RETSMØDERAPPORT
i sag C-199/90 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Rådets forordning (EØF) nr. 337/79 af 5. februar 1979 om den fælles markedsordning for vin (EFT L 54, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2144/82 af 27. juli 1982 (EFT L 227, s. 1) indeholder i artikel 11 bestemmelser vedrørende forebyggende destillation af bordvin i tilfælde, hvor der på en bestemt dato forefindes bordvinsmængder af alle typer, for hvilke der er indgået oplagringskontrakt, der svarer til eller overstiger en bestemt mængde.

2. Rådets forordning (EØF) nr. 2179/83 af 25. juli 1983 om fastsættelsen af generelle regler for destillation af vin og vindueprodukter fra vinfremstilling (EFT L 212, s. 1) indeholder i artikel 9, stk. 1, en bestemmelse om, at destilleriet eller producenten kan ansøge om at få forudbetalt et beløb svarende til den fastsatte minimumsstøtte, såfremt der stilles sikkerhed herfor. I artiklens stk. 2 hedder det:

»Medmindre andet er fastsat i artikel 23, frigives den i stk. 1 omhandlede sikkerhedsstillelse kun, såfremt der inden udløbet af en frist, som skal fastsættes, fremlægges bevis for, at

— den samlede mængde vin, der er anført i kontrakten eller angivelsen, er destilleret

— minimumsopkøbsprisen er betalt til producenten inden for de frister, der er fastsat...«.

3. Kommissionens forordning (EØF) nr. 2373/83 af 22. august 1983 om gennemførelsesbestemmelserne for destillation, som omhandlet i artikel 11 i forordning (EØF) nr. 337/79 for produktionsåret 1983/1984 (EFT L 235, s. 5), indeholder i artikel 8, stk. 2, følgende bestemmelse:

»Den i stk. 1 omhandlede sikkerhed frigives, hvis der senest den 31. oktober 1984 er fremlagt bevis for, at den samlede mængde vin, der omfattes af kontrakten, er blevet destilleret, og i givet fald bevis for, at opkøbsprisen for vin er betalt inden for den fastsatte frist.

Fremlægges de i første afsnit nævnte beviser først efter den i samme afsnit fastsatte dato, men inden den 1. februar 1985, frigives 80% af sikkerheden, og differencen inddrages.«

4. Kommissionens forordning nr. 2373/83 er blevet ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 3501/83 af 12. december 1983 (EFT L 350, s. 5), idet datoen den 31. oktober 1984 og datoen den 1. februar 1985 i dens artikel 8, stk. 2, blev ændret til henholdsvis den 31. december 1984 og den 1. april 1985.

* Processprog: italiensk.

5. Italtrade SpA gennemførte i 1984 destillation af vin og modtog mod sikkerhedsstillelse forskud på fællesskabsstøtten.

Efter at der var fremlagt bevis for, at mindsteprisen var udbetalt til producenten kort tid efter den 1. april 1985, tilbageholdt det italienske interventionsorgan, Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) i det fastsatte støttebeløb et beløb på 1 242 588 560 LIT for 28 000 hektoliter vin.

6. Italtrade har anlagt sag til anfægtelse af afgørelsen herom, og har herved gjort gældende, at artikel 8, stk. 2, i nævnte forordning nr. 2373/83 er retsstridig, idet en sanktion i form af fuldstændig fortabelse af sikkerhedsstillelsen er i strid med proportionalitetsprincippet.

7. Tribunale civile di Roma har ud fra den opfattelse, at sagen forudsætter en fortolkning og en afgørelse med hensyn til gyldigheden af artikel 8 i nævnte forordning nr. 2373/83, ved kendelse af 29. marts 1990 besluttet i medfør af EØF -Traktatens artikel 177 at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

»1) Skal fristen ifølge artikel 8 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2373/83, som opretholdt ved forordning nr. 3501/83, forstås som en ufravigelig frist, hvis overskridelse ikke medfører en sanktion, men fortabelse af retten til at kræve udbetaling af den støtte, der er fastsat for destillation af vin?

2) I tilfælde af, at dette spørgsmål besvares benægtende, spørges: Skal de i spørgsmål 1) nævnte forordningsbestemmelser anses for ugyldige, fordi den fastsatte sanktion (tab af støtten) udgør en overtrædelse af proportionalitetsprincippet, eller fordi denne sanktion er al for byrdefuld, når henses til den begåede overtrædelse (der har en rent formel karakter), eller endelig, fordi den med samme strenghed sanktionerer overtrædelser af forskellig grovhed (på den ene side undladelse af at gennemføre de afgørende led i destillationsforanstaltningerne og på den anden side blot forsinket fremlæggelse af dokumentation som bevis for afviklingen af disse foranstaltninger)?

3) Såfremt et sådant misforhold anses at foreligge, spørges det, om det under alle omstændigheder er udelukket at statuere ugyldighed, idet de omtvistede bestemmelser fastsætter en graduering af sanktionerne (inddragelse af 20% af støttebeløbet eller af hele støttebeløbet) alt efter, hvor stor en forsinkelse der er tale om (overskridelse af fristudløbsdatoerne den 31.12.1984 eller den 31.3.1985)?«

8. Tribunale civile di Roma's forelæggelseskendelse blev registreret på Domstolens Justitskontor den 29. juni 1990.

9. I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg den 27. september 1990 af Italtrade SpA ved advokat Fausto Capelli, Milano, og advokat Andrea Giardina, Rom, den 12. oktober 1990 af den italienske regering ved avvocato dello Stato Oscar Fiumara, og den 2. oktober

1990 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Eugenio de March og Patrick Hetsch, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede.

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

11. Domstolen har ved beslutning af 24. april 1991 i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, besluttet at henvise sagen til Sjette Afdeling.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

1. Sagsøgeren i hovedsagen, *Italtrade*, har vedrørende det første spørgsmål anført, at der ikke efter nævnte forordning nr. 2179/83, der udgør hjemmelen for Kommissionens vedtagelse af nævnte forordning nr. 2373/83 er mulighed for at træffe sanktioner i form af undladelse af at udbetale støtten eller tilbageholdelse af sikkerheden, medmindre de destillerede mængder er større end den anmeldte mængde eller de beviser, der stilles krav om, ikke er blevet fremlagt. Italtrade har vedrørende fristen for fremlæggelsen af disse beviser anført, at der i forordning nr. 2179/83 udtrykkeligt bygges på forholdsmæssighed og billighed. Kommissionen har derfor med vedtagelsen af artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 2373/83 overskredet de beføjelser, der er blevet tillagt den af Rådet.

Selv om det antages, at Kommissionen ikke har gjort sig skyldig i et myndighedsmisbrug, må det anerkendes, at fortabelse af retten til at få støtten udbetalt og tilbageholdelse af sikkerheden er sanktioner, der strider mod proportionalitetsprincippet, således som dette er knæsat i Domstolens praksis (dom af 20.2.1979, sag 122/78, Buitoni, Sml. s. 677, og dom af 24.9.1985, sag 181/84, Man Sugar, Sml. s. 2889). Domstolen har i øvrigt i denne praksis gjort en sondring mellem en tilsidesættelse af en hovedforpligtelse, i det foreliggende tilfælde f.eks. undladelse af at gennemføre destillation eller undladelse af at betale prisen til producenten, der kan sanktioneres med fuldstændig fortabelse af sikkerheden og tilsidesættelse af en forpligtelse af mindre betydning, i det foreliggende tilfælde f.eks. undladelse af at fremlægge beviser for fristmæssig gennemførelse af foranstaltningerne, for hvilken ovennævnte sanktion ikke kan anvendes.

Italtrade har vedrørende det andet spørgsmål endnu engang henvist til, at det ifølge Domstolens praksis (jf. dom af 22.1.1986, sag 266/84, Denkavit, Sml. s. 149, dom af 18.11.1987, sag 137/85, Maizena, Sml. s. 4587, og dom af 8.3.1988, sag 296/86, Mc Nicholl, Sml. s. 1491), alene er tilsidesættelse af en hovedforpligtelse, hvis overholdelse har afgørende betydning for en god gennemførelse af en fællesskabsordning, der kan sanktioneres med fuldstændig fortabelse af sikkerheden, idet der ellers vil være tale om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. I det foreliggende tilfælde har Italtrade opfyldt samtlige sine hovedforpligtelser, idet selskabet har destilleret vinen og betalt landmændene prisen, mens selskabet alene har begået en overtrædelse ved at fremlægge beviserne for sent.

Italtrade har vedrørende det tredje spørgsmål anført, at man ikke kan overholde proportionalitetsprincippet alene ved at fastsætte en mellemkommende frist i tilslutning

til den endelige frist. Af tredje betragtning til forordning nr. 3501/83 fremgår i øvrigt, at Kommissionen besluttede at forlænge fristerne på baggrund af de vanskeligheder, som destillation af de forekommende vinmængder inden for de oprindeligt fastsatte frister havde givet anledning til. Ved at forlænge fristerne gav Kommissionen ikke de berørte virksomheder nogen speciel fordel. Det omtvistede retlige problem vedrører vurderingen af grovheden af at tilsidesætte den fastsatte, endelige frist, uafhængigt af den omstændighed, at heller ikke de oprindeligt fastsatte mellemfrister blev overholdt.

Italtrade har afslutningsvis anført, at Domstolen i en nyere dom, nemlig dom af 27. juni 1990, Lingenfelser (sag C-118/89, Sml. I, s. 2637) har annulleret en kommissionsforordning, for så vidt som den indeholdt en sanktion, der gik ud på fortabelse af støttebeløbet for overskridelse af fristen for overholdelse af en hovedforpligtelse. Dette måtte så meget mere være tilfældet, når der er tale om tilsidesættelse af en biforpligtelse.

2. *Den italienske regering* har anført, at det efter nævnte forordning nr. 2179/83 navnlig er en forudsætning for endelig tildeling af den forudbetalte støtte og frigivelse af sikkerhedsstillelsen, at varerne er leveret, at de leverede mængder kvalitativt og kvantitativt svarer til angivelserne i kontrakten, at minimumsopkøbsprisen er betalt til producenten, og at der fremlægges bevis for, at de nævnte forpligtelser er opfyldt inden udløbet af de frister, der skal fastsættes.

Ved artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 2373/83 er der indført en ordning, hvorefter den erhvervsdrivende udsættes for en delvis fortabelse af sikkerheden, såfremt det krævede bevis føres med forsinkelse, og fuldstændig fortabelse af sikkerheden, såfremt dette bevis ikke føres før udløbet af en anden ekstra frist. Denne ordning er fuldt ud i pagt med proportionalitetsprincippet, idet der dermed er givet en graduering af følgerne af undladelserne af at opfylde forpligtelser.

Domstolen har i førnævnte dom af 22. januar 1986 i Denkavit-sagen anerkendt, at det ikke strider mod proportionalitetsprincippet, at der indtræder præklusion ved en forsinket indgivelse af visse dokumenter, idet dette er den normale konsekvens, når en ufravigelig frist løber, og ikke udgør nogen sanktion. Domstolen har i førnævnte dom af 18. november 1987 i Maizena-sagen ligeledes anerkendt, at fortabelse af en sikkerhedsstillelse på et tidspunkt, hvor en frivilligt påtaget forpligtelse, for hvis opfyldelse sikkerheden var stillet, ikke blev opfyldt eller ikke kunne opfyldes, er en integreret del af ordningen. Domstolen har endelig i førnævnte dom af 8. marts 1988 i Mc-Nicholl-sagen fremhævet, at hvor der er tale om en sikkerhed for opfyldelse af en eksportforpligtelse, foreligger der ikke nogen tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, såfremt den del af sikkerheden, der vil kunne fortabes, fastsættes på grundlag af den tonnage, som ikke er blevet eksporteret.

Den italienske regering har derfor foreslået at besvare de forelagte spørgsmål på følgende måde:

»1) Fristen den 1. april 1985 i artikel 8, stk. 2, 4. afsnit, i forordning nr. 2373/83, som forlænget ved forordning nr. 3501/83, er en ufravigelig frist, hvis overskridelse medfører, at den støtteberettigede fortaber retten til den fastsatte støtte for destillation af vin.

2) Der er ikke grund til at anse bestemmelserne om hel eller delvis inddragelse af sikkerheden i artikel 8 i forordning nr. 2373/83, som ændret ved forordning nr. 3501/83, for ugyldige.«

3. Kommissionen bemærker, at det i artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning nr. 2179/83 er bestemt, at sikkerhedsstillelsen skulle frigives, såfremt der inden udløbet af en frist, der skal fastsættes, fremlægges bevis for, at vinen er destilleret og prisen betalt til producenten.

Kommissionen har anført, at den med forordning nr. 2373/83 har indført regler for destillationsordningen, idet den herved dels har fastsat frister for fremlæggelse af bevis i form af dokumenter, og dels angivet de foranstaltninger, der skal træffes, såfremt disse frister overskrides.

Kommissionen har på grundlag af en samlet analyse af de tre forelagte spørgsmål henvist til formålene med de omtvistede bestemmelser, således som disse kan udledes af ottende og tyvende betragtning til forordning nr. 2179/83. Man har villet indføre en garantiordning i tilfælde af forudbetaling af støtten, og sikre sig, at indgivelse af ansøgninger og udbetalinger af støtten skete inden for frister, der skulle fastlægges og foreskrive passende foranstaltninger i tilfælde af, at destillatøren, når han havde opfyldt sine hovedforpligtelser, alligevel fremlagde beviset herfor for sent. Forskudsordningen indeholder på baggrund heraf som et nødvendigt element ufravigelige frister for fremlæggelsen for interventionsorganerne af bevis for, at destillationsforanstaltningerne er forløbet forskriftsmæssigt.

Kommissionen har vedrørende vurderingen af følgerne af en tilsidesættelse af disse frister i lyset af proportionalitetsprincippet anført, at reglerne om udbetaling af beløb i forskud på støtten er baseret på frivillighed, og indført til de erhvervsdrivendes fordel på betingelser, som disse er bekendt med, ligesom de er bekendt med ordningens fordele og ulemper. En af disse ulemper er bortfaldet af retten til de forudbetalte beløb og inddragelse af sikkerheden i tilfælde af for sen fremlæggelse af beviser, der er en normal følge af tilsidesættelsen af en ufravigelig frist. Forordning nr. 2373/83 er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i det omfang, der derved ikke for hovedforanstaltningerne, men for fremlæggelsen af beviser indføres to på hinanden følgende frister, hvis overskridelse medfører henholdsvis delvis og fuldstændig fortabelse af sikkerheden. Ved ordningen gøres der således en klar sondring for så vidt angår virkningerne af en forsinkelse med opfyldelsen af hovedforpligtelser og fremlæggelsen af beviser.

På baggrund heraf har Kommissionen fastslået, at artikel 8 i forordning nr. 2373/83 er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet efter Domstolens fortolkning heraf og foreslået følgende besvarelse af de forelagte spørgsmål:

»Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rokke ved gyldigheden af artikel 8 i forordning nr. 2373/83...«

F. A. Schockweiler
Refererende dommer