FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 29. september 1993 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. De fire præjudicielle spørgsmål, som Verwaltungsgericht Hannover har stillet, giver Domstolen lejlighed til atter at behandle spørgsmålet om proportionalitetsprincippets anvendelse i et tilfælde, hvor det blev afvist at udbetale en præmie, da de betingelser for at opnå præmien, der er opstillet i fællesskabsbestemmelserne, ikke var opfyldt.

2. Den fælles markedsordning for oksekød blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 [1]. I denne forordnings artikel 4a, der blev indsat ved artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 467/87 af 10. februar 1987 [2], blev der indført en ordning med en særlig præmie til oksekødsproducenter. Gennemførelsesbestemmelserne til denne ordning blev fastlagt i Kommissionens forordning (EØF) nr. 714/89 af 20. marts 1989 [3] (herefter benævnt »forordningen«), som denne sag i det væsentlige drejer sig om.

3. I denne forordning fastlægges betingelserne for at udbetale den særlige præmie, der omhandles i ovennævnte artikel 4a.

4. Det bestemmes bl.a. i forordningen, at producenten skal forpligte sig til at holde de handyr, for hvilke han ansøger om præmie [4], på sin bedrift i en minimumsperiode, som fastsættes af den enkelte medlemsstat. Denne periode er på mellem to og fem måneder [5].

5. I henhold til overgangsbestemmelser [6] kan der i de to tilfælde, som nævnes i forordningens artikel 11, stk. 1 og 2, gøres undtagelse fra denne forpligtelse.

6. Undtaget fra forpligtelsen er:

— producenterne i de medlemsstater, hvor den særlige præmie anvendes for første gang (stk. 1)

— de producenter i de andre medlemsstater, der — på baggrund af, at medlemsstaterne har åbnet mulighed herfor — indgiver ansøgninger for dyr, hvis opfedning er næsten afsluttet. I så fald skal ansøgningen opfylde fire krav: i) Den skal indgives i perioden fra den 3. april til den 4. juni 1989, ii) dyrene skal være mindst 12 måneder gamle på datoen for ansøgningens indgivelse, iii) de skal være holdt på bedriften i mindst en måned, og iv) de

* Originalsprog: fransk.

1 — Forordning om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179).

2 — Forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød samt præmieordningerne i denne sektor (EFT L 48, s. 1).

3 — Forordning om gennemførelsesbestemmelser til ordningen med en særlig præmie til oksekødsproducenter (EFT L 78, s. 38).

4 — De dyr, der kan ansøges om præmie for, betegnes i forordningen som »præmieberettigede«.

5 — Artikel 2, andet led, og artikel 8, stk. 2.

6 — Ottende betragtning til forordningen.

skal slagtes eller udføres til et tredjeland inden den 3. september 1989 (stk. 2).

7. I forordningens artikel 8 bestemmes, at »de ansvarlige myndigheder, som hver medlemsstat har udpeget, foretager administrativ kontrol og inspektioner på stedet med henblik på at undersøge, om bestemmelserne vedrørende den særlige præmieordning overholdes«.

8. Artikel 9 hjemler en sanktionsordning i tilfælde af, at betingelserne for præmiens udbetaling ikke opfyldes.

9. Artikel 9, stk. 1, lyder: »Er det faktiske antal præmieberettigede dyr, der følger af kontrollen, lavere end det, for hvilket præmieansøgningen er indgivet, udbetales der ingen præmie ...«

10. Retten til at få udbetalt præmien bevares dog, hvis det lavere antal dyr skyldes »naturlige omstændigheder ved besætningens eksistens« eller »force majeure«, og de ansvarlige myndigheder er blevet underrettet herom i rette tid (artikel 9, stk. 2 og 3).

11. Endelig bestemmes det i artikel 9, stk. 4, at »præmien [udbetales], hvis forskellen mellem det faktiske antal præmieberettigede dyr og det anmeldte antal dyr er på under 5% ..., idet præmien nedsættes med 20% ...«

12. Den 25. april 1989 indgav Henrik Schumacher ansøgning om i henhold til artikel 11, stk. 2, at få udbetalt en særlig præmie for 32 opfedede handyr, der var mindst 12 måneder gamle, og som skulle slagtes inden den 3. september 1989.

