DOMSTOLENS DOM
12. juni 1990 *

I sag C-8/88,

Forbundsrepublikken Tyskland ved Martin Seidel, Ministerialrat i Forbundsøkonomiministeriet, bistået af Joachim Horn, Regierungsrat i Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Forbundsrepublikken Tysklands Ambassade, 20-22, avenue Emile-Reuter,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Peter Karpenstein, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 87/541/EØF af 21. oktober 1987 (EFT L 324, s. 32), for så vidt som Kommissionen herved afslog at anerkende bestemte beløb, som Forbundsrepublikken Tyskland havde betalt som præmier, der er foreskrevet i fællesskabsreglerne, til fårekødsproducenter og til opretholdelse af besætninger af ammekøer for årene 1984 og 1985,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformand C. N. Kakouris samt dommerne G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse og M. Díez de Velasco,

generaladvokat: W. Van Gerven
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

* Processprog: tysk.

på grundlag af retsmøderapporten,

efter mundtlig forhandling den 28. november 1989, hvorunder Forbundsrepublikken Tyskland var repræsenteret ved Ernst Röder, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. januar 1990,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 12. januar 1988, har Forbundsrepublikken Tyskland i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 87/541/EØF af 21. oktober 1987 om ændring af beslutning 87/468/EØF og 87/469/EØF om afslutning af medlemsstaternes regnskaber med hensyn til de udgifter, der er blevet finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, for regnskabsårene 1984 og 1985 (EFT L 324, s. 32), for så vidt som Kommissionen herved udelukkede bestemte beløb — som Forbundsrepublikken Tyskland havde betalt som præmier, der er foreskrevet i fællesskabsreglerne, til fårekødsproducenter og til opretholdelse af besætninger af ammekøer for de nævnte regnskabsår — fra fællesskabsfinansiering.

2 Regnskabsafslutningen i beslutningerne 87/468/EØF og 87/469/EØF omfattede ikke bestemte udgifter vedrørende Forbundsrepublikken Tyskland, for hvilke yderligere kontrol ansås for nødvendig; den anfægtede retsakt vedrører disse udgifter.

3 Det i den anfægtede beslutning — der blev udstedt efter yderligere kontrol — indeholdte afslag på at finansiere præmier til fårekødsproducenter vedrører kun delstaten Nordrhein-Westfalen og angår beløb på 1 681 980,64 DM for 1984 og 1 596 934,47 DM for 1985, mens afslaget på at finansiere præmier for opretholdelse af besætninger af ammekøer kun vedrører delstaterne Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg og Bayern og angår beløb på 222 376,22 DM for 1984 og 182 636,48 DM for 1985.

4 Præmien til fårekødsproducenter er foreskrevet i artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 1837/80 af 27. juni 1980 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød (EFT L 183, s. 1).

5 I henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 872/84 af 31. marts 1984 — om indførelse af almindelige regler for ydelse af præmien til fårekødsproducenter og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2643/80 (EFT L 90, s. 40) — skal den, der ansøger om den pågældende præmie, med virkning fra den 1. april 1984 være i besiddelse af mindst ti moderfår, mens mindsteantallet af moderfår blev fastsat af medlemsstaterne for perioden fra den 1. januar til den 31. marts 1984.

6 Ifølge artikel 2 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3007/84 af 26. oktober 1984 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende den pågældende præmie (EFT L 283, s. 28) skal ansøgeren siden udgangen af oktober 1984 have opretholdt det antal moderfår, for hvilket der ansøges om præmie, på sin bedrift i mindst 100 dage fra den 30. april hvert år. Denne forpligtelse gjaldt ikke for 1984.

7 Præmien for opretholdelse af besætninger af ammekøer blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 1357/80 af 5. juni 1980 (EFT L 140, s. 1).

8 Ifølge denne forordning, som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 1417/81 af 19. maj 1981 (EFT L 142, s. 4), skal de ammekøer, for hvilke der ansøges om den pågældende præmie, tilhøre en af de i forordningen nævnte kødracer. Desuden skal ansøgeren over for den kompetente myndighed fremlægge tilfredsstillende bevis for, at »han på ansøgningsdagen hverken leverede mælk eller mejeriprodukter hidrørende fra den forvaltede bedrift«, og han skal endvidere forpligte sig til i tolv måneder fra den dag, på hvilken ansøgningen indgives, hverken at levere mælk eller mejeriprodukter, samt til i mindst seks måneder fra samme dato på sin bedrift at holde et antal ammekøer, der mindst er lig med det antal, for hvilket der er ydet præmie.

9 I medfør af bestemmelserne i forordning nr. 1357/80 og i Rådets direktiv 72/159/EØF af 17. april 1972 om modernisering af landbrugsbedrifter (EFT 1972 II, s. 312), skal den, der ansøger om præmie, desuden udøve landbrugsvirksomhed som hovederhverv, det vil sige, at den del af vedkommendes indkomst, som hidrører fra landbrugsbedriften, skal udgøre 50% eller derover af den samlede indkomst.

10 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb, de gældende retsforskrifter 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.

11 Som begrundelse for den anfægtede retsakt, hvorved Kommissionen udelukkede de omhandlede præmiebeløb fra fællesskabsfinansiering, anføres uregelmæssigheder begået af de tyske myndigheder. Ifølge Kommissionen består disse uregelmæssigheder generelt i, at der ikke eksisterede noget passende system med administrativ kontrol og kontrol på stedet, at der ikke forelå beviser for, at der var blevet gennemført bestemte former for administrativ kontrol eller blevet gennemført tilfredsstillende kontrol på stedet.

12 De omhandlede kontrolordninger er i Forbundsrepublikken Tyskland ikke fastsat ensartet for hele statens område ved forbundsbeslutninger, men henhører under de enkelte delstaters ansvar. Kommissionen har kritiseret forbundsmyndighederne for ikke at have givet delstaterne detaljerede instrukser med hensyn til arten og hyppigheden af kontrollen, som kunne sikre overholdelsen af de betingelser, som gælder efter fællesskabsordningen for ydelse af de omtvistede præmier. Kommissionen

kritiserer delstaterne for ikke at have fastlagt og anvendt egnede kontrolforanstaltninger.

13 Det bemærkes hertil, at det påhviler samtlige medlemsstaternes myndigheder, uanset om det drejer sig om centraladministrationen, en forbundsstats myndigheder eller andre lokale myndigheder, at sikre overholdelsen af fællesskabsrettens bestemmelser inden for rammerne af deres respektive kompetence. Derimod tilkommer det ikke Kommissionen at udtale sig om kompetencefordelingen i medlemsstaterne i henhold til deres institutionelle forskrifter eller om de forpligtelser, der kan påhvile henholdsvis Forbundsrepublikkens eller delstaternes myndigheder. Kommissionen kan kun efterprøve, om samtlige de overvågnings- og kontrolforanstaltninger, som er indført i national ret, er tilstrækkelig effektive til at sikre en korrekt anvendelse af de fællesskabsretlige forskrifter.

14 Det er derfor ufornødent at undersøge, om forbundsregeringen, som den hævder, havde givet delstaterne tilstrækkelige instrukser. Søgsmålsgrundene skal derimod gennemgås med henblik på Kommissionens kritik vedrørende mangelen på forskrifter om udformningen af kontrollen med overholdelsen af de betingelser, der er fastsat ved fællesskabsordningen, mangelen på seriøs administrativ kontrol og en konkret overvågning af de underordnede udøvende tjenestegrene, mangelen på eller utilstrækkelige konkrete instrukser til de tjenestemænd, der skulle foretage kontrol på stedet, mangelen på enhver forskrift om hyppigheden af denne kontrol og mangelen på enhver skriftlig rapport om den på stedet gennemførte kontrol og resultatet heraf. Ifølge Kommissionen udgør de pågældende forpligtelser mindstekrav i henhold til de relevante fællesskabsretlige bestemmelser.

15 Sagsøgeren har med sit principale anbringende i det væsentlige gjort gældende, at de af Kommissionen opstillede krav udgør supplerende forpligtelser for medlemsstaterne, som ikke har hjemmel i de relevante fællesskabsretlige forskrifter, og derfor heller ikke kan udgøre et gyldigt kriterium for vurderingen af, hvorledes de pågældende præmieordninger er blevet anvendt i de tre berørte delstater.

16 Det skal herved understreges, at selv om den ovenfor gennemgåede fællesskabsordning på området ikke udtrykkeligt forpligter medlemsstaterne til at indføre

overvågnings- og kontrolforanstaltninger, som de af Kommissionen anførte, er det ikke desto mindre klart, at denne forpligtelse fremgår forudsætningsvis af den omstændighed, at det efter den pågældende ordning påhviler medlemsstaterne at anvende de omtvistede præmieordninger og indføre et kontrol- og overvågningssystem.

17 Det bemærkes herom, at artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) pålægger medlemsstaterne en konkret generel forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført og på behørig måde, for at forhindre og forfølge uregelmæssigheder og for at tilbagesøge beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser; ifølge samme forordnings artikel 9 skal medlemsstaterne desuden stille alle oplysninger, der er nødvendige for EUGFL's funktion, til rådighed for Kommissionen og træffe alle foranstaltninger, der er egnede til at lette de kontrolforanstaltninger, som Kommissionen finder formålstjenlige.

18 Foruden disse generelle bestemmelser foreskriver artikel 5 i forordning nr. 3007/84, hvad angår præmien til fårekødsproducenter, at »de ansvarlige myndigheder, som medlemsstaterne har udpeget« inden udløbet af den nævnte periode på 100 dage skal gennemføre »en administrativ kontrol suppleret med inspektioner på stedet, systematiske eller i form af stikprøver, af det antal præmieberettigede moderfår, der er angivet i præmieansøgningen«.

19 Hvad angår præmierne for opretholdelse af besætninger af ammekøer, forpligter artikel 4, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1244/82 af 19. maj 1982 — om gennemførelsesbestemmelser vedrørende præmieordningen for opretholdelse af besætninger af ammekøer (EFT L 143, s. 20) — de af hver medlemsstat udpegede myndigheder til at foretage en administrativ kontrol suppleret med inspektion på stedet ved stikprøver eller om nødvendigt systematisk kontrol.

20 Det følger af disse bestemmelser, set i sammenhæng med den forpligtelse til loyalt samarbejde med Kommissionen, som er indført ved Traktatens artikel 5, at medlemsstaterne, navnlig for så vidt angår spørgsmålet om en forskriftsmæssig anvendelse af fællesskabsmidler, er forpligtet til at indføre et system med administrativ

kontrol og kontrol på stedet, der gør det muligt at sikre en korrekt overholdelse af de materielle og formelle betingelser for ydelsen af de pågældende præmier.

21 Såfremt der ikke eksisterer et sådant kontrolsystem, eller såfremt det af en medlemsstat indførte system udviser sådanne mangler, at der består tvivl med hensyn til opfyldelsen af de betingelser, der er fastsat for ydelsen af de pågældende præmier, er Kommissionen berettiget til ikke at anerkende bestemte udgifter, som vedkommende medlemsstat har afholdt.

22 Følgelig er sagsøgerens anbringende om, at de krav, som Kommissionen har stillet over for medlemsstaterne, udgør forpligtelser, der ikke er foreskrevet i fællesskabsordningen, uden grundlag.

23 Det skal imidlertid fastslås, at Kommissionen i hvert enkelt tilfælde er forpligtet til at begrunde sin beslutning, hvis der heri fastslås manglende kontrol eller mangler ved den kontrol, som vedkommende medlemsstat har gennemført.

24 På baggrund af disse betragtninger skal der herefter foretages en gennemgang af de anbringender, som er rettet mod de dele af den anfægtede retsakt, der angår anvendelsen af de pågældende præmieordninger i de tre berørte delstater.

25 Hvad angår de ved den anfægtede retsakt ikke anerkendte beløb for præmien til fårekødsproducenter i Nordrhein-Westfalen, har Kommissionen anført, at denne delstats kompetente myndigheder, da Kommissionens tjenestemænd udførte kontrollen, end ikke var i stand til at fremlægge oplysninger om den eventuelle eksistens af et administrativt kontrolsystem eller om de nærmere betingelser for den kontrol, der skulle foretages på stedet.

26 Disse myndigheder var især ikke i stand til at fremlægge oplysninger om behandlingen af præmieansøgninger, om hyppigheden af kontrollen på stedet, om den manglende udfærdigelse af en skriftlig rapport i tilslutning til den i givet fald gennemførte kontrol og om kommunikationssystemet mellem tilsynsmyndighederne og de lokale myndigheder, der var ansvarlige for gennemførelsen.

27 Sagsøgeren har alene, uden at imødegå disse konstateringer ved fremlæggelse af bevismidler, hævdet, at der faktisk blev foretaget en administrativ kontrol og kontrol på stedet, og at det forhold, at der ikke forelå nogen skriftlige rapporter, beror på, at de tjenestemænd, der forestod kontrollen, ikke har fastslået uregelmæssigheder, eftersom der kun blev udfærdiget skriftlige rapporter, når dette var påkrævet, nemlig i tilfælde af uregelmæssigheder.

28 Det bemærkes hertil, at sagsøgeren ikke har ført bevis for, at Kommissionens konstateringer var urigtige. Disse konstateringer udgjorde forhold, der kunne give anledning til alvorlig tvivl med hensyn til indførelsen af et passende og effektivt system af foranstaltninger til overvågning og kontrol med ydelsen af præmierne i den pågældende delstat.

29 På grundlag af disse betragtninger må sagsøgerens søgsmålsgrunde vedrørende udelukkelsen fra fællesskabsfinansiering af de beløb, der var udbetalt som præmier til fårekødsproducenter i Nordrhein-Westfalen for regnskabsårene 1984 og 1985, forkastes.

30 Hvad angår præmien for opretholdelse af besætninger af ammekøer, fremgår det af den anfægtede retsakt, af sagen, samt af retsforhandlingerne for Domstolen, at den kritik, der i denne henseende er blevet rettet mod de tre førnævnte delstater, især vedrører følgende fire punkter, der ifølge Kommissionens opfattelse hver især udgør en manglende overholdelse af betingelserne for ydelse af præmien.

31 For det første eksisterer der i de tre pågældende delstater ingen regler for beregningen på stedet af det antal ammekøer, der holdes i en bedrift, og som ville muliggøre en effektiv overholdelse af forpligtelsen til i seks måneder at holde mindst det antal ammekøer, for hvilket der er blevet ydet præmie.

32 For det andet burde det have været foreskrevet, at der skulle udfærdiges en skriftlig rapport om resultaterne af den kontrol, der er gennemført på stedet; en sådan forskrift findes heller ikke i de tre pågældende delstater.

33 For det tredje burde der i de tre delstater have været opstillet regler med hensyn til kontrollen med overholdelsen af den forpligtelse, som præmieansøgeren har påtaget sig, nemlig til hverken at levere mælk eller mejeriprodukter i tolv måneder fra datoen for ansøgningens indgivelse.

34 Endelig burde der også have været udstedt regler om kontrollen med betingelsen om, at præmieansøgeren skal udøve landbrugsvirksomhed som hovederhverv, dvs. at den del af indkomsten, som hidrører fra vedkommendes landbrugsbedrift, skal udgøre 50% eller derover af den samlede indkomst.

35 Sagsøgeren bestrider at have været forpligtet til at indføre regler af den art, som Kommissionen har anført.

36 På grundlag af de ovennævnte generelle betragtninger må det fastslås, at fællesskabsreglerne ganske vist ikke foreskriver, at medlemsstaterne skal udstede detaljerede og strikte forskrifter på dette område, men dog indeholder en forpligtelse til at indføre en række sammenhængende foranstaltninger, der indeholder konkrete retningslinjer for de tjenestemænd, der skal gennemføre kontrollen på stedet.

37 Sådanne foranstaltninger skal indeholde regler om beregningen af det antal ammekøer, der holdes på en landbrugsbedrift, om hyppigheden af den kontrol, der skal gennemføres, samt om de kriterier, der gælder for udvælgelsen af de landbrugsbedrifter, der skal kontrolleres. De skal endvidere foreskrive udarbejdelsen af en skriftlig rapport om resultaterne af den på stedet gennemførte kontrol. I mangel af en sådan organisation vil den kontrol, der er foreskrevet i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1244/82, blive udhulet, og den kontrol, som Kommissionen skal gennemføre i tilslutning hertil, vil i praksis blive umuliggjort.

38 Følgelig kan sagsøgerens anbringende om, at Kommissionen ikke kunne anse de nævnte forpligtelser som krav, der følger af de gældende fællesskabsbestemmelser, ikke lægges til grund.

39 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at der i virkeligheden er blevet gennemført behørig kontrol, og at denne har været tilstrækkelig.

40 Det fremgår i denne henseende af sagen, at der i delstaterne Nordrhein-Westfalen og Bayern ikke eksisterede egentlige forskrifter om metoden til beregning af det antal ammekøer, der holdes i en landbrugsbedrift, eller om nødvendigheden af at udfærdige en skriftlig rapport i tilslutning til den gennemførte kontrol, og heller ikke om den nærmere udformning af kontrollen med betingelsen om ikke-levering af mælk og kravet om, at præmieansøgerens indkomst hovedsagelig skulle hidrøre fra landbrugsvirksomhed.

41 Kommissionen har til støtte for sine konstateringer af, at der ikke eksisterede et egentligt kontrolsystem i de pågældende delstater, anført en række enkelttilfælde, hvor præmierne er blevet ydet med urette. Ifølge sagsøgeren kan disse enkelttilfælde, også selv om de anses for godtgjort, ikke begrunde den af Kommissionen trufne beslutning om at afslå enhver finansiering gennem EUGFL, men kan alene begrunde afslag på at anerkende udgifterne i disse enkelttilfælde.

42 Dette anbringende kan ikke lægges til grund. De nævnte enkelttilfælde, hvor der uberettiget var ydet præmier, udgør nemlig kun et supplerende led i Kommissionen kritik, hvorefter der i de to nævnte delstater faktisk ikke fandtes et effektivt system til overvågning af og kontrol med overholdelsen af betingelserne for ydelse af præmierne.

43 Anbringenderne vedrørende disse to delstater må derfor forkastes.

44 Hvad derimod angår Baden-Württemberg — også selv om Kommissionens klagepunkt vedrørende undladelsen af at foreskrive udfærdigelse af en skriftlig rapport efter foretagen kontrol på stedet, er begrundet — findes det dog ikke godtgjort, at de øvrige ovennævnte forpligtelser ikke er blevet overholdt. Det fremgår nemlig af sagen, at der i denne delstat var blevet indført et bestemt kontrolsystem, som foreskrev en, omend ikke dybtgående, kontrol med betingelsen om ikke-levering af

mælk og kravet om, at indkomsten hovedsagelig skulle hidrøre fra landbrugsvirksomhed. Dette resultat bekræftes af den omstændighed, at Kommissionen med hensyn til denne delstat ikke har anført enkelttilfælde, hvor præmien klart er blevet ydet med urette.

45 Følgelig er den del af Kommissionens beslutning, hvorved den afslår at lade EUGFL finansiere de i Baden-Württemberg afholdte udgifter for præmier til opretholdelse af besætninger af ammekøer, retsstridig og bør derfor annulleres.

46 Det følger af de foregående betragtninger, at den anfægtede kommissionsbeslutning kun bør annulleres, for så vidt den fastslår, at de beløb, som er udbetalt i Baden-Württemberg i regnskabsårene 1984 og 1985 som præmier for opretholdelse af besætninger af ammekøer, ikke kan finansieres af EUGFL, og at sagsøgte i øvrigt bør frifindes.

Sagens omkostninger

47 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Ifølge artikel 69, stk. 3, første afsnit, kan Domstolen imidlertid ophæve sagens omkostninger helt eller delvis, hvis hver af parterne taber eller vinder på et eller flere punkter.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kommissionens beslutning 87/541/EØF af 21. oktober 1987 om ændring af beslutning 87/468/EØF og 87/469/EØF om afslutning af medlemsstaternes regnskaber med hensyn til de udgifter, der er blevet finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, for regnskabsårene 1984 og 1985, annulleres, for så vidt den fastslår, at de beløb, som er

udbetalt i Baden-Württemberg i de omhandlede regnskabsår som præmier for opretholdelse af besætninger af ammekøer, ikke kan finansieres af EUGFL.

2) I øvrigt frifindes sagsøgte.

3) Hver part betaler sine omkostninger.

Due Kakouris Mancini

O'Higgins Moitinho de Almeida F. Grévisse Díez de Velasco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juni 1990.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident