har afsluttet eller afslutter med hinanden for at forenkle eller ophæve formaliteterne ved overskridelse af grænserne mellem Belgien og Luxembourg og mellem Belgien og Nederlandene.«

2. *Faktiske omstændigheder og skriftveksling*

Sagsøgeren i hovedsagen fremstiller i Nederlandene foder på basis af skummetmælkspulver. For dette modtager sagsøgeren fællesskabsstøtte, som udbetales i henhold til artikel 10 i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169). Sagsøgeren leverer sine varer emballeret eller uemballeret (»i løs vægt«) såvel i Nederlandene som i udlandet. Udførsler i løs vægt sker i øjeblikket kun til Belgien.

Den kompetente nederlandske myndighed, Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, udbetaler støtten efter forskellige regler, alt efter om foderet i løs vægt leveres i Nederlandene eller i en anden medlemsstat:

a) For leveringer i løs vægt i Nederlandene anvender Hoofdproduktschap de nederlandske bestemmelser, nemlig »Beschikking denaturatie- en verwerkingssteun magere-melkpoeder« (bekendtgørelse om denaturerings- og forarbejdningsstøtte til skummetmælkspulver) af 1980. Herefter skal den producerende virksomhed sammen med den forarbejdningsopgørelse, der skal indleveres hver måned, forelægge en detaljeret opgørelse over alle leveringer i løs vægt. Straks efter modtagelsen af disse dokumenter udbetaler Hoofdproduktschap støtten, dvs. på samme tidspunkt, som den modtager ansøgningen for den pågældende måned.

b) For leveringer i løs vægt i en anden medlemsstat kræver Hoofdproduktschap i overensstemmelse med artikel 7 i forordning nr. 1725/79, at beviset føres ved fremlæggelse af det i artikel 10 i forordning nr. 223/77 nævnte kontroleksemplar T 5; i stedet for dette dokument accepterer det for leveringer udført i Belgien det Benelux-dokument 5, der nævnes i artikel 58 i forordning nr. 222/77. Da disse dokumenter skal attesteres af bestemmelsesstaten, udbetales støtten rent faktisk normalt først en måned efter ansøgningsmåneden.

Disse forskellige procedurer indebærer, at støtten for leveringer i løs vægt til Belgien i gennemsnit udbetales en måned senere end støtten for leveringer i løs vægt i indlandet og for emballerede leveringer i løbet af samme periode. Denne forsinkelse i udbetalingen af støtten medfører for sagsøgeren et væsentligt rentetab.

Efter Denkavit's opfattelse udgør dette en ikke blot overflødig, men også ulovlig hindring for udførslerne, og Denkavit stillede derfor ved skrivelse af 18. december 1981 til Hoofdproduktschap krav om, at støtten for varer leveret i løs vægt til Belgien blev udbetalt selskabet i løbet af måneden efter den måned, i hvilken leveringen har fundet sted, eventuelt med forbehold af tilbagebetaling. Sagsøgte i hovedsagen afslog kravet ved afgørelse af 3. februar 1982. Dette afslag har sagsøgeren i hovedsagen indbragt for College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Under sagen for College van Beroep har sagsøgeren i hovedsagen nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse og om, at sagsøgte i hovedsagen udbetaler sagsøgeren støtten straks ved den månedlige indgivelse af ansøgningen, forarbejdningsoversigterne og de dertil hørende oversigtsopgørelser, eventuelt med forbehold af tilbagebetaling af støtten, såfremt omstændighederne berettiger det. Ifølge sagsøgeren følger det af artikel 58 i forordning nr. 222/77, at Benelux-landene har ret og endog pligt til ikke at anvende artikel 7 i forordning nr. 1725/79 på leveringer i Belgien og i disse tilfælde alene at anvende artikel 6 i samme forordning. I øvrigt har sagsøgeren gjort gældende, at artikel 6, stk. 2, og artikel 7 i forordning nr. 1725 ikke er bindende, idet bestemmelserne må betragtes som foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative udførselsrestriktioner i strid med EØF-traktatens artikel 34 og som udtryk for en forskelsbehandling af udførslerne; de er ifølge sagsøgeren ligeledes i strid med proportionalitetsprincippet.

Sagsøgte har for den forelæggende ret bestridt sagsøgerens krav og har anført, at bestemmelserne i artikel 6 og artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1725/79 sammenholdt med artikel 58 i forordning nr. 222/77 udtrykkeligt kræver, at støtten i tilfælde, hvor udførslen sker i løs vægt til Belgien, først udbetales efter modtagelsen af kontroleksemplaret af Benelux-5-dokumentet.

Ved kendelse af 25. januar 1983 har College van Beroep voor het Bedrijfsleven udsat sagen og besluttet at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal traktatens artikel 34 og/eller traktatens artikel 40, stk. 3, og/eller traktatens artikel 43, stk. 3, litra d), og/eller forordning (EØF) nr. 804/68, og/eller proportionalitetsprincippet eller noget andet princip, der ligger til grund for traktaten, fortolkes således, at artikel 6, stk. 2, sammenholdt med artikel 7 i forordning (EØF) nr. 1725/79 er uforenelig hermed, for så vidt disse bestemmelser har til følge, at den i forordningen nævnte støtte til skummetmælkspulver, som i en af medlemsstaterne forarbejdes til foderblandinger, og som leveres i tankvogne eller containere, ved eksport udbetales en måned senere end ved salg i indlandet?«

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 26. januar 1983.

I grundene til sin kendelse har den forelæggende ret udtalt, at den ikke anser sagsøgerens første anbringende for at have betydning i betragtning af den udtømmende karakter af undtagelsesbestemmelserne i artikel 58 i forordning nr. 222/77 og den generelle systematik i artikel 7 i forordning nr. 1725/79. Retten er imidlertid af den opfattelse, at det andet anbringende rejser et reelt problem, og den anser en stillingtagen til dette anbringende for nødvendig for sagens afgørelse.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen ved advokat E. Grabandt, Haag, og af sagsøgte i hovedsagen ved R. J. M. ten Berge som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har opfordret Kommissionen til at lade sig repræsentere under retsmødet.

Domstolen har imidlertid besluttet at opfordre Kommissionen til under retsmødet at forklare, af hvilke særlige grunde Kommissionens forordning nr. 1725/79 fastsætter forskellig behandling af leveringer i løs vægt til eksport og på det indenlandske marked, samt at oplyse, hvilke kriterier der berettiger strengere kontrolprocedurer, når der er tale om eksport.

Ved kendelse af 23. november 1983 har Domstolen henvist sagen til anden afdeling.

II — Skriftlige indlæg

Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at sagsøgerens argumenter må bedømmes på baggrund af to fundamentale forhold i forbindelse med formålet med den fællesskabsstøtte, der inden for ram-

merne af den fælles markedsordning for mælkesektoren ydes for skummetmælkspulver, der anvendes til foder. For det første er støtten en nødvendig betingelse for, at skummetmælkspulver kan forarbejdes til foder, idet den gør det muligt for industrien at anvende råvaren på en økonomisk rentabel måde. For det andet er støtten indført af generelle hensyn for at muliggøre afsætning af overskud af skummetmælkspulver og dermed undgå eller reducere offentlig oplagring af denne vare.

Med hensyn til bestemmelserne i forordning nr. 1725/79 i deres helhed har sagsøgeren i hovedsagen erkendt, at de er begrundet i, at støttens størrelse medfører en betydelig risiko for svig. Derfor gælder der for produktion og salg af disse varer strenge betingelser og vidtgående forpligtelser, og der er fastsat en hel række kontrolforanstaltninger med meget strenge sanktioner. Alligevel er hele systematikken i forordning nr. 1725/79 af økonomiske grunde baseret på en så hurtig udbetaling af støtten som muligt, nemlig ved udløbet af den måned, støtten vedrører, og støtten udbetales normalt, før resultaterne af kontrollen vedrørende den pågældende periode foreligger. Det er altså ikke en betingelse for udbetalingen af støtten, at det først skal konstateres, at forordningens bestemmelser er blevet overholdt i den pågældende periode. Til gengæld er der pålagt modtageren af støtten en streng tilbagebetalingsforpligtelse, hvis det som følge af de foreskrevne kontrolforanstaltninger viser sig, at forordningen er overtrådt.

Derimod er de særlige bestemmelser om leveringer til eksport i løs vægt mere vidtgående end de almindelige bestemmelser om emballerede varer, der netop er omtalt. Dette gælder navnlig bestemmelsen om, at varen skal leveres direkte fra producenten til modtageren, uden at leveringen kan ske gennem andre, og om, at dokumentationen alene kan bestå i fremlæggelse af kontroleksemplaret af dokumentet T 5. Dette fører til, at støtten for leveringer til eksport i løs vægt i almindelighed udbetales med en måneds forsinkelse, hvilket har en stærkt afdæmpende virkning på eksporten i løs vægt i forhold til salget i indlandet og til salget af emballerede varer og medførte et rentetab på 1,40 HFL pr. 100 kg i 1981 og på 1,05 HFL pr. 100 kg i 1982. Rentetabet rammer altså specielt eksporten af varer i løs vægt, da disse i bestemmelseslandet skal konkurrere med indenlandsk fremstillede varer i løs vægt, som på grund af den forskellige anvendelse af de gældende nationale bestemmelser ikke rammes af et sådant rentetab. Disse særregler for udførsler i løs vægt er en forskelsbehandling i strid med ranghøjere fællesskabsretlige regler, og de er følgelig ulovlige.

Som følge heraf har sagsøgeren i hovedsagen for det første gjort gældende, at eksportøren ikke kan undgå den omtvistede forskelsbehandling, og for det andet, at den er overflødig, når henses til det ved forordning nr. 1725/79 indførte kontrolsystem. Sagsøgeren har ikke fremført indvendinger mod kontrolmetoden som sådan, men har hævdet, at der ikke er nogen grund til for udførsler i løs

vægt at erstatte den *efterfølgende* kontrol med en *forudgående* kontrol. En efterfølgende kontrols effektivitet kan ikke bestrides, idet den udbetalte støtte skal tilbagebetales straks, hvis det på grundlag af dokumenterne konstateres, at forordningens bestemmelser ikke er overholdt.

Endelig har sagsøgeren redegjort for grundene til, at artikel 6, stk. 2, og artikel 7 i forordning nr. 1725/79 er ugyldige. For det første må det anses for foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative udførselsrestriktioner og er derfor i strid med EØF-traktatens artikel 34, som ikke blot er bindende for medlemsstaterne, men også for fællesskabsinstitutionerne. Bestemmelserne kan ikke falde ind under en undtagelse i henhold til artikel 36, idet forskelsbehandlingen er af rent økonomisk art og ikke er nødvendig for at opnå det formål, der tilstræbes med det pågældende kontrolsystem. Desuden kan hensynet til bekæmpelse af svig ikke påvirke den frie vareudveksling mellem medlemsstaterne, og EØF-traktatens artikel 36 kan ikke påberåbes til støtte herfor.

Endvidere er bestemmelserne uforenelige med artikel 2, stk. 3, litra h), i Kommissionens direktiv 70/50 af 22. december 1969 (EFT 1970 I, s. 10), med artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 804/68 og med de grundlæggende principper for de fælles markedsordninger, nemlig EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, og artikel 43, stk. 3, litra b), i det omfang, de forsinker udbetalingen af støtte for skummetmælkspulver, der leveres i løs vægt til eksport. Endelig har sagsøgeren påberåbt sig proportionalitetsprincippet med den begrundelse, at den forsinkede udbetaling af støtten ikke er en nødvendig betingelse for, at de ved forordning nr. 1725/79 foreskrevne kontrolforanstaltninger kan være effektive.

Sagsøgte i hovedsagen har anført, at det påhviler Kommissionen at træffe de fornødne gennemførelsesforanstaltninger vedrørende ydelse af støtte for de pågældende varer. Det fremgår af betragtningerne (navnlig den sjette) til forordning nr. 1725/79, at Kommissionen har anset det for hensigtsmæssigt at indføre særlige kontrolforanstaltninger for transport af produkterne og at opstille særlige betingelser for udbetalingen af støtten. Kommissionen har derfor såvel formelt som materielt handlet inden for rammerne af sin kompetence og på en måde, som hverken er i strid med EØF-traktaten, med forordning nr. 804/68, med proportionalitetsprincippet eller noget andet princip, der ligger til grund for traktaten. Under alle omstændigheder har sagsøgte pligt til at anvende bestemmelserne, så længe de ikke er kendt ugyldige af den kompetente retsinstans.

I øvrigt er sagsøgte af den opfattelse, at der ikke er tale om en uberettiget forskelsbehandling, men om en berettiget forskel, idet risikoen for svig, når der udbetales støtte i forbindelse med international transport af varer, er større end ved salg i indlandet. Der kan derfor overhovedet ikke være tale om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, og der er ingen grund til, at Domstolen skal annullere de pågældende bestemmelser.

Af disse grunde har sagsøgte i hovedsagen foreslået, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål benægtende.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 26. januar 1984 har sagsøgeren i hovedsagen ved advokat E. Grabandt og Kommissionen ved R. C. Fischer som befuldmægtiget afgivet mundtlige indlæg.

Som svar på det skriftlige spørgsmål, som Domstolen har stillet før retsmødet, har *Kommissionen* anført, at der i det væsentlige ikke er forskelle i behandlingen af på den ene side leveringer i løs vægt til eksport og på den anden side til det indenlandske marked. Begge er undergivet en administrativ kontrol, som sikrer, at leveringerne sker til anvendelse i en landbrugsbedrift, en opdrætnings- eller en opfedningsvirksomhed. I begge tilfælde skal støtten kun udbetales, hvis virksomheden beviser, at ovennævnte betingelse er opfyldt. Dette bevis føres ved fremlæggelse af en attest udstedt af de kompetente nationale myndigheder i den medlemsstat, der er leveringernes bestemmelsessted.

Ifølge Kommissionen ligger den eneste forskel i, at forordningen i tilfælde af leveringer i indlandet overlader til medlemsstaterne at vælge, hvilken type kontroleksemplar der kræves, mens beviset i tilfælde af eksport til andre medlemsstater altid føres ved fremlæggelse af det i artikel 10 i forordning nr. 223/77 nævnte kontroleksemplar T 5, henholdsvis i tilfælde af leveringer mellem Benelux-landene af kontroleksemplaret Benelux 5.

I øvrigt har Kommissionen anført, at ansvaret for anvendelsen af den fastsatte kontrolprocedure påhviler medlemsstaterne, som er forpligtede til at sikre, at der ikke sker nogen forsinkelse ved oversendelsen af kontroleksemplaret T 5.

Selv om medlemsstaterne ikke er tvunget til at anvende kontroleksemplaret T 5, for så vidt varerne ikke forlader deres område, før de modtager beviset på deres foreskrevne anvendelse eller bestemmelse, er der i øvrigt intet til hinder for, at de benytter kontroleksemplaret T 5 også for leveringer i indlandet.

Endelig har Kommissionen erklæret, at en medlemsstat ved udbetaling af støtten ikke kan lade sig nøje med fremlæggelse af fakturaer uden noget bevis for leveringernes anvendelse. Den har følgelig konstateret, at der er en uoverensstemmelse mellem fællesskabsrettens krav og nederlandsk praksis, og denne uoverensstemmelse skyldes delvis tidsforskydningen ved udbetalingen af støtten. Under alle omstændigheder kan det ikke konkluderes, at udførsler i løs vægt skal være omfattet af samme ordning som leveringer i løs vægt i en medlemsstat, når det sidstnævnte behandles i strid med bestemmelserne i forordning nr. 1725/79.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. marts 1984.

Præmisser

1 Ved kendelse af 25. januar 1983, indgået til Domstolen den 26. januar s.å., har College van Beroep voor het Bedrijfsleven i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 34, 40, stk. 3, og 43, stk. 3, litra b), samt af artikel 22 i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169) og af proportionalitetsprincippet; den nationale domstol spørger, om alle disse regler skal fortolkes således, at artikel 6, stk. 2, og artikel 7 i Kommissionens forordning nr. 1727/79 af 25. juli 1979 om nærmere regler for støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver til kalvefoder (EFT L 199, s. 1) er uforenelige med dem.

2 Dette spørgsmål er rejst under en sag, som Denkavit Nederland B.V. har anlagt mod Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, hvorunder sagsøgeren har nedlagt påstand om, at støtten for levering af foderblandinger i løs vægt fra Nederlandene til Belgien udbetales til sagsøgeren straks efter den månedlige fremlæggelse af ansøgningen og forarbejdningsopgørelserne og de tilsvarende oversigtsopgørelser, eventuelt med forbehold af tilbagebetaling.

3 Under denne sag har sagsøgeren i hovedsagen bl.a. gjort gældende, at artikel 6, stk. 2, og artikel 7, i forordning nr. 1725/79 indeholder regler om bevisbyrden for anvendelsen af leveringer i løs vægt, der er strengere for leveringer til udlandet end for leveringer i indlandet, med den konsekvens, at udbetalingen af støtte til eksport forsinkes ca. en måned i forhold til udbetalingen af støtte for leveringer på medlemsstatens hjemmemarked.

4 Sagsøgeren i hovedsagen har derfor anført, at disse bestemmelser må anses for foranstaltninger med tilsvarende virkninger som kvantitative udførselsrestriktioner i strid med EØF-traktatens artikel 34 og med forordning nr. 804/68, samt for en forskelsbehandling af producenten i strid med EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, og artikel 43, stk. 3 litra b); de er ligeledes ifølge sagsøgeren i strid med proportionalitetsprincippet.

5 Sagsøgte i hovedsagen har derimod bestridt dette synspunkt og har erklæret at være bundet af de omtvistede bestemmelser.

6 På baggrund af disse faktiske og retlige omstændigheder har College van Beroep voor het Bedrijfsleven stillet følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal traktatens artikel 34 og/eller traktatens artikel 40, stk. 3, og/eller traktatens artikel 43, stk. 3, litra d), og/eller forordning (EØF) nr. 804/68 og/eller proportionalitetsprincippet eller noget andet princip, der ligger til grund for traktaten, fortolkes således, at artikel 6, stk. 2, sammenholdt med artikel 7 i forordning (EØF) nr. 1725/79 er uforenelig hermed, for så vidt disse bestemmelser har til følge, at den i forordningen nævnte støtte til skummetmælkspulver, som i en af medlemsstaterne forarbejdes til foderblandinger, og som leveres i tankvogne eller containere, ved eksport udbetales en måned senere end ved salg i indlandet?«

7 Skønt dette spørgsmål efter sin formulering vedrører fortolkningen af visse bestemmelser i EØF-traktaten og i forordning nr. 804/68, angår det i virkeligheden gyldigheden af artikel 6, stk. 2, og artikel 7, i forordning nr. 1725/79.

Spørgsmålet, om der er tale om forskelsbehandling

8 Forud for den materielretlige gennemgang må det fastslås, i hvilket omfang foderblandinger, der eksporteres i løs vægt, faktisk er omfattet af en anden ordning end den, der gælder for foderblandinger, der forhandles i løs vægt i indlandet.

9 Herved bemærkes, at artikel 6, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1725/79 fastsætter en administrativ kontrol for alle leveringer i løs vægt af foderblandinger for at sikre, at leveringerne sker til anvendelse i en landbrugsbedrift eller en opdrætnings- eller opfedningsvirksomhed, uden at der sondres mellem eksport og leveringer i indlandet; ligeledes bestemmer artiklens stk. 2, at udbetalingen af støtten i begge tilfælde først sker, når virksomheden over for den kompetente nationale myndighed fremlægger dokumentation for, at leveringen har fundet sted under iagttagelse af de i stk. 1, litra b), nævnte betingelser.

10 Det følger heraf, at der kun er en forskel mellem de to ovennævnte situationer, nemlig arten af det dokument, som skal fremlægges for at opnå støtte:

— Hvad på den ene side angår leveringer i løs vægt i en anden medlemsstat end salgsmedlemsstaten, kan beviset for, at leveringen er sket på de i artikel 6, stk. 1, litra b), nævnte betingelser, ifølge artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1725/79 kun føres ved fremlæggelse af det kontroleksemplar, der er nævnt i artikel 10 i Kommissionens forordning nr. 223/77 af 22. december 1976 (EFT L 38, s. 20), dvs. dokumentet T 5, undtagen for så vidt angår udførsler i Benelux-landene, hvor dette bevis kan føres ved kontroleksemplaret Benelux-5 i overensstemmelse med artikel 58 i Rådets forordning nr. 222/77 af 13. december 1976 (EFT L 38, s. 1).

— Hvad på den anden side angår leveringer i løs vægt i salgsmedlemsstaten, har hver medlemsstat, trods de særlige bestemmelser herom i forordning nr. 1725/79 mulighed for i overensstemmelse med artikel 14 i forordning nr. 223/77 at bestemme, at beviset føres efter en national procedure.

11 Det må imidlertid fremhæves, at når en medlemsstat har valgt at anvende en national procedure, er den alligevel forpligtet til at handle således, at formålet med artikel 6 i forordning nr. 1725/79 respekteres i samme omfang.

12 Da kontrolkravene i det væsentlige er de samme såvel for udførsler i løs vægt som for leveringer i løs vægt i indlandet, skyldes en eventuel forsinkelse af udbetalingen af støtten til eksport kun, at eksport sker under andre betingelser, bl.a. er et T 5 dokument længere undervejs i samhandelen inden for Fællesskabet end et nationalt dokument i en enkelt medlemsstat.

Spørgsmålet, om traktatens artikel 34 og artikel 22 i forordning nr. 804/68 er tilsidesat

13 Den forelæggende domstols spørgsmål går i første række ud på, om de omtvistede bestemmelser er foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion i den i EØF-traktatens artikel 34 forudsatte betydning.

14 Artikel 34 bestemmer, at »kvantitative udførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem medlemsstaterne«.

15 Forbudet mod kvantitative restriktioner samt foranstaltninger med tilsvarende virkning gælder, som Domstolen gentagne gange har udtalt, ikke blot for nationale foranstaltninger, men også for foranstaltninger, der udgår fra fællesskabsinstitutionerne (dom af 20. 4. 1978, sagerne 80 og 81/77, Sml. s. 927).

16 Ifølge Domstolens faste praksis tager artikel 34 sigte på foranstaltninger, »hvis formål eller virkning særlig er at hindre eksporthandelen og således skabe forskelsbehandling mellem handelen på hjemmemarkedet i en medlemsstat og dens eksporthandel, således at der herved sikres den pågældende medlemsstats indenlandske produktion eller hjemmemarkedet en særlig fordel til skade for produktionen eller handelen i andre medlemsstater« (se f.eks. dommen af 8. 11. 1979, Groenveld, sag 15/79, Sml. s. 3409, præmis 7).

17 Dette er ikke tilfældet, når der er tale om en fællesskabsordning som den foreliggende, der fastsætter, om ikke identiske, så i hvert fald hinanden lignende betingelser for den administrative kontrol med såvel eksport i løs vægt af foderblandinger som med forhandling af disse i indlandet.

18 Denne bedømmelse ændres ikke af, at den støtte, der kan gives til foderblandinger eksporteret i løs vægt, eventuelt udbetales senere end støtten til leveringer i indlandet. En sådan forskel er kun et resultat af de særlige forhold, der gælder for samhandelen inden for Fællesskabet, nemlig at dokumenternes cirkulation mellem medlemsstaternes forskellige myndigheder nødvendigvis tager længere tid end de samme dokumenters cirkulation i en medlemsstat, og udgør ikke en forskelsbehandling i den i artikel 34 forudsatte betydning.

19 Som Kommissionen med rette har anført, kan der ikke under den præjudicielle procedure i henhold til traktatens artikel 177 tages hensyn til eventuel forskelsbehandling, som er et resultat af, at de nationale myndigheder ikke har anvendt de relevante bestemmelser korrekt.

20 Det anførte gælder ligeledes for forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning i artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 804/68, hvorved artikel 34 gennemføres i den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter.

Spørgsmålet, om traktatens artikler 40 og 43 er tilsidesat

21 Med hensyn til den påståede tilsidesættelse af traktatens artikel 40, stk. 3, bemærkes, at denne artikel foreskriver, at de fælles landbrugsmarkedsordninger »bør udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«.

22 Da de forskellige måder, hvorpå støtten bliver udbetalt, svarer til en objektiv forskel i forholdene for eksporten på den ene side og for handelen i en medlemsstat på den anden side, udgør den ikke en forskelsbehandling i den nævnte artikels forstand, idet denne kræver, at sammenlignelige situationer ikke må behandles forskelligt, medmindre en forskel er objektivt berettiget (dommene af 15. 7. 1982, Edeka, sag 245/81, Sml. s. 2745, præmis 11, af 13. 6. 1978, Denkavit, sag 139/77, Sml. s. 1317, og af 15. 9. 1982, Kind, sag 106/81, Sml. s. 2885, præmis 22).

23 Det anførte gælder ligeledes for den påståede tilsidesættelse af artikel 43, stk. 3, litra b), hvorefter de fælles markedsordninger skal sikre »samhandelen inden for Fællesskabet betingelser svarende til dem, der gælder på et nationalt marked«.

Spørgsmålet, om proportionalitetsprincippet er tilsidesat

24 Det sidste punkt i College van Beroep voor het Bedrijfsleven's spørgsmål vedrører tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

25 Dette princip kræver ifølge Domstolens faste praksis, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke går ud over, hvad der er egnet til og nødvendigt for at opfylde det tilsigtede mål (domme af 20. 2. 1979, Buitoni, sag 122/78, Sml. s. 677, præmis 16 og af 23. 2. 1983, Fromançais, sag 66/82, Sml. s. 395, præmis 8).

26 I denne sammenhæng har sagsøgeren i hovedsagen gjort gældende, at de omtvistede bestemmelser pålægger eksportøren en byrde, som går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå formålet med kontrollen. Det er ifølge sagsøgeren tilstrækkeligt for udførslernes vedkommende at føre bevis for, at leveringen er sket på de krævede betingelser efter samme fremgangsmåde som fastsat i artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1725/79 for leveringer i producentlandet, uden at T 5-dokumentet anvendes.

27 Først bemærkes, at ifølge den fjerde betragtning til forordning nr. 222/77 letter anvendelse af regler om fællesskabsforsendelse, herunder anvendelse af ensartede kontroldokumenter, transporten inden for Fællesskabet og forenkler navnlig formaliteterne ved overskridelsen af de indre grænser.

28 Dernæst bemærkes, at den pågældende ordning indebærer en forudgående administrativ kontrol og dernæst returnering af kontroleksemplaret til myndighederne i producentlandet, før støtten kan udbetales, såvel for eksport i løs vægt som for leveringer i løs vægt i indlandet, hvad enten der er tale om T 5-dokumenter eller Benelux 5-dokumenter eller om et dokument, der kræves inden for rammerne af den nationale procedure i henhold til artikel 14 i forordning nr. 223/77.

29 Da formålet med denne ordning er at udelukke, at der kan udbetales støtte to gange, og at varen kan vende tilbage til den normale omsætning på markedet, og således at forhindre svig, er det nødvendigt nøje at overholde formkravene til beviset, såvel for eksport som for leveringer i indlandet.

30 Under den mundtlige forhandling har Kommissionen med rette bemærket, at anvendelse af en anden metode til kontrol af, at betingelserne i artikel 6, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1725/79 er overholdt, nemlig en efterfølgende kontrol med den konsekvens, at den tidligere udbetalte støtte i givet fald skal betales tilbage, navnlig vil medføre uforholdsmæssige administrative byrder for de medlemsstater, som skal udføre denne kontrol.

31 Det må konstateres, at proportionalitetsprincippet ikke tilsidesættes af en ordning, hvorefter der som betingelse for udbetaling af en støtte skal ske en forudgående administrativ kontrol, når der er tale om særligt høje beløb, og når der er en særlig fare for svig.

32 Det følger heraf, at de omtvistede bestemmelser, selv hvis de medfører en vis forsinkelse i udbetalingen af støtten til eksport i forhold til udbetalingen af støtte til leveringer i indlandet, ikke er i strid med proportionalitetsprincippet, idet der gør sig særlige forhold gældende for fællesskabsforsendelsen.

33 Den forelæggende domstols spørgsmål må derfor besvares således, at gennemgangen af det stillede spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 6, stk. 2, og artikel 7 i forordning nr. 1725/79.

Sagens omkostninger

34 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 parterne i hovedsagen udgør et led i den sag, der verserer for den nationale domstol, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (anden afdeling)

vedrørende det spørgsmål, som College van Beroep voor het Bedrijfsleven har forelagt den ved kendelse af 25. januar 1983 for ret:

Gennemgangen af det af College van Beroep voor het Bedrijfsleven stillede spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 6, stk. 2, og artikel 7 i forordning nr. 1725/79.

Bahlmann Pescatore Due

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. maj 1984.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

D. Louterman
Fuldmægtig

K. Bahlmann
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. F. MANCINI FREMSAT DEN 15. MARTS 1984 [1]

Høje Domstol.

1. Denne præjudicielle sag drejer sig som fortolkningen af fællesskabsbestemmelserne vedrørende udbetaling af støtte til eksportører af foderblandinger, fremstillet på basis af skummetmælkspulver. Spørgsmålet er, om der ved denne udbetaling af støtte med hensyn til fremgangsmåden og tidspunktet for udbetalingen må gøres forskel alt efter, om produktet udføres eller sælges på det indenlandske marked. I det første tilfælde skal indførselslandet foretage særlige kontrolforanstaltninger, som udbetalingen af støtte er afhængig af. Hvis foderblandingen afsættes på det indenlandske marked, kan denne tidrøvende undersøgelse undlades.

Anpartselskabet Denkavit Nederland BV, Voorthuizen, eksporterer i løs vægt foderblandinger, som er fremstillet på basis af skummetmælkspulver, og er derfor i henhold til artikel 10 i Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter berettiget til fællesskabsstøtte. Den, der ønsker at få udbetalt støtte for levering af varer i løs vægt i andre medlemsstater, afkræves af

1 — Oversat fra italiensk.