FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (femte avdelningen)
den 30 januari 1997 *

I mål T-117/95,

N. Corman SA, bolag bildat enligt belgisk rätt, Goé-Limbourg (Belgien), företrätt av advokaten Lucette Defalque, Bryssel, delgivningsadress: Fiduciaire Myson, S.A. R. L, 1, rue Glesener, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Gérard Berscheid, vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av artikel 1.4 i kommissionens förordning (EG) nr 455/95 av den 28 februari 1995 om ändring av förordningarna (EEG) nr 1547/87 och (EEG) nr 1589/87 om inköp av smör av interventionsorgan och förordningarna (EEG) nr 2191/81 och (EEG) nr 570/88 om beviljande av stöd för inköp av smör och för försäljning av smör till nedsatt pris till särskilda kategorier av konsumenter och industrier (EGT L 46, s. 31),

meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden R. García-Valdecasas samt domarna J. Azizi och M. Jaeger,

justitiesekreterare: byrådirektören J. Palacio,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 5 november 1996,

följande

Dom

Tillämpliga förordningar

1 Inom ramen för åtgärder för att främja konsumtionen av smör, antog kommissionen den 16 februari 1988 förordning (EEG) nr 570/88 om försäljningen av smör till sänkta priser och beviljandet av stöd för smör och koncentrerat smör avsett att användas i framställningen av konditorivaror, glass och andra livsmedel (EGT L 55, s. 31, nedan kallad förordning nr 570/88).

2 Artikel 1 i denna förordning klargör villkoren för att smör eller koncentrerat smör skall beviljas stöd.

3 Artikeln hade ursprungligen följande lydelse:

"Smör, som köpts upp i enlighet med artikel 6.1 i förordning (EEG) nr 804/68 och förts in i lager före ett visst datum, som skall fastställas, skall säljas på de i denna förordning fastställda villkoren och särskilt stöd skall beviljas för användningen av smör och koncentrerat smör enligt andra stycket.

Stöd beviljas endast för följande:

a) Smör som i den medlemsstat där det framställs motsvarar den definition och uppfyller de klassificeringskrav som fastställs i artikel 1.3 b i förordning (EEG) nr 985/68 och vars förpackning är märkt i enlighet därmed.

b) Koncentrerat smör som framställts av smör eller grädde i en anläggning som godkänts i enlighet med artikel 10 och som uppfyller de specifikationer som fastställs i bilaga 4."

4 Vid dagen för ikraftträdandet av förordning nr 570/88 hade artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 985/68 av den 15 juli 1968 om fastställande av allmänna bestämmelser om intervention på marknaden för smör och grädde (EGT L 169, s. 1, nedan kallad förordning nr 985/68), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2714/72 av den 19 december 1972 (EGT L 291, s. 15, nedan kallad förordning nr 2714/72), och enligt rådets förordning (EEG) nr 1897/87 av den 2 juli 1987 (EGT L 182, s. 35) [vid översättningen fanns ingen svensk översättning att tillgå], följande lydelse:

"1. Interventionsorgan skall endast köpa upp sådant smör som

a) produceras av ett godkänt företag,

b) motsvarar den definition och klassificering som anges i punkterna 3 a och 3 b,

...

2. Till tillämpningsdagen för de bestämmelser som antagits med stöd av artikel 27 i förordning (EEG) nr 804/68 skall ett företag endast godkännas om det producerar smör som uppfyller de krav som fastställts i punkterna 3 a och 3 b.

3. Till det datum som avses i punkt 2 skall det smör som avses i punkt 1

a) ha följande sammansättning och egenskaper:

aa) — en lägsta smörfetthalt av 82 viktprocent,

— en högsta vattenhalt av 16 viktprocent,

— vara framställt av sur grädde,

eller

bb) — en lägsta smörfetthalt av 82 viktprocent,

— en högsta vattenhalt av 16 viktprocent,

— vara framställt av söt grädde,

b) och skall vara

— klassificerat som 'beurre marque de contrôle', när det gäller belgiskt smör,

..."

5 Artikel 9 i förordning nr 570/88 förutsåg även en möjlighet att bevilja stöd "[o]m det koncentrerade smöret eller smöret, med eller utan tillsättning av spårämnen, i ett mellanskede blandas i andra produkter än slutprodukterna och iblandningen sker i en annan anläggning än den där den slutliga förädlingen äger rum". Stödet förenades med vissa villkor rörande bland annat att den anläggning där förädlingen till mellanprodukter skedde skulle vara godkänd, och att förpackningen skulle bära påskriften "mellanprodukt".

6 Förordningen ändrades genom kommissionens förordning (EEG) nr 1813/93 av den 7 juli 1993 (EGT L 166, s. 16, nedan kallad förordning nr 1813/93), som trädde i kraft den 1 augusti 1993. I andra övervägandet i denna förordning anges att begreppet mellanprodukter har tolkats olika i vissa medlemsstater, vilket gjort det nödvändigt att fastställa sådana kriterier att dessa produkter kan identifieras på ett objektivt och otvetydigt sätt.

7 Förordning nr 1813/93 har sålunda infört godkännandekrav även för själva mellanprodukterna i artikel 9 i förordning nr 570/88. Detta godkännande förutsätter att det visas att iblandning i dessa mellanprodukter är motiverad för framställningen av slutprodukterna.

8 Den har även i förordning nr 570/88 infogat en artikel 9a med följande lydelse:

"Utan att tillämpningen av artikel 4 påverkas skall de mellanprodukter som avses i artikel 9 inte omfatta produkter som hänförs till KN-nummer 0401 eller 0405.

Emellertid gäller följande:

a) Produkter med en lägsta smörfetthalt av 82 %, som är framställda uteslutande av sådant koncentrerat smör som avses i artikel 1 andra stycket b i en anläggning som godkänts för detta ändamål i enlighet med artikel 10, skall betraktas som mellanprodukter, förutsatt att de spårämnen som avses i artikel 6.1 har tillsatts dem. I detta fall skall det lägsta betalda försäljningspriset och det högsta beviljade stödbeloppet motsvara det lägsta försäljningspris respektive det högsta stödbelopp som fastställs i enlighet med artikel 18 med avseende på smör med tillsats av spårämne som har en fetthalt av 82 %.

b) De blandningar som avses i bilaga 8 skall inte betraktas som mellanprodukter."

9 Syftet med denna nya artikel är att avgöra vilka av de produkter som har erhållits från koncentrerat smör som kan betraktas som mellanprodukter och erhålla det stöd som föreskrivs för dessa produkter i förordning nr 570/88 för dessa produkter.

10 Genom artikel 1 i kommissionens förordning (EEG) nr 2443/93 av den 2 september 1993 (EGT L 224, s. 8), som skall tillämpas från och med den 1 augusti 1993, har lydelsen av förordning nr 570/88 ändrats på följande sätt:

"Inledningen till artikel 1 andra stycket i förordning (EEG) nr 570/88 [Stöd beviljas endast för följande:] skall ersättas med följande:

'Trots vad som sägs i artikel 9a a beviljas endast stöd för följande produkter:'"

11 Motiveringen till denna ändring återfinns i första övervägandet i förordningen, där det anges att:

"... det [har] uppstått tvetydighet i texten i artikel 1 när det gäller stödansökan för de produkter som avses i artikel 9a a. Med hänsyn till rättssäkerheten bör det anges att med verkan från och med den 1 augusti 1993 kan det ansökas om stöd för de produkter som avses i artikel 9a a, även om dessa produkter inte omfattas av artikel 1, och att stödet måste motsvara det stöd som gäller för smör med tillsats av spårämnen och med ett fettinnehåll på 82 %."

12 Genom artikel 1.4 i kommissionens förordning (EG) nr 455/95 av den 28 februari 1995 om ändring av förordningarna (EEG) nr 1547/87 och (EEG) nr 1589/87 om inköp av smör av interventionsorgan och förordningarna (EEG) nr 2191/81 och (EEG) nr 570/88 om beviljande av stöd för inköp av smör och för försäljning av

smör till nedsatt pris till särskilda kategorier av konsumenter och industrier (EGT L 46, s. 31, nedan kallad den omtvistade förordningen), tillämplig från och med den 1 mars 1995, har förordning nr 570/88 ändrats för att beviljande av stöd skall underkastas villkoret att smöret framställs direkt och uteslutande av pastöriserad grädde.

13 Till följd av denna ändring föreskriver den nya artikel 1 andra stycket a i förordning nr 570/88 följande:

"a) Smör som dels framställs direkt och uteslutande av pastöriserad grädde och uppfyller de villkor som anges i artikel 6.2 i förordning (EEG) nr 804/68, dels uppfyller de krav på nationell kvalitetsklass som anges i bilaga 2 i förordning (EEG) nr 454/95 i den tillverkande medlemsstaten samt enligt vilka förpackningen märks."

14 Kommissionens förordning (EG) nr 454/95 av den 28 februari 1995 om tillämpningsföreskrifter för intervention på marknaden för smör och grädde, som avses i den senare bestämmelsen har delvis ersatt förordning nr 985/68, som upphörde att gälla den 1 mars 1995 genom rådets förordning (EG) nr 2807/94 av den 14 november 1994 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 298, s. 1). I bilaga II till förordningen anges vad avser belgiskt smör: "beurre de laiterie; qualité extra; melkerijboter; extra kwaliteit".

Bakgrunden till talan

15 Sökanden, som är ett bolag bildat enligt belgisk rätt, tillhör en fransk mjölkkoncern. Sökanden har sedan år 1959 utvecklat tekniska processer för framställning av smör. Sökandens arbete på detta område har lett till att den sedan år 1987 framställer sitt första "tekniska smör".

16 Denna nya produkt, "BITA" (beurre industriel technologiquement adapté), har utvecklats genom en process som grundas på urval av råvaror, fysisk fraktionering av fett och återsammansättning av de olika fraktioner som har erhållits med hänsyn till de eftersträvade tekniska kvaliteterna. De råvaror som sökanden använder — 65 % smör och 35 % grädde — koncentreras först. Det rena fett som erhålls på detta sätt lagras. Det fraktioneras och återsammansätts sedan med hänsyn till de produkter och tillämpningar som önskas (framställning av produkter med låg smältpunkt för glass och hög smältpunkt för bakverk av croissantdeg, till exempel).

17 Denna process gör det möjligt att erhålla ett standardiserat smör som består av minst 82 % fett, 16 % vatten och 2 % torrmjölk, och är mycket stabilt och mycket efterfrågat bland tillverkare av konditorivaror, eftersom det dessutom kan användas till sprutpressning vid dessa tillverkares automatiserade produktionslinjer, som har utformats för användning av margarin.

18 Sökandens tekniska eller återsammansatta smör har erhållit stöd sedan år 1989 enligt artikel 9 i förordning nr 570/88, som avser mellanprodukter.

19 Sedan den 1 augusti 1993, då förordning nr 1813/93 — genom vilken artikel 9a infördes i förordning nr 570/88 — började tillämpas, har sökandens tekniska smör endast kunnat erhålla det stöd som förutses i den senare förordningen under förutsättning att spårämnen har tillsatts.

20 Syftet med att tillsätta spårämnen är att lätt identifiera de produkter som erhåller stöd från gemenskapen genom en smak eller en färg, för att förhindra bedrägerier. Artikel 6.1 i förordning nr 570/88 föreskriver användning av en kombination av spårämnen skall väljas bland tre kemiska spårämnen och fem organoleptiska spårämnen.

21 Enligt sökanden medför spårämnena problem, som sammanhänger med deras smak och doft. Av denna anledning har sökanden sedan den 1 augusti 1993, då det i förordning nr 570/88 infördes en artikel 9a med skyldighet att tillsätta spårämnen i de aktuella produkterna, däribland sökandens tekniska smör, försökt få de belgiska myndigheterna att erkänna tekniskt smör som "beurre marque de contrôle", så att den kan fortsätta att sälja sina produkter inom ramen för förordning nr 570/88 och erhålla stöd enligt artikel 1 andra stycket a i denna förordning.

22 Åren 1990 och 1991 informerade de franska tullmyndigheterna kommissionen om att ett belgiskt bolag — sökanden — i Frankrike hade introducerat ett smör med 82 % smörfetthalt, vilket återsammansatts av koncentrerat smör, och att bolaget begärde att denna produkt skulle erhålla det stöd som föreskrivs för mellanprodukter i den mening som avses i artikel 9 i förordning nr 570/88. Myndigheterna begärde att kommissionen för dem skulle klargöra om det var möjligt att betrakta ett sådant smör som en mellanprodukt i den mening som avses i denna text.

23 Efter att först ha svarat nekande, begärde kommissionen, genom telefax av den 10 juni 1991, upplysningar från det belgiska jordbruksministeriet. I detta telefax angav kommissionen att ett återsammansatt smör enligt dess mening inte var berättigat till stöd enligt förordning nr 570/88, men att den avvaktade resultatet av sin undersökning.

24 Det belgiska jordbruksministeriet informerade per telefax av den 1 juli 1991 kommissionen om att de belgiska kontrollmyndigheterna ansåg att produkten i fråga skulle betraktas som en mellanprodukt i enlighet med artikel 9 i förordning nr 570/88. Till detta telefax fanns bifogat en beskrivning av framställningsprocessen och produktens kännetecken. Produkten beskrevs som "mellanprodukt med 82 % smörfetthalt, speciellt anpassad för tillverkning av bladdeg (finare bakverk, smördeg) i konditorivaror, kakor, etc.". Smöret erhålls efter olika etapper, däribland

fysisk fraktionering och återsammansättning. I beskrivningen förklarades att den erhållna produkten innehåller 82 % smörfett, 16 % vatten och 2 % torrmjölk och att även om produkten i fråga är "en mellanprodukt i den mening som avses i förordning nr 570/88, motsvarar sammansättningen klassiskt smör".

25 Kommissionen informerade genom telefax av den 3 juli 1991 de franska tullmyndigheterna om att den produkt som den rådfrågats om hade undersökts av de belgiska myndigheterna och att det kunde anses som en mellanprodukt i enlighet med artikel 9 i förordning nr 570/88. I telefaxet tillades: "Jag vill emellertid uppmärksamma Er på att produkten inte betraktas som smör och att den inte i något fall kan klassificeras som sådant smör som avses i artikel 1.3 b i förordning (EEG) nr 985/68."

26 Det belgiska jordbruksministeriet vände sig i ett telefax av den 22 augusti 1991 till kommissionen, enligt följande:

"Vi har informerats om Ert telefax av den 3 juli i år [telefax från kommissionen till de franska tullmyndigheterna].

Vi förstår av detta telefax lydelse att den berörda produkten kan betraktas som en mellanprodukt och att inget hindrar att denna produkt, vilken i det aktuella fallet är ett återsammansatt smör, kallas smör om lagstiftningen i den tillverkande medlemsstaten tillåter det (enligt kunglig förordning av den 6 maj 1988, särskilt artikel 1, innefattar definitionen av smör sådant smör som erhålls genom återsammansättning).

Det kan dock inte klassificeras i en av de kategorier som anges i artikel 1.3 b i förordning (EEG) nr 985/68, som för Belgien är: 'beurre marque de contrôle', och det kan följaktligen inte interventionsköpas eller vara föremål för ett kontrakt om privat lagring.

..."

27 Den 28 februari 1994 klassificerade de belgiska myndigheterna, trots innehållet i detta telefax, det tekniska smör som sökanden tillverkar som "beurre marque de contrôle" i klassen "beurre de laiterie: qualité extra". Av denna anledning började sökandens tekniska smör, som dittills erhållit det stöd som föreskrivs i artikel 9a i förordning nr 570/88, att erhålla gemenskapsstöd enligt artikel 1 i förordning nr 570/88, utan att de tillämpliga gemenskapsbestämmelserna eller själva produkten hade ändrats.

28 Enligt artikel 2 i förordning nr 570/88 skall stödet beviljas genom en stående anbudsinfordran som organiseras av interventionsorgan i var och en av medlemsstaterna.

29 Sedan den omtvistade förordningens ikraftträdande benämndes sökandens tekniska smör "mellanprodukt" och erhöll stöd enligt artikel 9a i förordning nr 570/88. Det är ingen skillnad i belopp mellan det stöd som föreskrivs i artikel 1 i förordning nr 570/88 och det som föreskrivs i artikel 9a i samma förordning. Skillnaden består i att den produkt som avses i artikel 9a, i egenskap av mellanprodukt, skall iblandas direkt i en slutprodukt, att produkten skall tillsättas spårämnen och att förpackningen skall bära benämningen "mellanprodukt". Det smör som avses i artikel 1 kan däremot iblandas antingen i en mellanprodukt eller i en slutprodukt. Kontrollen är inte lika ingripande och smöret kan bära benämningen "smör".

Förfarandet och parternas yrkanden

30 Sökanden har genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 10 maj 1995 väckt den aktuella talan.

31 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (femte avdelningen) dels att vidta åtgärder för processledningen enligt artikel 64 i rättegångsreglerna, genom att be parterna att svara på vissa frågor och inge vissa handlingar, dels att inleda det muntliga förfarandet. Sökanden och kommissionen svarade på förstainstansrättens begäran den 28 juni respektive den 2 juli 1996.

