FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 10. marts 1994 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

A — Faktiske omstændigheder

1. I 1990 var der udbrudt klassisk svinepest i visse områder af Belgien, hvor der var en høj koncentration af svineavl. I denne anledning blev der truffet foranstaltninger af såvel den belgiske stat som af EF-Kommissionen. Den belgiske stat etablerede til bekæmpelse af svinepesten særligt tre zoner, nemlig en beskyttelseszone (I) omkring smittecentret, omkring denne en kontrolzone (II) og omkring sidstnævnte en stødpudezone (III).

2. Kommissionen traf ligeledes en række foranstaltninger for at forhindre spredning af svinepesten til de øvrige medlemsstater og for at støtte det belgiske marked for svinekød. Den væsentligste af disse foranstaltninger bestod i en opkøbsordning, hvorefter det belgiske interventionsorgan, Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw (herefter benævnt »BDBL«), som er sagsøgt i nærværende sag, for Fællesskabets regning skulle opkøbe svin fra smittezonen. Disse dyr skulle slagtes og forarbejdes til produkter, der var uegnet til menneskeføde.

3. En af de foranstaltninger, Kommissionen traf, var at udstede forordning (EØF) nr. 2351/90 [1]. I denne forordning bestemtes det bl.a., at svinekød fra stødpudezonen (III) efter varmebehandling kunne forarbejdes på almindelig vis og *anvendes til menneskeføde* (artikel 4-8).

4. Artikel 9 og 10 regulerede BDBL's opkøb af svinekød fra stødpudezonen (III) for Fællesskabets regning i de maksimale mængder og til de priser, der var fastsat i forordningen. Dette kød skulle forarbejdes til produkter, der *var uegnet til menneskeføde.*

5. Til gennemførelse af kommissionsforordningen udstedte BDBL meddelelse nr. 55 200, hvori der blev fastsat nærmere bestemmelser om indgåelse af kontrakter mellem BDBL og slagterierne om opkøb af det pågældende kød, og hvori betingelserne for sådanne opkøb blev fastlagt.

* Originalsprog: tysk.

1 — EFT L 215, s. 9.

6. I henhold til meddelelsens artikel I erklærede slagterierne sig ved indgivelse af ansøgning om opkøb indforstået med de af BDBL opstillede klausuler og betingelser. Endvidere bestemtes det i artikel IX, at slagterierne, når de indgav ansøgning, uden forbehold eller begrænsninger påtog sig at opfylde alle forpligtelser, der blev pålagt i meddelelsen. Endelig bestemtes det i artikel XII, at fakturaerne vedrørende betaling af varen skulle ledsages af dokumentation for en sikkerhedsstillelse svarende til 110% af det beløb, ansøgningen vedrørte (inkl. moms), og at denne sikkerhed ville blive frigivet, når BDBL var i besiddelse af dokumentation for, at samtlige betingelser i meddelelsen var opfyldt.

7. I august 1990 indgik BDBL kontrakter om opkøb af en nærmere bestemt mængde svinekød fra stødpudezonen (III) med sagsøgeren i hovedsagen, der havde ansøgt derom. I overensstemmelse med meddelelse nr. 55 200 stillede virksomheden en sikkerhed over for BDBL hos medsagsøgte, Generale Bank NV.

8. Ved en senere administrativ kontrol viste det sig, at kødet, som sagsøgeren havde leveret, ikke opfyldte de betingelser, der var indgået aftale om med BDBL. BDBL krævede derfor det beløb, der allerede var udbetalt til sagsøgeren, tilbagebetalt, og meddelte, at BDBL ellers måtte inddrage sikkerheden. Sagsøgeren indgav begæring om foreløbige forholdsregler til vedkommende belgiske retsinstans og nedlagde herunder påstand om forbud mod, at Generale Bank NV frigav sikkerheden til BDBL. Til støtte for sin påstand gjorde sagsøgeren gældende, at sikkerhedsstillelsen var retsstridig, idet den ikke havde hjemmel i de relevante fællesskabsregler.

9. Rechtbank van eerste aanleg, Bruxelles, forelagde derefter Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål [2]:

»Overtræder den belgiske stat — gennem Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw — Kommissionens forordning (EØF) nr. 2351/90 af 9. august 1990 ved i artikel XII i meddelelse nr. 55 200 at stille krav om, at der skal stilles sikkerhed, før opkøbsprisen for svinekød, der er smittet med svinepest, kan udbetales for De Europæiske Fællesskabers regning?

1) Giver fællesskabsretten adgang til, at det belgiske interventionsorgan ved anvendelsen af bl.a. artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 som et led i foranstaltninger, der er truffet til bekæmpelse af svinepest, herunder navnlig interventionsorganets opkøb af svinekød i medfør af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2351/90 af 9. august 1990, stiller krav om, at der stilles sikkerhed, før opkøbsprisen for svinekød med oprindelse i stødpudezonen kan udbetales for Det Europæiske Fællesskabs regning?

2 — EFT C 33 af 5.2.1993.

2) a) Er det foreneligt med hensynet til en effektiv bekæmpelse af svinepest og behovet for en strikte anvendelse af de af Kommissionen trufne foranstaltninger, at der fremsættes krav om inddragelse af den fulde sikkerhed, og at denne endeligt tilfalder den part, som fremsætter kravet, uanset i hvilket omfang de gældende regler er overtrådt og/eller der er konstateret uregelmæssigheder?

2) b) Såfremt Domstolen fastslår, at der ikke kan fremsættes krav om inddragelse af den fulde sikkerhed, kan det belgiske interventionsorgan, BDBL, da på grundlag af resultaterne af stikprøver, der er foretaget i forbindelse med kontrollen af de solgte varer, beregne en samlet procentdel af varer, som ikke opfylder kravene, og lægge denne procentdel til grund ved afgørelsen af, i hvilket omfang de betalte beløb kan kræves tilbage, og i hvilket omfang der i givet fald kan fremsættes krav om inddragelse af sikkerheden?«

B — Stillingtagen

Formaliteten

10. Bortset fra en gengivelse af parternes påstande indeholder anmodningen om præjudiciel afgørelse ingen yderligere begrundelse for de forelagte spørgsmål. Sagens nærmere omstændigheder kan imidlertid udledes af de i forelæggelseskendelsen nævnte dokumenter, således at det er muligt at besvare de stillede spørgsmål. Den præjudicielle anmodning kan derfor antages til realitetsbehandling.

Første spørgsmål

11. Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at de kontrakter, sagsøgeren indgik med BDBL, vedrørte almindelige foranstaltninger til støtte for svinekødsmarkedet, nemlig BDBL's opkøb af svinekød til destruktion og til forarbejdning til produkter, der var uegnet til menneskeføde. Forordning nr. 2351/90, som meddelelse nr. 55 200 blev udstedt til gennemførelse af, pålægger ingen pligt til sikkerhedsstillelse ved sådanne kontrakter. En sådan pligt pålægges kun, hvis der er tale om af kontrakter, der indgås med BDBL om særlig støtte i henhold til artikel 4-8 i den pågældende forordning. Den sikkerhedsstillelse, sagsøgeren blev afkrævet, kan derfor ikke anses for at have støtte i forordningen, men må derimod anses for en selvstændig sikkerhedsstillelse, der kun blev stillet krav om i henhold til meddelelse nr. 55 200.

12. Sagsøgeren har endvidere anført, at de relevante regler i den foreliggende sag er Rådets forordning (EØF) nr. 2759/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for svinekød [3], der udgør et udtømmende

3 — EFT L 282, s. 1.

regelsæt. Ifølge Domstolens praksis har medlemsstaterne imidlertid ikke længere kompetence til at træffe nationale foranstaltninger på et område, hvor der foreligger et sådant udtømmende regelsæt [4].

13. Kommissionens forordning nr. 2351/90 er udstedt til gennemførelse af forordning nr. 2759/75, særlig artikel 20 og 24. Den udgør således en fuldt integreret del af det udtømmende regelsæt for den fællesmarkedsordning for svinekød. Eftersom der ikke i denne udtømmende regulering stilles krav om sikkerhedsstillelse i et tilfælde som det foreliggende, kunne BDBL ikke foreskrive en sådan sikkerhedsstillelse i sin meddelelse nr. 55 200, og BDBL overskred således sin kompetence.

14. Forpligtelsen til at stille en sådan sikkerhed udgør — stadig efter sagsøgerens opfattelse — en hindring for fællesskabsrettens fulde virkning og krænker rettigheder, som enkeltpersoner kan aflede heraf. Sådanne nationale foranstaltninger skal ifølge Domstolens praksis erklæres uanvendelige af de nationale retsinstanser [5].

15. Grunden til, at der i forordning nr. 2351/90 kun stilles krav om sikkerhed ved støtteforanstaltninger i henhold til artikel 4-8, er, at disse vedrører forarbejdning af svinekød, der efter at have undergået en varmebehandling kunne forhandles inden for fællesskabet og anvendes til menneskeføde. I sådanne tilfælde skulle betingelserne for markedsføringen derfor være meget strengere. Støtteforanstaltningerne i forordningens artikel 9 vedrørte derimod opkøb af svinekød til destruktion og forarbejdning til produkter, der var uegnet til menneskeføde.

16. Endelig har sagsøgeren i hovedsagen gjort gældende, at Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik [6] indeholder almindelige bestemmelser, der blev bragt i anvendelse på det særlige område for bekæmpelse af svinepest gennem bestemmelserne i forordning nr. 2759/75 og nr. 2351/90, som derfor i forhold til den førstnævnte forordning var en lex specialis.

17. Deraf følger det efter sagsøgerens opfattelse, at fællesskabsretten ikke tillader, at BDBL krævede forudgående sikkerhedsstillelse, som dette var tilfældet i hovedsagen.

18. Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

4 — Dom af 13.3.1984, sag 16/83, Prantl, Sml. s. 1299.

5 — Dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629.

6 — EFT L 94, s. 13.

19. Kommissionen har med rette gjort gældende, at forordning nr. 2351/90 ikke indeholder et udtømmende regelsæt for opkøb af svinekød og i særdeleshed ingen bestemmelser, der skulle sikre, at slagterierne overholdt deres forpligtelser. Det forbydes heller ikke medlemsstaterne — hverken udtrykkeligt eller stiltiende — selv at træffe bestemte foranstaltninger. Ifølge Domstolens retspraksis må man derfor gå ud fra, at medlemsstaterne havde kompetence til at træffe udfyldende foranstaltninger, i hvert fald når disse for det første var nødvendige af hensyn til gennemførelsen af fællesskabsrettens bestemmelser og for det andet ikke begrænsede de fællesskabsretlige bestemmelsers rækkevidde og effektivitet [7]. Ud fra dette synspunkt var de belgiske regler om en forudgående sikkerhedsstillelse forenelige med fællesskabsretten.

20. I henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70, der udgør en konkret anvendelse af princippet i EØF-traktatens artikel 5, var de belgiske myndigheder efter Kommissionens opfattelse i øvrigt forpligtet til at træffe de fornødne foranstaltninger for at forhindre bedragerier i forbindelse med gennemførelsen af opkøbsordningen i forordning nr. 2351/90 [8]. Disse foranstaltninger skulle være tilstrækkeligt effektive til særligt at hindre opkøb af svinekød, der ikke hidrørte fra den berørte zone, eller som på grund af sin sammensætning ikke kunne opkøbes. En ordning, hvorefter der blev stillet krav om forudgående sikkerhedsstillelse, var et effektivt middel — der i øvrigt ofte anvendes i den fælles landbrugspolitik — til at efterkomme pligten i artikel 8 i forordning nr. 729/70 til at bekæmpe bedrageri.

21. Disse foranstaltninger var endvidere helt nødvendige, idet det — som påpeget af Kommissionen — fremgår af en beretning fra EUGFL, der blev udarbejdet efter at der var udtaget stikprøver i belgiske kølehuse, at der var konstateret alvorlige uregelmæssigheder, der ofte tydede på organiseret bedrageri.

22. Den forelæggende rets første spørgsmål skal derfor besvares med, at fællesskabsretten i det foreliggende tilfælde giver adgang til, at det belgiske interventionsorgan stillede krav om forudgående sikkerhedsstillelse.

Andet spørgsmål

23. Med det andet spørgsmål søges det i alt væsentligt afgjort, om og hvordan det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip finder anvendelse på inddragelsen af sikkerheden. Sikkerheden tjener ganske vist til at sikre, at kødleverandøren overholder en fællesskabsretlig forpligtelse, men den beror på en autonom — om end i fællesskabsretlig henseende lovlig — beslutning truffet af den nationale lovgiver. Den forelæggende ret rejser spørgsmålet om, i hvilket omfang fælles-

7 — Dom af 6.5.1982, forenede sager 146/81, 192/81 og 193/81, BayWa mod BALM, Sml. s. 1503.

8 — Dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321.

skabsretten finder anvendelse på denne forpligtelse. Hertil bemærkes, at i princippet finder national ret anvendelse på retsforhold, der udspringer af national ret. Såfremt formålet med retsforholdet imidlertid — som i det foreliggende tilfælde — har været afgørende for dets udformning, vil fællesskabsretten på denne måde kunne spille en rolle ved fortolkningen og anvendelsen af aftalen om sikkerhedsstillelse. Det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, om det forholder sig således.

24. Såfremt denne når frem til det resultat, at også fællesskabsretten skal inddrages ved fortolkningen af retsforholdet, skal den — som det med rette er anført af Kommissionen og det belgiske interventionsorgan — anvende Domstolens praksis, hvorefter den fuldstændige fortabelse af sikkerheden ikke udgør en uforholdsmæssig sanktion, når der er tale om overtrædelse af en hovedforpligtelse [9].

25. Endvidere kan det tiltrædes, når Kommissionen gør gældende, at to af de forpligtelser, der i det foreliggende tilfælde pålægges i henhold til den belgiske ordning for opkøb af svinekød, skal betegnes som hovedforpligtelser, nemlig for det første pligten til at levere varer til BDPL af en af de i artikel 9 i forordning nr. 2351/90 opførte varetyper, for det andet, at de leverede varer skal hidrøre fra den pågældende zone.

26. I tilfælde af manglende overholdelse af en biforpligtelse vil sikkerheden kun delvis kunne fortabes, nemlig i et omfang, der står i forhold til uregelmæssigheden. I mangel af holdepunkter herfor i sagsfremstillingen er det ikke muligt at udtale nærmere herom.

C — Forslag til afgørelse

27. Sammenfattende foreslår jeg, at de forelagte spørgsmål besvares som følger:

1) Fællesskabsretten giver adgang til, at det belgiske interventionsorgan ved anvendelsen af bl.a. artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 som et led i foranstaltninger, der er truffet til bekæmpelse af svine-

9 — Jf. endvidere dom af 20.2.1979 (sag 122/78, Buitoni mod Forma, Sml. s. 677) og af 2.12.1982 (sag 272/81, RUMI mod Forma, Sml. s. 4167).

pest, herunder navnlig interventionsorganets opkøb af svinekød i medfør af Kommissionens forordning (EØF) nr. 2351/90 af 9. august 1990, stiller krav om, at der stilles sikkerhed, før opkøbsprisen for svinekød med oprindelse i stødpudezonen kan udbetales for Det Europæiske Fællesskabs regning.

2) Spørgsmålet om, i hvilket omfang de nationale myndigheder havde ret til helt eller delvis at inddrage den stillede sikkerhed, skal afgøres efter national ret. For så vidt fællesskabsretten i henhold til national ret finder anvendelse, skal der sondres mellem manglende opfyldelse af hoved- og biforpligtelser. I tilfælde af manglende opfyldelse af hovedforpligtelser kan sikkerheden inddrages fuldt ud. Som hovedforpligtelser anses for det første pligten til at levere varer til BDPL af en af de i artikel 9 i forordning nr. 2351/90 anførte varetyper, for det andet kravet om, at de leverede varer skal hidrøre fra den pågældende zone. I tilfælde af manglende overholdelse af biforpligtelser kan sikkerheden kun erklæres delvis fortabt, nemlig i et omfang, der står i forhold til uregelmæssigheden.