DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
2. juni 1994 *

I sag C-2/93,

angående en anmodning, som præsidenten for Rechtbank van eerste aanleg, Bruxelles, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Exportslachterijen van Oordegem BVBA

mod

1) Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw

2) Generale Bank NV,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) og Kommissionens forordning (EØF) nr. 2351/90 af 9. august 1990 om undtagelsesforanstaltninger til støtte for markedet for svinekød i Belgien og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 906/90 (EFT L 215, s. 9),

* Processprog: nederlandsk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. F. Mancini, og dommerne C. N. Kakouris (refererende dommer), F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Exportslachterijen van Oordegem BVBA ved advokat M. Denys, Bruxelles

— Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw ved advokat M. Fruy og advokat B. De Moor, Bruxelles

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Th. van Rijn, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at Exportslachterijen van Oordegem BVBA ved advokat P. Flamey og advokat P. Jongbloet, Bruxelles, Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 3. februar 1994,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 10. marts 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 16. december 1992 indleveret til Domstolen den 4. januar 1993 har præsidenten for Rechtbank van eerste aanleg, Bruxelles, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT 1970 I, s. 196, (herefter benævnt »forordning nr. 729/70«) og Kommissionens forordning (EØF) nr. 2351/90 af 9. august 1990 om undtagelsesforanstaltninger til støtte for markedet for svinekød i Belgien og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 906/90, EFT L 215, s. 9, (herefter benævnt »forordning nr. 2351/90«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag anlagt af et belgisk selskab, Exportslachterijen van Oordegem, mod Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (herefter benævnt »BDBL«), som er det nationale interventionsorgan i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, samt mod Generale Bank. Sagen vedrører lovligheden af en forpligtelse til at stille sikkerhed, som er pålagt i henhold til belgisk ret.

3 Det fremgår af sagens akter, at der i begyndelsen af 1990 var udbrudt klassisk svinepest i visse områder af Belgien, hvor der var en høj koncentration af svineavl. I denne anledning blev der truffet foranstaltninger af såvel den belgiske stat som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

4 Som et led i de foranstaltninger, den belgiske stat traf med henblik på at undgå en spredning af epizootien, blev der, afhængig af situationens alvor, særligt etableret

tre zoner: en beskyttelseszone (I) omkring smittecentret, omkring denne en kontrolzone (II), og omkring sidstnævnte en stødpudezone (III).

5 På fællesskabsplan blev der ved forordning nr. 2351/90 truffet forskellige foranstaltninger, alt efter hvilken zone det drejede sig om. For det første gav forordningens artikel 1, 2 og 3 hjemmel til opkøb af levende svin til destruktion fra beskyttelseszonen (I). Dernæst vedrørte artikel 4-8 svinekød fra stødpudezonen (III), der efter varmebehandling kunne forarbejdes på almindelig vis og anvendes til menneskeføde. Der kunne mod sikkerhedsstillelse ydes finansiel støtte til forarbejdning og privat oplagring af kød, der ikke kunne forarbejdes tilstrækkeligt hurtigt. Endelig indeholdt artikel 9 og 10 hjemmel til, at BDBL for Fællesskabets regning opkøbte svinekød fra den samme stødpudezone i visse maksimale mængder og til de i forordningen fastsatte priser. Dette kød skulle destrueres, dvs. forarbejdes til produkter, der var uegnede til menneskeføde. Det er de sidstnævnte foranstaltninger, der ligger til grund for retstvisten i hovedsagen.

6 Disse undtagelsesforanstaltninger til støtte for markedet ophørte i oktober 1990.

7 Til gennemførelse af forordning nr. 2351/90 udstedte BDBL meddelelse nr. 55 200, hvori der blev fastsat nærmere bestemmelser for BDBL's indgåelse af kontrakter med slagterierne om opkøb af det pågældende kød, og betingelserne for sådanne opkøb blev fastlagt.

8 I henhold til meddelelsens artikel I og IX påtog slagteriet sig ved indgivelse af ansøgning om opkøb uden forbehold eller begrænsninger at opfylde alle forpligtelser, der blev pålagt i meddelelsen. Endelig bestemtes det i artikel XII, at fakturaerne vedrørende betaling af varen skulle ledsages af dokumentation for en sikkerhedsstillelse svarende til 110% af det beløb, ansøgningen vedrørte (inkl. moms), og at denne sikkerhed ville blive frigivet, når BDBL var i besiddelse af dokumentation for, at samtlige betingelser i meddelelsen var opfyldt.

