

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

M. POIARES MADURO

fremsat den 8. juni 2004¹

1. Den nederlandske ret College van Beroep voor het bedrijfsleven har forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende beregningen af den frist, der er fastsat i forordning om den fælles markedsordning for oksekød, og et præjudicielt spørgsmål om, hvorvidt konsekvenserne for overskridelse af nævnte frist er forholdsmæssige.

ansøgning blev afslået af Productschap Vee en Vlees med den begrundelse, at de var indgivet efter udløbet af den frist på tre uger, der er fastsat i den gældende lovgivning.

I — De faktiske omstændigheder, retsfor skrifter og de præjudicielle spørgsmål

3. Maatchap Toeters' kalve blev slagtet den 12., 13. og 16. marts 1998. Productschap Vee en Vlees antog, at fristen for at indgive ansøgningerne var udløbet henholdsvis den 3., 6. og 7. april 1998, og at ansøgningen modtaget den 8. april 1998 var indgivet efter fristens udløb. De af M.C. Verberk ejede kalve blev slagtet den 27. og 28. februar 1998, hvorfor Productschap Vee en Vlees antog, at fristen på tre uger var udløbet henholdsvis den 18. og 19. februar 1998, og at ansøgningen modtaget den 20. februar 1998 ligeledes var indgivet efter fristens udløb.

2. Parterne i hovedsagen er to kvægbedrifter (Maatschap Toeters og M.C. Verberk) og Productschap Vee en Vlees (*Kontoret for Af sætning af Kvæg og Kød*). Kvægholderne indgav ansøgning om præmie for tidlig markedsføring af kalve i henhold til den fælles markedsordning for oksekød. Deres

4. Kvægbedrifterne anlagde sag ved den nationale ret, der fastslog, at sagens udfald afhang af fortolkningen af artikel 3 i Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1182/71 af

¹ — Originalsprog: portugisisk.

3. juni 1971 om fastsættelse af regler for tidsfrister, datoer og tidspunkter². Bestemmelsen lyder som følger:

»1. [...]

Såfremt en tidsfrist udtrykt i dage, uger, måneder eller år skal regnes fra det øjeblik, hvor en begivenhed indtræffer, eller en handling foretages, medregnes den dag, i løbet af hvilken begivenheden eller handlingen sker, ikke ved beregningen af fristen.

2. Med forbehold af bestemmelserne i stk. 1 og 4 gælder følgende:

[...]

c) en tidsfrist udtrykt i dage, uger, måneder eller år indledes med begyndelsen af den første time på fristens første dag og udløber med udgangen af den sidste time på den dag i den sidste uge, sidste måned eller det sidste år, som har den samme benævnelse eller talangivelse som den dag, der indleder fristen [...].«

5. Efter den nationale rets opfattelse afhængs sagens udfald ligeledes af fortolkningen og gyldigheden af artikel 50a, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3886/92³, hvorefter »præmieansøgninger [for tidlig markedsføring af kalve] indgives til medlemsstatens myndigheder senest tre uger efter slagtedatoen«.

6. I denne sammenhæng har nævnte ret forelagt følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Skal artikel 3, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1182/71 fortolkes således, at en tidsfrist udtrykt i uger som fastsat i artikel 50a i forordning nr. 3886/92 udløber med udgangen af den dag, som i den sidste uge har samme benævnelse eller talangivelse som den dag, der følger efter slagtingen?

b) Står det ved anvendelsen af artikel 50a i forordning nr. 3886/92 en medlemsstat frit for at fastslå det

3 — Kommissionens forordning af 23.12.1992 om gennemførelsesbestemmelser for de præmieordninger, der er fastsat i forordning (EØF) nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød, og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 1244/82 og (EØF) nr. 714/89, EFT L 391, s. 20, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2311/96 af 2.12.1996, EFT L 313, s. 9.

tidspunkt, hvorpå en præmieansøgning er indgivet, på grundlag af nationale procedureregler, som i denne medlemsstats nationale retsorden gælder for lignende nationale ansøgningsfrister?

II — Stillingtagen

A — *Det første præjudicielle spørgsmål*

c) Skal artikel 50a i forordning nr. 3886/92 i benægtende fald fortolkes således, at en præmieansøgning også er »indgivet« rettidigt, når det kan påvises, at den er indleveret til postvæsenet inden udløbet af fristen på tre uger og indgået til myndighederne på et sådant tidspunkt, at disse kunne underrette Kommissionen om de pågældende begivenheder samme dag, som hvis præmieansøgningen var indgået til myndighederne inden for denne frist?

2) Er artikel 50a, stk. 1, i forordning nr. 3886/92 gyldig, for så vidt den fuldstændig udelukker ansøgere fra præmieydelse ved enhver overskridelse af ansøgningsfristen uden hensyntagen til fristoverskridelsens art og omfang?»

8. Med dette spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, hvordan man skal foretage beregningen af den frist udtrykt i uger, som nævnes i forordning nr. 1182/71, og som indledes ved, at en begivenhed indtræffer, eller en handling foretages. Retten udleder af forordningens artikel 3, at den dag, i løbet af hvilken begivenheden eller handlingen sker, som i denne sag er den dag, hvor kvæget blev slagtet, ikke medregnes i fristen, men den er i tvivl med hensyn til den sidste dag i fristen. Nævnte forordnings artikel 3, stk. 2, litra c), bestemmer, at fristen udløber ved udgangen af den dag, som har den samme benævnelse eller talangivelse som den dag, der indleder fristen. Henvises der til den dag, hvor begivenheden eller handlingen finder sted, der indleder fristen, selv om den ikke medregnes til samme? Eller er det den efterfølgende dag, der skal betragtes som fristens første dag? Den nationale ret har udtalt, at ifølge den første fortolkning består en ugefrist af syv dage, mens fristen indeholder en dag mere ifølge den anden fortolkning. På den måde består en frist på en uge af otte dage og en frist på to uger af 15 dage osv.

7. Den nederlandske regering, Productschap Vee en Vlees og Kommissionen har fremsat bemærkninger.

9. Ifølge den nederlandske regering kan man af selve teksten i artikel 3 i forordning

nr. 1182/71 udlede, at den sidste dag i en tidsfrist udtrykt i uger vil være den dag i den sidste uge af tidsfristen, som har den samme talangivelse som dagen, der følger den dag, hvor begivenheden eller handlingen, der udløste fristen, fandt sted. I den foreliggende sag kan den dag, der indleder fristen, kun være den næstfølgende dag, eftersom slagtedagen ikke er medregnet i fristen. Såfremt slagtingen af kalvene fandt sted mandag den 16. marts 1998, indledtes fristen på tre uger således tirsdag den 17. marts 1998, klokken 00:00 og udløb tirsdagen tre uger senere klokken 24:00, dvs. tirsdag den 7. april 1998 klokken 24:00.

10. Kommissionen forfægter den modsatte fortolkning. Artikel 3 i forordning nr. 1182/71 bygger på begreberne *dies a quo* og *dies ad quem*. Kommissionen har af nævnte bestemmelses stk. 1 udledt, at *dies a quo* er den dag, hvor begivenheden eller handlingen finder sted og hvorfra man må beregne tidsfristen. I kraft af nævnte bestemmelses stk. 1 udgør *dies a quo* ikke en del af fristen, således at alle borgere har den samme frist, som ikke afhænger af det øjeblik, hvor begivenheden eller handlingen fandt sted. Men den dag, hvor nævnte begivenhed eller handling indtraf, vil stadig være *dies a quo* med henblik på beregningen af tidsfristens sidste dag. På denne måde vil en frist på en uge bestå af syv dage. Hvis det ikke forholdt sig sådan, ville en tidsfrist på en uge bestå af otte dage, og en tidsfrist på to uger ville bestå af 15 dage osv., hvilket Kommissionen finder ulogisk.

11. Dette spørgsmål rejser et vanskeligt fortolkningsproblem, der har væsentlig betydning på grund af de mange områder, hvor forordning nr. 1182/71 finder anvendelse. Forordningens artikel 1 klargør, at »medmindre andet bestemmes, anvendes bestemmelserne i [...] forordning på de retsakter, som er eller bliver vedtaget af Rådet og Kommissionen i henhold til traktaten«. Således finder forordningen anvendelse ved beregning af tidsfrister, datoer og tidspunkter, der er fastsat i fællesskabslovgivningen, men ikke de tidsfrister, der beregnes på grundlag af særlige regler og frister baseret på primær ret eller fastsat i retsakter, som ikke er udstedt af Rådet eller Kommissionen — f.eks. Domstolens procesreglement, der er Domstolens egen retsakt, som indeholder særlige bestemmelser vedrørende tidsfrister.

12. Jeg vil begynde min gennemgang med en kort henvisning til teksterne for i det følgende at opstille en systematisk argumentation, der efter min mening giver det rigtig svar på det forelagte spørgsmål.

13. Teksterne i de sproglige versioner, der er gennemgået, giver ikke et endeligt svar. Dette skyldes den tvetydighed, der er til stede i alle versionerne af artikel 3 i forordning nr. 1182/71. Ved fastsættelsen af, hvilken dag der skal være den sidste i tidsfrister udtrykt i uger, måneder eller år, begrænser nævnte artikels stk. 2 sig til at bestemme, at det vil være den dag i den sidste uge, måned eller år, som har den samme benævnelse eller talangivelse som den dag, der indleder

fristen, uden at det gøres klart, om der er tale om den dag, hvor begivenheden eller handlingen, der udløste fristen, fandt sted, eller om det er den følgende dag, der er tidsfristens første dag.

des udtrykket »Anfang«, tyder på, at fristens sidste dag skal fastsættes med henvisning til den dag, der indleder fristen, og ikke til den dag, hvor begivenheden eller handlingen, som udløste tidsfristen, fandt sted. Men det ændrer ikke på tvetydigheden ved denne sproglige version.

