DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt den i henhold til den af College van Beroep voor het Bedrijfsleven den 13. juli 1973 afsagte dom, for ret:

Selv om kriterierne for beregning af eksportrestitutionsbeløbet for ægalbumin i henhold til forordning (EØF) nr. 204/69 og især dennes bilag C også er gældende for mælkealbumin, medfører dette ikke, at ydelse af en restitution ved eksport af ægalbumin udvides til eksport af mælkealbumin, sålænge der ikke er fastsat en særlig bestemmelse herom, indeholdt i en kommissionsforordning udstedt til gennemførelse af artikel 17 i Rådets forordning nr. 804/68.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. december 1973.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 5. DECEMBER 1973 [1]

Høje Ret,

De spørgsmål, hvormed vi skal beskæftige os, angår først og fremmest fortolkningen af Rådets forordning nr. 204/69/EØF af 28. januar 1969, som fastsætter almindelige regler for ydelse af eksportrestitutioner for visse landbrugsprodukter, som ikke omfattes af Traktatens bilag II. Disse spørgsmål blev rejst under en verserende sag for »College van Beroep voor het Bedrijfsleven«, hvorunder der blev rejst tvivl om lovligheden af det kompetente nederlandske organs afslag på ydelse af restitutioner ved eksport til tredjelande af produkter betegnet som mælkealbumin, der henhører under toldposition 35.02-A-II-1-b i den fælles toldtarif. De ovenfor nævnte udførsler blev foretaget i løbet af perioden fra 16 december 1971 til 29. november 1972.

1 — Oversat fra italiensk.

Da sagen angår et på grundlag af mælk forarbejdet produkt, er artikel 17, stk. 1 i forordning nr. 804/68 af betydning; den bestemmer, at: »for at muliggøre udførsel af de i artikel 1 anførte varer i den i denne artikel nævnte tilstand eller — for så vidt angår de i artikel 1, litra a, b, c og e, anførte varer, i form af varer som anført i bilaget — på grundlag af de priser, som i den internationale handel gælder for de i artikel 1 omhandlede varer, kan forskellen mellem disse priser og priserne inden for Fællesskabet i det omfang, det måtte være nødvendigt, udlignes ved en eksportrestitution«. Denne bestemmelse finder blandt andet anvendelse på både frisk og konserveret mælk, begge opført i nævnte forordnings artikel 1, litra a og b. Det i toldtarifposition 35.02-A-II-a nævnte mælkealbumin er blandt de i bilaget nævnte derivater af dette basisprodukt, hvortil der i henhold til artikel 17 kan gives eksportrestitution.

Rådets forordning nr. 122/67/EØF af 13. juni 1967 om den fælles markedsordning for æg indeholder i artikel 9 en bestemmelse svarende til den allerede nævnte i artikel 17 i forordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. I bilaget til denne forordning nr. 122/67, der opregner de varer, for hvilke der kan ydes eksportrestitutioner i medfør af nævnte artikel 9, anføres også ægalbumin i henhold til toldposition 35.02-A-II-a, dvs samme toldposition, som det i forordning nr. 804/68 omhandlede mælkealbumin henhører under.

Ved Rådets forordning nr. 204/69/EØF af 28. januar 1969 fastsattes de almindelige regler for ydelse af eksportrestitutioner for visse landbrugsprodukter, der udføres i form af varer, som ikke omfattes af Traktatens bilag II, og desuden blev kriterierne for fastsættelse af beløbet for nævnte restitutioner fastlagt.

Det kompetente organ til in concreto at fastsætte restitutionerne er Kommissionen, som bør handle på grundlag af den for forvaltningskomiteerne gældende procedure, idet den overholder de regler og kriterier, der er fastsat ved forordning nr. 204/69; disse regler og kriterier kommer imidlertid først i betragtning, når Kommissionen mener at burde gøre brug af sin skønsmæssige beføjelse til at yde eksportrestitution til et bestemt produkt i henhold til den kompetence, som er tildelt den ved artikel 17, stk. 4 og artikel 30 i basisforordning nr. 804/68 vedrørende mejeriprodukter samt ved artiklerne 9 og 17 i forordning nr. 122/67 for æg.

I løbet af den her omhandlede periode (fra 30. december 1971 til 29. november 1972) fastsatte Kommissionen ved forordningerne nr. 2304/71, nr. 216/72, nr. 854/72, nr. 1018/72, nr. 1619/72 samt nr. 2278/72, som alle har forskellige gyldighedsperioder afhængig af forandringer i markedsbetingelserne for de omhandlede produkter, de restitutioner for eksport af æg samt derivater heraf — deriblandt ægalbumin — der er hjemlet i forordning nr. 122/67.

Mælkealbumin er hverken nævnt i omtalte forordninger eller i andre forordninger om fastsættelse af restitutioner in concreto.

De af den nederlandske dommer stillede spørgsmål går alle ud på at fastslå, hvorvidt og i bekræftende fald hvordan de ved eksport af ægalbumin fastsatte restitutioner skulle anvendes også på mælkealbumin i løbet af de nævnte periode.

Det er kun i tilfælde af et bekræftende svar på spørgsmålet om anvendeligheden af nævnte restitutioner, at den nationale dommer rejser spørgsmålet om gyldigheden af forordning nr. 204/69, som restitutionerne for mælkealbumin er baseret på, når det tages i betragtning, at mælkealbumin ikke er tilvejebragt på den måde, der omhandles i Traktatens artikel 235.

Den nederlandske dommer spørger først og fremmest, om »bilag C til forordning (EØF) nr. 204/69 (skal) fortolkes således, at notehenvisning 4 i den lodrette kolonne »Æg med skal« ud for de under position 35.02-A-II-a anførte varer »Ægalbumin og mælkealbumin« også vedrører varen mælkealbumin.«

Vi bemærker med hensyn hertil, at nævnte bilag C under position 35.02 i den fælles toldtarif, såvel hvad ægalbumin som mælkealbumin angår, henviser til den samme beregningskoefficient til bestemmelse af eksportrestitutionerne for disse produkter. Eftersom denne beregningscoefficient som basis har de »Æg med skal«, som bruges i produktionen af ægalbumin, kan det fastslås, at der ved fastsættelsen af mængden af det basisprodukt, som man anser for at være blevet omdannet til det forarbejdede produkt, med henblik på beregningen af restitutionen sker en fiktiv ligestilling mellem mælkealbumin og ægalbumin. Som Kommissionen har udtalt i motiverne til det forslag, der skulle afløse forordning nr. 204/69, og som senere blev til forordning nr. 2682/72, trådt i kraft den 1. januar 1973, var denne ligestilling indtil sidstnævnte forordnings ikrafttræden berettiget ved den faktiske omstændighed, at det på grund af identiske tekniske egenskaber tidligere var vanskeligt at skelne ægalbumin fra mælkealbumin; dette er i dag ikke mere tilfældet på grund af nye kontrolmetoder. Ovennævnte forklarer fuldt tilfredsstillende, hvorfor man ved den tidligere retlige regulering havde besluttet at underlægge de to varer de samme beregningskriterier ved reference til basisproduktet for den af disse varer, som er det vigtigste for fællesskabssøkonomien, nemlig ægalbuminet, med det formål at udfinde restitutionsbeløbet.

Dette betyder, at der må svares bekræftende på den nederlandske dommers første spørgsmål.

Dette medfører imidlertid ikke i det tilfælde, at den kompetente fællesskabsinstitution — der, som vi har set, er Kommissionen — i medfør af forvaltningskomitéproceduren beslutter at yde restitutioner til eksport af ægalbumin, at denne beslutning automatisk udvides til at omfatte mælkealbumin. Sidstnævntes ligestilling med ovennævnte produkt blev kun gennemført med henblik på anvendelsen af kriterierne for beregning af restitutionerne. Det drejer sig om en bestemmelse om »hvorledes« og ikke om »hvorvidt«. Men den konkrete anvendelse af disse kriterier forudsætter Kommissionens tydelige og klart udtrykte vilje til at yde den eksportrestitution for ethvert produkt, isoleret betragtet, på hvilke de rent abstrakt er anvendelige.

Sagsøgeren gør gældende, at bestemmelsen i bilag C til forordning nr. 204/69, som sidestiller mælkealbumin med ægalbumin for så vidt angår kriterierne for fastsættelsen af restitutionsbeløbet, betyder, at Kommissionen ikke kan fastsætte et bestemt beløb for restitutionerne for et produkt, uden at dette automatisk indebærer en ret for eksportørerne af det andet produkt til at opnå det samme restitutionsbeløb fra det øjeblik, hvor det nævnte bilag til forordning nr. 204/69 skaber den nødvendige ensartethed i restitutionsbeløbene for de to produkter. At fastsætte et bestemt restitutionsbeløb for ægalbumin og ikke yde nogen restitution for mælkealbumin er derfor uforeneligt med nævnte bestemmelse, fordi dette ville være det samme som at fastsætte to forskellige restitutioner for de to produkter. Selv om det anerkendes, at et eventuelt restitutionsbeløb for mælkealbumin på basis af de beregningskriterier, der var i kraft i den omhandlede periode, faldt sammen med den fastsatte restitution for ægalbumin, kan sagsøgerens anbringende som gengivet ovenfor ikke på nogen måde antages, fordi den hviler på en åbenbar sofisme. Selv om det på et matematisk grundlag er korrekt, at man ved ikke at fastsætte nogen restitution i realiteten fastsætter den til nul, er disse to forhold dog ikke identiske for en juridisk betragtning, når det drejer sig om anvendelsen af den pågældende regulering. Set i perspektivet af systemet i den fælles ordning af markederne for landbrugsvarer er fraværet af en bestemmelse, som hjemler ydelse af eksportrestitutioner for mælkealbumin, noget helt andet end på dette område at fastsætte restitutionsbeløb forskellige fra dem, som er fastsat for ægalbumin. Den ved bilag C til forordning nr. 204/69 gennemførte ligestilling af de omhandle-

de to produkter betyder alene, at Kommissionen i det tilfælde, hvor den beslutter, at der skal ydes en restitution for mælkealbumin, skal lægge de samme beregningskriterier til grund, som er fastsat for ægalbumin, når den fastsætter restitutionsbeløbet for det først nævnte produkt. Men den forpligtelse, der således påhviler Kommissionen med hensyn til beregningsmetoden for restitutionen, medfører ikke, at den er forpligtet til at yde en restitution til et produkt alene af den grund, at den har anset de for ydelser af restitution til det andet produkt nødvendige betingelser for opfyldt. Hvis dette var meningen med den i bilaget til forordning nr. 204/69 nævnte bestemmelse, skulle man slutte heraf, at denne forordning, der, endog formelt, har karakter af gennemførelsesforordning for de basisforordninger, som vedrører markedsordningerne for mælk og æg, på dette punkt var i strid med de nævnte forordningers fundamentale bestemmelser, som hjemler mulighed for at yde eksportrestitutioner for de forarbejdede produkter, som de opregner, men udelukkende som en funktion af salget af de respektive basisprodukter.

Det følger da også af artikel 9 i forordning nr. 122/67, at restitutionen for ægalbumin inden for rammerne af systemet i markedsordningen for æg er fastsat accessorisk til den restitution, der er hjemlet for at støtte eksporten af det basisprodukt, hvoraf netop ægalbumin er udvundet. På tilsvarende måde kunne ydelsen af eksportrestitutionerne for mælkealbumin kun være berettiget, når det var nødvendigt for salget af den mælk, hvoraf man udvinder det. Dette følger af artikel 17 i forordning nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, der giver mulighed for at yde eksportrestitutioner i det omfang, det er nødvendigt for at kunne eksportere de i artikel 1 nævnte produkter, dvs. i det foreliggende tilfælde især mælk i ren tilstand eller i form af de i bilaget anførte produkter, hvoriblandt netop mælkealbumin figurerer. Det synes os således klart, at en eventuel beslutning om at yde restitution til mælkealbumin bør tages som en funktion af salget af det basisprodukt, som knytter sig dertil. At statuere, at beslutningen om at yde en restitution til eksporten af dette produkt måtte anses for stiltiende og automatisk indeholdt i en beslutning, som alene angik det særlige marked for æg — hvilket netop de forordninger gør, i henhold til hvilke Kommissionen har ydet restitution til ægalbumin — ville derfor ikke være i overensstemmelse med det lovlige formål med den restitution, som ville kunne ydes ved eksporten af mælkealbumin.

Det forekommer os, at der ikke kan være nogen tvivl om, at den af sagsøgeren hævdede fortolkning savner fornødent grundlag.

I modsætning til, hvad den i hovedsagen sagsøgende virksomhed gør gældende, medfører den kendsgerning, at der for import af mælkealbumin til Fællesskabet er fastsat den samme importafgift som for ægalalbumin, heller ikke, at den in concreto fastsatte ydelse af eksportrestitution til disse to produkter automatisk bør korrelleres. Generelt korrellerer importafgift og restitution ikke uden videre på denne måde. I tilfældet med mælkealbumin foreligger yderligere det moment, at den for importen heraf til Fællesskabet opkrævede importafgift er blevet indført — hvad sagsøgeren selv har bemærket — ikke for at beskytte Fællesskabets produktion af mælkealbumin, som generelt er uden betydning for Fællesskabets økonomi, men udelukkende for at beskytte Fællesskabets produktion af ægalbumin. Under hensyn til, at det er muligt at anvende mælkealbumin i stedet for ægalbumin, ville den toldmæssige beskyttelse af sidstnævnte produkt faktisk i høj grad have været ufuldstændig, hvis ikke den ligeledes var blevet udstrakt til at omfatte erstatningsproduktet mælkealbumin. Da tolden på import af mælkealbumin følgelig er oprettet for at beskytte et andet produkt, er det umuligt at gøre gældende, at det heraf følger, at det er nødvendigt at understøtte salget af mælkealbumin i tredjelande ved hjælp af

en eksportrestitution. I betragtning af, at Fællesskabets produktion af mælkealbumin er uden økonomisk betydning, var det, som af Kommissionen bemærket, ikke nødvendigt at fastsætte restitutioner for nævnte produkt, hvilket som eneste virkning ville kunne have haft en stimulering af væksten i en eksisterende produktion inden for Fællesskabet, ikke på grund af markedets reelle behov, men udelukkende med henblik på den ved restitutionerne givne kunstige begunstigelse, mens restitutionsordningen er bestemt til at understøtte allerede eksisterende økonomiske aktiviteter af betydning.

Som følge heraf foreslår vi derfor at svare den nederlandske dommer, at det kendes for ret: den omstændighed, at bilag C til forordning (EØF) nr. 204/69 ved notehenvisning 4 i den lodrette kolonne »Æg med skal« vedrørende varerne ægalbumin og mælkealbumin under tarifpositionen 35.02-A-II-a også angår mælkealbumin med henblik på bestemmelsen af beregningskriterierne for størrelsen af den eventuelle eksportrestitution, medfører ikke, at ydelsen af en eksportrestitution til eksport af ægalbumin hjemlet ved en kommissionsforordning i medfør af nævnte bestemmelse også automatisk bør finde anvendelse på eksport af mælkealbumin uden hensyn til, om der findes en speciel bestemmelse herom i en særlig Kommissionsforordning om produkter forarbejdet på basis af mælk.

Ud fra dette synspunkt bliver det overflødigt at undersøge de øvrige spørgsmål stillet af den nederlandske dommer.