RETSMØDERAPPORT
i sag C-174/88 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *Den relevante lovgivning samt hovedsagens faktiske omstændigheder*

Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169, herefter benævnt »grundforordningen«) er bl. a. blevet ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 (EFT L 90, s. 10), hvorved der indføjedes en ny artikel 5c om indførelse af en tillægsafgift i fem på hinanden følgende tidsrum, hvert på tolv måneder. I henhold til artiklens stk. 1 havde medlemsstaterne valget mellem to formler. Afhængig af det foretagne valg, skulle afgiften betales enten af mælkeproducenterne (formel A) eller af opkøberne af mælk (formel B). Afgiften skal erlægges for de mængder mælk og/eller mælkeækvivalenter, som producenten har leveret til en opkøber (formel A), eller som er blevet leveret af producenterne til en opkøber (formel B) og som i de pågældende tolv måneder overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes.

Artikel 5c, stk. 2, bestemmer, at afgiften ligeledes skal erlægges af enhver mælkeproducent for de mængder mælk og/eller mælkeækvivalenter, han har solgt direkte til konsum, og som i det pågældende mejeriår overstiger en referencemængde, som nærmere skal fastsættes.

I artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af afgiften (EFT L 90, s. 13) er det fastsat, at referencemængden er lig med den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som producenten har leveret i kalenderåret 1981 (formel A), eller den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som en opkøber har indkøbt i kalenderåret 1981 (formel B), forhøjet med 1%. Forordningens artikel 6, stk. 1, bestemmer: »Hver af de i artikel 5c, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede producenter af mælk og mejeriprodukter får tildelt en referencemængde, der svarer til deres direkte salg i kalenderåret 1981 forhøjet med 1%«.

I henhold til artikel 6, stk. 2, må de samlede referencemængder, der tildeles i henhold til stk. 1, ikke overstige de mængder, der er fastsat i bilaget til forordningen. For Det Forenede Kongeriges vedkommende andrager denne mængde 187 000 tons.

Artikel 12, litra c), litra f) og litra h), i forordning (EØF) nr. 857/84 præciserer, at i forordningen forstås ved

»c) producent: landmand, fysisk eller juridisk person eller sammenslutning af fysiske eller juridiske personer, hvis bedrift ligger på Fællesskabets geografiske område, og

* Processprog: engelsk.

— som sælger mælk eller andre mejeriprodukter direkte til forbrugeren,

— og/eller som leverer til opkøberen;

f) virksomhed, der behandler eller forarbejder mælk eller andre mejeriprodukter: en virksomhed eller en sammenslutning, der begrænser sin mejerivirksomhed til indsamling, emballering, oplagring og afkøling eller til en af disse processer;«

h) mælk eller mælkeækvivalent, der sælges direkte forbrug: mælk eller mejeriprodukter omsat til mælkeækvivalent, der sælges uden mellemkomst af en virksomhed, der behandler eller forarbejder mælk«.

Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 (EFT L 132, s. 11) indeholder gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i grundforordningen. Artikel 4 er sålydende:

»1. Enhver af de i artikel 5c, stk. 2, i [grundforordningen] omhandlede producenter af mælk og mejeriprodukter skal ... indsende en anmodning om registrering til det kompetente organ ... ledsaget af en oversigt over arten og omfanget af det direkte salg i kalenderåret 1981 ...

2. Producenter, som har indledt det direkte salg af mælk og mejeriprodukter i tidsrummet fra den 1. januar 1981, men inden den 1. april 1984, eller som siden den 1. januar 1981 i omfattende grad har ændret deres virksomhed, skal i den oversigt, der ledsager deres anmodning om registrering, meddele arten og omfanget af det direkte salg, der har fundet sted inden for de sidste tolv måneders virksomhed, eventuelt udtrykt i mælkeækvivalenter.

Hvis de har indledt deres virksomhed for mindre end tolv måneder siden, skal de meddele arten og omfanget af det salg, der har fundet sted i den faktiske salgsperiode.

3. ...

4. Forudsat at de mængder, der er omhandlet i artikel 6, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 857/84, og som er fastsat i bilaget hertil, ikke overskrides, tildeler medlemsstaterne

a) de i stk. 1 omhandlede producenter en referencemængde, der svarer til deres direkte salg i kalenderåret 1981 forhøjet med 1% og eventuelt justeret med en ensartet procentsats for at overholde ovennævnte artikel 6, stk. 2;

b) de i stk. 2 omhandlede producenter en referencemængde, der svarer til deres salg i de tolv måneder forud for den 1. april 1984 i givet fald justeret med en procentsats; for de producenter, hvis virksomhed har varet under tolv måneder, fastsætter medlemsstaterne en årlig salgsmængde på grundlag af deres faktiske salg og tildeler dem en referencemængde i overensstemmelse med de ovenfor fastsatte bestemmelser...«

Rådets forordning (EØF) nr. 590/85 af 26. februar 1985 (EFT L 68, s. 1) ændrede forordning nr. 857/84, hvorved bl. a. den hidtidige artikel 6 erstattedes af følgende bestemmelser:

»*Artikel 6*

1. Der tildeles hver af de i artikel 5c, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede producenter af mælk og mejeriprodukter en referencemængde, der svarer til deres direkte salg i kalenderåret 1981 forhøjet med 1%.

Medlemsstaterne kan dog bestemme, at referencemængden for producenterne på deres område er lig med det direkte salg i kalenderåret 1982 eller 1983 justeret med en procentsats.

Denne procentsats kan differentieres i forhold til visse kategorier af afgiftspligtiges salg, udviklingen i salget i visse områder i perioden 1981-1983 eller udviklingen i visse kategorier af afgiftspligtiges salg i samme periode på betingelser, som skal fastlægges efter fremgangsmåden i artikel 30 i forordning (EØF) nr. 804/68.

2. Med forbehold af artikel 6a må de samlede referencemængder, der tildeles i henhold til stk. 1, ikke overstige de mængder, der er anført i bilaget.«

I Det Forenede Kongerige, der har valgt formel B (opkøberne), er the Minister of Agriculture, Fisheries and Food (herefter benævnt »ministeren«) i henhold til Dairy Produce Quota Regulations 1984 (S. I. 1984, nr. 1047) ansvarlig for tildeling af en basiskvote for direkte salg (en referencemængde for sådanne salg, som fastsat i fællesskabslovgivningen) til de producenter af mælk og mejeriprodukter, der har indgivet behørig ansøgning, og som opfylder de nødvendige betingelser for at opnå en kvote.

Når ministeren har fastsat en basiskvote, kan den pågældende person, hvis han er utilfreds med den ham tildelte mængde, påklage afgørelsen herom til Dairy Produce Quota Tribunal for England and Wales (herefter benævnt »Quota Tribunal«) inden 21 dage.

Hall & Sons (Dairy Farmers) Limited (herefter benævnt »Hall«) udøver erhvervsmæssig virksomhed som leverandør af mælk og mejeriprodukter, såsom ost, fløde og yoghurt. Hall sælger direkte til sine kunder (detail og engros), uden mellemkomst af Milk Marketing Board (herefter benævnt »MMB«). Hall producerer noget mælk i egen besætning, men opkøber også mælk fra andre leverandører for at dække efterspørgslen.

Den 22. august 1984 ansøgte Hall ministeren om at få tildelt en basiskvote for direkte salg. Ved skrivelse af 21. januar 1985 meddelte ministeren Hall, at han påregnede at tildele selskabet en basiskvote for direkte salg på 1 323 193 liter, hvilken mængde var baseret på et skøn over den mælk, der blev produceret af Hall's egen besætning. Hall påklagede denne afgørelse til Quota Tribunal, der ved afgørelse af 29. august 1985 meddelte, at man ikke var i stand til at ændre den tildelte basiskvote. I henhold til det af Quota Tribunal anførte, kunne der med henblik på en efterprøvelse af størrelsen af den mælkekvote, som Hall er berettiget til, kun tages hensyn til salg af mælk og mejeriprodukter, der var produceret af Hall's egen besætning. Hall anførte heroverfor, at der skal tages hensyn til dets samlede salg i den relevante periode, og at det var irrelevant, om mælken var produceret af dets eget malkekvæg eller opkøbt hos MMB.

Hall indbragte derefter afgørelsen for Queen's Bench Division, High Court. Denne ret besluttede at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»Skal den referencemængde, som skal tildeles en producent af mælk og mejeriprodukter i overensstemmelse med bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, henholdsvis i Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c, i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter, beregnes på grundlag af producentens samlede direkte salg i det pågældende kalenderår eller kun på grundlag af producentens direkte salg i denne periode af mælk af egen produktion?«

2. *Retsforhandlinger for Domstolen*

Queen's Bench Division, High Court's kendelse blev registreret på Domstolens Justitskontor den 28. juni 1988.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der afgivet skriftlige indlæg af Hall, ved barrister Stuart Isaacs, barrister Neil Calver og solicitor D. Jackson, Det Forenede Kongerige ved barrister George Pulman og S. Hay, som befuldmægtiget, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Grant Lawrence, under skriftvekslingen, og af Peter Oliver, Kommissionens Juridiske Tjeneste, under de mundtlige forhandlinger, som befuldmægtigede.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen den 4. oktober 1989 besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse samt at henvise sagen til Første Afdeling. Domstolen har skriftligt anmodet Det Forenede Kongeriges regering om inden den 25. oktober 1989 at fremlægge en kopi af »Dairy Produce Quota Regulations 1984« i sin helhed. Anmodningen blev imødekommet inden for den fastsatte frist.

II — Sammendrag af de skriftlige indlæg for Domstolen

Sagsøgeren i hovedsagen, *Hall*, har gjort rede for de omtvistede bestemmelser i fællesskabsretten og national ret og anført, at der mellem Hall og Quota Tribunal er enighed om, at Hall er »producent« efter betydningen af artikel 12, litra c), i forordning (EØF) nr. 857/84. Det er Hall's opfattelse, at denne definition ligeledes gælder for de øvrige forordninger om tillægsafgiften. Da den mælk Hall sælger, ikke passerer en virksomhed, der behandler eller forarbejder mælk, sælges den direkte til forbrug.

Hall har anført, at heraf nødvendigvis følger, at selskabet er producent som omhandlet i artikel 6, i forordning (EØF) nr. 857/84, såvel i dens oprindelige udformning, som den ændrede, og at selskabet derfor i henhold til denne artikel skal tildeles en referencemængde, der nøjagtigt skal svare til dets direkte salg. Denne fortolkning støttes yderligere af artikel 4, stk. 2 og stk. 4, litra b), i forordning (EØF) nr. 1371/84, der finder anvendelse i nærværende sag.

Hall har gjort gældende, at denne fortolkning ikke alene er i overensstemmelse med de pågældende bestemmelsers utvetydige ordlyd, men også med begrebet »referencemængde« i fællesskabsretten. Eftersom dette begreb vedrører den omsatte mælkemængde og tilførslen til markedet, kan denne kun beregnes korrekt på grundlag af leverandørens samlede direkte salg i den relevante referenceperiode uden at være bundet til dennes egen produktion. Under henvisning til Det Forenede Kongeriges erklæring af 27. oktober 1970 om konsummælk samt den erklæring om konsummælk, der er knyttet til slutakten om Det Forenede Kongeriges tiltrædelse af EØF, har Hall anført, at det er et af den fælles politiks mål at anvende så meget mælk som muligt som konsummælk i hele Fællesskabet, og at denne politik ikke bør gennemføres på en sådan måde, at der lægges hindringer i vejen for opnåelsen af dette mål, hvilket støtter Hall's fortolkning af de omtvistede fællesskabsbestemmelser. Efter Hall's opfattelse, støttes denne fortolkning også af Domstolens dom af 28. april 1988, Thevenot (sag 61/87, Sml. s. 2375) og dom af 17. maj 1988, Erpelding (sag 84/87, Sml. s. 2647), idet disse domme klart viser, at det afgørende ved fastsættelsen af den pågældende referencemænde, er den mælkemængde, der er leveret af producenten (»livrée par le producteur«) i den pågældende referenceperiode.

Hall har gjort gældende, at enhver fortolkning af artikel 6 i forordning(EØF) nr. 857/84, der fører til, at tillægsafgiften udelukkende beregnes ud fra det direkte salg af mælk, der er produceret af selskabet selv, må forkastes:

— idet den er i strid med den direkte betydning af artikel 6;

— idet den uden hjemmel begrænser den umiddelbare, klare og utvetydige mening med udtrykket i artikel 12, litra h), »mælk eller mælkeækvivalent, der sælges direkte til forbrug«;

— idet den er uforenelig med begrebet referencemængde og med målene for Fællesskabets politik;

— idet den ikke har hjemmel i klare og præcise bestemmelser, mens andre bestemmelser inden for fællesskabsretten, som f. eks. artikel 7, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1422/78 af 20. juni 1978 om indrømmelse af visse særrettigheder til mælkeproducentorganisationer i Det Forenede Kongerige (EFT L 171, s. 14), artikel 5c, stk. 2, i grundforordningen, artikel 6 i forordning (EØF) nr. 857/84 og artikel 4 i forordning (EØF) nr. 1371/84, viser, at fællesskabslovgivningen i vid udstrækning har taget hensyn til, at kategorien af producenter består af leverandører, der foretager direkte salg;

— fordi, selv om Hall's fortolkning indebærer, at en referencemængde ville blive tildelt to gange, ville tildelingen ikke ske på samme grundlag i begge tilfælde, men på grundlag af to forskellige situationer, for hvilke de relevante forordninger indeholder forskellige bestemmelser;

— fordi Hall's fortolkning ikke fører til en forskelsbehandling af producenter, henset til den udvidende fortolkning, der må foretages af en afledet fællesskabsretsakt for at undgå en sådan forskelsbehand-

ling (jfr. dom af 13. december 1983, Kommissionen mod Rådet, sag 218/82, Sml. s. 4063, og dom af 25. november 1986, Klensch, forenede sager 201/85 og 202/85, Sml. s. 3477), de betingelser, der må være opfyldt, for at der er risiko for forskelsbehandling (jfr. dom af 13. juni 1978, Denkavit, sag 139/77, Sml. s. 1317, og dom af 19. oktober 1977, Ruckdeschel, forenede sager 117/76 og 16/77, Sml s. 1753), samt det forhold, at Hall, ligesom andre leverandører, der foretager direkte salg, befinder sig i en særlig situation, der hverken kan sammenlignes med eller er identisk med den, der er tale om for andre producenter, der udelukkende sælger deres mælk til MMB (jfr. i analogi hermed dom af 28. april 1988, Mulder, sag 120/86, Sml. s. 2321, og Von Deetzen, sag 170/86, Sml. s. 2555);

— fordi den anomali, der følger af Hall's fortolkning, nemlig at den samme mælk to gange begrunder tildeling af en referencemængde, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at underkende Hall's fortolkning (jfr. Revisionsrettens særberetning nr. 2/87 vedrørende forekomsten af sådanne anomali i kvote- og tillægsafgiftsordningen i mejerisektoren).

Hall har derfor foreslået Domstolen at besvare det forelagte præjudicielle spørgsmål med, at referencemængden skal beregnes på grundlag af en producents samlede direkte salg i det pågældende kalenderår og ikke kun på grundlag af dennes direkte salg af mælk, han selv har produceret, i den relevante periode.

Den britiske regering har anført, at medlemsstaterne har et vidt skøn ved fastsættelsen af de nærmere regler for fordelingen af den nationale kvote mellem de enkelte producenter i en medlemsstat og ved opkrævning af afgiften. Betydningen af »mejeriprodukter, solgt direkte af en producent« skal imidlertid fortolkes i lyset af fællesskabsbestemmelser og ikke kun under hensyn til nationale bestemmelser.