13. Det fremgår af den dokumentation, som producenten har fremlagt for de nationale myndigheder, at der i tidsrummet mellem den 20. juni 1989 og den 17. august 1989 blev slagtet 27 dyr, og at yderligere fem dyr blev slagtet den 25. september 1989; de sidstnævnte blev altså slagtet 22 dage efter udløbet af den frist, der er fastsat i forordningens artikel 11, stk. 2.

14. Dette var grunden til, at Bezirksregierung Hannover den 12. oktober 1989 i henhold til artikel 9, stk. 1, afviste ansøgningen om præmien i sin helhed.

15. Sagsøgeren indbragte et søgsmål vedrørende denne afgørelse for Verwaltungsgericht Hannover og gjorde gældende, at han i det mindste har ret til den særlige præmie for de 27 stykker kvæg, hvor alle betingelserne efter hans mening var opfyldt.

16. Den forelæggende ret har anført, at der er to relevante omstændigheder i den sag, der er indbragt for den: Forskellen mellem antallet af præmieberettigede dyr (27) og det anmeldte antal dyr (32) skyldes hverken »naturlige omstændigheder« eller »force majeure«, og artikel 9, stk. 2 og 3, kan derfor ikke anvendes. Artikel 9, stk. 4, kan heller ikke anvendes, eftersom forskellen mellem det faktiske antal præmieberettigede dyr og det anmeldte antal dyr er på over 5% [7].

7 — Jf. den forelæggende rets bemærkninger herom på s. 7, 8 og 9 i forelæggelseskendelsen.

17. Den forelæggende ret finder det tvivlsomt, om sanktionen i forordningens artikel 9, stk. 1, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, og den har stillet Domstolen fire spørgsmål, der kan sammenfattes således [8]:

1) Finder denne artikel anvendelse på ansøgninger om særlig præmie, som indgives i henhold til artikel 11, stk. 2?

2) Omfatter begrebet »kontrol« i artikel 9, stk. 1, gennemgangen af den fremlagte dokumentation?

3) Skal artikel 9, stk. 1, anvendes, hvis artikel 9, stk. 4, ikke finder anvendelse?

4) Såfremt det tredje spørgsmål besvares bekræftende, strider artikel 9, stk. 1, da imod proportionalitetsprincippet?

18. Vedrørende det første og det tredje spørgsmål skal det undersøges, om artikel 9 i sin helhed gælder for de præmier, der omhandles i forordningens artikel 11, stk. 2. Lad mig behandle disse spørgsmål under ét.

19. I artikel 9 fastsættes der sanktioner for det tilfælde, at betingelserne for dyrenes præmieberettigelse ikke overholdes.

20. Bestemmelsen skal »forhindre og straffe uregelmæssigheder og svig« [9].

21. Risikoen for svig er den samme, hvad enten der er tale om den generelle ordning for den særlige præmie (forordningens artikel 2) eller om overgangsordningen, der gælder for stater, som anvender præmien for første gang, eller med hensyn til dyr, hvis opfedning er næsten afsluttet (forordningens artikel 11).

22. Et dyr er ikke præmieberettiget, i) hvis det er blevet slagtet for sent (artikel 11, stk. 2, andet afsnit, tredje led), ii) hvis det ikke er blevet holdt længe nok på bedriften (artikel 11, stk. 2, andet afsnit, andet led), iii) hvis betingelserne for dyrets alder ikke er overholdt (artikel 11, stk. 2, andet afsnit, første led), iv) hvis antallet af præmieberettigede dyr overskrides (artikel 1, stk. 2), osv.

23. Artikel 9 finder anvendelse, uanset hvad den manglende præmieberettigelse skyldes, og uanset hvilken ordning der gælder for ansøgningen. Såfremt forordningen ikke sondrer, skal der ikke foretages nogen sondring.

24. Der er derfor ikke tvivl om, at et dyr, som ikke er blevet slagtet inden for den frist, der er fastsat i artikel 11, stk. 2, andet afsnit, tredje led, ikke er præmieberettiget som følge af artikel 9, stk. 1.

25. Såfremt forskellen mellem antallet af præmieberettigede dyr og det anmeldte antal dyr er på over 5%, kan artikel 9, stk. 4, ikke anvendes.

26. Heraf følger, at artikel 9, stk. 1, skal anvendes på den producent, der på grundlag af artikel 11, stk. 2, har ansøgt om en særlig præmie, når fem ud af de i alt 32 dyr, ansøgningen omfatter, ikke er præmieberettigede,

8 — Ordlyden er gengivet i retsmøderapporten (Afsnit I, punkt 2, in fine).

9 — Fjerde betragtning til forordningen.

fordi de er blevet slagtet for sent. For øvrigt er også både den forelæggende ret [10] og Kommissionen [11] af denne opfattelse.

27. Hvad angår begrebet »kontrol« i artikel 9, stk. 1's forstand, som det andet spørgsmål vedrører, deler jeg, sådan som Kommissionen [12], den nationale rets [13] opfattelse.

28. I henhold til forordningens artikel 8 udøver medlemsstaterne to former for kontrol: inspektion på stedet og »administrativ kontrol«. Den administrative kontrol må kunne omfatte en undersøgelse af, om den dokumentation, som ansøgeren fremlægger, er korrekt. Ved en sammenligning af det antal dyr, der er angivet i en præmieansøgning, med den opgørelse vedkommende slagteri har foretaget [14], er det således muligt at kontrollere, at dyrene rent faktisk er blevet slagtet før udløbet af den frist, der er fastsat i artikel 11, stk. 2, andet afsnit, tredje led. Hvis man ikke tillod denne form for kontrol, ville man i praksis gøre artikel 8 virkningsløs.

29. Hvorledes forholder det sig med overholdelsen af proportionalitetsprincippet, som fjerde spørgsmål angår?

30. Lad mig indledningsvis påpege, at Domstolen her ikke er konfronteret med spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltninger, hvorved de erhvervsdrivende pålægges økonomiske byrder, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet [15]. Konsekvensen af, at betingelserne for at opnå en særlig præmie for oksekødsproducenter ikke overholdes, er alene, at producenten mister den fordel, særpræmien udgør.

31. Som Domstolen har anført i Pressler-dommen af 21. januar 1992 [16], skal den ud fra proportionalitetsprincppet undersøge »foranstaltninger, som indebærer fortabelse af en begunstigelse i tilfælde af manglende overholdelse af visse betingelser eller frister for gennemførelse af transaktioner eller indgivelse af ansøgninger eller dokumenter« [17].

32. Domstolen har fastslået, at det i et sådant tilfælde skal undersøges »om de foranstaltninger, som indføres ved bestemmelsen, går videre, end det er hensigtsmæssigt og nødvendigt for at opfylde det formål, der tilsigtes med den tilsidesatte retsforskrift. Det bør i særdeleshed efterprøves, om de midler, som ifølge bestemmelsen kan bringes i anvendelse for at opfylde det tilsigtede formål, står i rimeligt forhold til formålets betydning og er nødvendige for at opfylde det ...« [18].

33. Den fælles markedsordning for oksekød har det formål at hindre et prisfald, især ved

10 — S. 7 i forelæggelseskendelsen.
11 — S. 7 i den franske oversættelse af Kommissionens indlæg.
12 — A.st.
13 — S. 7 i forelæggelseskendelsen.
14 — A.st, s. 6.
15 — Jf. dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder mod Hauptzollamt Gronau, Sml. s. 2237, præmis 21, med hensyn til ordningen om medansvarsafgiften for korn, der pålægges kornforarbejdende virksomheder, og dom af 16.10.1991, sag C-24/90, Werner Faust, Sml. I, s. 4905, præmis 12, vedrørende opkrævning af en tillægsafgift på importlicenser.
16 — Sag C-319/90, Sml. I, s. 203.
17 — Præmis 11.
18 — A.st., præmis 12.

indførelse af interventionsforanstaltninger [19]. I forbindelse med tilpasningen og begrænsningen af følgerne af denne interventionsordning [20] er der ved forordning nr. 467/87 og nr. 468/87 samt ved den i den foreliggende sag omhandlede forordning blevet indført en ordning med *særlige præmier*, som i det væsentlige er en midlertidig regulering [21] og en overgangsordning [22], der har til formål at sikre producenternes indkomster i denne tilpasningsperiode [23].

34. Da Fællesskabet anså disse foreløbige foranstaltninger for berettiget i et begrænset tidsrum, var det vigtigt, at de ikke fandt anvendelse efter udløbet af den tilladte periode. Dette giver en forklaring på, hvorfor der i ordningen blev fastsat en frist for slagtning af de pågældende dyr.

