I sag 272/81

angående en anmodning, som Tribunal administratif de Paris i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

SOCIÉTÉ RU-MI, Rungis,

mod

FONDS D'ORIENTATION ET DE RÉGULARISATION DES MARCHÉS AGRICOLES (FORMA), Paris,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 1844/77 af 10. august 1977 om ydelse ved licitation af en særlig støtte til skummetmælkspulver bestemt til foder til andre dyr end unge kalve (EFT L 205, s. 11),

har

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden A. O'Keeffe, dommerne G. Bosco og T. Koopmans,

generaladvokat: S. Rozès
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Kommissionens forordning nr. 1844/77 af 10. august 1977 om ydelse ved licita-

tion af en særlig støtte til skummetmælkspulver bestemt til foder til andre dyr end unge kalve (EFT L 205, s. 11) indfører i artikel 1 en særlig støtte til skummetmælkspulver, såfremt det denatureres efter en af de i forordningens artikel 9, stk. 2, omhandlede formler; bestemmelsen gælder ikke skummetmælkspulver, der sælges i henhold til forordning nr. 368/77 (EFT L 52, s. 19) og nr. 443/77 (EFT L 58, s. 16), dvs. mælk bestemt til foder til svin og fjerkræ.

Ifølge artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 1844/77 skal denatureringen foretages i en denatureringsvirksomhed, der er godkendt i henhold til forordningens artikel 10, og som opfylder de i artikel 12 omhandlede betingelser. Det organ, som varetager kontrollen med denatureringen, udsteder efter at have konstateret, at denatureringen er gennemført under overholdelse af forordningens bestemmelser, en denatureringsattest, hvori anføres de mængder skummetmælk, der er denatureret, samt datoen for denatureringen (artikel 13, stk. 7). Artikel 14 bestemmer, at udbetalingen af den særlige støtte finder sted mod forelæggelse af den i artikel 13, stk. 7, omhandlede attest inden for en frist på højst en måned regnet fra dagen for modtagelsen af denne attest i det organ, der er kompetent til at yde støtten.

Selskabet RU-MI, der har specialiseret sig i import og eksport af mejeriprodukter og heraf afledte produkter samt produkter til kvægfoder, gav den 14. maj 1979 tilbud på 250 tons skummetmælkspulver (kærnemælk) i medfør af forordning nr. 1844/77.

Den tilbudte støtte androg 507, 40 FF pr. 100 kg, mens licitations- og denatureringssikkerheden androg 328 FF pr. ton.

Ved kontrakt af 22. og 28. maj 1979 solgte RU-MI til selskabet Biard 50 000 kg kærnemælk af det kvantum, der indgik i licitationen, til en pris, hvori støttebeløbet var indregnet, under forudsætning af, at sidstnævnte selskab foretog denatureringen som foreskrevet i forordning nr. 1844/77. Den 30. maj indgav RU-MI en anmodning om tilladelse til at forarbejde skummetmælkspulver til selskabet Interlait, der af FORMA har fået pålagt forvaltningen af licitations- og denatureringskontrakterne; Interlait bemyndigede ved skrivelse af 6. juni 1979 RU-MI til efter formel IB at forarbejde 50 tons skummetmælkspulver, som RU-MI var ejer af, idet det blev understreget, at forarbejdningen skulle foretages i ugen fra 11. til 16. juni 1979 under tilsyn af en godkendt kontrollant i Biard's fabrikslokaler.

Denatureringen forløb som foreskrevet, og repræsentanter fra Interlait udtog prøver af det forarbejdede produkt.

Ved skrivelse af 21. august 1979 meddelte Interlait RU-MI, at der på grundlag af den kontrol af repræsentative prøver fra denatureringen af skummetmælkspulveret, der var udført af laboratoriet under Bureau des Produits Laitiers (BPL), ikke kunne udstedes denatureringsattest på grund af kobbersulfatpartiklernes størrelse, som gav en ujævn fordeling, således at produktet ikke kunne doseres med nøjagtighed. I samme skrivelse meddelte Interlait, at — medmindre FORMA traf anden bestemmelse — kunne den ved indgivelsen af budet stillede sikkerhed ikke tilbagebetales for det pågældende kvantum.

