FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 13. juli 1995 *

A — Indledning

1. Denne sag drejer sig om fortolkningen af nogle bestemmelser om støtte til produktion af soja, som var gældende i 1991.

Fællesskabsreglerne

2. Fællesskabet har siden 1979 støttet dyrkning af sojabønner gennem særlige støtteforanstaltninger. Målet hermed har været at reducere mængden af toldfrit importerede sojabønner fra tredjelande. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 1491/85 af 23. maj 1985 om fastsættelse af særlige foranstaltninger for sojabønner [1] blev denne politik videreført. I forordningen bestemtes det, at der for hvert produktionsår skulle fastsættes en målpris for sojabønner. Såfremt målprisen lå over verdensmarkedsprisen, skulle der i henhold til forordningens artikel 2, stk. 1, for sojabønner, »som høstes og forarbejdes i Fællesskabet«, ydes en støtte (svarende til forskellen mellem disse to priser). I henhold til forordningens artikel 2, stk. 2, skulle støtten udbetales til den første opkøber eller forarbejdningsvirksomhed, som havde indgået en kontrakt med producenten, hvori det var aftalt, at der skulle betales en bestemt minimumspris til producenten. De almindelige regler for ydelse af støtte, metoderne til kontrol med retten til støtte, samt de øvrige betingelser skulle i henhold til forordningens artikel 2, stk. 6, fastsættes af Rådet. Endelig var det i forordningens artikel 2, stk. 8, bestemt, at »gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel, bl.a. for så vidt angår de rammebestemmelser, som de i stk. 2 nævnte kontrakter skal opfylde«, skulle fastsættes af Kommissionen.

3. De bestemmelser, som skulle fastsættes i medfør af artikel 2, stk. 6, i forordning nr. 1491/85, blev udstedt ved Rådets forordning (EØF) nr. 2194/85 af 25. juli 1985 om fastsættelse af almindelige regler vedrørende særlige foranstaltninger for sojabønner [2]. I henhold til denne forordnings artikel 2, stk. 1, blev støtten ydet efter anmodning til enhver første opkøber eller til virksomhe-

* Originalsprog: tysk.

1 — EFT L 151, s. 15.

2 — EFT L 204, s. 1, som ændret ved Rådet forordning (EØF) nr. 2218/88 af 19.7.1988 om ændring af forordning (EØF) nr. 2194/85 om fastsættelse af almindelige regler vedrørende særlige foranstaltninger for sojabønner (EFT L 197, s. 12).

der [3], der forarbejder sojabønner høstet og underkastet forarbejdning i Fællesskabet, og som:

»a) mindst opfylder følgende betingelser:

— fører et lagerregnskab, der opfylder visse krav, som skal fastlægges

— forpligter sig til at fremlægge øvrige bilag, som måtte vise sig nødvendige for kontrollen med retten til støtte

— forpligter sig til at give meddelelse om de i artikel 6, stk. 1, andet afsnit, omhandlede tilfælde

b) inden en dato, der skal fastlægges nærmere, til det kompetente organ i den medlemsstat, hvor bønnerne høstes, indgiver:

— en kontrakt indgået med producenten med nærmere angivelse af visse vilkår

— en erklæring med angivelse af den faktisk leverede mængde sojabønner; erklæringen skal være underskrevet af begge parter«.

4. I henhold til artikel 5 i forordning nr. 2194/85 beregnedes det støttebeløb, der skulle ydes, med forbehold af artikel 6, på grundlag af den i leveringserklæringen angivne vægt.

5. Artikel 6 i forordning nr. 2194/85 havde følgende ordlyd:

»1) Producentmedlemsstaterne indfører et kontrolsystem, der sikrer, at der kun ydes støtte for produkter, der er berettiget hertil. Systemet skal bl.a. omfatte stikprøvekontrol af de dyrkede arealer samt kontrol af lagerregnskaber og i

3 — I den oprindelige version af forordning nr. 2194/85 var der tale om »den første opkøber«. Efter ændringen ved forordning nr. 2218/88 anvendtes derimod »forarbejdningsvirksomhed«. Muligvis var hensigten hermed kun at betale støtte til første opkøbere, som samtidig var forarbejdningsvirksomheder (jf. også forordningens artikel 2, stk. 2). Imidlertid tales der andetsteds i forordningen, også efter ændringen, stadig om »den første opkøber«. Dette spørgsmål skal jeg ikke behandle nærmere på dette sted, da det er uden relevans for besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål.

givet fald af støtteansøgernes finansbogholderi.

Medlemsstaterne gennemfører relevant kontrol:

— hver gang den mængde, der leveres af en producent til en første opkøber, overstiger den mængde, der med rimelighed kan produceres på det pågældende areal, eller

— i tilfælde af tvivl.

2) Medlemsstaterne skal bistå hinanden.«

6. Gennemførelsesbestemmelserne til disse regler blev fastlagt i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2537/89 af 8. august 1989 om gennemførelsesbestemmelser til de særlige foranstaltninger for sojabønner [4]. I denne forordnings artikel 6, stk. 2, blev det fastlagt, hvilke oplysninger der skulle være indeholdt i den kontrakt, som blev indgået med producenten af sojabønnerne. Hertil hørte navnlig følgende:

»e) en endelig angivelse i hektar og ar af det tilsåede areal

f) de nødvendige angivelser med henblik på identifikation af det pågældende areal; ...

g) angivelse af det udbytte, producenten opnåede ved den foregående høst«.

7. I den foreliggende sammenhæng er det navnlig forordningens artikel 6, stk. 3, der har betydning; dette stykke havde følgende ordlyd:

4 — EFT L 245, s. 8, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 150/90 af 19.1.1990 (EFT L 18, s. 10). Forordning nr. 2537/89 erstattede den forordning, der først gjaldt på dette område, nemlig Kommissionens forordning (EØF) nr. 2329/85 af 12.8.1985 om gennemførelsesbestemmelser til de særlige foranstaltninger for sojabønner (EFT L 218, s. 16).

»Efter kontraktens underskrivelse kan de arealer, der er angivet i overensstemmelse med stk. 2, litra e) og f), ikke anvendes af producenten til andet end sojadyrkning, medmindre der foreligger force majeure.

Enhver ændring i anvendelsen af de angivne arealer, der måtte indtræde efter kontraktens underskrivelse, men inden dens indgivelse til det kompetente organ, skal derfor omfattes af et tillæg til kontrakten med berigtigelse af arealerne og anførelse af grunden til ændringen.

Producenten skal desuden meddele en ændring i anvendelsen af alle eller en del af de anførte arealer, der måtte indtræde i tremånedersperioden forud for den dato, der er fastsat for begyndelsen af høsten af de sojabønner, der er omfattet af kontrakten, til det kompetente organ, kontrolorganet og den første opkøber, når denne ændring overstiger 10% af det angivne areal og udgør mere end én ha areal. Denne meddelelse skal foretages skriftligt inden otte arbejdsdage fra datoen for den indtrufne ændring.«

8. I forordningens artikel 6, stk. 5, var der fastsat bestemte sanktioner for tilfælde af overtrædelse af de nævnte bestemmelser. Hvis man sammenligner affattelsen af denne bestemmelse på de forskellige officielle sprog, viser der sig betydelige forskelle. Lægger man den italienske og den franske affattelse til grund, må følgende ordlyd antages at komme det indhold nærmest, som lovgiver har villet give bestemmelsen:

Hvis bestemmelserne i stk. 2, litra e) og f), eller i stk. 3 og 4 ikke overholdes, kan det medføre, at kontrakten bliver ugyldig med henblik på denne forordning, og at retten til støtte for bønner høstet i henhold til kontrakten fortabes, medmindre det over for medlemsstatens godtgøres, at der hverken foreligger grov uagtsomhed eller alvorlige fejl. Hvis bestemmelserne i stk. 3 ikke overholdes, kan producenten desuden udelukkes fra at være omfattet af forordningen i det følgende produktionsår, såfremt det ikke er blevet godtgjort, at der ikke foreligger grov uagtsomhed eller alvorlige fejl. (O.a.: I den tyske og den danske version af forordningen anvendes udtrykkene »weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler«, henholdsvis »grov forsømmelighed eller fejl«. Generaladvokaten benytter udtrykkene »grobe Fahrlässigkeit« og »schwere Schuld«. Her og i det følgende er »grobe Fahrlässigkeit« gengivet med »grov uagtsomhed«, dog ikke i direkte citat af artikel 29a i forordning nr. 150/90.)