14. Jeg henviser først til de versioner af forordning nr. 1182/71, som blev offentliggjort på tidspunktet for dens vedtagelse (den tyske, franske, italienske og nederlandske). Selv om teksterne i primær eller afledt fællesskabsret er lige retsgyldige på alle officielle sprog, kan det for at belyse deres betydning være nyttigt at rette særlig opmærksomhed mod de sproglige versioner, der blev vedtaget.

15. Ifølge den tyske version udløber tidsfristen ved slutningen af den dag i den sidste uge, måned eller år »der dieselbe Bezeichnung oder dieselbe Zahl wie der Tag des Fristbeginns trägt« (som har samme benævnelse eller talangivelse som den dag, der indleder fristen). Det er ikke klart, hvilken dag der er »Tag des Fristbeginns«. Lige foran, i artikel 3, stk. 2, litra c), bestemmes, at tidsfristen indledes (»beginnt«) ved begyndelsen af den første time »des ersten Tages der Frist« (på fristens første dag), således at det ser ud, som om den henviser til dagen efter den dag, hvor begivenheden eller handlingen, som udløste tidsfristen, fandt sted, idet sidstnævnte dag ikke medregnes i fristen. Det forhold, at den tyske version i stk. 2 benytter verbet »beginnen« og udtrykket »Fristbeginns«, mens der i stk. 1 anven-

16. Den franske version lader fristens sidste dag være betinget af »jour de départ«, som ligeså vel kan henvise til den dag, der indleder fristen, som til den dag, hvor handlingen eller begivenheden finder sted, og fra hvilken fristen skal beregnes (»à partir du moment où survient un événement ou s'effectue un acte«). Brugen af »jour de départ« og af »à partir« kan give anledning til tro, at lovgiveren henviser til den dag, hvor begivenheden eller handlingen fandt sted, og ikke til den følgende dag, selv om sidstnævnte mulighed ikke kan udelukkes.

17. Den italienske version, der, uden at være fuldstændig klar, synes at finde støtte i den nederlandske regerings antagelse, for den bruger udtrykket »giorno iniziale« (begyndelsesdagen) i artikel 3, stk. 2, litra c), og bestemmer umiddelbart forinden, at fristen »comincia a decorrere all'inizio della prima ora del primo giorno del periodo« (indledes med begyndelsen af den første time på

fristens første dag), mens den i stk. 1 anvender udtrykket »a partire dal momento in cui si verifica un evento o si compie un atto« (fra det øjeblik, hvor en begivenhed indtræffer, eller en handling foretages).

18. Den nederlandske tekst udviser samme tvetydighed, når den henviser til forordningens artikel 3, stk. 2, litra c), »dag waarop de termijn ingaat« (den dag, som udløser tidsfristen), mens det umiddelbart forinden i samme stykke bestemmes, at »gaat een in weken, maanden of jaren omschreven termijn in [...]« (en tidsfrist udtrykt i dage indledes med [...]). Anvendelsen af det samme verbum (»ingaan«) peger tilsyneladende på, at fristens sidste dag er den, som har den samme benævnelse som den dag, der indleder fristen, dvs. dagen efter den dag, hvor begivenheden eller handlingen, der udløste fristen, fandt sted. Imidlertid anvender stk. 1 også verbet »ingaan«, når der henvises til den dag, der udløste fristen, således at det ikke står klart, hvilken dag der henvises til.

19. Det samme problem rejser sig i den spanske version (»el día a partir del cual empieza a computarse un plazo«), i den portugisiske (»o dia do início do prazo«, der tilsyneladende i højere grad henviser til fristens første dag) og i den engelske (»the day from which the period runs«, der tilsyneladende henviser til den dag, hvor begivenheden eller handlingen skete).

20. Denne mangel på klarhed adskiller det forelagte spørgsmål fra spørgsmål vedrørende fortolkningen af procesfristerne ved Domstolen og Retten i Første Instans, der har deres egne fristregler i artikel 80-82 og artikel 101-103 i de respektive procesreglementer. Disse bestemmelser er klare, idet de bestemmer, at fristen udløber »den dag, der i fristens sidste uge, måned eller år er samme ugedag eller dag i måneden som den dag, hvor den begivenhed er indtruffet, eller den handling er foretaget, fra hvilken fristen regnes«⁴. Der er ikke tvivl om, at den dag, der henvises til for at beregne fristens udløb, er den dag, på hvilken hændelsen eller handlingen, der udløste tidsfristen, fandt sted, og derfor består en tidsfrist på en uge af syv dage, en på to uger af fjorten dage osv. Men når der er tale om så forskellige tekster, hjælper løsningen med hensyn til procesfrister os ikke i fortolkningen af forordning nr. 1182/71. Der er på den anden side ingen grund til at fortolke forordning nr. 1182/71 i lyset af procesreglementerne for Domstolen og Retten i Første Instans, eller disse i lyset af forordningen.

