DOMSTOLENS DOM (første afdeling)
8. oktober 1986 *

I sag 9/85

angående en anmodning, som Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Nordbutter GmbH & Co. KG, Rendsburg,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland, ved Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af en række bestemmelser i Kommissionens forordning nr. 2793/77 af 15. december 1977 om gennemførelsesbestemmelser for en særstøtte til skummetmælk, der skal anvendes som foder til husdyr, undtagen unge kalve (EFT L 321, s. 30),

har

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden R. Joliet, dommerne G. Bosco og T. Koopmans,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er afgivet indlæg af:

— sagsøgte i hovedsagen ved Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, under skriftvekslingen ved G. Siebert og under den mundtlige forhandling ved Bergemann,

* Processprog: Tysk.

— Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, under skriftvekslingen ved Kommissionens juridiske konsulenter D. Boos og P. Karpenstein, som befuldmægtigede, og under den mundtlige forhandling ved D. Boos,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 6. februar 1986,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. maj 1986, afsagt følgende

DOM

1 Ved kendelse af 13. december 1984, indgået til Domstolen den 17. januar 1985, har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artiklerne 4 og 5 i Kommissionens forordning nr. 2793/77 af 15. december 1977 om gennemførelsesbestemmelser for en særstøtte til skummetmælk, der skal anvendes som foder til husdyr, undtagen unge kalve (EFT L 321, s. 30), som ændret ved Kommissionens forordning nr. 188/83 af 26. januar 1983 om tolvte ændring af forordning nr. 2793/77 (EFT L 25, s. 14).

2 Hovedsagen drejer sig om et krav om tilbagebetaling af nogle beløb, som mejeriet Nordbutter modtog som særstøtte for skummetmælk bestemt til foder til husdyr, undtagen unge kalve. Støtten er krævet tilbagebetalt af det tyske interventionsorgan, Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. Under en kontrol i de bedrifter med malkekvæg, med hvilke mejeriet havde indgået kontrakter om levering af skummetmælk med særstøtte, havde Bundesamt nemlig konstateret, at nogle af disse brugere ikke havde overholdt betingelserne i henhold til fællesskabsbestemmelserne.

3 Særstøtten ydes til et mejeri, når dette sælger skummetmælk til en fast maksimalpris til brugere, der anvender mælken til foder til husdyr, undtagen til unge kalve.

For at forhindre at brugerne køber skummetmælk på de særlig fordelagtige særstøttevilkår og anvender mælken til opdræt af unge kalve, er der indført en kontrolordning, der navnlig vedrører de blandede bedrifter, dvs. bedrifter, hvor der både opdrættes kalve og andre husdyr. Det bestemmes herved i artikel 3 i Kommissionens forordning nr. 2793/77, der fastlægger gennemførelsesbestemmelserne for kontrolordningen, at særstøtten kun ydes til et mejeri for skummetmælk, over for hvilket brugeren skriftligt har forpligtet sig til at overholde betingelserne i forordningens artikel 4.

4 For så vidt angår blandede bedrifter, fremgår det af artikel 4, stk. 1, litra c), at brugeren skal sende mejeriet en besætningsopgørelse, når der anmodes om levering, og inden begyndelsen af hvert kvartal i kalenderåret angive »det maksimale antal kalve, de er under 4 måneder gamle, og som holdes på bedriften det pågældende kvartal«, samt for hver af de kalve, hvis antal beregnes på dette grundlag, aftage en minimumsmængde skummetmælk uden særstøtte på 6 kg mælk pr. dag eller 180 kg pr. måned. Det bestemmes dernæst i artikel 4, stk. 3, der blev indsat ved forordning nr. 188/83, at støtten for den pågældende periode nedsættes med 10%, »såfremt de opgørelser, som skal indgives til mejeriet over besætningens størrelse eller vedrørende det maksimale antal unge kalve, indsendes for sent, men forsinkelsen ikke overstiger 10 dage«.

5 Det fremgår af sagen, at Bundesamt i det konkrete tilfælde havde fastslået, at nogle brugere havde indgivet oplysninger om deres besætning med 12, eller endog 13 dages forsinkelse, og at andre brugere havde oplyst et lavere antal unge kalve end det, de faktisk holdt inden for den pågældende periode.

6 Nordbutter gjorde indsigelse mod Bundesamt's afgørelse om, at det skulle tilbagebetale hele den særstøtte, som det i den omhandlede periode havde modtaget for skummetmælk, der var leveret til de pågældende brugere. For det første gjorde Nordbutter gældende, at det selv i tilfælde, hvor brugerne ikke havde overholdt fristen på 10 dage i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 2793/77, var uforholdsmæssigt strengt at kræve hele særstøtten tilbagebetalt. For det andet hævdede Nordbutter, at Bundesamt ikke havde foretaget en rigtig beregning af det »maksimale antal kalve, der er under 4 måneder gamle«, jfr. forordningens artikel 4, stk. 1,

litra c); Bundesamt burde nemlig ikke herved simpelt hen have lagt det samlede antal unge kalve, der blev holdt i den pågældende periode, til grund, men derimod have anvendt tallet for den dag, hvor der var flest unge kalve.

7 Med henblik på at kunne træffe afgørelse vedrørende disse spørgsmål har Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, der behandler sagen, forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Hvorledes skal begrebet 'det maksimale antal' i artikel 4, stk. 1, litra c), andet led, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2793/77 af 15. december 1977 (EFT L 321 af 16.12.1977) fortolkes?

2) Er bestemmelsen i artikel 4, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 2793/77 som affattet ved artikel 1, nr. 1, litra b), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 188/83 af 26. januar 1983 (EFT L 25 af 27.1.1983) forenelig med proportionalitetsprincippet, for så vidt som støtte afslås ene og alene af den grund, at opgørelsen over besætningens størrelse eller det maksimale antal unge kalve indsendes med mere end 10 dages forsinkelse?

3) Er det foreneligt med proportionalitetsprincippet at meddele afslag for hele støttebeløbets vedkommende, henholdsvis at kræve hele beløbet tilbagebetalt, dersom en bruger har afgivet urigtige oplysninger med den følge, at der i forbindelse med beregningen af særstøtten i henhold til artikel 4, stk. 1, litra c), tredje underafsnit, er lagt et lavere antal kalve end det virkelige til grund, eller falder særstøtten kun bort med forskellen mellem det beløb, der skulle have været betalt på grundlag af besætningens virkelige størrelse, og det faktisk betalte beløb?

4) Tilkommer der myndigheden et frit skøn ved afgørelsen af, om den i medfør af artikel 5, stk. 3, litra b), i forordning (EØF) nr. 2793/77 skal afslå at yde særstøtten, henholdsvis kræve denne tilbagebetalt, i begge tilfælde helt eller delvis?

5) Såfremt spørgsmål 4) besvares benægtende, spørges:
Under hvilke omstændigheder og i hvilket omfang skal særstøtten alene afslås, henholdsvis tilbagebetales for en dels vedkommende?«

Første spørgsmål

8 Den nationale ret har begrundet dette spørgsmål med, at der efter rettens opfattelse ved en bogstavelig fortolkning af udtrykket »det maksimale antal« i artikel 4, stk. 1, litra c), består risiko for at forfordele de bedrifter, som kun når det højeste antal i nogle få dage inden for den pågældende periode. Sådanne bedrifter vil nemlig være nødsaget til at købe meget mere skummetmælk uden særstøtte, end de faktisk har brug for til opfodring af kalvene.

9 Det bemærkes i så henseende, at indsendelse af oplysninger om det maksimale antal kalve inden for et kvartal er en af de forpligtelser, der er pålagt brugerne for at forhindre, at skummetmælk, der er købt på fordelagtige betingelser, anvendes til et andet formål, herunder til opfodring af unge kalve. Henset til at det i en blandet bedrift er umuligt at konstatere, om den skummetmælk, som et mejeri har leveret, faktisk er blevet anvendt til foder til andre husdyr end unge kalve, har man ved forordning nr. 2793/77 indført en ordning med et fast fradrag. Til grund for ordningen ligger en formodning om, at den mængde skummetmælk, der er anvendt til foder til unge kalve, kan beregnes ved at multiplicere visse kontrollerbare data (antal dage i kvartalet, det faste daglige kvantum, tallet for det »maksimale antal kalve... som holdes på bedriften det pågældende kvartal«).

10 Under hensyn hertil kan det anvendte udtryk »det maksimale antal« — til forskel fra det samlede eller det gennemsnitlige antal — kun fortolkes som det højeste antal kalve, der holdes i vedkommende bedrift på noget tidspunkt inden for det pågældende kvartal. Kun når en sådan fortolkning lægges til grund, kan de kompetente organer nemlig forholdsvis let kontrollere, om brugerne har overholdt deres indgåede forpligtelser.

11 Det første spørgsmål skal følgelig besvares med, at udtrykket »det maksimale antal kalve, der er under 4 måneder gamle, og som holdes på bedriften det pågældende kvartal« i artikel 4, stk. 1, litra c), i Kommissionens forordning nr. 2793/77 skal forstås som det højeste antal kalve, som den pågældende bedrift holder på et hvilket som helst tidspunkt inden for kvartalet.

Andet og tredje spørgsmål

12 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at det andet og det tredje spørgsmål er stillet ud fra hensigtsmæssigheden i via fortolkning at bringe fællesskabsbestemmelserne om landbruget i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Den nationale ret har taget til efterretning, at støtten efter ændringen ved forordning nr. 188/83 ikke afslås fuldstændigt, men alene nedsættes med 10%, såfremt erklæringerne ikke indgives med mere end 10 dages forsinkelse; den nationale retsinstans savner imidlertid en begrundelse for, at retten til særstøtte skal anses for fuldstændigt bortfaldet ved en forsinkelse på over 10 dage.

13 Ud fra samme opfattelse har retten endvidere anmodet om en begrundelse for, at urigtige oplysninger vedrørende antallet af unge kalve fører til fortabelse af ethvert krav på særstøtte. Såfremt der oplyses et lavere antal kalve end det, besætningen faktisk omfatter, bør proportionalitetsprincippet efter rettens opfattelse føre til, at støttebeløbet nedsættes med forskellen mellem på den ene side det faktisk betalte beløb og på den anden side det beløb, der skulle være betalt på grundlag af besætningens virkelige størrelse.

14 Kommissionen har i denne forbindelse anført, at det er et væsentligt led i den omhandlede støtteordning, at fristen overholdes, og at de afgivne oplysninger er rigtige, eftersom begge disse forhold i forening gør det muligt at kontrollere, om de skete fradrag for besætningen af unge kalve er beregnet korrekt. Kommissionen har anført, at støtteordningens effektive funktion kun kan sikres, såfremt enhver ret til støtte efter ordningen fortabes i tilfælde af afgivelse af urigtige erklæringer, idet der nemlig ikke findes nogen anden sanktion, der kan tilskynde brugerne til at afgive rigtige oplysninger, navnlig vedrørende det maksimale antal unge kalve.

15 Det bemærkes i denne forbindelse indledningsvis, at fællesskabsforordningerne helt tilbage til 1968 har hjemlet støtte til skummetmælk, der anvendes til foder til husdyr, med det hovedformål at nedbringe mælkeoverskuddet i Fællesskabet. Da skummetmælk erfaringsmæssigt traditionelt anvendes til opfodring af kalve, blev der ved fællesskabsforordning i 1977 indført en særlig tilskyndelse til at anvende skummetmælk til opfodring af andre husdyr, navnlig svin. I forbindelse med denne nye støtteordning bestod der imidlertid — navnlig ved blandede bedrifter — en risiko for, at ordningen ikke ville blive anvendt efter sit formål.

16 Støtteordningen kan følgelig ikke fortsat fungere uden en sikker og enkel kontrolmekanisme. Ordningens effektivitet ville nemlig blive undergravet, dersom man ikke gav brugerne nogen tilskyndelse til at overholde deres forpligtelser fuldt ud, navnlig pligten til rettidigt at afgive rigtige oplysninger.

17 For så vidt angår fristbestemmelsen bemærkes, at det i forordningen selv fastslås, at en forsinkelse på op til 10 dage ikke medfører, at hele særstøtten fortabes. Der er hermed i fællesskabsforordningen taget hensyn til, at fortabelse af hele støtten også ved en mindre fristoverskridelse kan medføre et betydeligt tab. Det hedder således i betragtningerne til forordning nr. 188/83, at en uændret anvendelse af fristbestemmelsen vil medføre, at retten til støtte fortabes selv ved en ringe forsinkelse, og at det bør »fastsættes, at støtten bør nedsættes efter, i hvilket omfang den pågældende bestemmelse ikke overholdes«. Det tilkommer herefter ikke Domstolen at efterprøve, hvorvidt de institutioner, der handler som Fællesskabets lovgivende organer, burde have fastsat, at en fristoverskridelse på 12 eller 13 dage, og ikke 10 dage, betragtes som en »ringe forsinkelse«.

18 Det andet og det tredje spørgsmål skal herefter besvares med, at det ikke er i strid med proportionalitetsprincippet, at hele særstøtten falder bort, såfremt der gives urigtige oplysninger om antallet af kalve, der holdes på en blandet bedrift, eller såfremt fristen i henhold til artikel 4 i forordning nr. 2793/77 overskrides med over 10 dage.

Fjerde og femte spørgsmål

19 Det fjerde og det femte spørgsmål vedrører fortolkningen af artikel 5, stk. 3, litra b), i forordning nr. 2793/77. I henhold til denne bestemmelse skal alle ansøgninger om udbetaling af særstøtte, som mejeriet indsender til de kompetente myndigheder, ledsages af en erklæring om, at mejeriet blandt andet giver afkald på særstøtte eller alt efter omstændighederne refunderer denne »helt eller delvis« til de kompetente myndigheder, dersom det konstateres, at brugeren ikke har overholdt en af de forpligtelser, der nævnes i forordningens artikel 4.

20 Den nationale ret ønsker navnlig fastslået, om det beror på den kompetente myndigheds skøn, om særstøtten skal kræves tilbagebetalt helt eller delvis. I benægtende fald ønsker retten fastslået, under hvilke omstændigheder der kan blive tale om delvis tilbagebetaling.

21 Det bemærkes i denne forbindelse, at retten til støtte efter ordningen for særstøtte til skummetmælk, der skal anvendes som foder til husdyr, undtagen unge kalve, ikke tilkommer den enkelte bruger, men derimod mejeriet. Forpligtelsen til tilbagebetaling indtræder imidlertid, såfremt en bruger ikke overholder en forpligtelse, som han har påtaget sig. Det forhold at mejeriet har indsendt en samlet ansøgning, kan herefter ikke begrunde, at hele den heraf omhandlede støtte falder bort, dersom en enkelt bruger ikke overholder de forpligtelser, han har påtaget sig, hvilket også gælder, selv om støtten tillige vedrører andre brugere. Mejeriet skal følgelig kun tilbagebetale beløb, der vedrører forpligtelser, som ikke er blevet overholdt, idet der fortsat består et gyldigt krav på støtte på grundlag af de overholdte forpligtelser.

22 Det fjerde og det femte spørgsmål skal herefter besvares med, at den »delvise« tilbagebetaling af særstøtten, som nævnes i artikel 5, stk. 3, litra b), i forordning nr. 2793/77, vedrører det tilfælde, at den af mejeriet indgivne ansøgning om støtte omfatter forpligtelseserklæringer fra flere brugere, hvoraf kun nogle har overholdt deres forpligtelser.

Sagens omkostninger

23 De udgifter, der er afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale domstol, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (første afdeling)

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt af Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ved kendelse af 13. december 1984, for ret:

1) **Udtrykket »det maksimale antal kalve, der er under 4 måneder gamle, og som holdes på bedriften det pågældende kvartal« i artikel 4, stk. 1, litra c), i Kommissionens forordning nr. 2793/77 af 15. december 1977 (EFT L 321, s. 30) skal forstås som det højeste antal kalve, som den pågældende bedrift holder på et hvilket som helst tidspunkt inden for kvartalet.**

2) **Det er ikke i strid med proportionalitetsprincippet, at hele særstøtten falder bort, såfremt der gives urigtige oplysninger om antallet af kalve, der holdes på en blandet bedrift, eller såfremt fristen i henhold til artikel 4 i forordning nr. 2793/77 overskrides med over 10 dage.**

3) **Den delvise tilbagebetaling af særstøtten, son nævnes i artikel 5, stk. 3, litra b), i forordning nr. 2793/77, vedrører det tilfælde, at den af mejeriet indgivne ansøgning om støtte omfatter forpligtelseserklæringer fra flere brugere, hvoraf kun nogle har overholdt deres forpligtelser.**

Joliet Bosco Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. oktober 1986.

P. Heim
Justitssekretær

R. Joliet
Formand for første afdeling