Bestemmelserne i foregående afsnit gælder dog kun, hvis der ved en kontrol af arealerne konstateres en forskel på over 10% mellem de anmeldte arealer og de faktisk tilsåede arealer, på hvilke der kan høstes.

Som jeg allerede har nævnt, er dette et forsøg på at rekonstruere, hvilket indhold man faktisk har tilsigtet. Særligt den tyske affattelse af bestemmelsen har et helt andet indhold [5].

9. Forordning nr. 2537/89 blev ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 150/90 af 19. januar 1990 [6]. Med denne ændring skulle de bestemmelser i forordning nr. 2537/89, »som vedrører følgerne af uregelmæssigheder begået af de erhvervsdrivende« ændres »af klarhedshensyn«. Ændringen indebar bl.a., at artikel 6, stk. 5, blev ophævet. Samtidig blev der indsat en ny artikel 29a med følgende ordlyd:

»Hvis der ved en kontrol eller en undersøgelse opdages en uregelmæssighed, gælder følgende bestemmelser, uden at anvendelsen af eventuelle andre foranstaltninger indskrænkes.

1) En uregelmæssighed, der er en følge af, at producenten forsætligt har indgivet en urigtig erklæring eller gjort sig skyldig i en alvorlig forsømmelse ved indgåelsen af den i artikel 6 omhandlede kontrakt eller opfyldelsen heraf, navnlig med hensyn til nøjagtigheden af de i artikel 6, stk. 2, omhandlede angivelser og overholdelsen af samme artikels stk. 3, medfører, at kontrakten bliver ugyldig i henseende til nærværende forordning, at retten til støtte fortabes for de sojabønner, som er produceret i henhold til denne kontrakt, samt at producenten udelukkes fra at kunne drage fordel af nærværende forordnings bestemmelser for det efterfølgende produktionsår.

...

2) ...

3) ...

4) De sanktioner, der omhandles i nærværende forordning, særlig straffebestemmelserne i artikel 21, stk. 2, og artikel 32, stk. 4, fastsættes under hensyn til misligholdelsens art og alvor, og i det omfang, det er nødven-

5 — Den tyske affattelse af bestemmelsen, der helt igennem kan ses som et bidrag til emnet humor inden for juraen, er følgende:
»Die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 2 Buchstaben e) und f) oder der Absätze 3 und 4 zieht die Ungültigkeit des Vertrages im Hinblick auf die vorliegende Regelung nach sich. Die Sojabohnen, die unter diesem Vertrag geerntet werden, verlieren die Beihilfefähigkeit, es sei denn, daß nach der Überzeugung der Mitgliedstaaten weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler vorliegt. Im übrigen kann die Nichtbeachtung der Vorschriften des Absatzes 3 den Ausschluß des Erzeugers von den Vergunstigungen der vorliegenden Regelung fur die Dauer des folgenden Wirtschaftsjahres nach sich ziehen, falls weder Fahrlässigkeit noch ein schwerer Fehler vorliegt.
Die Bestimmungen des vorstehenden Unterabsatzes finden keine Anwendung, wenn die Kontrolle der Flachen eine Differenz zwischen den erklärten Flächen und den tatsachlich eingesaten Flächen, die geerntet werden können, erkennen läßt, die großer als 10% ist.«

6 — EFT L 18, s. 10.

digt for, at den pågældende mekanisme kan fungere tilfredsstillende.«

10. For fuldstændighedens skyld skal det nævnes, at den ovenfor beskrevne støtteordning for produktion af soja i Fællesskabet i mellemtiden er blevet væsentligt ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3766/91 af 12. december 1991 om indførelse af en støtteordning for producenter af sojabønner, raps-, ribs- og solsikkefrø [7] og Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder [8]. Da disse ændringer først trådte i kraft i 1992 eller senere, har de dog ikke umiddelbart betydning for den foreliggende sag [9].

Hovedsagens faktiske omstændigheder

11. Den 27. maj 1991 indgik Cereol Italia Srl (herefter »Cereol«) en kontrakt med Azienda agricola Castello Sas (herefter »Castello«) om dyrkning af sojabønner i produktionsåret 1991/1992. Ifølge kontrakten skulle Cereol betale Castello den gældende minimumspris for sojabønner. I henhold til kontrakten skulle 93,22 hektar tilsås med sojabønner.

12. Cereol forelagde kontrakten for den kompetente myndighed i Italien, Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (herefter »AIMA«), og ansøgte om støtte i henhold til de allerede beskrevne fællesskabsretlige regler [10]. På grundlag af denne ansøgning modtog Cereol et støttebeløb på 112 509 187 LIT.

13. Ved en kontrol, der blev gennemført den 7. oktober 1991, konstaterede Ispettorato all'agricoltura di Treviso (landbrugsinspektionen for Treviso-området), at kun 77 hektar i stedet for de angivne 93,22 hektar var blevet tilsået. Castello har hævdet, at denne reduktion af det tilsåede areal skyldtes dels en uopsættelig istandsættelse af afvandingskanalerne, dels en oversvømmelse som følge af kraftige regnmængder. I tilknytning til denne kontrol fandt der en omfattende korrespondance sted mellem AIMA, Cereol og Castello. AIMA meddelte afslutningsvis Cereol, at kontrakten måtte anses for at være ugyldig på grund af de af Castello begåede uregelmæssigheder, og at der ikke ville kunne

7 — EFT L 356, s. 17.

8 — EFT L 181, s. 12.

9 — En nærmere redegørelse for disse to forordninger findes i generaladvokat Jacob's forslag til afgørelse af 9.3.1994 i sag C-353/92 (Grækenland mod Rådet, dom af 14.7.1994, Sml. I, s. 3411, på s. 3414).

10 — Det kan på grundlag de foreliggende oplysninger ikke fastslås uden enhver tvivl, hvorvidt Cereol ansøgte om støtten som »forarbejdningsvirksomhed« (som hævdet af Kommissionen) eller som »første opkøber«. I sit skriftlige indlæg har Cereol, der ikke gav møde under den mundtlige forhandling for Domstolen, anvendt udtrykket »den første opkøber«. Dette spørgsmål kan dog henstå uafklaret, da det ikke har betydning for besvarelsen af de forelagte spørgsmål (jf. også fodnote 3).

opnås støtte til de omhandlede sojabønner. Efter det af Castello oplyste, traf AIMA desuden bestemmelse om, at Castello ville være udelukket fra at drage fordel af støtteordningen i det følgende produktionsår. AIMA krævede endvidere, at Cereol skulle tilbagebetale den modtagne støtte.

