På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (første afdeling)

vedrørende det spørgsmål, som ved dom af 16. juni 1981 er forelagt den af Tribunal Administratif de Paris, for ret:

Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning nr. 987/68 om støtte til forarbejdning af skummetmælk til casein og caseinater eller af Kommissionens forordning nr. 756/70 om fastsættelse af kvalitetskrav for det forarbejdede produkt.

O'Keeffe Bosco Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. december 1982.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl

Ekspeditionssekretær

A. O'Keeffe

Formand for første afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS FREMSAT DEN 23. SEPTEMBER 1982 [1]

Høje Domstol.

Sag 273/81 — Société laitère de Gacé, som jeg i det følgende generelt vil betegne ved forkortelsen SI.G — har som allerede nævnt i mit forslag til afgørelse i sag 272/81 (RU-MI) meget tilfælles med RU-MI-sagen, men bør af de i forslaget nævnte grunde behandles særskilt.

1 — Oversat fra fransk

Som det er Domstolen bekendt har Tribunal Administratif de Paris i denne sag indgivet en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Rådets forordning nr. 987/68 af 15. juli 1968 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til skummetmælk, der er forarbejdet til casein og caseinater og af Kommissionens forordning nr. 756/70 af 24. april 1970 om ydelse af støtte til skummetmælk, som er blevet forarbejdet til casein og caseinater.

I — Spørgsmålet er blevet rejst i en sag mellem sagsøgeren i hovedsagen SLG (der nu er overtaget af selskabet Établissements Maurice Lanquetot & Fils — Deschamps SA) og sagsøgte i hovedsagen, Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA — Landbrugsmarkedernes udviklings- og reguleringsfond). Sagen drejer sig om, hvorvidt det er lovligt, at dette organ har nægtet at udbetale et beløb på 1 326 117,29 FF.

1. Beløbet svarer til den støtte til forarbejdning af skummetmælk til caseinater, som SLG mener at have krav på for 85 625 kg caseinater, som selskabet fremstillede i første halvdel af juni 1979 i fabrikken i Fontaine-Simon (Eure-et-Loir). Caseinater er »caseinets alkali- eller jordalkalisalte, som i et omfang af mindst 95 % er opløselige i destilleret vand« [1]. Ved casein forstås »det vaskede og tørrede, i vand uopløselige proteinholdige stof, som mængdemæssigt er det vigtigste proteinholdige stof i mælk, og som udvindes fra skummetmælk, som regel ved koagulering ved hjælp af løbe eller andre mælkekoagulerende enzymer« [2]. Det er blevet oplyst, at caseinater er ret højt forædlede produkter, der anvendes til meget forskelligartede formål. Der er først og fremmest tale om anvendelse i levnedsmidler, idet caseinater f. eks. anvendes som emulgator i charcuterivarer eller for at sikre den rette konsistens af babymad; produktet anvendes ligeledes inden for industrien, bl. a. ved fremstilling af gulvbelægningsmaterialer og lim.

I medfør af Rådets forordning nr. 987/68 ydes der fællesskabsstøtte til forarbejdning af skummetmælk til caseinater efter de nærmere bestemmelser i Kommissionens forordning nr. 756/70. Artikel 2, stk. 2, sidste afsnit, i sidstnævnte forordning bestemte, i den i juni 1979 gældende formulering, at »caseiner og caseinater skal opfylde de i bilaget fastsatte krav«, for at der kan ydes støtte. Siden forordning nr. 756/70 trådte i kraft — og endog forud herfor [3] — bestemmes det i samtlige bilag, at vandindholdet i alle typer caseinater ikke må overstige 6 %.

Ifølge den kontrol, der blev foretaget af afdelingen for mejeriprodukter under det franske landbrugsministeriums levnedsmiddelkontrol, og hvoraf resultatet blev meddelt SLG den 13. august 1979, var vandindholdet i de omtvistede caseinater 6,6 %. Som følge heraf kunne FORMA ikke yde støtte til fremstillingen, hvilket blev meddelt SLG ved skrivelse af 14. august 1979.

På grund af reglerne for beregning og udbetaling af støtten udgjorde det

1 — Artikel 1, litra d), i forordning nr. 987/68.

2 — Bilag I, afsnit 1, i forslag til Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende caseiner og caseinater beregnet til konsum — EFT C 50 af 24. 2. 1979.

3 — Jfr. bilaget til Kommissionens forordning nr. 146/69 af 24. 1. 1969 om fastsættelse af støtten til skummetmælk, som er forarbejdet til casein og caseinater.

påførte tab det anførte store beløb. I artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 987/68 bestemmes det nemlig, at »producenterne af casein eller caseinater indregner støtten i den pris, de betaler til skummetmælksleverandøren, . . .«. Efter hvad der foreligger oplyst, købte SLG 3 339 375 liter skummetmælk hos selskabets leverandører, der er landmænd, til en pris inklusive støtten på ca. to millioner franske francs, og solgte de heraf fremstillede caseinater på verdensmarkedet til markedsprisen, i alt 753 500 FF. Forskellen mellem disse to beløb svarer nogenlunde til størrelsen af den nægtede fællesskabsstøtte, idet denne netop beregnes i forhold til forskellen mellem fællesskabsprisen og verdensmarkedsprisen.

2. Det er ubestridt, at den manglende overholdelse af kravene skyldes en fejl ved tørreovnen på grund af en defekt termostat, hvorved færdigproduktet fik et højere vandindhold end det i fællesskabsforordningen fastsatte. SLG har yderligere præciseret, at afvigelsen blev konstateret, og årsagen hertil fastlagt den 3. juli 1979, da resultatet af kontrollen af produktionen fra sidste halvdel af maj måned blev modtaget. Selskabet foretog straks »en regulering af produktionen, hvilket var grunden til, at produktionen i første halvdel af juli opfyldte kvalitetskravene efter fællesskabsreglerne».

Efter SLG havde taget kontakt med afdelingen for mejeriprodukter, anerkendte direktøren for landbrugsministeriets direktorat for kvalitetskontrol — som levnedsmiddelkontrollen hører under — udtrykkeligt i en skrivelse af 24. oktober 1979 stilet til FORMA's direktør, at sagsøgeren i hovedsagen havde været i god tro, idet det undertiden er vanskeligt hurtigt at konstatere, at laboratorieudstyr ikke virker, som det skal. Han anførte, at efter hans opfattelse »stod de økonomiske følger af, at den tørreovn, som skulle sikre, at kravet til vandindholdet i caseinaterne overholdes, var defekt, i den foreliggende sag i misforhold til den opståede kvalitetsforringelse.«

SLG mente, at hovedformålet med fællesskabsreglerne således var tilgodeset, nemlig forarbejdningen af skummetmælk til caseinater, og at det kun var det sekundære mål, nemlig at tilskynde til fremstilling af caseinater af høj kvalitet, der ikke var opfyldt. Den 20. maj 1980 sendte selskabet derfor FORMA's direktør en administrativ klage med krav om støtte i forhold til den faktisk forarbejdede mængde skummetmælk. Ved skrivelse af 9. juni 1980 afviste FORMA's direktør klagen, idet han bl.a. understregede, at FORMA ikke »havde til opgave at fortolke fællesskabsretten ved at vurdere, om formålene, der var fastlagt i forordning (EØF) nr. 987/68, blev opfyldt af [virksomhederne], men derimod [at anvende] reglerne, hvorefter hele støtten fortabes, såfremt de fremstillede caseinater ikke opfylder de stillede krav«.

En brevveksling mellem SLG's advokat og Kommissionens tjenestegrene gav heller ikke noget resultat, idet generaldirektøren for landbrug i en skrivelse af 24. september 1980 anførte, at »det kompetente organ i den enkelte medlemsstat alene træffer afgørelse vedrørende en ansøgning om støtte« og

samtidig understregede, at »fremstilling af caseinater, der opfylder de i fællesskabsreglerne fastlagte minimumskrav til kvaliteten, er en afgørende betingelse« for ydelse af fællesskabsstøtte. I en anden skrivelse af samme dato stilet til FORMA udtalte generaldirektøren for landbrug yderligere, at han ikke havde nogen kommentar til beslutningen om ikke at udbetale støtte for det parti caseinater, der ikke opfyldte kvalitetskravene.

I mellemtiden havde SLG den 21. juli 1980 anlagt annullationssøgsmål ved Tribunal Administratif de Paris med påstand om, at FORMA havde overskredet sine beføjelser ved den 12. juni at afvise sagsøgerens klage; SLG påstod endvidere staten tilpligtet at udbetale et beløb af 1 326 117,29 FF med renter efter loven. Til støtte for sine påstande gjorde SLG på ny gældende, at FORMA's afvisning af ansøgningen om støtte efter forordningerne nr. 987/68 og nr. 756/70 var i strid med det overordnede proportionalitetsprincip, idet formålet med forordningerne var at tilskynde de erhvervsdrivende til at forarbejde skummetmælk til caseinater, hvilket formål var opfyldt i den foreliggende sag, mens den af FORMA anførte tilsidesættelse af kvalitetskravene kun var en mindre væsentlig tilsidesættelse, der ikke havde betydning for produktets anvendelsesformål. Derfor kunne man efter SLG's opfattelse ikke fratage selskabet hele støtten, således som det er tilfældet for en virksomhed, som ikke har foretaget den forarbejdning, som den havde forpligtet sig til.

II — Tribunal Administratif de Paris, som fandt, at det for at tage stilling til dette anbringende var nødvendigt at træffe afgørelse om gyldigheden af de nævnte forordninger, udsatte sagen og anmodede Domstolen om en præjudiciel afgørelse af spørgsmålet, om Rådets forordning nr. 987/68 og Kommissionens forordning nr. 756/70 »er . . . i strid med proportionalitetsprincippet og derfor ugyldige, for så vidt forordningerne ikke hjemler forskellige sanktioner for tilfælde, hvor forarbejdningen af skummetmælken ikke er foretaget, og for tilfælde, hvor forarbejdningen er foretaget, men ikke fuldt ud opfylder de stillede krav«.

1. Ordlyden af spørgsmålet gør det påkrævet at fremføre en række bemærkninger.

Den første vedrører henvisningen til den tidligere omtalte rådsforordning nr. 987/68. Forordningen er udstedt i medfør af artikel 11, stk. 2, i Rådets grundforordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 vedrørende mælk og mejeriprodukter. I henhold til denne bestemmelse påhviler det Rådet at fastsætte de almindelige regler for ydelse af støtte til skummetmælk, der fremstilles inden for Fællesskabet og forarbejdes til casein. Forordning nr. 987/68, i hvis betragtninger det udtales, at caseinater under hensyn til fremstillingsbetingelserne bør sidestilles med casein for så vidt angår ydelse af støtte, indskrænker sig til at definere caseinater og bestemme, at den af Fællesskabet udbetalte støtte kan fastsættes forskelligt alt efter det fremstillede produkt (casein eller caseinater) og alt efter kvaliteten af produkterne (artikel 3, stk. 1). Derimod indeholder forordningen ikke kvalitetsnormer for casein og caseinater.

Kvalitetsnormerne — herunder kravet til caseinaternes maksimale vandindhold — er opstillet i Kommissionens forordning nr. 756/70, der er udstedt i medfør af artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 804/68, hvorefter det påhviler Kommissionen at fastsætte de nærmere regler for ydelse af støtte.

Det fremgår heraf, at gyldigheden af Rådets forordning nr. 987/68 ikke kan anfægtes under den foreliggende sag.

2. Ligesom i RU-MI-sagen finder jeg ikke udtrykket »sanktion« hensigtsmæssigt, da er tale om at nægte at yde støtte eller med andre ord at nægte at yde en begunstigelse, som de erhvervsdrivende frit kan ansøge om [1], og ikke om at pålægge de pågældende forpligtelser i medfør af en fællesskabsordning [2].

Jeg mener ligeledes, at sammenligningen mellem den virksomhed, som slet ikke har forarbejdet skummetmælken til caseinater, og den, som ganske vist har fremstillet caseinater, men ikke har overhold et teknisk krav, er irrelevant, idet det første tilfælde virker teoretisk. Da støtten udbetales efter fremstillingen, er det nemlig vanskeligt at forestille sig, at virksomheder køber mælk af deres leverandører til en pris inklusive støtte og dernæst ikke fremstiller caseinater, hvorved de berøver sig selv muligheden for at få refunderet størstedelen af de oprindelige udgifter.

Endelig er det af de allerede i RU-MI-sagen fremførte grunde ikke muligt at forstå det stillede spørgsmål, for så vidt det går ud på, at der skulle foreligge et misforhold mellem tilsidesættelsen af reglerne og virkningerne heraf. Jeg mener derfor, at der snarere skal foretages en sammenligning mellem formålene med forordningerne nr. 987/68 og nr. 756/70 og det i bilagene til sidstnævnte forordning indeholdte krav til det maksimale vandindhold i caseinaterne, som ikke er opfyldt.

Der er her tale om regler, som gør det nødvendigt at vurdere en kompliceret økonomisk situation, og derfor indebærer, at der tillægges Fællesskabets institutioner et vidt skøn; efter min mening tilsidesættes det overordnede proportionalitetsprincip derfor kun, såfremt kravet om et maksimalt vandindhold i caseinaterne på 6 % klart er unødvendigt for at sikre gennemførelsen af formålene med forordningerne om ydelse af støtte til fremstilling af disse produkter.

III — 1. Det er ubestridt, at forordningerne har to formål, nemlig dels forarbejdning af skummetmælk til caseinater, dels produktion af caseinater af høj kvalitet.

I modsætning til hvad sagsøgeren i hovedsagen fortsat har hævdet, kan det ikke med rimelighed antages, at formålet med hensyn til kvaliteten skulle være sekundært i forhold til det formål, at der skal fremstilles caseinater. For at afvise denne fortolkning er det tilstrækkeligt at læse artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 804/68, hvori det fastslås, at der »ydes støtte til skummetmælk, der er blevet fremstillet inden for Fællesskabet og

1 — Jfr. sag 808/79, Pardini, Sml. 1980, s. 2103.

2 — Jfr. bl.a. sag 122/78, Buitoni, Sml. 1979, s. 677.

forarbejdes til casein, *såfremt mælken og det deraf fremstillede casein opfylder bestemte betingelser«.* (Når henses til forordning nr. 987/68, er det indlysende, at dette krav skal udvides til også at omfatte caseinater). Det forhold, at støtten gøres afhængig af, at visse kvalitetskrav opfyldes, er blevet opfattet helt bogstaveligt af Kommissionen, der især tilstræber at styrke omdømmet af Fællesskabets produkter på verdensmarkedet over for konkurrencen fra tredjelande. Allerede i den oprindelige formulering differentierede forordning nr. 756/70 støtten på grundlag af de fremstillede caseinaters kvalitet [1]. Yderligere skærpedes kvalitetskravene ved de senere ændringer, bl.a. ved fra 1. januar 1972 at ophæve støtten til fremstilling af caseinater, som ikke opfyldte bestemmelserne i det dengang eneste bilag [2].

Da bestemmelsen vedrørende caseinaternes vandindhold har til formål at sikre produktets kvalitet, er det udelukkende i relation til dette formål, at det skal afgøres, om kravet klart er unødvendigt.

2. Efter Kommissionens opfattelse, der bl.a. støttes på en teknisk redegørelse, der med henblik på denne sag er udarbejdet af Kommissionens ekspert på området, er vandindholdet af afgørende betydning for caseinaternes kvalitet, især for en langvarig oplagring af produktet uden kvalitetsændring, ikke mindst af hensyn til smagen. Følgelig er vandindholdet afgørende for, om produktet kan anvendes til ernæring, idet caseinaterne ikke kan anvendes til en lang række ernæringsformål, hvis de har en bismag af lim. De eksisterende eller planlagte fællesskabsnormer for det maksimale vandindhold i caseinater — 6 % for at opnå støtte og 8 % for at produktet kan bringes i handelen inden for Fællesskabet [3] — er iøvrigt i overensstemmelse med Det internationale Mejeriforbunds (IDF's) norm 72:1974, der blev udarbejdet og offentliggjort i november 1974. Herefter kræves højst 6 % for caseinater af ekstra fin kvalitet og højst 8 % for caseinater af fin kvalitet. Kravene er endog lempeligere end de newzealandske normer, som foreskriver højst 4 % for ekstra fin kvalitet henholdsvis 6 % for fin kvalitet.

3. Efter SLG's opfattelse er vandindholdet derimod kun af sekundær betydning for caseinaternes kvalitet. Allerede i kraft af den anvendte produktionsmetode, nemlig spraytørring — som Kommissionens tekniske redegørelse udelukkende henviser til — er vandindholdet, om ikke helt uden betydning [4], dog ikke så væsentligt for kvaliteten som hævdet af Kommissionen. Men man er i udstrakt grad gået bort fra denne metode, som var meget anvendt i slutningen af 60'erne og begyndelsen af

1 — Artikel 2, stk. 2, litra a) og d).

2 — Forordning nr. 2814/71 af 23. 12. 1971; jfr. ligeledes forordningerne nr. 455/73 af 31. 1. 1973, nr. 2940/73 af 29. 10. 1973, nr. 3061/73 af 12. 11. 1973 og nr. 660/74 af 25. 3. 1974.

3 — Bilag II, afsnit II, litra a), nr. 1, i det ovennævnte forslag til Rådets direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende caseiner og caseinater beregnet til konsum.

4 — Denne metode kræver en bestemt fugtighedsgrad, da produktet ellers ville sidde fast i tørringstårnet.

70'erne idet man — især for at nedsætte energiforbruget — i stedet gik over til tørring af et koncentrat med 70 % vandindhold på en tørretromle. Ved denne teknik, der i dag anvendes af langt de fleste af Fællesskabets mejerier, er vandindholdet et kriterium af fuldstændig sekundær betydning.

Société laitière de Gacé er af den opfattelse, at man ikke tager hensyn til de faktiske forhold i forbindelse med omsætningen af varen, hvis man hævder, at det for at sikre, at caseinaterne kan opbevares længe og anvendes til ernæring, er nødvendigt at foreskrive et maksimalt vandindhold på 6 %. Caseinater til ernæring er nemlig ikke bestemt til langvarig opbevaring, hvilket også fremgår af, at de caseinater, sagen drejer sig om, blev solgt i dagene umiddelbart efter fremstillingen. Det er snarere de bakteriologiske egenskaber end vandindholdet, der afgør caseinatets kvalitet. Hertil kommer, at evnen til at binde vand, hvor paradoksalt det end måtte forekomme, er et af produktets mest sekundære kvalitetskriterier. Det forhold, at vandindholdet ikke spiller nogen rolle for prisen, når produktet sælges i tredjelande, hvilket var tilfældet i den foreliggende sag, peger yderligere i samme retning. Kort sagt kan et caseinat efter SLG's mening være af udmærket kvalitet med et vandindhold, der overstiger 6 %, hvorimod det, selv med denne procentsats, kan være af ringe kvalitet.

Endelig kan der på grund af den særlige teknik, der anvendes i New Zealand, ikke udledes noget af afgørende betydning af den newzealandske norm, og det samme gælder IDF-normen, der svarer til de størrelser, der blev anvendt i de kommissionsforordninger, der gjaldt indtil 1972. Som bekendt indeholdt disse forordninger bestemmelser ikke blot om betydelig støtte til caseinater med et vandindhold på 6 %, men også om en mindre støtte til caseinater med 8 % vandindhold. Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at kravet om et maksimalt vandindhold på 6 % således er fuldstændig overflødigt for at gennemføre det i forordningerne nr. 987/68 og nr. 756/70 fastsatte formål vedrørende kvaliteten.

SLG's argumenter forekommer mig overbevisende. Jeg skal yderligere bemærke, at Kommissionen ikke har taget stilling til argumentet om, at vandindholdet ved fremstilling på tørretromle er uden betydning.

Jeg skal derfor foreslå, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

Såfremt alle andre betingelser efter Kommissionens forordning nr. 756/70 er opfyldt, er det krav, der ifølge bilag III, afsnit II, nr. 1, til forordningen (som ændret ved forordning nr. 2940/73) var gældende på daværende tidspunkt, om, at caseinaterne skulle have et maksimalt vandindhold på 6 % for at opnå fællesskabsstøtte, ugyldigt som værende i strid med proportionalitetsprincippet, idet det klart er unødvendigt for at gennemføre det i forordningen fastsatte formål.