21. Da teksten ikke giver mulighed for nogen afgørelse, er det nødvendigt at indtage andre fortolkningsmetoder. Ifølge retspraksis skal en fællesskabsretlig bestem-

4 — Jf. affattelsen som følge af ændringerne i Rettens procesreglement af 15.5.1991, EFT L 176, s. 1. Denne tekst udgør en »kodificering« af dommen af 15.1.1987, sag 152/85, Misset mod Rådet, Sml. s. 223, præmis 8.

melse i tilfælde af tekstuel uklarhed eller uoverensstemmelse mellem forskellige sproglige versioner af nævnte bestemmelse fortolkes ud fra dens formål og den generelle sammenhæng, som reglen indgår i⁵. I det foreliggende tilfælde kan kun en systematisk analyse være til hjælp, da hovedformålet med forordning nr. 1182/71 er neutralt i forhold til dette spørgsmål. Faktisk tilstræber nævnte forordning at fastsætte »ensartede almindelige regler«⁶, og begge fortolkninger sikrer et sådant formål, så længe kun en af dem vælges.

22. Det afgørende er forbindelsen mellem artikel 3, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1182/71. Stk. 1 er en bestemmelse, der fastsætter en særlig regel for en bestemt type frister, nemlig de frister, der gælder »fra det øjeblik, hvor en begivenhed indtræffer, eller en handling foretages«. Kun for disse frister gælder det, at den dag, hvor begivenheden eller handlingen finder sted, ikke skal medregnes i fristen. Med hensyn til procesfrister har Domstolen statueret, at »[...] en sådan bestemmelse, hvorefter dagen for den handling, hvorfra fristen løber, ikke medregnes ved beregningen af søgsmålsfristerne, [skal] sikre, at alle interesserede parter kan udnytte fristerne fuldt ud«⁷. På samme måde gælder det for forordning nr. 1182/72, at alle private

undergives samme type frist, uafhængigt af det tidspunkt, hvor begivenheden eller handlingen sker, og fra hvilket fristen skal beregnes.

23. Derimod anvendes reglen i stk. 2 ved alle typer frister, ikke kun dem, der afhænger af en begivenhed eller en handling. Dette er grunden til formuleringen »med forbehold af bestemmelserne i stk. 1 og 4« (stk. 4 henviser til det særlige tilfælde, hvor den sidste dag i fristen er en helligdag, lørdag eller søndag). Det er artikel 3, stk. 2, og ikke artikel 3, stk. 1, der i almindelighed fastsætter fristers begyndelse og udløb. I det følgende skal vi se, at artikel 3, stk. 2, fastsætter fristen på en sådan måde, at tidsfrister udtrykt i uger altid indeholder en dag mere, end hvis vi havde regnet med en uge på syv dage. Det samme gør sig gældende for tidsfrister udtrykt i måneder eller år.

24. Man kunne nemlig forestille sig, at lovgiveren havde fastsat en frist på en uge, som ikke udløstes ved en begivenhed eller handling, men ved begyndelsen af en bestemt dag⁸, f.eks. den 19. marts 2004. Særreglen i artikel 3, stk. 1, kan ikke anvendes, medmindre der er tale om en af de frister, der er omfattet af bestemmelsen. Det er logisk, for i det tilfælde, at en frist er fastsat ud fra en bestemt dato, kan alle borgere råde fuldt ud over fristens første dag.

5 — Se f.eks. dom af 27.3.1990, sag C-372/88, Cricket St. Thomas, Sml. I, s. 1345, præmis 19.

6 — Anden betragtning til forordning nr. 1182/71.

7 — Dom af 17.5.2002, sag C-406/01, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 4561, præmis 14, der henviser til præmis 8 i dommen i sagen Misset mod Rådet.

8 — Frister af denne type fastsættes ofte. Jf. f.eks. Kommissionens forordning (EF) nr. 1392/2001 af 9.7.2001 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 3950/92 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter, EFT L 187, s. 19.

I dette tilfælde indebærer artikel 3, stk. 2, at fristen indledes fredag den 19. marts klokken 00:00 og udløber klokken 24:00 på den dag i fristens sidste uge — i dette tilfælde den følgende uge — der har den samme benævnelse, dvs. fredag den 26. marts klokken 24:00. Hvis man beregner de forløbne dage, vil det fremgå, at der er tale om otte hele dage. Derfor vil en frist udtrykt i uger ifølge forordning nr. 1182/71 altid indeholde en dag mere end et tilsvarende antal fastsatte uger. Således er en frist på en uge otte dage, en frist på to uger 15 dage osv. Det samme gør sig gældende med frister på måneder eller år. På denne vis mener jeg, at Kommissionens argument, der forsøger at bringe de af forordning nr. 1182/71 fastsatte frister tilbage til logikken i den almindelige kalender, er forkert.

medføre, at de sidstnævnte ville få en dag mere, når der er tale om frister udtrykt i uger, måneder eller år, uden at der er nogen grund til denne forskelsbehandling. Da fristerne udtrykt i dage desuden altid vil have den samme varighed uafhængigt af, hvorvidt de begynder at løbe fra en bestemt dato, eller fra en begivenhed eller handling, ville det være desto mindre logisk, at varigheden af en frist udtrykt i uger, måneder eller år varierer afhængigt af den type frist, der er tale om.

