FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 9. juli 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

A — Faktiske omstændigheder

1. Den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse vedrører bestemmelserne i artikel 7 i forordning (EØF) nr. 1442/88 [1].

2. Anmodningen om en præjudiciel afgørelse er fremsat i forbindelse med en sag, der verserer ved Tribunal d'instance de Béziers. Sagsøgeren i hovedsagen, Teulie, var vindyrker og medlem af sagsøgte — et vinkooperativ. I 1988 besluttede sagsøgeren at rydde vin på visse arealer, han havde dyrket indtil da, for at kunne modtage de præmier, der var fastsat i et sådant tilfælde. På grundlag af hans ansøgning, indgivet den 30. november 1988, udbetalte de kompetente franske myndigheder ham et beløb svarende til 85% af den skyldige præmie. Resten blev udbetalt til sagsøgte i hovedsagen.

3. Myndighederne henholdt sig i den forbindelse til de franske administrative bestemmelser, der var vedtaget på grundlag af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1442/88 eller den tilsvarende bestemmelse i forordning (EØF) nr. 777/85 [2] — forgængeren for forordning nr. 1442/88. Det hedder i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1442/88:

»1. Medlemsstaterne kan for vindyrkere, der er medlemmer af et vinkooperativ eller en anden sammenslutning af vindyrkere, træffe bestemmelse om, at de i artikel 2, stk. 1, fastsatte præmier skal nedsættes med et beløb på højst 15%. I så fald udbetales beløbene svarende til denne nedsættelse til de pågældende kooperativer eller sammenslutninger.«

4. Sagsøgeren nægtede at affinde sig med dette fradrag og anlagde sag mod vinkooperativet med påstand om betaling af det beløb, kooperativet havde modtaget fra myndighederne. Han gjorde gældende, at grundforordningen, som ifølge ham fastsætter en ramme på 1-15% for fradraget, der tilfalder vinkooperativerne, gælder umiddelbart. Ifølge sagsøgeren har medlemsstaten derfor ikke ret til at fastsætte en bestemt procentsats, der gælder i alle tilfælde; tværtimod bør det endelige beløb aftales mellem vinkooperativet og dets medlem. Han mente endvidere, at et sådant fradrag under alle omstændigheder kun kan komme på tale, hvis vinkooperativet har lidt et tab, hvilket ikke var tilfældet i den foreliggende sag.

* Originalsprog: tysk.

1 — Rådets forordning af 24.5.1988 om ydelse for produktionsårene 1988/1989 til 1995/1996 af præmier for endelig nedlæggelse af vinarealer (EFT L 132, s. 3).

2 — Rådets forordning af 26.3.1985 om ydelse af præmier for endelig nedlæggelse af visse vinarealer i produktionsårene 1985/1986 til 1989/1990 (EFT L 88, s. 8).

5. Den nationale ret har følgelig forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål. For så vidt angår spørgsmålenes ordlyd henvises til retsmøderapporten.

B — Stillingtagen

Det første spørgsmål

6. Med sit første spørgsmål ønsker den nationale domstol oplyst, om den mulighed, der er hjemlet i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1442/88, for at nedsætte den præmie, der skal udbetales til en præmieberettiget person, og udbetale differencen til vinkooperativet [3], som han har været medlem af, forudsætter, at vinkooperativet har fremlagt bevis for et tab.

7. Kommissionen, den franske regering og sagsøgte i hovedsagen anfører i den henseende, at en sådan betingelse ikke følger af ordlyden af artikel 7, stk. 1. Efter deres opfattelse er det altid tilladt at nedsætte den præmie, der skal udbetales til et medlem af et vinkooperativ, uden at det er nødvendigt at undersøge spørgsmålet, om vinkooperativet har lidt et tab.

8. Den sammenhæng, den omhandlede bestemmelse indgår i, synes at understøtte dette synspunkt. Forordningens artikel 7, stk. 2, tillader medlemsstaterne at fastsætte bestemmelser om en godtgørelse for de vinkooperativer, der fremlægger bevis for, at de har måttet begrænse deres aktivitet som følge af dalende tilførsler fra medlemmerne, og at det af deres medlemmer dyrkede vinareal er blevet reduceret med mindst 10% i forhold til det areal, der blev dyrket i den af forordningen fastsatte referenceperiode. I henhold til artikel 7, stk. 2, andet afsnit, kan denne godtgørelse ikke være større end »det tab, som formindskelsen af aktiviteten har medført«. Som det fremgår af ordlyden af artikel 7, stk. 2 (»med forbehold af stk. 1«), er de i stk. 1 og stk. 2 fastsatte ordninger sideordnede, og medlemsstaterne kan vælge den, de ønsker at anvende. Eftersom bestemmelserne i artikel 7, stk. 2, udtrykkeligt henviser til de tab, vinkooperativet har lidt, mens stk. 1 ikke omtaler disse, kunne man tænke sig, at lovgiveren bevidst har villet gøre op med spørgsmålet om, hvorvidt anvendelsen af bestemmelserne i artikel 7, stk. 1, forudsætter, at vinkooperativet har lidt et tab.

9. I denne sammenhæng bør der imidlertid tages hensyn til det forhold, at når en fællesskabsretlig bestemmelse giver medlemsstaterne et skøn, er dette begrænset af krav, som bl.a. følger af det formål, som denne bestemmelse forfølger [4]. Formålet med bestemmelserne i artikel 7 i forordning nr. 1442/88 beskrives som følger i forordningens ottende betragtning:

»nedlæggelse af vinarealer, der foretages af vindyrkere, som er medlemmer af kooperative organisationer, der i fællesskab forarbejder deres medlemmers druer, kan nedbringe

3 — Artikel 7, stk. 1, taler om »vinkooperativ eller en anden sammenslutning af vindyrkere«. For nemheds skyld vil jeg i det følgende anvende udtrykket »vinkooperativ«.

4 — Jf. f.eks. dom af 12.7.1990, sag C-16/89, Spronk, Sml. I, s. 3185, præmis 13.

de leverede druemængder og medføre en forøgelse af forarbejdningsomkostningerne; det er derfor rimeligt at træffe bestemmelse om kompensation for de negative virkninger; i betragtning af de nuværende forskelle i vinstrukturerne i Fællesskabet er det hensigtsmæssigt, at en eventuel kompensationsordning skal vedtages af medlemsstaterne«.

10. Det fremgår af den passage, jeg har citeret, at bestemmelserne i forordningens artikel 7 tilsigter at yde vinkooperativerne en godtgørelse for de ulemper, de udsættes for som følge af, at deres medlemmer nedlægger vinarealer, hvilket de tilskyndes til af forordningen i kraft af præmier. Heraf følger efter min opfattelse, at bestemmelserne i artikel 7, stk. 1, ligeledes tjener denne målsætning og har til formål at kompensere for »de tab, som nedsættelsen af aktiviteten har medført«, jf. stk. 2.

11. Følgelig består forskellen mellem de to ordninger, der er fastsat med henblik på denne godtgørelse, og som medlemsstaterne kan vælge mellem, deri, at i medfør af artikel 7, stk. 2, skal vinkooperativerne godtgøre de omstændigheder, som ifølge forordningen anses som bevis for et tab, og godtgørelsen må ikke være større end tabet. Derimod kræves et sådant bevis ikke i medfør af artikel 7, stk. 1. Som Kommissionens repræsentant ganske rigtigt har udtrykt det, indeholder den omhandlede bestemmelse i den hensende en »formodning« om, at kooperativet har lidt en sådan skade. Det afgørende spørgsmål er herefter, om denne bestemmelse alligevel tillader den, hvis præmie er blevet nedsat, at fremlægge bevis for, at vinkooperativet enten ikke har lidt et tab, eller at dets tab under alle omstændigheder har været mindre end det beløb, det har fået tildelt.