14. Cereol anlagde derefter regressag mod Castello. Den retsinstans, for hvilken Cereol indbragte søgsmålet (Tribunale civile e penale di Ravenna), fandt, at afgørelsen af det af Cereol indbragte søgsmål måtte afhænge af en afklaring af visse præjudicielle, fællesskabsretlige spørgsmål.

15. Tribunale civile e penale di Ravenna har derfor forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Har formålet med Rådets forordning (EØF) nr. 1491/85 og nr. 2194/85 (navnlig når henses til ottende betragtning, artikel 2 og artikel 5, stk. 1, i sidstnævnte forordning) for perioden indtil udgangen af produktionsåret 1992/1993 (dvs. før udstedelsen af Rådets forordning nr. 3766/91 og nr. 1765/92) været at udbetale støtte til produktion af soja, som udelukkende har fundet sted på Fællesskabets område, således at støtten skulle beregnes i forhold til den faktisk producerede mængde, hvorved den hovedforpligtelse, som påhvilede den producent, som havde interesse i støtten, bestod i dyrkning af soja på en af medlemsstaternes område?

2) Er forpligtelsen til at give meddelelse i henhold til artikel 6, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2537/89 et af de midler, der skal gøre det muligt at fastslå, at produktet har sin oprindelse i Fællesskabet, og må den som sådan i lyset af tidligere fællesskabsretlige afgørelser betragtes som en sekundær forpligtelse i forhold til den i spørgsmål 1) omhandlede hovedforpligtelse?

3) Såfremt de to første spørgsmål besvares bekræftende, har Kommissionen da ved at vedtage artikel 29a i forordning (EØF) nr. 2537/89, som indsat i forordningen ved forordning (EØF) nr. 150/90 (med de alvorlige sanktioner, der er knyttet til producentens forsømmelighed på tidspunktet for kontraktens opfyldelse, navnlig med hensyn til overholdelsen af artikel 6, stk. 3), overskredet grænserne for de beføjelser, Rådet har delegeret til den ved artikel 2, stk. 8, i forordning (EØF) nr. 1491/85, ved at anvende en sanktion, der består i fortabelse af den ret til støtte, som opstår ved opfyldelse af hovedforpligtelsen, når en af de sekundære forpligtelser ikke opfyldes, og ved på denne måde at gøre sig skyldig i magtfordrejning?

4) Såfremt spørgsmål 3) besvares benægtende, er artikel 29a i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2537/89, som indsat i forordningen ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 150/90, da i strid med proportionalitetsprincippet, således som det fortolkes af Domstolen, idet den for ethvert tilfælde af alvorlig forsømmelse fra producentens side ved opfyldelsen af kontrakten (navnlig for så vidt angår overholdelsen af artikel 6, stk. 3) fastsætter den sanktion, at kontrakten bliver ugyldig, at retten til støtte fortabes for de sojabønner, som er produceret i henhold til kontrakten, samt at producenten udelukkes fra at kunne drage fordel af støtten for hele det efterfølgende produktionsår?

5) Såfremt spørgsmål 4) besvares benægtende, skal der da ved 'ændring i anvendelsen af de [i kontrakten] anførte arealer', jf. artikel 6, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2537/89, kun forstås det tilfælde, at en del af dette areal anvendes til en anden landbrugsproduktion end den i kontrakten angivne?

6) Såfremt spørgsmål 5) besvares benægtende, består forpligtelsen i henhold til artikel 6, stk. 3, tredje afsnit, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2537/89 til at give meddelelse om en ændring i anvendelsen af en del af de anførte arealer, der måtte indtræde i tremånedersperioden forud for den dato, der er fastsat for begyndelsen af høsten, da også, når ændringerne er foretaget inden tremånedersperioden forud for den dato, hvor høsten af de i kontrakten omhandlede sojabønner faktisk begyndte?

7) Såfremt spørgsmål 5) besvares benægtende, består forpligtelsen i henhold til artikel 6, stk. 3, tredje afsnit, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2537/89 til at give meddelelse om en ændring i anvendelsen, der overstiger 10% af det i kontrakten angivne areal, da også, når der er sket flere ændringer, hvoraf ingen i sig selv overstiger 10%, men som set under ét overstiger denne procentdel?«

B — Stillingtagen

De to første præjudicielle spørgsmål

16. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om der i henhold til de regler, som var gældende i det for sagen relevante tidsrum, kun blev ydet støtte til sojabønner, som var produceret i Fællesskabet, og om hovedforpligtelsen for så vidt angår den producent, som havde

interesse i støtten, bestod i at dyrke sojabønner inden for Fællesskabet. Hensigten med det andet præjudicielle spørgsmål er at få oplyst, om den pligt til at give meddelelse, som er fastsat i artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 2537/89, skal anses for en sekundær forpligtelse i forhold til den hovedforpligtelse, som omtales i det første spørgsmål. Det er derfor hensigtsmæssigt at behandle disse to præjudicielle spørgsmål samlet.

17. Sondringen mellem hovedforpligtelser og sekundære forpligtelser spiller en væsentlig rolle i Domstolens praksis om fællesskabsretlige støtteordninger. Ifølge denne praksis foreligger der en hovedforpligtelse, når der er tale om en forpligtelse, »der har væsentlig betydning for opnåelsen af det mål, der forfølges med den pågældende foranstaltning« [11], og når overholdelsen af forpligtelsen er »af fundamental betydning for en fællesskabsordnings rette funktion« [12]. Sondringen har dog ingen selvstændig betydning. Imidlertid har den betydning for, hvilke sanktioner der kan pålægges for overtrædelse af pligter, som er fastsat i en fællesskabsretlig forskrift. Ifølge retspraksis er f.eks. en fuldstændig fortabelse af retten til at være omfattet af en begunstigende fællesskabsforanstaltning berettiget i henhold til proportionalitetsprincippet i tilfælde, hvor hovedforpligtelser er blevet overtrådt [13]. For sekundære forpligtelser gælder det derimod, at »tilsidesættelse [af disse] ikke må sanktioneres med samme strenghed som manglende overholdelse af en hovedforpligtelse« [14]. Her drejer det sig altså om, hvorvidt det er foreneligt med proportionalitetsprincippet at pålægge bestemte sanktioner for overtrædelse af en konkret forpligtelse.

Spørgsmålet om forholdsmæssigheden af de sanktioner, som er indeholdt i den støtteordning, der behandles her, rejses også i det fjerde præjudicielle spørgsmål, hvor der er tale om den konkrete udformning af sanktionerne for tilsidesættelse af forpligtelsen i henhold til artikel 6, stk. 3. Inden for rammerne af de to første spørgsmål skal det derfor alene undersøges, om der kan pålægges så alvorlige sanktioner for tilsidesættelse af denne forpligtelse, dvs. om der — for at bruge de af den forelæggende ret anvendte udtryk — er tale om en hovedforpligtelse eller en sekundær forpligtelse.

18. Det forekommer hensigtsmæssigt, før jeg går ind på den foreliggende sag, at kaste et blik på nogle af de sager, hvor Domstolen allerede har beskæftiget sig med forholdsmæssigheden af sanktioner for tilsidesættelse af bestemte forpligtelser.

11 — Dom af 2.6.1994, sag C-2/93, Exportslachterijen van Oordegem, Sml. I, s. 2283, præmis 26.

12 — Dom af 27.11.1986, sag 21/85, Maas, Sml. s. 3537, præmis 15.

13 — Jf. dommen i Exportslachterijen-sagen (fodnote 11), præmis 27.

14 — Jf. dommen i Maas-sagen (fodnote 12), præmis 15.

