FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 7. JUNI 1973 [1]

Høje Ret,

Som De ved, er et af de karakteristiske træk ved en fælles landbrugspolitik støtten til engrosmarkedet for visse produkter ved hjælp af »denaturerings«—ordningen. Verwaltungsgerichtshof Hessen har anmodet om en præjudiciel afgørelse i nærværende sag, der drejer sig om fortolkning af visse fællesskabsforordninger vedrørende denaturering af blød hvede.

I alt væsentligt betyder denaturering af blød hvede, at den behandles på en sådan måde, at den kun bliver anvendelig i eller som dyrefoder således, at den fjernes fra markedet for hvede egnet til brødproduktion, hvorved de priser, der gælder på dette marked, kan opretholdes. Ordningen er anset for at være bedre end den, som tidligere blev anvendt i visse dele af verden, hvor man sænkede store mængder af hvede i havet.

De relevante fællesskabsforordninger fastsætter tre måder for denaturering af blød hvede egnet til brødproduktion:

1. iblanding af farvede kerner;
2. iblanding af fiskeolie eller fiskeleverolie;
3. tilsætning af hveden til visse former for dyrefoder.

For hver af de tre måder fastsætter forordningerne i visse detaljer de tekniske standarder, der skal iagttages ved denatureringsprocessen, f.eks. formen for og de mængder af farve eller af olie, der skal bruges ved iblandingen, og (ved henvisning til en position i den fælles toldtarif) de særlige egenskaber, der skal findes i det foderstof, der fremkommer ved tilsætningen. Overholdelsen af disse standarder er klart nødvendige for at sikre, dels at det denaturerede korn faktisk er egnet i eller som dyrefoder, dels at dette korn ikke igen kan sendes på markedet for menneskeføde enten i sin oprindelige form eller som et forarbejdet produkt. Som man kunne forvente, fastsætter forordningerne også minimumskvalitetsnormer for alle former for hvede, som skal denatureres, da denatureringen er kostbar for Fællesskabet, og da det ikke vil være berettiget at trække på Fællesskabets midler med henblik på omkostningerne ved at denaturere hvede af en sådan kvalitet, at den under ingen omstændigheder kunne bruges til andet end foder. Som man yderligere kunne forvente, kræver forordningerne, at hveden, der skal denatureres, er produceret inden for Fællesskabet.

Sådan hvede kan enten være i et interventionsorgans besiddelse eller tilhøre en privat person, fysisk eller juridisk. Hvis den tilhører en privat person, er denne person under visse betingelser berettiget til at få udbetalt en præmie, hvis størrelse med mellemrum fastsættes i fællesskabsforordninger. Denne præmie indeholder to elementer, hvoraf det ene skal repræsentere forskellen mellem den pris, der kunne være opnået for hveden før denatureringen, og prisen for kernefoder, mens det andet skal dække omkostningerne ved denatureringsprocessen.

Blandt de betingelser, der skal opfyldes, før denatureringspræmien kan udbetales, er de, der er fastsat i artikel 7 i Rådets forordning nr. 172/67/EØF, som lyder således:

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

Dette er den vigtigste af de bestemmelser, Domstolen anmodes om at fortolke i den foreliggende sag. Kravet om kontrol fra interventionsorganets side gentages

1 — Oversat fra engelsk.

(men udvides ikke) i artikel 4, stk. 3 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1403/69).

Fællesskabsforordningerne har på disse områder således helt undladt at definere begreberne interventionsorganets »indforståelse« og dette organs »kontrol«. De har med andre ord overladt det til hver enkelt medlemsstat at fastlægge den måde, hvorpå artikel 7 skal administreres inden for dens område. Det, som Domstolen faktisk anmodes om at tage stilling til i den foreliggende sag, er rækkevidden af den skønsbeføjelse, der herved overlades til medlemsstaterne.