32 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid sammanträdet den 5 november 1996.

33 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara artikel 1.4 i den omtvistade förordningen,

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

34 Svaranden har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan,

— i andra hand, ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

35 Sökanden har i sin replik begärt att förstainstansrätten skall förelägga kommissionen att inkomma med protokollen från förvaltningskommitténs möten där texten till den omtvistade förordningen diskuterades.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

36 Kommissionen har hävdat att talan inte kan upptas till sakprövning, då sökanden saknar berättigat intresse av att få saken prövad.

37 Artikel 1 andra stycket a i förordning nr 570/88, i dess lydelse enligt artikel 1.4 i den omtvistade förordningen, bekräftar enligt kommissionen endast den tidigare situationen vad avser kravet på att smör måste vara framställt från grädde för att vara berättigat till stöd. För de grundprodukter som avses i artikel 1 i förordning nr 570/88 var det enligt det system som var tillämpligt före den ifrågasatta förändringen nödvändigt att smöret "i den medlemsstat där det framställs motsvara[de] den definition och uppfyll[de] de klassificeringskrav som fastställ[des] i artikel 1.3 b

i förordning (EEG) nr 985/68" och att dess "förpackning [var] märkt i enlighet därmed". Enligt den bestämmelse som avses i förordning nr 985/68 var det vad avser belgiskt smör nödvändigt att det rörde sig om smör som klassificerats som "beurre marque de contrôle". Enligt lydelsen av artikel 1 i förordning nr 570/88 var det dessutom nödvändigt att smöret svarade mot en särskild definition av smör. Denna definition av smör skulle ha varit den som finns i artikel 1.3 a i förordning nr 985/68, vilken kräver att smöret skall vara framställt av antingen söt eller sur grädde.

38 Att de ovannämnda tekniska kraven för framställning av smör av grädde (artikel 1.3 a i förordning nr 985/68) skall kumuleras med kravet på klassificering (artikel 1.3 b i samma förordning) följer dessutom av artikel 8.4 första stycket i förordning nr 985/68 — i dess lydelse enligt förordning nr 2714/72 —, varför interventionsorganet endast kan köpa smör som uppfyller dessa två kriterier.

39 Vad avser återsammansatt smör, såsom sökandens produkt, har den omtvistade förordningen inte inneburit någon förändring av den tidigare situationen. Den har särskilt inte inneburit någon förändring av de nödvändiga villkoren för att en mellanprodukt såsom den här typen av smör skall kunna erhålla gemenskapsstöd.

40 Kommissionen har även hävdat att sökanden inte i något fall, och särskilt inte för att göra gällande ett berättigat intresse av att få saken prövad i ett mål mot kommissionen, kan åberopa omständigheten att de belgiska myndigheterna på ett sätt som är oförenligt såväl med det dåvarande systemet som det nuvarande systemet, hade gett klassificeringen "extra" till dess återsammansatta smör. De belgiska myndigheterna har år 1994 klassificerat sökandens smör som "extra" trots att de var medvetna om att ett smör med sådana kännetecken inte kunde ges en sådan klassificering, vilket dessa myndigheter för övrigt uttryckligen erkänt år 1991. Kommissionen har ifrågasatt sökandens påstående att kommissionen hade underrättats om de belgiska myndigheternas klassificering. Kommissionen har inte vid något tillfälle känt till dessa uppgifter. Kommissionen har hela tiden ansett att återsammansatt smör inte kan klassificeras som smör i en av de kategorier som avses i artikel 1.3 b i förordning nr 985/68. Denna åsikt stärks av omständigheten att en

och samma produkt, i en och samma förordning, inte samtidigt kan anses vara en grundprodukt och en mellanprodukt. Mot denna bakgrund kan inte en medlemsstat, som är bunden av gemenskapsrätten vad avser att återsammansatt smör inte omfattas av artikel 1 andra stycket a i förordning nr 570/88, genom en enkel ensidig klassificering se till att återsammansatt smör erhåller det stöd som avses i denna bestämmelse, och göra så att detta smör undslipper kravet på tillsättning av spårämnen i artikel 9a i samma förordning.

41 I syfte att lätt kunna identifiera de produkter som erhåller stöd och för att bekämpa bedrägerier ges produkterna genom tillsättning av spårämnen en särskild smak eller färg. Förordning nr 570/88 ger aktörerna ganska stora valmöjligheter, eftersom där föreskrivs användning av en kombination av spårämnen som skall väljas bland tre kemiska och fem organoleptiska spårämnen. Tillsättning av spårämnen bör i själva verket inte orsaka problem, eftersom producenter och konsumenter tycks acceptera tillsättning av spårämnen i grädde, som är en mycket känslig produkt. Beteckningen "mellanprodukt" bör inte heller den vara problematisk för ett företag som enligt egen uppgift har sin främsta kundkrets bland specialiserade företag. Dessa uppskattar produkten för dess särskilda tekniska egenskaper och avskräcks inte av den kritiserade benämningen.

42 Enligt kommissionen är den ifrågasatta rättsakten, för det fall man skulle finna att övriga villkor har uppfyllts vad avser sökanden, endast en bekräftande rättsakt, varför en talan om ogiltigförklaring av den skall avvisas (se dom av den 15 december 1988, Irish Cement Ltd. mot kommissionen, 166/86 och 220/86, Rec. 1988, s. 6473, punkt 16).

43 I vilket fall som helst är sökandens intresse inte direkt, eftersom en åtgärd av de nationella myndigheterna med nödvändighet måste komma mellan den ifrågasatta bestämmelsen och en situation som gör det möjligt för sökanden att med framgång kunna åberopa rätt till stöd. Förutom villkoret avseende råvarans ursprung och tekniska natur, är det nämligen nödvändigt att sökandens produkt, genom ett positivt beslut av de belgiska myndigheterna (här, för övrigt, i strid med gemenskapsrätten), har klassificerats i klassen "extra". Beviljande av stöd skall dessutom ske

genom anbudsinfordran som organiseras av varje interventionsorgan. Då de nationella myndigheterna administrerar denna anbudsinfordran, är det således nödvändigt att de agerar.

44 Det påstådda intresset är inte heller personligt. Den ifrågasatta bestämmelsen utgör en helt allmän norm och utesluter (eller snarare bekräftar uteslutningen av) varje aktör som inte uppfyller de objektiva villkoren, nämligen framställning av smör direkt och uteslutande av grädde. Kommissionen har gjort gällande att även om sökanden, som är ett betydande nationellt mejeriföretag, kanske är den ende aktören som tillverkar den speciella produkten BITA, är den långt ifrån det enda företaget på gemenskapsmarknaden som framställer återsammansatt smör. I det aktuella fallet är åtgärden tillämplig på varje aktör som inte använder färsk grädde och åtgärden överensstämmer helt med rättsaktens syfte, vilket är att underlätta avsättning av lager, men att samtidigt föreskriva åtgärder mot bedrägerier. Av denna anledning och till skillnad från den situation som förelåg i domen av den 18 maj 1994, Codorniu mot rådet (C-309/89, Rec. 1994, s. I-1853), som sökanden har åberopat, kan denne inte åberopa förekomsten av en eventuell subjektiv rättighet som kommissionen berövat den.

45 Som svar på sökandens argument att den till skillnad från sina konkurrenter inte har möjlighet att systematiskt anskaffa mjölk eller grädde, har kommissionen anmärkt att sökanden inte har bevisat detta påstående. Svaranden har erkänt att ett företag som inte insamlar mjölk är beroende av den antagligen fluktuerande situationen på marknaden, åtminstone vad avser den mängd som den inte kan anskaffa inom den egna koncernen. En förnuftig ekonomisk aktör skulle försöka gardera sig mot denna situation genom långfristiga avtal och skulle sprida sina försörjningskällor.

46 Sökanden anser, och vill här stödja sig på domstolens och förstainstansrättens rättspraxis, att en ekonomisk aktör som omfattas av ett gemenskapssystem kan ifrågasätta att systemet är välgrundat om det inte beaktar aktörens speciella situation och leder till att den berövas en rättighet och förorsakas en skada, särskilt om

aktören i fråga påverkas i sin rättsliga ställning på grund av en faktisk situation som särskiljer den i förhållande till alla andra personer och därigenom försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till (domstolens dom av den 15 juli 1963, Plaumann, 25/62, Rec. 1963, s. 197, 223, och ovannämnda dom i målet Codorniu mot rådet, punkt 20; förstainstansrättens dom av den 28 oktober 1993, FRSEA och FNSEA mot rådet, T-476/93, Rec. 1993, s. II-1187, punkt 20, och förstainstansrättens dom av den 15 december 1994, Unifruit Hellas mot kommissionen, T-489/93, Rec. 1994, s. II-1201, punkt 21). Sökanden anser sig höra till en "sluten individualiserad cirkel" av aktörer vars särskilda rättigheter påverkas (domstolens dom av den 14 juli 1983, Spijker mot kommissionen, 231/82, Rec. 1983, s. 2559, punkt 8, av den 26 juni 1990, Sofrimport mot kommissionen, C-152/88, Rec. 1990, s. I-2477, punkt 10, och av den 16 maj 1991, Extramet Industrie mot rådet, C-358/89, Rec. 1991, s. I-2501, punkt 17; förstainstansrättens beslut av den 20 oktober 1994, Asocarne mot rådet, T-99/94, Rec. 1994, s. II-871, punkterna 20 och 21; den ovan nämnda domen i målet Unifruit Hellas mot kommissionen, punkt 23).

47 Den omtvistade förordningen införde enligt sökanden kravet att smöret skall tillverkas direkt och utslutande av grädde för att den skall vara berättigad till stöd. Detta krav förekom inte tidigare i gemenskapslagstiftningen. Sökanden har understrukit att artikel 1 andra stycket a i förordning nr 570/88 i dess lydelse före den omtvistade förordningen föreskrev att stöd endast kunde beviljas "[s]mör som i den medlemsstat där det framställs motsvarar den definition och uppfyller de klassificeringskrav som fastställs i artikel 1.3 b i förordning (EEG) nr 985/68 och vars förpackning är märkt i enlighet därmed" och att det, enligt den bestämmelse som avses i förordning nr 985/68, för belgiskt smör endast var nödvändigt att det handlade om smör som var klassificerat som "beurre marque de contrôle".

48 De nya villkor som har införts för stöd för befrämjandet av användning av smör i framställning av konditorivaror är absolut inte en bekräftelse av en tidigare åtgärd, eftersom systemet med intervention för offentlig lagring, sedan införandet av den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk, alltid varit annorlunda än systemet med gemenskapsstöd för användning av smör i olika sektorer, bland annat vid framställning av konditorivaror och andra livsmedel. Det mål som eftersträvas genom offentlig lagring är att bevara kvaliteten på smör genom att säkerställa goda lagringsförhållanden. Målet med förordningarna som avser avsättning

av smör är däremot att främja möjligheter till avsättning av smör och, för smör som används i framställning av konditorivaror, att konkurrera med vegetabiliska oljor.

49 Gemenskapslagstiftningen innehåller ingen enhetlig definition av smör som säger att smör skall framställas uteslutande och direkt av grädde. Exempelvis är definitionen av smör avsett för export, vilken finns i tullnomenklaturen, annorlunda än den som kommissionen har åberopat. Följaktligen måste man försöka finna den definition av smör som är tillämplig i det specifika fallet avseende smör avsett att användas i framställningen av konditorivaror, glass och andra livsmedel, det vill säga inom ramen för förordning nr 570/88, som före den ändring som infördes genom den omtvistade förordningen endast krävde att smöret i den medlemsstat där det framställdes skulle motsvara den definition och uppfylla de klassificeringskrav som fastställs i artikel 1.3 b i förordning nr 985/68.

50 Genom den omtvistade förordningen har det införts en definition av smör som är mer restriktiv än den i rådets förordning (EG) nr 2991/94 av den 5 december 1994 om fastställande av normer för bredbart matfett (EGT L 316, s. 2, nedan kallad förordning nr 2991/94) [vid översättningen fanns ingen svensk översättning att tillgå], som är hierarkiskt överordnad, vilken inkluderar återsammansatt smör i definitionen av smör. Återsammansatt smör erhöll positiva omdömen vid de diskussioner som föregick antagandet av förordning nr 2991/94. Alla delegationer ansåg att denna produkt var ett bra smör och att det borde anses som ett sådant. Av denna anledning ändrades den belgiska expertförordningen, så att återsammansatt smör kunde klassificeras som "beurre de qualité".

51 Sökanden har gjort gällande att före den ändring som infördes genom den omtvistade förordningen uppfyllde dess smör alla nödvändiga villkor för att vara berättigat till det stöd som föreskrivs i artikel 1 i förordning nr 570/88, eftersom sökanden, helt i enlighet med belgisk och gemenskapsrättslig lagstiftning, från de belgiska myndigheterna hade erhållit den klassificering som avses i artikel 1.3 b i förordning nr 985/68, nämligen klassificering som "beurre de laiterie qualité

extra". I detta avseende var det, i avsaknad av harmonisering i gemenskapen, endast den berörda medlemsstaten som kunde definiera kriterierna och metoderna för klassificering av smör.

52 Sökanden har medgett att återsammansatt smör även kan anses som en mellanprodukt i den mening som avses i artikel 9a i förordning nr 570/88, men har anmärkt att gemenskapslagstiftningen kräver att mellanprodukter skall tillsättas spårämnen och att produkten måste kallas "mellanprodukt". Enligt sökanden måste artikel 9a även tillåta en version av återsammansatt smör utan spårämnen och användning av benämningen smör, även om det vore enklare och tydligare att helt enkelt tillåta produkten inom ramen för artikel 1 i samma förordning. Tillsättning av spårämnen efterlämnar alltid en smak eller en färg som är karakteristisk, vilket gör att kunderna inte uppskattar produkten. Såväl tillsättningen av spårämnen som benämningen "mellanprodukt" på sökandens produkt har medfört att sökanden har förlorat en stor del av kundkretsen bland stora industriella tillverkare som sedan dess har vänt sig till konkurrenter som tillverkar smör enligt den klassiska kärningstekniken eller till margarintillverkare. Slutligen har benämningen "mellanprodukt" negativa konsekvenser vad avser exporten av produkter som innehåller sökandens produkt utanför gemenskapen.

53 Sökanden anser sig direkt berörd av den ifrågasatta åtgärden, eftersom ingen verkställighetsåtgärd är nödvändig och eftersom rättsakten trädde i kraft den 1 mars 1995.

54 Sökanden anser sig också personligen berörd av den ifrågasatta åtgärden. Sökanden har vissa egenskaper som särskiljer den i förhållande till sina konkurrenter. Sökanden är det enda företaget i Europeiska unionen som omvandlar smörfett utan att på något sätt vara knutet till ett mejeri. Detta är av avgörande betydelse i det aktuella målet. Sökanden har nämligen ingen möjlighet att skaffa sig tillräckligt med grädde för att klara försörjningen av anläggningarna i fabriken, varvid understryks att sökanden för sin årliga tillverkning behöver tre och en halv miljard liter mjölk,

vilket ungefärligen motsvarar den belgiska årsproduktionen. Dessutom är det svårt att transportera grädde och den håller sig endast en kort tid. I motsats till sina konkurrenter i Europeiska unionen kan sökanden inte få tillgång till regelbunden hämtning av mjölk i närheten av framställningsorten.

55 Sökandens verksamhet i Europa, som utgör 75 procent av dess totala årsförsäljning, består i att sälja det överskott av fett som produceras i gemenskapen, motsvarande 70 000 ton per år av en total mängd om 450 000 ton per år i gemenskapen. Då sökandens råvara till stor del är interventionssmör, bidrar sökanden till att på detta sätt minska gemenskapens lager av smör och att förbättra marknadens funktion genom att fördela överskotten av framställt smör över hela kalenderåret.

56 Sökanden har anmärkt att det föreligger ett annat särskiljande drag. Sökanden är det enda företaget i unionen som främst och nästan uteslutande verkar på området smörfett, medan detta är en sidoverksamhet för konkurrenterna. Sökanden är således det enda företaget i unionen som har gjort extremt stora investeringar inom forskning och utveckling, vilka gjort det möjligt för sökanden att upptäcka en hemlig process för fraktionering, återsammansättning och standardisering av smör. Till följd av denna upptäckt har sökanden gjort investeringar i produktionslinjerna, så att dessa kan behandla smör (vilket kräver försiktighetsåtgärder på grund av de bakteriologiska riskerna) och framställa ett "tekniskt" smör med 82 procents fetthalt, som är helt standardiserat. Denna produkt framställs av en blandning av 65 procent smör av första kvalitet och 35 procent grädde. Enligt sökanden är det inte möjlig att få dess anläggningar att fungera med bara en av dessa beståndsdelar. Dessutom går det inte att få fram ett standardiserat smör om man uteslutande använder grädde, då gräddens konsistens inte går att hålla under kontroll och varierar med årstiderna. För övrigt kan grädde endast bevaras kort tid, medan själva syftet med sökandens verksamhet är att kontrollera smörmarknaden som kännetecknas av säsongsvariationer både vad avser kvantitet och kvalitet, medan hushållens konsumtion är linjär. Denna verksamhet kräver lagringsfaser, vilket endast går med smör och inte med grädde.

