ADM OLMÜHLEN

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 15. juli 1993 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. Det af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main forelagte præjudicielle spørgsmål angår gyldigheden af bestemmelserne om fortabelse af sikkerhed inden for rammerne af fællesskabsreglerne vedrørende støtte til olieholdige frø, der høstes og forarbejdes i Fællesskabet.

2. For at tilskynde forarbejdningsindustrien til at benytte olieholdige frø med oprindelse i medlemsstaterne blev der ved artikel 27 i Rådets forordning nr. 136/66/EØF af 22. september 1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer [1] indført en støtteordning for raps-, rybs- og solsikkefrø. De almindelige principper for ydelsen af denne støtte er fastlagt ved Rådets forordning (EØF) nr. 1594/83 af 14. juni 1983 [2] og gennemførelsesbestemmelserne ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 2681/83 af 21. september 1983 [3].

Med henblik på de forhold, der er tale om i denne sag, erindrer jeg om, at støttebeløbet, der svarer til forskellen mellem indikativprisen for en frøsort og verdensmarkedsprisen, i medfør af artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1594/83 [4] »er det gældende beløb på den dag, hvor vedkommende medlemsstat foretager identificeringen af frøene«, dvs. overtager kontrollen med disse på en oliemølle eller en foderfabrik. Støttebeløbet kan dog forudfastsættes, og i så tilfælde er beløbet det, der gælder på dagen for ansøgningens indgivelse, reguleret i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 7 i samme forordning, nemlig efter »forskellen mellem den gældende indikativpris på denne dag og den gældende indikativpris på den dag, hvor frøene underkastes kontrol« og »i givet fald med et korrektionsbeløb«. Sidstnævnte fastsættes i medfør af stk. 2 i samme artikel under hensyntagen til prisudviklingen for de pågældende frø på verdensmarkedet og i givet fald til forskellen mellem de økonomiske fordele, der er forbundet med forarbejdningen af henholdsvis disse frø og de vigtigste konkurrerende frø.

Ved artikel 4 i samme forordning indføres en fællesskabsattest i to dele, hvoraf den ene (der benævnes I. D.) skal tjene som bevis for, at de i Fællesskabet høstede frø er blevet identificeret på en oliemølle eller en foderfabrik, og den anden del (benævnt A. P.) i givet fald skal attestere forudfastsættelsen af støttebeløbet. I sidstnævnte tilfælde fastsættes det i artikel 5, at udstedelsen af attesten er betinget af en sikkerhedsstillelse, som skal være garanti for, at forpligtelsen til at anmode om identificering af frøene ... over-

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT 1965 1966, s. 193.

2 — EFT L 163, s. 44.

3 — EFT L 266, s. 1.

4 — Da de begivenheder, der er omhandlet i hovedsagen, fandt sted i 1991, henviser jeg herefter til ordlyden af artikel 3 til 8 som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 935/86 af 25.3.1986 om støtteordningen for olieholdige frø (EFT L 87, s. 5).

holdes inden for gyldighedsperioden for den pågældende del af attesten. Sikkerheden fortabes helt eller delvis, hvis en sådan anmodning ikke fremsættes eller kun fremsættes for en del af den pågældende mængde inden for denne periode.

Pligten til at indgive ansøgning om identificering til de kompetente nationale myndigheder i attestens gyldighedsperiode er gentaget i artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2681/83, i hvis artikel 11 det præciseres, at denne periode for så vidt angår solsikkefrø — som der er tale om i denne sag — udløber ved slutningen af den fjerde måned efter den, i hvilken ansøgningen er indgivet.

Dersom denne forpligtelse ikke efterkommes af den berørte part inden for den fastsatte frist, hedder det i artikel 23, stk. 2, i samme forordning, at sikkerheden fortabes for den mængde, der svarer til forskellen mellem 93% af den i attesten angivne nettomængde, og den i virksomheden identificerede mængde, der er bestemt efter den i bilag I beskrevne metode. Udgør den identificerede mængde dog mindre end 7% af den i attesten angivne nettomængde, fortabes sikkerheden fuldstændigt.

I artikel 24 findes en undtagelse i tilfælde af force majeure, hvor den attestudstedende myndighed i medlemsstaten på begæring af attestens indehaver træffer afgørelse om, at disse forpligtelser ophæves, og sikkerheden frigives, eller om, at attestens gyldighedsperiode forlænges med det tidsrum, som den anser for nødvendigt på grundlag af de påberåbte omstændigheder.

3. Jeg går nu over til de faktiske omstændigheder i sagen. Den 21. januar 1991 udstedte »Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung« (Forbundsrepublikkens direktorat for landbrugsordningerne) til ADM Ölmühlen GmbH, Ölwerke Spyck (herefter benævnt »ADM«), efter begæring og sikkerhedsstillelse en A. P. -attest for 4 mio. kg solsikkefrø med forudfastsættelse af støtten. Af attesten fremgik, at identificeringen skulle ske senest den 31. maj 1991.

Efter et kontrolbesøg, der var foretaget af forbundsdirektoratet, og hvoraf fremgik, at »ADM« ikke havde opfyldt pligten til identificering inden for den fastsatte frist, blev sikkerheden erklæret for fortabt. Sagsøgeren i hovedsagen klagede — uden held — over denne afgørelse, idet selskabet gjorde gældende, at undladelsen af at overholde den i forordningen foreskrevne frist skyldtes en alvorlig fejl, der var begået af den medarbejder, der havde ansvaret for denne opgave i virksomheden. Da ADM dog fandt beslutningen om fortabelse af sikkerheden ulovlig, for så vidt som man burde have taget hensyn til, at der ikke i det konkrete tilfælde var tale om en forsætlig handling, anlagde selskabet sag ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, der har forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål.

4. Den nationale ret spørger således, om artikel 5 i forordning nr. 1594/83 og artikel 23, stk. 2, i forordning nr. 2681/83 er gyldige i forhold til proportionalitetsprincippet, for så vidt det i tilfælde af forudfastsættelse af fællesskabsstøtten bestemmes, at sikkerheden, der er stillet for at sikre pligten til at underkaste de olieholdige frø kontrol i de berørte medlemsstater, fortabes, når der ikke anmodes om denne kontrol inden for den

foreskrevne frist. Den forelæggende ret spørger særlig, om formålet med de anfægtede bestemmelser ikke kunne opnås ved hjælp af mindre indgribende midler over for de erhvervsdrivende, eventuelt ved nedsættelse af støttebeløbet ved fristoverskridelser.

5. For at fastslå, om en fællesskabsretlig bestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet bør det først undersøges, om de foranstaltninger, der iværksættes til gennemførelse af bestemmelsens formål, er afpasset efter formålets betydning, og for det andet om foranstaltningerne er nødvendige for at gennemføre det [5].

6. I det foreliggende tilfælde er det mål, som forfølges af lovgiver i Fællesskabet, når denne kræver en frist for underkastelse af kontrol af de frø, hvortil der ydes støtte i den pågældende medlemsstat i tilfælde af forudfastsættelse af støttebeløbet, fastslået i den sjette betragtning til forordning nr. 1594/83, hvori det hedder, at »for at undgå spekulation bør udstedelse af attesten i så fald gøres betinget af en sikkerhedsstillelse, som skal garantere, at forpligtelsen til at lade frøene underkaste kontrol i attestens gyldighedsperiode opfyldes«.

Man må nemlig have for øje, at der kun er pligt til at stille sikkerhed, dersom man ønsker forudfastsættelse af støttebeløbet. Denne mekanisme er i øvrigt blevet indført til fordel for forarbejdningsvirksomhederne, som hele tiden er ude for prissvingninger på verdensmarkederne.

Når støtten således fastsættes endeligt inden for rammerne af systemet med forudfastsættelse, kan olie- eller foderstoffabrikanten nøjagtigt fastlægge sine produktionsomkostninger uden i givet fald at blive udsat for konsekvenserne af, at støttebeløbet bliver mindre på grund af prisstigninger på verdensmarkedet. Da støtten nemlig svarer til forskellen mellem den indikativpris, der er gældende, og prisen på dette marked, kan han — som understreget af Kommissionen og Rådet — vælge mellem den sikkerhed han opnår ved forudfastsættelsen, og en støtte, hvis størrelse han ikke kan forudse, men som bestemmes på grundlag af de faktiske priser.

Fastsættelsen af en frist for at underkaste frøene kontrol forekommer uomgængeligt nødvendig i denne sammenhæng med henblik på at undgå, at de berørte virksomheder spekulerer i prissvingninger på varen og følgelig udsætter indgivelsen af deres ansøgning om identificering.

At man rammer overskridelse af fristen med hel eller delvis fortabelse af sikkerheden i forhold til de mængder, for hvilke forpligtelsen til identificering ikke er overholdt, har herefter til formål at forhindre, at den erhvervsdrivende i tilfælde af prisfald på verdensmarkedet blot lader fristen udløbe og faktisk giver afkald på forudfastsættelse og først senere foretager identificering med

5 — Se senest dom af 12.11.1992, sag C 127/91, CNTA, Sml. I, s. 5681, præmis 23, af 21.1.1992, sag C 319/90, Pressler, Sml. I, s. 203, præmis 12, af 27.11.1991, sag C 199/90, Italtrade, Sml. I, s. 5545, præmis 12, af 12.7.1990, sag C 155/89, Philipp Brothers, Sml. I, s. 3265, præmis 34, og af 27.6.1990, sag C 118/89, Lingenfelser, Sml. I, s. 2637, præmis 12.

henblik på et højere støttebeløb. Den pågældende bestemmelse tjener således til at undgå, at de erhvervsdrivende foretrækker at vente med henblik på eventuelt senere at drage fordel af prisudviklingen og på grundlag af denne afgøre, om de vil benytte sig af forudfastsættelsen.

7. I denne henseende er varigheden af forsinkelsen med opfyldelsen af forpligtelsen i medfør af artikel 5 i forordning nr. 1594/83 ikke af større betydning, for så vidt som spekulation er mulig selv i tilfælde af blot en dags overskridelse af fristen på grund af de prissvingninger, som olieholdige frø er underkastet på verdensmarkedet.

En nøje overholdelse af denne frist er derfor nødvendig for at sikre den rette funktion af det støttesystem, der er indført ved fællesskabslovgivningen, og som har til formål at fremme produktionen af olieholdige frø ved at sikre producenterne et rimeligt udbytte [6], men ikke at stille forarbejdningsvirksomhederne gunstigere.

Det følger heraf, at sanktioneringen med fortabelse af sikkerheden i tilfælde af manglende overholdelse af denne pligt ikke er en foranstaltning, der står i misforhold til det tilsigtede formål, men tværtimod synes nødvendig og ikke for vidtgående for at undgå omgåelse af fællesskabslovgivningen inden for de fælles markedsordninger for landbrugsvarer.

Denne løsning er blevet bekræftet ved Domstolens praksis. I dommen i sagen Fromançais mod FORMA [7] antog Domstolen, at fortabelse af en sikkerhed i anledning af, at den erhvervsdrivende ikke havde bevist, at visse mængder smør var blevet forarbejdet inden for den foreskrevne frist, var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, for så vidt som de pågældende bestemmelser havde til formål »at hindre, at licitationskøberne af smør til nedsat pris i spekulationsøjemed kan opbygge lagre«. En sådan spekulation ville være fuldstændig »i strid med formålet i forordningerne om salg af smør til nedsat pris, nemlig at aflaste markedet for overskudssmør ved at fremme anvendelsen af smør i stedet for andre fedtstoffer ...«. På samme måde har Domstolen i sin dom i sagen Hopermann II [8] fundet, at fortabelsen af retten til støtte for en erhvervsdrivende, der ikke havde overholdt fristen for indgivelse af ansøgning, ikke står i misforhold til det formål, der forfølges med lovgivningen, som fastsætter særlige foranstaltninger for ærter, bønner og hestebønner, idet nemlig »det støttebeløb, der skal udbetales, er det beløb, som er gældende på dagen for støtteansøgningens indgivelse«, da visse brugere, såfremt fristen for at indgive ansøgning ikke var ufravigelig, ellers kunne blive foranlediget til at afvente et gunstigere tidspunkt for indgivelsen og således opnå en ugrundet fortjeneste.

Mere i almindelighed har Domstolen inden for Fællesskabets landbrugslovgivning ikke fundet det stridende mod proportionalitetsprincippet at fastsætte frister og sanktionere overskridelse af disse med fortabelse af sikkerheden, hvor dette som i det foreliggende tilfælde syntes uomgængeligt nødvendigt for at sikre den rette funktion af markedet og den pågældende støtteordning [9].

6 — Se anden og femte betragtning til forordning nr. 136/66/EØF og anden betragtning til forordning (EØF) nr. 1594/83.

7 — Dom af 23.2.1983, sag 66/82, Sml. s. 395.

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

9 — Se bl. a. dom af 29.4.1982, sag 147/81, Merkur Fleisch-Import, Sml. s. 1389, af 17.5.1984, sag 15/83, Denkavit Nederland, Sml. s. 2171, ovennævnte dom af 12.7.1990, Philipp Brothers, af 27.11.1991, Italtrade, og af 12.11.1992, CNTA.

8. Der er ligeledes grund til at dele Kommissionens opfattelse, hvorefter det væsentlige er den teoretiske mulighed for at drive spekulation, idet dette er formålet med reglerne, og det er således ikke nødvendigt at undersøge, om der i det foreliggende tilfælde faktisk har været tale om spekulation. Uden betydning er ligeledes den forelæggende rets bemærkning om, at overskridelsen af fristen, således som det faktisk har vist sig i denne sag, kan medføre en nedsættelse af støttebeløbet med den følge, at den erhvervsdrivende udsættes for to sanktioner. I realiteten medfører fristoverskridelsen ikke nødvendigvis dette resultat, idet fastsættelsen af støtten i sidste instans afgøres af den faktiske prisudvikling på verdensmarkedet og således meget vel kan andrage et beløb, der ligger over det forudfastsatte.

9. Fristen på fire måneder til at foretage en identificering af frøene synes desuden rimelig og gør det muligt for den berørte erhvervsdrivende i løbet af denne periode at vælge det mest hensigtsmæssige øjeblik til at foretage denne handling. Sanktionen synes desuden tilstrækkeligt afpasset for så vidt som sikkerheden i medfør af artikel 23, stk. 2, i forordning nr. 2681/83 fortabes i forhold til nettomængden af de olieholdige frø, der er blevet identificeret, medmindre der foreligger force majeure.

10. Endelig er det uden betydning, at der ikke i det foreliggende tilfælde er begået nogen forsætlig handling af ADM, således som selskabet har anført. I denne henseende er det tilstrækkeligt at erindre om, at sanktionen indgår i en ordning, nemlig den, der vedrører forudfastsættelse af støtten, der frit er valgt af den pågældende efter dennes egne interesser, og inden for hvilken begrebet forsætlige handlinger er ukendt [10].

11. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg herefter Domstolen at besvare det af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main stillede spørgsmål som følger:

»Gennemgangen af det forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 1594/83 af 14. juni 1983 og artikel 23, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2681/83 af 21. september 1983«.

10 — Se herom dom af 18.11.1987, sag 137/85, Maizena mod BALM, Sml. s. 4587.