12. I den sammenhæng er der en betragtning, som Kommissionen har gjort gældende, der forekommer mig at være af afgørende betydning. Kommissionen har anført, at de i artikel 7, stk. 1, omhandlede bestemmelser tilsigter at sikre den enkleste og hurtigst mulige fastsættelse af den godtgørelse, der skal ydes vinkooperativerne; det står imidlertid medlemsstaterne frit for at vælge den i stk. 2 omhandlede fremgangsmåde og således at kræve, at tabene i hvert enkelt tilfælde opgøres ganske nøje. Jeg finder, at denne fortolkning er korrekt og overbevisende. Hvis man inden for rammerne af den i artikel 7, stk. 1, omhandlede fremgangsmåde tillod, at der blev fremlagt bevis for, at det reelle tab afviger fra den faste godtgørelse (dvs. det beløb, der i henhold til artikel 7, stk. 1, skal fratrækkes præmien og betales til vinkooperativet), ville dette sandsynligvis — navnlig henset til vanskeligheden ved at fremlægge et sådant bevis — medføre et stort antal langtrukne retssager, og man ville da forfejle det nævnte formål. Det er og bliver således en kendsgerning, at en bestemmelse svarende til reglen i stk. 2, andet afsnit, som begrænser godtgørelsen, mangler i stk. 1; hvis betalingen, som tilfalder vinkooperativet i medfør af artikel 7, stk. 1, er større end tabet, må den pågældende vindyrker affinde sig med dette.

13. Egentlig er der en anden betragtning, som kommer ind i billedet med hensyn til anbringendet om, at vinkooperativet ikke har lidt noget tab. Eftersom artikel 7 tilsigter en godtgørelse af *faktiske* tab — selv om, som vi har set, artikel 7, stk. 1, i den forbindelse tillader faste beløb — er enhver godtgørelse efter min mening nødvendigvis udelukket, når der ikke foreligger noget tab. I den henseende går formålet, som består i at holde vinkooperativet skadesløs, og som ligger til grund for denne bestemmelse, forud for interessen i en hurtig og enkel afvikling af sådanne sager.

14. Ganske vist burde muligheden for, at vinkooperativet ikke lider et tab, i alt væsentligt være begrænset til de tilfælde, hvor vindyrkeren, der modtager en præmie, overdrager rettighederne som medlem af kooperativet til tredjemand [5]. Når de gældende bestemmelser (dvs. kooperativets vedtægter og lovbestemmelserne) tillader, at et medlem overdrager de rettigheder og pligter, der følger af hans medlemskab, til tredjemand, og udøver medlemmet denne ret, mister vinkooperativets andel i vindyrkerens præmie sin berettigelse. Eftersom det nye medlem afløser det tidligere, resulterer rydningen af vin på det tidligere medlems arealer ikke som sådan i en ulempe for vinkooperativet. Hvis vinkooperativet ikke desto mindre skulle komme ud for eventuelle ulemper eller tab (f.eks. hvis det nye medlem ikke er i stand til at opfylde de overtagne forpligtelser), ville dette alene skyldes den i henhold til aftale eller lovgivning tilladte overdragelse af medlemskabet. Den i artikel 7, stk. 1, hjemlede godtgørelse har imidlertid ikke til formål at erstatte sådanne tab.

15. Det tilkommer naturligvis alene den nationale domstol at afgøre, om vinkooperativet i et bestemt tilfælde undtagelsesvis ikke har lidt et tab.

16. Kommissionen har præciseret, at de i artikel 7 i forordning nr. 1442/88, indeholdte bestemmelser i sidste instans tilsigter, med ydelsen af en godtgørelse som middel, at påvirke vinkooperativerne, således at disse ikke at modsætter sig Fællesskabets politik, der består i at foranledige en reduktion af det dyrkede areal ved at yde vindyrkerne rydningspræmier. Den fortolkning, jeg forfægter, tager også højde for dette formål. I de medlemsstater, der har valgt den i artikel 7, stk. 1, omhandlede ordning, modtager vinkooperativet den andel af medlemmets præmie, som medlemsstaten har fastsat. Dette er kun udelukket i tilfælde, hvor medlemmet kan bevise, at rydningen af vinarealerne ikke har påført vinkooperativet noget tab. Men i dette tilfælde har vinkooperativet klart ingen retmæssig interesse i at modsætte sig rydningen af disse vinarealer.

17. Det fremgår i det hele af det anførte, at fradraget i præmien, der er hjemlet i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1442/88, ikke er betinget af, at vinkooperativet fremlægger bevis for, at det har lidt et tab. Imidlertid er

5 — Der er ingen grund til her at undersøge de tilfælde, hvor et medlem forlader kooperativet; de kan løses uden større vanskelighed ved en fortolkning af artikel 7 (der taler om »medlemmer«).

et fradrag i præmien undtagelsesvis udelukket, når modtageren kan bevise, at vinkooperativet ikke har lidt noget tab.

Det andet spørgsmål

18. Den anden del af anmodningen om en præjudiciel afgørelse vedrører spørgsmålet, om en medlemsstat, der benytter den i artikel 7, stk. 1, beskrevne ordning, kan fastsætte en bestemt procentsats, der gælder i alle tilfælde. Dette spørgsmål kan straks besvares bekræftende, således som jeg allerede implicit har forudsat i min gennemgang ovenfor af det første præjudicielle spørgsmål. I henhold til artikel 7, stk. 1, kan medlemsstaterne træffe bestemmelse om, at rydningspræmierne til vindyrkerne skal nedsættes »med et beløb på højst 15%«. Forordningen giver for så vidt medlemsstaterne et skøn. Dette skøn er begrænset på grund af krav, som følger af den fællesskabsretlige bestemmelses ordlyd, af de formål, den forfølger, og af forbuddet mod forskelsbehandling [6]. På baggrund af disse krav er der intet til hinder for fastsættelse af en fast, generel sats, såfremt denne ikke er højere end den øvre sats på 15%, der er hjemlet i artikel 7, stk. 1 [7]. Fastsættelsen af en sådan sats er også i overensstemmelse med det allerede nævnte formål, nemlig at opstille bestemmelser vedrørende godtgørelsen, der er klare og lette at anvende. Der er ligeledes grund til at antage, at valget af en sats, der ikke er højere end den i artikel 7, stk. 1, fastsatte øvre grænse, gør det muligt at yde vinkooperativerne en passende godtgørelse for de tab, de lider.

19. Indvendingen fra sagsøgeren i hovedsagen, hvorefter dette kunne give sig udslag i indbyrdes afvigende bestemmelser i de forskellige medlemsstater, er ubegrundet. Allerførst bør det vedrørende dette punkt bemærkes, at sådanne afvigelser allerede kan forekomme som følge af, at artikel 7 giver medlemsstaterne valget imellem ordningen i henhold til stk. 1 og ordningen i henhold til stk. 2. Men det skal især bemærkes, at den i artikel 7, stk. 1, hjemlede beføjelse til at foretage et skøn og den heraf følgende mulighed for forskellige ordninger i de enkelte medlemsstater er begrundet i objektive hensyn. I betragtning af de forskelle, der er imellem medlemsstaterne med hensyn til vinstrukturerne og den kooperative sektors størrelse, var det berettiget, at Fællesskabet på dette område begrænsede sig til rammeforskrifter, der suppleres af medlemsstaterne under hensyntagen til de særlige nationale forhold.

20. Sagsøgeren i hovedsagen kan heller ikke i denne sammenhæng støtte nogen ret på, at forordningen gælder umiddelbart i medlemsstaterne. Det fremgår ikke af artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1442/88, at medlemsstaten ved indførelsen af forskrifter på området skal begrænse sig til at foreskrive betingelserne for fastsættelsen af godtgørelsens størrelse i hvert enkelt tilfælde inden for den ramme,

6 — Se dom af 12.7.1990, sag C-16/89, Spronk, Sml. I, s. 3185, præmis 13.

7 — I modsætning til den forelæggende rets opfattelse fastsætter artikel 7, stk. 1, kun en øvre sats og ikke en nedre grænse. En medlemsstat kunne følgelig ligeledes vælge en sats på under 1%.

der er fastsat i forordningen. Denne bestemmelse berettiger tværtimod medlemsstaterne til at fastsætte en generel sats.

21. Imidlertid spiller forordningens umiddelbare gyldighed en rolle i en anden sammenhæng. I betragtning af at medlemsstaterne i medfør af artikel 7 i forordning nr. 1442/88 — således som det fremgår af bestemmelsens ordlyd og af forordningens ottende betragtning — skal indføre en kompensationsordning for vinkooperativerne, kan en nedsættelse af præmien til vindyrkerne kun komme på tale, hvis det foreskrives i en national bestemmelse, og hvis denne bestemmelse er gyldig.

22. Sagsøgeren i hovedsagen har i den henseende gjort gældende, at Kommissionen tilsyneladende ikke er blevet underrettet om de pågældende nationale forskrifter, således som det foreskrives i artikel 7, stk. 3, i forordning nr. 1442/88. Den franske regering har svaret, at den ved brev af 20. juli 1989 har underrettet Kommissionen om de bestemmelser, den har vedtaget i medfør af artikel 7, stk. 1.

23. Det er ikke nødvendigt at undersøge nærmere, om, og i givet fald i hvilket omfang, en eventuel overtrædelse af artikel 7, stk. 3, kunne få følger for gyldigheden af de pågældende nationale bestemmelser, da den nationale domstol ikke har forelagt dette spørgsmål for Domstolen med henblik på en præjudiciel afgørelse. Det forekommer mig ikke desto mindre relevant at bemærke, at en overtrædelse af den i denne bestemmelse omhandlede underretningspligt næppe kan påvirke gyldigheden af de pågældende nationale bestemmelser. Artikel 7, stk. 3, forpligter medlemsstaterne til at underrette om bestemmelser, som de »måtte fastsætte«. Det fremgår ikke af forordningen, at disse bestemmelser skal bringes til Kommissionens kundskab, før de træder i kraft, eller før de vedtages. Heraf følger, at underretningspligten alene har til formål at holde Kommissionen orienteret, derimod ikke at beskytte de pågældende personers interesser. De omhandlede nationale bestemmelsers gyldighed afhænger således ikke af, om denne underretningspligt er blevet opfyldt [8].

24. Det følger af det anførte, at en medlemsstat ved anvendelsen af bestemmelserne i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1442/88 om en nedsættelse af præmien, der ydes i medfør af forordningens artikel 2, stk. 1, kan fastsætte et generelt beløb på højst 15%.

25. Lad mig for fuldstændighedens skyld nævne, at hvis man fortolker det ordret, kunne man ligeledes forstå det præjudicielle spørgsmål således, at den forelæggende ret ønsker oplyst, om fastsættelsen af et generelt beløb er den eneste mulighed i henhold til artikel 7, stk. 1, eller om denne bestemmelse også åbner mulighed for andre ordninger. I betragtning af at det ikke er til at se, på hvilken måde svaret på spørgsmålet, hvis det forstås således, skulle være relevant med hensyn til at afgøre tvisten i hovedsagen, forekommer en sådan fortolkning mig meget usandsynlig. For alle tilfældes skyld vil jeg ikke desto mindre bemærke — som jeg allerede har gjort ovenfor — at artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1442/88 giver medlemsstaterne et skøn. Fastsættelsen af et generelt beløb er således ikke nødvendigvis den eneste tænkelige løsning.

8 — Jf. dom af 7.5.1992, forenede sager C-251/90 og C-252/90, Wood og Cowie, Sml. I, s. 2873, præmis 28.

C — Forslag til afgørelse

26. Jeg foreslår herefter Domstolen at svare som følger på spørgsmålene fra Tribunal d'instance de Béziers:

»1) Artikel 7, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1442/88 forudsætter ikke, at der fremlægges bevis for, at vinkooperativet har lidt et tab, for at præmien, der tilfalder den berettigede i henhold til forordningens artikel 2, stk. 1, kan nedsættes. Imidlertid er en nedsættelse af præmien undtagelsesvis udelukket, såfremt den pågældende kan bevise, at vinkooperativet ikke har lidt noget tab.

2) Med henblik på gennemførelsen af de i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1442/88 fastsatte bestemmelser kan en medlemsstat fastsætte en generel sats på højst 15%, hvormed præmien til den berettigede i henhold til forordningens artikel 2, stk. 1, nedsættes.«