karakter, der følger af landbrugets sociale struktur. Denne karakter berettiger, at Forbundsrepublikken Tyskland med henblik på udbetaling af støtte i form af udligning for virkningerne af opskrivningen især tager hensyn til de landbrugssektorer, som mest direkte har lidt indkomsttab som følge af opskrivningen, dvs. de sektorer, der er karakteriseret ved udnyttelsen af jorden. Da en sådan præference ikke er vilkårlig, kan den ikke anses for en forskelsbehandling mellem producenterne, som er forbudt ved traktatens artikel 40, stk. 3.

3. Hverken EØF-traktaten eller artikel 1 i Rådets forordning nr. 2464/69 eller Rådets beslutning af 21. januar 1974, meddelt Forbundsrepublikken Tyskland den 24. januar 1974, hvorved Rådet forlængede og ændrede stk. 3 i artikel 1 i nævnte forordning, forbød denne medlemsstat at udelukke industrielle kalveopdrættere fra den støtte, der ydes i medfør af nævnte forordning.

I sag 36/79

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Finanzgericht Münster er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

DENKAVIT FUTTERMITTEL GMBH, Warendorf,

og

FINANZAMT WARENDORF,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktaten, af artikel 1 i Rådets forordning nr. 2464/69 af 9. december 1969 om de foranstaltninger, der skal træffes inden for landbrugssektoren som følge af opskrivningen af den tyske mark (EFT 1969 II, s. 514) og af Rådets beslutning (ikke offentliggjort) af 21. januar 1974, meddelt Forbundsrepublikken Tyskland den 24. januar 1974, hvorved Rådet forlængede og ændrede ovennævnte forordnings artikel 1, stk. 3,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. O'Keeffe og A. Touffait, dommerne J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart og G. Bosco,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Da Forbundsrepublikken Tysklands regering den 24. oktober 1969 besluttede med virkning fra 27. oktober 1969 at opskrive DM med 8,5 % i forhold til den hidtidige officielle paritet, fandt såvel Forbundsrepublikken som Fællesskabet sig stillet over for det problem, der opstod ved, at det indtægtstab, som det tyske landbrug led på grund af, at de europæiske landbrugspriser var bundet til en fælles regningsenhed, skulle udlignes.

2. Størrelsen af det indtægtstab, som det tyske landbrug led på grund af revalueringen, blev af de tyske myndigheder og af Kommissionen i enighed ansat til 1,7 milliarder DM årligt. For at udligne dette tab gav Rådet ved forordning nr. 2464/69 af 9. december 1969 (EFT 1969 II, s. 514) Forbundsrepublikken tilladelse til at yde en direkte støtte fra 1. januar 1970 til tyske producenter af landbrugsprodukter, hvortil også EUGFL bidrog.

3. Artikel 1, stk. 1-3, i forordning (EØF) nr. 2464/69 lyder således:

»1. Den støtte, som på nedenstående betingelser ydes de tyske landmænd, kan anses som forenelig med det fælles marked.

2. Støtten kan fra 1970 til 1973 stige til 1,7 milliarder DM for hvert regnskabsår. Fællesskabet deltager i gradvis aftagende omfang og inden for rammerne af artikel 2 i finansieringen af støtten.

3. Støtten kan ydes i form af direkte støtte til landmænd, såfremt den ikke bestemmes i forhold til prisen eller mængden af produktet.

Denne støtte kan delvis ydes i form af forskud, som landmændene får ved salget af deres produkter, og som højst må udgøre 3 % af salgsprisen. Støtten kan udbetales enten af køber eller af et organ udpeget af de kompetente nationale myndigheder.«

4. Ved Rådets beslutning af 21. januar 1974 (meddelt Forbundsrepublikken Tyskland den 24. 1. 1974, men ikke offentliggjort) blev den i ovenstående artikel 1, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 2464/69 omhandlede foranstaltning forlænget og ændret således, at Forbundsrepublikken Tyskland »midlertidigt [blev bemyndiget] til at yde støtte til producenter af landbrugsprodukter i form af en kompensation, som de nævnte producenter modtager ved salget af deres produkter, og som højst må udgøre 3 % af salgsprisen«. Som bestemt i forordningen, skal den således ændrede støtte udbetales »enten af køberen eller af et organ, der udpeges af de kompetente nationale myndigheder«.

5. I medfør af forordning (EØF) nr. 2464/69 udstedte den tyske lovgiver Aufwertungsausgleichgesetz af 23. december 1969 (lov om udligning for opskrivning, herefter kaldet AufwAG) efter hvis artikel 4 land- og skovbrugsbedrifter i den i § 24, stk. 2, i Umsatzsteuergesetz (lov om omsætningsafgift) forudsatte betydning, jf. § 51 i Bewertungsgesetz (lov om vurdering) kunne nedsætte den skyldige omsætningsafgift (merværdiafgift) med 3 %. For at kunne anses som landbrugsbedrift i den i de sidstnævnte bestemmelser anførte forstand, må kvægavls- eller kvægopdrætningsbedrifter råde over et vist landbrugsmæssigt udnyttet areal, og der skal endvidere være et bestemt forhold mellem dette areal og kvægbestanden.

6. Udover foderstoffremstilling beskæftiger sagsøgerne i hovedsagen sig med kalveopfedning, der foregår ved hjælp af en mælkeerstatning, som sagsøgerne ligeledes selv fremstiller. Sagsøgerne opkøber ugegamle kalve, og sælger dem til slagterier efter en opfedningsperiode på 4 måneder. Da sagsøgerne driver denne virksomhed uden at have noget udnyttet landbrugsareal, er sagsøgerne efter den tyske skatteret ikke en landbrugsvirksomhed men en industrivirksomhed.

7. I 1973 androg sagsøgernes omsætning ved salg af fedekalve i alt 21 394 474,21 DM. I deres selvangivelse for dette år ansøgte sagsøgerne i henhold til artikel 4 i AufwAG om støtte i et omfang af 641 834,24 DM (3 % af firmaets omsætning). Den 12. marts 1976 afviste sagsøgte i hovedsagen, Finanzamt Warendorf, denne begæring under henvisning til, at sagsøgerne i den tyske skatterets forstand drev industrivirksomhed og ikke landbrug.

8. Efter en administrativ klage over dette afslag anlagde sagsøgerne sag ved Finanzgericht Münster, hvor sagen nu verserer.

9. Ved kendelse af 26. september 1977 udsatte Finanzgericht Münster sagen og

forelagde i henhold til EØF-traktatens artikel 177 bl.a. Domstolen følgende spørgsmål:

»1. Omfatter det fællesskabsretlige begreb 'producent af landbrugsprodukter' i artikel 1, stk. 1 og 3, i forordning (EØF) nr. 2464/69 også den industrielle dyreopdrætter/kvægholder i den tyske skattelovgivnings forstand?

2. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

Skal artikel 39 og artikel 40, stk. 3, andet afsnit, i EØF-traktaten, artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 2464/69 og eventuelle andre bestemmelser i fællesskabsretten fortolkes således, at de forbyder EØF-medlemmet Forbundsrepublikken Tyskland som adressat for forordning (EØF) nr. 2464/69 at undtage enkelte grupper af producenter af landbrugsprodukter — her industrielle dyreopdrættere og kvægholdere i den tyske skatterets forstand — fra en ordning med direkte støtte til udligning af virkningerne af markens opskrivning og omfattende landbrugsprodukter, der er undergivet en markedsordning?«

10. Denne forelæggelse var genstand for sag 139/77 (Sml. 1978, s. 1317).

11. Mens Finanzgericht i denne sag kun generelt tog udgangspunkt i sondringen i den tyske skattelovgivning mellem landmænd, der er dyreopdrættere eller kvægholdere, og industrielle dyreopdrættere/kvægholdere, har sagsøgerne i hovedsagen i deres skriftlige indlæg særligt behandlet emnet opfedning af kalve. De har gjort gældende, at der på det strukturelle og økonomiske plan ikke er nogen forskel mellem *industriel opfedning af kalve* på den ene side og *landbrugsmæssig opfedning af kalve* på den anden side i den betydning, der forudsættes i den tyske skatteret. Såvel den »landbrugsmæssige« opdrætter som den »industrielle« opdrætter skal købe ungkalvene hos opdrættere og erhverve mælkeerstatninger hos en fabrikant af dette foder. Den »landbrugsmæssige« opdrætters landbrugsareal er følgelig uden betydning for opfedning af kalve. (Jf. Sml. 1978, s. 1320). Sagsøgerne i hovedsagen drog den slutning, at den tyske lovgiver ved ikke at have ydet industrielle kvægholdere og dyreopdrættere udligning for opskrivningen af den tyske mark har overtrådt forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3.

12. I sit skriftlige indlæg har Kommissionen især gjort gældende, at opskrivningen har berørt landmændene mere end de industrielle kvægholdere. Den landmand, som dyrker sin egen jord, dækker som hovedregel i hvert fald delvis sit foderstofbehov af egen produktion og har derfor vanskeligere ved at skifte til importerede foderstoffer, som er blevet billigere på grund af opskrivningen (jf. Sml. 1978, s. 1326).

13. I sin dom af 13. juni 1978 i sag 139/77 udtalte Domstolen vedrørende det første spørgsmål (præmis 12, 2. afsnit), at da hverken sammenhængen i eller formålet med forordning nr. 2464/69 kræver en streng fortolkning, er det ikke udelukket, at det temmelig brede udtryk (producent af landbrugsprodukter), der anvendes i forordningen, kan omfatte produktion af landbrugsvarer efter en hvilken som helst metode.

14. Vedrørende det andet spørgsmål fastslog Domstolen (præmis 16), at det skulle undersøges, om den sondring, der i den tyske skatteret foretages mellem på den ene side den landmand, der er dyreopdrætter eller kvægholder, og på den anden side den industrielle dyreopdrætter/kvægholder, som det er sket i AufwAG, er forskelsbehandling i den i traktatens artikel 40, stk. 3, forudsatte betydning. Domstolens benægtende svar på dette spørgsmål er begrundet således i præmis 17:

»Det fremgår af sagens akter, at den, der landbrugsmæssigt driver dyreopdræt eller kvæghold i den tyske skatterets forstand, anvender foderstoffer, der for størstedelens vedkommende stammer fra egen bedrift, hvorfor han særligt er underkastet de med jordbrug forbundne usikkerhedsmomenter;

derimod er den i den nævnte lovgivnings forstand industrielle dyreopdrætter/kvægholder, der køber størstedelen af de nødvendige foderstoffer på det nationale eller internationale marked, ikke udsat for de samme risici, men kan ved en opskrivning af den nationale valuta købe foderstoffer i udlandet til fordelagtige priser;

det kan derfor ikke anses som forskelsbehandling, at der i tysk skatteret sondres mellem landbrugsmæssigt dyreopdræt/kvæghold og industrielt dyreopdræt/kvæghold på grundlag af et forhold mellem antal dyr og udnyttet landbrugsareal, og at regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland har valgt denne sondring som objektivt, om end skønsmæssigt fastsat kriterium for tildeling af den støtte, som nævnte regering blev beføjet til at yde i medfør af forordning nr. 2464/69;«

15. Konklusionen i Domstolens dom af 13. juni 1978 i sag 139/77 lyder således:

»Hverken EØF-traktatens bestemmelser, artikel 1 i Rådets forordning nr. 2464/69 eller bestemmelserne i Rådets beslutning af 21. januar 1974 forbyder Forbundsrepublikken Tyskland at udelukke industrielle dyreopdrættere/kvægholdere fra den i nævnte forordning omhandlede støtte.«

16. Det fremgår af akterne i denne sag, at Finanzgericht Münster ikke anser sig for bundet af konklusionen i dommen i sag 139/77, fordi den er af den opfattelse, at Domstolen er gået ud fra nogle faktiske omstændigheder, der ikke er relevante for kalveopfedning. Ved kendelse af 19. januar 1979 udsatte retten i overensstemmelse med traktatens artikel 177 endnu engang sagen og forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål (som udtrykkeligt er begrænset til kalveopfedning):

»Forbyder EØF-traktaten, artikel 1 i forordning nr. 2464/69, Rådets beslutning af 21. januar 1974 eller andre lignende bestemmelser i fællesskabsretten Forbundsrepublikken Tyskland at undtage 'industrielle' kalveopdrættere ifølge tysk skattelovgivning fra den i medfør af denne forordning ydede støtte, når landmænd, der er kalveopdrættere, anvender samme industrielt fremstillede foder til kalveopfedning som de 'industrielle' kalveopdrættere?«

17. Forelæggelseskendelsen er indført i Domstolens register den 2. marts 1979.

18. Det fremgår af begrundelsen til forelæggelseskendelsen, at den nationale ret (som i denne henseende lægger sagsøgernes opfattelse til grund) er af den opfattelse, at landbrugsmæssige kalveopdrættere i henhold til tysk skatte-

lovgivning til opfedning af kalve anvender *de samme foderstoffer* som de industrielle kalveopdrættere, dvs. *udelukkende industrielt fremstillede mælkeerstatninger* af den type, som sagsøgerne fremstiller og anvender i sin bedrift. Såvel landmændene som de industrielle kalveopdrættere må udelukkende anvende dette foder til kalveopfedning for at få »hvidt« kød, som har en særlig markedsværdi, og som udelukkende sælges under betegnelsen »kalvekød«. Landmænd, der er kalveopdrættere, kan ganske vist teoretisk (også) opfede deres kalve med foderstoffer af deres egne landbrugsprodukter. Men i så fald får de rødt kød, som handles som oksekød. Desuden ville foderomkostningerne i dette tilfælde blive betydeligt højere.

19. Finanzgericht har tilføjet, at hvis industrielle kalveopdrættere er producenter af landbrugsprodukter ifølge fællesskabsretten, og denne forbyder, at enkelte producenter af landbrugsprodukter undtages fra støtte til landbrugsprodukter til udligning af opskrivningen, må der gives sagsøgerne i hovedsagen medhold.

20. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagen, repræsenteret af advokaterne Dietrich Ehle og Ulrich C. Feldmann, Köln, af sagsøgte i hovedsagen, repræsenteret af sin administrator Ernst, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske konsulent Peter Karpenstein.

21. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg

Sagsøgerne i hovedsagen har bemærket, at det stillede spørgsmål hviler på den forudsætning, at de landmænd, der er kalveopdrættere, anvender de samme industrielt fremstillede foderstoffer til opfedningen som de industrielle kalveopdrættere. De har under henvisning til Domstolens praksis i sagerne 104/77, *Oehlschläger* mod *Hauptzollamt Emmerich* (Sml. 1978, s. 796) og 131/77, *Milac* mod *Hauptzollamt Saarbrücken* (Sml. 1978, s. 1041) gjort gældende, at *konstateringen af de faktiske omstændigheder* tilkommer den forelæggende nationale ret inden for rammerne af proceduren i henhold til traktatens artikel 177. De har følgelig hævdet, at Domstolen i sin kommende præjudicielle dom er forpligtet til at lægge de faktiske omstændigheder til grund, som er fastslået af Finanzgericht i dennes forelæggelseskendelse, hvad angår de foderstoffer, der anvendes til opfedning af kalve.

Vedrørende de faktiske omstændigheder har sagsøgerne især anført, at mere end 99 % af de tyske kalve, der opfedes, opfedes med mælkeerstatningsfoder. Landbrugsarealet har altså ingen betydning for opfedning af kalve. Kalveopdrætteren er ifølge den i tysk ret fastsatte begrænsning klassificeret som landmand, udelukkende fordi han råder over dyrkede jorder. Disse må han imidlertid anvende til *anden virksomhed* (f.eks. dyrkning af korn), som intet har at gøre

med selve kalveopfedningen. I landbrugsvirksomhederne er opfedningen af kalve altså et særligt område, inden for hvilket *den landmand, som er kalveopdrætter, også udøver »industriel« virksomhed.* Inden for dette område findes der ingen »typisk landbrugsmæssig produktion«.

Sagsøgerne har endvidere henvist til, at de ved opfedningen af kalve i det væsentlige samarbejder med lønnede opfedere (Lohnmäster), som selv råder over landbrugsarealer, der imidlertid ikke kan anvendes til kalveopfedningen. Disse lønnede opdrættere er altså landbrugsmæssige kvægholdere i henhold til tysk skatteret. De modtager en løn for opdrætningen, som er en slags prisgaranti. Denne løn beregnes efter den gennemsnitlige indtægt, som en »landbrugsmæssig kalveopdrætter« normalt opnår. Udligningen for opskrivningen er ligeledes en del af denne gennemsnitsindtægt. Risikoen for prissvingninger på markedet bæres af sagsøgerne. Hvis den pågældende lønnede opdrætter ikke afslutter kontrakter om opfedning og selv bærer markedsrisikoen, får han ligeledes udligningen for opskrivningen. Den tyske lovgivers anvendelse af forordning (EØF) nr. 2464/69 »straffer« altså sagsøgerne i deres egenskab af industrielle kalveopdrættere for i form af en prisgaranti at have befriet den egentlige landmand for markedsrisikoen ved opfedning af kalve.

Ifølge sagsøgerne er ovennævnte faktiske omstændigheder *ubestridte* af parterne i hovedsagen.

Hvad angår anvendelsen af forbudet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, på fastslåede faktiske omstændigheder, har sagsøgerne anført, at sammenlignelige faktiske omstændigheder ikke må behandles forskelligt, medmindre en differentiering er objektivt berettiget. Men som det fremgår af de anførte faktiske omstændigheder, er der, hvad angår de industrielle og de landbrugsmæssige kalveopdrættere, i henhold til den tyske skattelovgivning ikke blot tale om »sammenlignelige forhold«, men ydermere om *identiske* forhold. Der er imidlertid ingen grunde, som kan retfærdiggøre en forskellig behandling af identiske forhold.

Sagsøgerne bestrider i alle tilfælde Domstolens udtalelse i dommen af 13. juni 1978, hvorefter det kan anses for et objektivt, ikke diskriminerende kriterium, at den tyske lovgiver sondrer mellem landbrugsmæssigt dyreopdræt/kvæghold og industrielt dyreopdræt/kvæghold »på grundlag af et forhold mellem antal dyr og udnyttet landbrugsareal«. I foregående sætning i dommens præmisser har Domstolen lagt den fejlagtige antagelse til grund, at landbrugsmæssige dyreopdrættere eller kvægholdere som foder for størstedelen anvender produkter, der stammer fra deres bedrifter, og altså fra deres egen dyrkning af jorden. Denne ene forudsætning berettiger efter Domstolens opfattelse den følgeslutning (»derfor«), at forholdet mellem dyreholdet og det udnyttede landbrugsareal kan være et berettiget kriterium for differentiering.

Med henvisning til, at Domstolen i sin dom har betegnet ovennævnte differentieringskriterium som »skønsmæssigt«, har sagsøgerne gjort gældende, at også ved anvendelse af en skønsmæssig bedømmelsesmetode er deres udelukkelse fra udligning for opskrivningen sammenlignet med de landbrugsmæssige kalveopdrættere en klar overskridelse af

grænserne for en tilladelig skematisering (»Typisierung«). Opfedning af kalve udgør en *særlig og selvstændig erhvervsgren* af stor betydning (sagsøgerne anslår den samlede omsætning i Forbundsrepublikken i 1974 til ca. 600 mio. DM), på hvilken et sådant kriterium i alt fald ikke kan anvendes, når det, som i det foreliggende tilfælde, ville føre til, at en gruppe afgiftspligtige (de »industrielle« opdrættere) derved ville blive bragt i en klart ugunstigere konkurrencesituation end en anden gruppe (de »landbrugsmæsssige« opdrættere).

Efter sagsøgernes mening kan man heller ikke gå ud fra, at der, hvad angår AufwAG, har været tale om en hasteforanstaltning. Man kunne i det mindste forvente, at den tyske lovgiver i 1974, altså 5 år efter, at AufwAG var trådt i kraft, ville have afskaffet den ganske væsentlige forskelsbehandling mellem landbrugsmæssig og industriel kalveopdrætning.

I intet tilfælde må en skematisering føre til, at én og samme omstændighed behandles forskelligt i afgiftslovgivningen og i lovgivningen om støtte, alene fordi der i et tilfælde bag kalveopdrætningsvirksomheden står en landmand, som inden for rammerne af sin øvrige virksomhed dyrker jorden, og i et andet tilfælde en erhvervsdrivende som sagsøgerne, som blandt deres øvrige aktiviteter fremstiller foderstoffer. Sådanne afgrænsningskriterier ville ikke længere have nogen forbindelse med opfedning af kalve som sådan eller med anvendelse af foderstoffer, og ville således ikke objektivt kunne berettige en forskelsbehandling.

Formålet med forordning nr. 2464/69 var at udligne de tab, som var en følge af landbrugsprisernes fald. For kalves vedkommende ramte disse tab de landbrugsmæssige og de industrielle opdrættere på samme måde. I denne henseende er det af betydning, at systemet med monetære udligningsbeløb i henhold til Rådets forordning nr. 974/71 blev praktiseret i 1974. Dette system hviler på en produktneutral anvendelse af monetær udligning. Følgelig måtte udligningen og valutaopskrivningen ligeledes senest i 1974 også uanset produkt ydes til kalveopdrætning, fordi det monetære udligningssystem, som har de samme begrundelser og målsætninger som udligningen for opskrivningen, yder en strengt neutral udligning, som begunstiger, henholdsvis bebyrder, samtlige eksportprodukter.

Der er heller ingen *andre grunde,* som kan berettige, at industriel kalveopdrætning udelukkes fra udligningen for opskrivning. Især har de industrielle opdrættere ikke i forhold til de landbrugsmæssige opdrættere strukturelle og sociale fordele, som kan berettige, at de bliver udelukket fra støtte.

Sagsøgerne har følgelig foreslået, at det af Finanzgericht Münster stillede spørgsmål besvares således:

EØF-traktaten, især dens artikel 40, stk. 3, 2. afsnit, samt forordning (EØF) nr. 2464/69 sammenholdt med Rådets beslutninger af 21. januar 1974 forbyder at udelukke industrielle kalveopdrættere ifølge tysk skattelovgivning fra udligningen for opskrivning, når de landbrugsmæssige kalveopdrættere anvender samme industrielt fremstillede foder til kalveopfedning som de industrielle kalveopdrættere.

Finanzamt Warendorf, *sagsøgte i hovedsagen,* har anført, at mælkeerstatningsfoder ikke er det eneste, som muliggør

produktion af hvidt kalvekød; det samme resultat kan også opnås ved anvendelse af sødmælk, som i givet fald på et senere stadium kan suppleres af kraftfoder. Den »landbrugsmæssige« opdrætter er i stand til at producere sødmælk i sin egen bedrift ved at udnytte en del af dennes areal til græsning for malkekvæg (Milchvieh). Han har altså mulighed for at vælge mellem foder fra egen produktion og foder købt udefra, når han råder over tilstrækkelige arealer. Der er altså ingen grund til at afvige fra Domstolens dom i sag 139/77, da der heller ikke inden for rammerne af denne forelæggelse er fremkommet nye væsentlige faktiske omstændigheder.

Kommissionen anser det for det første for betænkeligt, at den samme ret, som allerede har henvendt sig til Domstolen i sag 139/77, på ny forelægger den et spørgsmål vedrørende den i den tyske lovgivning fastsatte sondrings angivelige karakter af forskelsbehandling. Kommissionen mener imidlertid ikke, at der bør rejses formalitetsindsigelser mod den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, bl.a. fordi dommen af 13. juni 1978 i virkeligheden kun generelt omhandler sondringen mellem landbrugsmæssige dyreopdrættere/kvægholdere og industrielle dyreopdrættere/kvægholdere, og at den i mangel af et spørgsmål herom fra den forelæggende ret ikke går ind på de særlige forhold i forbindelse med kalveopdrætning. Desuden har Domstolen i en situation, der fuldt ud kan sammenlignes med det foreliggende tilfælde, udtalt, at det tilkommer de nationale retter at afgøre, om den præjudicielle afgørelse har bragt tiltrækkelig klarhed i sagen, eller om det er nødvendigt på ny at forelægge spørgsmålet for Domstolen (sag 29/68 *Milch-, Fett- und Eier-Kontor* mod *Hauptzollamt Saarbrücken*, Sml. 1969, s. 33 ff., 35).

Hvad angår realiteten i det præjudicielle spørgsmål, er det efter Kommissionens mening tvivlsomt, når henses til forelæggelseskendelsens ordlyd, om Finanzgericht ikke også ønsker en fornyet prøvelse af det første spørgsmål i sag 139/77, nemlig spørgsmålet vedrørende begrebet »producent af landbrugsprodukter« fra et fællesskabsretligt synspunkt, et spørgsmål, som Domstolen indtil nu ikke har givet noget endeligt svar på. Kommissionen mener dog ikke, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal fortolkes på denne måde.

I øvrigt har Kommissionen anført, at den heller ikke umiddelbart forstår meningen med bemærkningen om, at der må gives sagsøger medhold, såfremt fællesskabsretten har forbudt Forbundsrepublikken Tyskland at udelukke industrielle kalveopdrættere fra den i Rådets forordning nr. 2464/69 fastsatte støtte. Ifølge Domstolens praksis (de forenede sager 124/76 og 20/77, *SA Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson*, Sml. 1977, s. 1795 ff, 1811) medfører en ordnings uforenelighed med det i fællesskabsretten opstillede lighedsprincip ikke nødvendigvis, at alle de virksomheder, der er udelukket fra fordelen ved denne ordning, har ret til den pågældende støtte. I dette tilfælde tilkommer det snarere (Fællesskabets eller den nationale) lovgiver at drage følgerne af den af Domstolen fastslåede uforenelighed.

Også i sin nuværende form må det af Finanzgericht stillede spørgsmål efter Kommissionens mening besvares benægtende, såvel af retlige som af faktiske grunde.

Selv hvis det antages (hvilket Kommissionen anser for urigtigt), at de landbrugsmæssige kalveopdrættere *udelukkende* anvender mælkeerstatningsfoder af den type, der fremstilles af sagsøgerne, er den forskellige behandling af landbrugsmæssige og industrielle opdrættere med hensyn til støtte berettiget af objektive grunde. Begge grupper af opdrættere har ganske vist haft samme fordele på grund af opskrivningen, men disse har påført den landbrugsmæssige opdrætter betydelige tab i udbyttet af hans afgrøder og mælkeproduktion. Desuden kan man ikke nøjes med at anvende kalveopdrætningen som sammenligningsgrundlag. Denne aktivitet kan ikke isoleres fra de samlede aktiviteter i en landbrugsbedrift og derpå sammenlignes med den industrielle opdrætning, som drives uafhængigt af et anvendeligt landbrugsareal.

Kommissionen har henvist til, at det er nødvendigt at finde en hurtig, og nødvendigvis skematisk og generel løsning på problemet vedrørende de tab af indtægter, som hundredetusindvis af landmænd har lidt på grund af opskrivningen i 1969. Ved med henblik på ydelse af støtten at vedtage sondringen i den tyske skattelovgivning mellem landbrugsmæssige og industrielle dyreopdrættere (og ikke blot opdrættere af en bestemt dyreart), har den tyske lovgiver valgt et kriterium, som gør det muligt, at støtten ydes til en kategori af opdrættere (de »landbrugsmæssige« opdrættere), som for en stor del består af de opdrættere, der ligeledes dyrker jorden. Men det er netop produkterne fra denne dyrkning, som har tabt i værdi som følge af opskrivningen.

Bortset fra ovenstående betragtninger kan Kommissionen ikke tilslutte sig den opfattelse, at der ikke er nogen forskel mellem de opfedningsmetoder, der anvendes af den landbrugsmæssige og de industrielle kalveopdrættere.

En dobbelt korrektion er nødvendig på dette punkt. For det første har hverken Kommissionen eller Domstolen hævdet, at landbrugsmæssige opdrættere i det væsentlige bruger deres egne produkter til opfedning af deres kalve. Bemærkningerne i dommen af 13. juni 1978, som kritiseres af både sagsøgerne og Finanzgericht, vedrørte *landbrugsmæssige dyreopdrættere i almindelighed.* For det andet kan spørgsmålet om en eventuel forskelsbehandling ikke i rammerne af denne sag kun anskues fra »kalveopdrætternes« synspunkt. Der må snarere tages hensyn til situationen på kalvemarkedet som helhed, dvs. der må foretages en sammenligning imellem de opdrætningsmetoder, der anvendes for *alle* de »landbrugsmæssige« kalve, der udbydes på det tyske marked, og for de dyr, der udbydes af de »industrielle« opdrættere. Hvis man gør dette, vil man konstatere, at situationen på det tyske kalvemarked fremstår således:

De dyr, der udbydes på det tyske kalvekødsmarked, stammer langt fra alle fra specialiserede opfedningsvirksomheder. Ganske vist opdrættes størstedelen af disse kalve af landbrugsmæssige og industrielle opdrættere. En ikke ubetydelig del af disse dyr stammer imidlertid fra mælkeproducenter, som råder over en mere eller mindre betydelig kvægbestand, og som ved traditionelle metoder opfeder de kalve indtil slagtningen, som stammer fra deres kvægbestand, og som

ikke er bestemt til fornyelse af denne. Disse mindre landmænd, som ikke er specialiserede i opfedning, har en betydelig andel af kalveproduktionen.

Mens de specialiserede industrielle opdrættere udelukkende anvender industrielt fremstillede mælkeerstatninger, anvender de landbrugsmæssige opdrættere og endnu mere naturligt dem, for hvem opdrætning er en bibeskæftigelse, i vidt omfang mælk, produceret i deres egen bedrift. De anvender for en del direkte den mælk, der produceres af deres malkekvæg, til kvægfoder, og til samme formål anvender de også den skummetmælk, som de får tilbage fra det mejeri, som de oprindeligt har leveret deres sødmælk til.

Kommissionen råder beklageligvis ikke over helt præcise tal for hver af mængderne af anvendte foderstoffer. De disponible statisikker tyder imidlertid på, at en tredjedel af kalvene for tiden opdrættes og opfedes med sødmælk og skummetmælk, og to tredjedele med industrielt fremstillede mælkeerstatninger. Det er i hvert fald forkert, at såvel de »landbrugsmæssige« som de »industrielle« opdrættere *udelukkende* anvender mælkeerstatninger. For det første anvendes ca. 5 % af sødmælksproduktionen i Fællesskabet (dvs. årligt ca. 5 mio. tons) til kalvefoder, og for det andet er det ved hjælp af de ansøgninger om støtte, som Kommissionen modtager vedrørende anvendelse af skummetmælk i foder, muligt at bevise, at der i Fællesskabet i øjeblikket anvendes mere end 2 mio. tons skummetmælk om året til kalvefoder (i 1978 nøjagtigt 2 336 000 tons).

Hvad angår de støttebeløb, der ydes til flydende skummetmælk, der anvendes til foder, i henhold til artikel 10 i forordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169) er der ikke før 1978 blevet sondret mellem kalvefoder og foder til andre dyr. Man kender derfor kun de samlede mængder, som er blevet anvendt til foder. I perioden fra 1968 til 1970 androg de for de seks gamle fællesskabslande ca. 6 mio. tons pr. år, men mellem 1970 og 1972 faldt de til ca. 3,5 mill. tons. I de ni fællesskabslande er anvendelsen af flydende skummetmælk til foder fra 1973 til 1976 faldet fra 5 mio. tons til 3 mio. tons, for derpå i de to følgende år at stige til 3,5 mio. — 4 mio. tons. Anvendelsen af flydende skummetmælk i Forbundsrepublikken udgjorde 40-45 % af disse mængder. Støtte til anvendelse af skummetmælk til svinefoder og fjerkræfoder blev forhøjet ved Kommissiones forordning nr. 2793/77 (EFT L 321 af 16. 12. 1977, s. 30) med virkning fra 1. januar 1978, og det er derfor muligt ved hjælp af de ansøgninger om støtte, som de begunstigede har indgivet til de kompetente interventionsorganer, præcist at fastslå, hvor meget flydende skummetmælk der hvert år i hver medlemsstat er blevet anvendt dels til kalvefoder og dels til foder til andre dyr. Fra 1978 var den samlede mængde af flydende skummetmælk anvendt til foder og støttet af Fællesskabet 4 069 000 tons, heraf 2 326 000 til kalve, eller næsten 60 % af den samlede mængde.

Da størstedelen af den flydende skummetmælk til foderbrug allerede tidligere

blev brugt til kalvefoder (i modsat fald ville der ikke have været nogen grund til ved forordning nr. 2793/77 mærkbart at forøge støtten til anvendelsen af flydende skummetmælk til foder til andre dyr end kalve), må det erkendes, at der selv i løbet af de pågældende år, dvs. fra 1969 til 1974, er blevet anvendt fra 2 til 3 mio. tons flydende skummetmælk pr. år i Fælleskabet til kalvefoder. Det er endog sandsynligt, at de mængder skummetmælk, der i løbet af disse år er blevet anvendt, er betydeligt højere end dem, som anvendes i dag. De foreliggende statistikker viser, at forholdet mellem mængderne af landbrugsproduktet mælk og de industrielt fremstillede mælkeerstatningsprodukter, som anvendes til kalvefoder, i Forbundsrepublikken Tyskland ikke er begyndt at ændre sig væsentligt til fordel for sidstnævnte før omkring 1973. På det tidspunkt, da de pågældende forordninger blev udstedt, må det naturlige produkt mælk altså være blevet anvendt i et væsentligt større omfang, end det nuværende forhold en tredjedel til to tredjedele lader formode.

Hvad angår udelukkelsen af de industrielle opdrættere fra udligningen for opskrivningen for 1969, drager Kommissionen af ovenstående betragtninger den slutning, at den eneste afgørende omstændighed er, at der er forskelle mellem fodringsmetoderne, og at disse forskelle ubestrideligt er af væsentlig størrelsesorden.

Kommissionen har yderligere tilføjet, at det ikke er rigtigt, at kun anvendelse af industrielt fremstillede mælkeerstatninger gør det muligt at opnå dette »hvide« kød, som er så efterspurgt af kunderne. De kalve, som er opfedet med mælk, giver også »hvidt« kød, som endog kvalitativt er bedre end kalvekød, som udelukkende er opnået ved hjælp af erstatningsfoder. Efter Kommissionens mening skal det andet præjudicielle spørgsmål fra Finanzgericht Münster besvares således:

Selv når henses til de særlige forhold på det tyske marked for kalve, forbyder hverken EØF-traktaten eller artikel 1 i Rådets forordning nr. 2454/69 eller Rådets beslutning af 21. januar 1974 Forbundsrepublikken Tyskland at udelukke de industrielle kalveopdrættere fra den i forordning nr. 2464/69 fastsatte støtte.

III — Mundtlige forhandlinger

I retsmødet den 4. oktober 1979 har sagsøgerne i hovedsagen, repræsenteret af advokat Dietrich Ehle, Köln, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske konsulent Peter Karpenstein, som befuldmægtiget, afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. oktober 1979.

Præmisser

1 Ved kendelse af 19. januar 1979, indgået til Domstolen den 2. marts 1979, har Finanzgericht Münster i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet et spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktaten, af artikel 1 i Rådets forordning nr. 2464/69 af 9. december 1969 om de foranstaltninger, der skal træffes inden for landbrugssektoren som følge af opskrivningen af den tyske mark (EFT 1969 II, s. 514), og af Rådets beslutning af 21. januar 1974, meddelt Forbundsrepublikken Tyskland den 24. januar 1974, hvorved Rådet forlængede og ændrede visse bestemmelser i nævnte forordnings artikel 1.

2 Hovedsagen har sin oprindelse i det af sagsøgte i hovedsagen, Finanzamt Warendorf, meddelte afslag på en ansøgning om støtte efter Aufwertungsausgleichgesetz (lov om udligning for opskrivning), udstedt den 23. december 1969 til gennemførelse af nævnte forordning. Denne ansøgning blev indgivet af det i hovedsagen sagsøgende firma, der udover at fremstille foderstoffer også opfeder kalve med mælkeerstatninger, som det selv fremstiller.

3 Sagsøgte i hovedsagen har begrundet sit afslag på at yde sagsøgerne støtte med, at sagsøgerne ikke råder over de nødvendige landbrugsarealer til opfedning af deres kalve; de falder derfor ikke ind under begrebet landbrugsbedrift i den i den tyske skattelovgivning forudsatte betydning, som den nævnte lov henviser til, men under begrebet industrivirksomhed.

4 Det skal bemærkes, at hovedsagen allerede har givet anledning til en anmodning om præjudiciel afgørelse fra samme Finanzgericht, som var genstand for sag 139/77, i hvilken Domstolen afsagde dom den 13. juni 1978 (Sml. 1978, s. 1317). Efter at have gennemgået oprindelsen til og indholdet af den pågældende fællesskabsordning og nationale lovgivning (ss. 1330 og 1331) besvarede Domstolen i denne dom følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Omfatter det fællesskabsretlige begreb 'producent af landbrugsprodukter' i artikel 1, stk. 1 og 3, i forordning (EØF) nr. 2464/69 også den industrielle dyreopdrætter/kvægholder i den tyske skattelovgivnings forstand?

2. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

   Skal artikel 39 og artikel 40, stk. 3, andet afsnit, i EØF-traktaten, artikel 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2464/69 og eventuelle andre bestemmelser i fællesskabsretten fortolkes således, at de forbyder EØF-medlemmet Forbundsrepublikken Tyskland som adressat for forordning (EØF) nr. 2464/69 at undtage enkelte grupper af producenter af landbrugsprodukter — her industrielle dyreopdrættere og kvægholdere i den tyske skatterets forstand — fra en ordning med direkte støtte til udligning af virkningerne af markens opskrivning og omfattende landbrugsprodukter, der er undergivet en markedsordning?«

5 Vedrørende det første spørgsmål fastslog Domstolen navnlig, at da hverken sammenhængen eller formålene med forordning nr. 2464/69 kræver en streng fortolkning, er det ikke udelukket, at det temmeligt vide begreb »producent af landbrugsprodukter«, der anvendes i forordningen, kan omfatte fremstilling af landbrugsprodukter efter en hvilken som helst metode.

6 Vedrørende det andet spørgsmål fastslog Domstolen, at det skulle undersøges, om den sondring, der i den tyske skatteret foretages mellem på den ene side den landmand, der er dyreopdrætter eller kvægholder, og på den anden side den industrielle dyreopdrætter/kvægholder, som det er sket i AufwAG, er forskelsbehandling i den i traktatens artikel 40, stk. 3, forudsatte betydning. Domstolen besvarede dette spørgsmål benægtende med følgende begrundelse (præmis 17):

»Det fremgår af sagens akter, at den, der landbrugsmæssigt driver dyreopdræt eller kvæghold i den tyske skatterets forstand, anvender foderstoffer, der for størstedelens vedkommende stammer fra egen bedrift, hvorfor kan særligt er underkastet de med jordbrug forbundne usikkerhedsmomenter;

derimod er den i den nævnte lovgivnings forstand industrielle dyreopdrætter/kvægholder, der køber størstedelen af de nødvendige foderstoffer på det nationale eller internationale marked, ikke udsat for de samme risici, men kan ved en opskrivning af den nationale valuta købe foderstoffer i udlandet til fordelagtige priser;

det kan derfor ikke anses som forskelsbehandling, at der i tysk skatteret sondres mellem landbrugsmæssigt dyreopdræt/kvæghold og industrielt

dyreopdræt/kvæghold på grundlag af et forhold mellem antal dyr og udnyttet landbrugsareal, og at regeringen for Forbundsrepublikken Tyskland har valgt denne sondring som objektivt, om end skønsmæssigt fastsat kriterium for tildeling af den støtte, som nævnte regering blev beføjet til at yde i medfør af forordning nr. 2464/69.«

7 Vedrørende de af Finanzgericht forelagte spørgsmål kendte Domstolen for ret:

»Hverken EØF-traktatens bestemmelser, artikel 1 i Rådets forordning nr. 2464/69 eller bestemmelserne i Rådets beslutning af 21. januar 1974 forbyder Forbundsrepublikken Tyskland at udelukke industrielle dyreopdrættere/kvægholdere fra den i nævnte forordning omhandlede støtte.«

8 I sin forelæggelseskendelse i nærværende sag har Finanzgericht stillet et nyt præjudicielt spørgsmål, der er affattet således:

»Forbyder EØF-traktaten, artikel 1 i forordning nr. 2464/69, Rådets beslutning af 21. januar 1974 eller andre lignende bestemmelser i fællesskabsretten Forbundsrepublikken Tyskland at undtage 'industrielle' kalveopdrættere ifølge tysk skattelovgivning fra den i medfør at denne forordning ydede støtte, når landmænd, der er kalveopdrættere, anvender samme industrielt fremstillede foder til kalveopfedning som de 'industrielle' kalveopdrættere?«

9 Det må for det første bemærkes, at dette spørgsmål i modsætning til de spørgsmål, der blev stillet i sag 139/77, ikke vedrører dyreopdrættere og kvægholdere i almindelighed, men udelukkende kalveopdrættere, og for det andet, at det hviler på den forudsætning, som er anført i begrundelsen til forelæggelseskendelsen, at de »landbrugsmæssige« kalveopdrættere anvender de samme industrielt fremstillede mælkeerstatninger til opdrætningen som de »industrielle« opdrættere.

10 Kommissionen har bestridt, at denne antagelse er korrekt. Ifølge Kommissionen anvender de »landbrugsmæssige« kalveopdrættere, udover det industrielt fremstillede erstatningsfoder, også i betydeligt omfang sødmælk eller skummetmælk fra deres egen bedrift. Kommissionen har herved henvist til det siden 1969 gældende fællesskabssystem med støtte til mælk til foderbrug, samt til statistiske oplysninger vedrørende anvendelse af sødmælk og skum-

metmælk til foder i Forbundsrepublikken Tyskland. Det fremgår heraf, at der anvendes meget store mængder sødmælk og skummetmælk til foder, og at mere end halvdelen af disse mængder anvendes til kalvefoder, som det fremgår af resultaterne af anvendelsen af et differentieret støttesystem, der blev indført ved Kommissionens forordning nr. 2793/77 (EFT L 321, s. 30).

11 På baggrund af alle disse oplysninger anslår Kommissionen, at mælk nu udgør en tredjedel af kalvefoderet, og at denne andel sandsynligvis var endnu højere i perioden fra 1969 til 1973.

12 Imidlertid kan Domstolen ikke inden for rammerne af en procedure i henhold til traktatens artikel 177 løse en sådan uenighed, der henhører under den nationale rets kompetence, ligesom i øvrigt en hvilken som helst anden bedømmelse af sagens fakta.

13 Det må dog fastslås, at selv hvis det lægges til grund, at de »landbrugsmæssige« kalveopdrættere udelukkende anvender de samme industrielt fremstillede mælkeerstatninger som de »industrielle« opdrættere, har dette ikke nogen indflydelse på besvarelsen af det nye spørgsmål fra den nationale ret.

14 Som der henvises til i dommen i sag 139/77, siges det i den første betragtning til forordning nr. 2464/69, at »opskrivningen af den tyske mark og opretholdelsen af regningsenhedens værdi fører ... til en sænkning af de i DM udtrykte priser ... fra 1. januar 1970; derved opstår der et indkomsttab for det tyske landbrug«. De nævnte tab, som det er forordningens formål at udligne, opstod i de landbrugssektorer, f.eks. mælke- og kornsektoren, der er karakteriseret af et interventionssystem, hvor opskrivningen så at sige automatisk medførte en sænkning af de i DM udtrykte landbrugspriser, som imidlertid var fastsat i regningsenheder inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. Men netop i disse sektorer afhænger produktionen af udnyttelsen af et landbrugsareal.

15 Det følger af disse betragtninger, at den af Forbundsrepublikken med henblik på udbetaling af støtte i henhold til AufwAG anlagte sondring mellem på den ene side landbrugsmæssige dyreopdrættere og kvægholdere,

og på den anden side industrielle dyreopdrættere og kvægholdere, på basis af et i den tyske skattelovgivning fastsat forhold mellem kvægholdet og det udnyttede landbrugsareal, er i overensstemmelse med det med forordningen tilstræbte formål.

16 Der skal desuden henvises til den fjerde betragtning til forordningen, hvori det hedder: »den fastsatte støtte bør kun ydes i et bestemt tidsrum. Fortsættelsen kan sikres gennem social- eller strukturpolitiske foranstaltninger«. Det fremgår af denne begrundelse, at den nævnte støtte indgår i en række sociale hensyn, som svarer til det i traktatens artikel 39, stk. 2, litra a), anerkendte krav om, at der skal tages hensyn til landbrugserhvervets særlige karakter, der følger af landbrugets sociale struktur. Denne karakter berettiger, at Forbundsrepublikken Tyskland med henblik på udbetaling af støtte i form af udligning for virkningerne af opskrivningen især tager hensyn til de landbrugssektorer, som mest direkte har lidt indkomsttab som følge af opskrivningen, dvs. de sektorer, der er karakteriseret ved udnyttelsen af jorden. Da en sådan præference ikke er vilkårlig, kan den ikke anses for en forskelsbehandling mellem producenterne, som er forbudt ved traktatens artikel 40, stk. 3.

17 På grundlag af disse betragtninger må det af den nationale ret stillede spørgsmål besvares således, at hverken EØF-traktaten eller artikel 1 i Rådets forordning nr. 2464/69 eller Rådets beslutning af 21. januar 1974 forbød Forbundsrepublikken Tyskland at udelukke industrielle kalveopdrættere fra den støtte, der ydes i medfør af nævnte forordning.

Vedrørende sagens omkostninger

18 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres.

19 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, som er forelagt den af Finanzgericht Münster ved kendelse af 19. januar 1979, for ret:

Hverken EØF-traktaten eller artikel 1 i Rådets forordning nr. 2464/69 eller Rådets beslutning af 21. januar 1974 forbød Forbundsrepublikken Tyskland at udelukke industrielle kalveopdrættere fra den støtte, der ydes i medfør af nævnte forordning.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. november 1979.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 23. OKTOBER 1979 [1]

Høje Ret.

Problematikken i den præjudicielle sag, som jeg skal gennemgå i dag, er ikke ny for Domstolen. Det drejer sig om den udligning for opskrivning, der i forbindelse med opskrivningen af den tyske mark i 1969 blev indført ved den tyske lov af 23. december 1969 med hjemmel i Rådets forordning nr. 2464/69 (EFT 1969 II, s. 514), og som endnu gjaldt i 1974, efter at denne forordning var blevet forlænget og ændret ved Rådets beslutning af 21. januar 1974.

1 — Oversat fra tysk.