

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

F. G. JACOBS

fremsat den 26. januar 1989*

Høje Domstol.

1. Kurt Drewes, der er indehaver af en mindre landbrugsbedrift i Niedersachsen, ansøgte den 1. marts 1978 om en ikke-markedsføringspræmie efter Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger (EFT 1977 L 131, s. 1). I ansøgningen oplyste Drewes, at der på bedriften blev holdt ti stykker kvæg, hvoraf syv var malkekøer. Ved afgørelse af 4. april 1978 imødekom Bezirksregierung Lüneburg, der lokalt forvaltede ordningen, Drewes' ansøgning. Drewes meddelte, at han ville indstille sin markedsføring af mælk og mejeriprodukter den 1. september 1978, og ved afgørelse af 12. oktober 1978 bevilgede Bezirksregierung Lüneburg ham en første præmierate på 4 663,63 DM, idet restbeløbet skulle komme til udbetaling i form af to yderligere rater ved slutningen af det tredje og det femte år af Drewes' deltagelse i ordningen.

2. Det fremgår af sagens akter, at Drewes i overensstemmelse med de fællesskabsretlige bestemmelser lod de syv malkekøer mærke og registrere, og at disse køer blev solgt til slagting og erstattet af andre dyr. I det

tredje år af hans deltagelse i ordningen blev Drewes med henblik på udbetaling af den anden præmierate anmodet om at underskrive en erklæring om, at kravene i henhold til ordningen overholdtes. Det fremgik af erklæringen, der blev underskrevet den 6. november 1980, at Drewes på dette tidspunkt holdt fem malkekøer, hvoraf kun to var behørigt mærket.

3. Af forelæggelseskendelsen fremgår det, at årsagen hertil var, at da vedkommende medarbejdere ved det pågældende »Landwirtschaftskammer« henvendte sig for at mærke dyrene, kunne tre af dem ikke indfanges med henblik på at få fastgjort identitetsmærker på deres ører. Der var enighed om, at dyrene ville blive mærket, før de blev solgt, men de var fortsat ikke blevet mærket, da de blev solgt med henblik på slagting i januar og februar 1981.

4. Ved afgørelse af 30. november 1981 tilbagekaldte Bezirksregierung Lüneburg sine tidligere afgørelser af 4. april og 12. oktober 1978 og forlangte, at Drewes tilbagebetalte hele den første præmierate, idet det anførtes, at han havde undladt at opfylde kravene i henhold til ordningen, hvorefter han skulle lade samtlige de malkekøer, som han holdt i den periode, hvori han deltog i ordningen, mærke. I første instans annullerede Verwaltungsgericht Stade afgørelsen fra Bezirksregierung Lüneburg, idet denne retsinstans

* Originalsprog: engelsk.

lagde til grund, at kravet om mærkning ikke udgjorde en af ordningens grundlæggende forpligtelser, hvis tilsidesættelse kunne begrundes en fuldstændig tilbagebetaling, idet kravet snarere var udtryk for en regel vedrørende kontrol med overholdelsen af forpligtelserne i henhold til ordningen, således at en delvis tilsidesættelse af disse kontrolregler kun kunne medføre en forholdsmæssig nedsættelse af præmien. Dommen fra Verwaltungsgericht Stade blev anket til Oberverwaltungsgericht für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein, der lagde det modsatte synspunkt til grund, nemlig at kravet om mærkning var et led i de grundlæggende forpligtelser i henhold til ordningen, således at hele den udbetalte præmie skulle tilbagebetales.

5. Denne dom blev anket til Bundesverwaltungsgericht, der har udsat sagen og forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Skal begrebet 'forpligtelser' i artikel 11, stk. 1, første afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17. maj 1977, hvis manglende overholdelse, for så vidt angår en ikke-markedsføringspræmie, medfører, at allerede udbetalte præmiebeløb skal tilbagebetales,

a) enten fortolkes således, at det alene omfatter de i forordningens artikler 1 og 2 nævnte forpligtelser (betingelser),

b) eller i benægtende fald således, at det også omfatter de — i henhold til

forordningens artikel 7, litra e), — i artikel 7, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, litra b), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1307/77 af 15. juni 1977 fastlagte bestemmelser om kontrol med overholdelsen af forpligtelserne, herunder forpligtelsen til at mærke og lade dyrene registrere og til at få udstedt et identitetskort for dem?

2) Skal begrebet 'betingelser' i artikel 8, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1307/77 af 15. juni 1977, hvis manglende overholdelse medfører, at allerede udbetalte præmiebeløb skal tilbagebetales, fortolkes således, at det i forbindelse med en ikke-markedsføringspræmie alene omfatter de i artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1078/77 nævnte forpligtelser (betingelser)?