Den tyske forbundslovgivning vedrørende dette spørgsmål sammenfattes i afsnit 1 i præmisserne til den kendelse, hvorved Verwaltungsgerichtshof Hessen har oversendt sagen til denne Domstol. Kort fortalt bestemmer denne lovgivning, at den denaturering, som der kan kræves præmie for, kun kan udføres i en anerkendt denatureringsvirksomhed og kun på et tidspunkt, som er meddelt Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, det tyske interventionsorgan, som er sagsøgt i den her omhandlede sag, og hvor dette har mulighed for at sende inspektører til virksomheden. Retten til præmien er imidlertid ikke gjort afhængig af, at en inspektør faktisk har kontrolleret denatureringen. De formularer, som sagsøgte har udfærdiget, fastsætter tre forskellige måder for »kontrol«, nemlig:

1. fuldstændig kontrol på stedet;
2. stikprøvekontrol på stedet;
3. bogføringsmæssig kontrol.

I tilfælde, hvor der ikke har været nogen faktisk kontrol, eller hvor kontrollen har været ufuldstændig, bliver denatureringspræmien tildelt udelukkende på grundlag af et »denatureringsbevis«, som udfyldes af den denaturerende virksomhed.

For at blive godkendt må den denaturerende virksomhed have det fornødne udstyr og et kvalificeret personale. I tilslutning hertil skal den, der ansøger om godkendelse, og, for så vidt denne ikke selv leder virksomheden, tillige denne leder, anses for tilstrækkeligt »pålidelig« til at udføre denatureringen i overensstemmelse med de gældende bestemmelser.

I den foreliggende sag blev en ansøgning fra det sagsøgende firma om godkendelse som denatureringsvirksomhed afslået af sagsøgte med den begrundelse, at dets medlem med personligt ansvar ikke kunne anses som pålidelig, fordi den pågældende flere gange var blevet dømt for lovovertrædelse i forbindelse med uredelighed ved korn- og melhandel.

Den 12. august 1972 anlagde sagsøgeren sag ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main for at få sagsøgtes beslutning omstødt. Sagsøgerens søgsmål blev i henhold til tysk ret afvist af denne ret af tekniske grunde, som ikke angår realiteten i sagen. Sagsøgeren appellerer nu til Verwaltungsgerichtshof Hessen, og det er som et led i denne appel, at sidstnævnte ret til denne Domstol har henvist spørgsmålet om, hvorvidt artikel 7 i Rådets forordning nr. 172/67/EØF og artikel 4, stk. 3 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1403/69 —

»skal 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 blot sikrer sig adgang til når som helst at kontrollere denatureringsprocessen, men samtidig forlanger garanti for *pålidelighed* hos lederne af denatureringsvirksomheder«.

Den argumentation, som Verwaltungsgerichtshof Hessen har lagt til grund for disse spørgsmål, er formuleret i følgende passage, som findes i afsnit 2 i præmisserne til dens kendelse:

»Kravet om . . . »pålidelighed« . . . ved gennemførelsen af EØF-bestemmelserne om denatureringspræmien, såfremt sagsøgtes kontrol med denatureringen ikke

vedrører alle dele af processen, hvilket ikke er i strid med forordningen om denatureringspræmie for korn, og hvilket faktisk svarer til sagsøgtes praksis. Kravet om pålidelighed ville imidlertid være overflødigt og uberettiget, hvis sagsøgtes praksis ikke var i overensstemmelse med de bestemmelser fra EØF-Rådet og EØF-Kommissionen, som nævnes i det oversendte spørgsmål, og hvis enhver denaturering skulle kontrolleres fuldstændigt. For i dette tilfælde ville manipulationer ved konstateringen af mængder og kvalitet af kornet og i selve denatureringsprocessen være totalt udelukket, og indsendelsen af oplysninger ville ikke længere have nogen betydning.

For at træffe afgørelse i nærværende sag er det derfor nødvendigt at fastlægge, hvorledes ordet »kontrol« i EØF-Rådet og EØF-Kommissionens forordninger skal forstås . . .«

Mine herrer, med al respekt for Verwaltungsgerichtshof Hessen tvivler jeg på, at denne argumentation er korrekt.

