RETSMØDERAPPORT
i sag C-240/90 *

I — Retlig baggrund

De af den tyske regering anfægtede foranstaltninger er truffet inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. Foranstaltningerne vedrører dels fårekødssektoren, dels ordningen med overgangsstøtte til landbrugsindkomster.

A — *Foranstaltninger vedrørende fårekødssektoren*

Efter artikel 5 i Rådets forordning om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød (forordning (EØF) nr. 3013/89 af 25.9.1989, EFT L 289, s. 1, herefter benævnt »første grundforordning«) er det muligt at yde producenter af fåre- og gedekød en præmie til udligning af det indkomsttab, de har lidt i løbet af et produktionsår.

Ved samme artikels stk. 9, tredje led, bemyndiges Kommissionen til efter den i samme forordnings artikel 30 fastsatte forvaltningskomitéprocedure at fastsætte gennemførelsesbestemmelser til artiklen, bl.a. om indgivelse af ansøgningerne om præmie og om udbetaling heraf.

Med hjemmel i denne bestemmelse blev artikel 6 i forordningen om gennemførelsesbestemmelser vedrørende præmien til fårekødsproducenter (forordning (EØF) nr. 3007/84 af 26.10.1984, EFT L 283, s. 28, herefter benævnt »første gennemførelsesforordning«) ændret ved forordning (EØF) nr. 1260/90 af 11. maj 1990 (EFT L 124, s. 15, herefter benævnt »første ændringsforordning«). I den ændrede artikel 6 hedder det i stk. 1, at såfremt det faktiske antal præmieberettigede dyr, der konstateres ved den i artikel 5 omhandlede kontrol, er mindre end det antal, der er indgivet ansøgning om præmie for, ydes der principielt ingen præmie.

I artikel 6, stk. 5, hedder det derefter, at uberettiget udbetalte præmier skal tilbagebetales, forhøjet med en af medlemsstaten fastlagt rente regnet fra præmiens udbetaling til dens tilbagebetaling.

Konstateres det, at differencen skyldes en falsk erklæring afgivet forsætligt eller groft uagtsomt, skærpes sanktionen. I så fald »udelukkes producenten også fra præmieordningen for det produktionsår, der følger efter det produktionsår, for hvilket den falske erklæring konstateres«.

* Processprog: tysk.

B — *Foranstaltninger vedrørende støtte til landbrugsindkomster*

Den anden gruppe foranstaltninger, der anfægtes, vedrører ordningen med overgangsstøtte til landbrugsindkomster.

Ved Rådets forordning om indførelse af en ordning med overgangsstøtte til landbrugsindkomster (forordning (EØF) nr. 768/89 af 21.3.1989, EFT L 84, s. 8, herefter benævnt »anden grundforordning«) blev der skabt mulighed for at yde landbrugere overgangsstøtte for at fremme deres tilpasning til de nye markedsvilkår.

I denne forordnings artikel 12 hedder det, at gennemførelsesbestemmelserne til forordningen fastsættes efter den i forordningens artikel 13 omhandlede forvaltningskomitéprocedure.

På dette grundlag udstedte Kommissionen forordningen om gennemførelsesbestemmelser for ordningen med overgangsstøtte til landbrugsindkomster (forordning (EØF) nr. 3813/89 af 19.12.1989, EFT L 371, s. 17, herefter benævnt »anden gennemførelsesforordning«). Denne forordnings artikel 13, stk. 3, blev ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1279/90 af 15. maj 1990 (EFT L 126, s. 20, herefter benævnt »anden ændringsforordning«), og fik følgende affattelse:

»Konstateres det, at LIS ('landbrugsindkomststøtte') er blevet ydet på basis af ukorrekte oplysninger fra den landbruger, der har attesteret dem, træffer den pågældende medlemsstat følgende foranstaltninger:

a) Såfremt en støtte er uretmæssigt udbetalt, geninddrives den fra landbrugeren forhøjet med en rente for perioden fra datoen fra støttens udbetaling til dens geninddrivelse. Den rentesats, der gælder for tilsvarende geninddrivelser i national ret, anvendes.

b) Fastslår den ansvarlige myndighed, at den uretmæssige udbetaling af beløbet skyldes alvorlige uregelmæssigheder fra landbrugerens side, skal medlemsstaten desuden enten:

— i alle sådanne tilfælde afkræve landbrugeren et beløb svarende til 30% af den uretmæssigt udbetalte støtte eller

— som hovedregel afkræve landbrugeren et beløb svarende til 30% af den uretmæssigt udbetalte støtte, men have mulighed for, afhængigt af hvor alvorligt det enkelte tilfælde er, at afkræve et beløb svarende til mindst 20% og højst 40% af den uretmæssigt udbetalte støtte.

c) Desuden udelukkes en landbruger, der har afgivet ukorrekte oplysninger, der giver anledning til en sanktion som fastsat i litra b), fra alle udbetalinger i henhold til et PSLI ('program for støtte til landbrugsindkomster') i en periode på tolv måneder fra den dato, hvor sanktionen blev fastlagt. I tilfælde, hvor støtten er kapitaliseret, tager den pågældende medlemsstat de nødvendige skridt til at sikre en behandling svarende til den behandling, der ville være blevet anvendt, hvis udbetalingerne ikke var kapitaliseret.

...«

De bestemmelser, den tyske regering anfægter i nærværende sag, falder i to grupper: dels den udelukkelse fra fremtidige ydelser, der er fastsat ved gennemførelsesforordningerne, nemlig i artikel 6, stk. 6, i forordning nr. 3007/84 med ændringer og artikel 13, stk. 3, litra c), i forordning nr. 3813/89 med ændringer (herefter benævnt »udelukkelser«), dels de tillæg, der er fastsat ved den anden gennemførelsesforordning, nemlig ved artikel 13, stk. 3, litra b), i forordning nr. 3813/89 med ændringer (herefter benævnt »tillæg«).

II — Retsforhandlinger

Den tyske regering har indgivet sin stævning den 1. august 1990.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

III — Parternes påstande

Den tyske regering har nedlagt følgende påstande:

— Annullation af artikel 6, stk. 6, i Kommissionens forordning nr. 3007/84.

— Annulation af artikel 13, stk. 3, litra b) og c), i Kommissionens forordning nr. 3813/89.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

IV — Parternes anbringender og argumenter

Den tyske regering har i sine anbringender sondret mellem udelukkelsesbestemmelserne og bestemmelserne om tillæg.

Den tyske regering har fremført to klagepunkter mod de førstnævnte bestemmelser: for det første havde Fællesskabet ikke kompetence til at indføre sådanne bestemmelser; for det andet: selv om Fællesskabet skulle være tillagt denne kompetence ved traktaten, var det Rådet og ikke Kommissionen, der skulle have udøvet den. Hvad angår udelukkelserne er dette andet anbringende således af subsidiær art.

Derimod har den tyske regering ikke anfægtet Fællesskabets kompetence for så vidt angår tillæggene. Den mener blot ikke, at Kommissionen var beføjet til at fastsætte dem.

Den tyske regering understreger, at dens repræsentanter allerede under udarbejdelsen af de omtvistede forordninger i forvaltningskomitéerne havde rejst tvivl om Fællesskabets og Kommissionens kompetence.

I øvrigt havde den tyske regering fremført tilsvarende kritik mod to tidligere kommissionsforordninger, hvori der ligeledes var fastsat udelukkelser og tillæg. Det drejer sig om forordningen om gennemførelsesbestemmelser til ordningen med en særlig præmie til oksekødsproducenter (forordning (EØF) nr. 714/89 af 20.3.1989, EFT L 78, s. 38) og forordningen om gennemførelsesbestemmelser til en ordning med fritagelse fra medansvarsafgifterne for korn for producenter, der har deltaget i ordningen for nedlæggelse af agerjord (forordning (EØF) nr. 915/89 af 10.4.1989, EFT L 97, s. 9). Tvivlen med hensyn til Kommissionens kompetence blev ifølge den tyske regering bekræftet af Rådets Juridiske Tjeneste ved en udtalelse af 12. juli 1989. Den tyske regering har imidlertid ikke kunnet fremlægge udtalelsen, da Den Juridiske Tjeneste har modsat sig dette.

Kommissionen har for sit vedkommende bestridt den tyske regerings to anbringender. Kommissionen mener, at de anfægtede foranstaltninger henhører under Fællesskabets kompetence, og at den var bemyndiget til at indføre dem. De omtvistede bestemmelser er således helt i overensstemmelse med traktaten.

På grund af den tyske regerings anbringender opdeles sagsgennemgangen i to afsnit: Fællesskabets kompetence (A) og Kommissionens kompetence (B).

A — *Fællesskabets kompetence*

1. *Den sagsøgende medlemsstats stilling*

Den tyske regering har indledningsvis henvist til Könecke-dommen (dom af 25.9.1984, sag 117/83, Sml. s. 3291) og Maizena-dommen (af 18.11.1987, sag 137/85, Sml. s. 4587), hvori Domstolen har udtalt, at »en sanktion, selv en sådan, der ikke har karakter af en straf, kun kan pålægges i henhold til en klar og utvetydig hjemmel«. Det, der gælder for sanktionsreglen, gælder ligeledes for den bemyndigelsesregel, der ligger til grund for sanktionsreglen.

Ifølge den tyske regering giver traktatens artikel 40, stk. 3, ikke Fællesskabet kompetence til at indføre udelukkelser. Den har henvist til, at det i denne bestemmelse hedder, at den fælles ordning for landbrugsmarkederne »kan omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i artikel 39 fastsatte mål, især prisregulering, støtte til såvel produktion som afsætning af de forskellige varer, oplagrings- og udligningsordninger samt fælles ordninger til stabilisering af ind- eller udførsel«. De af Kommissionen bestemte udelukkelser er nødvendige for at nå målene for den fælles landbrugspolitik. Men da de hverken er identiske med eller ligner de i artikel 40 omhandlede foranstaltninger, omfattes de ikke af den bemyndigelse, der gives i artikel 40.

Endvidere har den tyske regering gjort gældende, at såfremt udelukkelserne har karakter af straf, som ikke har form af bøder eller tvangsbøder, kan de ikke fastsættes ved en fællesskabsretsakt.

Den tyske regering har konkluderet, at da Fællesskabet ikke har kompetence på dette område, tilkommer det medlemsstaterne at fastsætte de sanktioner, som iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik kræver.

Nedenfor vil dette ræsonnement blive opdelt i seks punkter.

a) Udelukkelserne er nødvendige for at nå den fælles landbrugspolitiks mål

Den tyske regering har erkendt, at udelukkelserne er nødvendige for at nå den fælles landbrugspolitiks mål som fastsat i traktatens artikel 39. Sådanne sanktioner gør det nemlig muligt mere effektivt at hindre de besvigelser, der begås på dette område.

For så vidt sanktionernes effektivitet forudsætter en effektiv forudgående kontrol, finder den tyske regering det dog hasarderet at retfærdiggøre skærpelsen af sanktioner med den utilstrækkelige kontrol med støtteansøgningerne, således som Kommissionen gør det.

Den tyske regering har tilføjet, at den utilstrækkelige kontrol under ingen omstændigheder kan hjemle Kommissionens bemyndigelse.

b) Artikel 40, stk. 3, bemyndiger ikke Fællesskabet til at indføre udelukkelser

Selv om udelukkelserne er nødvendige for at opnå den fælles landbrugspolitiks mål, finder den tyske regering ikke, at Fællesskabet ved artikel 40, stk. 3, bemyndiges til at fastsætte sanktioner som f.eks. udelukkelser.

For det første omfattes udelukkelser ikke af de foranstaltninger, der nævnes i denne bestemmelse. Ganske vist er denne opregning, der indledes med ordet »især«, ikke udtømmende, men enhver tildeling af kompetence på sanktionsområdet bør være udtrykkeligt nævnt i traktaten. Dette princip kan udledes af traktatens artikel 87, stk. 2, litra a), som på konkurrenceområdet udtrykkeligt giver Rådet mulighed for at indføre bøder og tvangsbøder til sikring af overholdelsen af de i artikel 85, stk. 1, og artikel 86 nævnte forbud.

Endvidere har den tyske regering anført, at selv om opregningen i artikel 40, stk. 3, ikke er udtømmende, kan den kun suppleres med foranstaltninger, der ligner dem, der angives deri. Således ville Fællesskabet være bemyndiget til at træffe foranstaltninger, der som f.eks. tilbagebetaling af støtte eller opkrævning af tillæg har til formål at lovliggøre en situation, men ikke foranstaltninger, der som udelukkelser påfører producenterne yderligere udgifter. I øvrigt er tilbagebetaling af uretmæssigt udbetalte tilskud den eneste forpligtelse, der er fastsat ved artikel 2 i finansforordningen af 21. december 1977 vedrø-

rende Fællesskabernes almindelige budget (EFT L 356, s. 1). I denne bestemmelse hedder det, at

»bevillingerne skal anvendes i overensstemmelse med principperne om sparsommelighed og forsvarlig økonomisk forvaltning«.

Med hensyn til tillæggene har den sagsøgende medlemsstat henvist til dommen i Plange Kraftfutterwerke-sagen (dom af 5.2.1987, sag 288/85, Sml. s. 611) om eksportrestitutioner. I denne dom anerkendte Domstolen lovligheden af en kommissionsforordning, hvorefter der skulle stilles sikkerhed for tilbagebetaling af et beløb svarende til den betalte restitution med tillæg af 20%. Det eneste formål med forhøjelsen var at inddrage den eventuelle fortjeneste, restitutionen måtte have givet eksportøren mellem det tidspunkt, hvor han har fået udbetalt restitutionen, og det tidspunkt, hvor han skal tilbagebetale den. Ifølge den tyske regering kan denne retspraksis, der bekræftes i ovennævnte dom af 18. november 1987 i Maizena-sagen, således ikke påberåbes til støtte for, at Fællesskabet har bemyndigelse til at fastsætte foranstaltninger, der som udelukkelserne går længere end til blot at genoprette en situations lovlighed.

c) Udelukkelsernes karakter af straf

Uden at bevæge sig ind på den subtile sondring mellem strafferetlige og forvaltningsretlige sanktioner har den tyske regering bestræbt sig på at bevise, at udelukkelser, ligesom i øvrigt tillæg, i modsætning til hvad Kommissionen hævder, har karakter af straf.

For det første har den tyske regering anført, at udelukkelser er udtryk for en negativ strafferetlig vurdering af tilskudsmodtageren. Derved adskiller de omtvistede regler sig fra dem, der gav anledning til Maizena-dommen, der allerede er nævnt i forbindelse med spørgsmålet om tillæggene. I denne sag udtalte Domstolen endvidere, at det forhold, at eksportører, som ikke har eksporteret, mens eksportlicensen var gyldig, tilpligtes på ny at stille en tidligere frigiven sikkerhed, er en sanktion uden karakter af straf, bl.a. fordi sanktionen anvendes uden hensyn til skyld. Ifølge den tyske regering kan denne begrundelse ikke overføres til nærværende sag, da udelukkelserne netop bygger på skyld.

For det andet mener den tyske regering ikke, at udelukkelserne og de forpligtelser, de sanktionerer, har frivillig karakter. I de fleste tilfælde har eksportøren nemlig ikke andet valg, hvis han vil sikre sig et eksistensminimum, end at kræve de tilskud, som fællesskabsretten tilbyder.

Af disse to grunde — det strafferetlige islæt og manglen på frivillig karakter — kan udelukkelserne ikke som foreslået af Kommissionen sammenlignes med sikkerhedsstillelser. En sådan sidestilling ville i øvrigt være i strid med forslaget til Rådets forordning om kontrol og sanktioner i forbindelse med den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik (forelagt af Kommissionen den 21.5.1990, EFT C 137, s. 10), hvorved sikkerhedsstillelse holdes uden for sanktionsbegrebet. I forslagets artikel 4 defineres sanktioner først som »foranstaltninger, som indebærer ufordelagtige finansielle eller økonomiske følger for den erhvervsdrivende, der uberettiget har

nydt godt af en fordel, eller som uberettiget har unddraget sig en forpligtelse, der er fastsat i forskrifterne«, mens »foranstaltninger, hvis følger begrænser sig til ... fortabelse af en sikkerhed, der er stillet i forbindelse med ansøgning om en fordel eller udbetaling af forskud«, holdes uden for bestemmelsen.

Udelukkelser kan heller ikke sammenlignes med konventionalbod. De bygger nemlig ikke på et løfte, der gives ud over kontrakten, men udgør automatisk en trussel mod den erhvervsdrivende, der har opnået en præmie i henhold til de pågældende forordninger, uden at han særlig har samtykket heri. Hertil kommer, at bestemmelserne om udelukkelse er præceptive, således at der ikke er mulighed for at unddrage sig dem.

Med hensyn til nævnte sammenligning mener den tyske regering ikke, at den af Kommissionen citerede dom afsagt den 6. marts 1986 af Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 74, s. 78) kan anføres til støtte herfor. I denne afgørelse anerkendte den tyske ret lovligheden af en straffeklausul, hvorefter modtageren af et uddannelseslån ud over at betale lånet tilbage skal betale et gebyr på 50% af lånebeløbet, hvis han ikke overholder sin forpligtelse til i et vist antal år at arbejde som tandlæge i den offentlige sektor. Det godtgøres ikke ved denne dom, at det efter tysk ret er tilladt at indføre en konventionalbod i en forvaltningsretlig kontrakt, såfremt der ikke udtrykkeligt gives hjemmel til det. I § 62 i loven om den administrative retspleje (VwVfG) hedder det nemlig, at bestemmelserne i Tysklands borgerlige retspleje finder tilsvarende anvendelse på offentligretlige kontrakter, såfremt disse ikke er omfattet af lovens regler. Og blandt disse bestemmelser findes netop den borgerlige retsplejes § 339 om konventionalbod.

Endvidere mener den tyske regering, at den af Bundesverwaltungsgericht valgte løsning er fuldstændig i overensstemmelse med den tyske regerings holdning i nærværende sag. Der erindres om, at den tyske regering anerkender, at artikel 40, stk. 3, giver Fællesskabet kompetence til at fastsætte foranstaltninger, der har til formål at genoprette lovligheden af en situation. Og dette er netop formålet med den forhøjelse, som den tyske retsinstans har taget stilling til, og som alene går ud på at inddrage den »økonomiske og abstrakte« fortjeneste, som låntageren måtte have fået ud af det ydede lån. Dette lån havde nemlig gjort det muligt for ham at blive hurtigere optaget på universitetet og at nedsætte sig som selvstændig tandlæge på et tidligere tidspunkt. Det samme er ikke tilfældet med udelukkelserne.

d) Udelukkelserne kan ikke sammenlignes med bøder og tvangsbøder, som er de eneste sanktioner, traktaten tillader

Den nationale ret udvikler sig stedse og er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat, hvorfor det i fællesskabsretten er umuligt at sondre mellem strafferetlige og forvaltningsretlige sanktioner. Den tyske regering har derfor alene baseret sig på traktatens bestemmelser ved afgørelsen af, hvilke sanktioner traktaten tillader.

Af traktatens artikel 87, stk. 2, litra a), og artikel 172 har den tyske regering udledt princippet om, at bøder og tvangsbøder er de

eneste former for sanktioner, der kan anvendes efter fællesskabsretten. Enhver anden form for tvangsmiddel, der berører de grundlæggende rettigheder og udgør et betydeligt indgreb i den erhvervsdrivendes aktiviteter på markedet, er ulovligt efter traktaten.

Det er ligeledes i medfør af dette princip, at den tyske regering i dette anbringende har sondret mellem tillæg og udelukkelser. Grunden til, at den ikke har betvivlet Fællesskabets ret til at fastsætte tillæg, er, at den finder, at da der kan sættes tal på tillæggene, er der tale om bøder. Det samme kan ikke siges om udelukkelser, hvis virkninger afhænger af fremtidige begivenheder som f.eks. ændring af den pågældende støtteordning eller af landbrugerens økonomiske situation.

e) Udelukkelserne kan ikke anses for en foregribende konkretisering af en troværdighedsbetingelse

Den tyske regering har anført, at det er umuligt som Kommissionen at betragte udelukkelserne som en konkretisering af en troværdighedsbetingelse, der skal opfyldes af tilskudsmodtageren.

For det første bemærker den tyske regering, at der ikke er fastsat nogen sådan betingelse i de pågældende forordninger.

Dernæst har den tyske regering anført, at de omtvistede bestemmelser på to punkter afviger fra dem, der behandles af Domstolen i dommen af 10. juli 1990 (sag 217/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 2879), hvortil Kommissionen har henvist. I denne dom fandt Domstolen, at en bestemmelse i en rådsforordning, der gør det muligt at udelukke vinproducenter, der ikke har opfyldt forpligtelsen til at levere bordvin til destillation, fra at profitere af forskellige i forordningen fastsatte interventionsforanstaltninger, ikke indeholder en sanktion. Ifølge Domstolen udgør en sådan bestemmelse kun en betingelse for at blive berettiget til visse i forordningen fastsatte interventionsforanstaltninger. Den tyske regering har gjort gældende, at i modsætning til de bestemmelser, der er genstand for nærværende tvist, havde ovennævnte regler til formål at fastsætte betingelserne for at være berettiget til interventionsforanstaltninger, men ikke at udelukke den erhvervsdrivende fra i fremtiden at være berettiget til disse foranstaltninger. I øvrigt var den pågældende forordning udstedt af Rådet, mens de i nærværende sag anfægtede sanktioner er indført ved en kommissionsforordning.

f) Udelukkelser henhører under medlemsstaternes kompetence

At der ikke ved traktaten gives Fællesskabet beføjelse til at indføre sanktioner som f.eks. udelukkelser, har foranlediget den tyske regering til at konkludere, at det er medlemsstaterne, der er kompetente på dette område. Retsgrundlaget for denne kompetence skulle være indeholdt i traktatens artikel 5 og i artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning om finansiering af den fælles landbrugspolitik (forordning (EØF) nr. 729/70 af 21.4.1970, EFT 1970 I, s. 196).

Hvad angår artikel 5 har den tyske regering henvist til præmis 23 i dommen af 21. september 1989, Kommissionen mod Grækenland (sag 68/88, Sml. s. 2965), hvor Domstolen udtaler: »Når der ikke findes en særlig

bestemmelse i en fællesskabsforordning, der fastsætter en sanktion for overtrædelser, eller når der i forordningen med hensyn hertil henvises til nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, [skal medlemsstaterne] i medfør af EØF-traktatens artikel 5 træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft.«

I artikel 8, stk. 1, i forordningen om finansiering af den fælles landbrugspolitik hedder det, at: »Medlemsstaterne træffer de fornødne foranstaltninger for at forhindre og forfølge uregelmæssigheder, der begås til skade for EUGFL«. Ifølge den tyske regering er den medlemsstat, der ikke opfylder sine forpligtelser, ansvarlig, også økonomisk, over for Kommissionen.

I denne forbindelse har den tyske regering anført, at tysk ret indeholder en lang række sanktioner på forvaltningsrettens område. Sanktionerne består såvel i straf for alvorlige forbrydelser (§ 264, som fastsætter straffen for »svindel med tilskud«), og bøder. Bøde kan bl.a. idømmes med hjemmel i § 36 i loven om gennemførelse af de fælles markedsordninger, som fastsætter en bødestraf på indtil 100 000 DM for personer, der afgiver falske oplysninger for at opnå en fordel i henhold til en fælles markedsordning.

2. *Kommissionens stilling*

Kommissionen har bestridt den tyske regerings anbringende. Den mener, at retten til at fastsætte udelukkelser utvivlsomt henhører under Fællesskabets kompetence. I øvrigt finder Kommissionen ikke, at der er grund til at sondre mellem denne type sanktioner og tillæg.

Da disse sanktioner er nødvendige for at opfylde landbrugspolitikkens mål, omfattes de af den i traktatens artikel 40, stk. 3, fastsatte bemyndigelse. Hver gang der ved traktaten gives Fællesskabet kompetence til at fastsætte materielle bestemmelser, tillægges Fællesskabet nemlig samtidig bemyndigelse til at fastsætte de nødvendige sanktioner for at håndhæve dem.

I øvrigt har Kommissionen anført, at udelukkelser og tillæg er sanktioner, der kan anordnes efter fællesskabsretten. I modsætning til hvad den tyske regering har hævdet, har sanktionerne ikke karakter af straf, og de sanktioner, der er tilladt i medfør af traktaten, er ikke begrænset til bøder og tvangsbøder.

Endelig har Kommissionen anført, at de omtvistede sanktioner er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og de grundlæggende rettigheder, som anerkendes af fællesskabsretten.

Da Fællesskabet er kompetent, påhviler det alene medlemsstaterne i givet fald at udbygge det fællesskabsretlige sanktionssystem.

Som ved den tyske regerings anbringender vil Kommissionens anbringender blive behandlet enkeltvis.

a) Nødvendigheden af de anfægtede sanktioner

For at være omfattet af den bemyndigelse, der er fastsat ved traktatens artikel 40, stk. 3, er det tilstrækkeligt, at den påtænkte foranstaltning er nødvendig for at nå de i artikel 39 fastsatte mål.

Kommissionen har for det første anført, at såvel udelukkelserne som tillæggene opfylder dette krav. Som det fremgår af præamblen til Kommissionens ændringsforordninger, har disse foranstaltninger faktisk til formål at bekæmpe uregelmæssigheder begået inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, som ifølge uofficielle kilder påfører Fællesskabet et økonomisk tab på 10-15% af det samlede støttebeløb. I denne forbindelse har Kommissionen fremført, at der er for mange ansøgninger til, at de kan underkastes systematisk og fuldstændig kontrol. De nationale forvaltninger foretager alene stikprøvekontrol, og i virkeligheden er det kun 2% af ansøgningerne, der faktisk kontrolleres inden for rammerne af fåre- og gedekødsforordningen og 10% inden for rammerne af forordningen om støtte til landbrugsindkomster. Da denne kontrol næsten udelukkende bygger på oplysninger fra de erhvervsdrivende selv, er det absolut nødvendigt at udbygge kontrolsystemet ved at skærpe sanktionerne over for dem, der begår svig. Foranstaltninger, der alene består i at kræve de uretmæssigt udbetalte tilskud tilbagebetalt, har ikke tilstrækkelig afskrækkende virkning.

Et sådant udbygget system med stikprøvekontrol vil da kunne opretholdes med de to fordele, det indebærer. For det første vil et sådant system være billigere end en systematisk og fuldstændig kontrol, og for det andet vil det begrænse forvaltningens indgriben i borgernes private frihedssfære.

Endvidere har Kommissionen hævdet, at man ikke ved statslige foranstaltninger vil kunne nå det mål, der er beskrevet ovenfor.

For det første er fællesskabsinstitutionerne bedst rustet til at fastlægge et passende forhold mellem kontrolintensiteten — et område, der ubestrideligt henhører under Fællesskabets normative kompetence — og omfanget af de administrative sanktioner.

For det andet vil alene en fællesskabsforordning kunne sikre, at der anvendes ensartede foranstaltninger over for dem, der begår svig. De forskelle, der er mellem de forskellige medlemsstater med hensyn til organisation, administrative procedurer og sanktionssystemer vil kunne skabe konkurrenceforvridninger mellem de forskellige erhvervsdrivende i Fællesskabet og således sætte den fælles landbrugspolitiks mål på spil.

For det tredje har Kommissionen betvivlet, at de sanktioner, der findes i medlemsstaterne, er »effektive, når det drejer sig om at forfølge et stort antal mindre uregelmæssigheder«.

For det fjerde råder medlemsstaterne ikke over et tilstrækkeligt rets- og forvaltningsapparat til at anlægge sag, hver gang der konstateres en uregelmæssighed.

Endelig finder Kommissionen ikke, at den af den tyske regering foreslåede intensivering af kontrollen er et brugbart alternativ til en skærpelse af sanktionerne. For det første kræver en sådan løsning finansielle og menneskelige ressourcer, som medlemsstaterne måske ikke har til rådighed. Dernæst vil den indebære en større indblanding fra forvaltningens side i den erhvervsdrivendes frihedssfære. Sidst men ikke mindst vil den ikke på samme måde som de anfægtede foranstaltninger kunne sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten.

b) Fællesskabets kompetence har hjemmel i traktatens artikel 40, stk. 3

For det første har Kommissionen gjort gældende, at intet i traktatens artikel 40, stk. 3, berettiger til at udelukke de omtvistede sanktioner fra den i artiklen indeholdte bemyndigelse.

For det første omfatter den kompetence, der ved denne artikel tillægges Fællesskabet, ikke kun de deri opregnede foranstaltninger. Som det fremgår af ordet »især«, er der kun tale om eksempler.

Endvidere kan traktatens artikel 87, stk. 2, ikke betragtes som et udslag af et generelt princip om, at enhver kompetence, Fællesskabet har på sanktionsområdet, kræver en udtrykkelig bemyndigelse i traktaten. I denne henseende har Kommissionen desuden anført, at når sanktionerne ikke er angivet i traktatens artikel 40, stk. 3, beror dette alene på, at det i 1957, da traktaten blev udarbejdet, ville have været umuligt at forestille sig, hvorledes de fælles markedsordninger ville komme til at fungere.

Endelig er der intet i ordlyden af, ånden i, formålet med eller baggrunden for artikel 40, stk. 3, som giver holdepunkt for at begrænse den deri indeholdte bemyndigelse til foranstaltninger af samme art som de deri nævnte.

For det andet har Kommissionen anført, at da traktaten tillægger Fællesskabet kompetence til at vedtage materielle bestemmelser, giver den også Fællesskabet bemyndigelse til at træffe de kontrolforanstaltninger og fastsætte de sanktioner, der er nødvendige for at gennemføre bestemmelserne, uden at denne anden bemyndigelse behøver at være udtrykkeligt nævnt i traktaten.

Dette princip er logisk og i overensstemmelse med bestemmelsernes ordlyd og retspraksis. Princippet er først og fremmest nødvendigt for, at traktaten kan få den tilsigtede virkning. Dernæst er denne generelle bemyndigelse til at fastsætte sanktioner på en måde bekræftet ved traktatens artikel 172, som i generelle vendinger nævner de i Rådets forordninger omhandlede sanktioner. Endelig anerkendes princippet, i hvert fald forudsætningsvis, i ovennævnte dom af 21. september 1989, Kommissionen mod Grækenland, præmis 23.

Med hensyn til artikel 172 har Kommissionen anført, at de deri nævnte sanktioner ikke anvendes på samme måde som dem, der er genstand for nærværende sag. Ganske vist er de i begge tilfælde en følge af retsakter udstedt af fællesskabsinstitutionerne, men det er alene de i artikel 172 nævnte sanktioner, der pålægges af disse institutioner. Derimod er det de nationale myndigheder, der

forvalter tillæg og udelukkelser. Efter Kommissionens opfattelse har den tyske regering ikke taget hensyn til denne sondring mellem central og decentral forvaltning.

For det tredje har Kommissionen anført, at den bemyndigelse, der her er gjort rede for, har generel karakter. Med andre ord bør der ikke sondres mellem tillæg, administrative santioner og strafferetlige sanktioner, »i hvert fald ikke så længe de fællesskabsretlige bestemmelser kan nødsage medlemsstaterne til at fastsætte strafferetlige sanktioner«.

I første omgang har Kommissionen erklæret, at den ikke forstår den af den tyske regering omtalte forskel mellem udelukkelser og tillæg, hvorefter de førstnævnte skulle falde uden for Fællesskabets kompetence, mens de sidstnævnte skulle henhøre under Fællesskabet.

Kommissionen erindrer om, at den tyske regering har givet to grunde til sondringen. For det første fører udelukkelserne i modsætning til tillæggene til andet og mere end den blotte genoprettelse af en lovlig situation. For det andet kan de ikke sidestilles med bøder og tvangsbøder, som er de eneste former for sanktioner, der hjemles ved traktaten.

Med hensyn til den første grund har Kommissionen anført, at den tyske regering har udstrakt rækkevidden af ovennævnte domme af 18. november 1987 i Maizena-sagen og af 5. februar 1987 i Plange Kraftfutterwerke-sagen. I disse sager udtalte Domstolen alene, at i betragtning af den tid, der går mellem udbetalingen af en restitution og dens tilbagebetaling, bør de 20% tillæg, der pålægges eksportørerne, betragtes som værende i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Men hverken i denne eller i andre domme har Domstolen kendt sanktioner, der går videre end til genoprettelse af en lovlig situation, ulovlige.

Den anden angivne grund beror ifølge Kommissionen på en fejlagtig opfattelse af fællesskabsrettens strukturer. Der findes ikke i fællesskabsretten, således som undertiden i national ret, en sanktionsret, der betragtes som ét retligt område. Hver gren af fællesskabsretten indeholder sine egne sanktioner, enten den er en integrerende del af de materielle bestemmelser eller er givet i tilslutning hertil. I øvrigt fremgår det af artikel 4 i det tidligere nævnte forslag til forordning om kontrol og sanktioner i forbindelse med den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik, at sanktionsbegrebet i fællesskabsretten ligesom i national ret omfatter andre former for foranstaltninger end bøder og tvangsbøder.

Kommissionen har dernæst anført, at det er formålsløst i forbindelse med nærværende sag at behandle Fællesskabets kompetence på strafferettens område. Det står nemlig klart, at de anfægtede sanktioner er administrative sanktioner, som er hjemlet i traktaten.

Kommissionen har fremført to argumenter til støtte for, at udelukkelserne og tillæggene ikke har karakter af straf.

For det første indebærer disse sanktioner ikke, som hævdet af den tyske regering, en

nedsættende moralsk vurdering, og de har ikke til formål at sanktionere en ulovlig handling.

For det andet har de anfægtede sanktioner i modsætning til strafferetlige sanktioner, som vedrører overtrædelser af forpligtelser, der ensidigt er fastsat af lovgiver, frivillig karakter. Da tilskuddet ydes efter ansøgning, bør de forpligtelser, der er forbundet med ydelsen, ligesom udelukkelsen fra ydelsen ligeledes betragtes som følgerne af en frivilligt indgået forpligtelse. Det er rigtigt, at de erhvervsdrivende ofte er nødt til at ansøge om det tilskud, der ydes i medfør af de omtvistede forordninger. Men deres situation adskiller sig ikke fra den, der gælder for eksportører, der ansøger om en eksportlicens. I en sag om eksportlicenser har Domstolen i dom af 17. december 1970 i sag 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft, Sml. 1970, s. 235, org. ref.: Rec. s. 1125) udtalt, at fortabelsen af en sikkerhed som følge af manglende opfyldelse af en eksportforpligtelse ikke kan sidestilles med straf, da sikkerhedsstillelsen kun udgør en garanti for gennemførelsen af en frivilligt påtaget forpligtelse.

Denne begrundelse genfindes i ovennævnte dom af 18. november 1987, Maizena. I denne sag havde de eksportører, der havde anlagt sagen for den nationale ret, i første omgang opnået eksportlicenser og måttet stille sikkerhed for deres eksportforpligtelse. I anden omgang havde de valgt en særlig ordning, der gjorde det muligt for dem mod at stille deres varer under toldkontrol at opnå forudbetaling af eksportrestitutionerne. Denne anden ordning indebar, at de måtte stille en ny sikkerhed for tilbagebetaling af restitutionen, idet sikkerheden var sat til restitutionsbeløbet forhøjet med 20%. Sideløbende hermed var den første sikkerhed blevet frigivet. Senere viste det sig, at eksportørerne ikke havde overholdt de i eksportlicensen fastsatte frister. Den tyske centralforvaltning bad dem med hjemmel i en kommissionsforordning om på ny at stille den første sikkerhed, der var blevet frigivet. Domstolen, der blev spurgt om lovligheden af denne forordning, fandt, at da eksportørerne selv havde besluttet at vælge den særlige ordning, der indebar anticiperet frigivelse af sikkerheden, var kravet om at stille sikkerheden på ny en sanktion, der ikke havde karakter af straf.

Generelt har Kommissionen anført, at de omtvistede sanktioner er beslægtet med sikkerhedsstillelser, som Domstolen i dommene i Internationale Handelsgesellschaft- og Maizena-sagerne ikke fandt havde karakter af straf. I denne forbindelse har Kommissionen understreget, at når Domstolen i Maizena-dommen udtalte, at kravet om, at der på ny skulle stilles en allerede frigivet sikkerhed, var ganske uafhængigt af spørgsmålet om skyld, var det for at affeje de strafferetlige principper »ingen straf uden skyld« og »enhver begrundet tvivl kommer den anklagede til gode«, hvis overholdelse den nationale ret var i tvivl om. I modsætning til hvad den tyske regering tilsyneladende mener, har Domstolen ikke herved søgt at begrunde gyldigheden af de regler, på hvilke Kommissionen baserede sit krav til eksportørerne om at stille den allerede frigivne sikkerhed på ny.

Endvidere har Kommissionen anført, at de anfægtede sanktioner kan sammenlignes med konventionalbod, der heller ikke har karakter af straf. For at give denne sammenligning større vægt, i hvert fald for så vidt den angår

tillæggene, har Kommissionen henvist til ovennævnte tyske afgørelse af 6. marts 1986, hvori Bundesverwaltungsgericht har godkendt en kontraktbestemmelse, hvorefter modtageren af et uddannelseslån forpligtes til ud over lånebeløbet at betale et beløb svarende til 50% af lånet til forvaltningen. Kommissionen har herved villet påvise, at at centralforvaltningen efter tysk ret kan indføje en konventionalbod i en offentligretlig kontrakt uden at være udtrykkeligt bemyndiget dertil. Med hensyn til den tyske regerings indvending om, at centralforvaltningen har baseret sig på § 62 i VwVfG, som henviser til den borgerlige retspleje, herunder til § 339 om konventionalbod, anfører Kommissionen, at den pågældende bestemmelse er upræcist formuleret, idet »tysk ret [under alle omstændigheder] ikke indeholder nogen bestemmelse om, hvornår en kontrakt, der er underkastet tysk ret, kan indeholde en konventionalbod, eller nogen udtrykkelig bemyndigelse til at aftale en konventionalbod, og at det ifølge tysk ret øjensynlig heller ikke er nødvendigt med en sådan bestemmelse eller bemyndigelse«. I øvrigt har Kommissionen henvist til, at denne retspraksis viser, at det efter tysk forvaltningsret er tilladt at indføje konventionalbod i en kontrakt, fordi sådanne sanktioner ligesom sikkerhedsstillelser er accepteret af medkontrahenterne.

Kommissionen har på ny henvist til ovennævnte Maizena-dom og konkluderet, at de i nærværende sag anfægtede tillæg og udelukkelser alene er administrative midler, der i henhold til artikel 2 i ovennævnte finansforordning af 21. december 1977 skal sikre en ansvarlig økonomisk forvaltning. Ved disse foranstaltninger har Kommissionen alene i forbindelse med ydelsen af et tilskud fastlagt, hvilke konsekvenser misbrug af tilskuddet kan få.

Kommissionen har tilføjet, at tillæggene kan fortolkes på en anden måde. De kan betragtes som konkretisering af en troværdighedsbetingelse, der skal opfyldes af modtageren af fællesskabsstøtte. Med andre ord må den erhvervsdrivende, for at have ret til tilskuddet, ikke i løbet af det foregående kalenderår eller produktionsår have afgivet bevidst urigtige erklæringer. Hvad dette angår kan de omtvistede forordninger sidestilles med dem, der er behandlet af Domstolen i ovennævnte dom af 10. juli 1990, Kommissionen mod Tyskland, der jo gjorde det muligt at udelukke vinproducenter, der ikke havde opfyldt forpligtelsen til at levere bordvin til destillation, fra forskellige interventionsforanstaltninger, der var fastsat i forordningerne. Ligesom de vinavlere, der ikke havde overholdt forpligtelsen til at levere deres bordvin til destillation, var udelukket fra de i den pågældende forordning fastsatte interventionsforanstaltninger, er erhvervsdrivende, der har givet centralforvaltningen urigtige oplysninger, udelukket fra at modtage den støtte — præmie til fårekødsproducenter eller støtte til landbrugsindkomster — som de ansøger om under henvisning til de pågældende forordninger.

c) Udelukkelserne og tillæggene er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og de grundlæggende rettigheder, som fællesskabsretten anerkender

Da tillæggene og udelukkelserne udgør sanktioner, som tilskudsmodtagerne frit har

accepteret, er de grundlæggende rettigheder overholdt.

Det samme gælder proportionalitetsprincippet: De omtvistede foranstaltninger er nødvendige for at nå målet med tilskuddet, og de er egnede til at nå dette mål. I øvrigt giver de ikke centralforvaltningen lejlighed til utidig indgriben i borgernes sfære.

d) Medlemsstaternes resterende beføjelser

Eftersom Fællesskabet har kompetence til at fastsætte sanktioner i forbindelse med den fælles landbrugspolitik, tilkommer det efter Kommissionens opfattelse alene medlemsstaterne i givet fald at udbygge det eksisterende sanktionssystem. Denne forpligtelse fremgår af artikel 8 i Rådets forordning om finansiering af den fælles landbrugspolitik (forordning nr. 729/70), således som den er fortolket i ovennævnte dom af 21. september 1989, Kommissionen mod Grækenland, præmis 23.

