nr. 1530/78, er en del af den kontrol- og bevisordning, der er nødvendig for at sikre støtteordningens gnidningsløse funktion, har Kommissionen ikke ved at vedtage denne bestemmelse overskredet sin bemyndigelse iht. forordning nr. 516/77.

RETSMØDERAPPORT
i sag 121/87 *

I — De relevante retsregler, de faktiske omstændigheder i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

1. I medfør af artikel 3a, stk. 1, i Rådets forordning nr. 516/77 af 14. marts 1977 om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager (EFT L 73, s. 1), som ændret ved Rådets forordning nr. 1152/78 af 30. maj 1978 (EFT L 144, s. 1), indførtes der en ordning med producentstøtte for de produkter, som var opført på bilag Ia til forordningen, herunder henkogte ferskner og tomatkoncentrater, som er fremstillet ved forarbejdning af frugt og grønsager, der er høstet i Fællesskabet.

2. I henhold til artikel 3a, stk. 2 og 3, er støtteordningen baseret på kontrakter, mellem på den ene side producenter og på den anden side forarbejdningsvirksomheder. Kontrakterne indgås for en minimumsperiode, der skal fastsættes. For de leverancer, der sker i henhold til disse kontrakter, fastsætter Fællesskabet en minimumspris, som forarbejdningsvirksomhederne skal betale producenterne.

3. Artikel 3b, stk. 1, i forordningen redegør for hensigten med støtteordningen; støttebeløbet fastsættes på en sådan måde, at forskellen mellem priserne for fællesskabsprodukter og priserne for produkter fra tredjelande udlignes.

4. Ifølge bestemmelsens stk. 4 skal »producentstøtten ydes til de forarbejdningsvirksomheder, som har afsluttet kontrakter i henhold til artikel 3a.«

5. Bestemmelsens stk. 5 opstiller tre betingelser for støtte. Stk. 5 har følgende ordlyd:

»Støtten udbetales til de pågældende efter disses anmodning, så snart det organ, der er udpeget af den medlemsstat, hvor forarbejdningen sker, har konstateret, at:

— forarbejdningsvirksomheden har betalt producenten en pris, der er mindst lige så stor som minimumsprisen:

* Processprog: Tysk.

— de produkter, der er omfattet af kontrakter, er blevet forarbejdet;

— de produkter, der er fremstillet ved forarbejdningen, er i overensstemmelse med de gældende kvalitetsnormer.«

6. I henhold til artikel 3c i forordningen, fastsættes gennemførelsesbestemmelserne til artikel 3a og 3b efter fremgangsmåden i artikel 20, dvs. af Kommissionen i henhold til forvaltningskomiteproceduren.

7. Kommissionen udstedte efter denne bemyndigelse forordning nr. 1530/78, hvis artikel 4, stk. 2, har følgende ordlyd:

»...

De omhandlede forarbejdningsvirksomheder fører et lagerregnskab, hvoraf bl. a. fremgår:

a) for hver af de i artikel 1, stk. 2, omhandlede perioder:

— hvilke mængder råvarer der er købt og indgået på virksomheden hver dag, idet de partier angives, der omfattes af forarbejdningskontrakter eller tillæg, samt numrene på de modtagelsesbeviser, der eventuelt er udstedt for disse partier,

— vægten af hvert parti, der er indgået, samt medkontrahentens navn og adresse for partier, der omfattes af ovennævnte kontrakter,

b) hvilke mængder færdigvarer, der er fremstillet hver dag efter forarbejdning af råvarerne, idet det angives, hvilke der er fremstillet af råvarer leveret i henhold til forarbejdningskontrakter.

...«

8. Støtteordningen blev efter Rådets forordning nr. 1639/79 af 24. juli 1979 om ændring af forordning nr. 516/77 (EFT L 192, s. 3), udvidet til at omfatte kirsebær konserveret i sukkeropløsning under pos. ex 20.06 B i den Fælles Toldtarif fra begyndelsen af produktionsåret 1980/1981.

