DOMSTOLENS DOM
AF 11. JULI 1973 [1]

Hessische Mehlindustrie Karl Schöttler KG mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (anmodning om præjudiciel afgørelse, indgivet af Hessischer Verwaltungsgerichtshof)

»Denaturering af korn«

Sag 3/73

Sammendrag

Landbrug — Fælles markedsordning — Korn — Denaturering — Kontrol — Medlemsstater — Kompetence — Forpligtelser

(Rådets forordning nr. 172/67, art. 7; Kommissionens forordning nr. 1403/69, art. 4, stk. 3)

Fællesskabslovgiveren har givet afkald på at fastsætte bestemmelser, der i enkeltheder fastlægger fremgangsmåden ved kontrol med denaturering af korn, og har givet medlemsstaterne frihed til at fastsætte de nærmere regler for denne kontrol i henhold til deres egen retsorden og på eget ansvar.

Den nationale lovgiver skal ved en effektiv inspektion sikre, at denatureringen sker i overensstemmelse med de gældende bestemmelser, og at krav om udbetalinger af præmier er berettigede. Med henblik herpå kan han opstille krav om en særlig godkendelse for en virksomhed, som ønsker at deltage i denatureringsordningen, og i forbindelse hermed kræve, at virksomhedslederne besidder de personlige egenskaber, som er nødvendige for at udelukke faren for misbrug. Nægtelsen af at betro en virksomhed at foretage denaturering er underkastet domstolskontrol.

I sag nr. 3/73

angående en anmoding, som i henhold til EØF-traktatens artikel 177 af Verwaltungsgerichtshof Hessen (appelinstans for forvaltningssager) VI. afdeling er indgivet til Domstolen for i den sag, der verserer for nævnte ret mellem

HESSISCHE MEHLINDUSTRIE KARL SCHÖTTLER KG

og

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL,

1 — Processprog: Tysk.

at opnå en præjudiciel afgørelse om fortolkningen af visse bestemmelser i Rådets forordning nr. 172/67/EØF af 27. juni 1967 og af Kommissionens forordning nr. 1403/69/EØF af 18. juli 1969,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: R. Lecourt, præsident, R. Monaco og P. Pescatore, afdelingsformænd, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh (refererende), M. Sørensen og J. A. Mackenzie Stuart, dommere,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Faktiske og retlige omstændigheder

I — Sagsfremstilling og retsforhandlinger

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb i den foreliggende sag kan sammenfattes således:

Verwaltungsgerichtshof Hessen har anmodet De europæiske Fællesskabers Domstol om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»Skal artikel 7 i Rådets forordning nr. 172/67/EØF af 27. juni 1967 om de almindelige regler om denaturering af hvede og af rug, egnet til fremstilling af brød (EFT specialudgave 1967, s. 128; original reference ABl. nr. 130 af 28. juni 1967, s. 2602/67)

og artikel 4, stk. 3 i Kommissionens forordning nr. 1403/69/EØF af 18. juli 1969 om gennemførelse af bestemmelserne om denaturering af blød hvede samt rug egnet til brødproduktion (EFT specialudgave 1969 (II), s. 320; original reference ABl. nr. L 180 af 22. juli 1969, s. 3)

fortolkes således, at denatureringen i sin helhed — dvs. fra konstateringen af mængde og kvalitet indtil afslutningen af farvningen eller iblandingen af fiskeolie osv. — må kontrolleres ved personligt tilsyn af en repræsentant fra interventionsorganet,

eller således, at det er tilstrækkeligt til at opfylde *kontrol*-kravene, at interventionsorganet blot sikrer sig adgang til når som helst at kontrollere denatureringsprocessen, men samtidig forlanger garanti for »*pålidelighed*« hos lederne af denatureringsvirksomheder?«

Indholdet af de nævnte to forordninger er følgende:

A — Rådets nr. 172/67

»For at være berettiget til præmien skal denatureringen ske med interventionsorganets indforståelse og under dettes kontrol« (artikel 7).

B — Kommissionens nr. 1403/69

»Ydelsen af denatureringspræmien er betinget af, at interventionsorganerne fører kontrol, når blød hvede denatureres eller i uforarbejdet tilstand blandes i foderstoffer, som er anført under position 23.07 i den fælles toldtarif ....« (artikel 4 stk. 3).

Hovedsagen vedrører spørgsmålet om godkendelse af sagsøgerens virksomhed som denatureringsvirksomhed.

Den 15. januar 1970 ansøgte sagsøgeren om godkendelse af sin virksomhed som denatureringsvirksomhed til denaturering ved farvning af hvede eller ved iblanding af fiskeolie eller torskelevertran til hvede. Denne ansøgning blev tilstillet sagsøgte af komplementaren Karl Heinz Schöttlers søn, der samtidig er kommanditist og prokurist i nævnte virksomhed.

På grundlag af kendelsen fra Verwaltungsgerichtshof Hessen kan indholdet af den tyske lov om denaturering af hvede og af rug egnet til brødproduktion samt om den præmie, der skal ydes herfor, sammenfattes således:

(a) ved paragraf 5 i den tyske lov af 30. juni 1967 om gennemførelse af fællesskabsbestemmelserne om korn m.v. (»Bundesgesetzblatt — BGBl.« I, s. 617), hvis nye affattelse følger af ændringslov af 30. juli 1968 (BGBl., s. 874), og som nu er afløst af §§ 6 til 9 i lov af 31. august 1972 om gennemførelse af de fælles markedsordninger (»Marktorganisationgesetz — MOG«) (BGBl. I, s. 1617), har den tyske lovgiver bemyndiget forbundsministeren for ernæring, landbrug og skovbrug (herefter: ministeren) til at fastsætte regler om betingelserne for, fremgangsmåden ved ydelse af samt om størrelsen af ... d) denatureringspræmier ..., for så vidt dette er nødvendigt til gennemførelse af de fælles markedsordninger.

(b) I medfør af denne bemyndigelse har ministeren udstedt en forordning af 8. august 1968 om præmien for denaturering af korn (»ansøgeren, og for så vidt denne ikke selv er leder af denatureringsvirksomheden, tillige den pågældende leder, må opfylde det krav om pålidelighed, der er nødvendigt for at sikre den forskriftsmæssige gennemførelse af denatureringen«) (»Bundesanzeiger« nr. 148 af 10. august 1968, med henvisning i BGBl. 1968, I, s. 968), en forordning af 13. marts 1970 om ændring af nævnte forordning (»Bundesanzeiger« nr. 58 af 25. marts 1970, med henvisning i BGBl. 1970, I, s. 310) og en forordning af 19. november 1971 vedrørende præmien for denaturering af korn (BGBl. I, s. 1831). Ved disse forordninger sikres det, at de denatureringsprocesser, som der ansøges om præmie for, kun udføres (i) i virksomheder, som er godkendt til denaturering, (ii) udelukkende på et tidspunkt, som er det tyske interventionsorgan, sagsøgte i hovedsagen, bekendt, og (iii) på betingelse af, at dette organ kan sende inspektører til denatureringsvirksomheden. Retten til præmie blev imidlertid ikke gjort betinget af, at der faktisk blev ført tilsyn med denatureringen ved en inspektør. De formularer, som »Einfuhr- und Vorratsstelle« (Kornkontoret) har udfærdiget for de tilfælde, hvor kontrollen udøves af dette kontors egne ansatte, foreskriver et »tilsyn« (»Überwachung«), enten (i) ved »fuldstændig kontrol på stedet«, eller (ii) ved »stikprøvekontrol på stedet«, eller (iii) ved »bogføringsmæssig kontrol«; disse tre former for tilsyn er ligeledes foreskrevet i de formularer, der er udfærdiget med henblik på de tilfælde, hvor kontrollen varetages af selvstændige kontrolvirksomheder.

(c) Når der ikke har været kontrol, eller når denne ikke har været fuldstændig, udbetales denatureringspræmien kun på grundlag af en »denatureringsattest«, udstedt af den virksomhed, som har foretaget denatureringen.

(d) Ifølge § 4, stk. 1, 2. punktum, nr. 4 i forordningen af 19. november 1971 er godkendelsen af denatureringsvirksom-

heden betinget af, både at der forefindes fornødent udstyr og fornødent personale og at

den, som ansøger om godkendelse, og, for så vidt denne ikke er virksomhedens leder, tillige den, som leder denatureringsvirksomheden, opfylder det krav om pålidelighed (»die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen«), der er nødvendigt for at sikre den forskriftsmæssige gennemførelse af denatureringen.

Ved afgørelse af 10. juni 1970 afslog sagsøgte sagsøgerens ansøgning med den begrundelse, at den betingelse om pålidelighed, der er foreskrevet for godkendelse som denatureringsvirksomhed i medfør af § 4, stk. 1, nr. 1 i forordningen af 8. august 1968 om ydelse af præmie for denaturering af blød hvede (denatureringsforordning) og i medfør af nr. 2.1 i direktiverne af 1. august 1969 om ydelse af præmie for denaturering af blød hvede i høståret 1969/70, ikke var opfyldt, da den pågældende, der var bemyndiget til at repræsentere virksomheden, flere gange havde begået lovovertrædelser i forbindelse med kornhandel.

Den 26. juni 1970 indgav sagsøgeren en klage over dette afslag, og sagsøgeren anførte her særlig, at der var blevet givet et mundligt løfte om godkendelse som denatureringsvirksomhed til sagsøgerens prokurist i forbindelse med et besøg fra Einfuhr- und Vorratsstelle, og at sagsøgeren herefter havde købt tekniske installationer til en værdi af omkring 10 000 DM. Klagen blev ved afgørelse af 9. juli forkastet, da den fandtes at savne fornødent grundlag.

Ved stævning indgivet den 12. august 1970 gjorde sagsøgeren gældende, at Karl Schöttler opfylder kravet om personlig pålidelighed. Det drejer sig i virkeligheden om et atypisk kommanditselskab, hvor komplementarens søn er den, der har den faktiske indflydelse på ledelsen. Denne søn er 41 år gammel, mens Karl Schöttler allerede er 68 år gammel. Ledelsen af virksomheden ligger således allerede i sønnens hænder og dennes pålidelighed er ikke blevet bestridt. Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at Verwaltungsgericht (første instans i forvaltningssager) annullerer sagsøgtes afgørelser af 10. juni 1970 og af 9. juli 1970 og tilpligter sagsøgte at godkende sagsøgerens virksomhed som denatureringsvirksomhed.

Verwaltungsgericht Frankfurt am Main traf afgørelse om, at forordningen af 8. august 1968 var ulovlig på grund af formelle mangler, men at søgsmålet dog måtte afvises, idet påstanden, der gik ud på at opnå en bestemt retsakt, ikke kunne behandles af en forvaltningsdomstol.

Sagsøgeren og sagsøgte har begge appelleret denne afgørelse til Verwaltungsgerichtshof Hessen, hvis VI afdeling har fundet, at afgørelsen af tvisten forudsætter en fortolkning af retsakter udstedt af fællesskabsinstitutioner, og derfor har udsat sagen og forelagt spørgsmålet for De europæiske Fællesskabers Domstol i medfør af EØF-traktatens artikel 177.

Verwaltungsgerichtshof Hessen betragter det krav om »pålidelighed«, som er udtrykt i § 4 i nævnte forordning af 19. november 1971, som nødvendigt for at sikre gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne om denatureringspræmie, når tilsynet fra Einfuhr- und Vorratsstelle udføres på den liberale måde, som forordningen om præmie for denaturering af korn giver mulighed for, hvilket faktisk svarer til praksis ved Einfuhr- und Vorratsstelle. Omvendt ville dette krav om »pålidelighed« være overflødigt og uberettiget, hvis Einfuhr- und Vorratsstelle's praksis var uforenelig med de bestemmelser, der er vedtaget af EØF-Rådet og EØF-Kommissionen, og omtalt i det spørgsmål, der er indgivet til Den europæiske Domstol, og hvis *enhver* denaturering skulle kontrolleres *fuldstændigt*. Sagens udfald afhænger ifølge Verwaltungsgerichtshof Hessen af, hvordan ordet »kontrol« i de af EØF-Rådet og EØF-Kommissionen udstedte forordninger skal forstås, samt af, hvorvidt denne kontrol kan sikres ved de regler, der er fastsat i den tyske forordning af 19. november 1971, og ved den måde, hvorpå disse praktiseres af Einfuhr- und Vorratsstelle; det er derfor særlig relevant

for afgørelsen, om en efterprøvelse af den pågældendes »Zuverlässigkeit« (pålidelighed), således som det foreskrives I § 4, stk. 1 i den tyske forordning om præmie for denaturering af korn, i praksis er forenelig med den »kontrol«, der påhviler interventionsorganet ved denaturering.

Henvisningskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 23. januar 1973. I medfør af artikel 20 i Statutten for De europæiske Fællesskabers Domstol har firmaet Hessische Mehlindustrie Karl Schöttler KG, repræsenteret af advokat Gündisch, regeringen for forbundsrepublikken Tyskland repræsenteret af hr. Seidel som befuldmægtiget, og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, repræsenteret af hr. Kalbe, indgivet skriftlige indlæg og i retsmødet den 22. maj 1973 afgivet deres mundtlige indlæg. Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 7. juni 1973.

II — Skriftlige indlæg fremsat for Domstolen i medfør af Statuttens artikel 20

A — Fra sagsøgeren i hovedsagen

Sagsøgeren anmoder Domstolen om på spørgsmålet fra den henvisende ret at svare, at de omtvistede bestemmelser skal fortolkes således, at denatureringen skal kontrolleres direkte af en repræsentant fra interventionsorganet, og at godkendelsen af en virksomhed som »denatureringsvirksomhed« følgelig ikke må betinges af virksomhedslederens pålidelighed (»Zuverlässigkeit«), idet dette udgør et kriterium, der går ud over de almindelige regler i national erhvervslovgivning. Sagsøgeren finder, at bogføringsmæssig kontrol ikke er forenelig med begrebet »kontrol«, som det anvendes i de citerede retsforskrifter. »Kontrollen« bør nemlig kunne sikre, at det korn, som der ydes præmie for, faktisk denatureres; i virkeligheden kan der kun stilles de krav til lederen af en sådan virksomhed, som denne skal opfylde ifølge de almindelige erhvervsretlige regler i den medlemsstat, hvor virksomheden er beliggende.

B — Fra Kommissionen

Kommissionen fastslår, at de gennemførelsesbestemmelser, der er fastsat i forordning nr. 1403/69, gør ydelse af denatureringspræmie betinget af interventionsorganets kontrol med denatureringen, og at præmien i Tyskland kun gives for korn, som er denatureret forskriftsmæssigt i »en godkendt denatureringsvirksomhed«. Kommissionen bemærker, at sagsøgte særligt fremhæver, at det ikke er muligt at foretage en fuldstændig kontrol af hvert enkelt led i denatureringsprocessen ved sagsøgtes egne inspektører, og at sagsøgte er nødt til at benytte sig af stikprøvekontrol på stedet samt af bogføringsmæssig kontrol. Af denne grund måtte man stille skærpede krav til virksomhedens pålidelighed, da præmien i disse tilfælde udbetales på grundlag af den »denatureringsattest«, hvorved virksomheden selv attesterer, at denatureringen er foregået på forskriftsmæssig måde.

Efer Kommissionens opfattelse er problemet i sagen for den henvisende ret, om en medlemsstat under henvisning til kravet om »personlig pålidelighed« kan nægte at godkende en virksomhed som denatureringsvirksomhed uden at komme i konflikt med fællesskabsretten, altså om bestemmelserne i tysk ret på dette område er forenelige med fællesskabslovgivningen om denatureringspræmier.

Kommissionen fastslår, at der ikke findes nogen udtrykkelig bestemmelse om, hvorledes og efter hvilken metode de nationale interventionsorganer skal opfylde deres forpligtelse, og den tilføjer, at Fællesskabets nuværende lovgivningspraksis og fordeling af opgaverne indicerer, at fællesskabslovgiveren har givet afkald på selv at fastsætte bestemmelser, der i enkeltheder fastlægger fremgangsmåden ved kontrol, og at den giver medlemsstaterne fuld frihed til, såvel i organisatorisk henseende som i henseende til

fremgangsmåden, at fastsætte de fornødne regler om de påkrævede kontrolforanstaltninger i henhold til deres egen retsorden og på eget ansvar, således at de kan vælge den løsning, som bedst svarer til deres muligheder og deres behov. Kommissionen henviser til sag nr. 39/70, hvoraf det ifølge Kommissionen kan udledes, at de nationale myndigheder ikke generelt og principielt er afskåret fra at gøre en denatureringsvirksomheds deltagelse i præmieordningen betinget af en særlig godkendelse, og hvad denne godkendelse angår er medlemsstaterne således ikke på forhånd afskåret fra om fornødent, som supplement til de fællesskabsretlige kriterier, der gælder for en denatureringsvirksomhed, at opstille yderligere betingelser, der er særlig for hver enkelt stat.

Efter Kommissionens opfattelse er kravet om »personlig pålidelighed« som betingelse for godkendelse som denatureringsvirksomhed og om denne betingelses berettigelse nært sammenhængende med de tekniske regler og den grad af sikkerhed, som de valgte kontrolmetoder frembyder, og i den henseende bør det ikke overses, at denne subventionsordnings store økonomiske betydning indebærer risiko for misbrug. Det er på baggrund af disse almindelige krav om agtpågivenhed og effektivitet, at interventionsorganerne af sikkerhedshensyn kun anvender denatureringsvirksomheder, hvis erhvervsmæssige funktionsdygtighed, agtpågivenhed og pålidelighed ikke giver anledning til alvorlig tvivl.

Kommissionen erkender, at den frihed, den tyske interventionsadministration har til at udstede egne regler om kontrolmetoderne, hører op der, hvor kravet om ansøgerens »personlige pålidelighed« som betingelse for godkendelse som denatureringsvirksomhed berører den materielle rækkevidde af præmiebestemmelserne i EØF-forordningerne nr. 172/67/EØF og 1403/69, og griber ind i erhvervelsen eller gennemførelsen af sagsøgerens rettigheder eller i det mindste underordner dem under nationale ensidige betingelser, som under hensyn til en ensartet anvendelse af fællesskabsretten ikke kan accepteres. (Kommissionen henviser til sagerne nr. 34/70 og nr. 39/70.)

Kommissionen erkender videre, at godkendelsen som denatureringsvirksomhed og nægtelsen heraf utvivlsomt går ud over sagsøgtes kompetence på området for intern organisation og altså i princippet kan komme til at berøre sagsøgerens retsstilling i medfør af den fælles præmieordning. Men Kommissionen fastslår, at sagsøgtes direktiver klart skelner mellem den *denaturerer,* som for egen regning enten selv foretager denatureringen eller lader denaturere, og som præmien tilkommer, og den *denatureringsvirksomhed,* hvor kornet denatureres, og den bemærker, at afslaget på ansøgningen, uanset hvilke grunde man har støttet sin afgørelse på, kun vedrører sagsøgerens egenskab af denatureringsvirksomhed, og det tilsigter ikke at udelukke hans ret til og mulighed for i øvrigt at ansøge om præmien som denaturerer. Kommissionen hævder, at selv om det ikke udtrykkeligt fremgår af ordlyden af EØF-forordningerne nr. 172/67 og nr. 1403/69, så er det ifølge disse bestemmelser »denaturereren«, som har ret til præmien, og ikke denatureringsvirksomheden som sådan.

Kommissionen gør gældende, at det af rækkevidden af en nægtelse af godkendelse vil fremgå, at sagsøgeren ikke på nogen måde er afskåret fra at virke som denatureringsvirksomhed, men at sagsøgeren kun er afskåret fra at udføre denaturering for egen eller andres regning med henblik på at opnå præmien og den fortjeneste, der ligger heri. Under denne synsvinkel kan det imidlertid ifølge Kommissionen fastslås, at den fællesskabsretlige præmieordning ikke med sikkerhed giver sagsøgeren ret til økonomisk støtte til hans denatureringsvirksomhed i form af denatureringspræmier: denne fordel er kun en indirekte følge og ikke målet for eller meningen med denne præmieordning, og den kan følgelig ikke gøres til genstand for et retskrav, der har hjemmel i fællesskabsretten.

Selv hvis man forsøger at betvivle berettigelsen af kravet om »personlig pålide-

lighed« under henvisning til, at det krænker almene principper såsom princippet om forholdet mellem mål om midler eller lighedsprincippet, vender man i relation til spørgsmålet om krænkelse af fællesskabsretten efter Kommissionens opfattelse stadig tilbage til spørgsmålet, om fællesskabsretten overhovedet i nærværende sammenhæng giver fornøden sikkerhed for retsstillingen som denatureringsvirksomhed.

Kommissionen henviser til de forskrifter, der gælder i de andre medlemsstater, og bemærker, at denatureringsvirksomhederne godkendes efter forskellige kriterier i de forskellige medlemsstater, og at man altså ikke på fællesskabsniveau finder den ensartethed i restsstilling og interesser, som alene skulle gøre det muligt efter fremgangsmåden i EØF-traktatens artikel 177 at efterprøve, om der er sket en krænkelse af lighedsprincippet.

Endelig bemærker Kommissionen til spørgsmålet om, hvorvidt nægtelsen af godkendelse som denatureringsvirksomhed under henvisning til kravet om »personlig pålidelighed« går ud over grænserne for det, som er nødvendigt og rimeligt, at dette spørgsmål ikke kan besvares generelt, men kun ved at sammenligne virkningerne af et sådant afslag med de krav, der følger af den kontrolmetode, der anvendes i hvert enkelt tilfælde, og med denne metodes særegenheder. Kommissionen tilføjer, at det stærkt må betvivles, at det er muligt at påberåbe sig fællesskabsretten, hvis denne overlader medlemsstaterne valget af kontrolmetode, og hvis et afslag under henvisning til kravet om personlig pålidelighed ikke berører de rettigheder, som fællesskabsretten tilsikrer sagsøgeren.

Sammenfattende når Kommissionen, med alle principielle forbehold for så vidt angår sådanne retsstandarder af subjektiv karakter som kravet om ansøgerens »personlige pålidelighed«, vedrørende spørgsmålet om godkendelse som denatureringsvirksomhed (inden for ordningen med denatureringspræmie for korn) til det resultat, at hverken de fællesskabsretlige bestemmelser om fremgangsmåde og kontrol eller de generelle retsprincipper hindrer anvendelsen af denne klausul, og at de ikke på utilladelig måde begrænser de rettigheder, som tilsikres sagsøgeren ved fællesskabslovgivningen.

C — Fra den tyske regering

Den tyske regering fastslår i sine indlæg, at det følger af ordlyden af de omtvistede bestemmelser, at denatureringen skal kontrolleres, og den hævder, at formen for denne kontrol ikke er fastlagt i fællesskabslovgivningen; da begrebet kontrol er et retligt begreb, som kræver udfyldning, må de nærmere regler om arten og gennemførelsen af den kontrol, der skal finde sted, fastsættes af medlemsstaterne. Det kriterium, som den nationale lovgiver skal anvende ved udformningen af denne kontrol, er hensynet til formålet med kontrollen, det vil sige garantien for at denatureringen udføres i overensstemmelse med de gældende bestemmelser, og for at de krav om præmier, der fremsættes over for EUGFL, er berettigede.

Under henvisning til sag nr. 39/70 bemærker den tyske regering, at Domstolens dom ikke hindrer denne fortolkning af det retlige begreb kontrol, og at de bestemmelser, som blev fortolket ved nævnte afgørelse, indeholder en fuldstændig og detaljeret regulering af sikkerheds- og kontrolforanstaltningerne, mens modsat de forordninger, som skal fortolkes i nærværende sag, ikke indeholder en udtømmende regulering.

Afsluttende gør den tyske regering gældende, at det er nødvendigt øg foreneligt med de fællesskabsretlige normer, når man yderligere for godkendelsen som denatureringsvirksomhed kræver, at den person, der leder virksomheden, er pålidelig, og at dette yderligere krav under hensyn til mulighederne for uberettiget udbetaling af præmier ligeledes tjener til at sikre, at formålet med kontrollen opnås. Det drejer sig ikke, som antaget af Verwaltungsgerichtshof Hessen, om en skiftevis anvendelse af betingelser, som skal udfylde det retlige begreb kon-

trol, men om en kumulation af enkelte betingelser, der taget hver for sig er utilstrækkelige til at opfylde formålet med kontrollen. Den tyske regering når til det resultat, at de omtvistede bestemmelser må fortolkes således, at den kontrol, som de foreskriver, muliggør, at der kræves bevis af lederne af godkendte denatureringsvirksomheder for, at de er pålidelige.

Præmisser

1 Ved kendelse af 20. november 1972, indgået til Domstolen den 23. januar 1973, har Verwaltungsgerichtshof Hessen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet et præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af Rådets forordning nr. 172/67/EØF af 27. juni 1967 »om de almindelige regler om denaturering af hvede og af rug, egnet til fremstilling af brød« (EFT specialudgave 1967, s. 128; originalreference ABl. nr. 130 af 28. juni 1967, s. 2602/67) og af Kommissionens forordning nr. 1403/69/EØF af 18. juli 1969 »om gennemførelse af bestemmelserne om denaturering af blød hvede samt rug egnet til brødproduktion« (EFT specialudgave 1969, II, s. 320; original reference ABl. nr. L 180 af 22. juli 1969, s. 3);

spørgsmålet går ud på, om disse forordninger skal »fortolkes således, at det er nødvendigt, at denatureringen i sin helhed ... kontrolleres ved personligt tilsyn af en repræsentant fra interventionsorganet« — eller »om det er tilstrækkeligt til at opfylde kontrolkravene, at interventionsorganet blot sikrer sig adgang til når som helst at kontrollere denatureringsprocessen, men samtidig forlanger garanti for »pålidelighed« hos lederne af denatureringsvirksomheder«;

2 artikel 2 i forordning nr. 172/67/EØF bestemmer, at de til denatureringen benyttede midler skal frembyde sikkerhed for, at den denaturerede hvede og rug ikke mere vil kunne anvendes til menneskeføde, og at disse midler skal frembyde en sikkerhed, der er mindst lige så stor som den, der vil følge af en referencemetode, som skal fastlægges;

artikel 7 bestemmer, at »for at være berettiget til præmien skal denatureringen ske med interventionsorganets indforståelse og under dettes kontrol«;

3 forordning nr. 1403/69/EØF fastlægger referencemetoden for denaturering med farvning, og bestemmer, at benyttede midler ved denaturering på anden

vis end ved farvning skal frembyde mindst samme sikkerhed som ved referencemetoden, og den opregner de foderstoffer, som kan anvendes ved denaturering ved iblanding, og den bestemmer kvaliteten af det korn, der kan ydes præmie for;

i tilslutning til reglerne i forordning nr. 172/67/EØF bestemmer artikel 4, stk. 3 i forordning nr. 1403/69/EØF, at »ydelsen af denatureringspræmien er betinget af, at interventionsorganerne fører kontrol, når blød hvede denatureres eller i uforarbejdet tilstand blandes til foderstoffer . . .«.

a) Vedrørende spørgsmålets første del

4 De nævnte bestemmelser angiver kun, at der skal føres kontrol, og præciserer ikke, hvorledes og efter hvilken metode de nationale interventionsorganer skal opfylde deres kontrolpligt;

udtrykket kontrol forudsætter en effektiv inspektion, udført af de statslige myndigheder eller af organer, der har fået bemyndigelse hertil;

ved administrationen af denne kontrol må den nationale lovgiver sikre, at denatueringen sker i overensstemmelse med de gældende bestemmelser, og at krav om udbetaling af præmier er berettigede;

5 forskellige kontrolmetoder såsom stikprøver, bogføringsmæssig kontrol eller godkendelse af denatureringsvirksomheder kan, hver for sig eller i forening, være lige så effektive, selv om ingen af dem frembyder en absolut sikkerhed;

6 fællesskabslovgiveren har givet afkald på at fastsætte bestemmelser, der i enkeltheder fastlægger fremgangsmåden ved kontrol og har givet medlemsstaterne frihed til at fastsætte de nærmere regler for kontrollen i henhold til deres egen retsorden og på eget ansvar, således at de kan vælge den bedst egnede løsning, og der er ikke stillet noget krav om, at der konstant er en repræsentant til stede under denatureringsprocessen;

7 første del af spørgsmålet må herefter besvares benægtende.

b) Vedrørende spørgsmålets anden del

8 Fællesskabsretten indeholder ingen regel, som hindrer, at en medlemsstat betinger en denatureringsvirksomheds deltagelse i den fastsatte ordning af en speciel godkendelse;

retten til præmie berøres ikke af, at godkendelse som denatureringsvirksomhed bliver nægtet, idet ejeren af kornet fortsat kan lade sine beholdninger denaturere på forskriftsmæssig måde i en godkendt denatureringsvirksomhed;

9 på baggrund heraf er interventionsorganerne berettigede til at kræve, at virksomhedslederne besidder de personlige egenskaber, som er nødvendige for at udelukke faren for misbrug;

som allerede anført, har fællesskabslovgiveren ved at give afkald på at give regler for fremgangsmåden ved kontrol overladt til medlemsstaterne at fastsætte de nærmere regler herom i henhold til deres egen retsorden og på eget ansvar;

i øvrigt bemærkes, at nægtelsen af at betro en virksomhed at foretage denaturering ifølge sagens akter ikke er unddraget domstolskontrol, men tværtimod er underkastet en sådan kontrol;

10 spørgsmålets anden del må herefter besvares bekræftende.

Vedrørende sagsomkostningerne

11 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber og af regeringen for forbundsrepublikken Tyskland, som har fremsat indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres, og da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for Verwaltungsgerichtshof Hessen, tilkommer det denne ret at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

under henvisning til procesdokumenterne;
efter at have hørt den refererende dommers rapport;
efter at have hørt de af sagsøgte i hovedsagen, Kommissionen for De euro-

pæiske Fællesskaber og regeringen for forbundsrepublikken Tyskland afgivne mundtlige indlæg;
efter at have hørt generaladvokatens forslag til afgørelse;
under henvisning til Traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, særlig dennes artikel 177;
under henvisning til forordning fra Rådet for De europæiske Fællesskaber nr. 172/67 af 27. juni 1967;
under henvisning til forordning fra Kommissionen for De europæiske Fællesskaber nr. 1403/69 af 18. juli 1969;
under henvisning til protokollen vedrørende Statutten for Domstolen for De europæiske Fællesskaber, særlig dennes artikel 20;
under henvisning til procesreglementet for Domstolen for De europæiske Fællesskaber;

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, som ved kendelse af 20. november 1972 er forelagt af Verwaltungsgerichtshof Hessen, for ret:

1. **Artikel 7 i Rådets forordning nr. 172/67/EØF af 27. juni 1967 og artikel 4, stk. 3 i Kommissionens forordning nr. 1403/69/EØF af 18. juli 1969 kræver ikke, at hele denatureringsprocessen udføres under personligt tilsyn af en inspektør fra interventionsorganet.**

2. **Det er tilstrækkeligt til at opfylde det krav om kontrol, som de nævnte forordninger opstiller, at interventionsorganet forbeholder sig muligheden for til enhver tid at foretage inspektion af denatureringsprocessen, idet det samtidig kræves, at lederne af denatureringsvirksomhederne er pålidelige (zuverlässig).**

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

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juli 1973.

Justitssekretæren
A. Van Houtte

Præsidenten
R. Lecourt