9 I august 1990 indgik BDBL kontrakter om opkøb af en nærmere bestemt mængde svinekød fra stødpudezonen (III) med Exportslachterijen van Oordegem BVBA, der havde ansøgt derom. I overensstemmelse med meddelelse nr. 55 200 stillede virksomheden en sikkerhed over for BDBL hos Generale Bank.

10 Ved en senere kontrol foretaget i kølerummene, hvor kødet blev opbevaret, viste det sig, at dette ikke svarede til det produkt, som virksomheden havde solgt til BDBL i henhold til de indgåede kontrakter. BDBL krævede derfor den pris, der allerede var udbetalt til virksomheden, tilbagebetalt og påpegede samtidig, at man ville inddrage sikkerheden, såfremt det blev nødvendigt.

11 Exportslachterijen van Oordegem indgav begæring om foreløbige forholdsregler til præsidenten for rechtbank van eerste aanleg, Bruxelles, og nedlagde herunder påstand om forbud mod, at Generale Bank frigav sikkerheden til BDBL. Til støtte for sin påstand gjorde virksomheden gældende, at sikkerhedsstillelsen var ulovlig, idet den ikke havde hjemmel i de gældende fællesskabsregler.

12 På baggrund af denne argumentation har den nationale ret udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Overtræder den belgiske stat — gennem Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw — Kommissionens forordning (EØF) nr. 2351/90 af 9. august 1990 ved i artikel XII i meddelelse nr. 55 200 at stille krav om, at der skal stilles sikkerhed, før opkøbsprisen for svinekød, der er smittet med svinepest, kan udbetales for De Europæiske Fællesskabers regning?

1) Giver fællesskabsretten adgang til, at det belgiske interventionsorgan ved anvendelsen af bl.a. artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 som et led i foranstaltninger, der er truffet til bekæmpelse af svinepest, herunder

navnlig interventionsorganets opkøb af svinekød i medfør af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2351/90 af 9. august 1990, stiller krav om, at der stilles sikkerhed, før opkøbsprisen for svinekød med oprindelse i stødpudezonen kan udbetales for Det Europæiske Fællesskabs regning?

2) a) Er det foreneligt med hensynet til en effektiv bekæmpelse af svinepest og behovet for en strikte anvendelse af de af Kommissionen trufne foranstaltninger, at der fremsættes krav om inddragelse af den fulde sikkerhed, og at denne endeligt tilfalder den part, som fremsætter kravet, uanset i hvilket omfang de gældende regler er overtrådt og/eller der er konstateret uregelmæssigheder?

2) b) Såfremt Domstolen fastslår, at der ikke kan fremsættes krav om inddragelse af den fulde sikkerhed, kan det belgiske interventionsorgan, BDBL, da på grundlag af resultaterne af stikprøver, der er foretaget i forbindelse med kontrollen af de solgte varer, beregne en samlet procentdel af varer, som ikke opfylder kravene, og lægge denne procentdel til grund ved afgørelsen af, i hvilket omfang de betalte beløb kan kræves tilbage, og i hvilket omfang der i givet fald kan fremsættes krav om inddragelse af sikkerheden?«

Første spørgsmål

13 Med det første spørgsmål ønskes det i det væsentlige afgjort, om en medlemsstat i forbindelse med foranstaltninger til bekæmpelse af svinepest, herunder navnlig interventionsorganets opkøb af svinekød i medfør af forordning nr. 2351/90, var berettiget til med hjemmel i artikel 8 i forordning nr. 729/70 at gøre udbetaling for Fællesskabets regning af opkøbsprisen for svinekød med oprindelse i »stødpudezonen« betinget af en sikkerhedsstillelse.

14 Det bemærkes, at i de enkelte retsakter, hvori der træffes foranstaltninger til gennemførelse af den fælles landbrugspolitik, og i retsakterne om anvendelsen af midlerne i Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter benævnt »EUGFL«) fastsætter fællesskabslovgiver i almindelighed ikke bestemmelser, der i enkeltheder fastlægger kontrolprocedurerne, men giver medlemsstaterne frihed til at fastsætte de nærmere regler for kontrollen i henhold til deres egen retsorden og på deres eget ansvar, således at de kan vælge den bedst egnede løsning. Denne kompetencefordeling er ifølge Domstolens praksis i overensstemmelse med den almindelige opfattelse, der ligger til grund for de fælles markedsordninger for landbruget (jf. dom af 6.5.1982, forenede sager 146/81, 192/81 og 193/81, BayWa mod BALM, Sml. s. 1503, præmis 20 og 21).

15 I det foreliggende tilfælde blev der ikke ved Kommissionens forordning nr. 2351/90, hvorved der blev truffet undtagelsesforanstaltninger for at imødegå en nødsituation, foretaget en fuldstændig regulering med hensyn til markedsstøtteforanstaltningerne for svinekød i den pågældende medlemsstat, og specielt blev der ikke fastsat bestemmelser med henblik på at sikre overholdelsen af de forpligtelser, der blev pålagt de erhvervsdrivende, som gjorde brug af opkøbsordningen for fællesskabsmidler med hensyn til kød med oprindelse i stødpudezonen.

16 For så vidt angår anvendelsen af fællesskabsmidler, der som i det foreliggende tilfælde skal benyttes til gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, indeholder artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70, der er grundforordningen vedrørende Fællesskabets og medlemsstaternes forpligtelser i forbindelse med finansieringen af den fælles landbrugspolitik, følgende bestemmelser:

»Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

— at sikre sig, at de af fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

...«

17 I denne bestemmelse, der for dette særlige område er udtryk for de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til traktatens artikel 5, fastlægges ifølge Domstolens praksis de principper, hvorefter Fællesskabet og medlemsstaterne skal gennemføre fællesskabsretlige afgørelser om foranstaltninger på landbrugsområdet, der finansieres af EUGFL, og bekæmpelse af misbrug og uregelmæssigheder i forbindelse med disse foranstaltninger (jf. ovennævnte dom i BayWa-sagen, præmis 13).

18 Ifølge denne artikel påhviler der således medlemsstaterne en generel forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og på behørig måde, også selv om der i henhold til den enkelte fællesskabsretsakt ikke udtrykkeligt skal træffes bestemte kontrolforanstaltninger (jf. dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321, præmis 16 og 17).

19 Endvidere skal det bemærkes, at i forbindelse med kontrolforanstaltninger, der træffes på nationalt plan til gennemførelse af fællesskabsregler inden for den fælles landbrugspolitik, skal de nationale myndigheder gå frem med samme omhu som ved deres gennemførelse af tilsvarende nationale bestemmelser med henblik på at undgå enhver begrænsning af fællesskabsrettens effektivitet (jf. ovennævnte dom i BayWa-sagen, præmis 22).

20 Desuden skal disse nationale foranstaltninger være i overensstemmelse med det almindelige proportionalitetsprincip, dvs. at de ikke må gå ud over grænserne for, hvad der er rimeligt og nødvendigt for at nå det tilsigtede mål (jf. dom af 18.2.1982, sag 77/81, Zuckerfabrik Franken, Sml. s. 681).

21 Der opstår derfor det spørgsmål, om der i foranstaltninger, som træffes på nationalt plan, kan pålægges en forpligtelse til sikkerhedsstillelse som den i hovedsagen omtvistede.

22 Det må i denne forbindelse konstateres, at sikkerhedsstillelse er et hyppigt anvendt middel i fællesskabsretsakter til gennemførelse af den fælles landbrugspolitik (jf. f.eks. Kommissionens forordning (EØF) nr. 1974/80 af 22.7.1980 om almindelige bestemmelser for gennemførelse af visse fødevarehjælpeaktioner i form af korn og ris, EFT L 192, s. 11, Kommissionens forordning (EØF) nr. 434/82 af 25.2.1982 om en løbende licitation med henblik på tilvejebringelse af hvidt sukker i Fællesskabet til levering til De Forenede Nationers Hjælpeorganisation for Palæstinaflygtninge (UNRWA) som fødevarehjælp, EFT L 55, s. 34, og Kommissionens forordning (EØF) nr. 2373/83 af 22.8.1983 om gennemførelsesbestemmelserne for destillation som omhandlet i artikel 11 i forordning (EØF) nr. 337/79 for produktionsåret 1983/1984, EFT L 232, s. 5). Medlemsstaterne kan derfor ligeledes træffe en sådan foranstaltning.

23 Det må endvidere konstateres — som BDBL med rette har anført — at de pågældende regler om sikkerhedsstillelse indebar en fordel for de erhvervsdrivende, der benyttede sig af Fællesskabets støtteforanstaltninger, idet de gjorde det muligt for dem straks at få udbetalt støtten uden at afvente resultaterne af den efterfølgende kontrol.

---

24 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at en medlemsstat i forbindelse med foranstaltninger til bekæmpelse af svinepest i henhold til Kommissionens forordning nr. 2351/90 var berettiget til med hjemmel i artikel 8 i forordning nr. 729/70 at gøre udbetaling for Fællesskabets regning af opkøbsprisen for svinekød med oprindelse i »stødpudezonen« betinget af en sikkerhedsstillelse.

Andet spørgsmål

25 Med den første del af det andet spørgsmål, der er forelagt, ønsker den nationale ret i det væsentlige oplyst, om medlemsstaterne havde adgang til at bestemme, at den fulde sikkerhed ville blive inddraget, såfremt den pågældende erhvervsdrivende ikke opfyldte sine forpligtelser i medfør af forordning nr. 2351/90, uanset de begåede uregelmæssigheders grovhed.

26 Det bemærkes, at fællesskabsretsakterne vedrørende gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik almindeligvis bestemmer, at en sikkerhed, som der stilles krav om i retsakterne, fortabes fuldt ud, såfremt den, der gør brug af en fællesskabsforanstaltning, undlader at opfylde en af sine forpligtelser, der kan anses for væsentlig og for at være en hovedforpligtelse, dvs. en forpligtelse, der har væsentlig betydning for opnåelsen af det mål, der forfølges med den pågældende foranstaltning.

27 Ifølge retspraksis er fortabelsen af hele sikkerheden — eller, mere generelt, fortabelsen af retten til at være omfattet af en begunstigende fællesskabsforanstaltning — i sådanne tilfælde berettiget efter proportionalitetsprincippet, som dette er beskrevet ovenfor (jf. dom af 2.12.1982, sag 272/81, RU-MI, Sml. s. 4167). En fortabelse af hele sikkerheden, der følger af nationale bestemmelser, som er udstedt til gennemførelse af fællesskabsforanstaltninger, skal derfor ligeledes anses for berettiget i tilsvarende tilfælde.

28 I betragtning af hovedsagens omstændigheder og herunder særligt resultaterne af kontrollen, der nødvendigvis måtte foretages stikprøvevis, må det i det foreliggende tilfælde — som Kommissionen med rette har anført — anses for at være en hovedforpligtelse, at den pågældende erhvervsdrivende leverer produkter, der ude-

lukkende har oprindelse i den zone på belgisk territorium, der er berørt af svinepest, til BDBL. Denne forpligtelse er således uløseligt forbundet med selve karakteren af den pågældende fællesskabsforanstaltning og det dermed forfulgte mål. Endvidere skal samme erhvervsdrivendes forpligtelse til udelukkende at levere produkter, der henhører under varegrupperne som opregnet i de relevante bestemmelser i forordning nr. 2351/90, til BDBL anses for en hovedforpligtelse. De fællesskabsretlige bestemmelser, der giver ret til ydelser, der finansieres af fællesskabsmidler, skal fortolkes snævert (jf. ovennævnte dom i BayWa-sagen, præmis 10).

29 Andet spørgsmål, første del, skal derfor besvares med, at medlemsstaterne i henhold til fællesskabsretten havde adgang til, ved anvendelsen af forordning nr. 2351/90, at bestemme, at den fulde sikkerhed ville blive inddraget, såfremt den, der gjorde brug af de pågældende fællesskabsforanstaltninger, ikke opfyldte en af sine hovedforpligtelser.

30 Under hensyn til besvarelsen af dette spørgsmåls første del er det ufornødent at besvare spørgsmålets anden del.

Sagens omkostninger

31 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. 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 (Sjette Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af præsidenten for Rechtbank van eerste aanleg, Bruxelles, ved kendelse af 16. december 1992, for ret:

1) I forbindelse med foranstaltninger til bekæmpelse af svinepest i henhold til Kommissionens forordning nr. 2351/90 af 9. august 1990 om undtagelsesforanstaltninger til støtte for markedet for svinekød i Belgien og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 906/90 var en medlemsstat berettiget til med hjemmel i artikel 8 i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansieringen af den fælles landbrugspolitik at gøre udbetaling for Fællesskabets regning af opkøbsprisen for svinekød med oprindelse i »stødpudezonen« betinget af en sikkerhedsstillelse.

2) I henhold til fællesskabsretten havde medlemsstaterne ved anvendelsen af ovennævnte forordning nr. 2351/90 adgang til at bestemme, at den fulde sikkerhed ville blive inddraget, såfremt den, der gjorde brug af de pågældende fællesskabsforanstaltninger, ikke opfyldte en af sine hovedforpligtelser.

Mancini Kakouris Schockweiler

Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. juni 1994.

R. Grass G. F. Mancini

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling