FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON
fremsat den 27. marts 1990 *

Høje Domstol.

1. I denne sag har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ved kendelse af 16. marts 1989 forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål. Spørgsmålet er, om artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2499/82 af 15. september 1982 [1] er ugyldig, for så vidt det heri bestemmes, at destilleriet skal betale hele støtten tilbage, hvis det ikke inden en frist på 90 dage har betalt producenten den i forordningen omhandlede minimumsopkøbspris.

2. Spørgsmålet er opstået under en tvist mellem firmaet Otto Lingenfelser (herefter benævnt »Lingenfelser«), som er en lille destillationsvirksomhed i Achern-Grossweier, og Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, det efter forordningen kompetente interventionsorgan i Forbundsrepublikken Tyskland. Da der var forløbet mere end 90 dage, inden Lingenfelser efter levering havde betalt producenten, producentfællesskabet »Deutsches Weintor« minimumsopkøbsprisen for tre partier vin, krævede interventionsorganet støtten for de tre varepartier tilbagebetalt. Det er den sag, destilleriet herefter anlagde ved Verwaltungsgericht til prøvelse af tilbagesøgningskravet, som udgør tvisten i hovedsagen.

3. Ved forordning nr. 2499/82 blev der for vinproduktionsåret 1982/83 fastsat bestemmelser om forebyggende destillation, som blev udstedt med hjemmel i Rådets forordning (EØF) nr. 337/79 af 5. februar 1979 [2], der senere er ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2144/82 af 27. juli 1982 [3]. Ved bestemmelserne blev der indført en ordning, hvorved producenter i henhold til de kontrakter, som de indgår med destillerier, og som skal godkendes af det kompetente interventionsorgan, leverer destilleriet det i kontrakten fastsatte kvantum vin mod betaling af den minimumsopkøbspris, der er fastsat i artikel 5 i forordning nr. 2499/82. Ifølge forordningens artikel 9, stk. 1, skal destilleriet betale prisen senest 90 dage efter leveringen. Destilleriet selv får udbetalt støtten af interventionsorganet senest 90 dage efter fremlæggelse af beviset for, at vinen er blevet destilleret, jfr. forordningens artikel 9, stk. 2, første afsnit. Endelig skal destilleriet ifølge samme bestemmelses stk. 2, tredje afsnit, over for interventionsorganet dokumentere, at det har betalt minimumsopkøbsprisen inden 90 dage efter vinens faktiske levering, ligesom »de udbetalte beløb [skal] tilbagebetales til interventionsorganet«, hvis ikke dokumentationen herfor

* Originalsprog: fransk.

1 — Forordning om bestemmelserne vedrørende forebyggende destillation for vinproduktionsåret 1982/83 (EFT L 267 af 16.9.1982, s. 16).

2 — Forordning om den fælles markedsordning for vin (EFT L 54 af 5.3.1979, s. 1).

3 — Forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 337/79 om den fælles markedsordning for vin (EFT L 227 af 3.8.1982, s. 1).

fremlægges inden 120 dage efter destillationsbevisets fremlæggelse.

4. I den foreliggende sag havde Lingenfelser betalt minimumsopkøbsprisen for de tre partier vin, henholdsvis 92, 93 og 91 dage efter vinens faktiske levering. Ifølge forklaringerne under den mundtlige forhandling skyldtes disse ret ubetydelige forsinkelser, at man i firmaet havde taget fejl med hensyn til, fra hvilket tidspunkt 90-dagesfristen løber. Man troede nemlig, at fristen, som det åbenbart er normalt i handelsforhold i Forbundsrepublikken Tyskland, løber fra det tidspunkt, da producenten modtager faktura, og ikke fra den faktiske levering.

5. Jeg vil gerne her straks sige, at det argument vedrørende forordningens ordlyd, som ganske kort er blevet fremført af Lingenfelser og støttes på, at der er modstrid mellem den tyske, franske og engelske version af forordning nr. 2499/82, forekommer uholdbart. Ordene i den tyske version »Innerhalb von 90 Tagen nach Eingang bei der Brennerei« kan nemlig ikke fortolkes på den måde, at de sigter til tidspunktet for destilleriets modtagelse af faktura, men sigter klart til tidspunktet for vinens »levering til destilleriet«, således som det fremgår af bestemmelsen.

