På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (tredje afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som Verwaltungsgericht Frankfurt am Main har forelagt ved to kendelser af 11. august 1984, for ret:

Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 5, stk. 3, litra b) i Kommissionens forordning nr. 2793/77 af 15. december 1977.

Galmot Everling Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. juni 1984.

P. Heim
Justitssekretær

Y. Galmot
Formand for tredje afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. VERLOREN VAN THEMAAT FREMSAT DEN 30. MAJ 1984 [1]

Høje Domstol.

1. De relevante fællesskabsretlige bestemmelser

Den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, der er indført ved Rådets forordning nr. 804/68 (EFT 1968 I, s. 169), indeholder bestemmelser om en støtteordning for skummetmælk, der fremstilles i Fællesskabet og anvendes til foder til husdyr. De almindelige regler for denne støtte er fastsat i Rådets forordning nr. 986/68 (EFT 1968 I, s. 250). Den omhandlede skummetmælk anvendes traditionelt til opfodring af

1 — Oversat fra nederlandsk.

unge kalve. For at opnå at skummetmælk også anvendes som foder til andre husdyr, navnlig til opfodring af svin, blev der ved forordning nr. 876/77 (EFT L 106, 1977, s. 24) indført en særstøtte for anvendelsen af skummetmælk til foder til andre husdyr end unge kalve. Gennemførelsesbestemmelserne for denne særstøtte blev fastlagt i Kommissionens forordning nr. 2793/77 (EFT L 321, 1977, s. 30). Forordningen indeholder bl.a. bestemmelser, som skal forhindre, at denne skummetmælk, hvortil der ydes en højere støtte, anvendes til opfodring af kalve, hvilket der navnlig er risiko for i blandede bedrifter.

I henhold til forordningens artikel 3 ydes særstøtten kun til et mejeri, som denaturerer skummetmælken på bestemte måder, og som overholder bestemte maksimale salgspriser i forbindelse med leveringen til brugeren. Endvidere ydes støtten kun for de partier skummetmælk, hvorom brugeren har indgået en forpligtelse, som er reguleret ved en række bestemmelser i artikel 4. Således skal skummetmælken udelukkende anvendes til foder i den pågældendes egen bedrift, og brugeren må — såfremt der er tale om en specialiseret bedrift — i princippet ikke holde unge kalve. I forbindelse med indgivelsen af ansøgningen om ydelse af særstøtte skal mejeriet i henhold til artikel 5, stk. 3, indgive en erklæring om,

»at mejeriet

...

b) giver afkald på særstøtte eller alt efter omstændighederne refunderer denne helt eller delvis til de kompetente myndigheder, dersom det konstateres, at brugeren ikke har overholdt en af de forpligtelser, der er nævnt i artikel 4«.

Det er denne pligt til tilbagebetaling, som har foranlediget Verwaltungsgericht til at forelægge nærværende præjudicielle spørgsmål.

2. Det præjudicielle spørgsmål

Sagsøgerne — to mejerier — er af Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft blevet anmodet om at tilbagebetale støtte for leveret skummetmælk, som nogle brugere ikke havde anvendt i overensstemmelse med forordningen. Under den af mejerierne anlagte retssag har Verwaltungsgericht Frankfurt følt sig foranlediget til at forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»Er artikel 5, stk. 3, litra b), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2793/77 af 15. december 1977 om gennemførelsesbestemmelser for en særstøtte til skummetmælk, der skal anvendes som foder til husdyr, undtagen unge kalve (EFT L 321 af 16. 12. 1977, s. 30 ff.) gyldig, for så vidt som mejeriet skal indestå for brugerens forpligtelser, hvis overholdelse mejeriet ikke kan kontrollere?«

Som det fremgår af begrundelsen for spørgsmålet, anser retten det for tvivlsomt, om bestemmelsen er gyldig, og den har herved navnlig anført, at den er i strid med de almindelige ansvarsprincipper. Endvidere har den forelæggende ret mere almindeligt rejst det spørgsmål, om bestemmelsen kan opretholdes under hensyn til proportionalitetsprincippet.

3. Forholdet mellem mejeriet og brugeren

Efter den forelæggende rets opfattelse foreligger der en modstrid mellem det, retten betegner som almindelige ansvarsprincipper, og de bindinger der i to

henseender følger af ordningen i henhold til forordning nr. 2793/77. For det første er Verwaltungsgericht af den opfattelse, at der foreligger en kontraheringspligt for mejeriet, dersom brugeren ønsker at gøre krav på særstøtte. For det andet kan mejeriet ikke ved en bestemmelse i kontrakten med brugeren sikre sig en mulighed for at udøve kontrol eller opnå andre former for sikkerhed, eftersom dette ville være ensbetydende med en udvidelse af de lovmæssige betingelser for støtten.