Den britiske regering finder, at Hall udfører to aktiviteter: Hall har dels en besætning og sælger mælkeprodukter direkte til forbrugerne, dels opkøber selskabet mælk og sælger mælk eller mejeriprodukter direkte til forbrugerne. Ifølge den britiske regering er kun den første af disse aktiviteter omfattet af artikel 5c, stk. 2, i grundforordningen. Den samlede garantimængde for engrosleverancer (artikel 5c, stk. 3), og den samlede garantimængde for direkte salg (bilag til forordning nr. 857/84) er uafhængige størrelser. Forholdet mellem disse to artikler fremgår imidlertid klart af artikel 6a i forordning nr. 857/84 (som indføjet ved forordning nr. 590/85), der bestemmer, at producenter, som råder over to referencemængder for henholdsvis leverancer og direkte salg, kan få forhøjet den ene af de to referencemængder inden for en periode på tolv måneder, forudsat at den anden referencemængde i samme periode på tolv måneder nedsættes tilsvarende.

Eftersom Hall ikke sælger mælk til MMB, råder de ikke over en leveringskvote. Det har kun en kvote for direkte salg. Al den mælk, Hall opkøber fra MMB indgår allerede i en kvote, nemlig hos den oprindelige producent. Det ville være klart i strid med formålet med kvoteordningen for mejeripro-

dukter, såfremt mælken kunne indgå flere gange i en kvote. Hvis enhver, der ejede en ko, men som opkøbte mælk fra MMB, var berettiget til en kvote for den samlede mælkemængde, som han således opkøbte, ville større mejerivirksomheder være i stand til at ødelægge kvoteordningen samt at opnå en uberettiget fordel i forhold til små producenter. Som følge heraf ville der ske en betydelig forskelsbehandling til fordel for producenter med direkte salg i forhold til de producenter, der afsætter engros.

Kommissionen, der støtter den britiske regerings synspunkt, har anført, at de vanskeligheder, den nationale ret står over for, skyldes, at Hall udfører to forskellige aktiviteter, eller en sammenblanding af disse aktiviteter. Hall er som indehaver af en kvægbesætning berettiget til en referencemængde på grundlag af salg af mælk fra sin egen besætning. Derimod er Hall ikke berettiget til en referencemængde vedrørende direkte salg, når dets aktiviteter består i at opkøbe mælk fra andre producenter og at sælge den videre til forbrugeren, enten som mælk eller som mejeriprodukter, da den, fra hvis besætning mælken hidrører, i dette tilfælde er producent.

Kommissionen har endvidere gennemgået de mulige kilder, hvorfra Hall opkøber mælk. Det er Kommissionens opfattelse, at hvis mælken opkøbtes direkte fra andre producenter, ville Hall afgjort være berettiget til en referencemængde som opkøber, efter formel B i artikel 5c, stk. 1, i grundforordningen, fastsat på grundlag af leveringer til selskabet. I så fald skulle Hall fordele denne kvote på hver af de producenter, hvorfra selskabet opkøbte mælk. Kommissionen finder imidlertid, at det under hensyn til forholdene på markedet for mælk og mejeriprodukter i Det Forenede Kongerige er mere sandsynligt, at Hall ikke opkøber direkte fra individuelle producenter, men fra en sammenslutning, som f. eks. MMB.

Kommissionen har anført, at Hall ikke ifølge den i artikel 12, litra c), i forordning (EØF) nr. 857/84 indeholdte definition af begrebet producent er berettiget til en referencemængde for direkte salg vedrørende den samlede mælkemængde, det har solgt til forbrug, uanset om mælken er produceret af Hall's egen besætning, som omhandlet af definitionens første led. Denne referencemængde skal tilgodese den producent, der sælger mælk fra egen besætning direkte, uden at tvinge denne til at ændre praksis ved at lade salget foregå gennem en tredjemand.

Det er endelig Kommissionens opfattelse, at Hall's fortolkning kunne føre til en stigning i mælkeproduktionen, hvilket ville være i strid med formålet med fællesskabsreglerne.

Gordon Slynn
Refererende dommer