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

Høje Domstol.

Tribunal Administratif de Paris har indgivet to anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrørende forordninger, der er udstedt i forbindelse med den fælles landbrugspolitik, og hvorefter der ydes fællesskabsstøtte til erhvervsdrivende, som opfylder de i forordningerne fastsatte betingelser. De to forordninger indgår som et led i Fællesskabets bestræbelser for at afsætte overskudsproduktionen af skummetmælk. I det første tilfælde, nemlig i RU-MI-sagen (sag 272/81), denatureres mælken, således at den kan anvendes som foder til andre dyr end unge kalve; i den anden sag, som vedrører Société Laitière de Gacé (sag 273/81), forarbejdes skummetmælken til et forholdsvis højt forædlet produkt, caseinat, der bl.a. anvendes i levnedsmiddelindustrien.

I de to tilfælde kunne den betydelige støtte efter fællesskabsreglerne ikke ydes, da virksomhederne ikke opfyldte et efter Kommissionens opfattelse væsentligt teknisk krav for at nå de i ordningen fastsatte mål. I begge sager er det dog ubestridt, at den behandlede mælk er trukket ud af omsætningen inden for Fællesskabet, at det forarbejdede produkt er anvendt som foreskrevet, at virksomhederne har handlet i god tro, og at de har lidt et meget betydeligt tab, fordi støtten ikke blev udbetalt.

På trods af de mange fælles træk ved de to sager foretrækker jeg at fremsætte to særskilte forslag til afgørelse. Det væsentlige problem i begge sager er nemlig gyldigheden af det tilsidesatte tekniske krav i forhold til den almindelige fællesskabsretlige grundsætning, der betegnes som proportionalitetsprincippet. Som med rette fremhævet af Kommissionen er det imidlertid nødvendigt, at gyldigheden af en forordning i forhold til proportionalitetsprincippet undersøges særskilt i hvert enkelt tilfælde. Det foregår ved at gennemgå forholdet mellem de mål, som en ordning forfølger, og de midler, der anvendes for at opfylde målene. Da de forskellige ordningers mål og midler kan være vidt forskellige, må undersøgelsen af forholdet mellem mål og midler nødvendigvis ligeledes foretages på forskelligt grundlag.

Foruden denne begrundelse, der er tilstrækkelig i sig selv, kan det tilføjes, at Tribunal Administratif i sag 272/81, RU-MI, har stillet et spørgsmål vedrørende fortolkningen af den relevante forordning.

Nærværende forslag til afgørelse vedrører således kun denne sag.

I — Jeg skal først gennemgå de faktiske omstændigheder.

Selskabet RU-MI (Rungis-Milk) SARL, som har en selskabskapital på 500 000 francs, afgav den 14. maj 1979 tilbud på 250 tons skummetmælkspulver i forbindelse med en licitation i medfør af

1 — Oversat fra fransk.

Kommissionens forordning nr. 1844/77 af 10. august 1977. Ifølge forordningens artikel 1 ydes en særlig støtte til skummetmælk, der sælges ved licitation, såfremt det denatureres efter en af formlerne i afsnit 1 i bilaget til Kommissionens forordning nr. 368/77 af 23. februar 1977 [1].

Da RU-MI's tilbud ikke oversteg den øvre grænse for den af Kommissionen fastsatte støtte, og da selskabet stillede den nødvendige bankgaranti, blev tilbudet antaget den 22. maj 1979 af selskabet Interlait, som af det kompetente franske interventionsorgan, FORMA [2] har fået pålagt forvaltningen af licitations- og denatureringskontrakterne. Ved kontrakter af henholdsvis 22. og 28. maj 1979 solgte RU-MI bl.a. 50 tons af det kvantum, der var blevet tildelt ved licitationen, til selskabet Biard, hvis virksomhed er godkendt af Interlait, med den klausul, at Biard skulle denaturere partiet efter formel IB i afsnit 1 i bilaget til forordning nr. 368/77. Efter denne formel denatureres skummetmælkspulveret ved, at 100 kg mælk tilsættes mindst 20 kg ikke-lugtfrit fiskemel eller fiskemel med en karakteristisk lugt, 300 gram jern i form af heptahydratiseret jernsulfat og 120 gram kobber i form af pentahydratiseret kobbersulfat. Den 6. juni 1979 bemyndigede Interlait RU-MI til at forarbejde partiet, idet det blev understreget, at denatureringen skulle foretages under tilsyn af en godkendt kontrollant. Denatureringsprocessen blev gennemført i ugen fra 11. til 16. juni 1979 under tilsyn af en godkendt kontrollant i Biard's fabrikslokaler, og der blev udtaget prøver af det forarbejdede produkt med henblik på en analyse.

