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 forordning nr. 2793/77 om gennemførelsesbestemmelser for en særstøtte til skummetmælk, der skal anvendes som foder til husdyr, undtagen unge kalve, skal forstås som det højeste antal kalve, som den pågældende blandede bedrift holder på et hvilket som helst tidspunkt inden for kvartalet.

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

3. Den delvise tilbagebetaling af særstøtten til skummetmælk bestemt til foder til husdyr, undtagen unge kalve, 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.

RETSMØDERAPPORT
i sag 9/85 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *De relevante retsforskrifter*

For at sikre nedbringelsen af mælkeoverskuddet i Fællesskabet bestemmer Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169) i artikel 10, at der ydes støtte til skummetmælk, der er blevet fremstillet inden for Fællesskabet og anvendes til foder til husdyr.

Efter at være blevet opmærksom på, at skummetmælk traditionelt anvendes til foder til kalve, besluttede Fællesskabets lovgiver i 1977 at skabe en særlig tilskyndelse til også at anvende denne mælk til foder til andre husdyr, navnlig svin. Støtteordningen, der havde været gældende siden 1968, blev herefter opdelt, således at der fortsat blev ydet støtte ved anvendelsen af skummetmælk til foder til kalve, mens der blev indført en højere støtte, såkaldt »særstøtte«, for anvendelsen af skummetmælk til opdræt af andre husdyr.

Ved den nye støtteordning, som har været gældende siden 1977, bestod der en risiko for misbrug, navnlig i de såkaldte blandede bedrifter, dvs. bedrifter, hvor der både opdrættes kalve og andre husdyr. De pågældende brugere kunne således tænkes at prøve at købe skummetmælk på de særlig fordelagtige særstøttevilkår og anvende mælken til opdræt af kalve. For at fjerne faren herfor indførte Kommissionen en kontrolordning og fastsatte gennemførelsesbestemmelserne hertil ved forordning nr.

* Processprog: Tysk.

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).

I henhold til artikel 3 i forordning nr. 2793/77 ydes særstøtten kun til et mejeri for skummetmælk, der er omfattet af en forpligtelseserklæring udstedt af brugeren. I dette øjemed skal mejeriet fremlægge et dokument, hvori brugeren forpligter sig til at overholde betingelserne i forordningens artikel 4. I henhold til artikel 4, stk. 1, litra c), skal brugeren i blandede bedrifter forpligte sig til

»— samtidig med forpligtelsen at sende det pågældende mejeri en besætningsopgørelse, når der anmodes om levering,

— inden begyndelsen af hvert kvartal i kalenderåret over for mejeriet at angive det maksimale antal kalve, der er under 4 måneder gamle, og som holdes på bedriften det pågældende kvartal; brugeren kan erstatte denne forpligtelse med en forpligtelse til at afgive nævnte erklæring inden begyndelsen af hver måned for den pågældende måned,

— for hver af de kalve, for hvilke antallet fastsættes i overensstemmelse med bestemmelserne i foregående led, at aftage en minimumsmængde skummetmælkspulver[1] uden særstøtte på 6 kg pr. dag eller 180 kg pr. måned.«

1 — O. a.: skal formentlig være »skummetmælk«.

Ved Kommissionens forordning nr. 188/83 af 26. januar 1983 (EFT L 25, s. 14) blev der i artikel 4 som stk. 3 indsat en bestemmelse, hvorefter særstøtten 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« (artikel 1, stk. 1, litra b), i forordning nr. 188/83).

Det hedder endelig i artikel 5 i forordning nr. 2793/77, at ansøgningen om særstøtte indgives af mejeriet til vedkommende nationale myndighed. Mejeriet — der er den direkte støttemodtager — skal endvidere sammen med ansøgningen fremsende en erklæring, hvorefter det »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 er nævnt i artikel 4« (stk. 3, litra b].

2. *Sagens baggrund*

Parterne i hovedsagen er mejeriet Nordbutter GmbH & Co. KG, der havde solgt skummetmælk til ejerne af tyske blandede bedrifter, hvorved det havde modtaget særstøtte, og Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (herefter benævnt Bundesamt) under en kontrol i nogle blandede bedrifter konstaterede Bundesamt, at nogle brugere i 1980/81 ikke fuldt ud havde overholdt deres forpligtelser i henhold til artikel 4 i forordning nr. 2793/77. Det fremgår i så henseende af sagen, at nogle brugere havde

indgivet oplysninger om besætningen med 12, eller endog 13 dages forsinkelse; endvidere havde andre brugere oplyst et lavere antal unge kalve end det, de faktisk holdt inden for den pågældende periode, for herved at opnå en tilsvarende begrænsning af deres forpligtelse til at købe yderligere skummetmælk uden prisnedsættelser.

Efter at disse forhold var konstateret, krævede Bundesamt hele den særstøtte tilbagebetalt, som mejeriet Nordbutter inden for den pågældende periode havde modtaget for leverancer af skummetmælk til de pågældende brugere. Mejeriet indbragte denne afgørelse for Verwaltungsgericht Frankfurt am Main og gjorde gældende, at Bundesamt i forbindelse med gennemførelsen af kontrollen havde lagt en forkert beregningsmetode til grund. Således havde Bundesamt udelukkende registreret det samlede antal unge kalve, der blev holdt inden for den pågældende periode, uden fradrag for de kalve, der inden for perioden havde nået aldersgrænsen på 4 måneder, jfr. artikel 4, stk. 1, litra c), andet afsnit, i forordning nr. 2793/77. Efter Nordbutter's opfattelse skulle Bundesamt med henblik på en korrekt beregning af det maksimale antal unge kalve tværtimod først have registreret det maksimale antal kalve for hver enkelt dag inden for den pågældende periode og herefter som det »maksimale antal« unge kalve tage tallet for den dag, hvor der var flest unge kalve.

Nordbutter anfægtede endvidere den omtvistede afgørelse under henvisning til, 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 urimeligt strengt at kræve hele særstøtten tilbagebetalt; denne fristbestemmelse beroede nemlig på rene ordensmæssige hensyn. Med hensyn til de tilfælde, hvor nogle brugere havde oplyst et lavere antal unge kalve end det faktiske, skulle Bundesamt ligeledes alene have krævet delvis tilbagebetaling af støtten, nemlig i det omfang den var ydet på grundlag af de urigtige oplysninger.

3. *Præjudicielle spørgsmål*

Verwaltungsgericht Frankfurt am Main var af den opfattelse, at tvisten rejste et spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, og ved kendelse af 13. december 1984 anmodede den følgelig i medfør af EØF-traktatens artikel 177 Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende 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?«

Den nationale ret anfører indledningsvis i forelæggelseskendelsen, at den finder det uklart, hvilken fortolkning af begrebet »det maksimale antal« der må antages at stemme bedst overens med den pågældende fællesskabsforordnings indhold og formål. Efter rettens opfattelse indebærer Bundesamt's fortolkning nødvendigvis, at brugerne forpligtes til at købe mere skummetmælk uden prisnedsættelser, end de faktisk har brug for til opfodring af deres husdyr; brugerne vil nemlig herved blive forpligtet til at medregne foder til endnu ufødte eller allerede solgte kalve. Retten anser det for tvivlsomt, om et sådant resultat er i overensstemmelse med formålet med forordning nr. 2793/77.

Den af Nordbutter forsvarede fortolkning (»det maksimale antal« = »det højeste antal kalve, dvs. tallet for den dag i perioden, hvor der var flest unge kalve«) medfører efter rettens opfattelse en forskelsbehandling mellem på den ene side de brugere, der inden for den pågældende periode konstant holder det samme antal unge kalve, og på den anden side de brugere, hvis kalvebesætning kun når op på »det maksimale antal« nogle få dage inden for perioden; i sidstnævnte situation ville brugerne ligeledes være forpligtet til at købe mere skummetmælk uden prisnedsættelser, end de faktisk har brug for til foder til deres besætning.

I lyset af det anførte har den nationale ret rejst spørgsmålet, om det omhandlede begreb snarere kan fortolkes som det »gennemsnitlige antal« af unge kalve, dvs. det tal, der fremkommer ved at dividere det samlede antal kalve, der holdes inden for den omhandlede periode, med antallet af dage i perioden.

Vedrørende *det andet spørgsmål* har den nationale ret anført, at den anser det for tvivlsomt, om den omstændighed, at oplysningerne i henhold til artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 2793/77 indsendes for sent, kan begrunde, at hele støtten kræves tilbagebetalt. Retten har i denne forbindelse henvist til Domstolens dom af 21. juni 1979 (Atalanta, 240/78, Sml. s. 2137), hvorved det er fastslået, at tilsidesættelsen af en biforpligtelse, der gælder ved modtagelse af en støtte, ikke kan udløse en lige så streng sanktion som overtrædelsen af en hovedforpligtelse. Efter rettens opfattelse er der konkret tale om en sådan biforpligtelse, eftersom den omhandlede frist på 10 dage beror på rene ordensmæssige hensyn.

For så vidt angår *det fjerde og det femte spørgsmål*, har den nationale ret anført, at der efter det af sagsøgeren i hovedsagen oplyste ikke er forekommet et eneste tilfælde i Forbundsrepublikken Tyskland, hvor der er rejst krav om delvis tilbagebetaling. Dette betyder efter rettens opfattelse, at Bundesamt ikke fuldt ud udnytter mulighederne i henhold til artikel 5, stk. 3, litra b), i forordning nr. 2793/77, hvorefter der kan blive tale om hel eller delvis tilbagebetaling af den udbetalte støtte. Såfremt det imidlertid antages at bero på Bundesamt's skøn, om særstøtten skal kræves tilbagebetalt helt eller delvis, ønsker retten fastslået, efter hvilke kriterier valget mellem disse alternativer skal træffes.

4. *Retsforhandlinger*

Forelæggelseskendelsen blev registreret på Domstolens justitskontor den 17. januar 1985.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgte i hovedsagen, Forbundsrepublikken Tyskland ved Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, repræsenteret af G. Siebert, og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved dennes juridiske konsulenter D. Boos og P. Karpenstein som befuldmægtigede.

Ved kendelse af 24. oktober 1985 har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, henvist sagen til første afdeling.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog anmodet sagsøgte i hovedsagen om at besvare en række spørgsmål, hvilket denne har gjort inden udløbet af den fastsatte frist.

II — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

Første spørgsmål

Sagsøgte i hovedsagen, Bundesamt, har indledningsvis anført, at myndigheden ikke — som hævdet af sagsøgeren i hovedsagen — udelukkende fastslog det »samlede antal« unge kalve, som blev holdt inden for de omhandlede perioder, uden at tage hensyn til eventuel afgang af kalve. Bundesamt havde tværtimod forsøgt at fastslå det højeste antal unge kalve, der blev holdt på et og samme tidspunkt inden for en periode. Efter Bundesamt's opfattelse er enhver anden fortolkning af begrebet »det maksimale antal« i strid med selve ordlyden af forordning nr. 2793/77.

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har ud fra samme opfattelse anført, at det omhandlede begreb betegner det højeste antal kalve, der holdes på noget tidspunkt inden for den periode, som erklæringen dækker. Dersom Fællesskabets lovgiver havde ønsket at anvende det »samlede antal« eller det »gennemsnitlige antal« som kriterier, havde det været muligt at bruge netop disse begreber, der i øvrigt er fuldstændigt klare. Den af Kommissionen forsvarede fortolkning er dernæst i overensstemmelse med formålet med artikel 4, stk. 1, litra c), tredje led, i forordning nr. 2793/77. For at kunne kontrollere, om brugerne overholder deres forpligtelse på dette punkt, kræves der nemlig et nøje kendskab til det antal unge kalve, der på ethvert tidspunkt holdes i en blandet bedrift.

Andet og tredje spørgsmål

Sagsøgeren i hovedsagen, Bundesamt, har anført, at fristen på 10 dage netop blev fastsat i 1983 for at kunne afhjælpe stivheder i forbindelse med anvendelsen af den omhandlede støtteordning. Der blev med andre ord netop taget hensyn til proportionalitetsprincippet ved indførelsen af den ekstra frist. Det kan herefter ikke betegnes som urimeligt strengt, at hele støtten fortabes efter udløbet af denne ekstra frist. Med hensyn til indgivelse af urigtige oplysninger har Bundesamt bemærket, at et sådant forhold i Forbundsrepublikken Tyskland kan give anledning til, at støtten kræves delvis tilbagebetalt, for så vidt som støtten er ydet på grundlag af urigtige oplysninger; en forudsætning herfor er imidlertid, at oplysningerne klart er indgivet rettidigt.

Efter *Kommissionens* opfattelse er proportionalitetsprincippet ikke til hinder for, at vedkommende nationale myndigheder kræver hele støtten tilbagebetalt, såfremt oplysninger er indgivet for sent, eller der er

afgivet urigtige oplysninger. Kommissionen har til støtte for denne opfattelse for det første anført, at den omhandlede frist er et væsentligt led i den omtvistede støtteordning, idet overholdelsen af fristbestemmelsen er en nødvendig forudsætning for, at det kan kontrolleres, om der er foretaget en korrekt beregning af det mindstekvantum mælk, som brugerne skal købe uden prisnedsættelser. Det er således af afgørende betydning for støtteordningens effektive funktion, at fristen overholdes, hvorfor det i tilfælde af en fristoverskridelse ikke kan anses for urimeligt strengt helt at afslå støtten. Kommissionen har dernæst anført, at det forhold, at enhver ret til støtte efter ordningen fortabes i tilfælde af afgivelse af urigtige oplysninger, ligeledes tjener til at sikre ordningens effektive funktion. Alene en sådan sanktion giver nemlig brugerne en tilskyndelse til kun at afgive rigtige oplysninger, navnlig vedrørende det maksimale antal unge kalve.

Fjerde og femte spørgsmål

Bundesamt og *Kommissionen* har i denne forbindelse samstemmende anført, at ordene »helt eller delvis« i artikel 5, stk. 3, litra b), i forordning nr. 2793/77 ikke giver de nationale myndigheder hjemmel til efter et skøn at sanktionere konstaterede overtrædelser forskelligt. Tværtimod angiver de nævnte ord blot, at der, uanset at mejeriet har indsendt en samlet ansøgning, kun består en pligt til tilbagebetaling på grund af den overtrædelse, der er konstateret. Såfremt en bruger således ikke har overholdt en af sine forpligtelser, skal mejeriet følgelig kun kræve støtten tilbagebetalt delvis, dvs. udelukkende i relation til den bruger, der ikke har overholdt sine forpligtelser inden for den omhandlede periode.

T. Koopmans
Referende dommer