DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

28. februar 2008 *

I sag C-446/06,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederlandene) ved afgørelse af 13. oktober 2006, indgået til Domstolen den 31. oktober 2006, i sagen:

A.G. Winkel

mod

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas, og dommerne U. Lõhmus, J.N. Cunha Rodrigues, A. Ó Caoimh og P. Lindh (refererende dommer),

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— A.G. Winkel ved ham selv

— den nederlandske regering ved H.G. Sevenster og C.M. Wissels, som befuldmægtigede

— den franske regering ved G. de Bergues og A.-L. During, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F. Erlbacher og M. van Heezik, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. december 2007,

afsagt følgende

Dom

1 Det præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 3, litra f), i Rådets forordning (EF) nr. 1254/1999 af 17. maj 1999 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT L 160, s. 21), som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1512/2001 af 23. juli 2001 (EFT L 201, s. 1, herefter »forordning nr. 1254/1999«).

2 Anmodningen er indgivet under en tvist mellem A.G. Winkel og Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministeren for landbrug, naturspørgsmål og fødevarekvalitet, herefter »landbrugsministeren«) vedrørende sidstnævntes afslag på at tildele A.G. Winkel ammekopræmie for visse køer med den begrundelse, at de ikke opfyldte betingelserne i henhold til den nationale lovgivning.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

Forordning nr. 1254/1999

3 I artikel 3, litra f) og g), i forordning nr. 1254/1999 defineres henholdsvis begreberne »ammeko« og »kvie« på følgende måde:

»f) ammeko: en ko, der tilhører en kødrace eller er fremkommet ved krydsning med en sådan race, og som indgår i en besætning, der er beregnet til opdræt af kalve til kødproduktion

g) kvie: et hundyr på mindst 8 måneder, som endnu ikke har kælvet.«

4 I artikel 6, stk. 2, første og femte afsnit, samt stk. 3 og 7 i forordning nr. 1254/1999 er fastsat følgende:

»2. Ammekopræmie ydes til alle producenter

[…]

forudsat at de i mindst seks på hinanden følgende måneder fra datoen for ansøgningens indgivelse har holdt et antal ammekøer svarende til mindst 60% og et antal kvier svarende til højst 40% af det antal, der er ansøgt om præmie for.

[…]

For at fastslå antallet af præmieberettigede dyr […], fastslås det på grundlag af præmiemodtagerens individuelle referencemængde, jf. artikel 16, stk. 3, i Rådets

forordning (EF) nr. 1255/1999 af 17. maj 1999 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter [EFT L 160, s. 48], og den gennemsnitlige mælkeydelse, om køerne hører til en ammekobesætning eller en malkekvægsbesætning.

3. Producenternes ret til præmie begrænses af anvendelsen af et individuelt loft som omhandlet i artikel 7.

[…]

7. Gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel, navnlig bestemmelserne vedrørende definitionen af begrebet ammeko i artikel 3, vedtages, og den gennemsnitlige mælkeydelse fastsættes af Kommissionen efter proceduren i artikel 43.«

Forordning (EF) nr. 2342/1999

5 Kommissionens forordning (EF) nr. 2342/1999 af 28. oktober 1999 om gennemførelsesbestemmelser for forordning nr. 1254/1999 for så vidt angår præmieordningerne (EFT L 281, s. 30, herefter »gennemførelsesforordningen«) definerer i artikel 14 begrebet »køer, der tilhører en »kødrace««:

»Køer af de kvægracer, der er nævnt i bilag I til nærværende forordning, anses ikke for køer, der tilhører en kødrace efter artikel 3, litra f), […] i forordning (EF) nr. 1254/1999.«

6 I henhold til samme forordnings artikel 45 træffer medlemsstaterne alle passende foranstaltninger til at sikre, at nævnte forordning anvendes korrekt.

Forordning (EF) nr. 2419/2001

7 Det er i artikel 38 i Kommissionens forordning (EF) nr. 2419/2001 af 11. december 2001 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, der indførtes ved Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 (EFT L 327, s. 11), fastsat, at støtten nedsættes eller udelukkes, hvis der ved kontrol konstateres uregelmæssigheder i støtteansøgningen.

8 Det er imidlertid i henhold til denne forordnings artikel 41 tilladt at tage naturlige livsbetingelser i betragtning, såsom et dyrs død som følge af sygdom eller en ulykke, som landbrugeren ikke kan gøres ansvarlig for. Det er endvidere i nævnte forordnings artikel 48 fastsat, at force majeure og usædvanlige omstændigheder tages i betragtning.

Nationale bestemmelser

9 I artikel 1, litra p), i bekendtgørelse om fællesskabsdyrepræmier (Regeling dierlijke EG-premies), som ændret ved afgørelse af 30. juli 2002 (Stcrt. 2002, nr. 143, s. 10, herefter »den nederlandske bekendtgørelse«), er fastsat en definition af begrebet »ammeko«, som er identisk med den, der er indeholdt i artikel 3, litra f), i forordning nr. 1254/1999.

10 Det fremgår af artikel 6, stk. 1, litra d), i den nederlandske bekendtgørelse, i den affattelse, der fandt anvendelse indtil den 2. juni 2003, at der kun ydes producenten en præmie for de ammekøer, der skal holdes, som i det pågældende år har kælvet mindst én gang, og hvis kalve ikke har forladt den pågældende besætning inden for fire måneder efter deres fødsel.

11 Fra den 2. juni 2003 blev den nederlandske bekendtgørelses artikel 6, stk. 1, litra d), ændret som følger:

»Der ydes kun producenten en præmie for de ammekøer, der skal holdes, og som i det pågældende år har kælvet mindst én gang i den periode, der løber fra tyve måneder før til og med fire måneder efter den dato, hvor ansøgningsperioden begyndte, og hvis kalve ikke har forladt den pågældende besætning inden for fire måneder efter deres fødsel.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12 A.G. Winkel indgav ansøgninger om præmie for syv ammekøer for præmieårene 2002 og 2003.

13 For så vidt angår år 2002 accepterede landbrugsministeren først A.G. Winkels ansøgning, idet der udbetaltes en præmie på ca. 1 300 EUR, inden der blev truffet afgørelse om tilbagebetaling af dette beløb, fordi fire af de berørte køer ikke havde ammet deres kalve i mindst fire måneder efter fødslen. Landbrugsministeren udelukkede i henhold

til artikel 38 i forordning nr. 2419/2001 ligeledes A.G. Winkel fra indkomststøtte for et beløb på næsten 900 EUR for den støtte, der skulle oppebæres i 2003-2005.

14 For så vidt angår år 2003 tildelte landbrugsministeren A.G. Winkel en præmie på ca. 1 100 EUR, svarende til seks ammekøer. For en ko blev der meddelt afslag på udbetaling af præmie, da den ikke havde ammet sin kalv i fire måneder efter fødslen.

15 A.G. Winkel indgav klage over kravet om tilbagebetaling af præmien for år 2002, udelukkelsen fra indkomststøtte for samme år og afslaget på ansøgningen om præmie vedrørende en ko i år 2003. Landbrugsministeren afviste disse klager ved afgørelse af 26. oktober 2004, som A.G. Winkel har indbragt for College van Beroep voor het bedrijfsleven.

16 Denne ret har anført, at landbrugsministeren har fremlagt to dokumenter for den. Den første er en fortolkningsmeddelelse fra Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug af 16. december 1999, hvori sidstnævnte har anført, at ammekøers kalve bortset fra undtagelsestilfælde skal forblive hos deres moder.

17 Det andet dokument er en beretning af 3. juni 2002 fra samme generaldirektorat, der gør status over de af de nederlandske myndigheder foretagne kontroller efter en af Kommissionen gennemført administrativ kontrol. Det anføres heri, at næsten 25% af de kalve, der er født i 2000, og som indgår i besætninger, der er beregnet til opdræt af kalve, havde forladt besætningen i løbet af de fire måneder, der fulgte efter deres fødsel. Kommissionens tjenestegrene bemærker, at hver kalv med undtagelse af berettigede undtagelsestilfælde skal forblive hos sin moder i gennemsnitlig fire måneder med henblik på tildeling af ammekopræmien.

18 Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt en medlemsstat ved at fastsætte betingelser for kælvningshyppigheden og amningstidens længde i forhold til hver enkelt ammeko og ikke for den samlede besætning indfører krav, der er uforenelige med fællesskabsretten.

19 Under disse omstændigheder har College van Beroep voor het bedrijfsleven besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er bestemmelser, der som betingelse for at opnå ret til ammekopræmie på grundlag af almindelig praksis inden for kvægopdræt kræver, at en ko, der holdes, mindst skal have kælvet én gang i den periode, der løber fra tyve måneder før til og med fire måneder efter den dato, hvor ansøgningsperioden begyndte, og hvis kalve ikke har forladt den pågældende besætning inden for fire måneder efter deres fødsel, forenelig med artikel 3, stk. 1, litra f), i forordning (EF) nr. 1254/1999?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende, hvilke kriterier skal da anvendes ved afgørelsen af, om besætningen er beregnet til opdræt af kalve til kødproduktion, samt af, hvilke køer der indgår i denne besætning?«

Om det første spørgsmål

Indledende bemærkninger

20 Det fremgår af sagen, at de betingelser, der i Nederlandene skal være opfyldt for at modtage ammekopræmie, dels vedrører kælvningshyppigheden, dels varigheden af amningstidens længde.

21 I løbet af den periode, der er omfattet af A.G. Winkels indsigelse, er betingelsen vedrørende kælvningshyppigheden blevet ændret. Indtil den 2. juni 2003 skulle køer, for hvilke der var ansøgt om præmie, for at kunne blive kvalificeret som ammekøer have kælvet mindst en gang i løbet af det berørte år. Fra den 2. juni 2003 var det tilstrækkeligt, at den omhandlede ko havde kælvet en gang i løbet af en bestemt periode på to år.

22 Betingelsen vedrørende amningstidens længde er derimod ikke ændret og forudsætter, at kalvene skal være forblevet hos deres moder i en periode på fire måneder efter fødslen.

23 Det første spørgsmål skal derfor forstås således, at det nærmere bestemt ønskes afklaret, hvorvidt artikel 3, litra f), i forordning nr. 1254/1999 er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter retten til ammekopræmie forudsætter, at betingelser svarende til sædvanlig opdrætspraksis, hvorved der kræves dels en vis kælvningshyppighed, dels at kalven er blevet ammet af sin moder i en periode på fire måneder fra fødslen, er opfyldt.

Parternes bemærkninger

24 A.G. Winkel og Kommissionen gør gældende, at artikel 3, litra f), i forordning nr. 1254/1999 er til hinder for betingelser som dem, der er fastsat i den nederlandske bekendtgørelse.

25 Det er A.G. Winkels opfattelse, at den sædvanlige opdrætspraksis, hvorpå betingelserne er støttet, er vag og skiftende, hvilket den indtrådte ændring vedrørende betingelsen om kælvningshyppighed viser.

26 Det er indledningsvis Kommissionens opfattelse, at den definition, der er fastsat i nævnte artikel 3, litra f), er udtømmende, og at medlemsstaterne ikke må tilføje andre betingelser. Endvidere skal køernes karakter af ammekøer bedømmes i forhold til hele besætningen og ikke i forhold til hver enkelt ko. Endelig udgør betingelser såsom dem, der er blevet indført i den nederlandske bekendtgørelse, en hindring for, at undtagelsestilfælde, hvor amningstidens længde eller kælvningshyppigheden ikke har kunnet iagttages, tages i betragtning.

27 Den nederlandske og den franske regering fremfører det modsatte synspunkt.

28 Den nederlandske regering anfører, at den har indført de omhandlede betingelser, navnlig den vedrørende amningstidens længde, med henblik på at tage kritik fra Kommissionens tjenestegrene, som fremkom efter en af sidstnævnte gennemført kontrol, i betragtning. Den nederlandske regering gør endvidere gældende, at betingelsen om amning ikke på nogen måde hindrer, at undtagelsestilfælde, såsom nødslagtning, der indebærer, at en kalv tilfældigt aflives, tages i betragtning i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 2419/2001.

29 Det er den franske regerings opfattelse, at det i mangel af præcision på fællesskabsplan tilkommer medlemsstaterne at definere begrebet køer, der indgår i en besætning, som er beregnet til opdræt af kalve til kødproduktion, idet de skal holde sig fællesskabsbestemmelsernes formål for øje. De i den nederlandske bekendtgørelse fastsatte betingelser er åbenbart i overensstemmelse med disse formål.

Domstolens svar

30 Med henblik på besvarelsen af de stillede spørgsmål skal der foretages en gennemgang af ordlyden af artikel 3, litra f), og artikel 6 i forordning nr. 1254/1999 og artikel 14 i gennemførelsesforordningen i lyset af formålene med disse forordninger og med forordning nr. 2419/2001 om kontrol med udbetaling af præmier.

31 I artikel 3, litra f), i forordning nr. 1254/1999 defineres begrebet »ammeko« ved henvisning til to kriterier. I henhold til det første af disse kriterier skal koen tilhøre en kødrace eller hidrøre fra en krydsning med en sådan race. I henhold til det andet kriterium skal den indgå i en besætning, der er beregnet til opdræt af kalve til kødproduktion.

32 I denne forordnings artikel 6 er betingelserne for berettigelse til ammekopræmie fastsat, og der er således i bestemmelsens stk. 2 fastsat en betingelse for producenten til i mindst seks på hinanden følgende måneder på datoen for ansøgningens indgivelse at holde et antal ammekøer, svarende til mindst 60%, og et antal kvier svarende til højst 40% af det antal, der er søgt præmie for.

33 Således som generaladvokaten har anført i punkt 47 i forslaget til afgørelse, gør denne bestemmelse det nødvendigt at fastslå præcist, hvad en ammeko er, for at kunne udsondre den fra andre køer, såsom malkekøer eller kvier.

34 I den henseende tillægger artikel 6, stk. 7, i forordning nr. 1254/1999 Kommissionen den opgave at fastsætte gennemførelsesbestemmelser til den i denne artikel fastsatte præmieordning og navnlig at definere begrebet »ammeko« i denne forordnings artikel 3, litra f).

35 Kommissionen har i gennemførelsesforordningens artikel 14 præciseret, hvilke køer der ikke betragtes som tilhørende en »kødrace« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 3, litra f), idet den i samme forordnings artikel 45 kræver af medlemsstaterne, at de træffer alle passende foranstaltninger til at sikre, at forordningen anvendes korrekt.

36 Det skal konstateres, at Kommissionen i denne artikel 14 begrænser sig til at udelukke køer, der tilhører visse kødracer, fra begrebet ammeko uden nærmere at præcisere dette begrebs grænser med henblik på at fastslå betingelserne for præmieberettigelse. Kommissionen foretager særligt ikke nogen nærmere angivelse af de kriterier, der afgør, om en ko indgår i en besætning, der er beregnet til opdræt af kalve til kødproduktion.

37 Derimod pålægger Kommissionen medlemsstaterne den opgave at træffe passende foranstaltninger til at sikre, at gennemførelsesforordningen anvendes korrekt. Det påhviler således i sidste ende medlemsstaterne at præcisere begrebet ammekøer i dette øjemed.

38 Det bør således kontrolleres, hvorvidt medlemsstaterne med henblik på at præcisere dette begreb kan henholde sig til sædvanlig opdrætspraksis på deres område.

39 Det fremgår i denne henseende af de for Domstolen afgivne indlæg, at opdrætspraksis varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Den franske regering gør gældende, at den franske praksis for mindste amningstid af en kalv, der er beregnet til kødproduktion, bedømmes til at udgøre fire uger. Den nederlandske regering og Kommissionen erklærer, at amningstidens længde i Nederlandene i almindelighed udgør fire måneder.

40 Således som det fremgår af den i denne doms præmis 17 nævnte beretning af 3. juni 2002, har Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug selv henvist til denne praksis, idet den kritiserede de nederlandske myndigheder for at have betragtet køer, der ikke havde ammet deres kalve i mindst fire måneder i overensstemmelse med sædvanlig praksis i denne medlemsstat, som støtteberettigede.

41 Det bør lægges til grund, at det i mangel af en præcis definition af begrebet ammekøer i gennemførelsesforordningen med henblik på at fastslå betingelserne for berettigelse til præmie er medlemsstaterne tilladt at foretage denne præcisering på grundlag af sædvanlig opdrætspraksis på deres område. Fremgangsmåden med anvendelse af betingelser for så vidt angår den enkelte ko i stedet for hele besætningen styrker på grund af sin klarhed retssikkerheden og virker befordrende på de kompetente nationale myndigheders kontrol med præmieansøgningernes forskriftsmæssighed. Den er således i princippet ikke i strid med forordning nr. 1254/1999 og nr. 2419/2001 eller gennemførelsesforordningen.

42 Det skal imidlertid kontrolleres, hvorvidt betingelser såsom dem, der er fastsat i den nederlandske bekendtgørelse, er i overensstemmelse med disse forordningers formål.

43 Hvad angår kravet om kælvning inden for en fastsat frist har det til formål at sikre, at berettigede køer bidrager til opretholdelse af en besætning, der er beregnet til opdræt af kalve, hvilket er en nødvendig betingelse for kødproduktion i henhold til artikel 3, litra f), i forordning nr. 1254/1999.

44 For så vidt angår kravet om, at kalvene bevares i besætningen med henblik på at sikre en mindste amningstid, har det til formål at sikre, at besætningen reelt er beregnet til kød- og ikke mælkeproduktion. Således som den franske regering gør gældende, bliver kalve i mælkebesætninger i modsætning til i ammebesætninger beregnet til kødproduktion normalt adskilt fra deres moder og solgt allerede ved fødslen med henblik på at forbedre mælkeproduktionens effektivitet.

45 Det følger heraf, at betingelser vedrørende kælvningshyppigheden og amningstidens længde, der er støttet på sædvanlig praksis i en medlemsstat, såsom de i hovedsagen omhandlede, gør det muligt at definere begrebet ammeko med henblik på at fastslå betingelserne for præmieberettigelse og kontrollere, at ansøgningerne om præmie vedrører berettigede dyr i overensstemmelse med formålene med forordning nr. 1254/1999, gennemførelsesforordningen og forordning nr. 2419/2001.

46 Medlemsstaternes vedtagelse af sådanne betingelser kan således udgøre en præcisering, der har betydning for fællesskabsbestemmelsernes anvendelse, uden dog at forhindre, at de i disse bestemmelser fastsatte usædvanlige omstændigheder tages i betragtning.

47 Den nederlandske regering fremhæver i denne henseende i sit skriftlige indlæg, at der ikke er noget til hinder for, at de nationale myndigheder fraviger betingelsen om en amningstid på fire måneder på grund af naturlige livsbetingelser i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 41 i forordning nr. 2419/2001, eller usædvanlige omstændigheder i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i denne forordnings artikel 48.

48 Følgelig er Kommissionens kritik, hvorefter anvendelsen af sådanne betingelser gør det umuligt at tage usædvanlige omstændigheder i betragtning, som f.eks. en kalv, der dør kort efter fødslen, ikke velbegrundet.

49 Herefter skal det præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 3, litra f), i forordning nr. 1254/1999 ikke er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter retten til ammekopræmie forudsætter, at betingelser svarende til sædvanlig opdrætspraksis, hvorved der kræves dels en vis kælvningshyppighed, dels at kalven er blevet ammet af sin moder i en periode på fire måneder fra fødslen, er opfyldt.

Om det andet spørgsmål

50 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål, der udelukkende er stillet for det tilfælde, at nævnte artikel 3, litra f), er til hinder for en medlemsstats fastsættelse af betingelser vedrørende kælvning og amningstidens længde såsom dem, der er fastsat i den nederlandske bekendtgørelse.

Sagens omkostninger

51 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 3, litra f), i Rådets forordning (EF) nr. 1254/1999 af 17. maj 1999 om den fælles markedsordning for oksekød, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1512/2001 af 23. juli 2001, er ikke til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter retten til ammekopræmie forudsætter, at betingelser svarende til sædvanlig opdrætspraksis, hvorved der kræves dels en vis kælvningshyppighed, dels at kalven er blevet ammet af sin moder i en periode på fire måneder fra fødslen, er opfyldt.

Underskrifter