I skrivelse af 17. september 1979 anmodede RU-MI FORMA og Interlait om at

udstede denatureringsattest og udbetale denatureringspræmien samt frigive denatureringssikkerheden. I skrivelse af 17. januar 1980 til FORMA fremsatte RU-MI endnu en gang sin opfattelse. Ved telexmeddelelse af 7. februar 1980 anmodede FORMA Kommissionen om en udtalelse om anvendelsen af forordningerne nr. 1844/77 og nr. 368/77. Kommissionen meddelte FORMA, at den ikke uden yderligere oplysninger kunne afgive en sådan udtalelse.

I skrivelse af 19. maj 1980 anførte direktøren for kvalitetskontrollen (BPL) følgende:

»Der konstateredes imidlertid meget store udsving i de anvendte kobbersulfatpartiklers størrelse samt et indhold af store, umalede krystaller på op til nogle få millimeters størrelse. Som følge heraf var det nævnte stof ikke jævnt fordelt i den undersøgte prøve af færdigvaren, der ikke er opbevaret; resultaterne af to prøveudtagninger afviger således væsentligt fra de sædvanligt tilladte udsving (fra 1 til 5). Det må konstateres, at tilsætningen af kobbersulfat ikke er foretaget med fornøden omhu«.

Ved telexmeddelelse af 17. juni 1980 meddelte FORMA Kommissionen følgende:

»Vort laboratorium har meddelt os resultaterne af de to sæt analyser; laboratoriet har anført:

1) at minimumsmængderne af tilsatte produkter (røbestoffer) i henhold til formel IB, i bilaget til forordning nr. 368/77 er overholdt;

2) at forskrifterne, som de anvendte denatureringsmidler skal opfylde, ligeledes er overholdt, og at blandt andet mindst 30 % af kobbersulfatpartiklerne er på under 200 mikron.

I det første sæt analyser har laboratoriet dog konstateret, at det penahydratiserede kobbersulfat er ujævnt fordelt i prøven af færdigproduktet, især på grund af indholdet af store krystaller«.

Ved telexmeddelelse af 7. august 1980 svarede Kommissionen FORMA således:

»I besvarelse af Deres forespørgsel i ovennævnte telexmeddelelse skal jeg meddele Dem, at i medfør af de omhandlede forordninger nr. 1844/77 og nr. 368/77 finder udbetalingen af den særlige støtte og frigivelsen af licitations- og denatureringssikkerheden kun sted mod forelæggelse af den denatureringsattest, der er foreskrevet i artikel 13, stk. 7, i forordning nr. 1844/77.

Det oplyses i FORMA 's telexmeddelelse af 17. 6. 1980, at det organ, der varetager kontrollen med denatureringen, har konstateret, at de krævede minimumsmængder af røbestoffer og denatureringsmidlets kornstørrelse var forskriftsmæssig, men at denatureringsmidlet ikke var jævnt fordelt i mælkepulverpartiet som foreskrevet i nr. 3 i bilaget til forordning nr. 368/77.

Alene på grundlag af disse forhold og den attestation, hvoraf de fremgår, må EUGFL afvise at yde den ønskede støtte. Kommissionens tjenestegrene skal dog understrege, at de ikke udtaler sig om eksistensen af den ret til støtte, som sagsøgeren måtte have erhvervet på grundlag af andre forudsætninger end de

af Fællesskabet fastsatte. Kommissionen forbeholder sig at ændre opfattelse, hvis indholdet af denatureringsattesten anfægtes på grundlag af en indgående undersøgelse.«

Da RU-MI ikke fik svar på sin henvendelse til FORMA, anlagde selskabet sag ved Tribunal Administratif de Paris med påstand om annullation af den stiltiende afvisning af klagen.