25. Konklusionen burde være klar, for de i forordning nr. 1182/71 omhandlede tidsfrister udtrykt i uger, måneder eller år kan ikke være forskellige, alt efter om de indledes på en bestemt dato eller afhænger af en begivenhed eller en handling. Hvis lovgiver med særreglen i stk. 1 har haft til hensigt at sikre en ensartethed i fristernes bestemmelser, ville det ikke give mening at behandle private, der er undergivet en frist, hvis begyndelse afhænger af en begivenhed eller en handling, på én måde og private, der er undergivet en frist, der tager udgangspunkt i en bestemt dato, på en anden. Således ville den af Kommissionen forfægtede fortolkning

26. Man må derfor tage i betragtning, at artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1182/71 forskyder begyndelsen af *dies a quo* til begyndelsen af den følgende dag for de frister, hvis begyndelse afhænger af en begivenhed eller handling. I virkeligheden er de resterende timer på den dag, hvor begivenheden eller handlingen skete, ikke brugbare timer i forhold til at foretage handlingen, der afhænger af fristen, for de indgår ikke i fristen. Ved på denne måde at have fastsat *dies a quo* til dagen efter at begivenheden eller handlingen, som fristen afhænger af, fandt sted, vil udløbsdatoen falde sammen med den benævnelse eller talangivelse for *dies a quo*, og ikke med dagen før, der ganske vist udløser fristen, men ikke indgår i den.

27. Dette argument er efter min mening nødvendigt og tilstrækkeligt til at besvare det første spørgsmål, således som den nederlandske regering har foreslået det, men man kan også tilføje andre argumenter. Det første er, at i Kommissionens oprindelige forslag svarede artikel 3, stk. 1 og 2, til to forskellige artikler (artikel 3 og 5) i forordningen⁹, hvorfor det er vanskeligt at forstå, at et begreb i det andet stykke skulle kunne henvise til et begreb i det første. Ved fortolkningen af den endelige tekst, som lovgiver har valgt, må man have det usandsynlige i en henvisning i stk. 2 til stk. 1 in mente, når der i stk. 2 er et udtryk, der selvstændigt henviser til fristens sidste dag. I forhold til lovtekstens tvetydighed sikrer den fortolkning, som jeg anser for at være korrekt, også en højere grad af retssikkerhed, såvel over for private, som over for de nationale forvaltninger, der skal anvende de af forordning nr. 1182/71 normerede frister.

28. Artikel 3, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1182/71 skal følgelig fortolkes således, at tidsfrister udtrykt i uger, måneder eller år, som skal regnes fra det øjeblik en begivenhed indtræffer, eller en handling foretages, udløber ved udgangen af den dag i fristens sidste uge, sidste måned eller sidste år, der har

samme benævnelse eller samme talangivelse som dagen efter den dag, hvor begivenheden eller handlingen, fra hvilken fristen skal regnes, indtraf eller blev foretaget.

B — *Det andet præjudicielle spørgsmål*

29. Dette spørgsmål er betydeligt mere enkelt end det første. Beviset herfor er, at Kommissionen og den nederlandske regering begge, ud fra argumenter, der ligner om hinanden, har foreslået at besvare spørgsmålet benægtende.

30. Fællesskabsretten fastsætter nemlig præcise betingelser for indgivelse af de har omhandlede ansøgninger i forordning nr. 3886/92 og nr. 1182/71. De samme forordninger skaber en fælles markedsordning for oksekød og ensartede almindelige regler med hensyn til tidsfrister, hvilket sker på en udtømmende måde i forhold til de spørgsmål, som vi beskæftiger os med (varigheden af fristen for indgivelse af præmieansøgninger og måden at beregne den på). Hvis det var muligt at anvende nationale administrative bestemmelser, ville den fællesskabsretlige ensartethed og ligheden mellem økonomiske aktører blive bragt i fare.

⁹ — Kommissionens forslag (EØF, Euratom) vedrørende måden at beregne frister på, fremsat af Kommissionen den 27.7.1969, EFT C 108, s. 10.

31. Det er derfor min opfattelse, at en medlemsstat ved anvendelsen af artikel 50a i forordning nr. 3886/92 ikke frit kan fastsætte det tidspunkt, hvorpå den finder, at præmieansøgningerne skal indgives ved at benytte gældende nationale procedurebestemmelser for nationale frister for indgivelse af nationale ansøgninger.

