

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

F. G. JACOBS

fremsat den 28. maj 1998 *

1. Disse to principielle sager vedrører spørgsmålet, om nationale myndigheder kan pålægge landbrugere, som er berettigede til direkte indkomststøtte i form af godtgørelser, at betale de administrative omkostninger, når det i fællesskabsforordningerne er bestemt, at beløbene skal udbetales til støttemodtagerne fuldt ud. Hilmar Kellinghusen og Ernst-Detlef Ketelsen er landbrugere, som for Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tyskland) har anlagt sag til prøvelse af de (forholdsvis små) beløb, som de er blevet pålagt at betale som gebyr for behandlingen af deres ansøgninger om udbetaling af godtgørelse. Sagerne skal ses i en videre sammenhæng, idet Kommissionen har indledt den administrative fase i en traktatbrudssag mod Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til traktatens artikel 169 i forbindelse med delstaten Schleswig-Holstein's krav om betaling af sådanne forvaltningsgebyrer. Kommissionen har imidlertid afholdt sig fra at anlægge sag ved Domstolen efter denne bestemmelse i afventning af Domstolens dom i de foreliggende sager.

markafrøder¹. Ifølge anden betragtning i præamblen til forordningen har denne til formål at indføre en ny støtteordning, og den bedste måde, hvorpå dette kan gøres, er at tilnærme fællesskabspriserne til priserne på verdensmarkedet og at kompensere for det indkomsttab, der følger af nedsættelsen af de institutionelle priser på visse markafgrøder, ved at yde en godtgørelse til producenter, der sår disse produkter. Forordningen indfører således en godtgørelsesordning, og den fastsætter i detaljer betingelserne for udbetaling af disse godtgørelser. Godtgørelserne er i det væsentlige baseret på en ydelse pr. hektar og differentieres regionalt (jf. artikel 2, stk. 2). Den omtvistede bestemmelse i Kellinghusen-sagen er artikel 15, stk. 3, der findes i afsnit II under overskriften »Almindelige bestemmelser og overgangsbestemmelser«. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»De i denne forordning omhandlede beløb skal udbetales til støttemodtagerne fuldt ud.«

2. De pågældende forordninger blev udstedt i forbindelse med reformen i 1992 af den fælles landbrugspolitik. Kellinghusen-sagen vedrører Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse

3. Ketelsen-sagen vedrører Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød², som ændret ved Rådets forordning (EØF)

* Originalsprog: engelsk.

1 — EFT L 181, s. 12.

2 — EFT 1968 I, s. 179.

nr. 2066/92³. Det fremgår af præamblen til ændringsforordningen, at de foranstaltninger, der er nødvendige for at genoprette landbrugs situation generelt, bevirker en lavere interventionspris i oksekødssektoren (anden betragtning), og at det på grund af de hermed forbundne følger for producenterne er nødvendigt at holde dem skadesløse gennem bestemte præmieydelser (tredje betragtning). Ændringsforordningen indfører en meget detaljeret præmieordning og tilføjer en ny generel bestemmelse, artikel 30a, som har følgende indhold:

»De beløb, der skal ydes ifølge denne forordning, udbetales i deres helhed til de støtberettigede.«

4. I det følgende anvendes udtrykket »forordningerne« som betegnelse for forordning nr. 1765/92 og forordning nr. 805/68, som ændret.

5. I 1994 indgav Hilmar Kellinghusen i henhold til forordning nr. 1765/92 en ansøgning om godtgørelse til sagsøgte, Amt für Land- und Wasserwirtschaft Kiel, og Ernst-Detlef

Ketelsen indgav i henhold til forordning nr. 805/68, som ændret, en tilsvarende ansøgning til den anden af de sagsøgte, Amt für Land- und Wasserwirtschaft Husum. Begge ansøgninger blev imødekommet, men der blev dog for begges vedkommende pålagt gebyrer i medfør af Landesverordnung über Verwaltungsgebühren (delstatsbekendtgørelse om forvaltningsgebyrer) for delstaten Schleswig-Holstein, som indeholder særlige regler vedrørende administrative omkostninger, som skal udredes af ansøgere om godtgørelser i henhold til forordningerne. For Hilmar Kellinghusen's vedkommende beløb omkostningerne sig til 788 DEM, bestående af et grundgebyr på 80 DEM og et tillæg på 3 DEM pr. hektar med markafgrøder, for en godtgørelse på i alt 175 945,07 DEM. Ernst-Detlef Ketelsen fik udbetalt 23 305,92 DEM i særlig præmie for oksekødsproducenter (for 67 dyr) og skulle betale et gebyr på 214 DEM, der bestod af et grundgebyr på 80 DEM og et gebyr på 2 DEM pr. dyr.

6. Sagsøgerne påklagede gebyrafgørelserne, idet de gjorde gældende, at forordningerne udelukkede pålæggelse af gebyrer. De sagsøgte afviste klagerne, idet de fandt, at eftersom der ikke i forordningerne var fastsat bestemmelser om afholdelsen af de administrative omkostninger ved behandlingen af støtteansøgningerne, havde medlemsstaterne og de lokale myndigheder bevaret retten til i rimeligt omfang at træffe afgørelse om gebyrerne.

3 — Rådets forordning (EØF) nr. 2066/92 af 30.6.1992 om ændring af forordning nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 468/87 om de generelle regler for ordningen med en særlig præmie til oksekødsproducenter og forordning (EØF) nr. 1357/80 om indførelse af en præmieordning for opretholdelse af besætninger af ammekøer (EFT L 215, s. 49).

7. Sagsøgerne anlagde derefter sag ved Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht. De gjorde gældende, at såvel ordlyden af de relevante bestemmelser i forordningerne som deres ånd og formål måtte udelukke opkrævning af gebyrer, idet bestemmelserne tog sigte på en ensartet gennemførelse af godtgørelserne i medlemsstaterne.

8. Ifølge sagsøgte skulle de pågældende bestemmelser ikke fortolkes således, at de forhindrede medlemsstaterne i at opkræve gebyrer, men kun således, at de var til hinder for, at medlemsstaterne pålagde visse afgifter, som var uforenelige med formålet med fællesskabsforanstaltningerne, såsom parafiskale afgifter. Sagsøgte anførte videre, at såfremt de pågældende bestemmelser skulle fortolkes således, at de var til hinder for opkrævning af gebyrer, var de ugyldige, idet de da i flere henseender var i strid med trindhøjere fællesskabsret. Sagsøgte henviste til støtte herfor til solidaritetsforpligtelsen i traktatens artikel 5, samt til henholdsvis subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet i traktatens artikel 3 B.

9. Verwaltungsgericht har i forelæggelseskendelsen redegjort for hjemmelen for de pågældende gebyrer, som er Verwaltungskosten-gesetz des Landes Schleswig-Holstein (lov om gebyrer for forvaltningsvirksomhed

i delstaten Schleswig-Holstein)⁴. Gebyrerne er i størrelsesmæssig henseende i overensstemmelse med de regler, som er fastsat af lovgiveren, herunder navnlig om ækvivalensprincippet og princippet om omkostningsdækning.

10. Verwaltungsgericht har bemærket, at fortolkningen af forordningerne ikke er utvivlsom. En streng ordlydsfortolkning ville formentlig føre til, at opkrævning af gebyrer ikke er forbudt. På den anden side ville et forbud mod forvaltningsgebyrer være i overensstemmelse med såvel traktatens almindelige formål, herunder hensynet til at undgå konkurrencefordrejning [traktatens artikel 3, litra g)], forbuddet mod forskelsbehandling (traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit) og de til landbrugsreformen af 1992 knyttede særlige formål, som er at yde direkte indkomststøtte til landbrugerne for visse landbrugsprodukter, idet opkrævning af gebyrer ville nedsætte den ydelse, som skulle sikre godtgørelsen for ulemperne, med gebyrets størrelse.

11. For det tilfælde, at den sidstnævnte fortolkning er korrekt, har Verwaltungsgericht — på linje med de sagsøgtes argumentation — rejst spørgsmål om gyldigheden af de

⁴ — Lov af 17.1.1974, GVOBl., Schl.-H., s. 37, som affattet ved lov af 18.12.1978, GVOBl., Schl.-H. 1979, s. 2.

omtvistede bestemmelser. På denne baggrund har den forelagt følgende spørgsmål med henblik på en præjudiciel afgørelse:

Sag C-37/97:

Sag C-36/97:

- »1) Skal artikel 15, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 ... fortolkes således, at den indeholder et forbud mod, at medlemsstaternes myndigheder pålægger ansøgerne et gebyr for forvaltningens arbejde med behandlingen af deres ansøgninger om udbetaling af støtte, når gebyrerne er fastsat i overensstemmelse med de sædvanlige satser i national ret i øvrigt, og er så lave, at de ikke kan afholde ansøgerne fra at søge om støtte?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

Er artikel 15, stk. 3, i den anførte rådsforordning i strid med trindhøjere fællesskabsret, navnlig solidaritetsforpligtelsen over for Fællesskabet ifølge EF-traktatens artikel 5, proportionalitetsprincippet i EF-traktatens artikel 3 B, stk. 3, og subsidiaritetsprincippet i EF-traktatens artikel 3 B, stk. 2?»

Er artikel 30a i den anførte rådsforordning i strid med trindhøjere fællesskabsret, navnlig solidaritetsforpligtelsen over for Fællesskabet ifølge EF-traktatens artikel 5, proportionalitetsprincippet i EF-traktatens artikel 3 B, stk. 3, og subsidiaritetsprincippet i EF-traktatens artikel 3 B, stk. 2?»

5 — I spørgsmålet fra den nationale ret er der fejlagtigt henvist til artikel 30a i Rådets forordning (EØF) nr. 2066/92.

12. Sagsøgerne og de sagsøgte i hovedsagerne, Kommissionen, Rådet, samt den tyske, den græske og den svenske regering har afgivet mundtlige og skriftlige indlæg i sagen. Da spørgsmålene i det væsentlige er identiske, vil jeg behandle dem samlet.

Første spørgsmål

13. Jeg er enig med Kommissionen og den tyske regering i, at ordlyden af de pågældende bestemmelser er entydig. Det bestemmes, at de pågældende støttebeløb skal udbetales til støttemodtagerne »fuldt ud« og »i deres helhed«, og bestemmelserne må derfor være til hinder for ethvert fradrag i de beløb, der udbetales til støttemodtagerne. De sagsøgte i hovedsagen er da også enige i dette synspunkt. Ikke desto mindre er de af den opfattelse, at bestemmelserne ikke er til hinder for opkrævning af gebyrer, men alene bestemmer, at der skal ske fuldstændig betaling. Imidlertid er det klart, at hvis forbuddet mod fradrag skal være effektivt, kan det ikke fortolkes rent formelt, således at det kun omfatter fradrag, som faktisk sker på udbetalings tidspunktet. Forbuddet mod ethvert fradrag må nødvendigvis gælde for alle udgifter, som er direkte og uadskilleligt forbundet med de beløb, der udbetales. Dette er der klart tale om i denne sag, idet det er landbrugerens ansøgning om en godtgørelse i henhold til forordningerne, som udløser opkrævningen af gebyrerne. Dette er efter min opfattelse tilstrækkeligt til, at

gebyrerne falder ind under forbuddet mod ethvert fradrag.

14. Kommissionen har under retsmødet foreslået en overbevisende klassificering af de forskellige udgifter, som kan pålægges af de nationale myndigheder i forbindelse med udbetaling af godtgørelser. Den første kategori omfatter de i disse sager omhandlede forvaltningsgebyrer. Forbuddet mod disse gebyrer er ifølge Kommissionen mest åbenbart. Den anden kategori omfatter de almindelige afgifter, som Domstolen har fastlagt de relevante kriterier for i sagen Irish Creamery Milk Suppliers Association mod Irland⁶ og i sagen Aliments Morvan⁷. Den tredje kategori omfatter de øvrige fradrag, såsom dem, der opkræves efter nationale regler om modregning af forfaldne nationale skatte- eller afgiftskrav i udbetaling af godtgørelser til landbrugere, og som var genstand for den dom, der for nyligt blev afsagt i sagen Jensen og Korn- og Foderstofkompagniet⁸. Generaladvokat Fennelly anførte også i sit forslag til afgørelse i den sidstnævnte sag, at »opkrævning af særlige gebyrer til dækning af nationale administrative omkostninger ... vil derfor klart være forbudt i henhold til artikel 15, stk. 3« i forordning nr. 1765/92⁹. Domstolen tog ikke stilling til dette spørgsmål. Den udtalte dog, at de nationale modregningsregler ikke fører til en nedsættelse af de støttebeløb, der udbetales som godtgørelse¹⁰. Hermed understregede den betydningen af kravet om fuldstændig betaling.

6 — Dom af 10.3.1981, forenede sager 36/80 og 71/80, Sml. s. 735.

7 — Dom af 19.11.1991, sag C-235/90, Sml. I, s. 5419.

8 — Dom af 19.5.1998, sag C-132/95, Sml. I, s. 2975.

9 — Forslag til afgørelse fremsat den 27.11.1997, punkt 39.

10 — Præmis 58-62.

