

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
av den 11 juli 1989*

I mål 265/87

har Finanzgericht i Düsseldorf till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Hermann Schräder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG, Ochtrup (Förbundsrepubliken Tyskland)

och

Hauptzollamt Gronau.

Begäran avser giltigheten av rådets förordning nr 1579/86 av den 23 maj 1986 om ändring av förordning nr 2727/75 om den gemensamma organisationen av spannmålsmarknaden (EGT nr L 139, s. 29, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), och av kommissionens förordning nr 2040/86 av den 30 juni 1986 om tillämpningsföreskrifter för medansvarsavgiften inom spannmålssektorn (EGT nr L 173, s. 65, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Joliet samt domarna Sir Gordon Slynn, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias och M. Zuleeg,

generaladvokat: G. Tesauro,
justitiesekreterare: H. A. Rühl, avdelningsdirektör,

som beaktat yttrandena från

* Rättegångsspråk: tyska.

- bolaget Schräder, genom advokaten V. Schiller, Köln,
- Förenade kungarikets regering, genom H. R. L. Purse, Treasury Solicitor's Department, under det skriftliga förfarandet, och av S. J. Hay samt M. A. Blythe, barrister, under det muntliga förfarandet,
- Europeiska gemenskapernas råd, genom A. Brautigam, avdelningschef vid rådets rättstjänst, biträdd av Ch. Mavrakos, rådets rättstjänst, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren D. Booss, i egenskap av ombud,

som beaktat förhandlingsrapporten och vad som förekommit vid den muntliga förhandlingen den 21 mars 1989, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 20 april 1989,

meddelar följande

dom

- 1 Genom beslut av den 22 juli 1987, som inkom till domstolen den 1 september 1987, har Finanzgericht i Düsseldorf i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget ställt en fråga om giltigheten av rådets förordning nr 1579/86 av den 23 maj 1986 om ändring av förordning nr 2727/75 om den gemensamma organisationen av spannmålsmarknaden (EGT nr L 139, s. 29) och av kommissionens förordning nr 2040/86 av den 30 juni 1986 om tillämpningsföreskrifter för medansvarsavgiften inom spannmålssektorn (EGT nr L 173, s. 65).
- 2 Denna fråga har uppkommit under en tvist mellan bolaget Hermann Schräder HS Krafffutter GmbH & Co. KG (nedan kallat "Schräder"), som driver handel med bearbetad spannmål, och Hauptzollamt Gronau. Schräder deklarerade för januari 1987 en kvantitet om 3 836 651 ton bearbetad spannmål, för vilken bolaget beräknade medansvarsavgiften till 49 492,80 tyska mark.

- 3 Schräder har i sin talan vid Finanzgericht i Düsseldorf bestritt lagenligheten i uttaget av denna avgift på den grunden att tillämpliga gemenskapsbestämmelser är ogiltiga. Avgiften har nämligen karaktären av en finansieringsavgift och borde följaktligen ha införts inte enbart med stöd av artikel 43 utan även med stöd av artikel 201 i fördraget. Uttaget av denna avgift innebär också en kränkning av grundläggande rättigheter vilka lagts fast i gemenskapsrätten, särskilt äganderätten och rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet. Schräder har vidare gjort gällande att proportionalitetsprincipen åsidosatts och att avgiften leder till en snedvridning av konkurrensen mellan spannmålsproducenter och mellan tillverkare av djurfoderblandningar och sålunda bryter mot det förbud mot diskriminering som fastställs i artikel 40.3 i fördraget.
- 4 För att kunna ta ställning till dessa argument har Finanzgericht i Düsseldorf förklarat målet vilande och hänskjutit följande fråga till domstolen för förhandsavgörande:
- ”Är rådets förordning nr 1579/86 av den 23 maj 1986 (EGT nr L 139, 24.5.1986, s. 29) om ändring av förordning nr 2727/75 om den gemensamma organisationen av spannmålsmarknaden (EGT nr L 281, 1.11.1975, s. 1) samt kommissionens förordning (EEG) nr 2040/86 av den 30 juni 1986 om tillämpningsföreskrifter för medansvarsavgiften inom spannmålssektorn (EGT nr L 173, 1.7.1986, s. 65) ogiltiga?”
- 5 Med hänsyn till handlingarna i målet måste denna fråga förstås så, att den avser giltigheten av rådets tidigare nämnda förordning nr 1579/86 av den 23 maj 1986 och kommissionens tidigare nämnda förordning nr 2040/86 av den 30 juni 1986 ändrad genom kommissionens förordning nr 2572/86 av den 12 augusti 1986 (EGT nr L 229, s. 25, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).
- 6 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, de relevanta gemenskapsbestämmelserna, rättegångens förlopp och de till domstolen ingivna yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

Bestämmelsernas rättsliga grund

- 7 I sina yttranden inför domstolen har Schräder i första hand gjort gällande att artikel 43 i fördraget inte ensam kan utgöra tillräcklig grund för rådets förordning nr 1579/86. Medansvarsavgiften är enligt Schräder egentligen en finansieringsavgift och borde därför ha införts enligt det förfarande som avses i artikel 201 i EEG-fördraget. Denna bedömning grundar sig dels på att avgiften skall erläggas av spannmålsbearbetningsföretagen, vilka inte är ansvariga för överskottsproduktionen av spannmål, och dels på avgiftens höga belopp. Denna tolkning skulle också enligt Schräder stämma överens med rådets beslut nr 70/243 av den 21 april 1970 om att ersätta medlemsstaternas finansiella bidrag med gemenskapens egna medel (EGT nr L 94, s. 19, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) vilket i artikel 2.2 hänvisar till intäkter från andra avgifter som införts inom ramen för en gemensam politik.
- 8 Den brittiska regeringen, rådet och kommissionen har bestritt riktigheten av dessa argument. Enligt dem syftar medansvarsavgiften i enlighet med artikel 39.1 c i fördraget till att stabilisera spannmålsmarknaden därigenom att spannmålsproduktionen begränsas genom en sänkning av producentpriset, jämförbar med en sänkning av interventionspriset. Avgiften skulle alltså utgöra en interventionsåtgärd och inte en fiskal avgift.
- 9 Denna tolkning måste godtas. Medansvarsavgiften inom spannmålssektorn är avsedd att bidra till stabiliseringen av spannmålsmarknaden genom att dämpa tillväxten på denna marknad, som kännetecknas av strukturella överskott. Den spelar följaktligen en roll som kan jämföras med andra interventionsåtgärder vilka föreskrivs inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål i enlighet med artikel 4.4 i förordning nr 2727/75, ändrad genom förordning nr 1579/86, i vilken det fastställs att avgiften "skall anses som en av de interventionsåtgärder som skall reglera jordbruksmarknaderna...". En sådan åtgärd omfattas av artiklarna 39 och 40 i fördraget och har därigenom en lämplig och tillräcklig rättslig grund i artikel 43 i fördraget, oberoende av avgiftens storlek.
- 10 Det förhållandet att medansvarsavgiften också har en finansiell aspekt, eftersom den bidrar till att begränsa utgifterna för marknadsreglerande åtgärder inom spannmålssektorn, kan inte motivera standpunkten att ifrågasarande bestämmelser måste grundas även på artikel 201 i fördraget. Som rådet och kommissionen med rätta påpekat avser artikel 201 endast de intäkter som

ingår i finansieringen av gemenskapens allmänna budget men däremot inte de jordbruksavgifter som är tillämpliga inom en viss jordbrukssektor och som bara används till finansiering av utgifterna inom denna sektor.

- 11 Denna bedömning ändras inte genom artikel 2.2 i rådets beslut av den 21 april 1970, i vilken föreskrivs att "intäkter från andra avgifter som införts inom ramen för en gemensam politik i enlighet med bestämmelserna i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen skall utgöra egna medel som skall tas upp i gemenskapernas budget ... förutsatt att förfarandet enligt artikel 201 i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen ... har följts". Av ordalydelsen i den bestämmelsen framgår att dess enda syfte är att tillåta att det inom ramen för en gemensam politik skapas nya egna medel, under förutsättning att förfarandet i artikel 201 följs. Denna bestämmelse kan emellertid inte tvärtemot sin lydelse tolkas så, att den föreskriver att förfarandet i artikel 201 obligatoriskt skall tillämpas vid antagandet av en åtgärd inom ramen för en gemensam politik, av den enda anledningen att åtgärden genererar intäkter.
- 12 Argumentet att ifrågavarande förordningar har otillräcklig rättslig grund kan därför inte godtas.

Kränkning av grundläggande rättigheter

- 13 Schräder har vidare framhållit att det omtvistade systemet kränker de grundläggande rättigheter som skyddas genom gemenskapens rättsordning, särskilt äganderätten och rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet, såtillvida som det är bearbetningsföretagen som åläggs att betala avgiften och de administrativa kostnaderna, och inte spannmålsproducenterna, vilka ensamma är ansvariga för spannmålsöverskotten.
- 14 Enligt domstolens fasta rättspraxis (se särskilt dom av den 13 december 1979 i målet 44/79, Hauer, Rec. 1979, s. 3727) hör de grundläggande rättigheterna till de allmänna rättsprinciper vars efterlevnad domstolen skall säkerställa. Domstolen skall därvid utgå från medlemsstaternas gemensamma författningens traditioner, så att inga åtgärder antas i gemenskapen som är oförenliga med de grundläggande rättigheter som erkänns i dessa staters författningar. Även de internationella fördrag om skydd för mänskliga rättigheter som medlemsstaterna medverkat i eller tillträtt kan ge riktlinjer som bör följas inom gemenskapsrätten.

- 15 Domstolen har, bl. a. i nämnda dom av den 13 december 1979, särskilt slagit fast att såväl äganderätten som rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet tillhör gemenskapsrättens allmänna principer. Dessa principer skall dock inte betraktas som absoluta utan måste bedömas utifrån sin funktion i samhället. Följaktligen kan begränsningar införas i äganderätten och rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet, särskilt inom ramen för en gemensam marknadsorganisation, förutsatt att begränsningarna verkligen ligger i linje med av gemenskapen eftersträfvade mål av allmänt intresse och inte i förhållande till dessa innebär ett överdimensionerat och oacceptabelt ingrepp som väsentligt skadar dessa rättigheter.
- 16 Vad gäller påståendena från sökanden i målet vid den nationella domstolen så måste först slås fast att avgiften enligt artikel 4.6 i förordning nr 2727/75, ändrad genom förordning nr 1579/86, jämförd med artikel 5.1 i förordning nr 2040/86 skall övervältras av bearbetningsföretagen på spannmålsproducenterna. Av detta följer att avgiftsbördan vilar på spannmålsproducenterna ensamma, medan bearbetningsföretagen bara skall belastas med en administrativ och bokföringsmässig kostnad i samband med betalningen och övervältringen av avgiften.
- 17 Under dessa förhållanden skall det konstateras att systemet med en medansvarsavgift inte på något sätt påverkar bearbetningsföretagens äganderätt.
- 18 Beträffande rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet skall det understrykas att det förhållandet att avgiften tas ut av bearbetningsföretagen, vilka genom sin förvärvsverksamhet skapar den situation som ger upphov till denna avgift, är motiverat av en legitim strävan efter såväl en effektiv hantering som en administrativ förenkling av avgiftssystemet. Den skyldighet som detta medför för bearbetningsföretagen att erlægga avgiften och övervältra den på sina leverantörer ligger följaktligen i linje med mål av allmänt intresse vilka rättfärdigar de smärre olägenheter som denna skyldighet medför för den berörda kategorin av näringsidkare. Ett sådant krav påverkar för övrigt endast mycket marginellt de avgiftsskyldigas rätt att fritt utöva sin förvärvsverksamhet och kan följaktligen inte påverka denna rättighet i något väsentligt avseende.
- 19 Argumentet om en kränkning av rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet kan följaktligen inte godtas.

Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

- 20 Schräder har gjort gällande att proportionalitetsprincipen har åsidosatts eftersom medansvarsavgiften varken är lämplig eller nödvändig för att nå målet med en stabilisering av marknaden i enlighet med artikel 39.1 c i fördraget. På grund av de avgiftsbefrielser som föreskrivs i artikel 1.2 andra stycket i förordning nr 2040/86 är bara ca 50 % av den spannmål som är avsedd till djurfoder föremål för avgiften. Denna har dessutom enligt Schräder en negativ inverkan på försäljningen av spannmål, eftersom den på grund av höjningen av priset på bearbetad spannmål leder till minskad efterfrågan.
- 21 Proportionalitetsprincipen hör enligt domstolens fasta rättspraxis till gemenskapsrättens allmänna principer. Enligt denna princip är åtgärder som pålägger näringsidkarna ekonomiska bördor lagenliga endast om de är lämpliga och nödvändiga för att uppnå de legitima syften som eftersträvas genom ifrågakavande bestämmelser. Om valet står mellan flera lämpliga åtgärder skall den minst betungande väljas, och de avgifter som påläggs måste stå i rimlig proportion till de eftersträvade målen.
- 22 Vad beträffar den rättsliga prövningen av dessa förutsättningar skall det dock understrykas att gemenskapslagstiftaren i fråga om den gemensamma jordbrukspolitikerna har ett utrymme för skönsmässig bedömning som motsvarar det politiska ansvar som tilldelas genom artiklarna 40 och 43 i fördraget. Lagenligheten av en åtgärd som vidtas på detta område kan därför bara påverkas om åtgärden är uppenbart olämplig med avseende på det mål som den behöriga institutionen söker uppnå (se särskilt dom av den 9 juli 1985 i målet 179/84, Bozzetti, Rec. 1985, s. 2301).
- 23 I föreliggande fall så valde gemenskapslagstiftaren, när medansvarsavgiften infördes inom spannmålssektorn och tillämpningsföreskrifterna utfärdades, bland flera möjligheter ut den metod som befanns lämpligast för att minska de strukturella överskotten på spannmålsmarknaden och som bestod i att utöva en omedelbar men måttlig press på de priser som betalas till spannmålsproducenterna. En sådan åtgärd, som syftar till att begränsa utbudet genom att sänka priset för producenterna måste i princip anses lämplig för syftet att stabilisera jordbruksmarknaderna i enlighet med artikel 39.1 c i fördraget, även om åtgärden på grund av vissa avgiftsbefrielser inte påverkar alla ifrågakavande produkter.

- 24 Av detta följer att gemenskapslagstiftaren inte överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning på området. Argumentet om åsidosättande av proportionalitetsprincipen måste därför tillbakavisas.

Avgiftssystemets diskriminerande karaktär

- 25 Schröder har gjort gällande att avgiftssystemet på grund av de avgiftsbefrielser som föreskrivs i artikel 1.2 andra stycket i förordning nr 2040/86, ändrad genom förordning nr 2572/86, verkar diskriminerande på olika kategorier av spannmålsbearbetande och spannmålsproducerande företag och följaktligen strider mot artikel 40.3 andra stycket i fördraget och den allmänna principen om likabehandling.

- 26 Det är i det avseendet tillräckligt att påminna om att samma klagomål prövats av domstolen i dom av den 29 juni 1988 i målet 300/86, Van Landschoot (Rec. 1988, s. 3443). I denna dom har domstolen förklarat att artikel 1.2 andra stycket i förordning nr 2040/86, ändrad genom förordning nr 2572/86, är ogiltig såtillvida som den ger upphov till en partiell diskriminering mellan bearbetningsföretag och mellan spannmålsproducenter genom att från medansvarsavgiften undanta den första bearbetningen av spannmål som producenten utför i det egna jordbruksföretaget med användning av företagets utrustning, förutsatt att den bearbetade produkten används i samma företag, men inte föreskriver någon avgiftsbefrielse i fråga om spannmål vars första bearbetning äger rum utanför producentens jordbruksföretag eller med utrustning som inte ingår bland företagets inventarier, även om de bearbetade produkterna används inom företaget. Domstolen har dock preciserat att det ankommer på gemenskapslagstiftaren att dra konsekvenserna av denna dom genom att vidta nödvändiga åtgärder för att införa likabehandling av näringsidkarna, och att de behöriga myndigheterna i avvaktan på nya bestämmelser skall fortsätta att tillämpa den avgiftsbefrielse som föreskrivs i den bestämmelse som förklarats ogiltig, varvid denna avgiftsbefrielse skall utvidgas till att omfatta även de näringsidkare som utsätts för den konstaterade diskrimineringen.

- 27 Av alla dessa överväganden följer att svaret på den ställda frågan blir följande:

- Artikel 1.2 andra stycket i kommissionens förordning nr 2040/86 av den 30 juni 1986, ändrad genom kommissionens förordning nr 2572/86 av den 12 augusti 1985, är ogiltig i den mån den från medansvaravgiften undantar den första bearbetningen av spannmål som producenten utför i det egna jordbruksföretaget med användning av företagets egen utrustning och under förutsättning att de bearbetade produkterna används i företaget, men inte föreskriver någon avgiftsbefrielse i fråga om spannmål vars första bearbetning sker utanför företaget eller med utrustning som inte ingår bland dess inventarier, även om de bearbetade produkterna används i företaget.
- Det ankommer på gemenskapslagstiftaren att vidta lämpliga åtgärder för att införa likabehandling av näringsidkare när det gäller de omtvistade bestämmelserna om avgiftsbefrielse.
- Till dess skall de behöriga myndigheterna fortsätta att tillämpa den avgiftsbefrielse som föreskrivs i bestämmelsen i fråga, varvid avgiftsbefrielsen skall utvidgas till att omfatta de näringsidkare som utsätts för den konstaterade diskrimineringen.
- För övrigt har det vid prövningen av den ställda frågan inte framkommit något som kan påverka giltigheten av vare sig rådets förordning nr 1579/86 av den 23 maj 1986 eller kommissionens förordning nr 2040/86 av den 30 juni 1986, ändrad genom kommissionens förordning nr 2572/86 av den 12 augusti 1986.

Rättegångskostnader

- 28 De kostnader som har förorsakats den brittiska regeringen och Europeiska gemenskapernas råd och kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På ovan angivna grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

- angående de frågor som genom beslut av den 22 juli 1987 förts vidare av Finanzgericht Düsseldorf - följande dom:

- 1) Artikel 1.2 andra stycket i kommissionens förordning nr 2040/86 av den 30 juni 1986, ändrad genom kommissionens förordning nr 2572/86 av den 12 augusti 1985, är ogiltig i den mån den från medansvarsavgiften undantar den första bearbetningen av spannmål som producenten utför i det egna jordbruksföretaget med användning av företagets egen utrustning och under förutsättning att de bearbetade produkterna används i företaget, men inte föreskriver någon avgiftsbefrielse i fråga om spannmål vars första bearbetning sker utanför företaget eller med utrustning som inte ingår bland dess inventarier, även om de bearbetade produkterna används i företaget.
- 2) Det ankommer på gemenskapslagstiftaren att vidta lämpliga åtgärder för att införa likabehandling av näringsidkare när det gäller de omtvistade bestämmelserna om avgiftsbefrielse.
- 3) Till dess skall de behöriga myndigheterna fortsätta att tillämpa den avgiftsbefrielse som föreskrivs i bestämmelsen i fråga, varvid avgiftsbefrielsen skall utvidgas till att omfatta de näringsidkare som utsätts för den konstaterade diskrimineringen.
- 4) För övrigt har det vid prövningen av den ställda frågan inte framkommit något som kan påverka giltigheten av vare sig rådets förordning nr 1579/86 av den 23 maj 1986 eller kommissionens förordning nr 2040/86 av den 30 juni 1986, ändrad genom kommissionens förordning nr 2572/86 av den 12 augusti 1986.

Joliet

Slynn

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Zuleeg

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 juli 1989.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

R. Joliet
Ordförande på femte avdelningen