9. Ved ansøgning indgivet den 8. august 1980 har selskabet Bayernwald Früchteverwertung GmbH, der er sagsøger i hovedsagen, for produktionsåret 1980/1981 ansøgt om producentstøtte til forarbejdning af 55 tons søde kirsebær til konserves i 1980 under henvisning til ovennævnte forordning. De omhandlede søde kirsebær var blevet leveret i forbindelse med seks kontrakter.

10. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, der er det organ, der i Forbundsrepublikken Tyskland forvolder den pågældende støtteordning, afslog ved beslutning af 28. april 1982 ansøgningen om producentstøtte med den begrundelse, at der under kontrol i virksomheden var konstateret uoverensstemmelser mellem dokumenter vedrørende leverancer, fakturaer og regnskaber, og at lagerregnskabet ikke var forskriftsmæssigt. Der forelå navnlig ingen re-

gistreringer for hver dag som krævet efter forordningen. Det var ikke muligt på grundlag af de regnskabsbilag, der blev fremlagt i stedet, at foretage en tilsvarende opdeling pr. dag.

11. Som følge af afslaget anlagde sagsøgeren i hovedsagen sag ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main.

12. Ved kendelse af 19. marts 1987 har Verwaltungsgericht udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Indeholder artikel 4, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1530/78 af 30. juni 1978 (EFT L 179, s. 21), en sådan yderligere betingelse for ydelse af producentstøtte, som Kommissionen har kunnet fastsætte uden herved at overskride sin kompetence ved udstedelse af gennemførelsesbestemmelser, eller indeholder nævnte bestemmelse alene en forskrift om, at lagerregnskabet er det eneste anerkendte bevismiddel?«

13. Den forelæggende ret har uddybet sit spørgsmål på følgende måde:

Der opstår for det første det spørgsmål, om forpligtelsen for virksomhederne til at føre et lagerregnskab, udgør en yderligere betingelse for retten til støtte, der skal være opfyldt i tillæg til de tre betingelser i artikel 3b, stk. 5, i forordning nr. 516/77.

Såfremt spørgsmålet besvares bekræftende, opstår spørgsmålet, om Kommissionen har holdt sig inden for sin bemyndigelse, da den i medfør af ovennævnte regler alene er bemyndiget til at udstede gennemførelsesbestemmelser til artikel 3a og 3b i forordning nr. 516/77.

Såfremt spørgsmålet besvares benægtende, opstår spørgsmålet, hvilken retsvirkning det har, såfremt der ikke er ført et lagerregnskab, da Kommissionens forordning ikke indeholder udtrykkelige regler herom; skal lagerregnskabet betragtes som eneste bevismiddel eller som et bevismiddel, der kan suppleres med andre beviser?

14. Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 7. april 1987.

II — Skriftvekslingen

1. I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der den 10. juli 1987 indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen, selskabet Bayernwald Früchtenverwertung GmbH, ved advokat Schiller, Köln, og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Dierk Booss, og den 13. juli 1987 af Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft på vegne af sagsøgte i hovedsagen, Forbundsrepublikken Tyskland, ved Apelt, som befuldmægtiget.

2. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

De skriftlige indlæg

3. *Sagsøgte i hovedsagen* har gjort gældende, at føringen af et forskriftsmæssigt lagerregnskab udgør en betingelse for retten til støtte, som Kommissionen havde ret til at stille.

4. Forordning nr. 516/77 artikel 3c bemyndiger Kommissionen til at fastsætte gennemførelsesbestemmelser til artiklerne 3a og 3b, samt fastsætte støttebeløbet og minimumsprisen for producenterne i henhold til fremgangsmåden i artikel 20.

5. Det er på baggrund af den bemyndigelse, at Kommissionen har udstedt forordning nr. 1530/78, hvis artikel 4 fastsætter de i artikel 3b i forordning nr. 516/77 omhandlede kontrolforanstaltninger samt opstiller minimumskrav til deres omfang. Dette udgør den nødvendige bemyndigelse for de nationale myndigheder til at udføre kontrolvirksomhed.

6. Det forhold, at bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, udelukkende opstiller minimumsbetingelser, som lagerregnskabet skal opfylde, viser at regnskabet må opfattes som en betingelse for retten til støtte.

7. Lovgiver er derfor klart gået ud fra, at de minimumsoplysninger, som skal fremgå af lagerregnskabet, er nødvendige for kontrollen af støttebetingelserne. Dette bekræftes af fjerde betragtning til forordning nr. 1530/78, der præciserer, at »dette lagerregnskab skal mindst indeholde de angivelser, der er nødvendige for at kunne kontrollere...«. Følgeligt skal der føres et lagerregnskab for at opfylde minimumskravene.

8. Ifølge sagsøgte omfatter Kommissionens bemyndigelse ikke kun området for gennemførelsesbestemmelser. Tværtimod udgør bestemmelserne om selve retten til støtte, hvilke er nødvendige for at sikre en ensartet anvendelse af ordningen i alle medlemsstaterne, også en del af gennemførelsesbestemmelserne efter artikel 3c i forordning nr. 1530/78.

9. De tre grundlæggende støttebetingelser i artikel 3b i forordning nr. 516/77, bør ikke opfattes som udtømmende. Kommissionen har inden for sin bemyndigelse kompetence til at fastsætte yderligere støttebetingelser.

10. Et eksempel herpå er, at artikel 5 i forordning nr. 1530/78, hvori Kommissionen har fastsat en frist på 90 dage til at indgive ansøgning om støtte, er omfattet af bemyndigelsen i artikel 3c, således som det er blevet fastslået af Verwaltungsgericht Hessen i dom af 18. august 1986 (sag nr. 8 UE 2042/84).

11. Dersom der ikke kan gives medhold i denne påstand, har sagsøgte i hovedsagen subsidiært gjort gældende, at et forskriftsmæssigt lagerregnskab er det eneste anerkendte bevismiddel for at opnå støtte. Regnskabet er et sikkert og ensartet grundlag, på hvilket de nationale myndigheder kan udføre deres kontrolvirksomhed, og den eneste måde at undgå konkurrenceforvridninger på.

12. Dette eneste bevismiddel kan ikke erstattes af andre bevismidler. Imidlertid kan det ikke være udelukket også at anvende andre bevismidler, f. eks. visse handelsdokumenter, i det omfang, de gør det muligt at bevise lagerregnskabets nøjagtighed. De subsidiære bevismidler kan dog ikke erstatte eller supplere et lagerregnskab, der er mangelfuldt, ufuldstændigt eller selvmodsigende.

13. *Sagsøgeren i hovedsagen* mener, at det følger af sagsøgtes opfattelse, at lagerregnskabet er en ufravigelig betingelse for støtte, hvorfor det er uden betydning, om den omhandlede virksomhed faktisk har forarbejdet de omhandlede mængder, og om virksomheden kan bevise dette ved andre supplerende bevismidler. Sagsøgeren mener ikke, at der er belæg for denne påstand.

14. Den omtvistede bestemmelse i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1530/78 opstiller ingen yderligere støttebetingelser, da betingelserne herfor er udtømmende opregnet i artikel 3b, stk. 5, i grundforordning nr. 516/77, men udgør udelukkende en procedureregel, der automatisk medfører fortabelse af retten til producentstøtte, hvis den ikke overholdes.

15. Dette resultat fremgår for det første af selve bestemmelsens ordlyd, der netop ikke foreskriver, at alene den, der fører et lagerregnskab, kan opnå producentstøtte. Det eneste man kan udlede af teksten er, at lagerregnskabet har til formål at lette arbejdet for de nationale kontrolmyndigheder.

16. Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at resultatet bestyrkes af bestemmelsens ordlyd og målsætning; bestemmelsen bør fortolkes i lyset af forordning nr. 1530/78, artikel 4's to andre stykker, der omhandler de kontrolforanstaltninger, som skal træffes af medlemsstaternes myndigheder, såvel som fjerde betragtning, hvor det udtales, at »for at sikre, at støtteordningen fungerer tilfredsstillende, bør det fastsættes, at det af medlemsstaten udpegede organ... kontrollerer... lagerregnskabet...«, der »... skal indeholde mindst de angivelser, der er nødvendige for at kunne kontrollere forarbejdningen af [produkterne]...«.

17. For at lagerregnskabet skulle udgøre en støttebetingelse, måtte dette være fastsat udtrykkeligt. Endvidere er fortabelse af retten til støtte, i tilfælde af at der ikke føres et lagerregnskab, en sanktion, der ligeledes burde have været udtrykkeligt fastsat.

18. Sagsøgeren i hovedsagen har tilføjet, at den omhandlede bestemmelse findes i en kommissionsforordning om gennemførelsesbestemmelser til støtteordningen, mens Rådet udtømmende har fastsat de materielle støttebetingelser. Den bemyndigende forordning bemyndiger slet ikke Kommissionen til at fastsætte yderligere betingelser.

19. Det følger af rangordenen mellem EF-institutionernes retsakter efter Traktaten, at når Kommissionen udøver sin bemyndigelse iht. EØF-Traktatens artikel 155, fjerde led, med henblik på at gennemføre de forskrifter, som Rådet har udfærdiget, da kan den hverken udfylde, indskrænke, ændre eller udvide disse (jfr. dom af 11. november 1975, sag 37/75, Bagusat KG mod Hauptzollamt Berlin-Packhof, Sml. s. 1339; dom af 28. marts 1979, sag 158/78, Biegi mod Hauptzollamt Bochum, Sml. s. 1103). Hvis den omhandlede bestemmelse indførte en yderligere støttebetingelse, ville denne således være uden virkning.

20. Sagsøgeren har subsidiært gjort gældende, at selv i det tilfælde, hvor det måtte anerkendes, at lagerregnskabet udgør en støttebetingelse, indebærer denne betingelse ikke, at lagerregnskabet skal være forskriftsmæssigt. Bestemmelsen omfatter faktisk ingen præcisering på dette punkt, og uklare og upræcise fællesskabsretlige bestemmelser bør fortolkes på den mindst belastende måde for den erhvervsdrivende (jfr. dom af 12. november 1969, sag 29/69, Stauder mod Ulm, Sml. s. 107).

21. Ifølge sagsøgeren i hovedsagen opstår da spørgsmålet om, hvorvidt lagerregnskabet skal betragtes som eneste bevismiddel. Sagsøgeren hævder, at dette spørgsmål skal besvares benægtende.

22. Hverken Kommissionens forordning nr. 1530/78 eller Rådets grundforordning nr. 516/77 foreskriver noget sted udtrykkeligt, at det alene er ved hjælp af lagerregnskabet, at opfyldelsen af støttebetingelserne kan bevises. Tværtimod er det alene fastsat i Kommissionens forordning, at lagerregnskabet skal indeholde visse minimumsoplysninger. Kommissionen har således ved forordningen angivet, at beviset ligeledes kan føres på andre måder.

23. Det resultat støttes af den betragtning, at selv om lagerregnskabet føres forskriftsmæssigt, kan der dog alligevel bestå tvivl om de deri indeholdte oplysningers nøjagtighed. I et sådant tilfælde må det altså være muligt for ansøgeren at bevise oplysningernes nøjagtighed ved hjælp af alle de bevismidler, der er tilladt i vedkommende medlemsstats retsorden. I modsat fald ville ansøgeren, hvis de nationale myndigheder bestrider oplysningerne, være uden nogen mulighed for at bevise lagerregnskabets enkeltheder.

24. Sagsøgeren foreslår derfor Domstolen at besvare det stillede spørgsmål således, at lagerregnskabet, der skal føres i henhold til artikel 4, stk. 2, i Kommissionens forord-

ning nr. 1530/78, ikke udgør en støttebetingelse. Denne forpligtelse tilsigter at lette kontrolmyndighedernes arbejde, og beviset for forarbejdningen af de produkter, for hvilke der søges om producentstøtte, kan føres på enhver anden måde, der er tilladt i vedkommende medlemsstats retsorden.

25. *Kommissionen* har med hensyn til første del af det stillede spørgsmål, dvs. om bestemmelsen udgør en støttebetingelse gjort gældende, at artiklerne 3a-3c i forordning nr. 516/77 udgør et samlet system til opretholdelse af markedet, som udgør et sammenhængende hele. Systemet bygger i det væsentlige på at opretholde produktionspriserne ved, at forarbejdningsvirksomhederne betaler producenterne en minimumspris.

26. Systemets ensartethed er ligeledes udtrykt i artikel 3c, stk. 5, i forordning nr. 516/77, der tydeligt fastsætter de tre støttebetingelser, hvilket Domstolen har fastslået i dom af 27. marts 1984 (sag 169/82, Kommissionen mod Den Italienske Republik, Sml. s. 1603).

27. Kommissionens forordning nr. 1530/78 kan således ikke fastsætte andre betingelser for producentstøtten, og har alene til formål at fastsætte gennemførelses- og kontrolbestemmelser.

28. Dette bekræftes af forordningens fjerde betragtning. Udtrykket »for at sikre, at støtteordningen fungerer tilfredsstillende« indebærer faktisk, at lovgiver har ment, at støtteordningen havde fundet sin endelige form i Rådets forordning, og at Kommissionens forordning havde det ene mål at fastsætte gennemførelsesbestemmelser hertil. Dette resultat bekræftes af første led i artikel 4 i forordning nr. 1530/78, der henviser til de i artikel 3b, stk. 5, i forordning nr. 516/77 omhandlede kontrolforanstaltninger, og som skal sikre, at de krævede materielle betingelser er opfyldt.

29. I den forbindelse er et forskriftsmæssigt lagerregnskab en grundlæggende og nødvendig betingelse for retten til støtte. Men betingelsen tjener udelukkende som bevismiddel. Kommissionen har således ikke overskredet den bemyndigelse, som den har fået tildelt ved artikel 3c i forordning 516/77.

30. Kommissionen kan under udøvelsen af sin bemyndigelse iht. Traktatens artikel 155 til at gennemføre de forskrifter, som Rådet har udfærdiget, træffe samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige eller hensigtsmæssige med henblik på at gennemføre grundforordningen, forudsat at de ikke strider mod grundforordningen eller de eventuelt af Rådet fastsatte gennemførelsesbestemmelser, jfr. dom af 15. maj 1984, sag 121/83 (Zuckerfabrik Franken mod Hauptzollamt Würzburg, Sml. s. 2039).

31. Ifølge Kommissionen har Domstolen i øvrigt anerkendt, at Kommissionens gennemførselsbestemmelser kan være udformet således, at de ikke levner de nationale myndigheder mulighed for at godkende andre bevismidler end de bevismidler og den kontrol, der er fastsat i forordningen. Kommissionen påberåber sig til støtte herfor dom af 7. februar 1979, sag 18/76 (Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 343), og dom af 14.

januar 1981 sag 819/79 (Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 21).

32. Kommissionen foreslår derfor Domstolen at besvare det af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main stillede spørgsmål således, at bestemmelsen i artikel 4, stk. 2 i Kommissionens forordning nr. 1530/78 udgør »en nødvendig betingelse for at opnå producentstøtte iht. artikel 3 i forordning nr. 516/77, som ændret ved forordning nr. 1152/78, hvilken Kommissionen kunne stille uden at overskride sin normfastsættende kompetence«.

C. N. Kakouris
Refererende dommer