Ved dom af 16. juni 1981 traf Tribunal Administratif de Paris følgende afgørelse:

— de påstande, der retter sig mod selskabet Interlait, afvises,

— for så vidt angår anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet forelægges Domstolen følgende to 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?«

Forelæggelsesdommen er registreret på Domstolens justitskontor den 12. oktober 1981.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af RU-MI ved advokatfirmaet Funck-Brentano, Paris, af FORMA ved advokat med møderet for Cour d'appel de Paris Philippe Villey og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Jean-François Verstrynge, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse og — i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2 — at henvise sagen til første afdeling.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Selskabet RU-MI har anført, at forordning nr. 1844/77 har til formål at sikre denaturering af skummetmælkspulveret mod udbetaling af støtte til den, der påtager sig ansvaret for denatureringen. Forordningen hjemler hverken en tolerancemargen eller en sanktion afhængig af, i hvilket omfang produktet afviger fra kvalitetskravene.

I senere forordninger vedrørende denaturering af skummetmælkspulver har Kommissionen overholdt proportionalitetsprincippet. I Kommissionens forordning nr. 1725/79 af 26. juli 1979 (EFT L 199, s. 1) om nærmere regler for støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver til kalvefoder senest ændret ved

Kommissionens forordning nr. 2851/80 af 31. oktober 1980 (EFT L 296, s. 7), finder proportionalitetsprincippet anvendelse på støttebeløbet i tilfælde af, at det denaturerede produkt ikke fuldt ud opfylder kravene i henhold til formlen i forordningens bilag.

Disse to forordninger adskiller sig fra de forordninger, hvis gyldighed anfægtes af RU-MI, for så vidt de regulerer denaturering af skummetmælkspulver, som er bestemt til foder til unge kalve. Der er imidlertid ingen grund til at indføre forskellige ordninger for de erhvervsdrivende, alt efter om det produkt, der denatureres, er bestemt til foder til kalve eller til andre dyr.

Proportionalitetsprincippet defineres klart af Domstolen i dommen i sag 122/78 (Buitoni, Sml. 1979, s. 677). Princippet er anvendt generelt både af Rådet og Kommissionen. Det har fundet anvendelse i direktiver, der fastsætter tolerancetærskler for materielle fejl, og i forbindelse med ydelse af støtte til denaturering af skummetmælkspulver.

Følgelig har RU-MI gjort gældende, at forordning nr. 1844/77

— bør anvendes fleksibelt under overholdelse af proportionalitetsprincippet og under hensyn til, at denatureringen af produktet kun afviger ubetydeligt fra den almindeligt anerkendte norm; der bør være mulighed for udbetaling af støtte i sådanne tilfælde;

— bør erklæres ugyldig, da den er i strid med proportionalitetsprincippet; forordningen gør det i medfør af artikel 13, stk. 3, og artikel 14 muligt at pålægge en sanktion afhængig af den ikke-denaturerede mængde, hvorimod der anvendes en fast og dermed strengere sanktion, såfremt denatureringen er foretaget, men ikke fuldt ud opfylder de foreskrevne krav.

Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA) har anført, at der kun kan svares bekræftende på det første af de af Tribunal Administratif de Paris stillede spørgsmål.

Det fremgår direkte af ordlyden i artiklerne 13 og 14 i forordning nr. 1844/77:

— at den pågældende medlemsstats kompetente myndighed, når den har kontrolleret denatureringen (eller den direkte iblanding) udsteder en denatureringsattest til virksomheden »efter at have konstateret, at denatureringen er gennemført under overholdelse af bestemmelserne i denne forordning« (artikel 13, stk. 7);

— at udbetalingen af den særlige støtte finder sted mod forelæggelse af den i artikel 13, stk. 7, omhandlede attest ... (artikel 14).

Forordningens artikel 9 indeholder de nærmere regler om denatureringen, idet det præciseres, at den skal foretages:

— enten ved anvendelse af en af formlerne i afsnit 1 i bilaget til forordning nr. 368/77 og under overholdelse af forskrifterne i afsnit 3 i dette bilag,

— eller ved direkte iblanding i foder på de betingelser, der omhandles i artikel 11 i nærværende forordning og i

afsnit 2 i bilaget til forordning nr. 368/77, og under overholdelse af forskrifterne i afsnit 3 i nævnte bilag ... (artikel 9, stk. 2).

Det følger heraf, at såfremt denatureringen af skummetmælkspulveret ikke opfylder kravene, kan det organ, der varetager kontrollen, ikke bevidne, at denatureringen er forskriftsmæssig, og derfor ikke udstede denatureringsattest. På den anden side kan interventionsorganet ikke udbetale støtte, såfremt der ikke foreligger en denatureringsattest.

Med hensyn til det andet spørgsmål overlader FORMA det til Domstolen at træffe afgørelse om forordningens gyldighed på baggrund af proportionalitetsprincippet.

Kommissionen har i sit indlæg indledningsvis fremsat to bemærkninger vedrørende de faktiske omstændigheder:

a) Der må sondres mellem de faktiske omstændigheder, således som de beskrives af kontrolorganet, og således som de formuleres i den nationale rets første præjudicielle spørgsmål. Kontrolorganet mener, »at der er konstateret store udsving i partiklernes størrelse« ... og ... »at resultaterne af to prøveudtagninger afviger væsentligt fra de sædvanligt tilladte udsving ...«, medens den nationale ret er af den opfattelse, at denatureringen af produktet kun afviger ubetydeligt fra den sædvanligt tilladte norm.

   Kommissionen har gjort opmærksom på, at udsving, der kan forekomme ubetydelige, undertiden har betydelige virkninger for så vidt angår kontrollen med denatureringsprocessen. Hvis f.eks. kobbersulfatkrystallerne er på nogle millimeters størrelse i stedet for den foreskrevne størrelse på under 200 mikron, kan det bevirke, at det er muligt at sigte kobbersulfatkrystallerne fra og således udskille dem fra skummetmælkspulveret.

   På samme måde har kravet om en jævn fordeling af denatureringsmidlet, der skal være finmalet, til formål at hindre, at denatureringsmidlet udskilles ved en kemisk eller fysisk proces.

b) Kommissionen har ligeledes bemærket, at den ved analysen konstaterede afvigelse i den foreliggende sag er af en sådan størrelse, at den ikke falder ind under den anvendte analysemetodes tolerancemargen. Efter Kommissionens opfattelse kan en fordeling, der afviger væsentligt fra de sædvanligt tilladte udsving, ikke betegnes som en ubetydelig fejlmargen, der må accepteres i forbindelse med visse analysemetoder.

   På det retlige plan har Kommissionen bemærket, at proportionalitetsprincippet falder ind under den gruppe almindelige retsgrundsætninger, der er omfattet af Domstolens kompetence. Kommissionen mener, at en undersøgelse af en eventuel tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet bør være særdeles grundig. Det drejer sig nemlig først om korrekt at fastlægge de almene hensyn, der søges tilgodeset, og om at bestemme det middel, der anvendes for at nå dette mål. Dernæst må det fastslås, om der er et misforhold mellem det anvendte middel og det forfulgte mål, samt om misforholdet er tilstrækkeligt åbenbart og/eller væsentligt til at kunne medføre skadelige virkninger.

1. Det almene hensyn

Formålet med forordning nr. 1844/77 er at indføre en særlig støtte til afsætning af skummetmælkspulver, idet der fastsættes et forskelligt præmieniveau alt efter, om skummetmælkspartierne er bestemt til foder til unge kalve eller ikke. Kommissionen mener derfor ikke at kunne tilslutte sig RU-MI's argumentation om, at det eneste formål med bestemmelserne er at denaturere skummetmælkspulver. Fællesskabsreglernes formål er ikke blot denaturering, men derimod en denaturering, der sikrer, at produktet ikke kan anvendes til andre formål. Reglerne skal hindre, at der ydes større støttebeløb til afsætning af skummetmælkspulver til foder til unge kalve.

2. De anvendte midler

Forordningens formål kan realiseres på flere måder. Man kunne forestille sig en direkte kontrol af den endelige forbrugers anvendelse af skummetmælkspulveret, således at støtten udbetaltes, når der var ført bevis for, at skummetmælkspulveret var brugt til foder til andre dyr end unge kalve. Et sådant system ville kræve en meget nøje kontrol med alle de virksomheder, der anvender foderstoffer med indhold af skummetmælkspulver.