6. Verwaltungsgerichts spørgsmål drejer sig om, hvorvidt forordning nr. 2499/82 er gyldig, for så vidt det bestemmes i forordningen, at hele støtten fortabes, såfremt 90-dagesfristen for minimumsopkøbsprisens betaling overskrides. Det første problem her er, hvor bestemmelsen om, at hele støttebeløbet fortabes, overhovedet findes i forordningen. Den nationale ret har udtrykkeligt henvist til artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 2499/82. Læser man bestemmelsen, må det imidlertid erkendes, at forordningen alene indeholder et udtrykkeligt krav om, at interventionsorganet skal tilbagesøge de udbetalte beløb, såfremt destilleriet ikke inden 120 dage efter fremlæggelse af destillationsbeviset har dokumenteret, at det har betalt minimumsprisen inden 90 dage efter vinens levering. Det er et spørgsmål, om forordningen virkelig udtrykkeligt tillade interventionsorganet at tilbagesøge hele støtten, såfremt minimumsprisen er betalt senere end 90 dage efter vinens levering. Må det her antages, at et sådant tilbagesøgningskrav følger *forudsætningsvis* af bestemmelsen i artikel 9, stk. 2, tredje afsnit? Kommissionen har under den mundtlige forhandling gjort gældende, at interventionsorganet kan tilbagesøge hele støtten, når de nødvendige betingelser for at udbetale støtten ikke er opfyldt, uden at dette behøver være udtrykkeligt fastsat i forordningen. Kommissionens befuldmægtigede har i den forbindelse, som svar på et spørgsmål fra Domstolen, talt om, at et sådant krav på tilbagesøgning af hele støtten følger af almindelige retsgrundsætninger.

7. Jeg skal på dette stadium af min gennemgang af sagen bemærke, at Kommissionens opfattelse nok ikke er juridisk forkert, men dog heller ikke er helt fri for ulemper. Når man nemlig i en landbrugsforordning om støtte gør sig den ulejlighed at nævne *visse tilfælde*, hvor interventionsorganet kan kræve hele støtten tilbage, men ikke opregner *alle de tilfælde*, hvor der kan iværksættes en sådan sanktion, forøger man for mig at se risikoen for, at de erhvervsdrivende misfortolker forordningen. Når der endvidere er tale om en forordning, som kan have betydelige konsekvenser for de erhvervsdrivende, finder jeg det ikke særlig heldigt at beskrive nogle af retsfølgerne udtrykkeligt i forordningen, men forudsætte andre. Dette vil utvivlsomt heller ikke gøre det lettere for Domstolen at gennemføre den prøvelse vedrørende gyldigheden af et tilbagesøgningskrav på hele støtten, som Domstolen kan blive nødsaget til at foretage, således som

den foreliggende sag er et eksempel på. Det kan nemlig meget vel vise sig overordentlig vanskeligt at bedømme, om en implicit bestemmelse i en forordning er forenelig med EF-retten, og i særdeleshed med proportionalitetsprincippet. Man må derfor håbe, at Kommissionen ikke af bekvemmelighedsgrunde vil søge tilflugt i sådanne »almindelige retsgrundsætninger«, navnlig ikke, når der er tale om retsforskrifter, som indeholder sanktioner for de tilfælde, hvor erhvervsdrivende har forsømt at opfylde forpligtelser, der påhviler dem. Jeg for min del vil i denne sag foretrække at antage, at det følger forudsætningsvis af bestemmelsen i artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 2499/82, at der ved en overskridelse af betalingsfristen på 90 dage skal iværksættes en sanktion bestående i en fortabelse af hele støtten, eftersom bestemmelsen foreskriver denne sanktion, såfremt der ikke inden en nærmere angiven frist fremlægges dokumentation for, at minimumsopkøbsprisen er betalt inden 90 dage.

8. Under hovedsagen har Lingenfelser på to punkter rejst tvivl om, hvorvidt det er lovligt at tilbagesøge hele støtten, såfremt 90-dagesfristen overskrides. Det første punkt, som Lingenfelser har behandlet mere indgående under den mundtlige forhandling end under skriftsvekslingen, vedrører grænserne for Kommissionens bemyndigelse ifølge Rådets forordning nr. 337/79. Det andet punkt vedrører proportionalitetsprincippet.

9. Jeg skal herom straks bemærke, at jeg ikke er blevet overbevist om rigtigheden af Lingenfelsers argumenter, hvorefter Domstolen bør statuere, at fastsættelsen af en maksimal frist på 90 dage for destilleriets betaling af minimumsopkøbsprisen til producenten er udtryk for en overdreven og unødig regelfastsættelse, som ligger uden for bemyndigelsen i forordning nr. 337/79; de har i øvrigt heller ikke overbevist Kommissionen eller interventionsorganet.