57 Den omtvistade bestämmelsen påverkar 30 procent av sökandens produktion. Den plötsliga ändringen medförde att sökanden inte kunde amortera de investeringar som den hade gjort i sina produktionslinjer, hålla sina avtal och planera sin användning av sina lager av smör.

58 Det nya smöret konkurrerar med olika vegetabiliska oljor genom sitt pris, genom att det erhåller gemenskapsstöd, och genom sin konsistens som gör det möjligt att använda smöret vid automatiserade produktionslinjer för sprutpressning, avsedda för användning av margarin. Dessutom har smöret speciella egenskaper som gör det uppskattat av konditorivarutillverkare och glasstillverkare. Sökanden hade således skaffat sig en ny viktig kundkrets på detta område under de två senaste åren före den omtvistade ändringen. Denna kundkrets efterfrågar smör som basprodukt och inte som en mellanprodukt såsom den som har definierats i andra förordningar.

59 Sökanden har anfört att dess speciella särdrag i smörsektorn är välkända både av belgiska myndigheter (däribland tre företrädare som permanent övervakar dess produktion) och gemenskapernas institutioner. Kommissionens företrädare har besökt dess anläggning flera gånger och revisionsrätten har upprättat en rapport om den berörda sektorn år 1988/89. Sökanden gjorde sin ställning känd vid det belgiska jordbruksministeriet, som framhöll denna punkt vid arbetsmöten och förvaltningskommittémöten, där ändringen av förordningen framlades av kommissionen och diskuterades med de nationella representanterna. Följaktligen borde kommissionen ha beaktat sökandens särskilda egenskaper.

60 Sökanden har härav dragit slutsatsen att denna faktiska situation, som är mycket specifik, särskiljer sökanden från varje annan ekonomisk aktör i samma sektor vad avser den omtvistade bestämmelsen, varför dess talan kan upptas till sakprövning, särskilt med beaktande av domstolens senaste rättspraxis (den ovannämnda domen i målet Codorniu mot rådet, punkt 19). Enligt denna rättspraxis är det inte uteslutet att en omtvistad bestämmelse kan beröra vissa aktörer personligen även om den omtvistade bestämmelsen, genom sin art och räckvidd, är av normativ karaktär, eftersom den i allmänhet är tillämplig på de berörda ekonomiska aktörerna.

Förstainstansrättens bedömning

61 Först bör den tekniska frågan rörande definitionen av sökandens produkt undersökas mot bakgrund av förordning nr 570/88.

62 Enligt sökandens beskrivning består den omtvistade produkten av 82 procent fett, 16 procent vatten och 2 procent torrmjölk. De råvaror som används — 65 procent smör och 35 procent grädde — koncentreras först och det rena fett som därmed erhålls, det vill säga koncentrerat smör, fraktioneras och återsammansätts sedan för att erhålla BITA. Sökandens produkt är således en produkt med en smörfetthalt om minst 82 procent, och den framställs uteslutande av koncentrerat smör.

63 Denna beskrivning av produkten i fråga motsvarar exakt den definition av mellanprodukt som avses i artikel 9a i förordning nr 570/88, vilken har införts genom förordning nr 1813/93.

64 Sökanden har för övrigt medgett att BITA kan anses som en mellanprodukt i den mening som avses i denna artikel och att den sedan år 1989 och ända fram till den klassificering som de belgiska myndigheterna beviljade den 28 februari 1994 erhöll det stöd som föreskrivs i artiklarna 9 och 9a i förordning nr 570/88 för mellanprodukter. Sökanden har även medgett att produkten har fortsatt erhålla det stöd som föreskrivs i artikel 9a sedan den omtvistade förordningen trädde i kraft.

65 Inte desto mindre klagar sökanden på kravet att tillsätta spårämnen och skyldigheten att kalla produkten "mellanprodukt".

66 I detta avseende bör det anmärkas att tillsättning av spårämnen, som syftar till att förhindra bedrägerier, inte är ett förfarande som är nödvändigt för framställning av produkten, utan ett villkor enligt artikel 9a i förordning nr 570/88 för att mellanprodukten skall få tillgång till det gemenskapsstöd som föreskrivs i nämnda förordning. Om spårämnen inte tillsätts medför detta inte att produktens art förändras, utan endast att den inte kan vara berättigad till gemenskapsstöd.

67 Dessutom har kravet på tillsättning av spårämnen i de produkter som avses i artikel 9a, vilket infördes genom förordning nr 1813/93, inte på något sätt påverkats av den omtvistade förordningen. Sökanden kan således inte ifrågasätta detta krav inom ramen för den aktuella talan.

68 Samma sak gäller benämningen "mellanprodukt", som endast är en följd av att den produkt som beskrivs i artikel 9a är en av de "mellanprodukter som avses i artikel 9", och för vilka benämningen "mellanprodukt" infördes genom förordning nr 570/88 redan då denna trädde i kraft.

69 Det kan bara konstateras att sökandens produkt BITA är en produkt som avses i artikel 9a i förordning nr 570/88 och inte en produkt som avses i artikel 1 i förordning nr 570/88. Den omtvistade förordningen har endast ändrat den senare artikeln, och berör därför inte den mellanprodukt som framställs av sökanden.

70 Denna slutsats förändras inte av sökandens argument att den klassificering som beviljats av de belgiska myndigheterna får till följd att dess produkt placeras inom tillämpningsområdet för artikel 1 i förordning nr 570/88. Sökanden har nämligen, som svar på en fråga från förstainstansrätten vid sammanträdet, medgett att sammansättningen av dess produkt absolut inte har förändrats, utan att den belgiska klassificeringen berodde på ändringen i den belgiska expertförordningen för smör och på den åsikt som hade framkommit vid de diskussioner som föregick antagandet av förordning nr 2991/94, som innehåller en definition av smör som är betydligt vidare än den i förordning nr 570/88. Omständigheten att en mellanprodukt kan kvalificeras som smör enligt lagstiftningen i en medlemsstat kan inte medföra

att den inte skall omfattas av de villkor som uppställs av artikel 9a a i förordning nr 570/88 för att en produkt som avses i artikeln skall vara berättigad till stöd enligt denna förordning.

71 Dessutom framgår det av lydelsen av artikel 1 i förordning nr 570/88, såväl i dess lydelse före den omtvistade förordningen som i dess lydelse efter denna, att de produkter som avses i artikel 9a a utgör ett undantag från det generella förbudet att bevilja det stöd som föreskrivs i förordning nr 570/88 för andra produkter än de produkter som avses i artikel 1 andra stycket. Första övervägandet i förordning nr 2443/93 som innehåller en ändring av den inledande meningen i den sistnämnda bestämmelsen (se punkt 11 ovan) klarlägger i detta avseende att syftet med att artikel 9a a infogades i förordning nr 570/88 var att göra det möjligt för produkter som avses i denna artikel att erhålla det stöd som föreskrivs i förordning nr 570/88, "även om dessa produkter inte omfattas av artikel 1".

72 Följaktligen är, enligt lydelsen av artikel 1 i förordning nr 570/88, en produkt som avses i artikel 9a a, såsom sökandens produkt, inte berättigad till det stöd som föreskrivs för de produkter som avses i artikel 1 i nämnda förordning.

73 Som en egentligen överflödig kommentar bör, såsom kommissionen med rätta har hävdat, det anses att ändringen i artikel 1 andra stycket a i förordning nr 570/88 endast bekräftar den tidigare situationen vad avser kravet att smör som är berättigat till stöd skall vara framställt av grädde.

74 Den produkt som avses i den senare artikeln var, före den ändring som infördes genom den omtvistade förordningen, smör som i den medlemsstat där framställningen sker motsvarade den definition och den klassificering som finns i artikel 1.3 b i förordning nr 985/68.

75 Även om artikel 1 andra stycket a i förordning nr 570/88 inte uttryckligen hänvisar till artikel 1.3 *b* i förordning nr 985/68 beträffande klassificering av smör, kräver även den att produkten motsvarar en viss "definition".

76 I detta avseende skall det erinras om att artikel 1.1 b i förordning nr 985/68 föreskriver:

"Interventionsorgan skall endast köpa upp sådant smör som

...

b) motsvarar den definition och klassificering som anges i punkterna 3 a och 3 b".

77 Av denna formulering följer att "definitionen" av smör uttrycks i artikel 1.3 *a* i förordning nr 985/68, medan klassificeringen anges i artikel 1.3 *b*.

78 Mot denna bakgrund anser förstainstansrätten, även om artikel 1 andra stycket a i förordning nr 570/88 inte kumulativt hänvisar till artikel 1.3 *a och b* i förordning

nr 985/68, att det måste anses att den "definition" som artikeln hänvisar till är den som föreskrivs i artikel 1.3 *a* i förordning nr 985/68.

79 Denna definition hänvisar till de tekniska villkoren för smörs framställning och sammansättning. Den avser särskilt framställning av smör av antingen söt eller sur grädde.

80 Således har termen "smör" i artikel 1 andra stycket a i förordning nr 570/88 ett precist innehåll vad avser tekniska kännetecken för smör som kan erhålla det stöd som föreskrivs i denna artikel. Sökandens produkt har inte dessa kännetecken, då den alltid har framställts av 65 procent smör och 35 procent grädde.

81 Sökanden kan inte med framgång hävda att den vidare definitionen av smör i förordning nr 2991/94 inkluderar återsammansatt smör. Denna förordning tillhör nämligen inte området för interventionsåtgärder för att underlätta avsättningen av gemenskapens överskott av smör. Målet med förordningen är att skydda och informera konsumenten. Den syftar till att underlätta konsumentens val mellan produkter som är jämförbara vad avser deras allmänna fetthalt, men som skiljer sig beroende på om vegetabiliska eller animaliska fetter har använts (sjunde övervägandet i förordningen). För att konsumenten inte skall förvillas begränsas användningen av termerna "smör" och "margarin" för övrigt till vissa kategorier av produkter som definieras i förordningen (nionde övervägandet). Sökanden har vid förhandlingen för övrigt medgett att även om den definition av smör som återfinns i förordning nr 2991/94 är tillämplig på dess produkt, innefattar definitionen även ett stort antal

andra produkter som inte är berättigade till det stöd som föreskrivs i förordning nr 570/88, oberoende av den ändring som har införts genom den omtvistade förordningen.

82 Följaktligen berör ändringen inte den produkt som framställs av sökanden, vilken alltid har omfattats av definitionen mellanprodukt enligt artikel 9a i förordning nr 570/88.

83 Mot denna bakgrund kan sökanden inte hävda att den berörs av den omtvistade förordningen, vilket innebär den saknar berättigat intresse av att föra talan om ogiltigförklaring enligt artikel 173 fjärde stycket i fördraget.

84 Följaktligen skall talan avvisas, utan att det är nödvändigt att besluta i fråga om sökandens begäran om att handlingar skall inges eller att pröva övriga argument som sökanden och kommissionen har utvecklat.

Rättegångskostnader

85 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökanden har tappat målet och kommissionen har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta kostnaderna, skall den senare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) Talan avvisas.

2) Sökanden skall ersätta rättegångskostnaderna.

García-Valdecasas Azizi Jaeger

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 30 januari 1997.

H. Jung R. García-Valdecasas

Justitiesekreterare Ordförande