# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI

fremsat den 11. december 1986 *

*Høje Domstol.*

1. Under en sag mellem Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (herefter benævnt »BALM«), det tyske interventionsorgan på markedet for landbrugsprodukter, og Raiffeisen Hauptgenossenschaft eG (herefter benævnt »Raiffeisen«) har Bundesverwaltungsgericht bedt Domstolen om at fortolke og udtale sig om gyldigheden af artikel 6, stk. 1, femte led i Kommissionens forordning nr. 1570/77 af 11. juli 1977 om tillæg og fradrag for korn i forbindelse med intervention (EFT L 174, s. 18). Ifølge denne bestemmelse kan de nationale organer »ved intervention gøre brug af et særligt tillæg på 3,11 regningsenheder pr. ton for rug i de produktionsområder..., hvor denne kornart sælges regelmæssigt« med henblik på brødfremstilling. Tillægget er dog betinget af, at rugen er af en »speciel god« kvalitet, hvilket betyder, at »amylogramenhederne på grundlag af formaling af alle kornets bestanddele, herunder kim, ved en forklistringstemperatur for stivelsen på mindst 63° C ikke ligger under 200 enheder«.

Denne formel kan forekomme uklar. For at forstå rækkevidden heraf må det anføres, at a) det krav, den henviser til, vedrører bageegnetheden af det mel, der er fremstillet af rugen; b) bageegnetheden afhænger af dejens stivelses- eller forklistringsegnethed; c) forklistringen, som måles i amylogram, afhænger af forholdet mellem dejens temperatur og dens viskositet. Undersøgelsen af forklistringen sker ved hjælp af Brabendermetoden. I en amylograf opvarmes en melvandblanding ved konstant temperaturstigning. Som følge af temperaturstigningen udblødes stivelseskornene, og blandingen bliver mere viskos; over en vis temperatur bevirker en yderligere udblødning af stivelseskornene, at disse brister og løber ud, hvorved viskositeten falder. Dette giver sig udtryk i en kurve, der kan opdeles i fire afsnit, hvoraf de første to er stigende og de andre faldende; grænseværdien på 200 amylogramenheder opnås i kurvens første afsnit, overskrides i det andet og det tredje, og opnås på ny i det sidste afsnit.

2. Sagens faktiske omstændigheder er følgende: I tiden fra august 1978 til januar 1979 aftog BALM fra Raiffeisen mere end 29 000 tons rug, der var høstet i 1978, til intervention. Firmaet krævede flere gange at få udbetalt pristillægget i henhold til forordning nr. 1570/77, men interventionsorganet afviste kravet, idet det gjorde gældende, at rugen ikke opfyldte kravene i artikel 6, stk. 1, femte led. I virkeligheden viste analyser af rugen en kurve, der allerede ved 60 °C viste en højeste amylogramværdi på ca. 360 enheder, mens kurven ved den temperatur, der var fastsat i reglen (63 °C) var faldende og viste en værdi på 280 enheder.

* Oversat fra italiensk.

Raiffeisen indbragte herefter sagen for Verwaltungsgericht Frankfurt am Main; under sagen bestred selskabet den betydning, BALM havde tillagt kurvens forløb, og krævede dets afgørelser ophævet. Selskabet fik dog ikke medhold ved dommen af 24. september 1981. Retten fandt nemlig, at de 200 amylogramenheder første gang skulle være opnået ved en temperatur på mindst 63 °C — og at det foreskrevne antal enheder (63 °C = 200 enheder) følgelig skulle udvises — på kurvens stigende afsnit.

Raiffeisen indankede denne dom for Hessischer Verwaltungsgerichtshof. Verwaltungsgerichtshof gav selskabet medhold og tilpligtede BALM at betale det krævede tillæg. Retten statuerede, at artikel 6, stk. 1, femte led, ikke udtrykkeligt siger, at kombinationen af 200 enheder og 63 °C, som tillægget er betinget af, skal opnås på kurvens første afsnit; den betingelse, der er opstillet i reglen, kan derfor også anses for opfyldt, hvis disse værdier opnås på kurvens faldende afsnit.

Denne gang var det BALM, der appellerede. Interventionsorganet gjorde for Bundesverwaltungsgericht gældende, at der kun kan gives én fornuftig fortolkning af den omtvistede bestemmelse, nemlig at antallet af amylogramenheder skal aflæses på kurvens maksimum, og temperaturen angives ved den maksimale viskositet. Begrundelsen herfor er enkel; på kurvens faldende afsnit bliver melet nemlig mindre egnet til bagning. En rug, der allerede har passeret de 200 amylogramenheder ved tærskeltemperaturen på 63 °C, har derfor ikke den kvalitet, der kræves for at opnå tillægget.

Bundesverwaltungsgericht er sidste instans. I medfør af EØF-traktatens artikel 177, stk. 3, har den derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal begrebet 'forklistringstemperatur' i artikel 6, stk. 1, femte led, i forordning nr. 1570/77 som oprindeligt affattet, dvs. før ændringen ved artikel 1, stk. 4, i Kommissionens forordning nr. 2160/84 af 26. juli 1984 (EFT L 197 af 27.7.1984, s. 21), fortolkes

a) således, at samtlige temperaturer, der opnås under forklistringsprocessen er 'forklistringstemperaturer', eller

b) således, at kun den temperatur, ved hvilken den maksimale viskositet opnås, er 'forklistringstemperaturen'?

2) Såfremt spørgsmål 1, a) besvares bekræftende: Skal bestemmelsen i øvrigt i artikel 6, stk. 1, femte led, i nævnte forordning fortolkes:

a) således, at en amylogramværdi på ikke under 200 enheder ved en forklistringstemperatur på mindst 63 °C skal være opnået på amylogramkurvens stigende afsnit, eller

b) således, at det er tilstrækkeligt, at amylogramkurven i dens på ny faldende afsnit ved en forklistringstemperatur på mindst 63 °C ikke udviser mindre end 200 enheder?

3) Såfremt spørgsmål 1 b) eller spørgsmål 2 a) besvares bekræftende:

Indeholder fællesskabsretten en til artikel 3, stk. 1, i Forbundsrepublikken Tysklands forfatning svarende almindelig lighedsgrundsætning, hvorefter Rådet og Kommissionen som lovgiver er forpligtet til at behandle lige (= ligeværdige) forhold lige og således tillægge disse samme retsfølge?

4) Såfremt spørgsmål 3 besvares bekræftende:

Er bestemmelsen i artikel 6, stk. 1, femte led, retsstridig som stridende mod lighedsgrundsætningen, fordi — efter sagsøgerens opfattelse:

a) rug egnet til brødfremstilling som omhandlet i bestemmelsen, hvis amylogramkurve i sit stigende afsnit ved en forklistringstemperatur på mindst 63 °C udviser et antal amylogramenheder på ikke under 200, og

b) den i sagen omhandlede rug egnet til brødfremstilling, som i enkelttilfælde udviser et antal amylogramenheder

— på 610 eller 470 ved en forklistringstemperatur på 61 °C på amylogramkurvens stigende afsnit, og

— på 560 henholdsvis 390 ved en forklistringstemperatur på 63 °C på amylogramkurvens faldende afsnit,

er af samme kvalitet og således berettiget til samme kvalitetstillæg?«

3. Lad mig begynde med det første spørgsmål. Jeg skal nævne, at Raiffeisen har udtalt sig til fordel for fortolkningen under a) (begrebet »forklistringstemperatur« omfatter samtlige temperaturer, der måles under processen), mens Kommissionen for De europæiske Fællesskaber og det nationale interventionsorgan har indtaget det modsatte synspunkt (begrebet hentyder kun til den temperatur, der opnås ved den maksimale viskositet).

Raiffeisen lægger vægt på et forhold, som selskabet fastslår »som en kendsgerning«: Forklistringen optræder ikke pludseligt, men er resultatet af en proces, som er opdelt i forskellige faser (begyndelse, stigning, aftagen), og varer en vis tid. Hvis man ikke vil benægte dette faktum, kan udtrykket »forklistringstemperatur« derfor kun gælde hele temperaturforløbet, nemlig temperaturerne mellem 48 °C og 75 °C, dvs. mellem de værdier, der svarer til stigningens begyndelse og til det bratte fald.

For øvrigt taler en række forhold og i første række den omtvistede bestemmelses ordlyd for en sådan fortolkning. Ifølge Raiffeisen er det ubestridt, at lovgiver ville have talt om »forklistrings*slut*temperaturen« eller have foreskrevet, at temperaturen på 63 °C skulle måles »på kurvens maksimum«, hvis det var den repræsentative temperatur ved den maksimale viskositet, der var afgørende. Et bevis herfor er, at disse udtryk blev anvendt i den ændring, reglen senere undergik ved Kommissionens forordning nr. 2160/84 af 26. juli 1984, men altså efter de faktiske omstændigheder i denne sag.

Forhistorien til artikel 6, stk. 1, femte led, peger i samme retning. Oprindelig havde Kommissionen nemlig alene krævet, at amylogramenhederne på diagrammet ikke lå under 330 enheder (jfr. artikel 6, stk. 1, fjerde led, i forordning nr. 1415/69 af 22. juli 1969 og artikel 6, stk. 1, femte led, i forordning nr. 1493/71 af 13. juli 1971, henholdsvis JO 1969 L 182, s. 11 og EFT 1971 II, s. 449). Indførelsen af temperaturen på mindst 63 °C som en nødvendig forudsætning for indrømmelse af tillægget skete først ved forordning nr. 1833/76 af 28. juli 1976 (EFT 1976 L 203, s. 28), som samtidig nedsatte antallet af amylogramenheder til 200.

Endelig støttes Raiffeisen's påstand af formålet med den artikel, hvori den omhandlede bestemmelse findes. Dette styrker faktisk det af selskabet anførte, hvorefter pristillægget indrømmes, når rugen »opfylder kriterierne for den fysiske og teknologiske minimumskvalitet«. Selskabet har anført, at denne formel bevidst er gjort generel; lovgivers formål ville altså ikke blive nået, hvis fortolkeren ikke fandt, at der skulle ydes tillæg til al den rug, som via den forklistring, der opnås, kan anses for egnet til brødfremstilling.

4. Jeg finder ikke disse argumenter overbevisende. Jeg skal først og fremmest gøre opmærksom på, at lovgiver taler om »*én* forklistringstemperatur« ved identificeringen af den varmetærskel, ved hvilken antallet af amylogramenheder ikke må ligge under 200. At forstå disse ord således, at de skulle henvise til en *flerhed* af temperaturer, forekommer mig derfor lidet overbevisende.

Et andet forhold, som får mig til at foretrække den fortolkning, der er foreslået af Kommissionen og BALM, kan udledes af forordning nr. 2160/84. Jeg er klar over, at denne forordning ligger efter de faktiske omstændigheder i denne sag, og har derfor ikke til hensigt at påberåbe mig den formel (»kurvens maksimum«), som denne har indført i artikel 6, stk. 1, femte led, med henblik på at klargøre betydningen (jfr. i øvrigt dom af 15. september 1983 i sag 293/82, Papierfabrik Schoellershammer, Sml. s. 4219, præmis 6). Jeg skal imidlertid henlede Domstolens opmærksomhed på den tredje betragtning til forordningen, hvoraf det fremgår, at »ifølge gældende praksis« måles mel-vandblandingens viskositet ved hjælp af Brabender-amylografen.

Denne praksis går faktisk tilbage til marts 1976, da ICC (international cerealforening) vedtog ICC standardmetode nr. 126, som blev godkendt af Kommissionen få måneder senere; dette fremgår af den første betragtning til forordning nr. 1833/76, hvori det fastslås, at »da de kvalitetskrav, der kræves opfyldt for ydelse af dette særlige tillæg, ikke længere svarer til de nuværende handelsmæssige sædvaner«, er det nødvendigt at ændre de gældende regler »for at tilpasse dem til markedssædvanerne«. Hvis dette er rigtigt, og hvis fællesskabslovgiver henviste til Brabender-metoden i slutningen af 70'erne, bliver Raiffeisen's henvisning til den omtvistede bestemmelses forhistorie helt uden betydning. Det er nemlig en ubestridelig teknisk kendsgerning, at antallet af amylogramenheder på 200 ved en temperatur på mindst 63 °C efter denne metode skal måles for første gang på kurvens stigende afsnit og altså på det punkt, som udtrykker dejens maksimale viskositet.

Det sidste argument, der er fremsat af appellanten i hovedsagen er ikke mindre svagt. Jeg tror ikke, at den femte betragtning til forordning nr. 1570/77, der nøjes med at kræve opfyldelse af »kriterierne for den fysiske og teknologiske minimumskvalitet« opstiller et generelt eller som Raiffeisen siger »teoretisk« krav. Dette udtryk er nemlig præciseret i den omtvistede bestemmelse, hvori det kræves, at rugen skal være ikke blot »egnet« til brødfremstilling, men af »speciel god kvalitet« (bemærk forskellen mellem disse ord og de ord — »sund, sædvanlig handelsmæssig kvalitet« — hvormed artikel 5, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 1629/77 af 20. juli 1977, EFT L 181, s. 26, definerer den kvalitet, som bageegnet blød hvede skal have for at blive godkendt til intervention).

Det er altså sikkert, at kun den rug, hvormed dejen for første gang har nået den maksimale viskositet ved en temperatur på mindst 63 °C, kan betragtes som »speciel god«. Det har selv Raiffeisen's sagkyndige erkendt, idet denne under den mundtlige forhandling indrømmede, at »produkter med et højt antal amylogramenheder, men med forklistringstemperaturer på under 63 °C på amylogrammets maksimum, bevirker, at skorpen løsner sig betydeligt, og en tendens til, at der samler sig vand under skorpen, samt en meget svag endog mangelfuld krummeelasticitet«.

5. De resultater, jeg er nået til, indebærer, at spørgsmålet under 2) bliver overflødigt. Hvad angår spørgsmålene under nr. 3 og 4, skal jeg blot bemærke, at fællesskabsretten kender lighedsgrundsætningen, men at artikel 6, stk. 1, femte led, ikke på nogen måde tilsidesætter den; da tillægget gives til producenter af rug af »speciel god kvalitet«, forekommer forskelsbehandlingen af rug af ringere kvalitet nemlig objektivt begrundet.

6. Sammenfattende skal jeg foreslå, at de spørgsmål, der er stillet af Bundesverwaltungsgericht ved kendelse af 9. maj 1985 i sagen mellem Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung og Raiffeisen Hauptgenossenschaft eG besvares således:

Begrebet »forklistringstemperatur« (artikel 6, stk. 1, femte led, i Kommissionens forordning nr. 1570/77 af 11. juli 1977 om tillæg og fradrag for korn i forbindelse med intervention) skal fortolkes således, at det hentyder til den temperatur på mindst 63 °C, der på Brabender-amylografens diagram nås på det punkt, hvor dejen opnår den maksimale viskositet.