Som et resultat af analysen, der blev foretaget af afdelingen for mælkeprodukter under det franske landbrugsministeriums levnedsmiddelkontrol, meddelte Interlait i skrivelse af 21. august 1979 RU-MI, at der ikke kunne udstedes denatureringsattest i medfør af artikel 13, stk. 7, i forordning nr. 1844/77, og at den stillede sikkerhed ikke kunne tilbagebetales, medmindre FORMA traf anden afgørelse. Det fremgik nemlig af analyserne, at »denatureringsprocessen på grund af kobbersulfatpartiklernes størrelse ikke var i overensstemmelse med de stillede krav«, hvilket bevirkede, at »blandingen var uensartet, således at produktet ikke kunne doseres med nøjagtighed«. Da der ikke blev udstedt denatureringsattest, fik RU-MI ikke den forventede støtte, idet udbetalingen heraf ifølge artikel 14 i forordning nr. 1844/77 finder sted mod forelæggelse af attesten. Da FORMA ikke kunne frigive den stillede sikkerhed, androg RU-MI's samlede tab 270 100 FF, idet sikkerhedsstillelsen fortabtes, og denatureringspræmien for de 50 tons ikke kom til udbetaling.

I skrivelse af 17. september 1979 anmodede RU-MI's direktør FORMA om at undersøge muligheden for at yde støtte og frigive sikkerhedsstillelsen. Det anførtes bl.a., at selskabet Biard havde bekræftet over for RU-MI's direktør, at der de sidste år var anvendt kobbersulfat fra samme leverandør, og at selskabet på intet tidspunkt havde tvivlet om, at

1 — Artikel 9, stk. 2, første led, i forordning nr. 1844/77.
2 — FORMA, Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (Landbrugsmarkedernes udviklings- og reguleringsfond).

kravene var overholdt for så vidt angik kornstørrelsen. RU-MI's direktør anførte yderligere, at der ikke var noget tilbage af det denaturerede produkt, der i mellemtiden var anvendt som foreskrevet i forordning nr. 1844/77. Endelig fremsatte direktøren på ny sin begæring i skrivelse af 17. januar 1980 i form af en administrativ klage til samme myndighed med anmodning om, at der træffes en afgørelse.

Den 7. februar 1980 sendte FORMA en telexmeddelelse til Kommissionen, hvori det bl.a. blev understreget, at forordningens formål efter FORMA's opfattelse var opfyldt, »da interventionsorganet havde sikret sig, at mælkepulveret var denatureret med henblik på anvendelse til svine- og fjerkræfoder«. Samtidig forespurgte FORMA om det ikke »på grund af misforholdet mellem sanktionen og den begåede fejl« var muligt »at udbetale støtten og frigive sikkerhedsstillelsen eller pålægge en bøde«.

Kommissionen foreslog herefter at foretage endnu en analyse, som gav følgende resultater, der blev meddelt FORMA i en skrivelse af 19. maj 1980 fra levnedsmiddelkontrollen:

— »minimumsmængderne af tilsatte produkter (røbestoffer) i henhold til formel IB i bilaget til forordning nr. 368/77 er overholdt;«

— »forskrifterne, som de anvendte denatureringsmidler skal opfylde, er ligeledes overholdt og bl.a. er mindst 30 % af kobbersulfatpartiklerne på under 200 mikron«, som foreskrevet i afsnit 3B i samme bilag;

— på grund af de »meget store udsving i størrelsen« af disse partikler »samt et indhold af store, umalede krystaller på op til nogle få millimeters størrelse« er det tilsatte kobbersulfat derimod »ikke jævnt fordelt i den undersøgte prøve af færdigvaren«, hvilket er i strid med forskrifterne i afsnit 3D.

Som jeg ser det, fremgår det af disse oplysninger, at RU-MI kun har tilsidesat et enkelt krav, nemlig kravet om jævn fordeling. Da mindst 30 % af partiklerne er på under 200 mikron, kan det derimod ikke bestrides, at kravet om, at kobbersulfatet er finmalet, er overholdt.

FORMA meddelte Kommissionen disse resultater pr. telex den 17. juni 1980, idet det blev understreget, at den dårlige fordeling af kobbersulfatet blev konstateret under de først udførte analyser, og at det ikke var muligt at foretage nye analyser til belysning af dette forhold, da der ikke var opbevaret prøver af produktet.

Ved telexmeddelelse af 7. juli 1980 oplyste Kommissionen, at EUGFL [1] efter FORMA's oplysning om, at »denatureringsmidlet ikke var jævnt fordelt i mælkepulverpartiet«, ikke var i stand til at yde den pågældende støtte.

I mellemtiden havde RU-MI den 23. juni 1980 anlagt annullationssøgsmål ved Tribunal Administratif de Paris med påstand om, at FORMA havde overskredet sine beføjelser ved stiltiende at afvise dels den administrative klage af 17. januar 1980, dels ansøgningen om udstedelse af denatureringsattest, der skulle gøre det muligt for selskabet at få udbetalt 270 100 FF. Til støtte for sine påstande anførte RU-MI bl.a., at

1 — EUGFL, Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget.

FORMA i den foreliggende sag havde anvendt forordning nr. 1844/77 i strid med dens formål og tilsidesat proportionalitetsprincippet, idet produktet kun afveg ubetydeligt fra de stillede krav.

Da det for at tage stilling til dette anbringende er nødvendigt at fortolke og vurdere gyldigheden af den pågældende fællesskabsforordning, har Tribunal Administratif de Paris udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

1. Kan den omstændighed, at denatureringen af det pågældende produkt kun afviger ubetydeligt fra den sædvanligt tilladte norm, give grundlag for fuldstændigt at fratage den erhvervsdrivende den særlige støtte i medfør af forordning nr. 1844/77?

2. Er forordningen i bekræftende fald da ikke i strid med proportionalitetsprincippet, og er den gyldig, for så vidt der ifølge ordlyden af artikel 13, stk. 7, og artikel 14 er mulighed for at anvende samme sanktion i tilfælde, hvor denaturering overhovedet ikke er foretaget, og i tilfælde, hvor denatureringen er foretaget, men ikke fuldt ud opfylder de stillede krav?

II — Det første spørgsmål vedrører fortolkningen af forordningen. Ifølge RU-MI's forklaring under retsmødet er formålet at få fastslået, om der kan anlægges en fleksibel fortolkning af forordningen, for således at undgå at en afvigelse fra tekniske krav, som ikke blot af virksomheden, men også af interventionsorganet betegnes som ubetydelig, indebærer, at den erhvervsdrivende, der har handlet i god tro, fuldstændig mister en særdeles betydelig støtte.

Inden dette spørgsmål besvares, finder jeg det påkrævet at fremsætte en kommentar til formuleringen. Ordene »den sædvanligt tilladte norm« kan efter min mening ikke opretholdes. Den forelæggende ret henviser med dette udtryk til kravet om, at kobbersulfatet er jævnt fordelt; det er altså en ufravigelig — og ikke sædvanligt tilladt — norm, der fastsættes i fællesskabsordningen.

Efter min opfattelse stilles der hermed det spørgsmål, om ikke forordning nr. 1844/77 skal fortolkes således, at hele den særlige støtte ikke falder bort, såfremt der er tale om et produkt, hvis denaturering kun afviger ubetydeligt fra de stillede krav.

1. Der er efter min mening overhovedet intet grundlag for at anlægge en sådan fortolkning.

Det ville nemlig svare til, at det nationale interventionsorgan anmodes om ikke at tage hensyn til forskrifterne i forordningen, som gør betalingen af støtte afhængig af forelæggelse af en denatureringsattest, der kun udstedes, såfremt kravet om en jævn fordeling af kobbersulfatet er overholdt. Med andre ord vil interventionsorganet, hvis fortolkningen anerkendes, kunne undlade at anvende gældende fællesskabsregler fuldt ud. Men hvilke andre regler skal i så fald anvendes? Hvad skal de indeholde? Hvem skal fastlægge dem? Skal interventionsorganet optræde som supplerende fællesskabslovgiver? Konsekvenserne af en sådan løsning er naturligvis uacceptable.

Pr. definition er en forordning bindende i alle enkeltheder, så længe det ikke ved dom er fastslået, at den helt eller delvis er i strid med en overordnet fællesskabsretlig regel. Dette princip fremgår af traktatens artikel 189, stk. 2, samt af den afsluttende bestemmelse i samtlige forordninger, hvilket også er tilfældet for så vidt angår de her anfægtede forordninger. Der er altså ikke grundlag for at antage, at der består en retlig trinfølge for de forskellige bestemmelser i forordningerne nr. 368/77 og nr. 1844/77, således at de rent tekniske forskrifter kan betragtes som sekundære eller fakultative. Derfor har de nationale interventionsorganer, herunder FORMA, udelukkende til opgave at foretage »former for intervention, der indebærer anvendelse af Fællesskabets midler« [1], hvorimod de hverken har kompetence til at fortolke fællesskabsretten eller til at vurdere, hvilken retlig betydning den har. Såfremt det antages, at et nationalt organ ensidigt tiltager sig sådanne beføjelser, udsætter det sig for den risiko, at EUGFL nægter at refundere de beløb, som organet har udbetalt på dette grundlag [2].

2. Til bekræftelse af denne opfattelse kan der om fornødent henvises til to af Domstolens domme i sager, der til en vis grad er analoge med den foreliggende.

I de forenede sager 146, 192 og 193/81, Baywa m.fl., blev der stillet det spørgsmål, om en denatureringspræmie for korn kun skal anses for uretmæssigt oppebåret, når det denaturerede produkt fortsat kan anvendes til menneskeføde, eller endog når de i den relevante fællesskabsordning fastsatte krav til denatureringsmetoden ikke er overholdt. Sagt med andre ord, om reglerne vedrørende den metode, der skal anvendes, kan tilsidesættes af et nationalt interventionsorgan, når det er fastslået, at formålet med ordningen er nået. I dom af 6. maj 1982 udtalte Domstolen, at det følger af ordlyden i den relevante bestemmelse, »at denaturering ved kornfarvning kun må foretages ifølge referencemetoden« [3]. Domstolen tilføjede: »Disse bestemmelser er bindende. Dette er i øvrigt i overensstemmelse med den grundsætning, som Domstolen ved flere lejligheder har fastslået i sin praksis, hvorefter de fællesskabsretlige bestemmelser — og navnlig bestemmelserne i de råds- eller kommissionsforordninger, der giver ret til ydelser, der finansieres af fællesskabsmidler — bør fortolkes snævert. En fravigelse ... ville desuden indebære en dobbelt risiko: for det første kunne vurderingen af, om de midler, der er anvendt ved denatureringen, har gjort hveden eller rugen uegnet til menneskeføde, variere ...; for det andet ville der ikke være sikkerhed for, at de erhvervsdrivende, som gør krav på en denatureringspræmie af fællesskabsmidler under Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), blev behandlet lige« [4]. Det er klart, at dette

1 — Fransk dekret nr. 61-827 af 29. 7. 1961, med senere ændringer, vedrørende oprettelsen af FORMA.

2 — 7. 2. 1979, Nederlandene mod Kommissionen, sag 11/76, Sml. s. 245;
7. 2. 1979, Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen, sag 18/76, Sml. s. 343.

3 — Baywa AG m.fl., præmis 9.

4 — Præmis 10.

svar af de deri indeholdte grunde ligeledes gælder for det tilfælde, at en særlig støtte til denaturering af skummetmælkspulver bestemt til foder til andre dyr end unge kalve afslås, selv om den denaturerede mælk er blevet anvendt i overensstemmelse med det i fællesskabsreglerne fastsatte mål, fordi en af komponenterne i denatureringsformelen ikke som foreskrevet var jævnt fordelt i blandingen.

I sag 101/78, Granaria, fik Domstolen forelagt spørgsmålet, om det hollandske interventionsorgan var forpligtet til at nægte at udstede en attest i medfør af en forordning, der senere blev erklæret ugyldig, til alle de virksomheder, som ikke opfyldte kravene efter forordningen, så længe ugyldigheden endnu ikke var fastslået. Domstolen udtalte imidlertid, at det følger »af den ved traktaten indførte lovgivende og dømmende ordning, at selv om Fællesskabets legalitetsprincip indebærer, at de retsundergivne kan anfægte forordningers gyldighed ad rettens vej, medfører dette princip også, at alle Fællesskabets retssubjekter er forpligtet til at anerkende, at forordninger i fuldt omfang er gyldige, indtil deres ugyldighed er fastslået af en kompetent domstol«. Den nationale myndighed var derfor forpligtet til at nægte at udstede et certifikat til den virksomhed, som ikke opfyldte de foreskrevne krav [1].

Det spørgsmål, der er rejst i den nu foreliggende sag, vedrører således ikke fortolkningen af de tilsidesatte regler, men derimod en stillingtagen til gyldigheden.

III — Tribunal Administratif de Paris anmoder netop Domstolen om at udtale sig om gyldigheden, idet det andet spørgsmål går ud på, om forordning nr. 1844/77 ikke tilsidesætter proportionalitetsprincippet, for så vidt der er mulighed for at anvende samme sanktion i tilfælde, hvor denaturering overhovedet ikke er foretaget, og i tilfælde, hvor denaturering er foretaget, men ikke fuldt ud opfylder de stillede krav.

1. Således formuleret kan der kun gives ét svar på dette spørgsmål, nemlig at proportionalitetsprincippet faktisk blev tilsidesat ved forordning nr. 1844/77. Det er indlysende, at det er i strid med proportionalitetsprincippet — og man kunne endog sige i strid med almindelig ret og billighed — at pålægge samme sanktion for tilsidesættelse af en væsentlig forpligtelse som for tilsidesættelse af en i samme retsakt indeholdt klart accessorisk forpligtelse. Det er i øvrigt, hvad Domstolen har kendt for ret i dommen i Buitoni-sagen [2], som sagsøgeren i hovedsagen til stadighed har påberåbt sig under retsforhandlingerne, og hvis konklusion har været afgørende for formuleringen af det stillede spørgsmål.

Men er problemstillingen i virkeligheden den samme i den foreliggende sag? Er det helt sikkert, at en fællesskabsforordning også i RU-MI-sagen pålægger den samme sanktion for tilsidesættelse af et

1 — 13. 2. 1979, Granaria, præmisserne 3 til 6, Sml., s. 636-637.

1 — 20. 2. 1979, SA Buitoni mod FORMA, sag 122/78, præmisserne 20 og 21, Sml., s. 685.

væsentligt krav (in casu manglende denaturering) og tilsidesættelse af en klart sekundær forpligtelse (in casu denaturering, der ikke helt opfylder de stillede krav)? Hvis RU-MI-sagen ikke passer ind i dette mønster, er det ikke muligt at holde sig til det svar, som jeg netop har givet, selv om det er i fuld overensstemmelse med formuleringen af spørgsmålet. Tribunal Administratif de Paris har anmodet om en præjudiciel afgørelse, da den er af den opfattelse, at sagens afgørelse er afhængig af fortolkningen af fællesskabsretten; et upræcist svar på dette punkt ville derfor fuldstændig hindre retten i at træffe afgørelse i sagen.

Jeg mener imidlertid, at der af to grunde er alt for stor uoverensstemmelse mellem spørgsmålets ordlyd og de fællesskabsretlige problemer, som sagen rejser, især for så vidt angår overholdelsen af proportionalitetsprincippet. Den første grund vedrører anvendelsen af ordet »sanktion«. Da der er tale om afvisning af at yde en *støtte*, eller med andre ord en begunstigelse knyttet til en handling (forarbejdning af et produkt til dyrefoder), som indehaverne af skummetmælk *ikke er forpligtede* til at foretage, kan denne betegnelse ikke accepteres. Det var dette resultat, Domstolen nåede frem til i dom 26. juni 1980 i Pardini-sagen vedrørende fortolkningen og gyldigheden af en bestemmelse, hvorefter de duplikater, der eventuelt blev udstedt, såfremt eksportlicenserne var bortkommet, ikke kunne forelægges med henblik på at gennemføre en eksportforretning. Den nationale domstol havde betegnet denne sanktionsbestemmelse som meget streng, men Domstolen fastslog indledningsvis, »at de pågældende forordningsbestemmelser ikke kan fortolkes således, at de pålægger den erhvervsdrivende en 'sanktion' i dette begrebs egentlige betydning« [1].

Det er nok tvivlsomt, om den sammenligning, der indirekte ligger i formuleringen, mellem den erhvervsdrivende, som klart har overtrådt forordning nr. 1844/77 ved ikke at foretage denatureringen, og den erhvervsdrivende, som har opfyldt denne væsentlig forpligtelse, men undladt at overholde et tekniske krav vedrørende denatureringsmåden, er relevant. Det første led er nemlig tilsyneladende et teoretisk eksempel, da det på grund af den stillede sikkerhed ville være forbundet med stor risiko først at afgive tilbud ved licitation i medfør af forordning nr. 1844/77 for dernæst at undlade at foretage eller lade foretage denaturering. Efter min opfattelse udelukker dels eksistensen og størrelsen af den bankgaranti, der skal stilles i forbindelse med tilbudet, dels det forhold, at støtten udbetales efter, at denatureringen har fundet sted — denne skal tilmed foregå i et godkendt fabrikslokale under tilsyn af en officiel kontrollant — nemlig at der ved en sådan licitation afgives tilbud af en uhæderlig erhvervsdrivende, der ikke har til hensigt at foretage denatureringen, eller af en erhvervsdrivende, der hverken har de tekniske, økonomiske eller handelsmæssige kvalifikationer til at opfylde sine forpligtelser.

Men hvis spørgsmålet bør omformuleres, hvorledes skal det da gøres? Er det tilstrækkeligt at fjerne henvisningen til den erhvervsdrivende, som ikke har fore-

1 — Fratelli Pardini SpA, sag 808/79, præmis 14, Sml. 1980, s. 2119.

taget denatureringen, og undersøge, om der ikke er et urimeligt misforhold, der ville være i strid med proportionalitetsprincippet, mellem tilsidesættelsen af fællesskabsreglerne og den sanktion, dette medfører?

Ligesom Kommissionen er jeg af den opfattelse, at hvis den regel, som ikke blev overholdt, var absolut nødvendig for at opfylde formålet med fællesskabsordningen, måtte en tilsidesættelse af reglen nødvendigvis medføre, at støtten ikke udbetaltes, idet en mindre streng løsning ikke ville være tilstrækkelig til at sikre, at denatureret mælk ikke anvendes til foder til kalve. Derfor mener jeg ikke, det er muligt på den foreliggende sag at anvende samme løsning som i Kommissionens forordning nr. 1725/79 af 26. juli 1979 om nærmere regler for støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver til kalvefoder samt nr. 2851/80 af 21. oktober 1980 om ændring af førstnævnte forordning. Ifølge den første forordning nedsættes støttebeløbet for hver procentdel, vandindholdet overstiger den foreskrevne norm [1], medens der i henhold til den anden forordning i visse tilfælde er mulighed for at opnå støtte mod sikkerhedsstillelse, hvis færdigvaren ikke indeholder den fastsatte mængde skummetmælk [2]. Disse undtagelsesbestemmelser kan ikke overføres på den foreliggende sag, da de ikke er i overensstemmelse med de i forordning nr. 1844/77 fastsatte mål, hvilket — som fremhævet af generaladvokat Reischl i forslaget til afgørelse i Zuckerfabrik Franken-sagen [3] — ville være en absolut forudsætning herfor; for så vidt angår kalvefoder har forordning nr. 1725/79 med senere ændringer nemlig ikke til formål — og kan ikke have til formål — at hindre bedrageri ved, at færdigvaren anvendes til andre formål.

Disse betragtninger er dog endnu ikke tilfredsstillende. Hvis man nemlig — under forudsætning af, at en bestemmelse i en forordning ikke er klart unødvendig for at nå det tilsigtede mål — svarede, at støtten retmæssigt kan nægtes, hvis bestemmelsen tilsidesættes, ville man i virkeligheden besvare spørgsmålet ved at stille et nyt. Så ville man nemlig anmode Tribunal Administratif de Paris om selv at tage stilling til reglens gyldighed, hvilket imidlertid netop er hvad retten har anmodet Domstolen om.

Efter min opfattelse skal den overtrådte bestemmelse derfor vurderes i forhold til proportionalitetsprincippet under en anden synsvinkel. Der skal foretages en sammenligning ikke mellem bestemmelsen og følgerne af dens tilsidesættelse, men — som foreslået af FORMA under retsforhandlingerne — mellem bestemmelsen og formålet med den forordning, som den skal sikre overholdelsen af.

Følgelig mener jeg, at det spørgsmål, der skal løses for at kunne afgøre denne sag, går ud på, om kravet, der stilles i bilagets afsnit 3D, om jævn fordeling af kobbersulfatet, der anvendes i denatureringsformelen IB i afsnit 1 i bilaget til forordning nr. 368/77, klart er unødvendigt for at opfylde forordning nr. 1844/77's formål,

1 — Artikel 1, stk. 4, fjerde afsnit.
2 — Tilføjelse af nye afsnit under artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1725/79.
3 — Sag 77/81

nemlig at undgå, at de således denaturerede produkter anvendes til foder til unge kalve. I bekræftende fald må det fastslås, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat.

Det skal tilføjes, at jeg ikke mener, at Domstolen hidtil har haft lejlighed til at tage stilling til gyldigheden af en forskrift af denne art i forhold til proportionalitetsprincippet.

2. Det her omhandlede proportionalitetsprincip, som »er udtryk for et krav om nøje overensstemmelse mellem det af lovgiveren forfulgte lovlige mål og de midler, der fastlægges til gennemførelse af målet« [1], har længe været anerkendt i Domstolens praksis, idet de første domme, hvor princippet anvendtes — selv hvis man kun medregner sager i forbindelse med gennemførelsen af EØF-traktaten — stammer helt fra 17. december 1970 [2]. På landbrugsområdet finder dette princip, der i øvrigt »er et af fællesskabsrettens fundamenter« [3], udtryk i traktatens artikel 40, stk. 3, hvorefter en fælles markedsordning »kan omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de ... fastsatte mål« inden for den fælles landbrugspolitik, hvilket udtrykt negativt vil sige, at det forbydes fællesskabsmyndigheden at træffe andre foranstaltninger end dem, der er nødvendige for at nå de pågældende mål [4].

For at det kan fastslås, at princippet er tilsidesat, er det ikke tilstrækkeligt, at der er et misforhold mellem det forfulgte mål og de anvendte midler. Det må også kræves, at misforholdet er åbenbart [5]. Dette krav er efter min opfattelse berettiget. De regler, der er undergivet kontrol i relation til proportionalitetsprincippet, udstedes oftest på områder, hvor det er nødvendigt at vurdere en kompliceret økonomisk situation, i det foreliggende tilfælde situationen på markedet for mælk og mejeriprodukter. Der er derfor tale om en sektor, hvor fællesskabsmyndigheden bør have et vidt skøn til at fastlægge passende normer, idet beføjelserne kun bør begrænses i tilfælde af, at en overordnet retsregel klart tilsidesættes.

3. I den foreliggende sag er det ubestridt, at forordning nr. 1844/77 forfølger to mål, der begge er væsentlige.

Det første mål vedrører denatureringen, der skal gøre mælken uegnet til menneskeføde. Tilsætningen af ikke-lugtfri fiskemel er tilstrækkelig til at sikre opfyldelsen af dette mål.

Det andet mål er at sikre, at den således denaturerede mælk under ingen omstæn-

1 — Neri: »Le principe de proportionalité dans la jurisprudence de la Cour relative au droit communautaire agricuole«, Revue trimestrielle de droit européen, 1981, nr. 4, s. 653.

2 — Internationale Handelsgesellschaft, sag 11/70, Sml. 1970, s. 235 og Köster, sag 25/70, Sml. 1970, s. 259.

3 — 5. 5. 1981, Dürbeck, sag 112/80, præmis 40, Sml. 1981, s. 1118.

4 — Jfr. i denne retning Druesne: »La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en matière agricole«, 5e thème: Principe de proportionalité, Revue du Marché Commun nr. 224, februar 1979, s. 84.

5 — 5. 7. 1977, Bela-Mühle, sag 114/6, præmis 7, Sml., s. 1221; 20. 2. 1979, SA Buitoni, sag 122/78, præmis 20. Sml., s. 685; 21. 6. 1979, Atalanta Amsterdam BV, sag 240/78, præmisserne 14 og 15, Sml. s. 2150-2151.

digheder kan anvendes til foder til unge kalve. Dette mål er klart udtryk i forordningens tredje betragtning, hvori det hedder, at »i betragtning af omfanget af den ydede støtte er det nødvendigt at fastsætte foranstaltninger hvorved det sikres, at skummetmælkspulveret ikke anvendes til andre formål; med henblik herpå bør køberne ligesom i forordning (EØF) nr. 368/77 forpligtes til at denaturere skummetmælkspulveret ... således at [det] ikke kan anvendes til foder til kalve«. Dette forklares ved, at støtten til foder til andre dyr end unge kalve, der — som det blev oplyst under retsforhandlingerne — er på ca. 100 ECU pr. 100 kg, er betydelig højere end støtten til produkter bestemt til foder til unge kalve, som er af en størrelsesorden på 60 ECU for samme kvantum. De bestemmelser, hvorved Kommissionen søger at undgå, at produktet anvendes til andre formål, vedrører andre bestanddele end fiskemel, nemlig — for så vidt angår den her anvendte formel — jernsulfat og kobbersulfat. Det er således udelukkende i forhold til dette mål, at det skal afgøres, om kravet om jævn fordeling af kobbersulfatet er åbenbart unødvendigt. Det er efter min opfattelse sagens kerne.

4. På den ene side har RU-MI på grundlag af en udtalelse fra en sagkyndig hævdet, at tilsætningen til blandingen af en mængde kobbersulfat, der svarer til — og i den foreliggende sag endog betydeligt overstiger — den mindstemængde, der foreskrives i formel IB, og indholdet af mindst 30 % sulfatpartikler under 200 yder fuld garanti for, at den således fremstillede færdigvare ikke kan anvendes til andre formål end til foder til unge kalve.

Kommissionen, der ligeledes har henvist til en sagkyndig, har derimod gjort gældende, at en ensartet fordeling er nødvendig for at undgå, at et kvantum mælkepulver, som ikke indeholder sulfat, fysisk adskilles fra resten af blandingen og således kan anvendes til foder til unge kalve. Efter Kommissionens udsagn er det teknisk muligt at skille blandingen enten ved at si produktet eller ved at udsætte det for svingninger, ligesom det er økonomisk rentabelt i betragtning af den betydelige forskel mellem støtten til foder til unge kalve og støtten til foder til andre dyr.

Over for dette klare argument har RU-MI anført, at der rent teknisk ikke findes en sigtedug, der har tilstrækkelig små masker til at tilbageholde kobbersulfatpartiklerne; for så vidt angår det økonomiske aspekt ville den af Kommissionen anførte adskillelse — hvis den i det hele taget er teknisk mulig — gøre det nødvendigt at transportere den denaturerede mælk til en virksomhed, hvis anlæg kan anvendes til den foreslåede sigtningsproces, hvorved omkostningerne bliver prohibitive.

I denne diskussion forekommer det mig, at sagsøgeren i hovedsagen står stærkere end Kommissionen. Især lader det til, at de argumenter, der er fremført af sagsøgeren i besvarelse af Kommissionens indsigelser, ikke med rimelighed kan tilbagevises.

Jeg skal derfor foreslå, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

Når alle andre krav efter Kommissionens forordning nr. 1844/77 er opfyldt, især kravet vedrørende den mængde kobbersulfat, der skal anvendes til denaturering af mælkepulver efter formel IB i afsnit 1 i bilaget til Kommissionens forordning nr. 368/77, er kravet om en *ensartet* fordeling af kobbersulfatet efter afsnit 3 i samme bilag ugyldigt som værende i strid med proportionalitetsprincippet, idet det klart er unødvendigt for at gennemføre målet med forordning nr. 1844/77, nemlig at undgå, at de således denaturerede produkter anvendes til foder til unge kalve.