Buitoni-dommen [15] drejede sig om importlicenser for tomatkoncentrat fra tredjelande. Licenserne blev kun udstedt, hvis ansøgeren på forhånd havde stillet en sikkerhed, som blev frigivet, så snart indførselsbeviserne var blevet fremlagt. For indlevering af disse beviser var der i den pågældende forordning fastsat en frist på seks måneder, der — som det hed i en betragtning til forordningen — var indsat »for at lette forvaltningen«. Forordningen bestemte, at sikkerheden fortabtes, hvis beviserne ikke blev fremlagt inden udløbet af den nævnte frist. Domstolen udtalte, at denne »faste sanktion«, som blev pålagt for en langt mindre alvorlig overtrædelse end en tilsidesættelse af den forpligtelse, hvis opfyldelse selve sikkerhedsstillelsen skulle garantere, måtte betegnes som »for vidtgående« og dermed som uforholdsmæssig [16].

RU-MI-sagen [17] drejede sig om støtte til anvendelse af denatureret skummetmælkspulver til dyrefoder. Udbetalingen af støtten var blevet afslået, fordi Kommissionen var af den opfattelse, at der ved denatureringen var sket en mindre afvigelse fra de fastlagte værdier. Domstolen henviste til, at der var en betydelig risiko for, at produkterne blev anvendt til andre formål, og at Kommissionen derfor var berettiget til fastlægge »strenge krav«. Domstolen udtalte, at Kommissionen kunne udstede bestemmelser, »der medførte tab af støtten og sikkerhedsstillelsen i tilfælde af manglende overholdelse af hovedforpligtelsen i forbindelse med licitationen, og den var ikke forpligtet til at gøre denne forholdsregel afhængig af, i hvilket omfang tilbudsgiveren havde tilsidesat kravene« [18]. Domstolen nåede til et tilsvarende resultat i sagen Société laitière de Gacé [19].

Fromançais-dommen [20] angik licitationer over salg af smør til nedsat pris til bestemte formål. Licitationskøberen var forpligtet til at forarbejde smørret inden udløbet af bestemte frister. I forordningen var det bestemt, at den sikkerhed, som licitationskøberen skulle stille, ville være fortabt, hvis forarbejdningen ikke fandt sted inden udløbet af fristen. Domstolen udtalte, at ordningens formål var at modvirke spekulation. Dette formål var »af væsentlig betydning« for, at ordningen kunne virke tilfredsstillende. Domstolen udledte heraf, at fortabelsen af hele den stillede sikkerhed ved overskridelse af den fastsatte frist udgør en forholdsmæssig sanktion [21].

Endelig drejede Maas-dommen [22] sig om støtte til eksport af korn inden for rammerne af fødevarehjælpen til Ethiopien. Lastningen skulle finde sted inden for en bestemt frist;

15 — Dom af 20.2.1979, sag 122/78, Sml. s. 677.
16 — Jf. Buitoni-dommen (fodnote 15), præmis 19 og 20.
17 — Dom af 2.12.1982, sag 272/81, Sml. s. 4167.
18 — Jf. ovenstående fodnote 17, præmis 13 og 14.
19 — Dom af 2.12.1982, sag 273/81, Sml. s. 4193.
20 — Dom af 23.2.1983, sag 66/82, Sml. s. 395.
21 — Jf. fodnote 20, præmis 13 og 18.
22 — Jf. fodnote 12.

desuden var det i henhold til bestemmelserne i den pågældende forordning ikke tilladt at anvende skibe, der havde været i drift i mere end femten år. Tilsidesættelsen af disse bestemmelser medførte fortabelse af den stillede sikkerhed. Domstolen udtalte, at en ringe overskridelse af lastefristen ikke kunne begrunde en fortabelse af hele sikkerheden, når fristoverskridelsen ikke påvirkede fødevarehjælpens »rette funktion« [23]. Hvad angik det skib, der var benyttet, bemærkede Domstolen, at den pågældende på forhånd havde underrettet interventionsorganet, således som bestemt i den relevante forskrifter. Interventionsorganet kunne derfor have modvirket en tilsidesættelse af pligten ved at have påtalt valget af dette skib. Domstolen gjorde desuden opmærksom på, at der i en nyere forordning om fødevarehjælp til Lesotho ikke fandtes en tilsvarende bestemmelse. Domstolen udledte heraf, at forpligtelsen efter Kommissionens skøn »ikke ... var af fundamental betydning for en korrekt udførelse af transporten«. Derfor udgjorde en fortabelse af hele sikkerheden en uforholdsmæssig sanktion [24].

19. Lad os herefter se på den foreliggende sag. Det er ubestridt, at støtten i henhold til forordning nr. 1491/85 og forordning nr. 2194/85 udelukkende skulle ydes for sojabønner, som var dyrket i Fællesskabet. Dette følger såvel af ordlyden af som formålet med disse bestemmelser [25]. Pligten til at dyrke sojabønner på en medlemsstats område udgjorde derfor uden tvivl en hovedforpligtelse for den producent, som havde interesse i støtten.

20. Det er tilsvarende utvivlsomt, at støtten afhang af producerede sojabønner. Som allerede nævnt, skulle støtten i medfør af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2194/85 beregnes på grundlag af den i leveringserklæringen angivne vægt af sojabønnerne. På dette punkt adskiller de her omhandlede støtteregler sig ganske væsentligt fra den ordning, som senere blev indført til afløsning herfor. I artikel 2, stk. 1, i den allerede nævnte forordning nr. 1765/92 bestemmes det nemlig, at støtten ydes *for det areal, hvor der dyrkes markafgrøder*, uanset den faktisk producerede mængde.

21. Det spørgsmål, der skal tages stilling til, er derfor alene, om pligten efter artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 2537/89 til at give meddelelse udgør en forpligtelse, »der har væsentlig betydning for opnåelsen af det mål, der forfølges med den pågældende foranstaltning« eller blot udgør en sekundær forpligtelse.

22. Efter min opfattelse har pligten efter artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 2537/89 til at give meddelelse om ændringer i anvendelsen af det angivne areal grundlæggende betydning for støtteordningen, og den bør derfor betragtes som en hovedforpligtelse i den anførte forstand.

23 — Jf. fodnote 12, præmis 18.
24 — Jf. fodnote 12, præmis 24, 26 og 28.
25 — Jf. punkt 2.

23. Som jeg allerede har nævnt, skulle der i henhold til de omtalte bestemmelser alene udbetales støtte for sojabønner, som var dyrket i Fællesskabet. Da sojabønner, som høstes i Fællesskabet, imidlertid efter alt at dømme efter deres udseende ikke kan adskilles fra sojabønner, som importeres fra tredjelande, var det nødvendigt at træffe bestemmelse om kontrol [26]. Rådet var også klar over dette forhold ved udstedelsen af forordning nr. 2194/85, hvilket fremgår af ottende betragtning til forordningen:

»For at nævnte ordning kan fungere tilfredsstillende, er det nødvendigt at indføre et kontrolsystem, som sikrer, at støtten kun kan ydes for produkter, der opfylder de stillede betingelser; ordningen bør bl.a. omfatte *stikprøvekontrol af de dyrkede arealer* samt kontrol af lagerregnskaberne og om nødvendigt af støtteansøgernes finansbogholderi« [27].

Allerede dette viser, at det tilsåede areal spillede en særlig rolle for systemet i denne støtteordning.

24. Dette understreges yderligere af bestemmelsen i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2194/85. Første afsnit i denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne at indføre et egnet kontrolsystem, som bl.a. skal »omfatte stikprøvekontrol af de dyrkede arealer«. I andet afsnit forpligtes medlemsstaterne til at gennemføre kontrol »hver gang den mængde, der leveres af en producent ... overstiger den mængde, der med rimelighed kan produceres på det pågældende areal« [28]. På tilsvarende måde hed det i artikel 26, stk. 2, i gennemførelsesforordning nr. 2537/89, at myndighederne »ved stikprøvekontrol« skulle kontrollere, »at den i leveringserklæringen angivne mængde har kunnet produceres på det i kontrakten angivne areal under hensyntagen til de udbytter, der konstateres i produktionsområdet«.

25. Af disse bestemmelser fremgår det fuldstændig klart, at den i forordningen fastsatte kontrolmekanisme i det væsentlige beror på det areal, som producenten udnytter. Til gennemførelse af kontrollen har den pågældende medlemsstat behov for pålidelige oplysninger om størrelsen af det tilsåede areal og om de udbytter, der kan opnås på arealet. Til dette formål kræves der efter artikel 6, stk. 2, i gennemførelsesforordning nr. 2537/89 angivelse af størrelsen af det tilsåede areal og af det udbytte, producenten opnåede ved den foregående høst. Når det imidlertid i forbindelse med kontrollen skal undersøges, om den leverede mængde »overstiger den mængde, der med rimelighed kan produceres på det pågældende areal« er det indlysende,

26 — Dette blev fremhævet af Kommissionens repræsentant under den mundtlige forhandling for Domstolen, under henvisning til, at den målpris for sojabønner, som var gældende i Fællesskabet i det for sagen relevante tidsrum, var ca. dobbelt så høj som verdensmarkedsprisen.

27 — Min fremhævelse.

28 — Det bemærkes, at den første opkøber i henhold til artikel 2, stk. 1, litra a), i forordning nr. 2194/85 havde pligt til at give meddelelse om sådanne tilfælde til de kompetente myndigheder.

at myndigheden kun vil være i stand til at gennemføre dette, såfremt den kender det *faktiske* areal, hvorfra høsten er indbragt. Indtræder der således ændringer for så vidt angår det tilsåede areal efter indgåelsen af kontrakten mellem producenten og den første opkøber eller forarbejdningsvirksomhed, skal de kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat gøres bekendt med disse ændringer.

Dette kan illustreres med et tænkt eksempel. Hvis der oprindelig angives et dyrket areal, hvor der forventes et udbytte på 100 tons, og beslutter producenten sig alligevel til kun at anvende en del af arealet til produktion af sojabønner, vil udbyttet blive tilsvarende mindre og f.eks. blot udgøre 10 tons. Da den nationale myndighed i tilfælde, hvor ændringen ikke er blevet meddelt denne, fortsat går ud fra, at udbyttet fra det angivne areal kan forventes at blive på 100 tons, vil myndigheden ikke blive opmærksom på forholdet, hvis producenten ud over de af ham selv producerede 10 tons opkøber 90 tons sojabønner importeret fra tredjelande og opgiver disse 100 tons som egenproduktion.

26. Pligten til at give meddelelse om ændringer i arealet er derfor af væsentlig betydning for gennemførelsen af den i disse forordninger fastsatte kontrol. Eftersom kontrollen er nødvendig for at sikre, at støtten kun ydes for sojabønner, der er produceret i Fællesskabet, skal denne pligt til at give meddelelse betragtes som en hovedforpligtelse i den nævnte forstand.

27. I modsætning til Castello's opfattelse ændrer den omstændighed, at de nationale myndigheder også råder over andre kontrolmuligheder intet ved denne vurdering. Det er ganske vist korrekt, at angivelsen af arealet og af det høstudbytte, som er opnået på arealet ved den foregående høst, kun muliggør en tilnærmelsesvis, ikke særligt præcis kontrol. Tilsvarende er det korrekt, når Castello har henvist til, at der i henhold til den allerede nævnte ottende betragtning til forordning nr. 2194/85 også kan gennemføres en kontrol af de berørte virksomheders lagerregnskaber og om nødvendigt af deres finansbogholderi. Kommissionen har dog med rette påpeget, at en efterprøvelse af angivelserne om det tilsåede areal og om udbyttet muliggør en enkel og effektiv kontrol, og kan gøre videregående kontrolforanstaltninger, der er forbundet med langt større ulemper for virksomhederne, overflødige. Betydningen heraf er så meget større som kontrollen med, at bestemmelserne overholdes, kun skal gennemføres ved hjælp af stikprøver. Eksistensen af en let håndterlig kontrolmetode tjener derfor ikke blot til administrativ forenkling, men er af væsentlig betydning for kontrolsystemets effektivitet. Endelig kan jeg også tilslutte mig Kommissionens argumentation om, at kontrolsystemet i henhold til denne støtteordning hviler på flere »søjler«, der alle er væsentlige for, at ordningen kan fungere tilfredsstillende, mens blot én af disse kontrolmuligheder — taget

separat — ikke vil være tilstrækkelig til at sikre, at målet med støtteordningen nås.

28. Denne fortolkning fører, i modsætning til Castello's opfattelse, på ingen måde til, at den i forordning nr. 1765/92 indeholdte ordning finder anvendelse efter sit indhold på faktiske omstændigheder, der ligger forud for forordningens ikrafttrædelse. Den væsentlige forskel mellem den her omhandlede støtteordning for sojabønner og ordningen i henhold til forordning nr. 1765/92 berøres ikke, da det fortsat forholder sig således, at støtten i henhold til den her omhandlede ordning beregnes efter mængden af de leverede produkter og ikke efter det areal, hvor der dyrkes markafgrøder.

Det tredje præjudicielle spørgsmål

29. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om Kommissionen har overskredet sine beføjelser ved i artikel 29a i forordning nr. 2537/89 at have fastsat vidtgående sanktioner også for tilsidesættelse af sekundære forpligtelser. Dette spørgsmål er blevet stillet for det tilfælde, at de to første præjudicielle spørgsmål måtte blive besvaret bekræftende. Dette er dog ikke tilfældet, eftersom den i artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 2537/89 fastsatte forpligtelse til at give meddelelse — som allerede omtalt — ikke skal betragtes som en sekundær forpligtelse, men som en hovedforpligtelse. Det er derfor ufornødent at gå nærmere ind på det tredje præjudicielle spørgsmål.

30. Skulle spørgsmålet imidlertid have været besvaret, ville det efter min opfattelse under alle omstændigheder skulle have været besvaret benægtende. Ved artikel 2, stk. 8, i forordning nr. 1491/85 har Rådet udtrykkeligt bemyndiget Kommissionen til at udstede de nødvendige gennemførelsesbestemmelser. Til disse gennemførelsesbestemmelser hører i henhold til retspraksis alle forskrifter, der »er nødvendige for den foreskrevne støtteordnings gnidningsløse funktion, for så vidt som disse bestemmelser ikke er i strid med Rådets grund- eller gennemførelsesbestemmelser« [29]. Der kan ikke være tvivl om, at også sanktioner for tilsidesættelse af de pligter, der følger af den pågældende ordning, falder ind under disse gennemførelsesbestemmelser [30]. Der foreligger ingen modstrid med Rådets forordninger, da Rådets forordning nr. 2194/85 udtrykkeligt henviser til nødvendigheden af kontrol. En sådan kontrol ville dog ikke give mening, hvis der ikke kunne pålægges sanktioner for tilsidesættelse af de forpligtelser, der skal føres kontrol med.

31. Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen i gennemførelsesbestemmelserne har fastsat passende sanktioner for overtrædelse af de pågældende forpligtelser vil blive

29 — Dom af 2.5.1990, sag C-357/88, Hoperman, Sml. I, s. 1669, præmis 7.

30 — Jf. f.eks. dom af 27.10.1992, sag C-240/90, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5383, præmis 38.

behandlet i forbindelse med drøftelsen af det fjerde præjudicielle spørgsmål.

Det fjerde præjudicielle spørgsmål

32. Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om bestemmelserne i artikel 29a i forordning nr. 2537/89, er forenelige med proportionalitetsprincippet. Som det fremgår af spørgsmålets ordlyd, går den forelæggende ret efter alt at dømme ud fra, at *samtlige* af de i artikel 29a fastsatte sanktioner skal pålægges i *alle* tilfælde af grov uagtsomhed fra producentens side i forbindelse med gennemførelsen af kontrakten. Dette synes også at have været AIMA's opfattelse, idet myndigheden ifølge de oplysninger, som Castello afgav under den mundtlige forhandling for Domstolen, så at sige havde pålagt disse sanktioner »automatisk«, dvs. uden at undersøge den konkrete sags omstændigheder nærmere.

33. Ser man på ordlyden af artikel 29a, nr. 1, viser det sig, at det rent faktisk er nærliggende at foretage en sådan fortolkning. I bestemmelsen forudsættes det, at der foreligger en uregelmæssighed, der skyldes, at producenten forsætligt har indgivet en urigtig erklæring eller har gjort sig skyldig i grov uagtsomhed ved indgåelsen af den i artikel 6 i forordning nr. 2537/89 omhandlede kontrakt eller ved opfyldelsen heraf, navnlig med hensyn til de pligter, der følger af artikel 6, stk. 2 og 3. Hvis der foreligger en sådan uregelmæssighed, er kontrakten mellem producent og første opkøber eller forarbejdningsvirksomhed i medfør af bestemmelsen ugyldig, retten til støtte fortabes for de sojabønner, som er produceret i henhold til kontrakten, »*og*« producenten udelukkes fra at kunne drage fordel af forordningens bestemmelser for det efterfølgende produktionsår. Derfor synes sanktionerne at skulle anvendes *kumulativt*.

34. Havde dette været indholdet af bestemmelsen, ville den give anledning til betænkeligheder i forhold til proportionalitetsprincippet. Ganske vist er der en nær sammenhæng mellem de to første sanktioner, som nævnes i artikel 29a, nr. 1, og de skal så at sige forstås som to sider af samme sag. I tilfælde, hvor der foreligger en uregelmæssighed i bestemmelsens forstand, og hvor retten til støtten for sojabønnerne fortabes, er det nemlig ikke den for uregelmæssigheden ansvarlige producent, der rammes af sanktionen, men den første opkøber eller forarbejdningsvirksomhed. Såfremt uregelmæssigheden ikke havde indvirkning på kontrakten mellem denne og producenten, ville producenten stadig have krav på betaling af den minimumspris, som han er sikret i henhold til kontrakten. Producenten ville således selv undgå tab på grund af den af ham forårsagede fortabelse af retten til støtte for sojabønnerne. Den i artikel 29a, nr. 1, fastsatte ugyldighedssanktion kommer denne anomali til livs. Det må desuden påregnes, at der i en ordning som denne indgår sanktioner af den pågældende art, der fratager de involverede virksomheder de fordele, som følger af

støtteordningen, når de overtræder de til ordningen knyttede forpligtelser.

Det forholder sig anderledes med den tredje sanktion, som er nævnt i artikel 29a, nr. 1, nemlig udelukkelse af producenten fra adgangen til at drage fordel af støtteordningen *for det efterfølgende produktionsår*. Efter alt at dømme drejer det sig her om en sanktion, hvor hensynet til den præventive virkning har spillet en vigtig rolle. Det ville være betænkeligt, om denne sanktion skulle pålægges i ethvert tilfælde, hvor der foreligger en uregelmæssighed for så vidt angår overholdelsen af artikel 6, der skyldes forsæt eller grov uagtsomhed. I et tilfælde — som efter ordlyden vil være omfattet af 29a, nr. 1 — hvor f.eks. den dato for kontraktens indgåelse, som skal angives i henhold til artikel 6, stk. 2, litra b), forsætligt eller ved grov uagtsomhed er angivet forkert, vil det vel nok være mere end tvivlsomt, om producenten af denne grund kan eller endog skal pålægges denne alvorlige sanktion. Som Castello med rette har anført, er det et grundlæggende krav i henhold til proportionalitetsprincippet, at sanktionerne skal være nuancerede, således at der pålægges hårdere sanktioner for alvorlige overtrædelser end for mindre alvorlige [31].

35. Efter min opfattelse er den heraf følgende tvivl hvad angår forholdsmæssigheden af den beskrevne sanktionsordning dog blevet fjernet gennem Kommissionens svar på de skriftlige spørgsmål, som er blevet stillet herom. Som anført af Kommissionen skal artikel 29a, nr. 1, i forordning nr. 2537/89 læses i sammenhæng med artikel 29a, nr. 4, hvorefter de sanktioner, der omhandles »i nærværende forordning« fastsættes »under hensyn til misligholdelsens art og alvor«, og »i det omfang, det er nødvendigt for, at den pågældende mekanisme kan fungere tilfredsstillende«. Denne bestemmelse muliggør netop, at den krævede differentiering kan gennemføres ved pålæggelsen af sanktionerne. Set under denne synsvinkel fremgår det, at de i artikel 29a, *nr. 1*, fastsatte sanktioner ikke nødvendigvis skal pålægges kumulativt trods bestemmelsens uklare ordlyd, men at dette derimod kun skal ske, når »misligholdelsens art og alvor«, og hensynet til, at støtteordningen kan »fungere tilfredsstillende«, kræver det. Efter min opfattelse fremgår det også af en sammenligning med bestemmelsen i forordningens artikel 6, stk. 5, der blev ophævet ved indføjelsen af artikel 29a, at dette faktisk var hensigten [32].

36. På baggrund af Domstolens allerede beskrevne praksis [33] er det efter min opfattelse ikke nødvendigt at give en nærmere begrundelse for, at sanktionerne i sig selv ikke kan kritiseres. Bestemmelserne i artikel 6, stk. 2 og 3, i forordning nr. 2537/89 er af central betydning for, at støtteordningen kan fungere tilfredsstillende. Det er derfor fuldt ud i overensstemmelse med formålet, at der

31 — Castello har i denne forbindelse med rette henvist til artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 2194/85, hvorefter den sikkerhed, som der skal stilles sammen med en ansøgning om støtte, under visse betingelser »helt eller delvis« fortabes.

32 — Jf. punkt 8.

33 — Jf. punkt 18.

kan pålægges sanktioner for overtrædelser af bestemmelserne i form af, at den første opkøber eller forarbejdningsvirksomhed fortaber kravet på støtte, og at producenten fortaber sit krav på minimumsprisen. Det kan i graverende tilfælde være påkrævet at udelukke producenten fra at kunne drage fordel af støtteordningen for det efterfølgende produktionsår for at sikre overholdelsen af forpligtelserne. Det skal dog holdes for øje, at disse sanktioner under alle omstændigheder kun kan pålægges, når uregelmæssighederne skyldes forsæt eller *grov* uagtsomhed fra producentens side. Heraf følger, at sanktionsordningen opfylder betingelserne efter proportionalitetsprincippet.

37. Med henblik på mine bemærkninger i det følgende finder jeg det påkrævet allerede her at foretage en præcisering. Under den mundtlige forhandling har Kommissionen anført, at en tilsidesættelse af pligten til at give meddelelse i henhold til artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 2537/89 som sådan allerede udgør et tilfælde af grov uagtsomhed (og dermed falder ind under forordningens artikel 29a, nr. 1). Denne opfattelse må klart tilbagevises. En tilsidesættelse af pligten til at give meddelelse falder ind under artikel 29a, nr. 1's *objektive* indhold. Spørgsmålet om forsæt eller grov uagtsomhed angår derimod bestemmelsens *subjektive* krav og angår således spørgsmålet om, hvorvidt en tilsidesættelse kan *tilregnes* den pågældende. Det kan ikke ud fra det forhold i sig selv, at bestemmelsen er overtrådt, sluttes, at der foreligger forsæt eller grov uagtsomhed, medmindre man vil frakende dette subjektive krav enhver betydning. Såfremt Kommissionen ved udstedelsen af bestemmelsen faktisk skulle have haft til hensigt at give den en sådan betydning, måtte det i hvert fald konstateres, at dette ikke fremgår af bestemmelsen. Allerede derfor må det efter min opfattelse — på grund af bestemmelsens karakter af en sanktionsbestemmelse — være udelukket at anlægge den af Kommissionen foreslåede fortolkning.

Det femte præjudicielle spørgsmål

38. Det femte præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af det i artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 2537/89 anvendte udtryk »ændring i anvendelsen af de anførte arealer«. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om dette udtryk alene omfatter tilfælde, hvor de pågældende arealer anvendes til anden landbrugsproduktion end dyrkning af sojabønner. Spørgsmålet skal forstås på baggrund af omstændighederne i den foreliggende sag. Som jeg allerede har nævnt, har Castello gjort gældende, at virksomheden måtte undlade at dyrke afgrøder på en del af de arealer, der var bestemt til dyrkning af sojabønner, på grund af uopsættelige istandsættelser og på grund af vejrliget. Castello finder på dette grundlag, at de pågældende arealer lå brak, og at der derfor ikke har været tale om »anvendelse« til landbrugsmæssige formål.

39. Det er ikke muligt af ordlyden af bestemmelsen at udlede, om producenten også i sådanne tilfælde var omfattet af pligten til at give meddelelse om ændringer. Det må

dog fastslås, at ordlyden klart muliggør en sådan fortolkning [34].

40. Der er imidlertid åbenbart, at kun en fortolkning, hvorefter der skal gives meddelelse om *alle* ændringer i anvendelsen af de pågældende arealer, vil stemme overens med bestemmelsens hensigt og formål. Angivelsen af det dyrkede areal og eventuelle ændringer heri skal gøre det muligt for de nationale myndigheder at gennemføre den nødvendige kontrol. Som jeg allerede har nævnt, har de nationale myndigheder til det formål behov for at kende det *faktiske* areal, hvorfra høsten har fundet sted [35]. Det er derfor uden betydning, om de pågældende arealer var overgået til anden landbrugsmæssig anvendelse eller blot lå brak.

Det sjette præjudicielle spørgsmål

41. Med det sjette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om der efter artikel 6, stk. 3, tredje afsnit, i forordning nr. 2537/89 også skal gives meddelelse om ændringer i det tilsåede areal, der måtte indtræde inden tremånedersperioden forud for påbegyndelsen af høsten. I denne forbindelse har Castello under den mundtlige forhandling for Domstolen anført, at høsten fandt sted den 25. september. Den første reduktion af det tilsåede areal fandt sted den 22. juni, mens den anden fandt sted i begyndelsen af september. Det tilkommer den forelæggende ret at afklare, om disse oplysninger er korrekte. Med henblik på besvarelsen af det sjette spørgsmål lægger jeg til grund, at i det mindste en del af ændringerne i det tilsåede areal fandt sted på et tidligere tidspunkt end i den i artikel 6, stk. 3, tredje afsnit, nævnte tremånedersperiode forud for høstens påbegyndelse.

42. I henhold til artikel 6, stk. 3, *andet afsnit*, i forordning nr. 2537/89 skulle en ændring af det tilsåede areal, der indtrådte efter underskrivelsen af kontrakten mellem producenten og den første opkøber eller forarbejdningsvirksomheden, men inden indgivelse af kontrakten til det kompetente organ, berigtiges i overensstemmelse hermed. I henhold til artikel 6, stk. 3, *tredje afsnit*, skulle der gives meddelelse om ændringer af arealet, som indtrådte i tremånedersperioden forud for påbegyndelsen af høsten, når ændringerne havde et bestemt omfang. Efter en ren ordfortolkning skulle der derfor ikke gives meddelelse om ændringer af arealet, som indtrådte *efter* indgivelsen af kontrakten til det kompetente organ, men *inden* begyndelsen af tremånedersperioden forud for høstens påbegyndelse.

43. Kommissionen anførte i første omgang, at sådanne tilfælde ville være omfattet af

34 — Jf. også bestemmelsens ordlyd på fransk (»toute altération ... dans la destination«), italiensk (»qualsiasi modifica ... alla destinazione«), engelsk (»any change in the use«), nederlandsk (»elke wijziging ... in de bestemming«), spansk (»toda alteración ... en el destino«), portugisisk (»qualquer alteraçao em relação à utilização«) og dansk (»enhver ændring i anvendelsen«).

35 — Jf. punkt 25.

bestemmelsen i andet afsnit. Dette synspunkt anser jeg efter bestemmelsens klare ordlyd for uholdbart. Efter et skriftligt spørgsmål fra Domstolen har Kommissionen da også gjort gældende, at det ville stride mod bestemmelsens formål, hvis det skulle lægges til grund, at der i sådanne tilfælde ikke påhvilede producenten nogen pligt til at give meddelelse. Efter Kommissionens opfattelse følger det af andet og tredje afsnit, at der også skal gives meddelelse om ændringer, som indtræder inden begyndelsen af tremånedersperioden forud for høstens påbegyndelse.

44. Jeg er enig med Kommissionen i, at denne teleologiske fortolkning stemmer bedst overens med bestemmelsernes hensigt og formål. Som jeg allerede har nævnt skal den i artikel 6, stk. 3, fastsatte pligt til at give meddelelse sikre, at de ansvarlige organer råder over nøjagtige oplysninger om det *faktiske* areal, som anvendes til produktion af sojabønner. Hvorvidt en ændring af arealet indtræder i løbet af den i tredje afsnit nævnte periode, eller forud herfor, er i så henseende irrelevant.

45. Imidlertid har Kommissionen ikke været i stand til at redegøre for, hvorfor der i tredje afsnit tales om »tremånedersperioden forud for høstens påbegyndelse«. Såfremt Kommissionens synspunkt var korrekt, måtte hele denne passus betragtes som overflødig. At den findes, synes dog at pege i retning af, at der herved forfølges et bestemt formål. Hvilket dette kunne være, er ikke desto mindre uklart.

46. Jeg mener dog, at den af Kommissionen foreslåede fortolkning kan bringes i overensstemmelse med kravene til retssikkerheden. Mulighederne for fortolkning finder ganske vist deres grænser i en bestemmelses klare ordlyd. Det skal dog påpeges, at bestemmelsen ikke er helt entydig, allerede fordi den fastsætter den omhandlede periode med henvisning til et tidspunkt, der næppe nogensinde lader sig fastslå helt præcist på forhånd. Det vil således næppe være forkert at antage, at høsten af sojabønner på samme måde som høsten af andre landbrugsprodukter alt efter vejrliget til tider vil finde sted før eller efter det oprindeligt forventede tidspunkt. Da meddelelsen om de pågældende ændringer i henhold til tredje afsnit, andet punktum, skal foretages »inden otte arbejdsdage fra datoen for den indtrufne ændring«, er det nok muligt, at producenten på det pågældende tidspunkt overhovedet ikke kan være sikker på, om ændringen indtræder i denne tremånedersperiode. I tvivlstilfælde må en agtpågivende producent derfor under alle omstændigheder antages at ville have meddelt en ændring af arealet.

Hvad der er vigtigere er, at der i modsat fald ville opstå en lakune, som lovgiver tydeligvis ikke har tilsigtet. I artikel 6, stk. 3, *første afsnit*, bestemmes det generelt, at de angivne arealer *efter kontraktens underskrivelse* ikke måtte anvendes til andet end sojadyrkning. Den beslutning fra lovgivers side, som er kommet til udtryk herved, modsvares kun ved en fortolkning, hvorefter der principielt skal gives meddelelse om alle ændringer, der indtræder efter dette tidspunkt. Opdelingen af den forpligtelse, der følger af første afsnit, på to selvstændige bestemmelser kan forklares ved, at de kompetente organer skulle have meddelelse om de *faktisk* dyrkede arealer. Så længe kontrakten ikke var indgivet til det kompetente organ, kunne kontrahenterne tage hensyn til nye forhold, mens dette ikke var muligt efter dette tidspunkt. Derfor skulle *alle* ændringer, der var indtrådt før indgivelsen af kontrakten, medtages, mens pligten til at give meddelelse — efter at kontrakten var blevet indgivet — kun gjaldt for væsentlige ændringer.

47. Det bør dog holdes for øje, at omtalen i tredje afsnit af tremånedersperioden forud for høsten meget vel kunne give anledning til misforståelser hos de pågældende producenter med hensyn til omfanget af deres pligt til at give meddelelse. Under disse omstændigheder må den forelæggende ret særligt nøje undersøge, om en eventuel tilsidesættelse af denne bestemmelse fra Castello's side skyldtes *grov* uagtsomhed (endsige var forsætlig). Mig personligt forekommer det tvivlsomt, om der overhovedet forelå uagtsomhed. Såfremt Kommissionen — som vi allerede har set det — ikke er i stand til at affatte en bestemmelse af central betydning for, at hele støtteordningen kan fungere tilfredsstillende, i et passende ordvalg, som ikke kan misforstås, kan man næppe med rimelighed bebrejde bestemmelsens adressater, hvis de forstår den på den måde, som er nærliggende efter ordlyden.

Det syvende præjudicielle spørgsmål

48. Det syvende og sidste præjudicielle spørgsmål vedrører et fortolkningsproblem, der ligner det netop drøftede. I henhold til artikel 6, stk. 3, tredje afsnit, i forordning nr. 2537/89 skulle der gives meddelelse om en ændring af arealet, »når« ændringen oversteg 10% af det angivne areal og udgjorde mere end 1 ha areal. Dette synes at pege i retning af, at enhver ændring skulle betragtes separat. Men hvad vil der ske med flere på hinanden følgende ændringer, hvoraf ingen hver for sig overstiger 10% af det dyrkede areal, mens de taget under ét overstiger denne procentsats?

49. Også på dette punkt er jeg som Kommissionen af den opfattelse, at fortolkningen

må følge af formålet med bestemmelsen. Formålet var at skaffe de kompetente organer så nøjagtige oplysninger som muligt om det *faktisk* anvendte areal. For forenklingens skyld blev det bestemt, at pligten til at give meddelelse skulle være begrænset til ændringer, der efter deres omfang var væsentlige. Såfremt man imidlertid anvender den i tredje afsnit nævnte tærskelværdi på 10% på hver enkelt ændring, kunne det føre til, at ændringer, der sammenlagt ville være betydningsfulde, ikke skulle indberettes, blot fordi de enkelte ændringer ikke angik mere end 10% af arealet. Den foreliggende sag kan ses som et eksempel på dette. Dette kan ikke have været formålet med bestemmelsen. I mine øjne må det derfor lægges til grund, at der skulle gives meddelelse i henhold til tredje afsnit, og dermed inden otte arbejdsdage fra datoen for den ændring, hvorved den nævnte tærskel blev overskredet.

50. Et indicium for, at denne fortolkning er, hvad lovgiver tilsigtede, kan findes i ordlyden af den tidligere artikel 6, stk. 5 [36]. Ifølge denne var det en forudsætning for at anvende de deri fastsatte sanktioner, at forskellen mellem »de anmeldte arealer og de faktisk tilsåede arealer, som kan høstes« var større en 10%.

51. Det skal dog også i denne forbindelse understreges, at ordlyden af bestemmelsen som sådan var alt andet end entydig og kunne give anledning til misforståelser. Den nationale ret må derfor undersøge, om Castello's adfærd i givet fald skyldtes forsæt eller grov uagtsomhed. Der kan herved henvises til, hvad der allerede er anført vedrørende det sjette spørgsmål [37].

C — Forslag til afgørelse

52. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer de af Tribunale civile e penale di Ravenna forelagte spørgsmål således:

»1) De to første spørgsmål:

Formålet med den støtteordning, der blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 1491/85 af 23. maj 1985 om fastsættelse af særlige foranstaltninger

36 — Jf. punkt 8.
37 — Jf. punkt 47.

for sojabønner og Rådets forordning (EØF) nr. 2194/85 af 25. juli 1985 om almindelige regler vedrørende særlige foranstaltninger for sojabønner, var kun at yde støtte for sojabønner, der blev produceret i Fællesskabet. I forbindelse hermed udgjorde ikke blot forpligtelsen til at dyrke soja på en af medlemsstaternes område, men også pligten til at give meddelelse i henhold til artikel 6, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2537/89 af 8. august 1989 om gennemførelsesbestemmelser til de særlige foranstaltninger for sojabønner, en hovedforpligtelse for den producent, der havde interesse i støtten.

2) Tredje og fjerde spørgsmål:

De i artikel 29a, nr. 1, i forordning (EØF) nr. 2537/89 fastsatte sanktioner var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, navnlig når henses til bestemmelsen i forordningens artikel 29a, nr. 4.

3) Det femte spørgsmål:

Ved 'ændring i anvendelsen af de [i kontrakten] anførte arealer', i artikel 6, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 2537/89 skulle ikke blot forstås det tilfælde, hvor arealerne som helhed eller en del af disse anvendtes til en anden landbrugsproduktion, men også det tilfælde, hvor arealerne helt eller delvist lå brak.

4) Det sjette og syvende spørgsmål:

Pligten til at give meddelelse om ændringer i anvendelsen af de tilsåede arealer, jf. artikel 6, stk. 3, tredje afsnit, i forordning (EØF) nr. 2537/89, bestod også i tilfælde, hvor ændringerne skete inden tremånedersperioden forud for den dato, hvor høsten påbegyndtes. Pligten til at give meddelelse gjaldt også i

tilfælde, hvor der skete flere på hinanden følgende ændringer, hvoraf ingen hver for sig udgjorde mere end 10% af det i kontrakten angivne areal, men som sammenlagt oversteg denne procentsats.

For så vidt angår de to sidstnævnte tilfælde bemærkes, at de i artikel 29a, nr. 1, i forordning (EØF) nr. 2537/89 fastsatte sanktioner ikke kunne anvendes, medmindre der forelå forsæt eller grov uagtsomhed fra producentens side. Den forelæggende ret må — i betragtning af, at ordlyden af forordningens artikel 6, stk. 3, tredje afsnit, kunne misforstås — nøje undersøge, om dette var tilfældet.«