15. En sådan fortolkning af de pågældende bestemmelser er i overensstemmelse med forordningernes formål samt med traktatens almindelige målsætninger på landbrugsområdet. Forordningerne opstiller et samlet godtgørelsessystem, som i detaljer beskriver de kriterier, der finder anvendelse ved beregningen af disse ydelser til de ydelsesberettigede landbrugere. Hvis man antog, at medlemsstaterne havde ret til at opkræve gebyrer til dækning af administrative omkostninger, ville det være en fravigelse af de ensartede regler om udbetaling af godtgørelse, idet det kunne føre til forskelle i de beløb, som landbrugere i de forskellige medlemsstater faktisk ville modtage. En sådan fravigelse ville kræve en særlig hjemmel, som ikke foreligger i disse sager. Tværtimod følger det udtrykkeligt af forordningerne, at beløbene skal udbetales fuldt ud. Fuld udbetaling er ligeledes i overensstemmelse med målsætningen om, at pristøtten skal erstattes med direkte indkomststøtte. Eftersom landbrugerne ikke pålægges at udrede omkostningerne ved pristøtteordningen, er det konsekvent, at de så meget desto mindre skal pålægges at afholde omkostningerne ved udbetaling af godtgørelser, der skal erstatte pristøtten.

16. Udbetalingsordningens ensartede karakter er også i overensstemmelse med princippet om ligebehandling, som er en almindelig retsgrundsætning i fællesskabsretten, og som på landbrugsområdet har fundet udtryk i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit. Den er også i overensstemmelse

med målsætningen i traktatens artikel 3, litra g), om at forhindre konkurrenceforvrængning.

17. Efter min opfattelse er ingen af anbringerne til støtte for det modsatte synspunkt overbevisende.

18. Jeg kan ikke tiltræde den argumentation, der er fremført af de sagsøgte og som støttes af den græske og den svenske regering, hvorefter de pågældende bestemmelser ikke udtrykkeligt forbyder opkrævning af omkostninger, samt at der må stilles krav om en klart forbud, idet Domstolen i dommen i sagen Denkavit Futtermittel mod Tyskland har udtalt, at medlemsstaterne kan opkræve administrative omkostninger. Denkavit-sagen vedrørte de nationale myndigheders opkrævning af kontrolomkostninger i forbindelse med støtte til skummetmælk. Domstolen fastslog i dommen, at ordningens formål ikke bringes i fare, »såfremt de beløb, som den berørte virksomhed skal betale, svarer til de normale omkostninger ved sådanne kontrolforanstaltninger, og såfremt de ikke er af en sådan størrelse, at de kan afholde virksomhederne fra at foretage de transaktioner, som støtten netop skal søge fremmet«¹¹. De sagsøgte har gjort gældende, at de i de foreliggende sager omhandlede omkostninger opfylder disse kriterier. Domstolen fastslog imidlertid i dommen i Denkavit-sagen, at den pågældende forordning¹² ikke indeholdt bestemmelser vedrørende omkostningerne

¹¹ — Dom af 15.9.1982, sag 233/81, Sml. s. 2933, præmis 10.

¹² — Kommissionens forordning (EØF) nr. 1725/79 af 26.7.1979 om nærmere regler for støtte til skummetmælk, der forarbejdes til foderblandinger, og til skummetmælkspulver til kalvefoder (EFT L 199, s. 1).

ved den af medlemsstaterne udførte kontrol. Forordningen hindrede således hverken medlemsstaterne i at foretage kontrollen gebyrfrit eller at afkræve de berørte virksomheder de omkostninger, der var forbundet med kontrollen¹³. Kun i en sådan sammenhæng, hvor der til forskel fra de foreliggende sager hverken findes bestemmelser vedrørende omkostninger eller fuldstændig betaling, fastslog Domstolen, at medlemsstaterne ikke kan gøre brug af deres ret til at pålægge virksomhederne udgifter, som ville stride mod reglernes formål. Jeg er således enig med Rådet i, at Domstolen i det væsentlige har overladt det til fællesskabslovgiver at fastlægge, om de nationale myndigheder kan opkræve forvaltningsgebyrer¹⁴.

19. De sagsøgte har endvidere anført, at målsætningerne og betydningen af de pågældende bestemmelser ikke er forklaret i præamblen, selv om en fravigelse af det almindelige princip om, at medlemsstaterne kan fratrække administrative omkostninger, ifølge traktatens artikel 190 udtrykkeligt skal begrundes. Efter min opfattelse findes der ikke et sådant almindeligt retsprincip, og den omstændighed, at præambelen ikke indeholder en begrundelse for de pågældende bestemmelser, kan naturligvis ikke give nogen anvisninger med henblik på fortolkningen af disse. Desuden er jeg enig med sagsøgerne i, at bestemmelserne om fuldstændig betaling efter deres art er accessoriske, og at deres gyldighed ikke afhænger af, om der findes en særlig begrundelse for dem i præambelen.

20. De sagsøgte gør endvidere gældende, at deres fortolkning af bestemmelserne bestyrkes af, at de rådsforordninger, som er omfattet af landbrugsreformen af 1992 ikke alle indeholder tilsvarende bestemmelser. De har navnlig henvist til Rådets forordning (EØF) nr. 2069/92 af 30. juni 1992 om ændring af forordning (EØF) nr. 3013/89 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød¹⁵. Ifølge de sagsøgte er det således klart, at bestemmelserne udelukkende er konstaterende og ikke kan udstrækkes til at omfatte forvaltningsgebyrer.

21. Jeg kan dog ikke se, hvordan de når til denne løsning. Efter min opfattelse har fællesskabslovgiver ganske enkelt mulighed for at regulere dette spørgsmål eller lade være, og det er kun, hvis området ikke gøres til genstand for regulering, at de i Denkavit-sagen¹⁶ opstillede principper finder anvendelse. Jeg kan ikke se, hvordan en forordning, der ikke indeholder bestemmelser om krav om fuldstændig betaling, kan bidrage til fortolkningen af forordninger, som faktisk indeholder en sådan bestemmelse. Desuden har Kommissionen under retsmødet forklaret, at den fælles markedsordning for fåre- og gedekød allerede før reformen i 1992 indeholdt regler om direkte indkomststøtte, at denne sektor ikke krævede nogen særlig kontrol, og at problemet med forvaltningsgebyrer således næppe ville opstå.

13 — Jf. præmis 7 og 8.

14 — Jf. også dom af 30.11.1978, sag 31/78, Bussone, Sml. s. 2429, præmis 12-25.

15 — EFT L 215, s. 59.

16 — Jf. fodnote 11.

22. De sagsøgte har endvidere gjort gældende, at de støtteberettigede landbrugere har interesse i, at der oprettes et velfungerende administrativt system, at et sådant system indebærer væsentlige omkostninger, og at de offentlige myndigheder bør have mulighed for at opkræve gebyrer til dækning af en del af disse udgifter. Denne argumentation skal tilsyneladende støtte en antagelse om, at forvaltningen vil fungere bedre, hvis sådanne gebyrer kan pålægges. Dette synspunkt er uacceptabelt. Medlemsstaterne er selvfølgelig forpligtede til at gennemføre fællesskabsretten i overensstemmelse med de heri opstillede krav, og gennemførelsens kvalitet kan ikke gøres afhængig af, hvem der skal bære de administrative omkostninger.

i traktatens artikel 5. Forbuddet udgør — når der ikke findes en særlig regel om dækning af de betydelige administrative udgifter som følge af behandling af ansøgninger om tilde-
ling af fællesskabsstøtte til landbruget — en tilsidesættelse fra fællesskabsinstitutionernes side af medlemsstaternes legitime interesser. For det andet er et sådant forbud, som bør betragtes som en unødvendig indblanding i national forvaltningsret, efter sagsøgtes opfattelse både i strid med proportionalitetsprincippet i henhold til traktatens artikel 3 B, stk. 3, og subsidiaritetsprincippet i henhold til dens artikel 3 B, stk. 2.

23. Jeg skal herefter foreslå, at første spørgsmål i begge sager besvares med, at forordningerne skal fortolkes således, at de er til hinder for, at medlemsstaternes myndigheder pålægger ansøgere forvaltningsgebyrer for behandling af deres ansøgninger om godtgørelser og om præmier.

25. Denne argumentation kan heller ikke tiltrædes.

Andet spørgsmål

24. De sagsøgte i hovedsagen har gjort gældende, at såfremt de pågældende bestemmelser skal fortolkes således, at de er til hinder for opkrævning af forvaltningsgebyrer, er de i strid med trindhøjere fællesskabsret. De anfører for det første, at forbuddet er i strid med solidaritetsforpligtelsen

