DOMSTOLENS DOM

27. januar 1988 *

I sag 349/85,

Kongeriget Danmark, ved juridisk rådgiver i Udenrigsministeriet, konsulent Laurids Mikaelsen, som befuldmægtiget og med valgt adresse i Luxembourg på den danske ambassade,

sagsøger,

støttet af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, ved Assistant Treasury Solicitor H. R. L. Purse som befuldmægtiget og med valgt adresse i Luxembourg på den britiske ambassade,

intervenient,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Peter Karpenstein og Jens Christoffersen, Den Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Den Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om delvis annullation, for så vidt angår oksekød, af Kommissionens beslutninger 85/450 og 85/451 af 28. august 1985 om afslutning af de af Kongeriget Danmark forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsårene 1980 og 1981, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 267, s. 7 og 10), har

* Processprog: Dansk.

DOMSTOLEN,

sammensat af afdelingsformanden G. Bosco som fungerende præsident, afdelingsformanden O. Due, dommerne U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, T. F. O'Higgins og F. Schockweiler,

generaladvokat: J. L. da Cruz Vilaça
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 17. juni 1987,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. november 1987,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 16. november 1985, har Kongeriget Danmark i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutninger 85/450 og 85/451 af 28. august 1985 om afslutning af de af Kongeriget Danmark forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsårene 1980 og 1981, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter benævnt »EUGFL«), Garantisektionen (EFT L 267, s. 7 og 10), for så vidt der ved beslutningerne blev truffet bestemmelse om, at Fællesskabet ikke kan finansiere beløb på 18 175 950,25 DKR og 31 664 013,16 DKR, der er blevet udbetalt som »restitutioner oksekød« for henholdsvis regnskabsårene 1980 og 1981.

2 Ved kendelse af 15. oktober 1986 har Domstolen tilladt Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland at intervenere til støtte for sagsøgerens påstande.

3 Ved de anfægtede beslutninger har Kommissionen afvist at lade EUGFL finansiere udgifter, som Kongeriget Danmark har afholdt til eksportrestitutioner for tilberedte og konserverede oksekødsprodukter, og som er afhængige af fedtindholdet i de eksporterede produkter. Kommissionens begrundelse herfor er, at der ifølge bilagene til forordningerne om fastsættelse af de pågældende restitutioner, jfr. således Kommissionens forordning nr. 187/80 af 29. januar 1980 (EFT L 23, s. 11), skal ses bort fra enhver form for fedt.

4 Til støtte for sin påstand har den danske regering gjort gældende, at Kommissionen ved at afvise at lade EUGFL finansiere de i sagen omhandlede udgifter har tilsidesat traktaten og retsregler vedrørende dens gennemførelse, nærmere bestemt Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196), idet Kommissionen:

— har anlagt en forkert fortolkning af forordning nr. 187/80 og af de andre forordninger om fastsættelse af eksportrestitutionerne inden for oksekødssektoren i 1980 og 1981,

— i en beslutning om afslutning af regnskaber, der er truffet lang tid efter udløbet af den i artikel 5 i forordning nr. 729/70 fastsatte frist, har lagt en retsopfattelse til grund, som den aldrig tidligere havde givet udtryk for.

5 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

6 Ved sit første anbringende, hvorved det gøres gældende, at der er sket en forkert anvendelse af forordningerne om fastsættelse af eksportrestitutionerne inden for oksekødssektoren i 1980 og 1981, har den danske regering anført, at de i pos. ex 16.02 B III b) 1 i bilaget til forordningerne anvendte udtryk, »procent... af oksekød (ikke slagteaffald og fedt)«, i mangel af en særlig fællesskabsretlig definition må forstås således, at der herved menes kød i almindelig forstand, dvs. skeletmuskulatur med naturligt fedtindhold, såvel synligt som intramuskulært, hvorved fedtindholdet i produktet kan andrage indtil 30%. Den af Kommissionen anlagte fortolkning strider således mod den ordlyd, der er anvendt i den omhandlede position.

7 Den britiske regering har ligeledes gjort gældende, at den af Kommissionen anlagte fortolkning ikke kan støttes på de dagældende bestemmelser. Der fandtes ikke nogen fællesskabsretlig bestemmelse, som definerede indholdet af kød i forarbejdede kødprodukter, eller som fastsatte, hvorledes dette indhold skulle beregnes, hvorfor det tilkom medlemsstaterne at fortolke dette begreb på en rimelig og fornuftig måde. Den britiske regering har for sit vedkommende lagt en fortolkning til grund, der er baseret på produkternes indhold af skært kød, idet der ved skært oksekød forstås magert muskelvæv fra dyret, hvorfra alt synligt fedtvæv er fjernet, således at kødet kan indeholde indtil 10% ikke-synligt fedt.