Ifølge Verwaltungsgericht fremgår det af formålet med forordning nr. 2793/77, at der som led i støtteordningen påhviler mejeriet en kontraheringspligt. Enhver bruger, der ønsker at fodre sin besætning (bortset fra unge kalve) med skummetmælk, kan gøre krav på den omhandlede støtte, uanset mejeriets indstilling.

Denne opfattelse beror imidlertid på en vildfarelse. I henhold til artikel 3, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 2793/77 ydes den særstøtte til skummetmælk, der omhandles i artikel 2, stk. 1, litra a), i forordning nr. 986/68, kun til mejeriet og ikke til brugeren. Brugeren er kun selv berettiget til støtte, for skummetmælk, han selv har fremstillet og anvendt som foder i sin egen bedrift (artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning nr. 986/68); denne situation foreligger ikke her. De betingelser, hvorunder den førstnævnte støtte ydes, er udformet således, at mejeriet er i stand til og også forpligtet til at sælge skummetmælk til en sådan pris, at produktet i brugerens øjne er konkurrencedygtigt sammenlignet med andre former for foder til husdyr. Forordning nr. 2793/77 indeholder ingen støtte for, at mejeriet har pligt til at denaturere den skummetmælk, det har købt eller fremstillet, og derefter levere den til brugeren som foder til husdyr. Mejeriet har til enhver tid mulighed for at indtørre den skummetmælk, det har købt eller selv fremstillet, til skummetmælkspulver og derefter enten levere dette til interventionsorganet eller sælge det og samtidig hermed anmode om den fastsatte støtte til skummetmælkspulver. Efter hvad Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft har anført, sker dette faktisk også, omend kun i begrænset udstrækning. Mejeriet kan således frit vælge at kontrahere med brugerne eller afstå herfra. Mejeriets valg kan blive påvirket af den omstændighed, at der findes en støtteordning, hvilket også er formålet med de pågældende forordninger for herved at nedbringe overskuddet inden for denne sektor og således bidrage til markedsordningens gode funktion. Jeg bemærker endvidere, at mejeriet står friere i henhold til forordning nr. 2793/77 end efter den ældre forordning nr. 1089/77 (EFT L 131 1977, s. 34), ifølge hvilken der skulle indgås en leveringskontrakt mellem mejerierne og brugeren. I medfør af Rådets forordning nr. 2624/77 (EFT L 306 1977, s. 4) som ændrede forordning nr. 986/68, er dette vilkår netop blevet ophævet med den begrundelse, at der skal gives mejeriet større frihed til at tilpasse sig ændrede forhold.

Eftersom støtten ikke ydes til brugeren, men til mejeriet, er der ligeledes tale om en vildfarelse, når Verwaltungsgericht har anført, at det vil være ensbetydende med en udvidelse af de i forordningen fastsatte støttebetingelser, dersom mejeriet betinger sig mulighed for at udøve kontrol eller kræver sikkerhedsstillelse.

Forholdet mellem mejeriet og brugeren er rent privatretligt, og når et sådant forhold er etableret, gælder der i henhold til forordningen en række betingelser med det formål at sikre, at støtteordningen ikke forfejler sit mål. Forordning nr. 2793/77 er på intet punkt til hinder for, at mejeriet ud over disse mindstekrav får indsat bestemmelser i kontrakten vedrørende kontrolbesøg hos brugeren eller tilvejebringelse af andre former for sikkerhed. I henhold til det af Bundesamt anførte sker dette faktisk også. Dette gælder navnlig med hensyn til mejeriets ret til at besigtige brugerens driftslokaler, gennemgå regnskaberne og indhente oplysninger. Endvidere skal brugeren refundere de beløb, som kræves tilbagebetalt af mejeriet. I praksis kan der træffes yderligere bestemmelser af denne art, f.eks. at der skal stilles en bankgaranti.