35. Fastsættelsen af en frist for slagtning, hvis overtrædelse medfører præmiens bortfald, skal altså ikke blot forklares med hensynet til, at ordningen kan fungere godt; den er også et middel til at undgå, at ordningen anvendes i modstrid med dens formål.

36. Desuden tages der i artikel 9, stk. 4, hensyn til den væsentlige ulempe, der ville følge af et fuldstændigt tab af støtten i tilfælde af, at der er en ubetydelig forskel mellem det faktiske antal præmieberettigede dyr og det anmeldte antal dyr. Præmien bliver i dette tilfælde blot nedsat [24]. Denne bestemmelse blev indført for at tage »passende hensyn til mindre overtrædelser« [25], og den udtrykker fællesskabslovgivers hensyntagen til proportionalitetsprincippet.

37. Lad mig endelig minde om, at retten til præmien opretholdes, såfremt faldet i antallet af dyr skyldes naturlige omstændigheder eller force majeure, som de ansvarlige myndigheder rettidigt er blevet underrettet om.

38. Som det ses, forudsætter et fuldstændigt bortfald af præmien, at det faktiske antal præmieberettigede dyr er *væsentlig* lavere end det anmeldte antal dyr, og at dette hverken skyldes naturlige omstændigheder ved besætningens eksistens eller force majeure.

39. Det, der således skal sanktioneres, er følgelig enten grov uagtsomhed (producenten kender fristen for slagtning, når han indgiver ansøgning om udbetaling af præmien, og der er flere måneder mellem indgivelsen af ansøgningen og udløbet af fristen for slagtning) eller svig fra producentens side.

40. Det fremgår uden videre, at der ikke i nogen af disse tilfælde kan være tale om at give støtte fra Fællesskabets side.

41. Den forelæggende ret henviser til en udtalelse, som Kommissionen skulle have afgivet [26], og hvorefter den særlige præmie skal udbetales for alle dyr i besætningen, selv om mærkningsforpligtelsen ikke er

19 — Jf. artikel 5 og 6 i forordning nr. 805/68.

20 — Jf. fjerde betragtning til forordning nr. 467/87.

21 — Jf. artikel 4a i forordning nr. 805/68, som blev indsat ved artikel 1 i forordning nr. 467/87.

22 — Jf. forordningens artikel 11.

23 — Jf. sjette betragtning til forordning nr. 467/87.

24 — Jf. dom af 8.10.1986, sag 9/85, Nordbutter, Sml. s. 2831, præmis 17.

25 — Fjerde betragtning til forordningen.

26 — S. 10 i forelæggelseskendelsen.

overholdt. Man kan her nøjes med at konstatere, at denne udtalelse — bortset fra, at dens rækkevidde bestrides af Kommissionen, og at den ikke kan binde Domstolen — blev afgivet i 1987 og derfor ikke kan vedrøre en ordning med en særlig præmie til oksekødsproducenter, hvis gennemførelsesbetingelser blev fastsat på et senere tidspunkt.

42. Lad mig endelig tilføje, at i henhold til Domstolens faste praksis »har [fællesskabsinstitutionerne] et vidt skøn på området for den fælles landbrugspolitik under hensyn til de opgaver, der er overladt institutionerne ved traktaten« [27].

43. Efter min opfattelse har gennemgangen af forordningens artikel 9, stk. 1, således intet frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed under hensyn til proportionalitetsprincippet.

44. Jeg foreslår følgelig Domstolen at kende for ret:

»1) Såfremt artikel 9, stk. 2 og 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 714/89 af 20. marts 1989 ikke kan finde anvendelse, gælder artikel 9, stk. 1, for ansøgninger om udbetaling af en særpræmie til oksekødsproducenter, som indgives i henhold til samme forordnings artikel 11, stk. 2.

2) Begrebet 'kontrol' i ovennævnte artikel 9, stk. 1, omfatter også gennemgangen af den dokumentation, ansøgeren fremlægger for de nationale myndigheder som bevis for, at han opfylder betingelserne for udbetaling af præmien.

3) Gennemgangen af denne bestemmelse har intet frembragt, der kan rejse tvivl om dens gyldighed under hensyn til proportionalitetsprincippet.«

27 — Dom af 8.4.1992, sag C-256/90, Mignini, Sml. I, s. 2651, præmis 16.