FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 30. november 1988 *

Høje Domstol.

1. I denne sag er Domstolen blevet anmodet om at afgøre fortolkningen af fællesskabsreglerne om støtte til forarbejdning af mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk til foderblandinger. Anmodningen om en præjudiciel afgørelse udspringer af en tvist mellem en nederlandsk erhvervsdrivende, Trouw & Co. BV (herefter benævnt »Trouw«) og Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten (herefter benævnt »interventionsorganet«).

Faktiske omstændigheder

2. Det fremgår af forelæggelsesbeslutningen, at Trouw i perioden fra 3. juni til 25. august 1985 forarbejdede mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk til foderblandinger og modtog støtte til de benyttede mængder af mælkepulver i henhold til artikel 2, stk. 1, litra c), i Rådets forordning (EØF) nr. 986/68 i den dagældende affattelse.

3. Myndighedernes kontrol viste, at de foderblandinger, som selskabet Trouw havde produceret i perioden, indeholdt mellem 64,44 kg og 65,44 kg mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk pr. 100 kg færdigvare. Interventionsorganet krævede den fulde støtte tilbagebetalt under henvisning til artikel 4, stk. 1, litra a), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1725/79 sammenholdt med forordningens artikel 1, stk. 5, som ændret, der foreskrev, at 100 kg færdigvare af foderblandingerne skulle indeholde mindst 60 kg mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk efter at være blevet multipliceret med en koefficient på 0,9. Efter multiplikation med koefficienten androg mængderne af skummetmælkspulver, som selskabet Trouw havde benyttet, mellem 57,996 kg og 58,996 kg pr. 100 kg færdigvare.

4. Under retsmødet har Trouws advokat oplyst, at mængderne af skummetmælkspulver, som på pågældende tidspunkt blev benyttet pr. 100 kg færdigvare, var 60,5 kg, hvoraf 40 kg bestod af almindeligt skummetmælkspulver og 20,5 kg af mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk. Koefficienten blev kun anvendt på den sidstnævnte mængde, hvilket giver en total på 58,45 kg (40 + 18,45). Der ser dog ud til at være enighed mellem parterne om, at den faktisk anvendte mængde overskrider 60 kg, før der multipliceres med koefficienten, men at dette tal ikke opnås, efter at koefficienten er blevet anvendt.

5. Tallene har imidlertid ingen indvirkning på det spørgsmål, Domstolen skal besvare. Det går i det væsentlige ud på, om koefficienten alene skal bruges til at afgøre, hvilket støttebeløb, der skal tildeles, eller om den skal anvendes til at afgøre, om de benyttede mængder af skummetmælkspulver

* Originalsprog: engelsk.

overholder kravet om 60 kg pr. 100 kg foderblanding. Med andre ord, på hvilket stadium skal koefficienten anvendes?

6. Trouw har påstået interventionsorganets tilbagebetalingskrav underkendt med den begrundelse, at det bygger på en fejlfortolkning af forordning (EØF) nr. 1725/79, især for så vidt angår anvendelsen af koefficienten. Ved beslutning af 5. juni 1987 har College van Beroep voor het Bedrijfsleven anmodet Domstolen om at afgøre følgende præjudicielle spørgsmål:

7. »Skal artikel 1, stk. 5, sammenholdt med artikel 4, initio og litra a), i forordning (EØF) nr. 1725/79 fortolkes således, at de faktiske mængder skummetmælkspulver pr. 100 kg færdigvare skal multipliceres med en koefficient på 0,9, og at resultatet af denne multiplikation skal ligge mellem 60 og 70 kg?«

8. For at kunne besvare dette spørgsmål må såvel de relevante retsregler som parternes argumenter undersøges nærmere.

De relevante retsregler

9. Artikel 10, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169) bestemmer, at der kan ydes støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver, som anvendes til foder. De almindelige regler for ydelsen af støtte findes i Rådets forordning (EØF) nr. 986/68 af 15. juli 1968 (EFT 1968 I, s. 250). Forordningens artikel 1, litra d) [som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 472/75 af 27. februar 1975, EFT 1975, L 52, s. 22] definerer skummetmælkspulver som mælk eller kærnemælk i pulverform med et fedtindhold på højst 11%. Artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 968/68, beskriver, hvilke typer skummetmælk eller skummetmælkspulver der kan ydes støtte til.