Den af Verwaltungsgericht fremsatte opfattelse — nemlig at mejeriet som følge af kontraheringspligten og den manglende mulighed for at tilvejebringe sikkerhed med hjemmel i kontrakten ikke kan beskytte sig mod brugerens retsstridige adfærd eller mod de økonomiske følger af en sådan adfærd — er derfor heller ikke holdbar. Dermed bortfalder det af retten fremsatte argument om, at der er en principiel forskel mellem de forenede sager, der her er tale om, og de af Domstolen pådømte sager 99 og 100/76 (Sml. 1977, s. 861) samt 77/81 (Sml. 1982, s. 681).

4. Mejeriets ansvar

Verwaltungsgericht har mere generelt betvivlet gyldigheden af forordning nr. 2793/77, og det fremgår af den givne begrundelse, at der i forbindelse med den omhandlede støtte efter rettens opfattelse ikke kan være tale om nogen modydelse fra en offentlig myndighed i form af en fordel for mejeriet. Dette kan efter rettens opfattelse navnlig give anledning til betænkelighed i forhold til proportionalitetsprincippet.

Den opfattelse, at mejeriet alene har til opgave at kanalisere særstøtten videre til brugeren, er imidlertid urigtig. Som Kommissionen har anført i sit skriftlige indlæg, kan mejeriet opnå en klar fordel ved at denaturere skummetmælk og sælge den til opfodring af kvæg frem for at fremstille skummetmælkspulver af skummetmælk og derefter levere dette til interventionsorganet. Dette incitament er også bevidst blevet indført for at dæmme op for den tiltagende intervention til fordel for skummetmælkspulver. Dette fremgår klart af betragtningerne til Rådets forordning nr. 876/77 (EFT L 106 1977, s. 24), som udbygger den omhandlede støtteordning for skummetmælk. Der kan således ikke være tale om, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat, fordi mejeriet ikke kan drage fordel af forordning nr. 2793/77. Jeg bemærker endvidere, at selv om støtteordningen var udformet således, at mejeriet ikke umiddelbart kunne drage fordel af den, ville dette heller ikke give grundlag for at anse proportionalitetsprincippet for tilsidesat. Som led i de fælles markedsordninger kan de erhvervsdrivende pålægges de byrder og pligter, der er nødvendige for at nå de i EØF-traktatens artikel 39 fastsatte mål (artikel 40, stk. 3, første punktum). Det kræves ikke, at dette skal modsvares af en umiddelbar fordel, eller at de nævnte indgreb skal ske på den

måde, der er mindst indgribende for de erhvervsdrivende. De erhvervsdrivende opnår imidlertid en indirekte fordel, for så vidt som de pågældende byrder og pligter tjener til at sikre markedsordningens gode funktion. I en række domme — og jeg skal i denne forbindelse navnlig nævne Domstolens dom i sag 11/70 (Sml. 1970, s. 235) er der taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt sådanne indgreb er lovlige i henhold til proportionalitetsprincippet.

Med hensyn til spørgsmålet, om det er foreneligt med proportionalitetsprincippet, at mejeriet er ansvarligt over for de myndigheder, der har til opgave at gennemføre forordningen, dersom den denaturerede skummetmælk ikke anvendes i overensstemmelse med forordningen, henviser jeg til den førnævnte dom i sag 77/81. I denne fastslog Domstolen, at det for betalingen af en præmie er afgørende, om de retlige betingelser er opfyldt. Såfremt disse retlige betingelser ikke er opfyldt — det vil i det foreliggende tilfælde sige, at de forpligtelser, der nævnes i artikel 4 i forordning nr. 2793/77, ikke overholdes — følger det af artikel 5, stk. 3, litra b), at den udbetalte støtte skal kræves refunderet af modtageren, respektive at støtten ikke udbetales. Eftersom støtten er blevet ydet til mejeriet, er det også dette, som skal tilbagebetale støtten eller give afkald på den. Domstolen har udtrykkeligt betegnet en sådan ordning som rimelig og nødvendig for at nå det tilsigtede mål. Som allerede anført har mejeriet utvivlsomt mulighed for at værne sig mod brugerens retsstridige adfærd.

5. Sammenfatning

Eftersom det beror på en vildfarelse, når Verwaltungsgericht har antaget, at mejeriet som led i ordningen i henhold til forordning nr. 2793/77 er undergivet en kontraheringspligt og ikke er i stand til at kræve sikkerhed i kontrakten mod brugerens retsstridige adfærd, når jeg til den konklusion, at der ikke er påvist omstændigheder, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 5, stk. 3, litra b), i Kommissionens forordning nr. 2793/77 af 15. december 1977.