B — *Kommissionens kompetence til at fastsætte udelukkelser og tillæg*

Det bemærkes, at Kommissionens manglende kompetence i modsætning til det foregående anbringende er en kritik, som *den tyske regering* har rettet såvel mod de bestemmelser, der indfører tillæg, som mod dem, der foreskriver udelukkelsesforanstaltninger. Hvad udelukkelserne angår har denne argumentation kun subsidiær karakter og er kun relevant, såfremt Domstolen finder, at Fællesskabet er bemyndiget til at indføre sådanne sanktioner.

Kommissionen har på sin side anført, at der ikke er nogen tvivl om dens kompetence til at fastsætte sanktioner som f.eks. tillæg og udelukkelser.

I forbindelse med det andet anbringende rejser parternes argumentation tre spørgsmål.

— Kan Rådets bemyndigelse til at fastsætte sanktioner som f.eks. udelukkelser eller tillæg delegeres til Kommissionen?

— Har de anfægtede bestemmelser ikke overskredet grænserne for den delegation, der tillades i medfør af traktaten?

— Burde der have foreligget en udtrykkelig bemyndigelse?

1. *Kan Rådets bemyndigelse til at fastsætte sanktioner som f.eks. udelukkelser eller tillæg delegeres til Kommissionen?*

Ifølge *den tyske regering* skal traktatens artikel 87 og 172 fortolkes, som om de principielt tillægger Rådet kompetence til at indføre sanktioner som f.eks. tillæg eller udelukkelser. I artikel 172 henvises der nemlig til »forordninger, som Rådet udsteder i henhold til denne traktats bestemmelser« og »de i forordningen omhandlede sanktioner«. Denne kompetence kan under ingen omstændigheder delegeres til Kommissionen.

Denne fordeling af beføjelserne mellem Rådet og Kommissionen er den eneste, der overholder legalitetsprincippet og princippet om institutionel ligevægt, som Domstolen har udviklet. Da Rådet på sin vis er Fællesskabets lovgiver, påhviler det Rådet at træffe de afgørelser, der er nødvendige for dets funktion. Da de omtvistede sanktioner udgør et indgreb i borgernes grundlæggende rettigheder, tilhører de denne kategori af foranstaltninger.

Kommissionen har erkendt, at traktaten principielt tillægger Rådet almindelig kompetence til at træffe foranstaltninger på grundlag af traktatens artikel 40, stk. 3, og artikel 43, stk. 3. Men ved artikel 145, tredje led, og artikel 155, fjerde led, gives der imidlertid Rådet mulighed for at tildele Kommissionen en gennemførelsesbeføjelse. I den foreliggende sag er denne mulighed udnyttet i Rådets to grundforordninger, nemlig artikel 5, stk. 9, tredje led, i forordningen om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød og artikel 12 i forordningen om indførelse af en ordning med overgangsstøtte til landbrugsindkomster.

Til den tyske regerings argumenter vedrørende forholdet mellem Rådet og Kommissionen har Kommissionen anført, at dette forhold under ingen omstændigheder kan sidestilles med det forhold, der i en medlemsstat hersker mellem den lovgivende og den udøvende myndighed. Da ingen af fællesskabsinstitutionerne er folkevalgte, har de retsakter, de udsteder, samme form og retskraft. Ligesom Rådet kan Kommissionen udstede forordninger og således begrænse de grundlæggende rettigheder, såfremt begrænsningerne er nødvendige for at opfylde målene for de regler, den fastsætter. Vedrørende Kommissionens ret til at udstede forordninger har Kommissionen henvist til præmis 62 i dom af 15. juli 1970 (sag 41/69, Chemiefarma, Sml. 1970, s. 107, org. ref.: Rec. s. 661), hvoraf det fremgår, at gennemførelsesbegrebet i den i traktatens artikel 155 anvendte betydning ikke er begrænset til udøvelse af beføjelser uden for forordningsområdet.

2. *Overskrider de anfægtede bestemmelser grænserne for den delegation, der tillades i medfør af traktaten?*

Såfremt det antages, at bemyndigelsen til at fastsætte sanktioner kan delegeres, finder *den tyske regering* ikke, at indførelsen af en sanktion kan defineres som udøvelse af en gennemførelsesbeføjelse. Derfor danner traktatens artikel 145 og 155, der gør det muligt at tildele Kommissionen gennemførelsesbeføjelser, samt bestemmelserne i Rådets grundforordninger, hvori der er gjort brug af denne mulighed, ikke tilstrækkeligt grundlag for at tildele Kommissionen beføjelser.

Ganske vist er Domstolen i de af Kommissionen anførte domme (bl.a. dom af 11.3.1987, forenede sager 279/84, 280/84, 285/84 og 286/84, julesmør, Sml. s. 1069, af 8.6.1989, sag 167/88, ONIC, Sml. s. 1653, og af 29.6.1989, sag 22/88, Vreugdenhil, Sml. s. 2049) gået ind for en bred fortolkning af

gennemførelsesbegrebet på det landbrugspolitiske område, men denne beføjelse omfatter ikke foranstaltninger, der som udelukkelser eller tillæg går videre end til tilbagebetaling af støtten. Sådanne foranstaltninger gennemfører ikke kun Rådets forordninger, men supplerer disse.

Efter således at have redegjort for sin stilling har den tyske regering gennemgået de forskellige henvisninger til retspraksis, som Kommissionen har fremført i sin argumentation.

For det første finder den ikke, at Oberhausener Kraftfutterwerk-dommen (dom af 2.5.1990, sag C-357/88, Sml. s. 1669), som Kommissionen har støttet sit forsvar på, indeholder noget, der taler imod regeringens holdning. I denne dom udtalte Domstolen, at »Kommissionen ved udøvelsen af de beføjelser, som er tillagt den af Rådet med henblik på gennemførelsen af en fælles markedsordning på landbrugsområdet, [kan] udstede alle de gennemførelsesbestemmelser, der er nødvendige for den foreskrevne støtteordnings gnidningsløse funktion, for så vidt som disse bestemmelser ikke er i strid med Rådets grund- eller gennemførelsesbestemmelser«. Domstolen udtalte ligeledes, at »den forvaltnings- og kontrolpligt, som herved er tildelt Kommissionen, indebærer en kompetence til at fastsætte frister og passende sanktioner for tilsidesættelse, der kan bestå i den fuldstændige fortabelse af retten til støtte, såfremt overholdelsen af de nævnte frister er nødvendig for den pågældende støtteordnings gnidningsløse funktion«. Den tyske regering har understreget, at den på intet tidspunkt har betvivlet Kommissionens beføjelse til at fastsætte foranstaltninger, der som ovennævnte alene går ud på at nægte støtte eller at tilbagebetale støtte.

Endvidere har den tyske regering anført, at julesmør-, ONIC- og Vreugdenhil-dommene, som Kommissionen har påberåbt sig, hviler på en tankegang, der ikke hører hjemme i nærværende sag. Når Domstolen i disse domme har udtalt sig for en bred fortolkning af gennemførelsesbegrebet, er det fordi udsvingene på landbrugsmarkederne til tider nødvendiggør en hurtig reaktion fra Fællesskabets side. Ifølge den tyske regering er en sådan hurtig reaktion ikke nødvendig i forbindelse med udelukkelserne og tillæggene. For det første udgør de en varig foranstaltning, og for det andet har de til formål at ophæve uregelmæssigheder og ikke at styre landbrugsmarkederne.