10. I den oprindelige affattelse fastsatte artikel 2, stk. 1, kun en støtteordning til skummetmælkspulver anvendt i foderblandinger. Rådets forordning (EØF) nr. 2128/84 af 17. juli 1984 (EFT 1984, L 196, s. 6), om ændring af forordning (EØF) nr. 986/68, indførte imidlertid en sondring mellem skummetmælkspulver med et fedtindhold på højst 7% og skummetmælkspulver med et fedtindhold på mellem 9 og 11% (et produkt, som normalt omtales som mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk). Med henblik på at reducere mængden af mælkefedt i fællesmarkedet blev der fastsat højere støtte til forarbejdning eller denaturering heraf. Den ændrede affattelse af artikel 2, stk. 1, foreskrev blandt andet, at der skulle ydes støtte til:

11. »e) skummetmælkspulver med et nærmere bestemt fedtindhold, der skal ligge på mellem 9 og 11%, som ikke indeholder kærnemælkspulver, og som er fremstillet i et mejeri direkte på grundlag af mælk i flydende form og anvendt til fremstilling af foderblandinger;

f) skummetmælkspulver med et nærmere bestemt fedtindhold, der skal ligge på mellem 9 og 11%, som ikke indeholder kærnemælkspulver, og som er fremstillet i et mejeri direkte på grundlag af mælk i flydende form og denatureret efter nærmere bestemte metoder med henblik på fremstilling af foderblandinger.«

12. I nærværende sag henhører det omhandlede produkt under beskrivelsen i litra e), dvs. mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk og anvendt til fremstilling af foderblandinger.

13. Artikel 2 a, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 986/68, som ændret ved forordning nr. 2128/84, fastlagde hvilke faktorer der skulle tages hensyn til ved fastsættelsen af støttebeløbene. For så vidt angår ovennævnte kategorier i litra e) og f) omhandlede faktorerne udviklingen i interventionsprisen på smør og udviklingen i prisen på fedtstoffer, der kan konkurrere med mælkefedtstoffer, som anvendes i foder.

14. Den differentierede støtteordning i forordning nr. 2128/84 blev kun indført midlertidigt og udløb ved udgangen af mejeriåret 1985/1986.

15. Nærmere regler for støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver, der forarbejdes til foderblandinger, blev fastlagt i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1725/79 af 26. juli 1979 (EFT 1979, L 199, s. 1). Artikel 1 specificerede særlig de generelle betingelser, som skummetmælken eller skummetmælkspulveret skulle opfylde, for at der kunne ydes støtte. Artikel 4 fastlagde kravene til færdigvarens sammensætning, dvs. foderblandingerne.

16. Efter at have indført den differentierede støtteordning for nævnte skummetmælkspulver udstedte Kommissionen forordning (EØF) nr. 3714/84 af 21. december 1984 om bestemmelser for ydelse af støtte til delvis skummet mælk og mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk til foderbrug (EFT 1984, L 341, s. 65). Artikel 1 foreskrev en særlig støtte til skummetmælkspulver, som omhandles i artikel 2, stk. 1, litra e) og f), i forordning (EØF) nr. 986/68 og med et indhold på mindst 10% mælkefedt.

17. Indførelsen af den differentierede støtteordning nødvendiggjorde også ændringer af gennemførelsesbestemmelserne i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1725/79. Kommissionens forordning (EØF) nr. 101/85 af 15. januar 1985, (EFT 1985, L 13, s. 12) ændrede artikel 1, stk. 1, litra a), i forordning (EØF) nr. 1725/79 til at omfatte mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk blandt de produkter, hvortil der kan ydes støtte. Der blev også tilføjet en henvisning til mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk i definitionen af foderblandinger i artikel 4, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1725/79. Efter tilføjelsen har bestemmelsen følgende ordlyd (min understregning).

»Artikel 4

18. 1. Som foderblanding efter artikel 2, stk. 1, litra d), *e) og f)*, i forordning (EØF) nr. 986/68 betragtes produkter:

a) som pr. 100 kg færdigvare indeholder:

— mindst 60 kg og højst 70 kg skummetmælkspulver...«

19. Ændringerne af forordning (EØF) nr. 1725/79 tilsigtede også at tage højde for det forhold, at en erhvervsdrivende, der benyttede mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk til fremstilling af foderblandinger, samtidig kunne få andel i såvel den særlige støtte til fedtstofindholdet i medfør af forordning (EØF) nr. 3714/84 som støtten til den samlede mængde af benyttet skummetmælkspulver i medfør af forordning (EØF) nr. 1725/79. For at tage højde for en sådan eventuel dobbelt støtte blev der føjet et stk. 5 til artikel 1 i forordning (EØF) nr. 1725/79:

»5. Med henblik på beregning af støtten og overholdelse af de kvantitative bestemmelser i denne forordning multipliceres mængderne af det i artikel 2, stk. 1, litra e) og f), i forordning (EØF) nr. 986/68 omhandlede skummetmælkspulver og mængderne af den i artikel 2, stk. 2, i samme forordning omhandlede skummetmælk med koefficienten 0,9.«

20. Forordning (EØF) nr. 101/85's anden betragtning redegør for koefficientens formål således:

»Ved beregning af den støtte, der skal udbetales for skummetmælkspulver efter forordning (EØF) nr. 1725/79, bør der tages hensyn til den støtte, der måtte være blevet udbetalt for mælkens fedtindhold i henhold til forordning (EØF) nr. 3714/84; der bør derfor fastsættes en koefficient, som skal anvendes til beregning af, hvor stor mængde mælkepulver produktet indeholder; ...«

21. Det er, som jeg allerede har nævnt, koefficientens anvendelse, som er genstand for denne sag.

Parternes argumenter

22. Gennem de skriftlige og mundtlige indlæg samt retsforhandlingerne ved den nationale ret fremkommer tre synspunkter vedrørende den korrekte anvendelse af koefficienten i artikel 1, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 1725/79.

23. Det første synspunkt, som er fremsat af det sagsøgende selskab, Trouw, ved den nationale ret og i det mundtlige indlæg for Domstolen, er, at koefficienten burde anvendes på de faktiske mængder af mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk, der var benyttet til fremstilling af foderstoffer, men at det var tilstrækkeligt, at foderstofferne indeholdt mindst 60 kg mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk pr. 100 kg færdigvare, *før* koefficenten blev anvendt. I praksis svarer denne fremgangsmåde til at reducere det udbetalte støttebeløb med 10%, og ville således efterkomme målsætningen om at undgå dobbelt støtte. Herefter burde Trouw have ret til støtte i medfør af forordning (EØF) nr. 1725/79, da der er enighed mellem parterne om, at den faktiske mængde mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk, som selskabet havde benyttet pr. 100 kg færdigvare, oversteg 60 kg.

24. Et alternativt synspunkt, som Trouw fremsatte under de nationale retsforhandlinger (men som ikke er omtalt i forelæggelsesbeslutningen) var, at koefficienten burde benyttes på de kvantitative krav i artikel 4, stk. 1, litra a), første tankestreg, i forordning

(EØF) nr. 1725/79. Med andre ord ville det, i forbindelse med forarbejdning af mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk til foderblandinger, være tilstrækkeligt, hvis foderblandingerne pr. 100 kg færdigvare indeholdt mellem 54 og 63 kg mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk. Hvis dette synspunkt blev lagt til grund, ville Trouw bestemt have haft ret til støtte.

25. Endelig var det synspunkt, som Kommissionen har forsvaret, at koefficenten burde anvendes på de faktisk benyttede mængder af mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk, men at foderblandingerne stadig skulle indeholde mindst 60 kg mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk pr. 100 kg færdigvare efter den fiktive reduktion af mængderne ved hjælp af koefficienten. I lighed med det første synspunkt ville den fremgangsmåde have medført en reduktion af støttebeløbet på 10%, men den ville også have den praktiske følge, at dersom en erhvervsdrivende ville overholde minimumskravet på 60% efter koefficientens anvendelse, måtte han anvende 66,67 kg mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk pr. 100 kg færdigvare. Med andre ord var den indirekte følge af fremgangsmåden at skærpe indholdskravene i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), første tankestreg i forordning (EØF) nr. 1725/79. Efter denne fortolkning var Trouw ikke berettiget til støtte.

26. Jeg vil tilføje, at interventionsorganet, skønt det oprindeligt anvendte Kommissionens fortolkning og søgte den støtte, der var udbetalt til Trouw, tilbagebetalt, senere indgav et skriftligt indlæg, hvori det bestred fortolkningen med den begrundelse, at den medførte en støtteordning, der økonomisk var lidet tiltrækkende for de erhvervsdrivende, og derfor utilstrækkelig, samt at målsætningen om at undgå dobbelt støtte kunne nås enklere ved at reducere støttebeløbet med 10%.

Diskussion

27. For at kunne fastlægge den korrekte fortolkning er det nødvendigt at tage ordlyden af de relevante retsregler i betragtning, samt koefficientens formål og de målsætninger, der ligger bag fællesskabslovgivningen.

28. Herefter er det åbenbart, at det andet synspunkt ikke kan finde støtte, og at koefficienten under alle omstændigheder skulle anvendes på de faktisk anvendte mængder skummetmælkspulver. Artikel 1, stk. 5, i forordning nr. 1725/79, som ændret, foreskrev, at koefficienten skulle anvendes på »... mængderne af det i artikel 2, stk. 1, litra e) ... i forordning (EØF) nr. 986/68 omhandlede skummetmælkspulver...«, dvs. på de mængder af mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk, der er »*anvendt* til fremstilling af foderblandinger« (min fremhævning). Andet led i anden betragtning til forordning (EØF) nr. 101/85 gør det også klart, at koefficienten tjener til beregning af, »hvor stor en mængde mælkepulver produktet indeholder«. Desuden kan man ikke hævde, at synspunktet om, at koefficienten snarere skulle slække på de kvantitative bestemmelser end på de faktisk anvendte mængder, på nogen måde bidrager til at nå det med koefficienten erklærede mål, nemlig, at undgå dobbelt støtte, og strider med lovgivningens almindelige målsætning om, at der skulle tilskyndes en øget forarbejd-

ning af mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk.

29. Det første og tredje fortolkningsforslag tager sit udgangspunkt i den antagelse (som jeg finder rigtig), at koefficienten skulle anvendes på de faktiske mængder af mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk, der er anvendt til fremstilling af foderblandingerne. Divergensen mellem dem vedrører spørgsmålet, om færdigvaren skal overholde minimumskravet på 60% før eller efter, at der er blevet multipliceret med koefficienten.

30. Dybest set går forskellen mellem de to fortolkninger på koefficientens formål. Var formålet alene at undgå dobbelt støtte, som Trouw hævder det, eller havde koefficienten, som hævdet af Kommissionen, også til formål at justere indholdskravene til færdigvaren?

31. Ved første øjekast kunne ordlyden i artikel 1, stk. 5, i forordning (EØF) nr. 1725/79 (som ændret) se ud til at støtte Kommissionens synspunkt. Bestemmelsens indledning antyder, at koefficientens formål faktisk var dobbelt, nemlig

»Med henblik på beregning af støtte og overholdelse af de kvantitative bestemmelser i denne forordning...«

32. Efter min mening tyder dog intet i bestemmelsens ordlyd på, at koefficienten skulle ændre de kvantitative krav i artikel 4, stk. 1. Om noget skal udlægges, må det være, at den anvendte ordlyd viser, at koefficienten skulle skærpe kravene og under ingen omstændigheder slække på dem. Ordene i artikel 1, stk. 5, må umiddelbart forstås således, at de oprindeligt foreskrevne mængder skal multipliceres med koefficienten for at fastlægge det beløb, der skal betales i støtte.

33. Betragtningerne til forordning (EØF) nr. 101/85 viser også kun, at koefficientens formål var at undgå dobbelt støtte. Den anden betragtning kan deles i to led. Første led anfører den målsætning, der skal nås, dvs.

»... ved beregning af den støtte, der skal udbetales for skummetmælkspulver efter forordning (EØF) nr. 1725/79, bør der tages hensyn til den støtte, der måtte være blevet udbetalt for mælkens fedtindhold i henhold til forordning (EØF) nr. 3714/84.«

34. Det andet led anfører midlet hertil:

»der bør derfor fastsættes en koefficient, som skal anvendes til beregning af, hvor stor en mængde mælkepulver produktet indeholder.«

35. Intet i ordlyden tyder på, at det også var hensigten at skærpe indholdskravene.

36. Argumentet (som Kommissionen har fremført i det skriftlige indlæg) om, at den tredje fortolkning bedre tjener til at nå de målsætninger, der ligger bagved fællesskabslovgivningen, kan naturligvis forstås på to måder. Da den praktiske følge af dette synspunkt var at pålægge de erhvervsdrivende at bruge en større mængde skummetmælkspulver for at overholde mindsteindholdskravet, ville det umiddelbart fremme målsætnin-

gerne. Hvis derimod konsekvenserne for de erhvervsdrivende var så byrdefulde, at støtteordningen faktisk ikke blev anvendt (hvilket ifølge interventionsorganets skriftlige indlæg, i hvert fald for Nederlandenes vedkommende, synes at have været tilfældet), er det ikke klart, på hvilken måde lovgivningens målsætninger faktisk blev fremmet ved denne fremgangsmåde.

37. Til støtte for den tredje fortolkning har Kommissionen også gjort gældende i det skriftlige indlæg, at en indirekte stramning af indholdskravene var nødvendig for at forhindre den øgede forarbejdning af mælkefedt, der kunne forudses som følge af, at der var indført en større støtte til mælkepulver fremstillet af delvis skummet mælk, som modsvaredes af en tilsvarende nedgang i anvendelsen af mælkens ikke-fedtholdige indhold til fordel for billigere erstatningsprodukter. Efter Kommissionens mening var virkningen af den tredje fortolkning at sikre, at pr. 100 kg færdigvare skulle foderstofferne stadig indeholde 60 kg, der ikke var mælkefedt (protein eller sukker).

38. Dette argument kan, skønt elegant, ikke accepteres. Artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning (EØF) nr. 1725/79 kræver faktisk, at færdigvaren skulle indeholde mindst 60% mælkepulver fremstillet at delvis skummet mælk, og ikke 60%, der ikke var mælkefedt. Hvis det havde været Kommissionens hensigt med at udstede forordning (EØF) nr. 101/85 for derved at ændre indholdskravene for at hindre en erstatning med billigere protein eller sukker, der ikke hidrører fra mælk, da havde det været enklere at ændre artikel 4, stk. 1, med henblik herpå.

Forslag til afgørelse

39. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det af College van Beroep voor het Bedrijfsleven forelagte spørgsmål således:

»Artikel 1, stk. 5, sammenholdt med artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning (EØF) nr. 1725/79 skal forstås således, at de faktiske mængder af skummetmælkspulver pr. 100 kg færdigvare skulle multipliceres med koefficienten 0,9 og forud for multiplikationen skulle mængderne være mellem 60 kg 70 kg.«