3) Skal reglen i artikel 8, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1307/77 af 15. juni 1977 om tilfælde, hvor 'der ikke i overensstemmelse med artikel 7 er ført bevis for, at dyrene er blevet anvendt som foreskrevet', fortolkes således, at den også omfatter tilfælde, hvor enkelte dyr ikke er blevet mærket og registreret, og der for enkelte dyrs vedkommende ikke er blevet udstedt et identitetskort?

4) Såfremt spørgsmål 1) b), besvares bekræftende, således at spørgsmål 3) må besvares benægtende:

Er artikel 11, stk. 1, første afsnit, i forordning (EØF) nr. 1078/77 forenelig med det i fællesskabsretten gældende proportionalitetsprincip, for så vidt der dermed i henhold til bestemmelsen også i tilfælde, hvor der ved en simpel fejl ikke er sket mærkning og registrering af et enkelt efter tilkendelsen af den pågældende præmie som fedekvæg erhvervet hundyr, sker en fortabelse af hele præmien uden hensyn til, om det på anden måde er blevet påvist, at de i forordningens artikel 2 nævnte forpligtelser (betinger) er blevet overholdt?»

6. Med henblik på at formindske overskuddet på Fællesskabets marked blev der ved Rådets forordning nr. 1078/77 (herefter benævnt »rådsforordningen«) indført en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger til kødproduktion. Forordningens artikel 2 omhandler ikke-markedsføringspræmierne, og artikel 3 angår omstillingspræmierne. I henhold til forordningens artikel 2, stk. 2, er ydelsen af ikke-markedsføringspræmie betinget af, at producenten skriftligt forpligter sig til i fem år at undlade at afstå mælk og mejeriprodukter fra sin bedrift, det være sig mod vederlag eller vederlagsfrit. Producenten skulle endvidere forpligte sig til ikke at lade sin bedrift anvende af andre til opdræt af malkekvæg og til at undlade at udleje eller afstå sin malkekvægsbesætning, medmindre dette skete med henblik på slagting eller eksport.

7. Artikel 11, stk. 1, indeholder bestemmelse om, at medlemsstaterne »træffer... de nødvendige foranstaltninger til tilbagebeta-

ling af allerede udbetalte præmier, såfremt de fastsatte forpligtelser ikke overholdes«. Ifølge forordningens artikel 7 fastsættes efter forvaltningskomitéproceduren bl. a. »de nærmere bestemmelser for kontrol med overholdelsen af de forpligtelser, der følger med ydelse af præmien« [jfr. litra e)].

8. Kommissionens forordning (EØF) nr. 1307/77 (EFT 1977 L 150, s. 24) (herefter benævnt »kommissionsforordningen«) fastlægger de nærmere gennemførelsesbestemmelser for præmieordningen. Artikel 2, stk. 2, litra b), indeholder bl. a. bestemmelse om, at den kompetente myndighed »mærker og registrerer bedriftens malkekvæg og udsteder for disse dyr det i artikel 7 omhandlede identitetskort...« Ved »malkekvæg« forstås ifølge artikel 5, stk. 1, litra b), »alle hundyr af tamkvægrace på mindst seks måneder, der kan anvendes til produktion af mælk beregnet til salg«.

9. Artikel 7 fastlægger de nærmere regler om identitetskortene. Bestemmelsens stk. 1 lyder således:

»For at sikre kontrollen med, at forpligtelserne i anledning af præmieordningen overholdes, udstedes der for hvert dyr, der er mærket og registreret i henhold til artikel 2, stk. 2, litra b), et identitetskort i mindst ét originaleksemplar og én kopi. Originaleksemplaret er bestemt til at følge dyret i hele ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden, i givet fald indtil slagting eller udførsel; kopien opbevares hos den udstedende myndighed.«

I henhold til stk. 4 skal den producent, der ansøger om støtte, anmode om at få udstedt et identitetskort for hvert hundyr som omhandlet i artikel 5, stk. 1, litra a) og b), og producenten skal opbevare disse kort, så længe de pågældende dyr er genstand for forpligtelserne i henhold til præmieordningen. Såfremt et dyr skifter ejer, skal nærmere oplysninger om den nye ejer påføres kortet, for så vidt forpligtelserne i henhold til ordningen stadig består for det pågældende dyrs vedkommende (jfr. stk. 5). I tilfælde af eksport skal toldmyndighederne stemple kortet og foranledige dette returneret til producenten (jfr. stk. 7). Såfremt dyret i den pågældende periode slagtes eller dør, skal den kompetente myndighed på kortet attestere datoen herfor og foranledige kortet returneret til producenten (jfr. stk. 8). Artikel 7, stk. 9, indeholder følgende bestemmelse: »Slagtning, død eller udførsel betragtes kun som bevist, hvis den begunstigede foreviser originaleksemplaret af identitetskortet udfyldt i henhold til stk. 7 eller 8.«

10. Kommissionsforordningens artikel 8 omhandler tilsidesættelser af forpligtelserne i henhold til ordningen og spørgsmålet om tilbagebetaling af præmier. Stk. 1 indeholder følgende bestemmelse:

»Hvis den begunstigede ikke på tilfredsstillende vis godtgør over for den kompetente myndighed, at han overholder betingelserne i artikel 2 eller 3 i forordning (EØF) nr. 1078/77, træffer medlemsstaterne alle nødvendige foranstaltninger med henblik på tilbagebetaling af de allerede udbetalte præmiebeløb.«

Artikel 8, stk. 3, lyder således:

»Hvis der ikke i overensstemmelse med artikel 7 er ført bevis for, at dyrene er blevet anvendt som foreskrevet, bortfalder retten til præmie for det antal dyr, som der ikke er blevet ført bevis for.«

11. De ovenfor nævnte bestemmelser regulerer ikke udtrykkeligt spørgsmålet om retsvirkningerne af en delvis undladelse af at mærke køerne i overensstemmelse med ordningens bestemmelser. I anledning af denne mangel på en udtrykkelig bestemmelse spørger den nationale retsinstans, hvorvidt en undladelse af den nævnte art skal anses som en tilsidesættelse af en »forpligtelse« i den i rådsforordningens artikel 11, stk. 1, forudsatte betydning, eller som en undladelse af at overholde en »betingelse« som omhandlet i kommissionsforordningens artikel 8, stk. 1, med den retsvirkning i begge tilfælde, at hele præmien fortabes (det første og det andet spørgsmål). Alternativt spørger den nationale retsinstans, hvorvidt en manglende mærkning skal opfattes således, at der ikke er ført bevis for, at dyrene er blevet anvendt som foreskrevet, jfr. kommissionsforordningens artikel 8, stk. 3, med den retsvirkning, at retten til præmie kun fortabes forholdsmæssigt svarende til tilsidesættelsens omfang (det tredje spørgsmål).

12. I henhold til rådsforordningens artikel 11, stk. 1, skal medlemsstaterne søge en allerede udbetalt præmie tilbagebetalt, »såfremt de fastsatte forpligtelser ikke overholdes«. Det afgørende spørgsmål er, om der med udtrykket »de fastsatte forpligtelser« alene sigtes til de forpligtelser, som producenten som en forudsætning for ydelsen af præmien påtager sig efter rådsforordningens artikel 2 eller artikel 3, eller om der også sigtes til yderligere krav, som udspringer af de af Kommissionen udstedte gennemførelsesbestemmelser, herunder navnlig bestemmelser fastsat i medfør af rådsforordningens artikel 7, litra e), »for kontrol med overhol-

delsen af de forpligtelser, der følger med ydelse af præmien«.

13. Efter min opfattelse støtter ordlyden af artikel 11, stk. 1, en snæver fortolkning af det nævnte begreb. Omtalen af »forpligtelser« afspejler klart udtrykkene, »at producenten skriftligt forpligter sig«, i rådsforordningens artikel 2, stk. 2, »producenten forpligter sig«, i forordningens artikel 3, stk. 2, og »forpligtelserne« i forordningens artikel 4, stk. 1. Endvidere må udtrykket »de fastsatte«, i hvert fald i den engelske og den franske version, antages at angive, at det alerede er en given sag, hvad de relevante forpligtelser består i, og ikke at disse først vil blive fastlagt i senere gennemførelsesbestemmelser.

14. En snæver fortolkning af artikel 11, stk. 1, er også i overensstemmelse med den pågældende fællesskabsretlige ordning som helhed og med proportionalitetsprincippet, således som dettes indhold er blevet udviklet i Domstolens praksis. Som anført i de skriftlige indlæg fra Rådet, Kommissionen og den franske og den tyske regering, hviler de pågældende fællesskabsretlige bestemmelser på en klassisk sondring mellem grundlæggende forpligtelser — hvis overholdelse er afgørende for virkeliggørelsen af målsætningerne med ordningen — og accessoriske forpligtelser, der i det væsentlige har en administrativ karakter, og hvis tilsidesættelse ikke undergraver ordningens fundament. Under denne synsvinkel er de grundlæggende forpligtelser her klart dem, som producenten påtager sig efter rådsforordningens artikel 2 eller artikel 3, mens kravet om mærkning, der ikke er fastlagt i denne forordning, må anses som en accessorisk for-

pligtelse, hvis væsentligste funktion er, at der kan ske en kontrol med, at de grundlæggende forpligtelser i henhold til ordningen overholdes. Ifølge Domstolens faste praksis, jfr. som nylige afgørelser dommen i sag 181/84, E. D. & F. Man (Sugar) Ltd/Intervention Board for Agricultural Produce (Sml. 1985, s. 2889) og dommen i sag 21/85, Maas/Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung (Sml. 1986, s. 3537) gælder det, at når der i forbindelse med en fællesskabsretlig ordning sondres mellem grundlæggende og accessoriske forpligtelser, strider det mod proportionalitetsprincippet, såfremt en tilsidesættelse af en accessorisk forpligtelse er forbundet med en lige så byrdefuld sanktion som den, der er forbundet med en tilsidesættelse af en grundlæggende forpligtelse. Antager man, at en manglende overholdelse af kravet om mærkning er omfattet af artikel 11, stk. 1, ville dette netop være tilfældet.

15. Min opfattelse vedrørende rækkevidden af artikel 11, stk. 1, er endvidere i overensstemmelse med Domstolens dom af 22. september 1988 i sag 199/87, Jensen/Landbrugsministeriet (Sml. s. 5045). I denne sag lagde Domstolen ved sin fortolkning af bl. a. artikel 11, stk. 1, til grund, at det, der retligt er den afgørende forudsætning for, at præmie ydes, er forpligtelsen efter rådsforordningens artikel 2 til ikke at markedsføre mælk eller mejeriprodukter i fem år, således at også en delvis misligholdelse af denne forpligtelse medfører, at hele præmien skal tilbagebetales (jfr. præmisserne 30-31).

16. Jeg er herefter af den opfattelse, at det første spørgsmål må besvares med, at den først angivne fortolkning er den rigtige.

17. Tilsvarende overvejelser taler for, at det andet spørgsmål må besvares benægtende. I henhold til kommissionsforordningens artikel 8, stk. 1, skal ethvert allerede udbetalt beløb tilbagebetales, såfremt producenten ikke godtgør, at han har overholdt »betingelserne i artikel 2 eller 3 i forordning (EØF) nr. 1078/77«. Bestemmelsen henviser udelukkende til rådsforordningens artikler 2 og 3 og omtaler ikke nogen yderligere krav fastlagt i medfør af denne forordnings artikel 7 og navnlig ikke nogen særlig bestemmelse i kommissionsforordningen. Hertil kommer, at antager man, at artikel 8, stk. 1, også gælder en manglende overholdelse af kravet om mærkning, ville dette igen betyde, at der til en tilsidesættelse af en accessorisk forpligtelse var knyttet en sanktion, der er lige så byrdefuld som den, der er forbundet med en tilsidesættelse af en grundlæggende forpligtelse.

18. Den eneste mulige hjemmel for at kræve tilbagebetaling i tilfælde af en manglende overholdelse af kravet om mærkning, der er tilbage, er herefter kommissionsforordningens artikel 8, stk. 3. Der er to mulige opfattelser med hensyn til rækkevidden af denne bestemmelse baseret på forskellige fortolkninger af ordene, »bevis for, at dyrene er blevet anvendt som foreskrevet«, i artikel 8, stk. 3. Den første og snævre opfattelse er den, at der med dette udtryk henvises til kommissionsforordningens artikel 7, stk. 9, således at der kun er mulighed for en forholdsmæssig tilbagesøgning af præmien, når producenten ikke ved fremlæggelse af det behørigt stemplede eller attesterede originaleksemplar af identitetskortet kan godtgøre, at det pågældende dyr er blevet slagtet eller eksporteret i overensstemmelse med ordningens regler. Den anden og bredere opfattelse er den, at der med ordene »som

foreskrevet« ikke alene sigtes til eksport eller slagtning, men mere generelt til en anvendelse i overensstemmelse med kravene i henhold til ordningen. Da de forskellige »identificeringskrav« (mærkning, registrering og udstedelse af identitetskort) alle har sammenhæng med spørgsmålet om beviset for overholdelse i den nævnte generelle betydning, bør en delvis manglende opfyldelse af disse krav kun medføre en forholdsmæssig tilbagebetaling som omhandlet i artikel 8, stk. 3. Jeg tilføjer, at der ikke her direkte kan hentes støtte i dommen i *Jensen-sagen*, idet denne, for så vidt den er relevant for nærværende sag, drejede sig om retsvirkningerne af en manglende overholdelse af en grundlæggende forpligtelse i henhold til ordningen, nærmere bestemt selve forpligtelsen til ikke at markedsføre.

19. Ser man alene på ordlyden af artikel 8, stk. 3, og artikel 7, støtter dette umiddelbart den snævre fortolkning. Selv om artikel 8, stk. 3, generelt henviser til artikel 7, og ikke kun til artikel 7, stk. 9, er den eneste faktiske »foreskrevne« anvendelse, der er nævnt i artikel 7, slagtning eller eksport, der nævnes i stk. 9. Endvidere omtaler artikel 8, stk. 3, at præmien fortabes, for så vidt angår de dyr, »som der ikke er blevet ført bevis for«. Igen er artikel 7, stk. 9, den eneste bestemmelse i denne artikel, der omtaler, hvorledes bevis skal føres. Hertil kommer, at ordlyden af artikel 7, stk. 1, hvorefter der skal udstedes identitetskort »for hvert dyr, der er mærket og registreret i henhold til artikel 2, stk. 2, litra b)«, umiddelbart må antages at forudsætte, at mærkning og registrering allerede har fundet sted, før artikel 7 overhovedet kommer ind i billedet. Under denne synsvinkel kan en manglende overholdelse af kravet om mærkning derfor ikke antages at være ensbetydende med, at der ikke er

blevet ført bevis »i overensstemmelse med artikel 7«.

20. Så snart man imidlertid placerer artikel 8, stk. 3, i sammenhæng med de relevante bestemmelser som helhed, bliver det åbenbart, at der ikke kan anlægges en sådan snæver fortolkning af bestemmelsen.

21. Det fremgår klart af rådsforordningens artikler 2 og 3, at eksport og slagtning ikke er de eneste mulige anvendelser, som ordningen »foreskriver«. Alle de grundlæggende forpligtelser i henhold til ordningen, som disse bestemmelser omhandler — som f. eks. forpligtelsen til ikke at udleje malkekvægsbesætningen og til ikke at lade bedriften anvende til opdræt af malkekvæg — vedrører køernes anvendelse og de begrænsninger, der gælder med hensyn hertil.

22. Det fremgår også klart af det samlede regelsæt, at de forskellige »identificeringskrav« — mærkning, registrering og udstedelse af identitetskort — er så snævert knyttet til hinanden, at der ikke vil kunne sondres mellem dem, for så vidt angår retsvirkningerne af en manglende overholdelse af

nogen bestemt af dem. Anden betragtning til kommissionsforordningen angiver, at disse krav har en fælles funktion — at tilvejebringe »oplysninger om malkekøerne« — og et fælles formål — »at sikre, at der kan føres kontrol i hele den periode, hvor forpligtelserne løber«. Endvidere fremgår det ganske klart af ordlyden af artikel 7, at mærkning og registrering er en betingelse, som skal være opfyldt, før der kan udstedes identitetskort, således at en manglende mærkning og registrering af et dyr uundgåeligt vil medføre, at der ikke kan opnås noget identitetskort. I betragtning af den omtalte indbyrdes sammenhæng og det nævnte fælles formål ville det savne logik, såfremt der i henhold til ordningen skulle ske en forholdsmæssig tilbagebetaling i tilfælde af manglende bevis for eksport eller slagtning, mens noget tilsvarende ikke skulle gælde i tilfælde af manglende overholdelse af andre »identificeringskrav«.

23. Jeg mener herefter, at det tredje spørgsmål må besvares bekræftende.

24. Når henses til den angivne besvarelse af det første og det tredje spørgsmål, er det uforment at besvare det fjerde spørgsmål.

25. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå, at de af Bundesverwaltungsgericht forelagte spørgsmål besvares således:

»1) Begrebet 'forpligtelser' i artikel 11, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 skal fortolkes således, at det i forbindelse med ikke-markedsføringspræmier alene omfatter de forpligtelser (betingelser), der er knyttet til ikke-markedsføringspræmier som omhandlet i forordningens artikler 1 og 2.

- 2) Begrebet 'betingelser' i artikel 8, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1307/77 skal fortolkes således, at det i forbindelse med ikke-markedsføringspræmier alene omfatter de forpligtelser (betingelser), der er omhandlet i artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1078/77.
- 3) Artikel 8, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1307/77 skal fortolkes således, at bestemmelsen omfatter tilfælde, hvor enkelte dyr ikke er blevet mærket og registreret, og der ikke er blevet udstedt identitetskort for dem.«