FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN

fremsat den 6. juli 1988 *

Høje Domstol.

Rådets forordning (EØF) nr. 516/77 af 14. marts 1977 (EFT L 73, s. 1) om den fælles markedsordning for produkter forarbejdet på basis af frugt og grønsager, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1152/78 af 30. maj 1978 (EFT L 144, s. 1) indførte en producentstøtteordning, der skulle gøre det muligt at fremstille visse forarbejdede produkter til en lavere pris end den, der ville følge af at betale producenterne en rentabel pris, med henblik på at produkterne skulle kunne konkurrere med forarbejdede produkter fra tredjelande.

Ved Rådets forordning (EØF) nr. 1639/79 af 24. juli 1979 (EFT L 192, s. 3), blev kirsebær konserveret i sukkeropløsning, der henhører under pos. ex 20.06 B i Den Fælles Toldtarif, optaget på listen over produkter under producentstøtteordningen.

Støtteordningen, som blev fastsat ved artiklerne 3a-3c i forordning nr. 516/77 (som ændret), byggede på kontrakter mellem producenter og forarbejdningsvirksomheder. Kontrakterne skulle angive de omfattede mængder råvarer og den tidsmæssige fordeling af leverancerne til forarbejdningsvirksomhederne samt den pris, der skal betales til producenterne. Kontrakterne skulle indgås for en minimumsperiode, der skulle fastsættes. Der skulle endvidere fastsættes en minimumspris til producenterne. Producentstøtten skulle udligne prisforskellen mellem produkter fremstillet i Fællesskabet og produkter fra tredjelande. I hver medlemsstat skulle støtten udbetales til de pågældende efter disses anmodning, såsnart det organ, der var udpeget af den medlemsstat, hvor forarbejdningen skete, havde konstateret: for det første at forarbejdningsvirksomheden havde betalt producenten en pris, der var mindst lige så stor som minimumsprisen; for det andet at de af kontrakterne omfattede produkter var blevet forarbejdet; og for det tredje, at de forarbejdede produkter var i overensstemmelse med de gældende kvalitetsnormer (artikel 3b, stk. 5). Disse tre krav er klart betingelser for retten til støtte.

Artikel 3c foreskrev, at gennemførelsesbestemmelserne til artikel 3a og 3b skulle fastsættes efter fremgangsmåden i artikel 20, dvs. af Kommissionen efter høring af forvaltningskomiteen.

Kommissionens forordning (EØF) nr. 1530/78 af 30. juni 1978 (EFT L 179, s. 21), der efterfølgende er ændret ved forordning (EØF) nr. 1348/80 af 30. maj 1980 (EFT L 135, s. 66), fastsatte gennemførelsesbestemmelser vedrørende støtteordningen. Forordningen fremhævede, at for at sikre, at støtteordningen fungerer tilfredsstillende, skal det af medlemsstaten udpegede organ ved stikprøver kontrollere vægt og kvalitet af de produkter, der leveres til

* Oversat fra engelsk.

forarbejdningsvirksomhederne, samt kontrollere disse virksomheders lagerregnskab, som »skal indeholde de angivelser, der er nødvendige for at kunne kontrollere forarbejdningen af de produkter, der er genstand for kontrakter«.

Udover at kræve, at kontrakten skulle være skriftlig og såvel kvaliteter som kvanta skulle dokumenteres, foreskrev artikel 4 i Kommissionens forordning at

»2. 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;

...«

Det organ, der var udpeget i hver enkelt medlemsstat, skulle foretage stikprøvekontrol og kontrollere »lageroptegnelserne«, som (eftersom den franske og den tyske version bruger samme ord i artikel 4, stk. 2, og artikel 4, stk. 3) jeg mener betyder det samme som »lagerregnskaber«, på hver enkelt forarbejdningsvirksomhed (artikel 4, stk. 3).

Bayernwald Früchteverwertung GmbH ansøgte i 1980 om producentstøtte i forbindelse med seks kontrakter vedrørende forarbejdning af 55 tons søde kirsebær. Den kompetente myndighed afslog støtten med den begrundelse, at der var uoverensstemmelser mellem dokumenter vedrørende leverancer, fakturaer og regnskaber, og at der ikke var forskriftsmæssige lagerregnskaber i medfør af artikel 4, stk. 2, i Kommissionens forordning. Under sagen for Verwaltungsgericht blev der rejst spørgsmål om artiklens gyldighed og anvendelsesområde. Den nationale ret har forelagt følgende 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?«

Det første punkt, der er fremhævet, er, at Kommissionen ved artikel 4, stk. 2, har tilføjet en yderligere betingelse til de betingelser, der er fastsat af Rådet i artikel 3b, stk. 5, og at den ikke har bemyndigelse til at gøre dette.

Det er klart, at Kommissionen hverken kan udvide eller ændre de materielle betingelser, som Rådet har fastsat som afgørende for retten til støtte. På den anden side er Kommissionen specielt bemyndiget af Rådet til at

udstede gennemførelsesbestemmelser til artikel 3a og 3b, da Rådets forordning ikke indeholder sådanne bestemmelser. Jeg mener derfor i lighed med, hvad der er sagt om andre, men dog sammenlignelige bestemmelser i sag 121/83, Zuckerfabrik Franken (Sml. 1984, s. 2039), at »denne bestemmelse [må] forstås således, at Kommissionen er beføjet til at træffe samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige eller hensigtsmæssige med henblik på at gennemføre grundforordningen, forudsat at de ikke strider mod grundforordningen eller de af Rådet fastsatte gennemførelsesbestemmelser« (præmis 13).

Regler om indholdet af et ansøgningsskema og om opbevaring af den nødvendige dokumentation for at sikre, at støtteordningen anvendes korrekt og ikke bliver misbrugt, mener jeg klart falder inden for den tildelte bemyndigelse. Sådanne regler vedrører ikke det materielle grundlag for retten til støtte, men metoden hvorved retten fastslås.

Tilbage bliver dels spørgsmålet om bestemmelsens anvendelsesområde, dels hvorvidt dens krav er uforholdsmæssige.

Der er naturligvis sager, hvor Kommissionen, for at sikre, dels at en forordnings målsætning nås, dels at svigagtige forhold undgås, er berettiget til at foreskrive præcise procedurer, der nøje skal overholdes (f. eks. sag 18/76, Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1979, s. 343, og sag 819/79, Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1981, s. 21). Den kan derfor kræve, at der sker kontrol på stedet, eller at der fremlægges originale dokumenter, som betingelser der skal overholdes.

I denne sag mener jeg, at det var rimeligt og inden for Kommissionens bemyndigelse at kræve, at der skulle føres »lagerregnskaber« for at gøre det muligt for medlemsstaterne at foretage den nødvendige kontrol og fastslå, at støtten er forfalden, samt i videst muligt omfang at få adgang til samme typer af oplysninger i de enkelte medlemsstater, forudsat at de blot skal indeholde det mindstemål af oplysninger, der er nødvendigt for at kunne kontrollerer forarbejdningen af de produkter, der er genstand for de omhandlede kontrakter. De nærmere oplysninger, der kræves anført i lagerregnskaberne, forekommer mig ikke, at gå udover hvad der retmæssigt kan kræves.

Skønt den nærmere udformning af lagerregnskaberne ikke er fastsat, hvorfor der er en vis margen, kan en medlemsstat afslå støtte, hvis regnskaberne, der skal indeholde specielle former for oplysninger, slet ikke er ført, eller hvis de er så ufuldstændige og unøjagtige, at de ikke med rimelighed kan betegnes som lagerregnskaber, der indeholder de foreskrevne oplysninger. I denne henseende er det en betingelse for at opnå støtte, at der føres lagerregnskaber, selv om det, hvilket er fremført af Bayernwalds advokat, er et krav, der ikke er udtrykt som »en betingelse«. Regnskaberne skal føres, og de skal kunne fremlægges til kontrol.

På den anden side, eftersom formålet med kontrollen er at gøre det muligt at kontrollere de præcise mængder, for hvilke støtte er berettiget, følger det ikke, at man ikke kan

tage andre dokumenter i betragtning med henblik på at afgøre, om støtte er berettiget. Derfor kan den kompetente myndighed, hvis der er tvivl om nøjagtigheden af lagerregnskabernes talmateriale kræve, at der fremlægges andre dokumenter, der kan bevise, at lagerregnskaberne er korrekte. Derfor mener jeg, at producenten kan fremlægge andre dokumenter for at fjerne sådan tvivl, for at korrigere uoverensstemmelser, som kan være opstået, eller udfylde poster, der ved uopmærksomhed er blevet udeladt. Skønt sådanne fejl kan rejse tvivl om, hvorvidt støtten er berettiget og kan have til følge, at producenten ikke kan løfte bevisbyrden, ville det dog efter min mening være at gå for vidt, hvis man altid afslog støtte på grund af nogle mindre fejl eller udeladelser, der nemt kunne blive korrigeret ved de originale dokumenter. Det væsentlige er, at der føres lagerregnskaber, der i det væsentlige er korrekte med hensyn til de oplysninger, der er foreskrevet i artikel 4, stk. 2.

Jeg erkender, at dette synspunkt efterlader et gråt område mellem det tilfælde, hvor der ikke føres nogen lagerregnskaber (og hvor der ikke er grundlag for støtte) og det tilfælde hvor mindre fejl let kan berigtiges (og hvor støtte gives). I sådanne tilfælde kan den byrde, som pålægges en virksomhed, der ikke har ført nøjagtige regnskaber, være særdeles tung og kan kun løftes ved fremlæggelse af originale dokumenter så som fakturaer eller følgesedler, når sådanne foreligger. Det påhviler den nationale ret eller myndighed i den enkelte sag at afgøre, om de førte regnskaber kan berigtiges med den fornødne tydelighed og sikkerhed til at det kan fastslås, om visse dispositioner er støtteberettigede.

Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det foreliggende spørgsmål således, at artikel 4, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1530/78, der kræver, at der føres lagerregnskaber med visse foreskrevne oplysninger, ikke er ugyldig, da Kommissionen ikke har overskredet sin bemyndigelse efter artikel 3c i Rådets forordning (EØF) nr. 516/77, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1152/78; det er en forhåndsbetingelse, at der føres sådanne regnskaber i en form, der i det væsentlige er korrekt for at fastslå retten til støtte, skønt fejl eller undladelser vil kunne berigtiges under henvisning til andre dokumenter.

Det tilkommer den nationale ret at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Kommissionens omkostninger kan ikke godtgøres.