Kommissionen har ment, at det var vanskeligt at gennemføre et sådant system, da der i så fald ville være et meget stort antal erhvervsdrivende og husdyrbrug, der skulle kontrolleres, Ifølge det system, der er valgt i fællesskabsreglerne, og som begrænser kontrollen til denatureringsprocessen, således at de erhvervsdrivende herefter kan handle frit, er det tilstrækkeligt blot at kontrollere selve denatureringsprocessen. Dette system kræver, at denatureringsmetoderne overholdes strengt, især kravene til størrelsen og fordelingen af kobbersulfatkrystallerne, som er det stof, der gør skummetmælkspulveret uegnet til foder til unge kalve.

3. Misforholdet mellem mål og midler

Kommissionen har gjort gældende, at der ikke er noget misforhold mellem de midler, der bringes i anvendelse efter fællesskabsreglerne, og de tilsigtede mål. Midlerne er både nødvendige, tilstrækkelige og ikke urimelige.

De er nødvendige, da det ikke med en anden denatureringsform kan sikres, at det forarbejdede produkt anvendes som foreskrevet. De er tilstrækkelige, da der ikke er grund til at tvivle på, at produktet vil blive anvendt forskriftsmæssigt, når denatureringsprocessen er korrekt udført. De er ikke urimelige, da man ikke kan forestille sig, at det samme mål kan nås på enklere måde ved hjælp af andre forholdsregler. Hvis det blev tilladt, at kobbersulfatkrystallerne var større eller ikke var finmalede og jævnt fordelt, ville det betyde, at denatureringsmidlet senere kunne udskilles fra skummetmælkspulveret, enten ved sigtning eller ved andre kemiske eller fysiske processer.

At denatureringsprocessen ikke er forskriftsmæssigt udført, gør det under sådanne omstændigheder fuldt ud beret-

tiget at nægte at udstede denatureringsattest efter artikel 13, stk. 7, i forordning nr. 1844/77, hvilket indebærer, at der ikke kan ydes støtte.

Kommissionen kan ikke godtage RU-MI's argumentation, hvorefter delvis udbetaling af støtten er afhængig af, i hvilket omfang denatureringsprocessen er i overensstemmelse med de stillede krav, i højere grad ville tilgodese de fulgte mål. Selv hvis der kun udbetaltes en del af støtten i tilfælde af, at denatureringsprocessen afviger ubetydeligt fra de stillede krav, består der en risiko for, at produktet anvendes til andre formål, og det må ikke glemmes, at formålet ikke er at sikre en hvilken som helst form for denaturering med samme støttesatser, men at sikre en denaturering med henblik på et bestemt formål, der udelukker, at produktet kan anvendes til foder til unge kalve og i endnu højere grad til menneskeføde. De midler, der bringes i anvendelse i fællesskabsreglerne, er heller ikke uforholdsmæssigt strenge, når det tages i betragtning, at der ret let kan rådes bod på, at denatureringsprocessen ikke er forskriftsmæssig. Hvis kobbersulfatkrystallerne er for store eller ujævnt fordelt, er det nemlig tilstrækkeligt at knuse dem og blande det forarbejdede produkt endnu en gang. Når denne løsning er udelukket i det foreliggende tilfælde, skyldes det udelukkende, at RU-MI har solgt varen til Biard, der har taget den i anvendelse til foder uden at afvente resultatet af analysen fra BPL, og uden selv at foretage en analyse af produktet, der hurtigt ville have afsløret, at det ikke opfyldte kravene.

4. Misforholdets åbenbare og/eller væsentlige karakter

Kommissionen mener ikke, at der er noget misforhold mellem de midler, der bringes i anvendelse, og de formål, der forfølges i fællesskabsreglerne. Selv hvis der måtte bestå et sådant misforhold, ville det desuden være nødvendigt at fastslå, at det var åbenbart og/eller væsentligt. Disse betingelser er allerede fastlagt i Domstolens praksis.

I sag 240/78 (Atalanta, Sml. 1979, s. 2137) fastslog Domstolen således uden tøven, at der var et åbenbart misforhold mellem Rådets forordning, der bestemte, at sikkerhedsstillelsen kunne fortabes helt eller delvis, og Kommissionens forordning, som udelukkende bestemte, at sikkerhedsstillelsen kunne fortabes fuldstændigt.

I den ovennævnte Buitoni-sag udtalte Domstolen angående misforholdet mellem forskellige sanktioner:

»... denne faste sanktion for en *langt mindre alvorlig* overtrædelse end tilsidesættelse af forpligtelsen, der er sanktioneret i et rimeligt forhold, og hvis opfyldelse selve sikkerhedsstillelsen skal garantere, må derfor betegnes som for vidtgående i forhold til det nævnte formål, nemlig at lette forvaltningen af ordningen med import- eller eksportlicenser;«.

Domstolen har ligeledes i dom af 29. oktober 1980 (sag 138/79, Roquette, Sml. 1980, s. 3333) vedrørende Rådets forordning om indførelse af kvoter for isoglucose udtalt, at man ikke kunne forvente af Rådet ...

»at det skal tage hensyn til motiver, kommercielle muligheder og den interne politik i *hver enkelt virksomhed,* når det vedtager foranstaltninger af generel interesse med henblik på at undgå, at en ukontrolleret produktion af isoglucose bringer Fællesskabets sukkerpolitik i fare«.

Kommissionen har følgelig foreslået, at Domstolen besvarer de to præjudicielle spørgsmål således:

»1. Den omstændighed, at denatureringen af produktet ikke er foretaget i fuld overensstemmelse med den denatureringsmetode, der er foreskrevet i fællesskabsreglerne, kan give grundlag for at fratage den erhvervsdrivende den særlige støtte, der er indført ved forordning nr. 1844/77.

2. Bestemmelserne i forordningens artikel 13, stk. 7, og artikel 14 er ikke i strid med proportionalitetsprincippet, for så vidt de giver hjemmel for samme retsvirkning i tilfælde af, at denaturering slet ikke har fundet sted, og i tilfælde af, at denaturering er foretaget, men ikke fuldt ud opfylder de foreskrevne krav«.

III — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 17. juni 1982 er der afgivet mundtlige indlæg af selskabet RU-MI ved advokat L. Funck-Brentano, af Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles ved advokat P. Villey, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Jean-François Verstrynge.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. september 1982.

Præmisser

1 Ved dom af 16. juni 1981, indgået til Domstolen den 12. oktober 1981, har Tribunal Administratif de Paris i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Kommissionens forordning nr. 1844/77 af 10. august 1977 om ydelse ved licitation af en særlig støtte til skummetmælkspulver bestemt til foder til andre dyr end unge kalve (EFT L 205, s. 11).

2 Spørgsmålene er rejst under en sag mellem sagsøgeren i hovedsagen RU-MI, og Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA — Landbrugsmarkedernes udviklings- og reguleringsfond); sagen blev anlagt som følge af, at FORMA nægtede at yde sagsøgeren den særlige støtte efter forordning nr. 1844/77 med den begrundelse, at denatureringen af det pågældende produkt ikke opfyldte de i forordningen opstillede krav.

3 Ifølge artikel 1 i forordning nr. 1844/77 ydes der en særlig støtte til skummetmælkspulver, såfremt det denatureres efter en af formlerne i afsnit 1 i bilaget til Kommissionens forordning nr. 368/77 af 23. februar 1977 om salg ved licitation af skummetmælkspulver til svine- og fjerkræfoder (EFT L 52, s. 19), nemlig blandt andet formel IB, der er anvendt i den foreliggende sag, dvs. denaturering foretaget ved, at 100 kg skummetmælkspulver tilsættes mindst