10. Vedrørende det første punkt skal jeg bemærke, at formålet med forordning nr. 337/79 er at »stabilisere markederne« inden for vinsektoren og at »sikre en rimelig levestandard for den pågældende landbrugsbefolkning«[4]. Med henblik herpå udtales det i forordningen, at der »under visse omstændigheder [bør] gives tilladelse til forebyggende destillation til en købspris, der ikke opmuntrer til at producere vin af utilstrækkelig kvalitet«[5]. Forordningens artikel 11 i forordning nr. 337/79 indeholder derfor generelle bestemmelser om forebyggende destillation, som dels fastsætter, hvilke vine der kan komme i betragtning til en destillation, dels fastsætter en købspris, som destilleriets pris mindst skal udgøre. Artikel 11, stk. 5, bestemmer: »Afgørelsen om at foretage den ... omhandlede destillation samt gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel fastsættes efter fremgangsmåden i artikel 67...«. Efter denne fremgangsmåde kan Kommissionen træffe foranstaltninger efter høring af en »forvaltningskomité«. Det er inden for rammerne af disse bestemmelser, at Kommissionen har vedtaget forordning nr. 2499/82 og bestemt, at destilleriet skal betale producenten købesummen inden en frist på 90 dage.

11. Til støtte for sit argument om, at Kommissionen har gjort sig skyldig i en overdreven regelfastsættelse og dermed har overskredet grænserne for sin beføjelse, har Lingenfelser gjort gældende, at det er overflødigt at fastsætte en betalingsfrist på 90 dage. For mig at se er det under nærværende sag udelukket at gå ind i en nærmere drøftelse vedrørende nytten af de forskellige frister i artikel 9 i forordning nr. 2499/82 for at kunne fastslå, om Kommissionen har holdt sig inden for grænserne af sin bemyndigelse efter forordning nr. 337/79. Hermed ville man nemlig sætte sig ud over den vide skønsbeføjelse, som tilkommer Kommissionen inden for et så centralt område af den fælles landbrugspolitik. Dette skal forstås sådan, at man i forbindelse med den prø-

4 — Jfr. tredje betragtning til forordning nr. 337/79.

5 — Jfr. niende betragtning til forordning nr. 337/79.

velse af en retsforskrifts gyldighed, som er nødvendig i et sådant tilfælde, selvsagt ikke kan efterprøve berettigelsen af hver enkelt af de på området trufne foranstaltninger. Ved gyldighedsprøvelsen kan det alene efterprøves, om Kommissionen åbenbart har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse. Jeg finder imidlertid ikke, at Kommissionen ved at fastsætte en bestemt frist for destilleriets betaling af minimumsopkøbsprisen til producenten har udstedt en gennemførelsesbestemmelse, der kan siges at være åbenbart uden forbindelse med den ordning vedrørende forebyggende destillation, hvorom Rådet har fastsat de generelle rammebestemmelser. Som led i en politik baseret på, at producenterne skal tilskyndes til at trække deres vin tilbage fra markedet og levere den til destillation, finder jeg derfor ikke, at det i sig selv strider mod de tilstræbte formål at fastsætte en frist, inden for hvilken producenten kan være sikker på at få udbetalt den minimumspris af destilleriet, som er fastsat i forordning nr. 337/79.

12. Jeg skal her tilføje, for så vidt det har relevans i denne forbindelse, at de øvrige frister, der er nævnt i artikel 9 i forordning nr. 2499/82, ikke a priori synes at overlappe den i sagen anfægtede 90-dagesfrist på nogen måde. Den maksimale frist på 90 dage fra destillationsbevisets fremlæggelse, inden for hvilken interventionsorganet skal betale destilleriet støtten, indebærer ikke i sig selv nogen garanti for, hvor hurtigt producenten vil kunne modtage minimumsopkøbsprisen. Hvad angår fristen på 120 dage fra destillationsbevisets fremlæggelse, føler jeg mig ikke overbevist om det indlysende i de tilsvarende garantier, som denne frist ved første øjekast synes at kunne yde producenten i sammenligning med 90-dagesfristen, der løber fra producentens levering af vinen.

13. Jeg finder derfor ikke, at der ved efterprøvelsen af, om Kommissionen åbenbart har overskredet grænserne for sine beføjelser — hvilket er det eneste, som er nødvendigt at påse ved undersøgelsen af, om Kommissionen har holdt sig inden for Rådets bemyndigelse — er fremkommet noget, der kan rejse tvivl om lovligheden af at fastsætte en vis maksimal frist for producentens betaling af prisen.

14. Jeg skal herefter behandle spørgsmålet, om det er i overensstemmelse med en proportionalitetsgrundsætning at tilbagesøge hele den støtte, der er udbetalt destilleriet, når dette ikke har betalt producenten minimumsopkøbsprisen inden udløbet af fristen på 90 dage.

15. Det vil i den forbindelse nok være nyttigt først at minde om de principper, som Domstolen har fastslået i sin praksis på området. I en sag, som vedrørte en sanktion bestående i, at der var nægtet frigivelse af en sikkerhed, fordi fristen for at fremlægge beviser var overskredet, fandt Domstolen, at det måtte undersøges, om sanktionen

»overskrider grænserne for, hvad der er hensigtsmæssigt og nødvendigt for at nå det ønskede mål« [6].

I en anden sag, hvor sikkerheden nægtedes frigivet, fordi den erhvervsdrivende ikke havde bevist, at bestemte mængder smør var forarbejdet iden for den i EF-reglerne fastsatte frist, udtalte Domstolen, at det ved afgørelsen af, om en EF-forskrift er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, for det første måtte undersøges

»om de midler, som iværksættes for at opfylde det tilsigtede mål, svarer til dets betyd-

6 — Jfr. dom af 20. februar 1979, Buitoni mod FORMA, præmis 16 (sag 122/78, Sml. s. 677); en ganske tilsvarende udtalelse findes i dommen af 17. maj 1984, Denkavit Nederland, præmis 25 (sag 15/83, Sml. s. 2171).

ning, og for det andet, om de er nødvendige for at realisere det«[7].

I dommen af 24. september 1985 i sagen Man mod IBAP gentog Domstolen nødvendigheden i at undersøge, om de iværksatte midler var »rimelige og nødvendige for at nå det tilsigtede mål«, og bemærkede videre:

»Når der i en fællesskabsordning 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 proportionalitetsprincippet sanktionere manglende opfyldelse af den sekundære forpligtelse lige så strengt som manglende opfyldelse af hovedforpligtelsen«[8].

16. De anførte principper er blevet nærmere konkretiseret i dommen af 27. november 1986 i Maas-sagen. Heri anførte Domstolen, at det efter fast praksis var nødvendigt for at kunne besvare det forelagte spørgsmål — som vedrørte proportionalitetsprincippet og angik et tilfælde, hvor der var sket en overskridelse af den i forordningen fastsatte frist for indskibning af korn- og rispartier til fødevarehjælp — at undersøge

»om de [i sagen omhandlede] forpligtelser... skal betragtes som hovedforpligtelser, hvis overholdelse er af fundamental betydning for fællesskabsordningens rette funktion, og hvis tilsidesættelse kan sanktioneres ved fortabelse af hele sikkerheden, uden at det medfører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, eller om de skal anses for sekundære forpligtelser, hvis tilsidesættelse ikke må sanktioneres med samme strenghed som manglende overholdelse af en hovedforpligtelse«[9].

17. Så vidt jeg kan se, består den nærmere konkretisering i, at sondringen mellem hovedforpligtelse og sekundær forpligtelse er blevet noget systematiseret. I sine tidligere domme var Domstolen ganske vist nogle gange i forbindelse med anvendelsen af proportionalitetsprincippet inde på denne sondring, men uden at den knyttede en så direkte forbindelse mellem hovedforpligtelsen og sanktionen — i form af en fortabelse af hele beløbet — som den eksempelvis gjorde i Maas-dommen. Ifølge dommen i sagen Man mod IBAP udelukker proportionalitetsprincippet, at der kan fastsættes lige så strenge sanktioner for at tilsidesætte en sekundær forpligtelse som for at tilsidesætte en hovedforpligtelse. Maas-dommen er tilsyneladende baseret på et princip om, at misligholdelse af hovedforpligtelsen som udgangspunkt kan imødegås med en hård sanktion, in casu fortabelse af hele sikkerheden. Domstolens seneste praksis på området synes altså på en vis måde at bygge på en formodning om, at det er rimeligt at lade hele støttebeløbet eller sikkerheden gå tabt, hvis hovedforpligtelsen ikke opfyldes. Kan denne formodning imidlertid ikke afkræftes? Herom skal jeg bemærke, at Domstolens tidligere domme tyder på en vis *relativitet*, idet den fastslog, at sanktionen for at tilsidesætte en sekundær forpligtelse ikke måtte være lige så streng som ved tilsidesættelse af en hovedforpligtelse, uden at Domstolen dog *udtrykkeligt* udtalte, at det principielt er i overensstemmelse med en proportionalitetsgrundsætning at lade hele beløbet gå tabt — det være sig en støtte eller en sikkerhed — som sanktion for at tilsidesætte en hovedforpligtelse.

7 — Jfr. dom af 23. februar 1983, Fromançais mod FORMA, præmis 8 (sag 66/82, Sml. s. 395); en ganske tilsvarende udtalelse findes i dommen af 1. oktober 1985, OBEA mod Corman, præmis 36 (sag 125/83, Sml. s. 3039).

8 — Sag 181/84, Sml. 1985, s. 2889, præmis 20.

9 — Sag 21/85, Sml. 1986, s. 3537, præmis 15.

18. Det kan videre konstateres, at i de sager, hvor Domstolen har påset, at sanktionerne for at tilsidesætte sekundære forpligtelser ikke er lige så hårde som ved tilsidesættelse af hovedforpligtelser, har sanktionerne for at tilsidesætte sidstnævnte forpligtelser normalt bestået i fortabelsen af hele beløbet. Den omstændighed, at Domstolen i flere domme har fastslået, at den i en forordning foreskrevne sanktion for at tilsidesætte en hovedforpligtelse, som består i en fortabelse af hele beløbet, er uforholdsmæssig streng, såfremt den også efter samme forordning bringes i anvendelse ved tilsidesættelse af en sekundær forpligtelse, er dog ikke efter min opfattelse uden videre ensbetydende med, at Domstolen dermed har fastslået, at tilsidesættelse af en hovedforpligtelse som hovedregel vil medføre fortabelse af hele beløbet. Domstolen har vel anerkendt, at det er i overensstemmelse med en proportionalitetsgrundsætning at lade hele beløbet for den pågældende støtte eller sikkerhed gå tabt ved tilsidesættelse af en forpligtelse, hvis karakter af en væsentlig forpligtelse eller en hovedforpligtelse udtrykkeligt er forbundet med risikoen for, at det støttede produkt anvendes enten til et andet formål end tilsigtet (jfr. dommen af 2. december 1982, RU-MI mod FORMA [10] eller i spekulationsøjemed (jfr. førnævnte dom i Fromançais-sagen); men det er heller ikke efter min opfattelse ensbetydende med, at Domstolen kan siges at have godkendt, at det *principielt* er i overensstemmelse med en proportionalitetsgrundsætning at lade hele støttebeløbet eller sikkerheden gå tabt selv ved den *mindste* tilsidesættelse af en hovedforpligtelse, uanset af hvilken art denne end måtte være.

19. Også på det punkt kan der drages en vis lære af Maas-dommen. Heri fastslog Domstolen nemlig, at en forpligtelse til at laste en vare inden for et nærmere angivet tidsrum ubestrideligt havde karakter af en hovedforpligtelse, men at

»en forsinkelse på nogle dage af lastningen af varen og af skibets afsejling [dog ikke] inden for søtransport ... kan anses for en tilsidesættelse af denne forpligtelse« [11].

det ikke under sagen var bestridt, at datoen for skibets ankomst til bestemmelseshavnen var overholdt, og konkluderede, at »en ringe overskridelse af lastefristen ikke begrunder fortabelse af hele sikkerheden, når den ikke påvirker fødevarehjælpesystemets rette funktion«. Hermed foretog Domstolen en korrektion af den opfattelse, at en sanktion bestående i en fortabelse af hele beløbet ved tilsidesættelse af en hovedforpligtelse principielt er i overensstemmelse med en proportionalitetsgrundsætning. Korrektionen består i en nærmere vurdering af den pågældende pligtforsømmelses karakter, hvor det som udgangspunkt nok antages, at misligholdelse af en hovedforpligtelse a priori kan medføre fortabelse af hele beløbet, men at ikke enhver tilsidesættelse af forpligtelsen uden videre udløser denne sanktion.

20. Domstolen anerkender altså tilsyneladende, at der består en mulighed for at lempe den sanktion, som iværksættes ved tilsidesættelse af en hovedforpligtelse, og som f. eks. består i fortabelse af hele beløbet. Dermed anerkender Domstolen i virkeligheden, at proportionalitetsprincippet fortsat har gyldighed i tilfælde, hvor der foreligger en tilsidesættelse af en hovedforpligtelse uanset det tidligere anførte om, at det principielt er i overensstemmelse med en proportionalitetsgrundsætning at lade hele beløbet gå tabt. Når man således erkender, som det er sket i Domstolens praksis, at man ikke kan opgive ethvert krav om proportionalitet, hvor der er tale om tilsidesættelse af hovedforpligtelser, vil det da ikke være rigtigst at lægge vægten på udtalelserne i de domme, der blev afsagt før Maas-dommen? Som tidligere nævnt har Domstolen her opstillet to kriterier i sin praksis, der supplerer hinanden. Det første er, at det som følge af proportionalitetsprincippet er nødvendigt at undersøge, dels om de midler, der kan bringes i anvendelse efter retsforskriften, står i rimeligt forhold til forskrif-

10 — Sag 272/81, Sml. 1982, s. 4167.

11 — Førnævnte sag 21/85, præmis 17.

tens formål, vurderet på baggrund af formålets betydning, dels om de er nødvendige for at opfylde formålet. Det andet kriterium er, at det er udelukket i henhold til EF-regler at iværksætte lige så hårde sanktioner for at overtræde en sekundær forpligtelse som for at overtræde en hovedforpligtelse. For mig at se opfylder disse kriterier i tilstrækkelig grad formålene med Domstolens prøvelse på grundlag af proportionalitetsprincippet. Jeg tror nemlig, at Domstolens praksis her frem for alt hviler på et ønske om ikke at udelukke nogen virksomhed fra proportionalitetsprincippets krav, og at smidigheden i de to nævnte kriterier bedre tjener dette formål end at knytte begrebet »hovedforpligtelse« for snævert sammen med en bestemt sanktionstype. Jeg skal derfor i det følgende henholde mig til disse mere smidige kriterier, som er bedre egnet til at sikre proportionalitetsprincippet den størst mulige gennemslagskraft.

21. Ved prøvelsen af, om proportionalitetsprincippet er blevet overholdt i denne sag, bør det først undersøges, hvilke formål den pågældende EF-forskrift tjener. Den i sagen omhandlede 90-dagesfrist skal her vurderes på baggrund af den ellevte betragtning i forordning nr. 2499/82. Den lyder således: »det bør fastsættes, at den minimumspris, der garanteres producenterne, normalt udbetales dem 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« [12]. Når dette sammenholdes med det generelle formål med ordningen for forebyggende destillation af vin, fremgår det, at det er vigtigt, at et stort antal producenter tilskyndes til ikke at afsætte vin af utilstrækkelig kvalitet på markedet, men i stedet sælge det til destillerier. Derfor bør det gøres attraktivt for producenterne at sælge vinen til destillerierne med henblik på destillation. Som led heri er der fastsat en minimumsopkøbspris, som destilleriet skal betale producenten, samt fastsat en frist for minimumsopkøbsprisens betaling, da det er vigtigt, at producenterne ikke, når de sælger vin med henblik på destillation, modtager betalingen senere end det er normalt i handelsforhold. Det er det, som kommer til udtryk i den ellevte betragtning. Kravet om, at betaling sker inden de samme frister, der normalt gælder i handelsforhold, er altså væsentligt, såfremt ordningen for forebyggende destillation skal fungere tilfredsstillende.

22. Må det da, i betragtning af dette kravs betydning, anses for nødvendigt at fastsætte en ufravigelig frist på 90 dage og at lade hele støtten bortfalde, selv om destilleriet kun overskrider fristen med en ubetydelighed? Besvares dette spørgsmål bekræftende, forudsættes det på en vis måde, at selv den mindste fristoverskridelse, f. eks. blot med én dag, medfører, at betalingen af vinen til forebyggende destillation ikke sker på tilsvarende vilkår som i normale handelsforhold, og at den mindste afvigelse på dette punkt vil afholde producenterne fra at sælge til destillerierne. Jeg har ikke i sagens akter fundet noget holdepunkt for den antagelse, at en helt ubetydelig overskridelse af 90-dagesfristen skulle have en sådan virkning. Der er tværtimod grund til at spørge, om den fastsatte betalingsfrist ikke går noget videre end kravet i den ellevte betragtning om, at producenten skal opnå et udbytte svarende til det, som kan opnås under normale markedsvilkår. Når man nemlig sammenligner med, hvad der er normal handelsskik i vinsektoren i Forbundsrepublikken Tyskland, jfr. forklaringerne under sagen, er fristen i henhold til forordning nr. 2499/82 — som løber fra det tidspunkt, da vinen leveres til destilleriet — tilsyneladende kortere end i handelsforhold normalt, hvor den løber fra det tidspunkt, da destilleriet modtager faktura. Det kan derfor vanskeligt fastholdes, at en helt ubetydelig fristoverskri-

12 — Jfr. første punktum i betragtningen.

delse vil give producenten en ringere stilling end ved et salg under normale handelsvilkår. Såfremt betalingen kun overskrider forordningsfristen med nogle få dage, sker den formodentlig endda hurtigere end efter de normale betalingsfrister, som gælder i handelsforhold i Forbundsrepublikken Tyskland.

23. Selv om man må tage hensyn til den skønsbeføjelse, der tilkommer Kommissionen, når den inden for rammerne af den fælles markedsordning udsteder gennemførelsesbestemmelser til de omhandlede retsforskrifter, synes det derfor allerede ved første øjekast tvivlsomt, om det er nødvendigt blot ved få dages forsinkelse at iværksætte en sanktion bestående i en fortabelse af hele støttebeløbet, for at sikre, at ordningen for forebyggende destillation af vin kan fungere tilfredsstillende og inden for rammerne af denne ordning sikre, at producenten får udbetalt købesummen på tilsvarende vilkår som i normale handelsforhold.

24. Også ud fra et andet synspunkt er det tvivlsomt, om det er nødvendigt i tilfælde af en ubetydelig overskridelse af 90-dagesfristen at iværksætte en sanktion bestående i en fortabelse af hele støttebeløbet. Selv om det nemlig antages, at det er uomgængeligt nødvendigt for ordningens tilfredsstillende funktion, at betaling erlægges inden for frister som i handelsforhold i øvrigt, er det ikke umiddelbart indlysende, at en nedsættelse af støtten i forhold til fristoverskridelsens størrelse ikke skulle kunne yde den nødvendige garanti. Efter den ordning, som blev indført ved forordning nr. 2499/82, er det sikkerheden for at få udbetalt støttebeløbet, som giver destilleriet grundlag for at betale producenten minimumsopkøbsprisen. Dette er blevet stærkt understreget af Kommissionens befuldmægtigede under den mundtlige forhandling. Enhver nedsættelse af støtten vil derfor påvirke destilleriets fortjeneste ved handelen. Under disse forhold må det antages, at udsigten til en væsentlig, omend delvis nedsættelse, vil udgøre en tilstrækkelig tilskyndelse for destilleriet til at overholde den fastsatte frist.

25. Endelig skal jeg anstille nogle overvejelser om bestemmelserne i artikel 12 i forordning nr. 2499/82, som angår det tilfælde, at der er destilleret en anden mængde end kontraktligt fastsat. Det er herom foreskrevet i bestemmelsen, at interventionsorganet, såfremt den eventuelle forskel mellem den faktisk destillerede og den i kontrakten anførte vin ligger inden for en tolerance på 10%, skal udbetale støtte for den mængde vin, der faktisk er destilleret. Det må her ud fra en modsætningsslutning antages, at der overhovedet ikke udbetales nogen støtte, såfremt denne forskel udgør mere end 10%. Det er fuldt ud forståeligt, at der i EF-reglerne tages hensyn til omstændigheder, som de erhvervsdrivende ikke har nogen indflydelse på, og som medfører en nedsættelse af den faktisk destillerede mængde vin. Det bør imidlertid fremhæves, at da formålet med den forebyggende destillationsordning er at holde den størst mulige mængde vin af mindre god kvalitet ude fra markedet for at sikre dettes stabilitet, er der ved forordning nr. 2499/82 indført en *fast*, kvantitativt grænse for tilladelige svingninger på 10%, hvis eneste følge er, at der udbetales et forholdsmæssigt mindre støttebeløb. Men det vigtigste formål med den forebyggende destillationsordning er dog, at vinen fjernes fra markedet. Det er dette formål, som de forskellige mekanismer i forordning nr. 2499/82 skal fremme. Ifølge Kommissionen er et kvantitativt udsving inden for 10%, *uden at grundene hertil efterprøves nærmere*, imidlertid forenelige med en delvis udbetaling af støtten, mens selv en ubetydelig overskridelse af en frist, som ikke tjener til opfyldelse af hovedformålet med den forebyggende destillationsordning, men kun en af de forpligtelser, der skal bidrage til at

fremme dette hovedformål, efter Kommissionens opfattelse skal sanktioneres med fortabelsen af hele støttebeløbet.

26. Af det anførte slutter jeg, at hvis man med Kommissionen lægger til grund, at der kan udbetales en forholdsmæssig mindre støtte, såfremt den destillerede mængde er blevet nedsat med op til 10%, uden at dette bringer det væsentlige formål med den forebyggende destillationsordning i fare, kan man vanskeligt betragte det som uomgængeligt nødvendigt, for opfyldelse af disse samme væsentlige formål, at lade hele støttebeløbet gå tabt ved selv den *mindste* overskridelse af den destilleriet påhvilende betalingsfrist. Det afgørende er for mig at se ikke, som anført af Kommissionen, om menneskelige fejl på grund af manglende agtpågivenhed vanskeligere kan disculpere end de kemiske processer, såsom fordampning, men hvilken virkning tilsidesættelsen af den pågældende forpligtelse har for opfyldelsen af de nævnte formål. Jeg har imidlertid ikke fundet noget som helst holdepunkt i sagens akter for den antagelse, at en overskridelse af betalingsfristen med nogle få dage skulle udgøre en sådan trussel for formålenes opfyldelse, at der er grundlag for at iværksætte strengere sanktioner heroverfor end i det tilfælde, hvor den mængde vin, som faktisk er fjernet fra markedet, er konstateret at være mindre end forudset.

27. Jeg er hermed nået til afslutningen af mit forslag til afgørelse, men vil gerne fremsætte en sidste bemærkning vedrørende systemet i forordning nr. 2499/82. Man kan her ikke undgå at blive forvirret over forordningens mærkværdige blanding af udtrykkeligt fastsatte og forudsatte sanktioner, samt over denne sammenstilling af hovedforpligtelser og sekundære forpligtelser, hvis tilsidesættelse imødegåes med lige strenge sanktioner, bestående i en fortabelse af hele støttebeløbet, hvilket er i strid med de af Domstolens afgørelser, som Kommissionen selv har henvist til. Artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, er på dette punkt dobbelt illustrerende, idet bestemmelsen dels indeholder en udtrykkelig forskrift om, at hele støttebeløbet fortabes, såfremt der ikke inden en vis frist fremlægges dokumentation for, at den sekundære forpligtelse er opfyldt, dels forudsætter, at der iværksættes samme sanktion, som når selve hovedforpligtelsen tilsidesættes. Til slut skal jeg bemærke, at spørgsmålet om, hvorvidt den ordning, som blev indført ved forordning nr. 2499/82, har til formål at forhindre destilleriet i at få udbetalt støtten, før det har betalt producenten minimumsopkøbsprisen, eller tværtimod at give det mulighed herfor, langt fra kan siges at være afklaret efter gennemgangen af sagens akter og de forklaringer, der er afgivet under den mundtlige forhandling. Forordningen synes at rumme begge muligheder, afhængig af likviditeten og interventionsorganets velvilje. Dette er naturligvis ikke medvirkende til at klargøre ordningens indre logik eller den foreliggende tvists reelle betydning så præcist, som man kunne ønske sig, eller den pågældende overskridelse. Det er derfor vanskeligt også på dette punkt at godtgøre, at det skulle være nødvendigt at lade hele støttebeløbet gå tabt.

28. Sammenfattende er det således min opfattelse, at det på den ene side var af væsentlig betydning for den forebyggende destillationsordning, der blev indført ved forordning nr. 2499/82, at fastsætte en betalingsfrist svarende til den, der gælder i normale handelsforhold, og at det tilkom Kommissionen at fastsætte længden af denne frist. Jeg finder det på den anden side ikke godtgjort, at selv en helt ubetydelig fristoverskridelse kan bringe de væsentlige formål med ordningen i en sådan fare, at det under alle forhold kan begrunde iværksættelse af en sanktion bestående i en fortabelse af hele støttebeløbet. Jeg er følgelig af den opfattelse, at der hermed er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

29. Sammenfattende skal jeg foreslå Domstolen at kende for ret:

»Bestemmelsen i artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, i forordning (EØF) nr. 2499/82 er ugyldig, for så vidt som den indeholder en sanktion om, at enhver overskridelse af den frist, destilleriet skal overholde ved betaling af minimumsopkøbsprisen til producenten, medfører fortabelse af hele støttebeløbet.«