

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

11. juli 1989*

I sag 265/87,

angående en anmodning, som Finanzgericht Düsseldorf i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

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

mod

Hauptzollamt Gronau,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Rådets forordning nr. 1579/86 af 23. maj 1986 om ændring af forordning nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 139, s. 29) og af Kommissionens forordning nr. 2040/86 af 30. juni 1986 om gennemførelsesbestemmelser for medansvarsafgiften for korn (EFT L 173, s. 65),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden R. Joliet, dommerne Sir Gordon Slynn, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Zuleeg,

generaladvokat: G. Tesauro

justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

under henvisning til de indlæg, der er indgivet af:

— selskabet Schräder ved advokat V. Schiller, Köln,

* Processprog: tysk.

- Det Forenede Kongeriges regering ved H. R. L. Purse, Treasury Solicitor's Department, under skriftvekslingen, og S. J. Hay og barrister M. A. Blythe under den mundtlige forhandling,
- Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved A. Brautigam, ekspeditionssekretær i Rådets Juridiske Tjeneste, bistået af C. H. Mavrakos, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent D. Booss, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 1. marts 1989,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. april 1989, afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 22. juli 1987, indgået til Domstolen den 1. september 1987, har Finanzgericht Düsseldorf i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 stillet et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af Rådets forordning nr. 1579/86 af 23. maj 1986 om ændring af forordning nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 139, s. 29) og af Kommissionens forordning nr. 2040/86 af 30. juni 1986 om gennemførelsesbestemmelser for medansvarsafgiften for korn (EFT L 173, s. 65).
- 2 Dette spørgsmål er blevet rejst under en retssag mellem selskabet Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG (herefter benævnt Schröder), der driver handel med kornprodukter, og Hauptzollamt Gronau. Schröder havde meddelt, at selskabet i januar 1987 havde forarbejdet 3 836 651 tons korn, og selskabet havde herfor beregnet 49 492,80 DM som medansvarsafgift for korn.

- 3 Schräder har under en sag anlagt ved Finanzgericht Düsseldorf bestridt, at afgiften lovligt kan opkræves, idet selskabet gør gældende, at de omhandlede fællesskabsbestemmelser er ugyldige. Afgiften har således karakter af en afgift i finansieringsøjemed, hvorfor den skulle have været indført med hjemmel ikke alene i Traktatens artikel 43, men også i artikel 201. Endvidere hævdes opkrævningen af denne afgift at være i strid med de grundlæggende rettigheder, der værnes i fællesskabsretten, navnlig ejendomsretten, den fri erhvervsudøvelse og den økonomiske dispositionsfrihed. Schräder gør endvidere gældende, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat, samt at afgiften fører til konkurrenceforvridninger mellem kornproducenter og fabrikanter af foderblandinger, og at den følgelig er i strid med forbudet mod forskelsbehandling i Traktatens artikel 40, stk. 3.
- 4 For at kunne tage stilling til det således anførte har Finanzgericht Düsseldorf udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »Er Rådets forordning (EØF) nr. 1579/86 af 23. maj 1986 (EFT L 139 af 24.5.1986, s. 29 ff.) om ændring af forordning (EØF) nr. 2727/75 om den fælles markedsordning for korn (EFT L 281 af 1.11.1975, s. 1 ff.) samt Kommissionens forordning (EØF) nr. 2040/86 af 30. juni 1986 om gennemførelsesbestemmelser for medansvarsafgiften for korn (EFT L 173 af 1.7.1986, s. 65 ff.) ugyldige?«
- 5 Det bemærkes, at spørgsmålet på grundlag af sagens akter må spørgsmålet forstås således, at det vedrører gyldigheden af Rådets ovennævnte forordning nr. 1579/86 af 23. maj 1986 og af Kommissionens ovennævnte forordning nr. 2040/86 af 30. juni 1986, som ændret ved Kommissionens forordning nr. 2572/86 af 12. august 1986 (EFT L 229, s. 25).
- 6 Vedrørende de faktiske omstændigheder i hovedsagen, de relevante fællesskabsbestemmelser, retsforhandlingernes forløb samt de for Domstolen indgivne indlæg henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Spørgsmålet om bestemmelsernes hjemmel

- 7 Schräder har i sit indlæg for Domstolen for det første gjort gældende, at Rådets forordning nr. 1579/86 ikke gyldigt kunne udstedes alene med hjemmel i Traktatens artikel 43. Medansvarsafgiften er nemlig i virkeligheden en afgift i finansieringsøjemed og skulle derfor have været indført i overensstemmelse med procedu-

ren i Traktatens artikel 201. Det anførte støttes dels på, at afgiften skal erlægges af de kornforarbejdende virksomheder, der ikke er ansvarlige for overskudsproduktionen af korn, dels på afgiftens høje sats. Schröder støtter sig herved også på Rådets afgørelse 70/243 af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter (EFT 1970 I, s. 201), hvis artikel 2, stk. 2, omhandler indtægter, der hidrører fra andre afgifter, der indføres inden for rammerne af en fælles politik.

- 8 Den britiske regering, Rådet og Kommissionen bestrider rigtigheden af denne argumentation. Efter deres opfattelse har medansvarsafgiften, jfr. Traktatens artikel 39, stk. 1, litra c), til formål at stabilisere markedet for korn ved at begrænse kornproduktionen via en nedsættelse af producentprisen, hvilket svarer til en nedsættelse af interventionsprisen. Den er dermed en interventionsforanstaltning og ikke en afgift i finansieringsøjemed.
- 9 Den sidstnævnte opfattelse må efter Domstolens opfattelse tiltrædes. Medansvarsafgiften for korn skal bidrage til at stabilisere markedet for korn ved at begrænse væksten på dette marked, der er præget af strukturelt begrundede overskud. Afgiften har således en lignende funktion som de andre interventionsforanstaltninger i henhold til den fælles markedsordning for korn, hvilket fremgår af artikel 4, stk. 4, i forordning nr. 2727/75, som ændret ved forordning nr. 1579/86, hvorefter afgiften »betragtes som en del af interventionerne til regulering af landbrugsmarkederne...«. En sådan foranstaltning omfattes af Traktatens artikler 39 og 40 og har følgelig fuld og tilstrækkelig hjemmel i Traktatens artikel 43, hvorved bemærkes, at afgiftens størrelse er uden betydning.
- 10 Anbringendet om, at Traktatens artikel 201 skulle have været anvendt som yderligere hjemmelsgrundlag for de omtvistede bestemmelser, kan heller ikke begrundes med, at medansvarsafgiften tillige har karakter af en afgift i finansieringsøjemed i den forstand, at den medvirker til at begrænse udgifterne til forvaltning af de mar-

kedsregulerende foranstaltninger inden for kornsektoren. Som med rette anført af Rådet og Kommissionen omhandler artikel 201 kun de indtægter, der indgår i finansieringen af Fællesskabets almindelige budget, derimod ikke afgifter på landbrugsområdet, der vedrører en bestemt landbrugssektor, og som alene anvendes til at finansiere udgifterne inden for denne sektor.

- 11 En fra det anførte afvigende opfattelse kan ikke støttes på bestemmelsen i artikel 2, stk. 2, i Rådets førnævnte afgørelse af 21. april 1970, hvorefter »egne indtægter, der optages på Fællesskabernes budget... endvidere [er] indtægter, der hidrører fra andre afgifter, som inden for rammerne af en fælles politik måtte blive indført i overensstemmelse med Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab ... for så vidt den behandling, der omhandles i artikel 201 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab ... er blevet afsluttet«. Det fremgår af selve formuleringen af denne bestemmelse, at den alene skal hjemle, at der inden for rammerne af en fælles politik skabes yderligere egne indtægter, hvorved proceduren i artikel 201 skal iagttages. Bestemmelsen kan imidlertid ikke — mod sin egen ordlyd — fortolkes således, at den i artikel 201 foreskrevne procedure skal finde anvendelse i forbindelse med vedtagelsen af en foranstaltning inden for rammerne af en fælles politik, blot fordi der med foranstaltningen oppebæres indtægter.
- 12 Anbringendet om, at de omtvistede bestemmelser savner fornøden hjemmel, kan herefter ikke lægges til grund.

Spørgsmålet om krænkelse af grundrettigheder

- 13 Schräder har endvidere gjort gældende, at de omtvistede bestemmelser krænker de grundlæggende rettigheder, som Fællesskabets retsorden værner, i særdeleshed ejendomsretten, erhvervsfriheden og den økonomiske dispositionsfrihed, i det omfang hvori det er de kornforarbejdende virksomheder — og ikke kornproducenterne, som er eneansvarlige for overskuddene på kornmarkedet — der er afgiftspligtige og pålagt den forvaltningsmæssige afregning af afgiften.
- 14 Det fremgår af Domstolens faste praksis, jfr. navnlig dom af 13. december 1979 (Hauer, 44/79, Sml. s. 3727), at de grundlæggende rettigheder hører til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte. Herved skal Domstolen lægge de forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne til grund, hvorfor for-

anstaltninger, der er uforenelige med de i disse staters forfatninger anerkendte og beskyttede grundlæggende rettigheder, ikke kan anerkendes i Fællesskabet. De internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt, kan ligeledes give anvisninger, som skal tages i betragtning inden for rammerne af fællesskabsretten.

- 15 Domstolen har navnlig — bl. a. i den nævnte dom af 13. december 1979 — fastslået, at såvel ejendomsretten som retten til fri erhvervsudøvelse hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger. Imidlertid skal disse rettigheder ikke behandles som absolutte forrettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet. Udøvelsen af ejendomsretten og af retten til erhvervsudøvelse kan derfor underkastes begrænsninger, navnlig inden for rammerne af en fælles markedsordning, forudsat at sådanne begrænsninger er i virkelig overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og ikke, når henses til det forfulgte formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve ejendomsrettens kerne. Det er på grundlag af disse kriterier, det skal undersøges, om bestemmelserne om medansvarsafgiften er forenelige med de krav, der følger af beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder.

- 16 Til det af sagsøgeren i hovedsagen anførte skal for det første bemærkes, at det fremgår af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 2727/75, som ændret ved forordning nr. 1579/86, sammenholdt med artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2040/86, at forarbejdningsevirkomhederne skal overvælte afgiften på kornproducenterne. I økonomisk henseende hviler afgiftsbyrden således alene på kornproducenterne, idet de kornforarbejdende virksomheder blot har opgaver af administrativ og regnskabsmæssig art i forbindelse med afregningen og overvæltningen af afgiften.

- 17 Det må herefter fastslås, at bestemmelserne om medansvarsafgift ikke gør indgreb i de kornforarbejdende virksomheders ejendomsret.

18 Med hensyn til retten til fri erhvervsudøvelse skal det understreges, at en ordning, hvorefter afgiften opkræves hos de kornforarbejdende virksomheder, hvis virksomhed stifter afgiftsforpligtelsen, tilgodeser et berettiget hensyn til, at afgiftsordningen både har virkning og er let at administrere. Den forpligtelse, som i dette øjemed er pålagt de kornforarbejdende virksomheder, nemlig at afregne afgiften og overvælte den på deres leverandører, er følgelig i overensstemmelse med de formål, som forfølges i almenhedens interesse, og som begrundes af de uvæsentlige ulemper, som den nævnte forpligtelse indebærer for de berørte erhvervsdrivende. En sådan forpligtelse griber i øvrigt kun i ganske ringe grad ind i de afgiftsforpligtedes ret til fri erhvervsudøvelse og berører derfor ikke selve kerneområdet for denne ret.

19 Anbringendet om krænkelse af erhvervsfriheden og den økonomiske dispositionsfrihed kan følgelig ikke lægges til grund.

Spørgsmålet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

20 Schräder gør gældende, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat, idet medansvarsafgiften hverken er egnet til eller nødvendig for at opnå en stabilisering af markedet, som er et mål i henhold til Traktatens artikel 39, stk. 1, litra c). Som følge af fritagelserne i henhold til artikel 1, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 2040/86 er nemlig kun ca. 50 % af de kornmængder, der anvendes til foder, belagt med afgiften. Afgiften modvirker endvidere afsætningen af korn, idet afgiften som følge af forhøjelsen af prisen for kornprodukter fører til en begrænsning af efterspørgslen.

21 Efter Domstolens faste praksis hører proportionalitetsprincippet til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger. I henhold til dette princip er lovligheden af foranstaltninger, hvorved de erhvervsdrivende pålægges økonomiske byrder, betinget af, at foranstaltningerne er egnede til og nødvendige for at nå de mål, der lovligt forfølges med de pågældende bestemmelser; såfremt der er mulighed for at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål.

- 22 Med hensyn til Domstolens prøvelse af de anførte betingelser skal det imidlertid understreges, at fællesskabslovgiver på landbrugspolitikens område har en skønsfrihed, der modsvarer det politiske ansvar, som lovgiver tillægges ved Traktatens artikler 40 og 43. Det følger heraf, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jfr. navnlig dom af 9. juli 1985, Bozzetti, 179/84, Sml. s. 2301).
- 23 I den foreliggende sag har fællesskabslovgiver i forbindelse med indførelsen af den omtvistede afgift og ved fastsættelsen af gennemførelsesbestemmelserne blandt flere mulige ordninger valgt den, som man fandt bedst egnet til at nedbringe de strukturbestemte overskud på kornmarkedet, og som består i en påvirkning i moderat nedadgående retning af de priser, der betales kornproducenterne. En sådan foranstaltning, hvormed man tilsigter at begrænse udbuddet via en nedsættelse af producentprisen, må principielt betragtes som egnet til at nå det mål at stabilisere landbrugsmarkederne, jfr. Traktatens artikel 39, stk. 1, litra c), selv om foranstaltningen som følge af en række fritagelser ikke omfatter samtlige produkter på området.
- 24 Det følger af det anførte, at fællesskabslovgiver ikke har overskredet grænserne for sit skøn på området. Anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet må herefter afvises.

Spørgsmålet, om afgiftsordningen virker diskriminerende

- 25 Schräder har gjort gældende, at afgiftsordningen på grund af fritagelsesbestemmelserne i artikel 1, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 2040/86, som ændret ved forordning nr. 2572/86, virker diskriminerende i forhold til forskellige grupper kornforarbejdende og kornproducerende virksomheder, og at ordningen følgelig er i strid med Traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, og det almindelige lighedsprincip.
- 26 Det skal hertil blot bemærkes, at Domstolen i dom af 29. juni 1988 (Van Landschoot, 30/86, Sml. s. 3443) har taget stilling til dette anbringende. Domstolen statuerede i den nævnte dom, at artikel 1, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 2040/86 er ugyldig, for så vidt som den indebærer en delvis forskelsbehandling

mellem forarbejdningsevne og mellem kornproducenter, idet der ifølge bestemmelsen ikke skal svares medansvarsafgift for den første forarbejdning af korn, der foretages på producentens bedrift på dennes forarbejdningsskema, forudsat at det fremstillede produkt anvendes på samme bedrift, hvorimod afgiftsfritagelsen ikke omfatter den første forarbejdning af korn, der foretages uden for producentens bedrift eller på et forarbejdningsskema, der ikke udgør en del af bedriftens udstyr, selv om det fremstillede produkt anvendes på vedkommende bedrift. Domstolen fastslog imidlertid, at det tilkom fællesskabslovgiver at drage konsekvenserne af dommen ved at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre ligebehandling af de erhvervsdrivende, og at myndighederne, indtil de nye bestemmelser er udstedt, fortsat skal indrømme fritagelse efter den bestemmelse, der er erklæret ugyldig, og herved udvide fritagelsen til også at omfatte de erhvervsdrivende, der rammes af den statuerede forskelsbehandling.

27 Det fremgår i det hele af det anførte, at det forelagte spørgsmål skal besvares således:

— Artikel 1, stk. 2, afsnit 2, i Kommissionens forordning nr. 2040/86 af 30. juni 1986, som ændret ved Kommissionens forordning nr. 2572/86 af 12. august 1986, er ugyldig, for så vidt som den hjemler fritagelse for medansvarsafgiften ved første forarbejdning af korn, såfremt denne foretages på producentens bedrift og på bedriftens forarbejdningsskema, og såfremt det fremstillede produkt anvendes på samme bedrift, men ikke hjemler sådan fritagelse ved en første forarbejdning, der foretages uden for producentens bedrift eller på et forarbejdningsskema, der ikke udgør en del af bedriftens udstyr, selv om det fremstillede produkt anvendes på vedkommende bedrift.

— Det tilkommer Fællesskabets lovgiver at træffe de fornødne foranstaltninger til sikring af, at de erhvervsdrivende stilles lige under den omtvistede fritagelsesordning.

— Indtil sådanne foranstaltninger er gennemført, skal de kompetente myndigheder fortsat anvende den anfægtede fritagelsesbestemmelse og herved tillige anvende fritagelsen på de erhvervsdrivende, der rammes af den statuerede forskelsbehandling.

— Gennemgangen af det stillede spørgsmål har i øvrigt intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning nr. 1579/86 af 23. maj 1986 og af Kommissionens forordning nr. 2040/86 af 30. juni 1986, som ændret ved Kommissionens forordning nr. 2572/86 af 12. august 1986.

Sagens omkostninger

- 28 De udgifter, der er afholdt af den britiske regering, af Rådet for De Europæiske Fællesskaber og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, der har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. 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 (Femte Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Finanzgericht Düsseldorf ved kendelse af 22. juli 1987, for ret:

- 1) Artikel 1, stk. 2, afsnit 2, i Kommissionens forordning nr. 2040/86 af 30. juni 1986, som ændret ved Kommissionens forordning nr. 2572/86 af 12. august 1986, er ugyldig, for så vidt som den hjemler fritagelse for medansvarsafgiften ved første forarbejdning af korn, såfremt denne foretages på producentens bedrift og på bedriftens forarbejdningsanlæg, og såfremt det fremstillede produkt anvendes på samme bedrift, men ikke hjemler sådan fritagelse ved en første forarbejdning, der foretages uden for producentens bedrift eller på et forarbejdningsanlæg, der ikke udgør en del af bedriftens udstyr, selv om det fremstillede produkt anvendes på vedkommende bedrift.
- 2) Det tilkommer Fællesskabets lovgiver at træffe de fornødne foranstaltninger til sikring af, at de erhvervsdrivende stilles lige under den omtvistede fritagelsesordning.

- 3) Indtil sådanne foranstaltninger er gennemført, skal de kompetente myndigheder fortsat anvende den anfægtede fritagelsesbestemmelse og herved tillige anvende fritagelsen på de erhvervsdrivende, der rammes af den statuerede forskelsbehandling.
- 4) Gennemgangen af det stillede spørgsmål har i øvrigt intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning nr. 1579/86 af 23. maj 1986 og af Kommissionens forordning nr. 2040/86 af 30. juni 1986, som ændret ved Kommissionens forordning nr. 2572/86 af 12. august 1986.

Joliet

Slynn

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juli 1989.

J.-G. Giraud
justitssekretær

R. Joliet
formand for Femte Afdeling