FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO
fremsat den 13. december 1991 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Sagsøgeren i hovedsagen, firmaet Otto Pressler, lod i vinproduktionsåret 1986/1987 230,28 hl bordvin destillere på grundlag af en destillationserklæring, som Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (herefter benævnt »Bundesamt«) havde godkendt den 9. juni 1987. Ved skrivelse af 27. juli 1987 indgav sagsøgeren en ansøgning om støtte, idet selskabet vedlagde en toldattest, ifølge hvilken destillationen var gennemført i henhold til den godkendte destillationserklæring.

I forbindelse med en senere kontrol konstaterede Bundesamt, at den i henhold til fællesskabsretten krævede vinbeholdningsanmeldelse ikke var indgivet senest den 7. september, men først den 11. september 1986, og afslog derfor at yde den ansøgte støtte.

Det er uomtvistet mellem parterne, at sagsøgeren opfyldte alle betingelserne i artikel 41, stk. 8, i Rådets forordning (EØF) nr. 822/87 af 16. marts 1987 om den fælles markedsordning for vin [1], sammenholdt med Kommissionens forordning (EØF) nr. 603/87 af 27. februar 1987 [2], og at sagsøgeren følgelig ville have ret til en støtte på 22 871,24 DM i henhold til artikel 9 i forordning (EØF) nr. 603/87.

Støtten bortfalder imidlertid ifølge artikel 10a i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2102/84 af 13. juli 1984 om høst-, produktions- og beholdningsanmeldelser i vinsektoren [3], som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2459/84 af 20. august 1984 [4]. I henhold til denne bestemmelse mister personer, der er forpligtet til at indgive den i samme forordnings artikel 4 omhandlede beholdningsanmeldelse, adgangen til at drage fordel af visse foranstaltninger, herunder dem, der er fastsat i artikel 15 i Rådets forordning (EØF) nr. 337/79 [5], hvis de ikke har indgivet anmeldelsen på den i artikel 5, stk. 3, fastsatte dato, dvs. senest den 7. september.

Firmaet Otto Pressler klagede over afslaget på støtten, men Bundesamt afviste klagen ved afgørelse af 4. januar 1988. Pressler anlagde herefter sag med påstand om annullation af afgørelsen ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, der har udsat sagen og

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 84, s. 1.

2 — EFT L 58, s. 53.

3 — EFT L 194, s. 1.

4 — EFT L 231, s. 5.

5 — EFT L 54, s. 1. Reglerne i artikel 15 i forordning (EØF) nr. 337/79 er erstattet af reglerne i artikel 41 i forordning (EØF) nr. 822/87, som dannede grundlag for sagsøgerens ansøgning om støtte.

forelagt Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt artikel 10a i forordning nr. 2102/84 er gyldig ud fra proportionalitetsprincippet.

2. Kommissionen har afvist, at der er grundlag for den tvivl, som den forelæggende ret har udtrykt, idet Kommissionen har gjort gældende, at artikel 10a i forordning nr. 2102/84 ikke kan betragtes som en bestemmelse, der indeholder en sanktion. Den har herved henvist til, at Domstolen i sag C-217/88 [6] udtalte, at en tilsvarende bestemmelse, nemlig artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 337/79, hvorefter producenterne bliver udelukket fra diverse frivillige foranstaltninger, såfremt de ikke opfylder forpligtelsen til at levere bordvin til obligatorisk destillation, ikke indeholder en sanktion, men kun en betingelse for at blive berettiget til visse interventionsforanstaltninger.

Kommissionen har erkendt, at den omhandlede bestemmelse ligner en sanktion, for så vidt som den indebærer, at manglende overholdelse af en forpligtelse medfører negative retlige følger for den berørte person, men den har samtidig understreget, at det fremgår af Domstolens praksis, at der kun foreligger en sanktion i ordets egentlige forstand, som fuldt ud er undergivet kravet om proportionalitet, såfremt foranstaltningen gør indgreb i en bestående ret eller i det mindste i en berettiget forventning hos den berørte person.

3. Jeg må indrømme, at jeg har lidt svært ved at foretage en nøjagtig sondring mellem bestemmelser, der fastsætter betingelser eller forpligtelser, hvis manglende overholdelse kan få negative retlige følger for den berørte person, og bestemmelser, hvorefter den berørte person nægtes adgang til en fordel, som han har en berettiget forventning om, idet kun de sidstnævnte bestemmelser skulle være sanktioner i egentlig forstand [7].

Jeg mener dog ikke, at det i nærværende sag er afgørende at løse et sådant problem, om ikke af andre grunde så fordi de to nævnte tilfælde ikke synes at være behandlet forskelligt i Domstolens praksis. Domstolen har nemlig ikke kun foretaget en indgående prøvelse ud fra proportionalitetsprincippet med hensyn til bestemmelser, hvorefter der sker fortabelse af en ret eller gøres indgreb i en berettiget forventning for den berørte person, men også med hensyn til bestemmelser, hvis manglende overholdelse medfører, at en fordel ikke kan opnås.

I sagerne RU-MI [8] og Société laitière de Gacé [9] tog Domstolen nemlig stilling til spørgsmålet om, hvorvidt fællesskabsbestemmelser om fortabelse af retten til støtte i tilfælde af manglende opfyldelse af nogle *betingelser for forarbejdning* af visse produkter var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet — og besvarede i øvrigt spørgsmålet bekræftende.

6 — Dom af 10.7.1990, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2879, præmis 18.

7 — At afgrænsningen mellem de to tilfælde ikke er oplagt fremgår af, at generaladvokat Jacobs i den førnævnte sag mellem Kommissionen og Tyskland betegnede de omhandlede foranstaltninger som sanktioner, og at forordning nr. 2459/84, hvorved artikel 10a blev indsat i forordning nr. 2102/84, i den tredje betragtning selv nævner nødvendigheden af at fastsætte »sanktioner for såvel manglende indgivelse af anmeldelser som indgivelse af forkerte eller ufuldstændige anmeldelser«.

8 — Dom af 2.12.1982 (sag 272/81, Sml. s. 4167).

9 — Dom af 2.12.1982 (sag 273/81, Sml. s. 4193).

Domstolen foretog senere den samme prøvelse i sagen Denkavit Nederland[10] med hensyn til nogle bestemmelser, hvorefter der som betingelse for udbetaling af en støtte skulle ske en vis administrativ kontrol.

I den senere sag Denkavit France[11], som drejede sig om fastsættelse af en ufravigelig frist for indgivelse af ansøgninger om udbetaling af monetære udligningsbeløb, undersøgte Domstolen — der ganske vist bemærkede, at den forældelsesvirkning, der indtræffer ved en forsinket indgivelse af dokumenter, som hovedregel er den normale konsekvens, når en ufravigelig frist udløber, og ikke udgør nogen sanktion — alligevel, om en sådan bestemmelse var nødvendig og i overensstemmelse med betydningen af det forfulgte mål.

I to domme af yngre dato, nemlig i sagerne Hopermann I[12] og Hopermann II[13], har Domstolen undersøgt gyldigheden af nogle bestemmelser, hvorefter der, under fortabelse af retten til støtte, gjaldt en frist for indgivelse af ansøgninger om støtte og for foretagelse af visse handlinger forud for indgivelsen af ansøgningen. Domstolen fastslog i øvrigt, at bestemmelserne var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, men kun for så vidt som overholdelsen af de fastsatte frister var *uomgængelig for at sikre det indførte støttesystems gnidningsløse funktion.*