»— 20 kg ikke-lugtfrit fiskemel eller fiskemel med en karakteristisk lugt, og

— 300 g jern i form af heptahydratiseret jernsulfat, og

— 120 g kobber i form af pentahydratiseret kobbersulfat.«

Herudover skal der tages hensyn til bestemmelserne i afsnit 3B i bilaget, hvorefter »kobbersulfat[-et] skal være findelt og indeholde mindst 30 % partikler under 200 mikron«, og bestemmelserne i afsnit 3D, hvorefter »de produkter, der tilsættes skummetmælkspulveret ... skal være fordelt, således at to prøver på 50 g hver, der udtages tilfældigt af et parti på 25 kg, ved en kemisk bestemmelse skal give samme resultat inden for de fejlgrænser, som den anvendte analysemetode tillader.«

4 Det fremgår af sagen, at det nationale laboratoriums analyse af det omtvistede produkt har givet følgende resultater:

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

— de krav, som de anvendte denatureringsmidler skal opfylde, er ligeledes overholdt, og blandt andet er mindst 30 % af kobbersulfatpartiklerne på under 200 mikron;

— der konstateredes imidlertid meget store udsving i de anvendte kobbersulfatpartiklers størrelse samt et indhold af store, umalede krystaller på op til nogle få millimeters størrelse. Som følge heraf var det nævnte stof ikke jævnt fordelt i den undersøgte prøve af færdigvaren, der ikke er opbevaret; resultaterne af to prøveudtagninger afviger således væsentligt

fra de sædvanligt tilladte udsving (fra 1 til 5). Det må konstateres, at tilsætningen af kobbersulfat ikke er foretaget med fornøden omhu«.

5 Efter at FORMA havde underrettet Kommissionen om disse resultater og samtidig bemærket, at »denatureringsmidlet ikke var jævnt fordelt i mælkepulverpartiet«, meddelte Kommissionen FORMA, at EUGFL under disse omstændigheder ikke kunne yde den ønskede støtte.

6 I mellemtiden havde RU-MI anlagt annullationssøgsmål ved Tribunal Administratif de Paris med påstand om, at FORMA havde overskredet sine beføjelser ved stiltiende at afvise ansøgningen om udstedelse af den denatureringsattest, som var nødvendig for at opnå den særlige støtte på 270 100 FF. Til støtte for sine krav gjorde RU-MI blandt andet gældende, at FORMA i den foreliggende sag havde anvendt forordning nr. 1844/77 i strid med dens formål og samtidig tilsidesat proportionalitetsprincippet, idet produktet kun afveg ubetydeligt fra de stillede krav.

7 Da det for at tage stilling til dette anbringende er nødvendigt at fortolke og vurdere gyldigheden af den pågældende forordning, har Tribunal Administratif de Paris udsat sagen og forelagt Domstolen følgende to 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?«

8 RU-MI har anført, at den nationale ret har udtalt, at denatureringen af produktet kun afveg ubetydeligt fra den sædvanligt tilladte norm, og at sanktionen efter den anfægtede ordning er helt urimelig i forhold til den konstaterede afvigelse. Sanktionen ville nemlig ikke have været strengere, selv om

der slet ikke var foretaget en denaturering. Domstolen har imidlertid anerkendt proportionalitetsprincippet, blandt andet i dom af 20. februar 1979 (Buitoni, sag 122/78, Sml. s. 677). Også Kommissionen har anerkendt dette princip i visse tilfælde, f.eks. i forbindelse med 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 (EFT L 199, s. 1). Ved Kommissionens forordning nr. 2851/80 af 31. oktober 1980 (EFT L 296, s. 7), er den førstnævnte forordning ændret ved tilføjelse af følgende bestemmelser:

»Såfremt det fastslås, at det fremstillede produkt ikke indeholder den mindstemængde på 60 kg skummetmælkspulver, der omhandles i litra a), bemyndiges medlemsstaterne til på følgende betingelser at yde en med 10 % nedsat støtte for den faktiske indarbejdede mængde skummetmælkspulver:

...

— ansøgeren skal have bevist, at den manglende overholdelse af mindsteindholdet på 60 kg hverken skyldes en overlagt overtrædelse eller en alvorlig forsømmelse.«

9 Kommissionen har anført, at den støtte, der ydes for denaturering af skummetmælkspulver bestemt til foder til andre dyr end unge kalve, er betydelig højere end støtten for foder til kalve. Den udleder heraf, at formålet med de anfægtede regler ikke blot er denaturering, men derimod en denaturering der sikrer, at produktet ikke kan anvendes til andre formål.

10 For at gennemføre dette mål kan der anvendes forskellige kontrolsystemer, blandt andet en kontrol hos den endelige forbruger, idet støtten i så fald skulle komme til udbetaling, når det er godtgjort, at skummetmælkspulveret er anvendt til foder til andre dyr end unge kalve. Et sådan system forudsætter imidlertid en særdeles kompliceret kontrol af alle de virksomheder, der anvender foderstoffer, hvori indgår skummetmælkspulver, og da det ville have været nødvendigt at føre kontrol med et meget stort antal erhvervsdrivende og opdrættere, mente Kommissionen, at systemet vanskeligt ville kunne gennemføres.

11 Ifølge det system, der er fastlagt i fællesskabsreglerne, er det derimod tilstrækkeligt at kontrollere denatureringsprocessen. Når først de denatureringsmidler, der skal hindre, at færdigproduktet anvendes som foder til unge kalve, er tilsat skummetmælkspulveret, og det er godtgjort, at de ikke længere kan udskilles, er produktets anvendelsesformål i virkeligheden fastlagt.

12 Det er således efter Kommissionens opfattelse ikke muligt at godtage RU-MI's argumentation om, at en nedsættelse af støtten er afhængig af, i hvilket omfang denatureringsprocessen er i overensstemmelse med de stillede krav, i højere grad ville tilgodese formålene. Selv om der kun udbetaltes en del af støtten i tilfælde af, at denatureringsprocessen afveg ubetydeligt fra de stillede krav, ville der være en risiko for, at produktet anvendtes til andre formål.

13 Der bør gives Kommissionen medhold i denne opfattelse. I betragtning af størrelsen af den støtte, der ydes til produkter bestemt til foder til andre dyr end unge kalve, og risikoen for, at produkterne anvendes til andre formål, var Kommissionen nemlig fuldt berettiget til at lægge vægt på denatureringen af skummetmælkspulveret ved at fastlægge strenge krav for at undgå, at produkterne anvendtes til andre formål.

14 Selv om Domstolen i visse tilfælde har kendt bestemmelser ugyldige, som med samme forholdsregel ramte en tilsidesættelse af den forpligtelse, hvis opfyldelse sikkerhedsstillelsen skulle garantere, og en langt mindre alvorlig overtrædelse, som f.eks. manglende overholdelse af fristen for fremlæggelse af bevis for, at hovedforpligtelsen var opfyldt, kan denne praksis dog ikke anvendes i den foreliggende sag. Kommissionen var fuldt beføjet til at fastsætte bestemmelser, der medførte tab af støtten og sikkerhedsstillelsen i tilfælde af manglende overholdelse af hovedforpligtelsen i forbindelse med licitationen, og den var ikke forpligtet til at gøre denne forholdsregel afhængig af, i hvilket omfang tilbudsgiveren havde tilsidesat kravene. En sådan forholdsregel kan ikke anses for urimelig i forhold til det tilsigtede mål.

15 De stillede spørgsmål skal således besvares med, at det forhold, at denatureringen kun afviger ubetydeligt fra den i forordning nr. 1844/77 fastlagte formel, kan indebære, at den erhvervsdrivende fuldstændig mister retten til den særlige støtte i medfør af denne forordning. Gennemgangen af forordningens bestemmelser har intet frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed.

Sagens omkostninger

16 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (første afdeling)

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

Det forhold, at denatureringen kun afviger ubetydeligt fra den formel, der er fastlagt i Kommissionens forordning nr. 1844/77 af 10. august 1977 om ydelse ved licitation af en særlig støtte til skummetmælkspulver bestemt til foder til andre dyr end unge kalve (EFT L 205, s. 11), kan indebære, at den erhvervsdrivende fuldstændig mister retten til den særlige støtte.

Gennemgangen af det andet spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1844/77.

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