For det første er det slet ikke indlysende, at tilstedeværelsen af en inspektør under hele denatureringsprocessen nødvendigvis er effektiv nok til helt at udelukke muligheden for manipulationer. Såvel Forbundsrepublikkens regering, i dens skriftlige indlæg, som Kommissionen, i dens mundtlige indlæg, har understreget, at dette ikke er tilfældet —med andre ord at en ekspert, der er indstillet på bedrageri, kan føre en inspektør bag lyset. Jeg bemærker yderligere, at der i de medlemsstater, hvor der kræves tilstedeværelse af en inspektør under hele denatureringsprocessen, i alt fald hvor denatureringen sker ved iblanding, nemlig Belgien, Danmark, Frankrig, Irland, Italien og Det forenede Kongerige, er regler om yderligere kontrol, ved hjælp af stikprøver, ved bogføringsmæssig inspektion eller på begge måder. Dette antyder, at de ansvarlige myndigheder i disse stater altså heller ikke anser tilstedeværelsen af en inspektør for at være en fuldstændig garanti.

For det andet udgør det krav om »pålidelighed«, som man finder i tysk lovgivning, egentlig slet ikke en del af »kontrol«-processen. Hvis det overhovedet er noget, er det et led i den anden proces, som påbydes ved artikel 7, nemlig at »denatureringen sker med interventionsorganets indforståelse«.

Som det er fremhævet af Kommissionen, må man i denne sammenhæng sondre mellem en »denaturerer« i betydningen ejeren af den hvede, der skal denatureres, og en »denaturerer« i betydningen ejeren af en denatureringsvirksomhed. (Mine herrer, jeg bruger ordet »virksomhed« til at dække, hvad der i de forskellige medlemsstaters bestemmelser har forskellige betegnelser, der stort set har samme betydning, for eksempel »installation« i Belgien, »centre (de dénaturation)« i Frankrig, »premises« i Irland, »installation« i Det forenede Kongerige.) Ejeren af en denaturerende virksomhed kan denaturere hvede, som han selv ejer, i hvilket tilfælde han er denaturerer i begge betydninger, og han vil, hvis alle de nødvendige betingelser er opfyldt, modtage denatureringspræmien; eller han kan i henhold til kontrakt denaturere hvede, der tilhører en anden, som kun er »denaturerer« i den første betydning. I sidstnævnte tilfælde er det ejeren af hveden, som, igen forudsat at alle nødvendige betingelser er opfyldt, modtager denatureringspræmien; ejeren af den denaturerende virksomhed modtager kun, nemlig fra ejeren af hveden, et kontraktmæssigt fastsat honorar, der må antages at svare til omkostningerne ved udførelsen af denatureringsprocessen samt en avance.

De fleste af medlemsstaterne (dette omfatter Belgien, Danmark, Frankrig, Irland, Italien, Nederlandene og Det forenede Kongerige) kræver som Forbundsrepublikken, at denaturering, hvis der skal kunne udbetales præmie, skal udføres i en »godkendt« eller »anerkendt« eller »tilladt« denatureringsvirksomhed. Myndighederne i alle disse stater kræver for at »godkende« eller »anerkende« eller »tillade« en virksomhed, at der gives dokumentation for, at den har det nødvendige udstyr og et kvalificeret persona-

le. Indførelsen af sådanne krav er klart i overensstemmelse med Fællesskabets lovgivning.

Således som jeg forstår det, er »godkendelse« eller »anerkendelse« eller »tilladelse« af eller til en virksomhed et led i den fremgangsmåde, hvorved man opnår interventionsorganets »indforståelse« med, at denatureringen finder sted dér. Den bidrager til såvidt muligt at sikre, at præmier kun udbetales for en denaturering, som opfylder de tekniske krav, som er fastlagt i fællesskabsforordningerne.

I Forbundsrepublikken, og kun dér, finder man dette yderligere krav om »pålidelighed« i relation til den, der leder virksomheden. Jeg tror, det er vigtigt at forstå, hvad der ligger i dette krav.

Jeg for mit vedkommende ville finde det let at acceptere en bestemmelse som gyldig, hvis denne bemyndigede interventionsorganet i et hvilket som helst medlemsland til at afslå en ansøgning om godkendelse eller anerkendelse eller tilladelse af eller til en denaturerende virksomhed, hvis det fandt, at den person, der ledede virksomheden, tidligere var blevet dømt for lovovertrædelser, der indebar uredelighed.