26. Det bestemmes i traktatens artikel 5, at medlemsstaterne »træffer alle ... foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner ...«. Såfremt forordningerne skal fortolkes således, at de udelukker pålæggelse af forvaltningsgebyrer, hvilket efter min opfattelse er den rigtige løsning, følger det af artikel 5, at medlemsstaterne skal træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af denne forpligtelse. Ganske vist pålægger artikel 5 også Fællesskabets institutioner en forpligtelse til at samarbejde med medlemsstaternes

myndigheder¹⁷. Imidlertid er jeg enig med Rådet og Kommissionen i, at artikel 5 ikke begrænser Fællesskabets lovgivningskompetence. Ifølge traktatens artikel 40 opretter Fællesskabet en fælles ordning af markederne for landbrugsvarer med henblik på at nå de i artikel 39 nævnte mål. Det er åbenbart, at solidaritetsforpligtelsen ikke kan forhindre Fællesskabets institutioner i at træffe bestemmelse om, at godtgørelserne til landbrugerne i forbindelse med disse fælles markedsordninger fuldt ud skal udbetales til støttemodtagerne, således at der sikres en ensartet og ikke-diskriminerende gennemførelse af denne udbetalingsordning.

27. Der er heller ingen tvivl om, at forordningerne er i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet. Det bestemmes i traktatens artikel 3 B, stk. 2, at Fællesskabet, på de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet kun handler, hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan. Ifølge Rådet og Kommissionen finder subsidiaritetsprincippet ikke anvendelse, idet forordningerne først blev udstedt i 1992, og idet deres gyldighed således ikke berøres af senere traktatændringer (artikel 3 B fik virkning fra den 1.11.1993 ved ikrafttrædelsen af traktaten om Den Europæiske Union). De gør også gældende, at subsidiaritetsprincippet ikke finder anvendelse på dette område, hvor Fællesskabet efter deres opfattelse har enekompetence. Det er min opfattelse, at det end ikke er nødvendigt at tage

stilling til denne argumentation, eftersom det under alle omstændigheder er åbenbart, at forordningerne er i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet. Som den tyske regering har anført, har Fællesskabet udstrakte beføjelser på landbrugsområdet, ligesom forordningerne er udstedt inden for rammerne af og grænserne for disse beføjelser. Formålet med forbuddet mod opkrævning af forvaltningsgebyrer, som er at sikre den ensartede gennemførelse af ordningen med udbetaling af godtgørelser, kan således ikke nås ved foranstaltninger, som træffes på nationalt plan.

28. Desuden er forbuddet ikke i strid med proportionalitetsprincippet. Domstolen har udtalt, at det ved afgørelsen af, om en fællesskabsbestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, er afgørende, om de midler, der bringes i anvendelse, er egnet til at virkeliggøre det tilstræbte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre dette¹⁸. Det er åbenbart, at formålet, som er at sikre landbrugerne fuldstændig betaling af godtgørelserne, ikke kan nås på anden måde end ved en bestemmelse om, at de skal have fuldstændig betaling.

29. Jeg må således konkludere, at gennemgangen af de forelagte spørgsmål intet har frembragt, som kan rejse tvivl om forordningernes gyldighed.

17 — Dom af 10.2.1983, sag 230/81, Luxembourg mod Parlamentet, Sml. s. 255, præmis 37, og kendelse af 13.7.1990, sag C-2/88 Imm., Zwartveld m.fl., Sml. I, s. 3365, præmis 17.

18 — Jf. dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 57, og af 13.5.1997, sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 2405, præmis 54.

Forslag til afgørelse

30. På denne baggrund skal jeg foreslå Domstolen at besvare de af Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht forelagte spørgsmål på følgende måde:

Sag C-36/97

- »1) Artikel 15, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder skal fortolkes således, at den indeholder et forbud mod, at medlemsstaternes myndigheder pålægger ansøgerne et gebyr for forvaltningens arbejde med behandlingen af deres ansøgninger om udbetaling af støtte, selv når gebyrerne er fastsat i overensstemmelse med de sædvanlige satser i national ret i øvrigt, og er så lave, at de ikke kan afholde ansøgerne fra at søge om støtte.
- 2) Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om forordningens gyldighed.«

Sag C-37/97

- »1) Artikel 30a i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2066/92, skal fortolkes således, at den indeholder et forbud mod, at medlemsstaternes myndigheder pålægger ansøgerne et gebyr for forvaltningens arbejde med behandlingen af deres ansøgninger om udbetaling af støtte, selv når gebyrerne er fastsat i overensstemmelse med de sædvanlige satser i national ret i øvrigt, og er så lave, at de ikke kan afholde ansøgerne fra at søge om støtte.
- 2) Gennemgangen af de stillede spørgsmål har intet frembragt, som kan rejse tvivl om forordningens gyldighed.«