C — Det tredje præjudicielle spørgsmål

32. Svaret på det tredje spørgsmål er efter min opfattelse også enkelt. I lighed med den nederlandske regering og Kommissionen finder jeg, at artikel 50a i forordning nr. 3886/92 skal fortolkes således, at det afgørende er den kompetente myndigheds modtagelse af ansøgningen og ikke indleveringen af den til postvæsenet.

33. Dette er den rigtige fortolkning for størstedelen af de sproglige versioner. Der er tale om den franske version (»est à introduire auprès de l'autorité compétente«), den spanske version (»se presentarán ante la autoridad competente«), den engelske version (»shall be lodged with the competent authority«), den italienske version (»dev'essere presentata all'autorità competente«), den portugisiske version (»devem ser apresentados à autoridade competente«), den tyske version (»sind [...] bei der zuständigen Behörde [...] einzureichen«), den danske version (»indgives til medlemsstatens myndigheder«) og den svenske version (»skall lämnas in till den behöriga myndighet«). De

franske og engelske versioner er særligt tydelige, fordi det anvendte verbum henviser til det tidspunkt, hvor ansøgningen fysisk overgives til den kompetente myndighed. De resterende versioner er ligeledes tydelige først og fremmest når man holder sig for øje, at det vigtige er indgivelsen til *medlemsstatens myndigheder*. Selv om det anvendte verbum i andre versioner (på finsk »toimittaa«, der tilsyneladende kan betyde både at afsende og at overgive; på græsk »υποβάλλεται«) måske er en smule mere tvetydigt, betyder den specifikke omtale af de kompetente myndigheder, at den mest naturlige fortolkning er myndighedernes modtagelsesdato, og ikke afsendelsesdatoen, som den afgørende.

34. Klarheden i lovteksterne adskiller den foreliggende sag fra sag C-1/02, *Borgmann*¹⁰, hvor Domstolen, som følge af, at den relevante dato i den anvendte lovgivnings sproglige versioner i nogle tilfælde var afsendelsesdatoen og i andre modtagelsesdatoen, valgte afsendelsesdatoen ud fra den vurdering, at hverken formålet eller bestemmelsernes opbygning var i strid med en sådan fortolkning, og at man på denne måde kunne garantere retssikkerheden for de økonomiske aktører. I denne sag foreligger der imidlertid ikke sproglige forskelle, der kan begrunde en sådan fortolkning.

¹⁰ — Dom af 1.4.2004, Sml. I, s. 3219.

35. Argumentet om, at den nationale myndighed havde kunnet afsende oplysningerne på et sådant tidspunkt, at de kunne underrette Kommissionen om de pågældende begivenheder på samme tidspunkt, kan efter min opfattelse ikke ændre fortolkningen af artikel 50a i forordning nr. 3886/92, hverken i det tilfælde, hvor man går ud fra afsendelsesdatoen, eller hvis udgangspunktet er modtagelsesdatoen. En frist fastsættes med almindelig virkning for alle aktører, og dens principielle funktion er, at den handling, den vedrører, ikke kan foretages, når fristen først er udløbet. Desuden er en forlængelse af fristerne, ifølge de datoer, hvor slagtingen af tyrekalvene finder sted, og hvor oplysningerne skal være indsendt til Kommissionen, vanskeligt forenelige med principperne om lige vilkår og retssikkerhed, helt bortset fra de praktiske komplikationer, som dette vil medføre for de pågældende nationale myndigheder.

36. Det er derfor min opfattelse, at artikel 50a i forordning nr. 3886/92 skal fortolkes således, at en præmieansøgning ikke kan betragtes som indgivet rettidigt, når det kan påvises, at den er indleveret til postvæsenet inden udløbet af fristen på tre uger og indgået til myndighederne på et sådant tidspunkt, at disse kunne underrette Kommissionen om de pågældende begivenheder samme dag, som hvis præmieansøgningen var indgået til myndighederne inden for denne frist.

D — *Det fjerde præjudicielle spørgsmål*

37. Med hensyn til spørgsmålet vedrørende gyldigheden af artikel 50a i forordning nr. 3886/92 bemærkes for det første, at der ikke henvises til gyldigheden af fristen på tre uger, men til gyldigheden af konsekvensen af overskridelse af fristen, hvilket altid medfører et afslag på ansøgningen, uanset forsinkelsens varighed. Efter den nationale rets opfattelse indebærer proportionalitetsprincippet en forpligtelse til at nedsætte præmiens størrelse i forhold til det antal dage, som forsinkelsen omfatter. Dette ville være i overensstemmelse med en bestemmelse, der ikke finder anvendelse på præmien i den foreliggende sag, nemlig artikel 8 i forordning (EØF) nr. 3887/92¹¹, der bestemmer: »Medmindre der foreligger force majeure, medfører en forsinket indgivelse af ansøgning, at de støttebeløb, som ansøgningen gælder, og som landbrugeren havde fået ret til, hvis ansøgningen var indgivet rettidigt, nedsættes med 1% pr. arbejdsdag. Er forsinkelsen på over 20 dage, kan ansøgningen ikke antages, og den kan ikke længere give anledning til udbetaling af noget beløb.«

38. Efter den nederlandske regerings og Kommissionens opfattelse er artikel 50a i forordning nr. 3886/92 ikke i strid med proportionalitetsprincippet. Den nederlandske regering sonderer mellem den forelig-

11 — Kommissionens forordning af 23.12.1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT L 391, s. 36, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1648/95 af 6.7.1995, EFT L 156, s. 27.

gende sag og Pressler-sagen¹², hvor Domstolen erklærede en bestemmelse vedrørende en foranstaltning af strukturel karakter, som ikke havde taget forsinkelsens varighed ved indgivelse af en ansøgning med i betragtning, for ugyldig. Domstolen fandt, at de nationale myndigheder endnu havde meget lang tid til at tilstille Kommissionen en oversigt over anmeldelserne. I den foreliggende sag står vi imidlertid over for en konjunkturforanstaltning, som adskiller sig fra strukturpræmier, for hvilke lovgivningen fastsætter en proportional nedsættelse i tilfælde af en forsinket indgivelse af ansøgningen. Da der er tale om en konjunkturforanstaltning, skal Kommissionen desuden løbende og effektivt kunne evaluere resultaterne af denne. Ifølge den nederlandske regering og Kommissionen vil det kræve en nøje overholdelse af fristen, når konsekvenserne af en fristoverskridelse skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, således at de ikke går videre end nødvendigt for at nå målet med den pågældende foranstaltning.

39. Dette spørgsmål giver mulighed for at redegøre for den del af retspraksis, der vedrører anvendelsen af proportionalitetsprincippet på fristområdet. Det er en retspraksis, der ikke altid sonderer mellem frister, hvis overskridelse indebærer en sanktion (fortabelse af en sikkerhed eller fastsættelse af en bøde), og frister, hvis overskridelse medfører et afslag (f.eks. et afslag på præmie). Denne sondering er efter min opfattelse vigtig, idet der, når der er tale om sanktioner, er grund til at foretage en dobbelt prøvelse: Man skal efterprøve, om fristen er proportional, og ligeledes, om den pålagte

sanktion er proportional med overtrædelsens alvor. På grundlag heraf har Domstolen fastslået, at bestemmelser, der pålægger den samme sanktion uafhængigt af overtrædelsens alvor, af forsinkelsens varighed eller dens indvirkning på gennemførelsen af det omhandlende regelsæts formål, er ugyldige¹³.

40. Når der er tale om en frist, hvis overskridelse ikke medfører en sanktion, men en negativ afgørelse, bør virkningen af proportionalitetsprincippet derimod begrænses til den fastsatte frist, uden at omfatte konsekvenserne af en overskridelse. Den allerede nævnte Pressler-dom kunne tages til indtægt for det modsatte synspunkt, da Domstolen udtalte, at en bestemmelse, der ikke tillod de økonomiske aktører at opnå hjælp, i tilfælde af en forsinket indgivelse af ansøgningen, var ugyldig »uden hensyntagen til omfanget af overskridelsen«¹⁴. Imidlertid viser det ræsonnement, som Domstolen anvendte, da den erklærede en sådan bestemmelse for ugyldig, at uforholdsmæssigheden med hensyn til regelsættets målsætning bestod i den

13 — Jf. f.eks. dom af 20.2.1979, sag 122/78, Buitoni, Sml. s. 677, og af 6.7.2000, sag C-356/97, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen, Sml. I, s. 5461.

14 — Præmis 17.

12 — Dom af 21.1.1992, sag C-319/90, Sml. I, s. 203.

fastsatte frist og ikke i konsekvenserne af overskridelsen¹⁵.

overskridelse af en frist indebærer en sanktion, bør man adskilt vurdere sanktionens proportionalitet.

41. I øvrigt er det fremsatte synspunkt på linje med dommen i sagen Denkavit France: »Desuden bemærkes, at den forældelsesvirkning, der indtræffer ved en forsinket indgivelse af dokumenterne, som hovedregel er den normale konsekvens, når en ufravigelig frist udløber, og ikke udgør nogen sanktion. Der henvises i den forbindelse til, at særlige omstændigheder, som udgør force majeure, efter artikel 15 kan begrunde en forsinkelse«¹⁶. Således er det efter min opfattelse selvmodsigende at fastslå, at en frist, hvis overskridelse ikke indebærer en sanktion, er forholdsmæssig i lyset af regelsættets mål og herefter fortsat undersøge konsekvensernes proportionalitet i tilfælde af en overskridelse af fristen. Med andre ord udgør de negative konsekvenser, som nævnte frist har for borgeren, ikke — ud over dens præklusive karakter — en sanktion, dvs. den naturlige konsekvens af fristens udløb med henblik på at foretage handlingen eller udøve den ret, som er afhængig af fristen. I denne sag må præklusionens proportionalitet ses inden for rammerne af selve fristens proportionalitet, som alle privatpersoner på lige vilkår må indrette sig efter, og som normalt opfylder de almindelige krav til god retspleje. Alt i alt finder jeg, at kun i det tilfælde, hvor en

42. I den foreliggende sag er der tale om en frist, hvis overskridelse ikke indebærer en sanktion, hvorfor det er tilstrækkeligt at udtale sig om fristens proportionalitet, hvilket naturligvis ændrer det spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret. Som Kommissionen har anført, råder fællesskabslovgiver i forbindelse med den fælles landbrugspolitik over et vidt skøn, hvoraf følger, at den kontrol, som Domstolen udøver, skal begrænse sig til foranstaltninger, der klart er uegnede i relation til deres formål¹⁷. Derfor skal proportionalitetsprincippet ikke anvendes restriktivt, medmindre der er tale om at afgøre, om en frist er klart uforholdsmæssig. I den foreliggende sag er den præklusive frist på tre uger i artikel 50a i forordning nr. 3886/92 ikke klart uforholdsmæssig efter min opfattelse, men derimod helt nødvendig for den bevillingsramme af præmier, der har en tidsbegrænset karakter, og som, for Kommissionens vedkommende, kræver vedvarende opfølgning i tilfælde af deres eventuelle tilpasning. Jeg finder ligeledes, at dens varighed er rimelig og tilstrækkelig til, at de mulige modtagere kan indgive deres ansøgninger inden for fristen.

15 — Især præmis 16: »Da datoen 7. september ligger meget tæt på slutningen af produktionsåret, og de nationale myndigheder har meget lang tid til at tilstille Kommissionen oversigten over anmeldelserne, er det ikke nødvendigt for at sikre Kommissionen tilstrækkelige oplysninger om produktion og beholdninger i vinsektoren inden den 10. december.«

16 — Dom af 22.1.1986, sag 266/84, Sml. s. 149, præmis 21.

17 — Jf. f.eks. dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 14, og af 11.7.1989, sag 265/87, Schröder, Sml. s. 2237, præmis 21 og 22.

43. Denne form for helhedsvurdering af en frists proportionalitet — uden at komme ind på proportionalitetens konsekvenser — gør det desuden muligt for os at undgå en temmelig vilkårlig sondring mellem konjunkturforanstaltninger, hvor fristen ikke overholdes nøje, og strukturforanstaltninger, for hvilke fristerne *omvendt* kun er obligatoriske, hvis der i lovgivningen er fastsat en skærpelse proportional med forsinkelsens varighed. Sluttelig står det klart, at lovgiveren kan fastsætte denne form for skærpelse, men det betyder ikke, at et generelt princip i

fællesskabsretten med forfatningsmæssig status — proportionalitetsprincippet — pålægger den at gøre det og fremkalde en annullation af bestemmelser, som ikke indeholder sådanne mekanismer.

44. Heraf følger, at undersøgelsen af det fjerde præjudicielle spørgsmål intet har tilvejebragt, der kan påvirke gyldigheden af artikel 50a i forordning nr. 3886/92.

III — Forslag til afgørelse

45. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen, at de spørgsmål, der er forelagt af College van Beroep voor het bedrijfsleven, besvares således:

- »1) Artikel 3, stk. 2, litra c), i Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1182/71 af 3. juni 1971 om fastsættelse af regler om tidsfrister, datoer og tidspunkter skal fortolkes således, at tidsfrister udtrykt i uger, måneder eller år, som skal regnes fra det øjeblik, en begivenhed indtræffer, eller en handling foretages, udløber

ved udgangen af den dag i fristens sidste uge, sidste måned eller sidste år, der har samme benævnelse eller samme talangivelse som dagen efter den dag hvor begivenheden eller handlingen, fra hvilke fristen skal regnes, indtraf eller blev foretaget.

- 2) Når artikel 50a i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3886/92 af 23. december 1992 om gennemførelsesbestemmelser for de præmieordninger, der er fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød og om ophævelse af forordning nr. 1244/82 og nr. 714/89 finder anvendelse, kan en medlemsstat ikke frit fastsætte det tidspunkt, på hvilket den vurderer, at præmieansøgningerne skal indgives, ved at benytte gældende nationale procedurebestemmelser for nationale frister for indgivelse af nationale ansøgninger.
- 3) Artikel 50a i forordning nr. 3886/92 skal fortolkes således, at en præmieansøgning ikke kan betragtes som indgivet rettidigt, når det kan påvises, at den er indleveret til postvæsenet inden udløbet af fristen på tre uger og indgået til myndighederne på et sådant tidspunkt, at disse kunne underrette Kommissionen om de pågældende begivenheder samme dag, som hvis præmieansøgningen var indgået til myndighederne inden for denne frist.
- 4) Undersøgelsen af det fjerde præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan påvirke gyldigheden af artikel 50a i forordning nr. 3886/92.«