Mulighederne for bedrageri er så store på dette område, og betydningen af at beskytte fællesskabsmidler herimod er så åbenbar, at en sådan bestemmelse efter min opfattelse ville være berettiget. Bestemmelser af denne art er velkendte på andre områder, hvor der kræves tilladelse til at drive en særlig handelsvirksomhed. Desuden ville en sådan bestemmelse efter min opfattelse passe godt til det begreb om »indforståelse» fra interventionsorganets side, som man finder i artikel 7. Men dets afgørende træk i relation til de her foreliggende formål ville være, at bestemmelsen indebar en objektiv undersøgelse, nemlig vedrørende eventuelle tidligere straffe. Kravet om »pålidelighed« i den relevante tyske lovgivning tillader i modsætning hertil interventionsorganet at foretage en subjektiv bedømmelse. Dette belyses udmærket af omstændighederne i sag nr. 39/70 *Fleischkontor* mod *Hauptzollamt Hamburg* (Rec. 1971, p. 49), hvor tysk ret gik ud på at opstille samme krav i forbindelse med ansøgninger om særlige tilladelser til import af kød med henblik på forarbejdning, idet sådanne tilladelser i medfør af fællesskabsforordninger indebar toldfritagelse. Skønt det sagsøgende selskab i denne sag af de tyske retter var blevet frifundet for alle anklager for strafbare forhold, var det efter den omhandlede tyske lov stadig muligt for de tyske toldmyndigheder at nægte dette selskab en tilladelse med den begrundelse, at de ikke anså det for pålideligt. Nærværende Domstol statuerede — ikke overraskende — at en sådan beføjelse var uforenelig med fællesskabsretten.

Mine herrer, Kommissionen har i sit skriftlige indlæg, lige som sagsøgerens advokat i dennes mundtlige indlæg, hævdet, at dette krav ikke er særligt for Forbundsrepublikken, at det også findes i Frankrig, hvor der gælder en regel om, at denaturering kan udføres af »collecteurs de céréales«, og hvor en person for at få en tilladelse som »collecteur de céréales« må opfylde visse betingelser med hensyn til »moralité« og solvens. Denne antagelse beror faktisk på en misforståelse. For det første begrænser vedkommende franske lovgivning ikke retten til at denaturere til »Collecteurs«, der har fået tilladelse; den medtager dem blot udtrykkeligt blandt dem, som er beføjet til at denaturere — se afsnit 1 og 7 cirkulære S.T.E. 4 nr. 23 237 af 13. august 1971 fra Office National Interprofessionel des Céréales. For det andet er de betingelser om »moralité« og solvens, som skal opfyldes af »collecteurs«, der skal have licens, rent objektive. De findes i andet afsnit i artikel 6 i kodifikationsforordningen af 23. november 1937, som lyder således:

»Toutefois le Comité départemental devra rayer du registre des déclarations les négociants qui auront été condamnés à des peines afflictives et infamantes ou à des peines correctionelles pour vol, escroquerie, abus de confiance, ou pour autres faits contraires à la probité, ou

encore qui auront été condamnés pour des infractions à la législation sur le blé ou qui se trouvent en état de faillite ou de liquidation judiciaire.« [1]

Intet kunne være mere objektivt end dette.

Det egentlige spørgsmål er derfor — og herom er sagsøgeren, Forbundsrepublikkens regering og Kommissionen faktisk alle enige — hvorvidt den skønsbeføjelse, som artikel 7 giver hver medlemsstat, bevirker, at medlemsstaten kan bemyndige sit interventionsorgan til at nægte sin indforståelse med, at en denaturering finder sted i en bestemt virksomhed, hvis den person, som leder virksomheden, efter dette organs subjektive bedømmelse er upålidelig.

Sagsøgeren, der støtter sig på *Fleischkontor*sagen, hævder, at dette ikke er tilfældet.

Forbundsrepublikkens regering og Kommissionen gør gældende, at denne sag er anderledes, idet de omhandlede fællesskabsforordninger i detaljer foreskrev de beskyttelsesforanstaltninger, som skulle vedtages imod bedrageri således, at det ville have været uforeneligt med princippet om ensartethed i anvendelsen af fællesskabsretten at tillade en medlemsstat at fastsætte yderligere eller afvigende beskyttelsesforanstaltninger. Her lader de pågældende forordninger det stå helt frit for enhver medlemsstat at vedtage sådanne foranstaltninger, som den finder egnede under hensyn til de særlige omstændigheder i denne stat. Kommissionen fremhæver også, at det ikke udelukker en person fra retten til at opnå denatureringspræmier, at hans virksomhed nægtes godkendelse som denatureringsvirksomhed, idet han altid kan få sin hvede denatureret mod betaling i en andens virksomhed; derimod betød nægtelsen af en tilladelse i *Fleischkontor*sagen, at den pågældende importør ikke havde nogen mulighed for at få ret til de fritagelser, der var omhandlet i fællesskabsretten.

Mine herrer, dette er stærke argumenter, og hvis den undersøgelse af vedkommendes »pålidelighed«, der kræves ifølge tysk lovgivning, havde været en objektiv undersøgelse, burde man efter min mening have tillagt den afgørende vægt. Men vi har her at gøre med en subjektiv undersøgelse, skønt det kriterium, som blev brugt ved dens anvendelse i nærværende sag (tidligere domme), var objektivt. Følgende spørgsmål står stadig åbent: er det foreneligt med fællesskabslovgivningen, at der ved gennemførelsen af denne lovgivning opstilles krav om en sådan undersøgelse?

Til dette spørgsmål vil jeg svare »nej«, fordi det forekommer mig, at det, måske med undtagelse af tilfælde, hvor der ikke er nogen anden praktisk mulighed for at beskytte samfundet mod alvorlige farer, vil være uforeneligt med det princip om, at der kun må styres ved hjælp af love (»the rule of law«), som, i den ene eller den anden formulering, er accepteret, ja endog proklameret i alle vore stater, og på hvis grundlag selve Fællesskabet hviler, at gøre en statsborgers rettigheder betinget af den subjektive bedømmelse, som han underkastes af en administrativ myndighed (til forskel fra et domstolsorgan).

Jeg støttes i denne opfattelse af det af generaladvokat Dutheillet de Lamothe i *Fleischkontor*sagen anførte, siderne 66 og 67 i forslaget, og ikke mindst det afsnit (side 66), hvor han faktisk forklarer, at den ordning, hvorefter en administrativ myndighed bemyndiges til at foretage en subjektiv vurdering af en handlendes pålidelighed, ikke har traditionen for sig i tysk lovgivning, men blev indført i slutningen af 30'erne, på et tidspunkt hvor Tyskland var undertrykt af en enevældig regent.

Skønt Domstolens dom i *Fleischkontor*sagen kan fortolkes således, at den hviler på mindre vidtgående præmisser, tror jeg, at den også fastslår, at en subjektiv

1 — Den departementale komité skal dog i registret slette oplysninger om handlende, som er idømt vanærende frihedsstraffe eller straf til arbejdshus for tyveri, bedrageri, underslæb, eller har fået dom for andre handlinger, der strider mod almindelig hæderlighed, eller som er blevet dømt for overtrædelse af kornlovgivningen, eller som er under konkurs eller likvidation.

undersøgelse af »pålidelighed« med henblik på tildeling eller nægtelse af en tilladelse til at udøve en særlig handelsvirksomhed i almindelighed er uforenelig med fællesskabsretten.

Sagsøgeren har både skriftlig og mundtligt hævdet, at den eneste undersøgelse af »pålidelighed«, som kan indføres, er den, der gælder i medfør af den almindelige erhvervslovgivning i den medlemsstat, hvor virksomheden er beliggende. Mine herrer, denne opfattelse bør efter min mening forkastes, om ikke andet så fordi den i visse af medlemsstaterne ikke ville give nogen mening.

Hvis jeg har ret så langt, synes spørgsmålet om, hvad der er den præcise betydning af ordet »kontrol« i de vedkommende fællesskabsforordninger, at være irrelevant for afgørelsen i denne sag. Men spørgsmålet er blevet rejst, og jeg finder at burde beskæftige mig med det.

Efter min opfattelse indebærer brugen af ordet »kontrol« ikke, at en tjenestemand fra interventionsorganet skal være til stede under hele denatureringsprocessen. Det forekommer mig, at fire hovedbetragtninger fører til denne slutning.

1. Som jeg allerede har nævnt, kan det udledes af de indlæg, Kommissionen og Forbundsrepublikkens regering har afgivet i denne sag, såvel som af en undersøgelse af de foranstaltninger, der er vedtaget i andre medlemsstater, at en sådan funktionærs tilstedeværelse ikke nødvendigvis giver fuldstændig garanti.

2. En sådan undersøgelse viser også, at der endog mellem de medlemsstater, som kræver, at en sådan tjenestemand konstant er tilstede, når denatureringen sker ved iblanding, er nogle, der har afstået fra at kræve det i alle de tilfælde, hvor denatureringen sker ved tilsætning. I Frankrig for eksempel, fastsætter afsnit 20 i det cirkulære, jeg allerede har citeret, med henblik på et tilfælde af denaturering ved tilsætning, at kontrolmetoden fastsættes særskilt for hver enkelt virksomhed. I Det forenede Kongerige kræver det relevante cirkulære (MS/CER/6) kun, at de, der har fået tilladelse til at denaturere ved hjælp af faste (i modsætning til bevægelige) tilsætningsvirksomheder, skal oprette og føre påbudte bøger, at de skal muliggøre inspektion og revision af disse bøger, og at de skal muliggøre inspektion af enhver del af deres virksomhed på et hvilket som helst tidspunkt, uden forudgående meddelelse, og på lignende måde muliggøre kontrol ved stikprøver. Det, man må udlede heraf, er, at man i disse stater har fundet de upraktisk at bestemme, at den inspektør skal være tilstede konstant, når denaturering finder sted ved tilsætning.

3. Kommissionen understregede både i sine skriftlige og i sine mundtlige indlæg, hvor forskellige betingelser der gjaldt i de forskellige medlemsstater, samt nødvendigheden af, at man ikke pålagde dem krav, som enten ville være upraktiske eller medføre urimeligt høje omkostninger.

4. Hvis forfatterne til de pågældende fællesskabsforordninger ville have krævet, at en inspektør var tilstede under hver denatureringsproces, ville intet have været lettere end at skrive det. Den omstændighed, at de undlod dette, og lod udtrykket »kontrol« stå åbent, leder til den slutning, at de ikke ønskede at opstille et sådant krav, men at de i stedet ville overlade det til hver enkelt medlemsstat at indføre de kontrolmidler, der var mest effektive i det enkelte tilfælde, og som i rimeligt omfang var generelt anvendelige.

På den anden side mener jeg ikke, at den blotte bogføringsmæssige inspektion er tilstrækkelig, hvad enten der hertil føjes et krav om pålidelighed eller ej. Dette er overhovedet ikke kontrol. Det er slet og ret revision.

Jeg er derfor af den opfattelse, at det spørgsmål, som Verwaltungsgerichtshof Hessen oversendt til Domstolen, bør besvares således:

1. Artikel 7 i Rådets forordning nr. 172/67/EØF og artikel 4, stk. 3 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1403/68 skal fortolkes således, at denatureringen ikke nødvendigvis skal udføres under fuldstændigt personligt tilsyn af en funktionær fra interventionsorganet, men at den skal kontrolleres af interventionsorganet ved hjælp af de mest effektive midler, som i rimeligt omfang er generelt anvendelige.

2. En bestemmelse, der bemyndiger interventionsorganet til at lade sin afgørelse af, om den er indforstået eller ikke indforstået med, at der finder denaturering sted på en bestemt virksomhed, være afhængig af dette organs subjektive bedømmelse af virksomhedslederens pålidelighed, er uforenelig med disse forordninger.