En anden grund til, at henvisningen til julesmør- og ONIC-dommene er irrelevant, er, at i de to pågældende sager var de grundlæggende regler for gennemførelsen af foranstaltningerne i forvejen fastsat af Rådet. I modsætning hertil omfatter Rådets intervention i nærværende sag alene de almindelige bemyndigelsesregler, der findes i grundforordningerne.

Den tyske regering har fremført samme kritik over for henvisningen til Köster-sagen (dom af 17.12.1970, sag 25/70, Sml. 1970, s. 259, org. ref.: Rec. s. 1161), hvor Domstolen har anerkendt, at Kommissionen havde bestemt, at en af Rådet vedtaget ordning med sikkerhedsstillelse for import af kornprodukter også skulle omfatte eksport. Den tyske regering har hævdet, at Domstolen udtalte sig således, fordi den ordning med sikkerhedsstillelse, der finder anvendelse på importen, og som skulle tjene som model for Kommissionen med hensyn til eksporten, var

blevet meget nøje fastsat af Rådet. Den tyske regering har endnu en gang bemærket, at Kommissionen ikke kan påberåbe sig noget sådant i nærværende sag.

I Vreugdenhil-dommen frakendte Domstolen Kommissionen en ret til at udøve sin gennemførelseskompetence. Kommissionen havde nemlig herved ændret anvendelsesområdet for Rådets forordning (EØF) nr. 754/76 af 25. marts 1976 om den toldbehandling, som skal anvendes for returvarer ved genindførsel til Fællesskabets toldområde (EFT L 89, s. 1).

Afslutningsvis har den tyske regering givet Kommissionen medhold i, at der i almindelighed ikke kan indføres sanktioner, førend foranstaltningerne til gennemførelse af ordningen er fastsat. Den har dog anført, at dette ikke giver Kommissionen ret til at gribe ind i Rådets beføjelser. Nærmere bestemt har den tyske regering hævdet, at sanktionernes karakter kan fastlægges af Rådet endog før vedtagelsen af gennemførelsesbestemmelserne.

Kommissionen har for sit vedkommende anført, at den ikke ved at fastsætte sanktioner som f.eks. udelukkelser og tillæg har overskredet grænserne for sine gennemførelsesbeføjelser, således som disse er fastlagt dels i traktatens artikel 145 og 155, dels i artikel 5, stk. 9, tredje led, samt i artikel 12 i henholdsvis den første og den anden grundforordning, hvorved traktatens bestemmelser gennemføres. I denne forbindelse har Kommissionen henvist til ovennævnte ONIC-, julesmør- og Vreugdenhil-domme, hvori Domstolen udtalte, at »den gennemførelseskompetence, der er tillagt Kommissionen inden for den fælles landbrugspolitik, skal fortolkes vidt«, og at »Kommissionen er den eneste, der er i stand til stadig og opmærksomt at følge udviklingen på landbrugsmarkederne og til at handle med den fornødne hurtighed«.

Under alle omstændigheder vedrører de omtvistede bestemmelser alene gennemførelsen af Rådets forordninger uden at føje noget til de af Rådet pålagte forpligtelser.

I øvrigt har Domstolen i ovennævnte dom af 2. maj 1990, Oberhausener Kraftfutterwerk, anerkendt, at sanktionsbeføjelser omfattes af Kommissionens gennemførelseskompetence. Kommissionen erindrer om, at Domstolen i denne afgørelse udtalte, at den forvaltnings- og kontrolbeføjelse, som er tildelt Kommissionen inden for rammerne af en fælles markedsordning, indebærer kompetence til at fastsætte frister og passende sanktioner for tilsidesættelse, der kan bestå i den fuldstændige fortabelse af retten til støtte, såfremt overholdelsen af de nævnte frister er nødvendige for den pågældende støtteordnings gnidningsløse funktion. I nærværende sag er tillæggene og udelukkelserne ligeledes nært forbundet med de af Kommissionen fastsatte kontrolregler.

Endvidere hed det i ovennævnte Kösterdom, at Kommissionen havde ret til inden for rammerne af sine gennemførelsesbeføjelser at fastsætte de økonomiske følger af de af den trufne dispositioner. Ifølge Kommissionen kan der sættes lighedstegn mellem den ordning med sikkerhedsstillelse, der var tale om i den pågældende sag, og en sanktionsordning, hvori det beløb, der skal betales, er fastsat på forhånd.

Endelig har Kommissionen anført, at dens bemyndigelse på sanktionsområdet er »objektivt begrundet«. Rent logisk kan reglerne vedrørende den kontrol og de sanktioner, der er nødvendige i forbindelse med visse ordninger, nemlig først fastsættes, efter at gennemførelsesreglerne for disse ordninger er fastlagt.

Henvisningen til legalitetsprincippet bygger på en sammenligning mellem medlemsstaternes og Fællesskabets organisation. I medlemsstaterne er sanktionsbeføjelsen i almindelighed forbeholdt parlamentet. Beslutter parlamentet at delegere denne kompetence til den udøvende myndighed, skal bemyndigelsesbestemmelsen fortolkes restriktivt, såfremt den berører borgernes grundlæggende rettigheder.

3. *Burde der have foreligget en udtrykkelig bemyndigelse?*

Kommissionen har anført, at de bestemmelser i grundforordningerne, der har tillagt Kommissionen en gennemførelseskompetence, er tilstrækkeligt klare og nøjagtige til at opfylde det afgrænsningsprincip, der gælder i enhver retsstat. Da bemyndigelsesbestemmelsen alene fastlægger rammer, kan den aldrig være lige så nøjagtig som de normer, der vedtages i medfør af delegationen. Derfor bør den i Maizena- og Könecke-dommene fastsatte regel om, at »en sanktion, også selv om den ikke er af strafferetlig karakter, således kun [kan] pålægges i henhold til en klar og utvetydig hjemmel«, isoleres fra selve den regel, der indeholder sanktionen.

Den tyske regering har gjort gældende, at Kommissionens bemyndigelse i hvert fald burde have været formuleret mere præcist end i artikel 5, stk. 9, tredje led, i den første grundforordning og artikel 12 i den anden. Rådet burde nøje have beskrevet såvel sanktionens art som den øvre grænse for sanktionen.

Som begrundelse herfor har den tyske regering henvist til artikel 1 i Rådets afgørelse om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen, den såkaldte »komité-afgørelse« (afgørelse 87/373/EØF af 13.7.1987, EFT L 197, s. 33) samt til legalitetsprincippet.

Endelig har Kommissionen besvaret henvisningen til artikel 1 i komité-afgørelsen med, at der ikke er knyttet nogen restriktion til den delegation af kompetence til Kommissionen, der er omhandlet i ovennævnte bestemmelser.

I komité-afgørelsens artikel 1 hedder det, at når Rådet tillægger Kommissionen gennemførelsesbeføjelser, angiver det hovedindholdet af disse beføjelser.

R. Joliet

Refererende dommer