8 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at anvendelsen af udtrykket »oksekød (ikke... fedt)« i pos. ex 16.02 B III b) 1 må indebære, at der ved beregningen af kødindholdet i et produkt med henblik på fastsættelsen af eksportrestitutionsbeløbet skal ses bort fra produktets indhold af fedt, og da bestemmelsen ikke indeholder nogen begrænsninger med hensyn til karakteren af det fedt, der skal ses bort fra, må der ved den pågældende beregning ved »fedt« forstås enhver form for fedt, såvel tilsat som naturligt, det være sig synligt eller intramuskulært. Endvidere er denne fortolkning ifølge Kommissionen den eneste, der er i overensstemmelse med formålet med eksportrestitutionsordningen, som er at fremme eksporten af oksekød af høj kvalitet.

9 Det bemærkes indledningsvis, at der på det her omhandlede område ikke findes nogen fællesskabsretlig definition af, hvad der skal forstås ved henholdsvis »kød« og »fedt«. Herefter må disse begrebers betydning og indhold bestemmes under hensyntagen til den generelle sammenhæng, hvori de anvendes, og efter deres normale mening i sædvanlig sprogbrug.

10 Det bemærkes herved for det første, at formålet med den bestemmelse, hvori begreberne optræder, er at fastlægge den procentdel af oksekød, som indgår i sammensætningen af et forarbejdet eller konserveret produkt, således at man kan fastsætte det eksportrestitutionsbeløb, som tilkommer producenterne i henhold til den almindelige ordning om eksportrestitutioner for oksekød. Denne ordning — indført ved Kommissionens forordning nr. 678/77 af 31. marts 1977 om fastsættelse af restitutioner ved eksport af oksekød for det tidsrum, som begynder 1. april 1977 (EFT L 84, s. 41), og videreført ved de i sagen omhandlede forordninger — har til formål at lette afsætningen af oksekød uden for Fællesskabet ved hjælp af tilskud, der skal udligne forskellen mellem verdensmarkedsprisen og den garanterede pris inden for Fællesskabet i overensstemmelse med det generelle formål med alle

eksportrestitutionsordningerne, som er at stabilisere markedet inden for Fællesskabet samtidig med at sikre producenterne en rimelig indkomst.

11 Restitutioner kan opnås for oksekød både i form af udskæringer og i form af forarbejdede og konserverede produkter, hvori der indgår oksekød. Formålet med pos. ex 16.02 B III b) 1 i bilaget til forordningerne er i sidstnævnte tilfælde at begrænse retten til restitutioner til udelukkende at omfatte den procentdel af oksekød, der indgår i det forarbejdede produkt, som kan indeholde andre ingredienser, herunder andre arter af kød. Begrebet »kød« i bestemmelsen kan derfor i mangel af anden modsat angivelse ikke gives nogen anden betydning end den, det må tillægges i de øvrige bestemmelser i forordningerne. Disse bestemmelser fastlægger, hvilke dele af dyret der kan ydes restitutioner for, men indeholder ingen angivelse af kvaliteten heraf, og navnlig ingen bestemmelse om, at dele med et indhold af fedt er undtaget.

12 På grundlag af den således beskrevne ordning må det undersøges, i hvilket omfang de i bestemmelsen anvendte udtryk — efter deres sædvanlige betydning i den angivne sammenhæng — tilsiger, at der skal ses bort fra fedt indeholdt i forarbejdede og konserverede oksekødsprodukter ved beregningen af restitutionernes størrelse.

13 Det bemærkes herved, at bestemmelsen om, hvad der skal forstås ved »oksekød«, undtager fedt og slagteaffald på lige fod. Slagteaffald er dele af dyret, som klart kan bestemmes og udskilles. Da bestemmelsen sideordner begreberne »fedt« og »slagteaffald«, må den forstås således, at det har været hensigten at undtage alle dele af dyret, som ikke består af kød i dette begrebs snævre forstand, og som klart kan skelnes herfra. Det er i øvrigt også således, begrebet »kød uden fedt« sædvanligvis forstås i overensstemmelse med den betydning, man i gængs sprogbrug tillægger udtrykket »kød«.

14 I mangel af en klar angivelse i bestemmelsen om, at det modsatte har været hensigten, kan der ikke tillægges begrebet »oksekød« nogen anden betydning. Bestemmelsen må herefter fortolkes således, at fedt fastsiddende på de udskæringer, der

anvendes til fremstilling af produktet, og som fremstår som klart selvstændigt i forhold til kødet, ikke kan anses som oksekød. En fortolkning, hvorefter der herudover skal ses bort fra enhver ikke umiddelbart synlig fedtmængde, som kan være indeholdt i selve muskelvævet, og som ikke fysisk kan udtages af den anvendte udskæring, kan ikke udledes af bestemmelsen.

15 Den omstændighed, at der ved Kommissionens forordning nr. 2429/86 af 31. juli 1986 om proceduren for bestemmelse af indholdet af kød i varer, tilberedte eller konserverede, henhørende under pos. ex 16.02 B III b) 1 i nomenklaturen i bilaget til Kommissionens forordning nr. 2184/86 (EFT L 210, s. 39), senere er blevet givet den omtvistede position et andet indhold, kan ikke få nogen betydning for fortolkningen af bestemmelsen, således som den var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder (jfr. dom af 18. januar 1984, Ekro BV, 327/82, Sml. s. 107, præmis 22).

16 En bestemmelse, hvis tilsidesættelse skal have økonomiske følger, må være tilstrækkelig klar og præcis, og Kommissionen kunne derfor ikke, ved afslutningen af de omhandlede EUGFL-regnskaber og på grundlag af ordlyden af pos. ex 16.02 B III b) 1 i de i 1980 og 1981 gældende forordninger, anvende en fortolkning, som ikke svarede til den sædvanlige betydning af de anvendte udtryk. For så vidt Kommissionen ved beregningen af kødindholdet kun har taget hensyn til indholdet af kød, fraregnet enhver form for fedt, og afvist at medregne et i muskelvævet normalt forekommende indhold af fedt, har den anvendt den omhandlede bestemmelse fejlagtigt, hvilket må medføre en annullation af de afgørelser i de anfægtede bestemmelser, der er forelagt til prøvelse.

17 Da den af den danske regering forfægtede fortolkning ikke fuldt ud er blevet lagt til grund, må det endvidere undersøges, om sagsøgerens andet anbringende kan føre til et mere vidtrækkende resultat.

18 Ved dette anbringende gøres det gældende, at Kommissionen ikke kunne lægge en ny fortolkning af bestemmelsen til grund i en beslutning om afslutning af regnskaber, der blev truffet lang tid efter udløbet af den i artikel 5 i forordning nr. 729/70 fastsatte frist for at træffe en sådan beslutning. Ifølge den danske regering havde Kommissionens tjenestegrene indtil da aldrig rejst indvendinger mod den af de danske myndigheder fulgte praksis.

19 Herom bemærkes, at forvaltningen af finansieringen gennem EUGFL i første række påhviler de nationale myndigheder, som skal påse, at de fællesskabsretlige regler nøje overholdes. Denne ordning, som hviler på et tillidsprincip, indebærer ingen systematisk kontrol fra Kommissionens side, der i øvrigt ville være fysisk umulig at gennemføre. Da de nationale myndigheder har ansvaret for at efterprøve, om de i henhold til fællesskabsretten gældende betingelser for at afholde udgifter er opfyldt, kan en kontrol fra Kommissionens tjenestegrenes side kun gennemføres i form af stikprøver. Det forhold, at den i ordningen indbyggede kontrol ikke er permanent, kan betyde, at uregelmæssigheder først opdages lang tid efter de omstændigheder, der ligger til grund for dem. Så længe regnskaber ikke er behørigt afsluttet, har Kommissionen i henhold til artikel 2 i forordning nr. 729/70 pligt til at afvise at lade EUGFL finansiere udgifterne til restitutioner, der ikke er blevet udbetalt i overensstemmelse med de fællesskabsretlige regler. Denne forpligtelse falder ikke bort, blot fordi afslutningen af regnskaberne sker efter udløbet af fristen i forordningens artikel 5. Da der ikke er knyttet nogen sanktioner til en manglende overholdelse af fristen, kan denne — når henses til karakteren af beslutninger om afslutning af regnskaber, hvis væsentligste formål er at sikre, at de af de nationale myndigheder afholdte udgifter er blevet udbetalt i overensstemmelse med de fællesskabsretlige regler — kun anses som en ordensforskrift, medmindre en medlemsstats interesser herved krænkes.

20 Anbringendet kan herefter ikke lægges til grund.

Sagens omkostninger

21 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. I henhold til artikel 69, stk. 3, afsnit 1, kan Domstolen dog ophæve sagens omkostninger helt eller delvis, såfremt hver af parterne henholdvis taber og vinder på et eller flere punkter, eller såfremt der foreligger ganske særlige grunde. Idet den danske regering ikke har fået medhold fuldt ud, for så vidt den har gjort gældende, at udover det ikke-synlige fedt, som forekommer i alt muskelvæv, må enhver form for fedt, endog synligt, i en mængde på indtil 30% anses for omfattet af begrebet »kød«, bør sagens omkostninger ophæves. Da den britiske regering ikke har nedlagt nogen påstand vedrørende omkostningerne i forbindelse med dens intervention, bør den selv bære disse.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Kommissionens beslutninger 85/450 og 85/451 af 28. august 1985 om afslutning af de af Kongeriget Danmark forelagte regnskaber over de udgifter for regnskabsårene 1980 og 1981, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, annulleres, for så vidt der ved beslutningerne blev truffet bestemmelse om, at Fællesskabet ikke kan finansiere beløb på 18 175 950,25 DKR og 31 664 013,16 DKR, der er blevet udbetalt som »restitutioner oksekød« for henholdsvis regnskabsårene 1980 og 1981.**

2) **Hver part bærer sine omkostninger.**

Bosco Due Everling

Bahlmann Joliet O'Higgins Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. januar 1988.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident