2. Ved beregningen af denne periode skal den kompetente myndighed se bort fra det tidsrum, hvori okserne var mindre end 4 måneder gamle.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. marts 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 16. FEBRUAR 1977 [1]

Høje Ret.

1. De fortolkningsspørgsmål, som Domstolen er blevet anmodet om at afgøre i sag 84/76, Collic, vedrører en side af præmieordningen for ikke at bringe mælk og mejeriprodukter i omsætning, som blev indført ved Rådets forordning 1975/69 af 6. oktober 1969, og hvis gennemførelsesregler indeholdes i Kommissionens forordning nr. 2195/69 af 4. november s.å.

Jeg tror, det er nyttigt først nærmere at beskrive ordningen, der som bekendt er et af Fællesskabet skabt middel til at imødegå overproduktionen i den pågældende sektor. Præmierne tildeles de landmænd, der fuldt ud og definitivt giver afkald på at bringe mælk og mejeriprodukter i omsætning. Ordningens hovedsigte er at give landmændene erstatning for det tab af indtægter, som skyldes dette afkald; kompensationshensynet nævnes faktisk udtrykkeligt i den syvende betragtning til forordning 1975/69. Men Kommissionen har i nærværende sag anført, at nævnte præmier også tilsigter at være en opmuntring til de nødvendige investeringer til omdannelse af kvægbestanden til kødproduktion.

Den nævnte forordning fra Rådet begrænser tildelingen af præmierne til de bedrifter, hvis mælkeproduktion har en vis størrelse. Det er grunden til, at artikel 5 bestemmer, at kun de landmænd, som er i besiddelse af mere end 10 malkekøer, kan opnå præmierne. Ifølge artikel 6 »er tildeling af præmie navnlig betinget af den ydelsesberettigedes skriftlige tilsagn om fuldstændigt og definitivt at afstå fra overdragelse af mælk og mejeriprodukter«.

1 — Oversat fra italiensk.

I henhold til artikel 8 sker udbetalingen i fem rater: et beløb på 100 regningsenheder pr. malkeko udbetales inden tre måneder efter undertegnelsen af det skriftlige tilsagn; restbeløbet, som udgør endnu 100 regningsenheder, udbetales i fire successive, årlige dele, »dersom den ydelsesberettigede for den kompetente myndighed godtgør, at han holder et antal okseenheder, der er lig med eller større end det antal malkekøer, der holdtes på datoen for indgivelsen af anmodningen, og at forpligtelsen i henhold til artikel 6 er blevet overholdt« (artikel 8, stk. 2, andet afsnit) [1] Artikel 16 i Kommissionens forordning nr. 2195/69 bestemmer, at dersom den ydelsesberettigede ikke godtgør dette, »kræver medlemsstaterne det i forordningens artikel 8, stk. 2, første afsnit omhandlede beløb tilbagebetalt« [1], dvs. det første ovennævnte beløb på 100 regningsenheder pr. malkeko.

Ifølge artikel 3, stk. 1 i forordning 2195/69 skal der ved beregningen af det antal okseenheder, som den ydelsesberettigede skal være i besiddelse af for at bevare ret til præmien, ses bort fra kvæg på mindre end 4 måneder, og kvæg i alderen mellem 4 og 12 måneder medregnes som 0,4 enhed.

2. Det er netop sidstnævnte bestemmelse, det først og fremmest drejer sig om i de fortolkningsspørgsmål, som forvaltningsdomstolen i Rennes, Tribunal Administratif de Rennes, har stillet til præjudiciel afgørelse i tilknytning til en sag, som den franske landmand Collic har anlagt mod Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), som er den i Frankrig kompetente myndighed for tildeling af omhandlede præmier og gennemførelse af den hertil hørende kontrol. Der er tale om en beslutning om annullation af et påbud om betaling, som FORMA havde pålagt Collic i den hensigt af få tilbagebetalt det allerede udbetalte præmiebeløb for ikke at afsætte mælk og mejeriprodukter.

1 – Domstolens oversættelse.

Collic havde nemlig, da han havde undertegnet tilsagnet i artikel 6 i Rådets nævnte forordning, fået tildelt præmien på et beløb, der var beregnet på grundlag af 14 malkekøer, som han havde på tidspunktet for indgivelsen af anmodningen. Han havde modtaget tre rater henholdsvis den 14. maj 1970, den 25. august 1971 og den 18. august 1972, de to sidste efter kontrolbesøg fra FORMA med positivt udfald. Ved det tredje kontrolbesøg den 13. september 1973 konstaterede FORMA, at der kun var 4,4 okseenheder til stede i Collics bedrift, når beregningen skete i henhold til nævnte artikel 2 i forordning 2195/69. Følgelig kunne det ikke antages, at landmanden havde opfyldt de forpligtelser, som påhvilede ham i henhold til fællesskabsordningen (artikel 8, stk. 2, andet afsnit i forordning nr. 1975/69, hvorefter han skulle have godtgjort af være i besiddelse af mindst 14 okseenheder).

Til trods herfor foretog FORMA sig intet med Collic og besluttede at gentage kontrolbesøget 5 måneder efter. Resultatet var, at der nu forefandtes 6,4 enheder i hans bedrift. FORMA krævede så, at landmanden tilbagebetalte det beløb på 11 633,79 FF, der var modtaget som præmie (kravet er imidlertid senere blevet reduceret med omtrent en tredjedel).

Sagsøgeren har for Tribunal Administratif de Rennes bestridt rigtigheden af FORMA's beregningsmetode for antallet af de okseenheder, som han var i besiddelse af; han mener, at han, dersom beregningen var blevet foretaget korrekt, i hele den omhandlede periode fuldt ud havde overholdt fællesskabsordningen. Han gør opmærksom på, at han ved de to sidste kontrolbesøg udover de af FORMA medregnede enheder havde 150 kalve på mindre end 4 måneder, som han hævder at have solgt på et senere tidspunkt, da de var blevet 4 1/2 måneder gamle. Hans opfattelse er, at den alder, der skal tages i betragtning i henhold til nævnte artikel 2, stk. 1 i forordning 2195/69, er den alder, det enkelte dyr havde på salgsdatoen. FORMA har indvendt, at selv om der ved

kontrollen blev taget hensyn til de kalve, som skulle sælges efter 4 måneders alderen, skulle det antal enheder, som landmanden havde i sin bedrift, dog medregnes i forhold til det tidsrum, hvori de havde været i bedriften, og med hele året som normalt referencekriterium. Derfor burde kalvene medregnes, fra den dag de bliver 4 måneder gamle og i forhold til den periode, hvori de efter dette tidspunkt er i bedriften. I denne henseende har FORMA tillige påberåbt sig et cirkulære fra det franske landbrugsministerium (nr. 4038 af 15. januar 1971), der bestemmer, at det kvæg, som er i bedriften i mindre end et år, ved anvendelsen af nævnte fællesskabsordning »beregnes efter kategori i forhold til den periode, hvori de har været i bedriften«.

På grundlag af dette kriterium mener FORMA, idet Collic har solgt sine 150 kalve efter 4 1/2 måneders alderen, at kalvene højst kunne indgå i beregningen for 15 dage. Ved følgelig at multiplicere den periode, hvori de var i bedriften udtrykt i brøkdele af år

(dvs. $150 \times \frac{0,5}{12}$),

og ved på resultatet at anvende den koefficient på 0,4, som hjemles i artikel 2, stk. 1, litra b) i Kommissionens nævnte forordning, vil resultatet blive 2,5 enheder — udover de ved kontrolbesøgene konstaterede — i sagsøgerens bedrift i løbet af det pågældende år.

Collic har bestridt »pro rata temporis« — kriteriet først og fremmest under anbringende af, at man burde nøjes med at multiplicere antallet af kalve, der blev solgt som mere end 4 måneder gamle, med ovennævnte koefficient; han har tilføjet, at der i hvert fald, selv om det omtvistede kriterium anvendtes, burde tages hensyn til hele det nødvendige tidsrum for opdrættet af kalvene (i dette tilfælde 4 1/2 måned).

Ved dom af 7. juli 1976, ændret ved dom af 6. august s.å., har forvaltningsdomstolen i Rennes i henhold til EØF-traktatens artikel 177 stillet Domstolen følgende spørgsmål:

1. Er det efter EØF-forordning nr. 2195/69, artikel 2 tilladt at medregne okser i forhold til den tid, de har været i bedriften?
2. Skal man ved fastsættelsen af omregningssatsen gå ud fra kvægets alder ved kontrollen eller på salgsdatoen, dersom den præmieberettigede godtgør, at hans kvæg er solgt, efter at det var 4 måneder gammelt?
3. Medfører fortolkningen af nævnte forordning, mere nøjagtigt dennes artikel 2, andre for sagens afgørelse hensigtsmæssige oplysninger?

3. For at besvare den nationale rets spørgsmål forekommer det mig nødvendigt at fortolke nævnte artikel 8, stk. 2, andet afsnit i Rådets forordning før artikel 2, stk. 1 i Kommissionens forordning. Som netop nævnt gør denne regel udbetalingen af hver enkelt af de fire årlige rater, som 50 % af præmien er opdelt i, betinget af, at den ydelsesberettigede »godtgør for den kompetente myndighed« to ting: »at han er i besiddelse af et antal enheder, som er lig med eller større end det antal malkekøer, som han havde på datoen for indgivelsen af anmodningen« og at han har overholdt forpligtelsen til fuldstændigt og definitivt at afstå fra at bringe mælk og mejeriprodukter i omsætning. Heraf fremgår det, at den landmand, som får tildelt præmien, udover forpligtelsen til ikke at sælge, også påtager sig en pligt til i mindst 5 år at besidde lige så mange okser, som han tidligere havde malkekøer. Dette viser, at Kommissionens erklæring i denne sag, nemlig om, at forordning 1975/69 også tilsigtede at opfordre til opdræt af kvæg til kødmarkedet, er rigtig.

Forpligtelsen til at besidde et vist antal okser i et bestemt tidsrum er imidlertid ikke det samme som uafbrudt at beholde de samme dyr i bedriften i den foreskrevne periode. Det er åbenlyst, at en sådan fortolkning strider mod markedets krav, idet slagtekvæg almindeligvis sælges i alderen mellem nogle måneder til to eller tre år. Med rette pålægger artikel 8, stk. 2, andet afsnit bogstaveligt landman-

den et besidde »et antal okseenheder«, som er lig med eller større end det antal malkekøer, som han tidligere havde, uden derfor at forbyde eventuelle variationer i sammensætningen af en bedrifts kvæghold.

Dersom denne forpligtelse fortolkedes strengt, skulle han konstant i 5 år have det foreskrevne antal enheder: salg af en eller flere enheder burde straks efterfølges af køb af andre for altid at opretholde det foreskrevne antal mindsteenheder. En varig forpligtelse ville faktisk bevirke en kontinuerlig besiddelse. Det kan også anføres, at korte afbrydelser af kontinuiteten, hvor et mindre antal kvæg end det foreskrevne findes i bedriften, kan opvejes af et større antal enheder i andre perioder. Men alt dette kræver indførelse af et beregningssystem for de enheder, som kun har været i bedriften et vist stykke tid, og som herefter er blevet erstattet med et større eller mindre antal andre enheder. Hertil forekommer det ikke alene ønskeligt, men fuldt ud i overensstemmelse med fællesskabsordningen, at der tages hensyn til tidsfaktoren.

Med hensyn til hvilken metode, der bør vælges, når henses til de beviser, som landmanden i årets løb skal fremskaffe for at opnå udbetalingen af præmieraterne, forekommer det korrekt, at de dele af året medregnes, hvori det enkelte dyr har været i bedriften. Den alternative løsning ville bestå i en ganske enkel optælling af dyrene på et bestemt tidspunkt — kontroløjeblikket, eller tidspunktet, hvor en bestemt rate er forfalden — men denne løsning ville ikke stemme overens med omhandlede forpligtelses kontinuerlige karakter. Jeg mener, at denne alternative løsning ville føre til det urimelige resultat, at den landmand, som kun ved optællingen er i besiddelse af det krævede antal enheder, og som resten af året slipper udenom dette, stilles lige med den landmand, der overholder sin forpligtelse til at have dette antal enheder i løbet af hele året. I øvrigt kunne man risikere at straffe den, som efter i størstedelsen af året at have besiddet det foreskrevne antal enheder, kortvarigt ved kontrollen kun har et mindre antal enheder.

»Proratiseringen«, som den franske interventionsmyndighed har anvendt under hensyntagen til perioden, hvori kvæget har været i bedriften i kontrollens referenceår, finder jeg således fuldstændig overensstemmende med fællesskabsordningens målsætning.

Herudover skal bemærkes, at den nationale ret ved i sit første spørgsmål udelukkende at henvise til artikel 2 i forordning nr. 2195/69 og ved at spørge, om den *tillader* at medregne kvæget i forhold til deres ophold i bedriften, tilsyneladende er i tvivl om, hvorvidt det er lovligt at ændre nævnte artikels beregningskriterier ved at multiplicere dem med de brøkdele af år, hvori det enkelte dyr er i bedriften. Denne tvivl er ubegrundet. Artikel 2, stk. 1 begrænser sig til at fastsætte »omregningssatserne« for beregningen af antallet af enheder men udelukker ingenlunde, at der *ligeledes* tages hensyn til tidsfaktoren for at opfylde de krav, der forudsætningsvis fremgår af artikel 8 i forordning nr. 1975/69.

4. Da enhver kontrol udført af den nationale interventionsmyndighed før udbetalingen af de forskellige rater af præmien tjener til konstatering af, hvorvidt landmanden *i hele den forløbne årlige periode siden sidste kontrol* har overholdt sine forpligtelser, bør der ved fastsættelsen af omregningssatsen i nævnte artikel 2 gås ud fra den faktiske alder, som det kvæg har, som landmanden er i besiddelse af ved udgangen af denne periode (der bliver lig med kontroltidspunktet). På den anden side bør der gås ud fra kvægets alder ved salget for de dyrs vedkommende, som landmanden har haft i løbet af året, men solgt før kontrollen: ifølge den fortolkning, som jeg har givet af artikel 8 i forordning nr. 1975/69, indgår også disse dyr i det fulde antal enheder, som den ydelsesberettigede skal være i besiddelse af. Som allerede nævnt bør »pro rata temporis« — kriteriet endeligt anvendes på begge grupper kvæg.

Efter min opfattelse kan det forhold, at den præmieberettigede godtgør, at de kalve på mindre end 4 måneder, som han på det tidspunkt har i sin bedrift, vil blive solgt, når de er over 4 måneder gamle, til gengæld ikke få indflydelse på beregningen af antallet af enheder. Først det efterfølgende år, når en fornyet kontrol bør foretages, vil det kunne konstateres, om kalve på over 4 måneder har været i bedriften et vist stykke tid og kalvenes alder ved salget bør tages som udgangspunkt ved anvendelsen af omregningssatserne.

Det kan faktisk ikke udelukkes, at de nationale myndigheder er tilbøjelige til at udvise en vis tolerance, inspireret af ønsket om at tage hensyn til særlige forhold og særlige krav enten i den enkelte bedrift eller i den givne egn. Imidlertid må denne tolerance ikke gå ud over rimelige grænser, hvis ikke der skal opstå situationer, som strider mod det princip om kontinuitet i landmændenes produktionsanstrengelser, som er blevet vedtaget ved nævnte ordning.

I dette tilfælde har den franske myndighed slet og ret udvist overbærenhed, idet den har givet pågældende 5 ekstra måneder efter det negative udfald af kontrollen den 5. september 1973, før end den gentog kontrollen for at give ham lejlighed til at berigtige sin situation.

5. Til sidst bør et spørgsmål behandles, der opstod som følge af diskussionen mellem parterne og hvis afklaring kan være til hjælp ved fortolkningen af artikel 2 i Kommissionens forordning og herved ligeledes besvare den nationale rets tredje spørgsmål. Som bekendt fastsætter nævnte artikel 2, stk. 1 en omregningssats på 0 for kalve under 4 måneder. Dersom det imidlertid antages, at der blandt det antal enheder, som var i bedriften ved kontrollen eller i landmandens besiddelse i løbet af året og herefter solgt, er en eller flere kalve på mere end 4 måneder, skal beregningen »pro rata temporis« så blot udføres under hensyntagen til den periode, den enkelte kalv er forblevet i bedriften efter 4 måneders alderen eller til hele perioden i bedriften helt fra fødslen?

Det kunne anføres, at selv om en kalv på under 4 måneder endnu er for ung til at have ydet en tildstrækkelig kødproduktion og følgelig ikke tages i betragtning ved beregningen af det antal enheder, som forefindes i bedriften, ville det ikke desto mindre være rigtigt, for at anerkende opdrætterens indsats, at tage hensyn til kalvens hele vækstperiode i bedriften, når den har nået minimumsalderen i nævnte artikel 2, stk. 1.

Kommissionen har imidlertid i nærværende sag erklæret, at artikel 2 i dens forordning ved fra beregningen at udelukke yngre dyr, som indtil 4 måneders alderen næsten udelukkende fodres med modermælk og ved at fastsætte en koefficient på mindre end 1 for kvæg, der er mere end 4 måneder, men mindre end 1 år gammelt, idet de stadig delvis fodres med modermælk, tilsigter at sikre, at den præmieberettigede anvender foderproduktionen i sin bedrift til kødproduktion.

Stadig ifølge Kommissionen er det en følge heraf, at udelukkelsen fra beregningen af de første fire levemåneder er fuldstændig i overensstemmelse med kravet om at motivere en langsigtet omdannelse til kødproduktion.

Da der her er tale om en af Kommissionens egne forordninger, synes det rigtigt at fæste lid til dennes præciseringer om nævnte bestemmelses årsager og formål. Det havde sikkert været at foretrække, om et vigtigt mål som det, vi diskuterer, udtrykkeligt var angivet i forordningens præambel, så meget desto mere som Kommissionen har pligt til i begrundelsen til sine retsakter, herunder de generelle, at angive de væsentlige retlige og faktiske omstændigheder, som er årsag til dens forholdsregler. Som Domstolen flere gange har fastslået, er dette nødvendigt, dels for at de retsundergivne kan

kende årsagerne til og den faktiske rækkevidde af de foranstaltninger, som vedrører dem, dels for domstolskontrollen med retsakternes lovlighed.

Men disse formelle indvendinger kan ikke føre til at udelukke, at der ved omhandlede regels fortolkning tages hensyn til den funktion, den har fået tildelt af den myndighed, som har truffet den til gennemførelse af Rådets grundforordning. Derfor fører de ovennævnte årsager, som ligger til grund for artikel 2, til bekræftelse af, at den periode mellem fødsel og 4 måneders alderen, som en kalv har tilbragt i en bedrift, heller ikke skal medregnes ved anvendelse af »pro rata temporis«-kriteriet.

6. Jeg vil foreslå, at Domstolen besvarer de af forvaltningsdomstolen i Rennes i henhold til EØF-traktaten stillede spørgsmål ved at kende følgende for ret:

1. Artikel 8 i Rådets forordning nr. 1975/69 og artikel 2 i Kommissionens forordning kræver, at ved beregningen af okseenheder før udbetaling af de årlige præmierater for at undlade at bringe mælk og mejeriprodukter i omsætning, skal denne beregning ske i forhold til den periode, hvori kvæget har været i bedriften.

2. Ved anvendelsen af omregningssatsen i artikel 2 i Kommissionens forordning nr. 2195/69 skal der tages hensyn til alderen af det ved kontrollen forefundne kvæg i bedriften og til alderen på salgstidspunktet af det kvæg, der har været i bedriften i det foregående år.

3. Beregningen »pro rata temporis« af enheder til det under nr. 1 præciserede formål skal ske uden hensyntagen til kalvens 4 første levemåneder.