4. Det fremgår efter min opfattelse med tilstrækkelig klarhed af den netop citerede retspraksis, at bestemmelser, der kan have negative retlige konsekvenser for den berørte, generelt skal være i overenstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Herved bemærkes, at den omstændighed, at den anfægtede bestemmelse som anført af Kommissionen udelukkende afskærer den berørte fra at drage fordel af en foranstaltning, som endnu ikke var gennemført på det tidspunkt, hvor den pågældende tilsidesatte sin forpligtelse, ikke kan tillægges afgørende betydning. Efter min opfattelse bortfalder eller formindskes en bestemmelses restriktive karakter nemlig ikke, fordi den fratager en person muligheden for at udnytte fremtidige fordele, der endnu ikke er fastlagt nærmere, men som der er udtrykkelig hjemmel til at indføre.

Det skal altså undersøges, om den bestemmelse, som er genstand for det præjudicielle spørgsmål, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, hvorefter reglen ikke må gå videre end nødvendigt og hensigtsmæssigt for at nå det forfulgte mål. Nærmere bestemt skal de foranstaltninger, der iværksættes til gennemførelse af bestemmelsens formål, være afpasset efter formålets betydning og være nødvendige for at gennemføre det[14].

5. En kort beskrivelse af interventionsordningen i vinsektoren vil kunne lette forståelsen af den anfægtede bestemmelses rækkevidde.

10 — Dom af 17.5.1984 (sag 15/83, Sml. s. 2171).

11 — Dom af 22.1.1986 (sag 266/84, Sml. s. 149).

12 — Dom af 2.5.1990 (sag C-357/88, Sml. I, s. 1669).

13 — Dom af 2.5.1990 (sag C-358/88, Sml. I, s. 1687).

14 — Jf. senest dom af 27.11.1991 (sag C-199/90, Italtrade, Sml. I, s. 5545, præmis 12), af 12.7.1990 (sag C-155/89, Philipp Brothers, Sml. I, s. 3265, præmis 34), og af 27.6.1990 (sag C-118/89, Lingenfelser, Sml. I, s. 2637, præmis 12).

Det vigtigste grundlag for interventionsforanstaltningerne er den forhåndsopgørelse, som skal udarbejdes inden den 10. december hvert år, og som bl.a. skal indeholde oplysningerne om beholdningerne af vin og most (artikel 31 i forordning nr. 822/87). På baggrund af disse oplysninger træffes der derefter afgørelse om at yde oplagringsstøtte (artikel 32 i forordning nr. 822/87), hvilket danner grundlag for ydelse af støtte til omlagring af vin (artikel 34 i forordning nr. 822/87) og destillationsstøtten i henhold til artikel 42 i forordning nr. 822/87.

På grundlag af forhåndsopgørelsen og de produktions- og høstanmeldelser, som medlemsstaterne skal indgive inden den 15. februar, bestemmes det dernæst senest den 28. februar, om der skal foretages obligatorisk destillation (artikel 39), hvilken afgørelse igen er afgørende for, om der automatisk åbnes den i artikel 41 i forordning nr. 822/87 omhandlede »støttedestillation«, som sagsøgeren i hovedsagen ansøgte om støtte til.

Det er som nævnt vigtigt, at fristen for Kommissionens udarbejdelse af forhåndsopgørelsen — den 10. december — overholdes med henblik på at sikre, at ordningen fungerer. Dette er både begrundelsen for, at de berørte erhvervsdrivende i henhold til forordning nr. 2102/84 senest den 7. september til de nationale myndigheder skal anmelde de mængder af most og vin, der er på lager pr. 31. august (artikel 5, stk. 3), og for, at medlemsstaterne skal sende disse oplysninger til Kommissionen inden den 30. november (artikel 8, stk. 2).

Som Kommissionen har forklaret, har man valgt den 7. september som den frist, hvis manglende overholdelse ifølge den i sagen anfægtede bestemmelse medfører fortabelse af muligheden for at udnytte visse fordele i henhold til fællesskabsbestemmelserne, fordi det er nødvendigt at opnå pålidelige oplysninger så tæt som muligt på den 31. august, hvor produktionsåret ophører, og at give de nationale myndigheder tilstrækkelig tid til at indsamle, behandle og videresende de pågældende anmeldelser.

6. De beskrevne bestemmelser viser, at der består en klar sammenhæng mellem frivillig deltagelse i en foranstaltning inden for den fælles markedsordning for vin og indgivelse af beholdningsanmeldelser, idet anmeldelserne gør det muligt for Kommissionen at vurdere markedsforholdene og vedtage de nødvendige foranstaltninger. Det er desuden indlysende, at det er nødvendigt at fastsætte frister for indgivelsen af anmeldelserne med henblik på at sikre, at interventionsforanstaltningerne gennemføres uden problemer.

Når det imidlertid tages i betragtning, at fristdatoen 7. september ligger meget tæt på produktionsårets afslutning, og i øvrigt giver de nationale myndigheder mere end 80 dage til at indsamle, behandle og videresende oplysningerne til Kommissionen, finder jeg ikke, at en kort overskridelse af fristen for indgivelsen af beholdningsanmeldelserne kan have nogen betydning for det forfulgte mål, som er at sikre Kommissionen pålidelige oplysninger i tilpas god tid.

Det bemærkes dernæst, at den meget strenge bestemmelse i artikel 10a, stk. 1, i forordning nr. 2102/84 vanskeligt kan forenes med bestemmelsen i stk. 2, hvorefter personer, der er forpligtet til at indgive høst-, produktions- og beholdningsanmeldelser, og som har indgivet anmeldelser, der af medlemsstaternes kompetente myndigheder konstateres at være ufuldstændige eller unøjagtige, ikke desto mindre kan få adgang til de i forordning nr. 337/79 (nu erstattet af forordning nr. 822/87) nævnte foranstaltninger, hvis kendskab til manglende eller unøjagtige oplysninger ikke er afgørende for en korrekt anvendelse af de pågældende foranstaltninger.

Selv om den seneste retspraksis synes at have forladt den traditionelle sondring mellem hovedforpligtelser og accessoriske forpligtelser, idet det selv med hensyn til førstnævnte efterprøves, om de midler, der bringes i anvendelse for at opfylde det tilsigtede formål, er i overensstemmelse med formålet og nødvendige for at opfylde det [15], skal det endelig understreges, at den i nærværende sag omhandlede forpligtelse til at indgive beholdningsanmeldelserne inden for de fastsatte frister var en accessorisk forpligtelse i forhold til den hovedforpligtelse til destillation, som skal opfyldes, for at der kan udbetales støtte.

Sammenfattende finder jeg ikke, at det på baggrund af det for Domstolen fremførte kan antages, at en overskridelse — selv en ubetydelig overskridelse — af den fastsatte frist kan have sådanne følger for ordningens funktionsdygtighed, at den skal medføre, at den berørte person fuldstændig afskæres fra at få adgang til visse interventionsforanstaltninger. Jeg finder således, at der er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

7. På baggrund af disse betragtninger foreslår jeg derfor Domstolen at besvare det af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main forelagte spørgsmål således:

»Artikel 10a, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2102/84 af 13. juli 1984 om høst-, produktions- og beholdningsanmeldelser i vinsektoren, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2459/84 af 20. august 1984, er ugyldig, for så vidt som den bestemmer, at enhver overskridelse af fristen for indgivelse af beholdningsanmeldelser bevirker, at der ikke kan drages fordel af de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 15 i forordning (EØF) nr. 337/79 (erstattet af artikel 41 i forordning nr. 822/87).«

15 — Dom af 27.6.1990, Lingenfelser, jf. ovenfor; dom af 30.6.1987 (sag 47/86, Roquette, Sml. s. 2889), og af 27.11.1986 (sag 21/85, Maas, Sml. s. 3537).