FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 26. september 1991 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Med henblik på at støtte markedet for vin blev der ved Rådets forordning (EØF) nr. 337/79 af 5. februar 1979 [1] indført en ordning om støtte til forebyggende destillation, hvorved det bliver muligt at trække visse mængder vin tilbage fra markedet, således at de opkøbes af destillerierne til priser, der er interessante nok for producenten. Denne støtte udbetales af det nationale interventionsorgan til destilleriet, der viderebetaler den til producenten, når det indkøber den vin, som skal destilleres, til en »minimumsopkøbspris«.

2. I vinproduktionsåret 1983/1984 kunne destillerierne få udbetalt et *forskud* på den forebyggende destillation mod at stille sikkerhed. Den generelle ordning for denne forudbetaling blev fastlagt ved Rådets forordning (EØF) nr. 2179/83 af 25. juli 1983 [2], der i artikel 9 indeholder en bestemmelse om, at »destilleriet... kan ansøge om at få forudbetalt *et beløb svarende til den* i henhold til artikel 8 fastsatte *minimumsstøtte* for den pågældende destillation, såfremt der over for interventionsorganet er stillet *sikkerhed på 110% af støtten*« [3], og sikkerhedsstillelsen kun frigives, såfremt der inden udløbet af en frist, som skal fastsættes, fremlægges bevis for, at den samlede mængde vin er destilleret og opkøbsprisen udbetalt til producenten inden for de fastsatte frister.

3. Før frigivelse af sikkerheden gælder de i artikel 8 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2373/83 [4] anførte betingelser. I stk. 2 i denne artikel hedder det:

»Den i stk. 1 omhandlede sikkerhed frigives, hvis der senest den 31. oktober 1984 er fremlagt bevis for, at den samlede mængde vin, der omfattes af kontrakten, er blevet destilleret, og i givet fald bevis for, at opkøbsprisen for vinen er betalt inden for den fastsatte frist.

Fremlægges de i første afsnit nævnte beviser først efter den i samme afsnit fastsatte dato, men inden den 1. februar 1985, frigives 80% af sikkerheden, og differencen inddrages.

Fremlægges beviserne ikke inden den 1. februar 1985, inddrages hele sikkerheden.«

4. Mange destillerier var ikke i stand til at overholde de fastsatte frister, og de to sidste udløbsdatoer blev derfor ændret med to måneder til henholdsvis den 31. december 1984 og den 1. april 1985 ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3501/83 af 12. december 1983 [5].

* Originalsprog: fransk.

1 — Forordning om den fælles markedsordning for vin (EFT L 54, s. 1).

2 — Forordning om fastsættelse af generelle regler for destillation af vin og biprodukter fra vinfremstilling (EFT L 212, s. 1).

3 — Min understregning.

4 — Forordning 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).

5 — Forordning om ændring af nævnte forordning (EØF) nr. 2373/83 (EFT L 350, s. 5).

5. Selskabet Italtrade indkøbte i 1984 store mængder vin, som det lod destillere. Det ansøgte om at få udbetalt forskud på fællesskabsstøtten og stillede gennem Assicurazioni generali over for Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (herefter benævnt »AIMA«) sikkerhed for de fastsatte beløb. Parterne i hovedsagen er enige om, at vinproducenterne har fået deres betaling, og at vinen virkelig er blevet destilleret.

6. Italtrade tilstillede for en række kontrakter vedrørende opkøb af ca. 28 000 hektoliter vin AIMA dokumentation for, at opkøbsprisen var udbetalt til producenten med to dages forsinkelse den 2. april 1985. Som følge heraf inddrog AIMA i henhold til artikel 8, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 2373/83 samtlige beløb, der var stillet i sikkerhed for de pågældende kontrakter.

7. Tribunale civile di Roma har under en sag, som Italtrade har anlagt, med påstand om tilbagebetaling af disse beløb [6] anmodet Domstolen om en afgørelse først og fremmest af, om fortabelse af hele den stillede sikkerhed medfører fortabelse af retten til at kræve udbetaling af støtten (det første spørgsmål), og om den sanktion, der er indført ved artikel 8 i forordning nr. 2373/83, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet (det andet og det tredje spørgsmål).

8. Allerførst vil jeg se på Italtrade's argumentation om, at Kommissionen ikke i mangel af en udtrykkelig bemyndigelse fra Rådet, ved en forsinket fremlæggelse af dokumentation har kunnet fastsætte en sanktion, der medfører, at fællesskabsstøtten fortabes.

9. Af artikel 11, stk. 4, sammenholdt med artikel 67, stk. 3, i forordning nr. 337/79, fremgår, at Kommissionen af Rådet er blevet bemyndiget til at fastsætte gennemførelsesbestemmelser for forebyggende destillation, efter at have indhentet udtalelse fra Forvaltningskomitéen for Vin.

10. I artikel 7, stk. 3, i Rådet forordning nr. 2179/83 bestemmes følgende: »De foranstaltninger, der skal træffes, såfremt minimumsopkøbsprisen ikke betales eller *der ikke forelægges dokumentation* for betalingen, vedtages som led i gennemførelsesbestemmelserne« [7].

11. Specielt vedrørende forudbetalingerne er det i samme forordnings artikel 9, stk. 2, bestemt, at den af destilleriet stillede sikkerhed kun frigives, såfremt det inden udløbet af en frist, som skal fastlægges, fremlægger bevis for, at den samlede mængde vin er destilleret, og at minimumsopkøbsprisen er betalt til producenten.

12. Da Kommissionen således udtrykkeligt er blevet bemyndiget til at fastsætte sanktioner for manglende fremlæggelse af beviser, har den nødvendigvis kunnet fastsætte sådanne sanktioner ved en forsinket fremlæggelse af beviserne, da den forsinkelse, der er tale om, ikke udgør andet end manglende dokumentation på tidspunktet for den ufravigelige frist for at fremlægge denne dokumentation.

13. Den tyvende betragtning til forordning nr. 2179/83 indeholdt i øvrigt en udtalelse om, at der burde fastsættes en rimelig foran-

6 — Og andre inddragne beløb, der er uden forbindelse med de forelagte præjudicielle spørgsmål.

7 — Min understregning.

staltning for det tilfælde, at destilleriet, skønt det har overholdt sine hovedforpligtelser, *leverer beviset herfor for sent.*

14. Kommissionen var altså ifølge de nævnte rådsforordninger beføjet til at fastsætte en sanktion i tilfælde af, at fristen for at fremlægge dokumentation ikke blev overholdt.

15. Er den ved artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 2373/83 fastlagte foranstaltning blot en sanktionerende foranstaltning, der kan føre til, at sikkerheden helt fortabes, eller medfører den desuden fortabelse af retten til at få støtten udbetalt? Dette er i alt væsentligt hovedindholdet i den forelæggende rets første spørgsmål.

16. Allerførst må der opstilles en sondring. På den ene side fastlægges i forordningerne nr. 2179/83 og nr. 2373/83 betingelserne for at få udbetalt støtte: Destilleriet skal fremlægge bevis for, at destillationen har fundet sted, og senest tre måneder efter fremlæggelsen af bevis herfor udbetales støtten [8]. Senest fire måneder efter destilleriets fremlæggelse af beviset for destillationen, skal der foreligge *bevis for,* at prisen er betalt til producenten. Fremlægges dette sidste bevis ikke, mistes retten til at få udbetalt støtten helt eller delvis, afhængig af med hvor stor forsinkelse de nævnte beviser er fremlagt [9]. Dette kan man kalde *ordningen for støtten.* På den anden side kan destilleriet få forudbetalt et beløb svarende til minimumsstøtten, blot forudsat at det stiller sikkerhed [10]. Såvel beviset for destillation som beviset for betaling af prisen til producenten skal fremlægges før den 31. december 1984. Fremlæggelse af beviserne efter denne dato medfører hel eller delvis fortabelse af støtten, alt efter hvor stor en forsinkelse der er tale om [11]. Dette kan man kalde ordningen for *forskudsbetalingen.* Hovedforskellen mellem de to ordninger vedrører *beviset for destillationen.* Dette bevis skal først fremlægges, når forskuddet er udbetalt. Derimod er det en forudsætning for at kunne få støtten udbetalt.

17. Forskudsordningen indeholder meget naturligt en regel om, at der skal stilles sikkerhed »for at sikre, at interventionsorganerne ikke udsættes for urimelig risiko« [12].

18. Sikkerhed *hænger således uløseligt sammen med forskuddet* og er kun en omstændighed i forbindelse med forudfinansieringen. I niende betragtning til forordning nr. 2373/88 siges det således, at »det bør fastsættes, at den minimumspris, der garanteres producenterne, normalt udbetales den inden for sådanne tidsfrister, at de kan opnå et udbytte, som svarer til det, de ville opnå, hvis der var tale om salg på normale markedsvilkår; under disse omstændigheder er det absolut nødvendigt mest muligt at fremskynde den udbetaling af støtte, som producenterne har krav på for den pågældende destillation, samtidig med at der ved en passende garantiordning skabes sikkerhed for *destillationernes korrekte forløb*« [13].

19. Sikkerhedsstillelsens eneste formål er altså at sikre, at forskuddet på støtten tilbagebetales, såfremt det senere viser sig, at støtten ikke kunne ydes.

8 — Artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 2179/83.

9 — Artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 2373/83.

10 — Førnævnte artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 2179/83.

11 — Nævnte artikel 8, stk. 2, som ændret, i forordning nr. 2373/83.

12 — Ottende betragtning til forordning nr. 2179/83.

13 — Min understregning.

20. Bevisreglerne vedrørende henholdsvis forskuddet og støtten er altså forskellige. Imidlertid foreligger der ingen bestemmelse, hvorved det udtrykkeligt udelukkes, at en person, der har fået udbetalt forskuddet, og som er blevet pålagt den sanktion, der går ud på inddragelse af hele sikkerheden, opnår støtte. Adgangen hertil kan derimod blive forholdt ham alene i kraft af forhold vedrørende frister.

21. Faktisk kunne destillationerne ikke finde sted efter den 31. august 1984 [14], idet producenten skulle betales inden tre måneder efter dagen for vinleverancernes tilgang til destilleriet, dvs. senest den 30. november 1984. Beviset for, at denne pris var udbetalt til producenten, skulle fremlægges senest fire måneder efter fremlæggelsen af bevis for, at destillationen var sket, og senest den 28. februar 1985 [15]. *Efter denne dato blev hele sikkerheden inddraget af interventionsorganet* [16]. Bestemmelsen i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 2373/83, som ændret ved forordning nr. 3501/83, er på dette punkt ganske klar.

22. Heraf følger, at en person, der havde fået udbetalt forskud, og som fremlagde de krævede beviser efter den 28. februar 1985, tabte den stillede sikkerhed (i al fald delvis) og var afskåret fra at ansøge om udbetaling af støtten. Jeg skal bemærke, at Italtrade først fremlagde bevis for betaling til producenten den 2. april 1985.

23. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at besvare det første spørgsmål således, at fortabelse af den sikkerhed, der omhandles i artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 2373/83, som ændret, ikke i og for sig medfører tab af retten til at ansøge om støtte, men at ansøgning om støtte ikke kan indgives efter udløbet af de frister, der er fastsat i artikel 7, stk. 2, i samme forordning, som ændret.

24. Det andet og det tredje spørgsmål giver begge anledning til en efterprøvelse af retmæssigheden af nævnte artikel 8, stk. 2, efter proportionalitetsprincippet. Jeg skal foreslå Domstolen at behandle dem og besvare dem under ét.

25. Jeg henviser til, at artikel 8, stk. 2, i Kommissionens forordning nr. 2373/83 i overensstemmelse med forskrifterne i Rådets forordning nr. 2179/83 — der i tyvende betragtning indeholder en udtalelse om, at »der bør... fastsættes en rimelig foranstaltning, der skal gælde, såfremt destilleriet, skønt det har overholdt sine hovedforpligtelser, leverer beviset for sent« — indeholder en bestemmelse om, at kun 20% af sikkerheden fortabes ved en forsinkelse på op til tre måneder med fremlæggelsen af beviserne for udbetaling til producenter af opkøbsprisen, mens yderligere forsinkelse bevirker, at hele sikkerheden inddrages.

26. Det skal bemærkes, at helt symmetrisk hermed mister et destilleri, der har opnået støtte, men uden at benytte sig af ordningen for forskudsbetaling med sikkerhedsstillelse, på tilsvarende måde 20% af støtten eller støtten i dens helhed alt efter, med hvor stor en forsinkelse det har fremlagt bevis for opkøbsprisens betaling til producenten [17].

27. Med hensyn til en sanktion, der består i undladelse af at frigive en sikkerhed som følge af overskridelse af en frist for at fremlægge beviser, har Domstolen udtalt, at det må undersøges, om denne sanktion

14 — Artikel 3, som ændret, i forordning nr. 2373/83.

15 — Artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 2373/83, som ændret ved artikel 1, stk. 2, første led, i forordning nr. 3501/83.

16 — Ibidem.

17 — Artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 2373/83.

»overskrider grænserne for, hvad der er hensigtsmæssigt og nødvendigt for at nå det ønskede mål« [18].

28. En undersøgelse som nævnt gennemførte Domstolen i sagen Fromançais SA mod FORMA (Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles) [19]. For at fremme afsætningen af overskudssmør var der ved forordning (EØF) nr. 1259/72 givet visse forarbejdsningsvirksomheder i Fællesskabet mulighed for at købe smør til nedsat pris i henhold til en licitationsordning. Som modydelse for prisnedsættelsen skulle licitationskøberen forpligte sig til at forarbejde smørret til bestemte produkter. Licitationskøberen skulle betale den nedsatte pris og stille en forarbejdningssikkerhed, hvorved forskellen mellem markedsprisen for smør og mindstesalgsprisen skulle dækkes. En del af det smør, som selskabet Fromançais havde købt, blev ikke forarbejdet inden for de fastsatte frister, og FORMA afslog derfor at frigive en del af de beløb, som selskabet havde stillet i sikkerhed. Domstolen udtalte i denne sag følgende:

»For at afgøre, om en fællesskabsretlig bestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, skal det for det første undersøges, om de midler, som iværksættes for at opfylde det tilsigtede mål, svarer til dets betydning, og for det andet, om de er nødvendige for at realisere det.

Bestemmelserne om, at hele den stillede sikkerhed fortabes, såfremt forarbejdningsfristen overskrides, har til formål at hindre, at licitationskøberne af smør til nedsat pris i spekulationsøjemed kan opbygge lagre« [20].

På baggrund heraf fastslog Domstolen, at fortabelse af hele den stillede sikkerhed ved overskridelse af de fastsatte frister var en sanktion, der stod i et rimeligt forhold til dette formål.

29. Domstolen har indtaget den samme holdning, for så vidt angår eksportrestitutioner. I Man Sugar-sagen [21] havde således eksportøren Man Sugar, hvis bud på sukker til udførsel til tredjelande var blevet antaget, stillet sikkerhed for at kunne få udbetalt eksportrestitutioner. Forsinket ansøgning om eksportlicenser medførte fortabelse af hele den stillede sikkerhed. Domstolen fastslog først, at Kommissionen kun skulle bruge disse licenser for at blive i stand til nøjagtigt at følge bevægelserne i eksporten, og at licenserne ikke meddelte Kommissionen væsentlige nye oplysninger, hvoraf den udledte:

»Selv om Kommissionen af hensyn til en bedre forvaltning med føje har kunnet fastsætte en frist for indgivelse for ansøgninger om eksportlicens, burde den imidlertid have ledsaget en overskridelse af fristen med en sanktion, som var væsentligt mildere for de erhvervsdrivende end en fuldstændig fortabelse af sikkerheden, og som i højere grad var afstemt efter *de praktiske virkninger* af en overskridelse« [22].

30. Hvad nærværende sag angår, omtales i tyvende betragtning til forordning nr. 2179/83 hensigtsmæssigheden af at fastsætte en bindende frist for at fremlægge bevis for, at destillation er sket, og at opkøbsprisen er udbetalt til producenterne; deri udtales således, at »destillerierne skal for at kunne modtage støtte indgive en ansøgning ledsaget af en række bilag; for at sikre, *at ordningen anvendes ensartet* i med-

18 — Dom af 20.2.1979 (sag 122/78, Buitoni, Sml. s. 677, præmis 16); jf. ligeledes dom af 17.5.1984 (sag 15/83, Denkavit, Sml. s. 2171, præmis 25).

19 — Dom af 23.2.1983 (sag 66/82, Sml. s. 395).

20 — Præmis 8 og 9.

21 — Dom af 24.9.1985 (sag 181/84, Sml. s. 2889).

22 — Præmis 30, min understregning.

lemsstaterne, bør det fastsættes, at indgivelsen af ansøgninger samt udbetaling af støtte til destillerierne skal ske inden for frister, som skal fastsættes« [23]. Fastsættelsen af bindende frister for at fremlæggge bevis til interventionsorganet for, at destillation er sket forskriftsmæssigt, begrundes således udtrykkeligt i hensynet til en god forvaltning af forudbetalingsordningen samt respekten for princippet om ligebehandling af erhvervsdrivende. Disse frister kan også begrundes på en anden måde. Så længe de løber, er sikkerheden urørlig hos garanten, og interventionsorganet har udbetalt et forskud, hvis grundlag det endnu ikke kan efterprøve nærmere, og som det ikke kan kræve tilbagebetalt. Såfremt det viser sig, at forskuddet er udbetalt på et urigtigt grundlag, kan interventionsorganet først inddrage den stillede sikkerhed, når fristen for at fremlægge beviser udløber. Man måtte, for at værne om Fællesskabets finansielle interesser, fastsætte en rimelig frist for at fremlægge disse beviser og for en forsinkelse fastsætte en sanktion, der virkede så afskrækkende, at et destilleri ikke søger at få udbetalt et forskud, som det ikke kan begrunde retmæssigheden af, eller hvis retmæssighed det først vil godtgøre efter meget lang tid, uden at sikkerheden giver dækning for det forskud og de omkostninger, Fællesskabet har afholdt.

31. Er, når henses til den ikke-opfyldte forpligtelses karakter (oversiddelse af fristerne for at fremlægge bevis), fortabelse af sikkerheden en sanktion, der er tilpasset disse mål?

32. Domstolen opstillede i Buitoni-dommen [24] en betydningsfuld sondring på grundlag af de omhandlede forpligtelsers karakter. Ifølge artikel 3 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 499/76 [25] medførte ovekridelse af den frist, der af hensyn til en hensigtsmæssig forvaltning var fastsat for at fremlægge importlicenser, fortabelse af hele den sikkerhed, der var stillet for forpligtelsen til at eksportere, medens der for undladelsen af at opfylde hovedforpligtelsen til at eksportere kun blev pålagt en sanktion, der stod i passende forhold til denne undladelse. Selskabet Buitoni havde fået tildelt importlicenser og havde fristmæssigt gennemført importforretningerne. Men beviserne for disses gennemførelse blev fremlagt for sent. FORMA afslog at frigive sikkerheden. Domstolen udtalte følgende:

»Denne *faste* sanktion for en langt mindre alvorlig overtrædelse end tilsidesættelsen 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« [26].

Følgerne af denne sondring mellem hoved- og biforpligtelser bringes særdeles klart i erindring af Domstolen i førnævnte Man Sugar-dom, hvori det udtales:

»Når der i en fællesskabsforordning sondres mellem en hovedforpligtelse, hvis opfyldelse er nødvendig for at nå det tilsigtede mål, og en sekundær forpligtelse, der i det væsentlige er af administrativ karakter, kan man ikke uden at tilsidesætte proportionalitets-

23 — Min understregning.

24 — Førnævnte dom i sag 122/78.

25 — Forordning af 5.3.1976 om ændring af forordning (EØF) nr. 193/75 om fælles gennemførelsesbestemmelser for import- og eksportlicenser samt forudfastsættelsesattester for landbrugsvarer (EFT L 59, s. 18).

26 — Præmis 20, understregningerne er mine.

princippet sanktionere manglende opfyldelse af den sekundære forpligtelse lige så strengt som manglende opfyldelse af hovedforpligtelsen« [27].

33. I denne forbindelse kan det jo konstateres, at forordning nr. 2373/83, som Italtrade har bestridt gyldigheden af, for så vidt angår visse bestemmelser, kun indeholder bestemmelser om en graduering af sanktionerne for tilsidesættelse af forpligtelserne til at fremlægge bevis, som Domstolen har anset for sekundære forpligtelser.

34. Domstolen har imidlertid afsvækket den betydning, der fra først af kunne lægges i sondringen mellem hovedforpligtelser og sekundære forpligtelser. Den har således bl.a. afvist, at sondringen kan anvendes ganske automatisk, og har herved udtalt, at det principielt ikke — når der er tale om at sanktionere tilsidesættelse af en hovedforpligtelse — kan være i overensstemmelse med en proportionalitetsgrundsætning at lade hele beløbet gå tabt — det være sig et støttebeløb eller et beløb, der er stillet som sikkerhed. I dommen i Lingenfelser-sagen [28], der drejede sig om kommissionsforordningen om bestemmelserne vedrørende forebyggende destillation for vinproduktionsåret 1982/1983, fastslog Domstolen således, at fortabelse af hele den destilleriet ydede støtte som sanktion for en mindre overskridelse af en frist på tre måneder, inden hvis udløb producenten skulle have modtaget betaling, stod i et misforhold *til det tilstræbte formål*, selv om der var tale om, at destilleriet havde undladt at opfylde sin hovedforpligtelse:

»Det bemærkes i den forbindelse, at formålet med at fastsætte en frist for destilleriets betaling af købesummen til producenten er... at give producenterne sikkerhed for normalt at få udbetalt den garanterede minimumspris inden for et sådant tidsrum, at de kan opnå en tilsvarende fortjeneste som ved salg på normale markedsvilkår. Formålet med at fastsætte en frist for destilleriets betaling af købesummen til producenten er derfor at tilskynde producenten til at tilbyde vine til destillation, som ellers risikerer at bringe det høje kvalitetsniveau i fare for de vine, der bringes på markedet.

En overskridelse af betalingsfristen, som ikke indebærer en så væsentlig ændring af vilkårene, sammenlignet med normale markedsvilkår, at det kan afskrække producenten fra at tilbyde vinen til destillation, kan derfor ikke antages at bringe selve formålet med destillationsordningen i fare« [29].

Det skal bemærkes, at en overskridelse af den fastsatte frist i nævnte sag direkte medførte, at *hele* støttebeløbet skulle tilbagebetales, og der ikke — som en forholdsmæssighedsforanstaltning — var fastsat nogen mellemfrist, ved hvis overholdelse alene en del af støtten inddroges.

35. Helt på linje hermed er Domstolen i dommen i Philipp Brothers-sagen [30] nået til det resultat, at sanktionen for en tilsidesættelse af en biforpligtelse retmæssigt kunne være fortabelse i det hele af et beløb, der var forudbetalt som eksportrestitution. Ifølge Kommissionens forordning (EØF) nr. 2730/79 af 21. november 1979 kunne medlemsstaterne yde eksportøren forskud på hele eller en del af eksportrestitutionsbeløbet, allerede når toldformaliteterne i forbindelse med udførslen var gennemført, på betingelse af, at der blev stillet sikkerhed for forskudsbeløbet forhøjet med 15%. Philipp

27 — Præmis 20.

28 — Dom af 27.6.1990 (sag C-118/89, Sml. I, s. 2637).

29 — Præmis 13 og 14.

30 — Dom af 12.7.1990 (sag C-155/89, Sml. I, s. 3265).

Brothers havde fået udstedt eksportlicenser for hvede, havde gennemført eksporten og ved at stille sikkerhed fået udbetalt forskud på restitutionsbeløbet. Virksomheden blev efter at have fremlagt de nødvendige beviser (og navnlig beviserne for opfyldelse af toldformaliteterne ved udførsel) for sent, sagsøgt med påstand om betaling af et til den stillede sikkerhed, der var blevet frigivet ved en fejltagelse, svarende beløb. Domstolen udtalte i den forbindelse, at:

»... indførelsen af en bindende frist til at indgive de nødvendige dokumenter som bevis for, at eksporttransaktionen har fundet sted, er en nødvendig foranstaltning for at undgå, at eksportøren får en uberettiget fordel« [31], og at:

»... såfremt de foreskrevne dokumenter ikke er indgivet inden for en frist på seks måneder, står den sanktion, der består i, at sikkerhedsstillelsen fortabes, eller at der skal betales et tilsvarende beløb, hvis sikkerhedsstillelsen er frigivet, ikke i et urimeligt forhold til formålet med ordningen eller til de krav, der naturligt må stilles til ekspeditionen af sager om forudbetaling af restitutionsbeløb« [32].

Domstolen anerkendte altså i dette tilfælde, at eksportøren på grund af overskridelse af fristerne for at fremlægge beviser skal tilbagebetale restitutionen forhøjet med 15%, altså påtage sig et tab.

36. Sidstnævnte dom frembyder på flere punkter lighed med denne sag. I begge tilfælde er der tale om en ordning med forudbetaling af en fællesskabsstøtte, som i sidste instans ikke blot destilleriet eller eksportøren har fordel af. Forskuddet til destilleriet sætter det i øvrigt i stand til at indkøbe vin til en pris, der er tilstrækkelig tiltrækkende *for producenten.* På samme måde kan hvedeeksportøren i kraft af restitutionen få udlignet forskellen mellem Fællesskabets priser og de — lavere — priser på verdensmarkedet og sænke salgsprisen, så den kommer til at ligge på samme niveau som den pris, konkurrerende tredjelande kræver, hvilket indirekte er til fordel for fællesskabsproducenten.

37. Den sikkerhed, Philipp Brothers stillede, svarede til forudbetalingen forhøjet med 15%. Den sikkerhed, Italtrade har stillet, udgjorde 110% af støttens beløb, hvorved bemærkes, at forudbetalingen altid svarer til den laveste støttes beløb. I disse to tilfælde afhænger, ved manglende rettidig fremlæggelse af beviserne, størrelsen af sanktionen i form af fortabelse af sikkerhed således direkte af, hvilket beløb der er forudbetalt.

38. Aktieselskabet Philipp Brothers kunne ud over fristen på seks måneder få en yderligere frist til at godtgøre, at toldformaliteterne i forbindelse med eksport var opfyldt, såfremt det godtgjorde, at det havde gjort, hvad det kunne for at fremskaffe den omhandlede dokumentation inden for de fastsatte frister [33].

39. De af forordning nr. 2373/83 omfattede destillerier har ikke reelt fået en fristforlængelse. For selv om der ved Kommissionens forordning nr. 3501/83 er sket en forlængelse af den oprindelige frist for at fremlægge beviser, er også den seneste dato for destillation skudt ud i tiden; der er altså sket en udskydelse på to måneder af samtlige foranstaltninger.

31 — Præmis 38.

32 — Præmis 40.

33 — Jf. artikel 31 i forordning (EØF) nr. 2730/79.

40. Til gengæld havde Italtrade som samtlige berørte destillerier uden videre en frist på otte måneder til at fremlægge beviser uden at skulle tage skridt af nogen art. Ved forordning nr. 2373/83 er der således givet en ordning, der stiller den erhvervsdrivende gunstigere end den, Philipp Brothers var omfattet af, og ved hvilken kun den opmærksomme erhvervsdrivende, der anmodede om yderligere frister, fik en fordel.

41. I Philipp Brothers-sagen var sammenhængen mellem den stillede sikkerheds beløb og forskudsbeløbet samt lempelsen i form af forlængelsesmuligheder alt sammen forhold, hvori indgik forholdsmæssighed, hvilket blev Domstolens grundlag for at tiltræde den fastsatte sanktion.

42. Med artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 2373/83 står man derimod over for en anden sanktionstype og en anden form for forholdsmæssighed. Sanktionens størrelse er nu ikke blot bestemt af forskudsbetalingens beløb, men afhænger også af, hvor stor en forsinkelse der er tale om, idet sanktionen for at overskride en første fristdato medfører delvis fortabelse af sikkerheden, og af en anden fristdato fortabelse af hele sikkerheden. I en ganske ubetydelig fristoverskridelse — som vil kunne forklares navnlig med en ubetydelig fejl — sanktioneres således overordentlig lempeligt. Der er her ikke tale om en *fast* sanktion, som Domstolen i Buitoni-dommen stillede sig afvisende over for[34].

43. Sanktionen i form af fortabelse af hele sikkerheden modsvarer efter min mening, at destilleriet har fået meget lange frister til at fremlægge beviserne. Indtil den 31. december 1984 løb destilleriet ingen risiko for sanktion. Indtil den 1. april 1985 kunne der kun blive tale om delvis fortabelse af sikkerheden. Først efter sidstnævnte dato var hele sikkerheden fortabt.

44. Destilleriet skulle kun fremlægge enkle dokumentbeviser — det skulle således bl.a. ikke fremlægge fortoldningsdokumenter — og force majeure-tilfælde var der taget højde for i forordning nr. 2179/83[35].

45. Endelig tager den omtvistede forordning efter sin systematiske opbygning sigte på at tilpasse reglerne for ydelse af fællesskabsstøtte (og navnlig fristreglerne) til omsætningspraksis på normale markedsvilkår[36]. Tilsyneladende er her en frist på otte måneder til at fremlægge bevis for destillation og udbetaling til producenterne af opkøbsprisen ikke kortere end de frister, der normalt anvendes for sådanne foranstaltninger.

46. Et væsentligt forhold er det efter min mening, at destilleriet ved opnåelsen af et forskud på støtten til destillation opnåede en ekstra *finansiel fordel*, da det herved fik rådighed over beløb, der svarede til en endnu ikke forfalden støtte alene ved at stille sikkerhed. Det kunne således betale producenterne uden at forringe sin likviditet. Hertil kommer, at forskudsordningen var en *frivillig* ordning, som destilleriet kendte betingelserne for, ligesom det var bekendt med ord-

34 — Den tidligere nævnte dom i sag 122/78.

35 — I forordningens artikel 23.

36 — Jf. niende betragtning til forordning nr. 2373/83.

ningens fordele og de bånd det ved at benytte den frivilligt accepterede.

47. Resultatet bliver derfor, at der efter min mening ikke er noget misforhold mellem den ved artikel 8, stk. 2, fastsatte sanktion — ej heller selv om den kan gå ud på, at hele sikkerheden fortabes — og det tilstræbte hovedformål, som jo er at sikre, at den meget specielle forskudsordning fungerer tilfredsstillende under iagttagelse af princippet om ligebehandling af de erhvervsdrivende under hensyntagen til Fællesskabets finansielle interesser.

48. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Fortabelse af den i artikel 8, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2373/83 af 22. august 1983, som ændret ved artikel 1, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3501/83 af 12. december 1983, omhandlede sikkerhed, indebærer ikke i sig selv, at retten til at ansøge om støtte fortabes. Efter udløbet af de i artikel 7, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2373/83, som ændret ved artikel 1, stk. 2, i nævnte forordning (EØF) nr. 3501/83, fastsatte frister, kan der imidlertid ikke længere ansøges om støtte.

2) Gennemgangen af det andet og det tredje spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 8 i Kommissionens forordning nr. 2373/83 af 22. august 1983, som ændret ved artikel 1 i nævnte forordning nr. 3501/83.«