FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

fremsat den 7. december 1995 *

Sagens genstand

1. Forbundsrepublikken Tyskland (herefter »sagsøgeren«) påstår delvis annullation af Kommissionens beslutning 93/659/EØF af 25. november 1993 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1990, der er finansieret af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter »EUGFL«) [1]. Ved den anfægtede beslutning er sagsøgeren blevet nægtet finansiering af visse beløb, der er ydet i form af den særlige præmie for oksekød (herefter »præmien«), der er omhandlet i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 [2], som ændret ved Rådets forordning nr. 571/89 af 2. marts 1989 [3].

Kommissionens klagepunkter

2. Kommissionen har begrundet den anfægtede beslutning med forskellige uregelmæssigheder i de kompetente tyske myndigheders system for ydelse af præmien. De af Kommissionen fastslåede forhold opregnes nedenfor tillige med de dele af udgifterne, de vedrører, og som følgelig er nægtet finansieret. For det første påstås der at have manglet effektive former for administrativ kontrol i Bayern og Baden-Württemberg (5 040 986 DM). Det i disse delstater oprettede system har desuden ikke gjort det muligt at hindre udbetaling af præmien to gange for kvæg, der er blevet indført fra Frankrig og Belgien (838 636 DM) og udført til Italien (311 529 DM). Yderligere påstås anvendelsen af overgangsordningen i henhold til artikel 11 i forordning (EØF) nr. 714/89 [4] (herefter »forordningen«) vedrørende ældre dyr at have været utilstrækkelig (1 326 990 DM).

3. Indledningsvis skal Domstolen bedømme den kompetente myndigheds samlede virke i forbindelse med gennemførelsen fællesskabsretten, både organisatorisk og funktionsmæssigt. Særlig for så vidt angår det første kritikpunkt skal der tages stilling til, om det administrative system, der er indført på det her omhandlede område inden for fælles-

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 301, s. 13.

2 — EFT 1968 I, s. 179.

3 — EFT L 61, s. 43.

4 — Kommissionens forordning af 20.3.1989 om gennemførelses bestemmelser til ordningen med en særlig præmie til okse kødproducenter (EFT L 78, s. 38).

skabsretten, effektivt sikrer, at denne overholdes. Denne sag rummer derfor et nyt aspekt i forhold til de tidligere afgjorte sager af lignende karakter [5]. I disse sager har Domstolen skullet tage stilling til, om den pågældende medlemsstat havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten ved ikke at fastsætte retningslinjer for de lokale kontroltjenesters virke. Her foreligger der imidlertid nationale (eller rettere sagt regionale) regler om gennemførelsen af fællesskabsretten. Der er ligeledes udstedt »centrale« retningslinjer vedrørende eventuelle problemer i forbindelse med kontrollen med retmæssigheden af ydelse af præmien [6]. Der er således her tale om, hvorvidt de på nationalt niveau fastsatte regler er tilstrækkelige til at sikre en hensigtsmæssig kontrol i overensstemmelse med fællesskabsretten, og navnlig om den konkrete anvendelse heraf svarer til de krav, der er fastsat nationalt.

De relevante retsregler

Reglerne vedrørende præmien

4. Førend jeg tager stilling til de enkelte anbringender og argumenter, finder jeg det hensigtsmæssigt at redegøre for de regler, der gælder vedrørende retsforholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne i det foreliggende tilfælde. Ved forordning nr. 805/68 [7] har Fællesskabet indført visse offentlige foranstaltninger »for at stabilisere markederne og sikre den berørte landbrugsbefolkning en rimelig levestandard« (fjerde betragtning).

5. De interventionsforanstaltninger, der er indført ved disse bestemmelser, er senere blevet delvis ændret. I forordning (EØF) nr. 467/87 [8] (første betragtning) hedder det:

»... har den offentlige intervention gradvis mistet sin oprindelige funktion som sikkerhedsnet og er blevet en afsætningsmulighed i sig selv«

og der fastsættes herefter bestemmelser om indskrænkning af de offentlige opkøb, idet

5 — Jeg sigter herved særlig til den afgørelse, der efter min opfattelse ligger forholdene i nærværende sag nærmest, nemlig Domstolens dom af 12.6.1990, sag C-8/88, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2321. I forbindelse hermed bemærkede generaladvokat Van Gerven: »Det nye ved den foreliggende sag er, at tvisten ikke så meget vedrører de konklusioner, som Kommissionen har udledt af en gennemgang af individuelle tilfælde, men snarere de følger, som den har knyttet til sin vurdering af forvaltningsvirksomheden i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik inden for bestemte områder i den pågældende medlemsstat«, jf. hans forslag til afgørelse, s. 2334, særlig s. 2335.

6 — Jeg tænker her på både almindelige og særlige regler. På forbundsplan er det tilstrækkeligt at nævne den almindelige anordning om gennemførelsen af udbetalingen af præmier til okse- og fårekødsproducenter af 7.10.1987, BGBl. I, s. 2266, som ændret ved anordning af 10.4.1989, BGBl. I, s. 778. Hertil kommer et administrativt regelsæt på delstatsplan, som er umådelig detaljeret i henseende til fremgangsmåden for udbetalingen af præmien og i kontrolfasen, jf. de af det bayerske Ministerium for Ernæring, Landbrug og Skove udstedte retningslinjer (nr. T-6-7643.2-511) for gennemførelsen af udbetalingen af den særlige præmie til okse- og fårekødsproducenter af 12.2.1990, og bekendtgørelse fastsat af det baden-württembergske Ministerium for Landområderne, Ernæring, Landbrug og Skove den 29.3.1989 (i forbindelse med den almindelige præmieordning), samme ministeriums cirkulære af 29.3.1989 (om udbetalingen af præmien), samme ministeriums skrivelse af 7.6.1989 (om udførelse af kontrol inden for rammerne af præmieordningen) samt endelig det detaljerede kontrolformularsæt, der er udarbejdet på forbundsniveau.

7 — Kommissionens forordning (EØF) af 27.6.1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179).

8 — Rådets forordning af 10.2.1987 om ændring af forordning (EØF) nr. 805/68 om den fælles markedsordning for oksekød samt præmieordningerne i denne sektor (EFT L 48, s. 1).

de eksisterende regler tilpasses for at »gengive markedsprisen dens hovedfunktion som regulator af udbud og efterspørgsel« (første betragtning). Forordningen indeholder desuden bestemmelser om indkomststøtte til producenterne med henblik på at »udligne virkningen af interventionsordningens tilpasning« (sjette betragtning) [9]. For producenter, der ikke er omfattet af andre foranstaltninger, fastsættes der en særlig præmie i form af et engangsbeløb for hvert dyr på deres bedrift (jf. artikel 4a, der blev indsat med henblik herpå i forordning nr. 805/68 [10]).

6. De almindelige regler om ydelse af præmien blev fastsat ved en anden forordning (nr. 468/87) [11]. Ved Kommissionens ovennævnte forordning nr. 714/89 fastsattes de nærmere regler om ydelse af præmien [12]. Jeg skal senere i min gennemgang af de enkelte anbringender og argumenter komme tilbage til nogle af de heri indeholdte bestemmelser, men bemærker dog allerede nu, at disse viser den særlige betydning, fællesskabslovgiver tillægger kontrolforanstaltningerne [13].

Den almindelige regulering af landbrugspolitikkens finansiering

7. Af stor betydning for nærværende sag er desuden de i forordning (EØF) nr. 729/70 [14] indeholdte bestemmelser. Nedenfor gengives ordlyden af disse.

9 — De gældende præmier var blevet indført ved Rådets forordning nr. 1346/86 af 6.5.1986 (EFT L 119, s. 39) og nr. 1347/86 af samme dato (EFT L 119, s. 40).

10 — Den oprindelige udløbsdato, den 31.12.1988, blev udsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 571/89.

11 — Rådets forordning (EØF) nr. 468/87 af 10.2.1987 om de generelle regler for ordningen med en særlig præmie til oksekødsproducenter (EFT L 48, s. 4), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 572/89 af 2.3.1989 (EFT L 63, s. 1). Herved blev der fastsat visse grundlæggende bestanddele i reguleringen, nemlig præmiens størrelse, det største antal avlsdyr, der kunne ydes præmie for, og det enkelte dyrs minimumsalder.

12 — Ved forordning (EØF) nr. 714/89 ophævedes og erstattedes Kommissionens forordning (EØF) nr. 859/87 af 25.3.1987 om gennemførelsesregler for ordningen med en særlig præmie for oksekødsproducenter (EFT L 82, s. 25). Heri findes:
a) bestemmelser vedrørende indgivelse af ansøgningerne og udbetaling af præmien
b) bestemmelser vedrørende identifikation af dyrene
c) bestemmelser vedrørende kontrol med antallet af opgivne handyr, navnlig med hensyn til det tidsrum for dyrenes ophold på bedriften, der er nødvendigt for en fyldestgørende kontrol
d) de særlige bestemmelser, der af medlemsstater, som indfører den i artikel 4 omhandlede ordning, skal anvendes ved udførsel af præmieberettigede dyr til tredjelande eller ved forsendelse af sådanne dyr til andre medlemsstater.

13 — Jf. i denne forbindelse tredje og fjerde (og tillige femte og syvende) betragtning til forordningen:
I tredje betragtning hedder det: »på grund af vanskelighederne med at føre bevis for, at betingelserne er overholdt, *bør det fastsættes, at ansøgningerne skal indeholde erklæringer og bindende tilsagn fra modtagerne, og at medlemsstaterne underkaster erklæringerne og de bindende tilsagn administrativ kontrol og gennemfører kontrol på stedet af mindst et vist antal bedrifter*, ligesom det bør fastsættes, at de udbetalte beløb inddrives i deres helhed, såfremt erklærin-gerne eller tilsagnene viser sig at være unøjagtige«.
I fjerde betragtning hedder det: »på baggrund af de indvundne erfaringer og under passende hensyn til mindre overtrædelser bør der ske en *skærpelse af de bestemmelser, der skal forhindre og straffe uregelmæssigheder og svig*« (mine fremhævelser).

14 — Rådets forordning af 21.4.1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196). Jf. tillige tredje, syvende og ottende betragtning. Den førstnævnte vedrører oprettelsen af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, i den anden bestemmes det, at »der skal træffes foranstaltninger for at forhindre og forfølge alle uregelmæssigheder og for at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt uretmæssigt på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser; der skal fastsættes regler for overtagelsen af de finansielle følger af sådanne uregelmæssigheder og forsømmelser«; og i den tredje, der er af størst betydning for nærværende sag, sammenkædes de to grundtanker — samarbejde og kontrol — idet det hedder: »Fællesskabets udgifter skal kontrolleres nøje; til supplering af den af medlemsstaterne på eget initiativ gennem-førte kontrol, der som hidtil er af den væsentligste betydning, skal det bestemmes, at Kommissionens funktionærer skal foretage undersøgelser, og at Kommissionen skal kunne kræve medlemsstaternes bistand«.

I artikel 8, stk. 1, hedder det:

»Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser de fornødne foranstaltninger for

— at sikre sig, at de af Fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde

— at forhindre og forfølge uregelmæssigheder

— at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet med henblik herpå, især det stadium, administrations- eller retssagerne befinder sig på.«

I artikel 9, stk. 1, hedder det:

»Medlemsstaterne stiller alle oplysninger ... til rådighed for Kommissionen, og træffer alle foranstaltninger, der er egnede til at lette eventuelle kontrolforanstaltninger — herunder undersøgelser på selve stedet ...

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som de har udstedt med henblik på anvendelsen af Fællesskabets retsakter, vedrørende den fælles landbrugspolitik, for så vidt disse retsakter har finansielle virkninger for Fonden.«

Organisatoriske principper og principper fastlagt ved retspraksis

8. Hvilke principper gælder på området og for fordelingen af opgaverne mellem Fællesskabets og medlemsstaternes forvaltningsmyndigheder?

Lad os betragte de ovenfor citerede retsregler.

Set fra et organisatorisk-funktionelt synspunkt udøver Kommissionen en vidtstrakt funktion inden for reguleringen af markederne: Retningslinjerne, interventionsforanstaltningerne, finansieringens omfang og de detaljerede regler vedrørende kontrollen med udbetalingerne fastlægges på fællesskabsniveau. Derimod tilkommer det ikke Fællesskabet at give detaljerede forskrifter for gennemførelsen af de regler, det fastsætter inden for sektoren, eller konkret kontrollere, at de

overholdes. Disse opgaver overlades til medlemsstaternes kompetente myndigheder. Det tilkommer disse at tilrettelægge systemet for ydelsen af midlerne og kontrollere, at systemet fungerer korrekt, samt eventuelt træffe de nødvendige foranstaltninger til at tilbagesøge beløb, der er udbetalt med urette [15]. Der skabes således et samarbejdssystem i forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, der, som Domstolen har haft lejlighed til at fremhæve, er bestemt af effektivitetshensyn [16].

9. Dette organisationssystem har betydelige følger.

For det første skal medlemsstaterne og Kommissionen indrette udøvelsen af deres beføjelser efter bestemmelserne i traktatens artikel 5 og princippet om god forvaltningsskik og retssikkerhedsprincippet, således som disse er fastlagt og udviklet af Domstolen. På det område, vi her beskæftiger os med, kræves der et system, der — med Domstolens ord — »hviler på et tillidsprincip« [17], og artikel 5 er det nødvendige udgangspunkt for fastlæggelsen af Fællesskabets, henholdsvis medlemsstaternes pligter. De nationale myndigheder er forpligtet til at efterleve fællesskabsreglernes udtrykkelige eller stiltiende indhold og tage behørigt hensyn til deres fulde betydning for at kunne gennemføre deres målsætning i praksis [18]. På den anden side indebærer samarbejdsprincippet — nødvendigvis — tillige gensidige adfærdspligter. De regler, Fællesskabet har givet for ydelsen af præmien, og de gennemførelsesregler, medlemsstaterne har fastsat, forfølger alle det samme mål, nemlig i fællesskab at regulere markedet i denne sektor. Med dette formål for øje er kompetencen delt mellem de to forvaltningsniveauer, der skal samarbejde. På samme måde som enhver medlemsstat skal også Fællesskabet i sit virke holde sig inden for rammerne af sine beføjelser. I det foreliggende tilfælde gælder tillige princippet om god forvaltningsskik og retssikkerhedsprincippet i forening med samarbejdsprincippet. Når de regler, der fastsættes, eller det virke, der udfoldes af medlemsstaterne, er i overensstemmelse med god

15 — Jf. dom af 6.5.1982, sag 54/81, Fromme, Sml. s. 1449: »Når det således i artikel 8 i den nævnte forordning nr. 729/70 bestemmes, at medlemsstaterne i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser træffer de fornødne foranstaltninger for at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser, er dette blot en udtrykkelig formulering af en forpligtelse, der allerede påhviler medlemsstaterne i medfør af det samarbejdsprincip, der opstilles i traktatens artikel 5« (præmis 5). Jf. generaladvokat Capotorti's forslag til afgørelse i de forenede sager 146/81, 192/81 og 193/81, BayWA, hvori der blev afsagt dom den 6.5.1982, Sml. s. 1503.

16 — Jf. senest Domstolens dom af 23.11.1995, sag C-476/93, Nutral SpA mod Kommissionen, Sml. I, s. 4125. Jf. dom af 10.11.1993, sag C-48/91, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5611, præmis 11: »Forvaltningen af finansieringen gennem EUGFL påhviler i første række de nationale myndigheder, som skal påse, at de fællesskabsretlige regler nøje overholdes ... *Kun medlemsstaten er nemlig i stand til at fremskaffe og klart fastlægge de oplysninger, der er nødvendige for udarbejdelsen af EUGFL-regnskaberne, mens Kommissionen ikke er tilstrækkelig nær på forholdene til at indhente de oplysninger fra de erhvervsdrivende, som den har brug for*« (mine fremhævelser) samt dom af 7.7.1987, forenede sager 89/86 og 91/86, Etoile commerciale og CNTA mod Kommissionen, Sml. s. 3005.

17 — Dom af 10.11.1993, sag C-48/91, jf. ovenfor, fodnote 16, præmis 11.

18 — Således har Domstolen — vedrørende et anbringende fra Forbundsrepublikken Tyskland, hvorefter der ikke i Kommissionens forordning nr. 1244/82 af 19.5.1982 (om gennemførelsesbestemmelser vedrørende præmieordningen for opretholdelse af besætninger af ammekøer) skulle findes nogen pligt til at fastsætte bestemte regler om udbetalingen af præmien — udtalt, 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*« (min fremhævelse), jf. dom af 12.6.1990, Tyskland mod Kommissionen, se ovenfor, fodnote 5, særlig præmis 36, 37 og 38.

forvaltningsskik, kan tillige medlemsstaternes pligter ifølge samarbejdsprincippet og dermed ifølge fællesskabsforskrifterne anses for opfyldt [19]. Hvad angår retssikkerhedsprincippet, kommer dette særlig i betragtning, når der er tale om et virke fra forvaltningens side, der har økonomiske følger. Der må således fastsættes præcise bestemmelser om størrelsen af det tilskud, som er nødvendigt til den pågældende aktivitet, og om tildelingen heraf. Samarbejdsprincippet falder således sammen med retssikkerhedsprincippet: Der må foretages en nøjagtig fastlæggelse af størrelsen af udgifterne, og disse skal anvendes korrekt, men samtidig må de ej heller belaste Fællesskabet og medlemsstaten i for høj grad [20].

10. Ovennævnte principper skal anvendes på det her omhandlede område, uden at det tabes af syne, at Fællesskabets administration — der skal kontrollere udgifterne og begrænse forskelsbehandling og mulige fordrejninger af systemet som følge af svigagtig udnyttelse af tilskudsordningen — nøje skal overvåge de nationale forvaltningsmyndigheders udøvelse af de beføjelser, der er tillagt dem [21].

Dette problem er behandlet fuldt ud af fællesskabslovgiver og Domstolen. Det er tilstrækkeligt på den ene side at erindre om den opmærksomhed, der vises reglerne om kontrollen og medlemsstaternes umiddelbare økonomiske ansvar for konstaterede uregelmæssigheder [22], og på den anden side de i retspraksis udviklede overordentlig strenge kriterier for bedømmelsen af medlemsstaternes virke fra flere synspunkter, nemlig undersøgelsesparametrene [23], bevisbyrden [24],

19 — Den definition af begrebet god forvaltningsskik, jeg her henviser til, betyder særlig, at forvaltningens virke skal være tilstrækkeligt omfattende til, at »myndigheden ved afgørelser ... skal tage alle de omstændigheder i betragtning, som kan antages at være bestemmende for dens afgørelse«, jf. kendelse afsagt af Retten i Første Instans den 7.6.1991, sag T-14/91, Weyrich mod Kommissionen, Sml. II, s. 235, og mere generelt tages der tillige hensyn til hensigtsmæssigheden af administrationens virke, jf. Domstolens dom af 27.3.1990, sag C-10/88, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1229, præmis 13: »God forvaltningsskik kræver, at der gives meddelelse om fristen i god tid«, samt af 14.11.1989, sag 14/88, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 3677, og af 11.10.1990, sag C-34/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3603: Medlemsstaternes pligt til at udvise omhu »indebærer, at [de skal] træffe foranstaltninger med henblik på hurtigt at afhjælpe uregelmæssigheder« (præmis 12).

20 — Jf. dom af 13.3.1990, sag C-30/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 691.

21 — Jf. dom af 10.11.1993, sag C-48/91, nævnt i fodnote 16. Se tillige fremstillingen af det pågældende forvaltningssystem hos generaladvokat Van Gerven i hans forslag til afgørelse af 3.3.1993 i sag C-55/91, Italien mod Kommissionen, Sml. 1993 I, s. 4813, på s. 4834, særlig første afsnit: »Generel indledning«.

22 — Jf. artikel 8, stk. 2, i ovennævnte forordning nr. 729/70, hvori det hedder: »Tilbagebetales de nævnte beløb ikke fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger af uregelmæs-sigheder eller forsømmelserne; dette gælder ikke for uregelmæs-sigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.«

23 — Domstolen har fastslået, at »medlemsstaterne ... 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*« (min fremhævelse), se dom af 12.6.1990, Tyskland mod Kommissionen, præmis 20, jf. ovenfor, fodnote 5.

24 — Kommissionen skal blot godtgøre en alvorlig og rimelig (rettere sagt: begrundet) tvivl i forbindelse med eventuelle uregelmæssigheder i den nationale administrations virke, hvorimod det påhviler medlemsstaterne at føre modbevis, jf. dom af 10.11.1993, sag C-48/91, se ovenfor, fodnote 16, særlig præmis 15-18, og af 12.6.1990, Tyskland mod Kommissionen, se ovenfor, fodnote 5. Vedrørende det modsatte synspunkt, se dom af 12.7.1984, sag 49/83, Luxembourg mod Kommissionen, Sml. s. 2931, og domme af 27.2.1985, sagerne 55/83 og 56/83, Italien mod Kommissionen, henholdsvis Sml. s. 683 og s. 703 (alene udgifter, som medlemsstaten godtgør faktisk og retmæssigt at have afholdt, kan kræves refunderet af EUGFL).

og de tekniske detaljer i forbindelse med kontrollen med uregelmæssigheder [25].

De ovenfor anførte betragtninger tjener, som jeg skal komme tilbage til nedenfor, til undersøgelse af de enkelte argumenter, sagsøgeren har anført til støtte for sin påstand om annullation.

Jeg finder det mest hensigtsmæssigt først at behandle de mere overordnede argumenter (nr. 1 og 3). På baggrund af de resultater, jeg når frem til, vil jeg herefter behandle de mere specifikke argumenter til støtte for annullationspåstanden. Den første gruppe af argumenter kræver visse almindelige overvejelser over sondringen mellem administrativ kontrol og inspektion på stedet med henblik på klart at vise, hvorledes kontrollen er tilrettelagt som led i behandlingen af sagen vedrørende ydelsen af præmien.

Mangel på effektive kontrolforanstaltninger

Den administrative kontrols utilstrækkelighed og kriterierne for udvælgelsen af de bedrifter, der skal inspiceres

11. Det første klagepunkt, nemlig at de kontrolforanstaltninger, der er gennemført af de tyske delstater, er mangelfulde, falder i flere underpunkter. Nærmere angivet er der tale om 1) spørgsmålet om, hvorvidt forvaltningsmyndighedernes kontrol har været tilstrækkelig, 2) kontrollen med dyrenes alder, 3) kriterierne for udvælgelsen af de bedrifter, på hvilke der skulle foretages undersøgelser, 4) de anvendte identifikationssystemer og 5) de nærmere regler vedrørende kontrollen af dyrenes alder og den krævede dokumentation.

12. I forordningens artikel 8, stk. 1, hedder det:

»De ansvarlige myndigheder, som hver medlemsstat har udpeget, foretager administrativ kontrol og inspektioner på stedet med henblik på at undersøge, om bestemmelserne vedrørende den særlige præmieordning overholdes. Inspektionerne skal mindst omfatte et vist antal bedrifter ... Kontrollen skal navnlig vedrøre:

a) det antal handyr, der findes på producentens bedrift, og som omfattes af ansøgningen, eller i tilfælde af anvendelse af artikel 4 i forordning (EØF) nr. 468/87 overhol-

25 — Domstolen har for ikke at belaste kontrolvirksomheden og for at gøre truslen om sanktioner mere effektiv fastslået lovligheden af dragning af slutninger ved ekstrapolation fra resultater opnået ved udtagelse af ganske små stikprøver til at omfatte en medlemsstats samlede forvaltningsorganisation, henholdsvis den lokale forvaltningsorganisation, i sager som den foreliggende, hvor kompetencen er henlagt til forvaltningsmyndigheder på regionalt niveau, jf. dom af 9.8.1994, sag C-413/92, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3781, præmis 11.

delse af grænsen på 90 dyr pr. kalenderår og pr. bedrift

b) de krævede erklæringers rigtighed samt overholdelsen af producentens tilsagn

c) overholdelsen af de i artikel 7 anførte bestemmelser om identifikation og mærkning.«

13. Den kritik, der indeholdes i den sammenfattende rapport, vedrører umiddelbart forvaltningens kontrolvirksomhed. Kommissionen har ikke anset den form for kontrol, der udføres af delstaternes kompetente myndigheder, for at være i overensstemmelse med fællesskabsrettens regler. Dette skyldes, at kontrollen alene gik ud på at efterprøve, om ansøgningsformularerne var rigtigt udfyldt, og om det maksimale antal præmieansøgninger ikke var større end foreskrevet i forordningen.

14. Heroverfor gør sagsøgeren gældende, at man ved administrativ kontrol må forstå »effektiv efterprøvelse af, om ansøgningerne er sandsynlige« — således som kontrollen har været udformet og er blevet gennemført — og ikke en »afsluttende« kontrol med overholdelsen af fællesskabsreglerne, der alene foregår ved inspektion på stedet. Præmieansøgningerne er stedse blevet sammenholdt (ved edb i Bayern og manuelt i Baden-Württemberg) med oplysningerne vedrørende de tidligere år, og personalet ved de kompetente landbrugsmyndigheders kontorer, der er kendetegnet ved en høj grad af fagkundskab og kendskab til de stedlige forhold og bedrifterne, sikrer en effektiv udførelse af de foreskrevne kontrolforanstaltninger. Dette arbejdes effektivitet er desuden blevet bekræftet ved de kontrolbesøg, der er udført af EUGFL's tjenestemænd, der kun har påvist et ganske ringe antal tilfælde af uregelmæssigheder (under 1%). At kontrollen i delstaterne har et tilstrækkeligt omfang, fremgår, som bemærket af sagsøgeren i replikken, af en undersøgelse foretaget den 12. september 1991 af det bayerske Ministerium for Ernæring, Landbrug og Skove vedrørende foranstaltningerne til kontrol af præmieansøgningernes rigtighed.

15. Efter Kommissionens opfattelse adskiller den administrative kontrol sig vel fra inspektion på stedet, men må ikke af denne grund indskrænkes til overfladiske former for kontrol med de udførte aktiviteters lovlighed, hvilket har været tilfældet her. Hvad angår den påståede sammenligning af resultaterne, hævder sagsøgte, at der ikke er ført bevis herfor. Under alle omstændigheder er værdien af denne sammenligning forholdsvis ringe for kontrollen af sandsynligheden af oplysningerne i ansøgningerne og har kun betydning for inspektionerne på stedet. For så vidt angår den fagkundskab og det særlige

kendskab til de tilfælde, der skal undersøges, er der langt fra ført bevis herfor. Alene antallet af ansøgninger i forhold til antallet af de tjenestemænd, der har behandlet dem, taler imod, at der har fundet en indgående kontrol sted. Endelig er det begrænsede antal tilfælde, der er konstateret under inspektioner på stedet, ikke, som af sagsøgeren hævdet, et resultat af kontrolsystemets effektivitet, men skyldes derimod, at kontrolsystemet har været utilstrækkeligt, navnlig på grund af de huller i dette, der er påvist af Kommissionen med hensyn til identifikationen af dyrene. Det siges i duplikken, at argumentet vedrørende resultatet af ministeriets undersøgelser må afvises af Domstolen, da det er fremført for sent, både på grundlag af de fællesskabsregler, der finder anvendelse [26], og artikel 42, stk. 1 og 2, i Domstolens procesreglement.

16. Spørgsmålet bør efter min opfattelse løses med udgangspunkt i en rigtig definition af begrebet administrativ kontrol i forordningen. Sagsøgeren og sagsøgte er som nævnt af forskellige opfattelser. Jeg finder for mit vedkommende, at den opfattelse, som er gjort gældende af sagsøgte, bør foretrækkes. Til afklaring af dette punkt skal jeg henvise til, at Domstolen har fastslået, hvad der er den væsentligste funktion med den kontrolvirksomhed, det er overladt til de nationale myndigheder at udføre. Kontrolfunktionen skal udføres »med henblik på at *sikre* en korrekt overholdelse af de materielle og formelle betingelser for ydelsen af de pågældende præmier« (min fremhævelse) [27].

Både den administrative kontrol og inspektionen er midler til undersøgelse og indhentning af oplysninger, der tjener til opnåelse af det formål, der er fastlagt i retspraksis. Begge disse redskaber tjener det samme funktionelle formål og skal udformes og anvendes efter principperne i fællesskabsretten og de krav, denne skal opfylde. I det tyske system er den administrative kontrol begrænset til alene at omfatte en formel efterprøvelse af sandsynligheden af indholdet af præmieansøgningerne, men ifølge forordningen er den af betydeligt større omfang og betydning. Efter denne betragtes den administrative kontrol som et middel — på linje med inspektionen på stedet, men ikke af denne grund mindre effektivt — til opnåelsen af de ovenfor omhandlede formål. Kontrolvirksomheden skal uanset det valgte middel til dens iværksættelse være egnet til at sikre overholdelsen af bestemmelserne vedrørende ydelsen af præmien. Dette betyder, at kontrollen kun opfylder den funktion, der er tillagt den, hvis den tilrettelægges og udføres med henblik på fremgangsmåden for præmiens ydelse og ikke kun under hensyntagen til de særlige regler vedrørende antallet og identifikationen af dyrene, nøjagtigheden af de oplysninger, der gives af de producenter, der ansøger om præmien, og disses overholdelse af deres forpligtelser. For at opfylde kravene i fællesskabsretten skal den kontrol, der overlades til medlemsstaten — den administrative kontrol såvel som inspektionen på

26 — Kommissionens beslutning af 6.11.1992 (C/92/2645) på grundlag af artikel 1, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 1723/72 af 26.7.1972, EFT Anden Serie III, s. 110.

27 — Dom af 12.6.1990, Tyskland mod Kommissionen, jf. ovenfor, fodnote 5, præmis 20.

stedet — med andre ord være fuldstændig og dække det område, på hvilket den skal udøves. Hertil kommer, som jeg allerede har anført, de kontrolparametre, som kan udledes af principperne for reguleringen, nemlig samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne, god forvaltningsskik og retssikkerhed. Hvorledes disse principper skal udmøntes i kontrolforanstaltninger og de nærmere regler herom i det konkrete tilfælde, er et fortolkningsspørgsmål.

Begrænsningen til efterprøvelse af sandsynligheden af indholdet af præmieansøgningen bygger, som nævnt ovenfor, på en indskrænkende fortolkning af begrebet administrativ kontrol, som af de tidlige anførte grunde ikke stemmer overens med det fællesskabsretlige begreb. Sagsøgeren anfører flere argumenter til forsvar for det modsatte standpunkt. Visse af disse bygger desuden på forhold — som f.eks. den fagkundskab, den tyske forvaltnings tjenestemænd er i besiddelse af — som Domstolen efter min mening vanskeligt kan vurdere. Med henblik på vurderingen af det virke, der udfoldes af de kompetente tjenestegrene, er det tilstrækkeligt at undersøge anbringendet vedrørende kriterierne for udvælgelsen af de besætninger, der skal inspiceres. Allerede en prøvelse af dette forhold gør det muligt at komme tilbage til selve det kontrolbegreb, der er antaget i det tyske system, og hvad der er væsentligt, at undersøge, om de foranstaltninger med henblik på indhentelse af oplysninger i praksis opfylder deres særlige mål, således som disse er udformet i fællesskabsretten.

17. Vedrørende dette andet aspekt er der tale om at tage stilling til, om kriteriet udvælgelse »ved stikprøver« af de besætninger, der skal undersøges, således som det er valgt i det tyske system, er tilstrækkeligt. Kommissionen har fundet denne løsning uegnet til sikring af den ifølge fællesskabsretten krævede kontrol, da den ikke bygger på rationelle kriterier.

18. I processkrifterne og under retsmødet har sagsøgeren gjort gældende, at det valgte system i alt væsentligt er effektivt. Ingen, der modtager præmien, anfører sagsøgeren, kan vide sig i sikkerhed for eventuelle inspektionsbesøg, idet alle bedrifter kan blive undersøgt, endda flere år i træk. Stikprøvekontrol er ifølge sagsøgeren forbundet med målrettede indgreb, der bygger på objektivt begrundede vurderinger, og de tyske myndigheder gør sig helt klart, at det er nødvendigt fuldt ud at gennemføre nøjagtig kontrol. Sagsøgeren henviser i denne forbindelse til den holdning, der er indtaget af de kompetente myndigheder i begge de to delstater, og som går ud på, at det er nødvendigt at udføre hyppigere inspektioner på stedet, når der i årets løb er konstateret et stigende antal uregelmæssigheder. I øvrigt ligger valget af inspektionsmetoden inden for rammerne af det skøn, den tyske forvaltning kan udøve ved gennemførelsen af fællesskabsretten, og Kommissionen har ved skrivelse af 9. august 1991 erkendt, at dette skøn er udøvet rigtigt af sagsøgeren. I stævningen anføres herefter yderligere to argumenter, nemlig dels at de kontrolforanstaltninger, forvaltningsmyndighederne iværksatte inden for den nationale landbrugsstøtteordning, har haft positive

bivirkninger på systemet [28], og delstaternes forvaltningsmyndigheder har udtrykkeligt opfordret de lokale kontorer til at foretage kontrol på stedet af det foreskrevne antal bedrifter [29].

19. Efter Kommissionens opfattelse opfylder udvælgelsen af de bedrifter, der skal undersøges, ikke rationelle kriterier, da de alene er baseret på stikprøver, og derfor strider mod det grundlæggende fællesskabsretlige effektivitetsprincip. Udøvelsen af det skøn, der er overladt til den nationale forvaltning, er således ikke sket i overensstemmelse med forordningens målsætning. Kommissionen anfører herom nærmere, at de skrivelser fra forvaltningen, der påberåbes af sagsøgeren, er dateret den 13. august 1990 og angår ikke den pågældende periode, at de under ingen omstændigheder har haft praktiske virkninger, da der i 1990 trods et stigende antal afslag i det foregående år ikke er sket nogen tilsvarende forøgelse af antallet af kontrolbesøg, og at indholdet af Kommissionens skrivelse af 9. august ikke retfærdiggør en kontrolvirksomhed, der alene bygger på stikprøver. I denne skrivelse anføres det alene, at kontrollen skal bygge på objektive og rationelle kriterier foruden de udvælgelser, der sker efter den metode, der følges i Tyskland. Ej heller sagsøgerens henvisning til »bivirkningerne« af den sideløbende regulering af den gældende nationale tilskudsordning og forvaltningens virke i denne forbindelse har nogen betydning. Dette argument har ifølge Kommissionen intet at gøre med det centrale problem, nemlig udvælgelsen af de bedrifter, der skal undersøges.

20. Sagsøgerens argumenter kan ikke overbevise mig. Det anførte argument vedrørende »sandsynlighed« kan vel rumme sin egen (lad os sige matematiske) logik, men det er ikke overbevisende, når det bedømmes på baggrund af de relevante regler og den sammenhæng, der er i de omhandlede kontrolforanstaltninger. Hvad indebærer denne sammenhæng? Administrativ kontrol og inspektion på stedet er to forskellige metoder til opnåelse af erkendelse, men som bemærket ovenfor har de et fælles funktionelt formål. Når man benytter den ene metode, skal man derfor overveje, hvorledes den kan anvendes i forbindelse med den anden. Alene på denne måde bliver hele kontrolsystemet fuldt udbygget og effektivt. Og i det foreliggende tilfælde er dette skema, hvori administrativ kontrol og inspektion på stedet supplerer hinanden, relevant. Når dette er sagt, skal dette punkt belyses nærmere. Stikprøvevis kontrol er ikke nødvendigvis nogen irrationel metode eller i strid med princippet om god forvaltningsskik. Men den bliver det i det foreliggende tilfælde, idet den bygger på en simpel statistisk formodning. Man er gået ud fra, at der er lige stor sandsynlighed for, at der begås ulovligheder på alle bedrifter, der teoretisk kan blive genstand for undersøgelser, men man kunne have fastsat, at udvælgelsen af de bedrifter, der skulle undersøges, ikke skulle ske efter tilfældighedsprincippet, men efter udfaldet af hensigtsmæssige administrative kontrolforanstaltninger med

28 — De kompetente forvaltningsmyndigheder påstås nemlig gennem deres virke i medfør af de tyske regler at opnå et funktionelt kendskab til forholdene, der kan overføres til præmieordningen.

29 — I begge delstaterne henvistes der ved tilkendegivelsen af nødvendigheden af foretagelsen af det foreskrevne antal inspektioner på stedet udtrykkeligt til kravet om opfyldelse af fællesskabsrettens bestemmelser (skrivelse fra det bayerske Ministerium for Ernæring, Landbrug og Skove af 13.8.1990 og skrivelse fra det baden-wurttembergske Ministerium for Landområderne, Ernæring, Landbrug og Skove af 7.6.1989 samt samme ministeriums cirkulære af 29.3.1989).

en første udvælgelse af de tilfælde, hvori sandsynligheden for uregelmæssigheder var størst, stadig naturligvis i henseende til retmæssig ydelse af præmien [30]. Dette ville som anført af Kommissionens sagkyndige have været en mindre vilkårlig og mere rationel form for kontrol, der ville have været i overensstemmelse med bestemmelserne i forordningen. Men det tyske system rummer hverken i sine retsforskrifter eller i praksis spor af brugen af disse to metoder til indhentning af oplysninger [31]. Udførelse af undersøgelser efter stikprøvemetoden er valgt under udelukkelse af enhver anden metode. Der er ikke redegjort for, hvorledes dette skulle fungere i nødvendig forbindelse med nogen form for administrativ kontrol, hvori en kontrolfunktion, der beroede på ren og skær tilfældighed, kunne finde rationel støtte.

21. Til disse betragtninger vil jeg føje en enkelt bemærkning vedrørende den administrative kontrols virke. Grundlaget for udvælgelsen af de bedrifter, der skal undersøges, er i det tyske system ganske enkelt det, at der er lige stor *sandsynlighed* for, at der foregår uregelmæssigheder — som anført uden forskel — på enhver bedrift, der er berettiget til præmien. Men dette er efter min mening en indirekte, men tydelig bekræftelse på utilstrækkeligheden af den administrative kontrol, der er indført i, og som praktiseres af delstaterne; der finder — som det i øvrigt fremgår af den sammenfattende rapport — alene kontrol sted af oplysningerne i dokumenterne, og den tjener ikke til udvælgelse af de bedrifter, der senere skal undersøges, på grundlag af en forudgående vurdering af risikomomenterne. Inspektion på stedet foretages nemlig kun efter en rent formel vurdering af sandsynligheden af præmieansøgningens indhold, hvorunder der ikke sker nogen saglig vurdering af den måde, hvorpå ansøgerne forvalter deres bedrifter.

Det fremgår heraf, at det valg, der er truffet af den tyske forvaltning, hverken er i overensstemmelse med forskrifterne i fællesskabsretten eller princippet om god forvaltningsskik.

22. Tilbage står endnu at tage stilling til de yderligere argumenter, der er gjort gældende af sagsøgeren. Det første er, at Kommissionen udtrykkeligt har fundet det valgte udvælgelseskriterium overensstemmende med reglerne. Ej heller dette synspunkt fra sagsøgerens side kan jeg tiltræde. Ordlyden af den skrivelse fra Kommissionen, som sagsøgeren påberåber sig, er nemlig utvetydig: Vedrørende den »fuldstændige mangel på udvælgelseskriterier«, der blev konstateret

30 — Jf. til støtte for denne fortolkning Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23.12.1992 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (EFT L 391, s. 36), og særlig med henblik på nødvendigheden af at forbinde inspektion på stedet med den administrative kontrol, artikel 6, stk. 4, hvori det hedder: »Myndighederne fastlægger, hvilke ansøgninger der skal omfattes af kontrol på stedet, og fastlæggelsen skal navnlig ske på grundlag af en risikoanalyse og ved anvendelse af en faktor, der sikrer, at de udvalgte ansøgninger er repræsentative for de indgivne støtteansøgninger.«

31 — Tværtimod hedder det i retningslinjerne fra det bayerske Ministerium for Ernæring, Landbrug og Skove af 12.2.1990 om gennemførelsen af ordningen vedrørende særlige præmier til oksekødsproducenter (nr. T-6-7463.2-511) udtrykkeligt, at »Kontrolbesøgene på stedet *skal ske stikprøvevis* (mindst 10%), men skal dække hele området« (§ 8.2.2, mine fremhævelser).

ved de undersøgelser, der udførtes af inspektionskontorerne i Erding og Leonberg, fandt Kommissionen »hyppigheden af kontrolbesøgene fuldstændig vilkårlig og som følge heraf lidet repræsentativ og lidet effektiv«. Og ligeledes viser den uimodsagte udtalelse fra Kommissionens sagkyndige, hvorefter de lokale myndigheder var blevet udspurgt herom under selve undersøgelsen, at de tyske myndigheder var på det rene med denne udvælgelsesmetodes utilstrækkelighed.

Uden betydning er tillige de af sagsøgeren anførte argumenter vedrørende de positive bivirkninger, der stammer fra den kontrol, der udføres i henhold til de nationale regler om støtte, og sagsøgerens øvrige anbringender vedrørende de skrivelser, myndighederne har tilstillet de stedlige kontorer vedrørende gennemførelse af kontrol. I intet af de to tilfælde siger sagsøgeren noget om manglende objektive retningslinjer for forvaltningens kontrol. Der anføres intet vedrørende forenеligheden af det ved de nationale regler fastlagte system med fællesskabsrettens forskrifter. De påberåbte skrivelser omhandler alene antallet af de bedrifter, der skal undersøges, men dette bestrides ikke. Hvad dernæst angår resultaterne af den undersøgelse, der er omhandlet i replikken, finder jeg ikke, at Domstolen kan tage hensyn til disse. Kommissionen har rettidigt påtalt overtrædelserne af fællesskabsforskrifterne under sagen. Sagsøgeren skulle herefter have fremlagt disse dokumenter før den 15. december 1992, der var den frist, Kommissionen havde fastsat i sin beslutning af 6. november 1992 i medfør af artikel 1, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1723/72 af 26. juli 1972 om regnskabsafslutning for Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen [32]. Ej heller kan denne forsinkelse med hensyn til fremlæggelse af dokumenter begrundes i overensstemmelse med artikel 42, stk. 1, i Domstolens procesreglement. Sagsøgeren har intet anført, der kan begrunde, at »beviserne først påberåbes på dette tidspunkt«, således som det kræves ifølge denne bestemmelse.

Angivelse af dyrenes alder

23. I artikel 2 i forordning nr. 714/89 hedder det:

»De ansøgninger om præmie, der indgives ... skal ... indeholde:

— en angivelse af de pågældende dyrs alder«.

Den anfægtede beslutning bygger i denne henseende på, at de tyske forvaltningsmyndigheder ikke har krævet udtømmende og nøjagtige oplysninger om dyrenes alder, men

32 — Jf. dom af 22.6.1993, sag C-54/91, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3399, samt generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse i denne sag.

alene foreskrevet en erklæring fra producenterne om, at dyrene var over seks måneder gamle. Ved den undersøgelse, der er udført af EUGFL's tjenestemænd, har denne identifikationsmetode vist sig at være utilstrækkelig, idet der i bilagene vedrørende et meget stort antal dyr ikke fandtes nogen form for oplysninger om dyrenes alder. Dette forhold medførte i forening med systemets særlige træk (og særlig, som det blev understreget under den mundtlige forhandling, i forening med, at systemet »forvaltes af de berørte parter selv«) betydelige vanskeligheder med at fastslå dyrenes alder under den administrative kontrol og ved inspektion på stedet.

24. Sagsøgeren rejser for sit vedkommende indvendinger mod de forhold, der er fastslået af Kommissionen. Der findes efter sagsøgerens opfattelse ingen særlige fællesskabsforskrifter vedrørende dyrenes alder. Gældende praksis, hvorefter der alene kræves en erklæring fra bedrifterne om, at dyrene har en vis alder, er derfor berettiget, navnlig når henses til vanskelighederne ved nøjagtigt at fastslå dyrenes alder. I stævningen er desuden anført et materielt argument. Det af delstaterne fastsatte system foreskriver forskellig mærkning efter tidspunktet for ansøgningen. En sådan rotation, hvorefter dyr, for hvilke der er ansøgt om præmie, inddeles i forskellige perioder, hindrer, at der betales præmier to gange, og sikrer, at hele støtteordningen fungerer korrekt. At holde dyrene på bedriften indtil en ny periode med samme mærkning ville være en særdeles uøkonomisk løsning for ejeren af bedriften [33].

25. Sagsøgte gør gældende, at »angivelsen af dyrenes alder« efter fællesskabsretten og dennes formål skal forstås således, at den gælder inden for hele kontrolproceduren. Inden for andre retsordener er der fastsat bestemmelser om en særlig bog for hvert enkelt præmieberettiget dyr, som viser dettes alder med en vis sikkerhedsmargen. Hvad angår det tyske rotationssystem for mærkningen, giver dette alene »sikkerhed« for rigtig forvaltning af præmieordningen, dersom det underliggende system for identifikationen af dyrene og angivelsen af deres alder er effektivt, hvilket sagsøgte imidlertid har bestridt i sin beslutning.

26. Problemet består derfor i at afgøre, hvorledes dyrenes alder skal angives ifølge fællesskabsrettens regler. De oplysninger, der afkræves af de nationale myndigheder, må i hvert fald indebære udøvelse af egnede former for kontrol. I andre medlemsstaters

33 — Efter dette system mærkes de dyr, for hvilke der er indsendt ansøgning i en bestemt periode, i det ene øre, mens dyrene i den følgende periode, efter otte måneders forløb, mærkes i det andet. Dette skal forhindre, at der for dyr, for hvilke der er ydet præmie i den første periode, tillige ydes præmie i den anden, og således gøre systemet »sikkert«. Grunden hertil er, at dyrene, da minimumsalderen er seks måneder, ville blive mindst 22 måneder (seks måneder + otte måneder i den første periode + otte måneder i den anden periode) gamle, og således komme over den alder (18 måneder), hvor de kunne indbringe mest.

retsordener er der, som jeg har nævnt ovenfor, tale om en bog for hvert enkelt præmieberettiget dyr, hvis alder således dokumenteres med en passende sikkerhedsmargen. Dette er ikke den eneste måde, der kan fastsættes. Det væsentligste er imidlertid, at de »angivelser«, der er foreskrevet i fællesskabsretten, på nationalt niveau skal have det fulde omfang, der kræves af selve forordningens formål. Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag. Det tyske system med underopdeling af perioderne viser i sig selv intet om de forhold, der er af betydning her, og afkræfter ikke den tvivl, der påberåbes af Kommissionen, vedrørende effektiviteten af den praksis, der følges i de to delstater med henblik på bestemmelse af dyrenes alder.

28. Er de identifikationssystemer, der benyttes i delstaterne »let synlige og permanente« og følgelig egnede til at undgå, at der ydes præmie to gange? Dette spørgsmål besvares benægtende af Kommissionen. Den anfører, at mærkningen udføres af ansøgerne selv uden officiel kontrol, og at den ikke giver fornøden sikkerhed. De undersøgelser, der er udført af EUGFL's tjenestemænd, har nemlig afsløret, at gennemhulningerne har tendens til at vokse sammen, og at mærkningerne let kan fjernes. Det store antal afslag på ansøgninger, der er givet af de tyske myndigheder, skyldes i øvrigt, at mærkningen af dyrene ikke er noget egnet middel til identifikation.

Inspektion på stedet: identifikationen af dyrene

27. I artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 714/89 hedder det:

»De dyr, for hvilke der er indgivet en præmieansøgning, skal ... forsynes med en let synlig og permanent identifikation. Denne identifikation skal bestå i en varig mærkning af dyrets øre, dvs. ved en gennemhulning af øret, ved anbringelse af et mærke i øret eller ved øreklip.«

29. Sagsøgeren gør heroverfor gældende, at det benyttede system »teknisk set« er tilstrækkeligt. Fjernelse af mærker og sammenvoksninger af hullerne, hvortil Kommissionen har henvist, er ikke særlig sandsynlig og sjældent forekommende [34]. Som bevis herfor har sagsøgeren for Domstolen fremlagt en sagkyndig erklæring vedrørende mærkningens kvalitet. At der er udøvet en passende kontrolvirksomhed, er bevist og ikke afkræftet under sager for de tyske forvaltningsdomstole, der netop angik afslag på ansøgninger om præmier på grund af påståede mangler ved mærkningen af dyr. Kommissionen har da også ifølge sagsøgeren stiltiende godkendt det af delstaterne oprettede forvaltningssystem, både fordi Fællesskabet i

34 — Yderligere gøres det gældende, at det på forbundsniveau er bestemt, at man i tilfælde af mangelfuld mærkning skal foretage ny mærkning.

andre tilfælde (særlig i Rådets direktiv 92/102/EØF af 27.11.1992 om identifikation og registrering af dyr) [35] har indført lignende identifikationssystemer, og fordi Kommissionen efter i medfør af direktivet at være blevet underrettet om det i Tyskland indførte system har bedømt dette positivt [36].

30. Kommissionen anfører for sit vedkommende forskellige argumenter. Såvel inspektioner på stedet som de vidneudsagn, der blev indhentet fra tyske producenter af Fællesskabets tjenestemænd, viste manglerne ved det tyske mærkningssystem. Efter de udtalelser, der blev fremsat af Kommissionens sagkyndige under den mundtlige forhandling, havde dyrene »en lang række« gennemhulninger, hvilket gjorde det vanskeligt eller umuligt at foretage en korrekt identifikation.

For det andet er sagsøgerens henvisning til skrivelsen og de anførte retsforskrifter irrelevant i forbindelse med nærværende sag. Den pågældende regulering gælder andre forhold og er under alle omstændigheder først fastsat senere. Skrivelsen af 23. november 1989 angår alene en abstrakt vurdering af det fastsatte mærkningssystem, uden at der tages stilling til, om hele dette system, således som det er udformet og anvendes, er foreneligt med fællesskabsrettens regler.

31. Så vidt parternes argumentation. Efter min mening må der lægges afgørende vægt på det forhold — der kom frem under den af EUGFL's tjenestemænd udførte inspektion, og som blev bekræftet under den mundtlige forhandling af Kommissionens sagkyndige — at dyrene faktisk var vanskelige at identificere, fordi de var forsynet med forskellige mærkninger eller gennemhulninger af eller klip i øret. Det første forhold, det er vigtigt at understrege, er, at mærkningerne i delstaterne er udført direkte af producenterne selv. Forvaltningen kontrollerer dem ikke direkte. Men identifikationen af dyret er et punkt, der er væsentligt for, om ydelse af præmien er lovlig, og kontrollen hermed [37]. Dette følger af systemet og selve ordlyden af reglerne [38]. At overlade en aktivitet, der har så betydelige følger, til producenterne, altså de berettigede selv, er i strid med kriterierne for den fuldstændige og omhyggelige kontrol, det må anses for pålagt medlemsstaterne at udføre efter princippet om god forvaltningsskik. Selv om man ville overlade mærkningen til producenterne selv, kunne og burde det være sket under direkte kontrol fra forvaltningens side.

32. Til denne bedømmelse af almen karakter vil jeg føje et andet argument. Sagsøgeren underbygger sit synspunkt med, at der sker en afsluttende kontrol med ydelsen af præmien. Dersom mærkningen ikke er korrekt, ydes præmien ikke, hvilket bevises af, der

35 — EFT L 355, s. 32.

36 — Skrivelse af 23.11.1989 og tidligere telex af 2.7.1987 (sidstnævnte vedrørende den tilsvarende ordning ifølge artikel 6, stk. 1, i ovennævnte forordning nr. 859/87).

37 — Jf. i denne retning Revisionsrettens konklusioner i dens årsberetning for regnskabsåret 1991 (EFT C 330, s. 91, punkt 3.76).

38 — Jf. syvende betragtning til forordning nr. 714/89.

har verseret talrige forvaltningsretssager i denne forbindelse. Men med disse betragtninger ses der bort fra, at Domstolen i denne sag alene skal tage stilling til netop identifikationssystemets tekniske egnethed, dvs. systemets overensstemmelse med forskrifterne om en »let synlig« og »permanent« identifikation. Undladelse af at indføre et system, der opfylder disse krav, er ensbetydende med overtrædelse af forskrifterne i fællesskabsretten. Dette er alt, hvad der skal fastslås i forbindelse med denne sag. Det er uden betydning, hvorledes man eventuelt senere har reageret i den interne retsorden over for eventuelle uregelmæssigheder ved det fastsatte systems virkemåde. Afgørelserne om afslag på præmieansøgninger og de heraf følgende sager ved forvaltningsdomstolene rokker ikke ved, at identifikationssystemet ikke er blevet udformet på den måde, det burde have været det ifølge fællesskabsretten. Ovennævnte sager ved forvaltningsdomstolene — der netop er opstået, fordi der i strid med forordningen ikke var foreskrevet egnede former for mærkning og identifikation af dyrene — bekræfter højst, som bemærket af Domstolen, indirekte den tvivl, der er opstået på grund af de faktiske forhold, der er fastslået under EUGFL's kontrolbesøg.

33. Hertil kommer endvidere følgende: Inspektionen på stedet er foreskrevet for en begrænset procentdel af bedrifterne. Til trods herfor konstateredes der uregelmæssigheder i et stort antal tilfælde. Det må formodes, at mærkningen lige så hyppigt var mangelfuld på de 90% af samtlige bedrifter, hvor der ikke er foretaget inspektion. Også dette formodede faktiske forhold skal ses i sammenhæng med den ineffektivitet eller utilstrækkelighed, der er konstateret ved systemet for mærkningen af dyrene.

34. Jeg vil herefter behandle påstanden om Kommissionens kendskab til det tyske system og dens underforståede godkendelse af dette. Kommissionen erkender, at den i sin tid abstrakt har udtalt, at det i Tyskland vedtagne system var i overensstemmelse med Fællesskabets regler, men bemærker imidlertid, at den ikke hermed på nogen måde har villet udelukke, at systemets anvendelse i praksis kunne føre til det modsatte resultat. Under alle omstændigheder tilkommer det Domstolen at tage stilling til både bestemmelserne i det anfægtede system for mærkning af dyrene og dets praktiske virkninger. Jeg har allerede taget stilling til udfaldet af denne bedømmelse. Jeg skal hertil føje, at sagsøgerens henvisning til direktiv 92/102 er uden betydning for denne sag. Direktivet er udstedt senere, det har intet at gøre med de i sagen omstridte forhold, og det bidrager ikke på nogen måde til at kaste lys over det centrale spørgsmål om den praktiske udførelse af identifikationsmidlet. Hvad dernæst angår den sagkyndige erklæring, der er fremlagt sammen med replikken, kan Domstolen ikke tage denne i betragtning. Jeg henviser herom til min redegørelse i punkt 22.

Inspektion på stedet: manglende dokumentation og registre

35. I den anfægtede beslutning siges det, at de tyske inspektører efter undersøgelse af lovligheden af mærkningsredskaberne begrænsede sig til at kontrollere, om antallet af dyr på bedriften svarede til det antal, der var opgivet i præmieansøgningerne. Den tyske forvaltning havde ikke truffet nogen som helst foranstaltninger til at kontrollere, om betingelsen vedrørende dyrenes fortsatte tilstedeværelse på bedriften og deres alder var opfyldt.

36. Sagsøgeren svarer herpå med argumenter af faktisk og retlig art. Tjenestemændenes fagkundskab sikrede undersøgelsernes effektivitet, og ifølge undersøgelsesformularerne skulle inspektørerne udtrykkeligt konstatere, om den foreskrevne minimumsperiode for dyrenes forbliven på bedriften var overholdt.

Det retlige argument går derimod ud på, at der ikke i fællesskabsreglerne findes bestemmelser, hvorved det pålægges sagsøgeren at udarbejde anden dokumentation end den i fællesskabsreglerne omhandlede. Dette krav stilles nemlig i medfør af forordningens artikel 7, stk. 1, andet afsnit, alene til de medlemsstater, der anvender mærkningsystemer til »andre formål end den særlige præmie«.

37. Kommissionen har under den skriftlige forhandling bemærket, at dens indvendinger ikke angår manglen på supplerende dokumentation, men ganske enkelt på den utilstrækkelige inspektionsvirksomhed, der er udfoldet på nationalt niveau. EUGFL's tjenestemænd har ifølge sagsøgte bemærket, at de kompetente forvaltningsmyndigheder begrænsede sig til alene at kontrollere antallet af dyr på bedriften uden at stille producenterne de spørgsmål, som krævedes ifølge formularen, og uden at udføre nogen seriøs undersøgelse af overholdelsen af de betingelser, der stilles i reglerne.

38. Inspektionen på stedet er efter min mening det bedste og mest virksomme redskab til kontrol af lovligheden af forholdene i forbindelse med ydelsen af præmien. Undersøgelsen skal derfor gennemføres, i det omfang dens særlige funktion kræver. Kun såfremt denne betingelse er opfyldt, kan inspektionen inden for det organisatoriske skema, der her er tale om, indskrænkes til at omfatte en vis procentdel af de producenter, der modtager præmien. Dersom en undersøgelse af denne art var foreskrevet hos samtlige producenter, ville kontrolhandlingerne blive uøkonomiske og hindre hensigtsmæssig markedsføring af produkterne og til syvende og sidst selve markedets funktion. På denne baggrund har inspektionen til formål med størst mulig sikkerhed at fastslå, at de objektive og subjektive betingelser for ydelsen af præmien er opfyldt. Den administrative kontrol er som nævnt ikke en ren og skær formel kontrol. Det skal påses, at disse betingelser faktisk er opfyldt fuldt ud. Man forstår derfor let, at undersøgelsen skal være indgående, og dette gælder i højere grad, når man særligt

udfører inspektion på stedet. Som nævnt ovenfor, er medlemsstaterne forpligtede til at indrette deres kontrolforanstaltninger efter princippet om god forvaltningsskik. Det mål, der skal nås, er, som tidligere anført, at opnå *sikkerhed for* eller i det mindste *en begrundet formodning for*, at samtlige betingelser for ydelsen af præmien er overholdt. Over for den tvivl, der er rejst ved de objektive resultater af EUGFL's kontrolbesøg, kan sagsøgeren ikke antages at have godtgjort, at inspektionsvirksomheden er foregået med den fornødne konsekvens.

39. Gennemgangen af de forskellige argumenter, sagsøgeren har fremført, viser, at de kontrolforanstaltninger, der er gennemført i de to delstater, må anses for utilstrækkelige. For det første har de faktiske forhold, der er konstateret ved undersøgelserne, vist, at der manglede oplysninger om dyrenes alder, at de benyttede identifikationsmidler var utilstrækkelige, og at inspektionen på stedet var overfladisk. For det andet er sagsøgerens fortolkning af forordningens regler om både begrebet administrativ kontrol og identifikationen af dyrene i strid med de principielle slutninger, man kan drage af selve reglerne. Disse forhold i forbindelse med indicier for, at systemet var ineffektivt, som f.eks. det betydelige antal sager ved forvaltningsdomstolene i forbindelse med uregelmæssigheder ved mærkningen, giver et rimeligt grundlag for den »alvorlige og begrundede« tvivl vedrørende rigtigheden af den tyske forvaltnings virke, Kommissionen giver udtryk for. Tyskland har efter min mening ikke tilstrækkeligt afkræftet denne tvivl. Jeg finder derfor ikke, at de foranstaltninger, Kommissionen traf af de grunde, der er fremført på dette punkt, kan anses for ulovlige.

Import og eksport af dyr, for hvilke der allerede var ydet præmie

40. I forordningen findes der vedrørende udførsel af de præmieberettigede dyr en særlig regel, der indgår i de mere almindelige bestemmelser i artikel 7. Ifølge stk. 1, andet afsnit, i denne bestemmelse kan medlemsstaterne også anvende [andre systemer]

»til identifikation af præmieberettigede dyr, såfremt disse systemer gør det muligt at identificere hvert dyr ... Numrene på de pågældende dyr skal i så fald angives i præmieansøgningen, og denne skal kunne konstateres ved hjælp af:

— et dokument, der følger dyret i hele dets levetid ...

— eller ... ved hjælp af et register, hvori dyret er registreret under sit nummer, og

som føres af de kompetente myndigheder, eller hvis dette er fastsat i de nationale love eller administrative bestemmelser, af producenterne efter aftale med Kommissionen.«

I stk. 1, tredje afsnit, hedder det:

»De således identificerede dyr, der efter betaling af præmien sendes til en anden medlemsstat, skal dog ved deres forsendelse mærkes på en særlig måde.«

Den kritik, der fremsættes i den sammenfattende rapport, vedrører manglende fastsættelse af bestemmelser, der er egnede til at undgå, at der to gange ydes præmie for dyr, der importeres fra Belgien og Frankrig, og dyr, der eksporteres til Italien.

41. Kontrollen med import og eksport af dyrene er et ømtåleligt punkt inden for det her omhandlede område. Handelen med dyrene kan indebære en risiko for, at der ydes præmie to gange. Systemet i forordningen bygger derimod på det ufravigelige princip, at der kun én gang kan ydes præmie for det samme dyr. Hvor der ikke findes egnede regler om samordning af de forskellige nationale markeder, der kan sikre, at præmie ikke betales to gange, må der *de lege ferenda* fastlægges sådanne regler.

Det spørgsmål, Domstolen skal tage stilling til, vedrører dog alene medlemsstaternes pligter ifølge den gældende ordning. Hvilket princip skulle sagsøgeren have fulgt for at undgå den frygtede risiko for, at der blev ydet præmie to gange? Dette spørgsmål har efter min opfattelse to sider, som naturligt må holdes adskilt. Det vedrører nemlig identifikationssystemet for dyr, der i det ene tilfælde indførtes (fra Belgien og Frankrig) og i det andet tilfælde udførtes (til Italien).

42. I det første tilfælde må der — også efter begge parters opfattelse — tillægges princippet om samarbejde mellem Fællesskabet og medlemsstaterne stor betydning. Kommissionen gør gældende, at Tyskland ikke havde truffet foranstaltninger, der var egnede til at identificere importerede dyr, idet staten havde indskrænket sig til at rette henvendelse til Fællesskabet for at finde en hensigtsmæssig løsning på problemet vedrørende udbetaling to gange af præmien i bestemmelsesstaten eller oprindelsesstaten. Sagsøgeren har efter Kommissionens opfattelse ikke vist den omhu, der krævedes i denne vanskelige situation. Efter Tysklands opfattelse er det

Kommissionen, der har »brudt« samarbejdsforbindelsen med de nationale myndigheder, idet den i det mindste i det pågældende regnskabsår har undladt at besvare sagsøgerens presserende henvendelser vedrørende løsningen af problemet [39].

43. Lad mig forsøge nøjere at redegøre for genstanden for spørgsmålet. Kommissionen påstår, at Tyskland skal overholde en pligt til loyalitet over for Fællesskabet, som i det foreliggende tilfælde skulle have været udmøntet i fastsættelse af regler og former for praksis med hensyn til teknisk egnet mærkning af dyrene — det er stadig det, det drejer sig om — med henblik på at hindre betaling af præmie to gange [40]. Men Kommissionen foretog sig intet for at løse problemet. Den besvarede ikke sagsøgerens henvendelser, hvori der udtrykkeligt krævedes handling fra dens side i den fælles interesse. Samarbejdets væsen består i gensidig loyalitet mellem parterne og deres fælles vilje til at virke for de interesser, der står på spil. Princippet om loyalt samarbejde — denne *Gemeinschaftstreue*, der meget ligner den »*affectio foederis*« eller *Bundestreue*, som den tyske grundlov er et eksempel på — kan ikke fungere, hvis det ikke respekteres af begge parter. Dette er med rette antaget af Domstolen ved dens fastlæggelse af de kriterier, der ligger til grund for retsforholdet mellem bådeFællesskabet og medlemsstaterne og institutionerne indbyrdes [41].

44. I det foreliggende tilfælde findes der hverken i den pågældende forordning eller i andre fællesskabsregler nogen forskrift om særlig eller differentieret identifikation af importerede dyr. Ifølge Kommissionen skulle Tyskland som nævnt efter fællesskabsrettens regler have udbygget reglerne i forordningen ved at fastsætte egnede former for kontrol og regler til sikring af, at der ikke blev udbetalt præmie to gange for importerede dyr. Men jeg ser ikke nogen hverken udtrykkelig eller stiltiende fastsat pligt hertil i bestemmelserne i forordningen. Handelen med kreaturer hører, som jeg allerede har nævnt, under samordningen af de nationale markeder. Dette område kan kun reguleres effektivt ved bestemmelser og foranstaltninger, der vedtages på fællesskabsniveau — således som det senere er sket [42]. Reguleringen af det her omhandlede tilfælde henhørte derfor først og fremmest under Kommissionen, og dette gælder både på grund af problemets »mellemstatslige« beskaffenhed, som er blevet fremhævet, og den faktiske vanskelighed ved at fastslå de indkøbte dyrs oprindelse, da der ikke fandtes noget ensartet mærkningssystem. Under disse omstændigheder har sagsøgeren ikke gjort sig skyldig i nogen ulovlig undladelse og bør ikke bære

39 — Tysklands henvendelser havde form af skrivelser (af december 1989 og november 1990), rejsning af spørgsmålet under forhandlingen i Forvaltningskomitéen for Oksekød (i 1991) og mundtlig henvendelse i november 1989 og under EUGFL's inspektioner i Bayern og Baden-Württemberg.

40 — Jf. dom af 11.10.1990, Italien mod Kommissionen, se ovenfor, fodnote 19.

41 — Jf. i denne retning bemærkningerne om samarbejdet i forbindelse med statsstøtte i dom af 2.2.1989, sag 94/87, Kommissionen mod Tyskland, Sml. s. 175.

42 — En sådan fælles regulering blev som nævnt først vedtaget i 1992 ved det i punkt 29 nævnte direktiv 92/102.

de udgifter, Kommissionen har nægtet at finansiere [43].

45. Jeg går nu over til besvarelsen af spørgsmålet om den særlige mærkning ved eksport. Artikel 7, stk. 1, indeholder, som allerede nævnt, nøjagtige forskrifter for mærkningen af de dyr, for hvilke der ansøges om præmie, og som opfylder betingelserne for ydelse af denne.

Identifikationen skal være »let synlig og permanent« og bestå i en varig mærkning af dyrets øre, dvs. ved gennemhulning af øret, ved anbringelse af et mærke i øret eller ved øreklip. Denne form for mærkning gælder på hele fællesskabsområdet. Der er tale om en standardmærkning. I de følgende afsnit i artikel 7, stk. 1, hedder det dog, at medlemsstaterne kan benytte andre systemer end det ovenfor omhandlede, såfremt de også her overholder de tekniske forskrifter, der er nævnt i forordningen, til identifikation af hvert enkelt præmieberettiget dyr, nemlig et mærke eller nummer i dyrets øre eller i et dokument eller et register. Umiddelbart efter disse bestemmelser tilføjes det i artikel 7: »De således identificerede dyr, der efter betaling af præmien sendes til en anden medlemsstat, skal dog ved deres forsendelse mærkes på en særlig måde.«

46. Kommissionen finder, at den her omhandlede særlige mærkning finder anvendelse på alle dyr, der identificeres i overensstemmelse med artikel 7, uanset om dette sker efter standardsystemet eller ved anden form for mærkning, som medlemsstaten har foretrukket at benytte. Men i bestemmelsen benyttes imidlertid ordet »således«, og det må derfor antages, at lovgiver har villet tillægge de benyttede ord deres bogstavelige betydning. At der benyttes ordet »således« og ikke et andet ord, betyder følgelig, at forskriften om yderligere mærkning af dyr, der udføres, efter at der er ydet præmie, efter ordlyden alene angår det tilfælde, at dyret ikke bærer den i stk. 1 omhandlede mærkning, men er blevet mærket efter et af de andre systemer, der er tilladt ifølge forordningen.

47. Denne fortolkning af bestemmelsen, der er anlagt af sagsøgeren, støttes ikke blot af selve bestemmelsens ordlyd, men tillige af hele opbygningen af artikel 7. Det standardsystem, der er fastsat i stk. 1, første afsnit, bygger på den forudsætning, at mærkningen er permanent og let synlig. De forskrifter, der er fastsat for de systemer, medlemssta-

43 — Jeg finder det rigtigt her at henvise til to regler om svig til skade for Fællesskabets økonomiske interesser, som vel er fastsat, efter at de i sagen omhandlede begivenheder har fundet sted, men som støtter den af mig foretrukne løsning. I artikel 209 A, stk. 2, andet punktum, der blev indsat ved Maastricht-traktaten med henblik på at beskytte Fællesskabets interesser, hedder det: Medlemsstaterne »tilrettelægger ... med hjælp fra Kommissionen et snævert, løbende samarbejde mellem de kompetente tjenester i deres administrationer«. På samme måde støtter den ordning, der er indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 595/91 af 4.3.1991 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik (EFT L 67, s. 11), mere specifikt bekæmpelsen af svig på et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen (jf. i det hele tiende betragtning). Det er også på baggrund af disse retsakter, at jeg finder Kommissionens undladelser af særlig betydning i det foreliggende tilfælde, da disse har hindret det samarbejde, som sagsøgeren udtrykkeligt havde anmodet om i flere henvendelser.

terne kan benytte i stedet for det i forordningen omhandlede, indskrænker derimod mærkningen af dyrenes kroppe til det strengt nødvendige minimum, men fastsætter til gengæld, at præmieansøgningen skal kunne kontrolleres ved hjælp af dokumenter, der ledsager dyret. I sidstnævnte tilfælde skal dyret, når det sendes til en anden medlemsstat, i betragtning af risikoen for, at der tillige kan blive ydet præmie for det på bestemmelsesstedet, forsynes med den særlige mærkning ud over den, der allerede har fundet sted på grundlag af det nationale system. Denne forskrift følger således af hele forordningens opbygning og er et udslag af princippet om, at der ikke må betales præmie mere end én gang.

48. Men gælder denne pligt tillige dyr, der allerede er forsynet med standardmærker? Mit svar er nej. Der er nemlig ikke angivet særlige krav til denne yderligere mærkning. Det må antages, at den skal være permanent og let synlig på samme måde som mærkningen efter standardidentifikationssystemet. Men kan et krav om dobbelt mærkning af samme beskaffenhed imidlertid antages at følge af princippet om god forvaltningsskik og et effektivt virke fra forvaltningens side? Hvorledes kan en dobbelt mærkning bidrage til at mindske risikoen for, at der på ny ydes præmie for det udførte dyr? Det forekommer mig rigtigere at læse bestemmelsen således, at det alene er de andre systemer, der eventuelt benyttes i medlemsstaten, som skal suppleres med den særlige mærkning, der sker efter betalingen af præmien og i tilfælde af eksport. Mærkningen efter standardsystemet er derimod ikke forudsat i forbindelse med det særlige tilfælde, vi her har med at gøre. Grunden hertil er indlysende. Mærkningen er omhandlet i reglerne ud fra den klare betragtning, at mærkningen eller gennemhulningen af øret eller klippet i dette i enhver henseende skal identificere dyret i forhold til Fællesskabets præmieordning, herunder sikre, at der ikke betales præmie mere end én gang. Det skal derfor på hele Fællesskabets område og følgelig tillige i den medlemsstat, hvortil et standardmærket dyr importeres, lægges til grund, at der er udbetalt præmie for dyret, og at der ikke på ny kan udbetales en præmie. Der må gives sagsøgeren medhold på dette punkt [44].

44 — Reglens tilblivelseshistorie bekræfter i øvrigt rigtigheden af min antagelse. Oprindeligt hed det i artikel 6, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 859/87 af 25.3.1987 om gennemførelsesbestemmelser til ordningen med en særlig præmie til oksekødsproducenter (EFT L 82, s. 25): »De dyr, for hvilke der er indgivet en præmieansøgning ... skal, når de afsendes, være mærket på varig måde. Denne mærkning skal adskille sig fra den [standard]identifikation, der ... for at undgå, at de to ordninger forveksles«. Senere indførtes ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1120/87 af 23.4.1987 om ændring af ovennævnte forordning (EFT L 109, s. 11) — i en affattelse, der senere bibeholdtes i ét afsnit i forordning nr. 714/89 — ordningen vedrørende en anden form for identifikation og kravet om en særlig mærkning ved forsendelsen af præmieberettigede dyr. Den således fastsatte regulering, hvorefter dyr, der faldt ind under begge ordninger, skulle mærkes særligt ved forsendelse til en anden medlemsstat, og som i det væsentlige blev opretholdt ved forordning (EØF) nr. 2430/87 af 11.8.1987 (EFT L 224, s. 10), fandt sit endelige udtryk i forordning nr. 714/89. Herved ophævedes den bestemmelse, der foreskrev den specielle og »særlige« mærkning af dyr, der var identificeret efter standardsystemet, men opretholdtes derimod pligten til særlig mærkning af dyr, der var omfattet af overgangsordningen. Denne udredning viser to ting: For det første, at den specifikke og »særlige« mærkning af dyr, der var identificeret efter standardordningen, udtrykkeligt blev ophævet af lovgiver, og for det andet, at oprindelsen til det pågældende afsnit i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 714/89, som der her er tale om, direkte angik dyr, der var mærket efter overgangsordningen, og kun disse. Disse to forhold peger efter min opfattelse ubestrideligt i retning af at betragte pligten til særlig mærkning ved forsendelsen som alene omfattende sidstnævnte dyr og betragte en ny mærkning (som i mangel af særlige bestemmelser skulle være den samme som den første) af de allerede identificerede dyr som ufornøden, for så vidt angik dyr, der i overensstemmelse med forordningen allerede var mærket »let synligt og permanent«.

Anvendelsen af overgangsbestemmelserne

49. Overgangsbestemmelserne er fastlagt i forordningens artikel 11, stk. 2 og 3, hvori det hedder:

»... medlemsstater ... kan fra den 3. april til den 4. juni 1989 åbne en overgangsperiode for indgivelse af ansøgninger for de dyr, hvis opfedning er næsten afsluttet.

I så fald skal producenten i sin ansøgning anføre,

— at dyrene er mindst tolv måneder gamle på datoen for ansøgningens indgivelse

— at han har holdt dem på sin bedrift i mindst en måned

— at dyrene skal slagtes eller udføres til et tredjeland inden den 3. september 1989.

De pågældende dyr skal bære en let synlig og permanent identifikation.«

50. Den ikke anerkendte del af de udgifter, der er afholdt i medfør af denne ordning, kan specificeres som følger: 4% (svarende til 379 140 DM) har sammenhæng med de af EUGFL's tjenestemænd dokumenterede prøveresultater, hvoraf fremgår, at der med hensyn til 5,6% af ansøgningerne var betalt præmier med urette (denne procentsats blev nedsat til 4% efter de oplysninger, Tyskland har afgivet under sagens behandling), og 10% (svarende til 957 850 DM) skyldes mere almindelige mangler ved det system, der var indført i de to delstater. Den nærmere baggrund for, at disse udgifter ikke er blevet anerkendt, er, at der er konstateret konkrete uregelmæssigheder i forbindelse med udbetalingen af præmien. I Kommissionens skrivelse af 29. september 1992 anføres det, at der vedrørende 36 ansøgninger, på grundlag af hvilke præmien var blevet rettidigt udbetalt, var blevet konstateret uregelmæssigheder såsom salg eller slagtning af dyr før udløbet af den foreskrevne frist, manglende dokumentation og rettelser i bilagene. Denne særlige kritik har sagsøgeren indrømmet at have haft kendskab til, men ikke direkte bestridt (jf. punkt 18 i stævningen). Kritikken må derfor betragtes som accepteret.

51. Dette gælder derimod ikke afslaget på anerkendelse af udgifter, der har forbindelse med almindelige mangler ved overgangsordningens funktion. Selv om der er tale om en udtrykkelig fravigelse af den almindelige ordning, fastsætter reglerne bestemte krav — vedrørende både kontrol og identifikation af dyr — også for de voksne dyrs vedkommende, ligeledes for at hindre udbetaling af præmie to gange. Den anfægtede beslutning bygger på en påstået tilsidesættelse af disse krav. I den sammenfattende rapport henvises til: a) en identifikation af dyrene, der afviger fra forskrifterne, b) tilfælde af betaling af præmie to gange, c) uregelmæssigheder ved bilagene vedrørende slagtninger og d) utilstrækkelig kontrol. Jeg vil først behandle a) og c), og derefter b) og d).

52. Først punkt a). I overensstemmelse med ottende betragtning kunne man for så vidt angik dyr, der faldt ind under overgangsordningen, nøjes med at mærke disse med farve på hovedet eller ryggen [45]. Ved undersøgelsen fandt man for størstedelen af dyrenes vedkommende mangelfuld identifikation i forhold til fællesskabsrettens krav. Som Kommissionens sagkyndige bemærkede i retsmødet, konstateredes det nærmere betegnet, at forvaltningsmyndighederne havde undladt at angive, hvilke former for farvning der skulle anvendes, og dette er et væsentligt led i en effektiv udførelse af kontrollen.

53. Vedrørende dette præcise klagepunkt har sagsøgeren hverken under den skriftlige eller den mundtlige forhandling givet noget tilfredsstillende svar, men har alene anført, at mærkningen var begrundet og tilstrækkelig ifølge forordningen på grund af det begrænsede tidsrum, i hvilket dyrene fortsat skulle være på bedriften efter mærkningen.

Men sagsøgeren har intet anført om den centrale del af Kommissionens klagepunkt, nemlig at der ikke er foretaget samordning af de kompetente myndigheder med hensyn til de forskellige farvemærkninger. Kommissionens sagkyndige har nemlig bekræftet, at der ved undersøgelserne blev fundet mærkninger, der var forskellige fra bedrift til bedrift, og hvad der er mere tungtvejende, at de nationale inspektører ikke var bekendt med de mærkningsmetoder, der benyttedes i praksis på de forskellige bedrifter. Disse forhold viser, at mærkningen objektivt var uegnet med henblik på en effektiv kontrol. Sagsøgeren har ikke bestridt denne opfattelse.

54. Jeg finder de af Kommissionen fastslåede forhold bekræftet ved resultatet af undersøgelserne, og de er efter min mening tilstrækkelige til, at man kan drage den slutning, at det mærkningssystem, der blev benyttet

45 — I ottende betragtning til forordning nr. 714/89 hedder det: »på grund af kravene i forbindelse med afsætning af de handyr, som producenterne har ved denne forordnings ikrafttræ-delse, bør der fastsættes en midlertidig undtagelse fra forplig-telsen til at holde dyrene på bedriften i en bestemt periode efter indgivelsen af ansøgningen, dog under forudsætning af, at de pågældende dyr har den fornødne alder og er blevet opfedet på be-driften i mindst to måneder; for disse *dyr, der på grund af deres alder er vanskelige at håndtere, bør der desuden fastsættes en und-tagelse fra mærkningsordningen*« (min fremhævelse).

under overgangsordningen, ikke opfyldte forordningens krav. Da de kompetente forvaltningsgrene ikke har gennemført en samordning, har de ikke opfyldt kravene til god forvaltningsskik, men har derimod givet udtryk for manglende interesse for formålet med den kontrol, der skulle udføres, hvilket sammenholdt med en objektiv vurdering af det udførte virke, som generaladvokat Van Gerven har anført i et lignende tilfælde, taler for, at tilrettelæggelsen af kontrolsystemet på regionalt niveau var utilstrækkelig [46].

55. Det andet punkt i den sammenfattende rapport angår den ulovlige anvendelse af de nationale regler for gennemførelsen af forordningen. I de i Tyskland vedtagne bestemmelser var det bestemt, at der efter producentens indgivelse af præmieansøgningen tillige efter det fastsatte tidsrum skulle indgives erklæring om, at dyret var blevet slagtet [47].

Af den sammenfattende rapport fremgår, at EUGFL ikke kunne konstatere, at slagtning havde fundet sted, på grund af manglende dokumentation herfor [48]. Særlig konstaterede Kommissionen manglende eller urigtige oplysninger med hensyn til sted og dato for slagtningen af levende dyr, der var købt af kreaturhandlere, nøjagtige specifikationer af deres pris og vægt og navnet på præmieansøgeren eller kreaturhandleren. Yderligere var de fleste attester for slagtning udfærdiget af kreaturhandlere og ikke stemplet af slagterier. Disse mangler gjorde det umuligt med sikkerhed at konstatere, om dyr, for hvilke der var ydet præmie, faktisk var blevet slagtet før den fastsatte dato, eller om de slagtede dyr var netop dem, for hvilke der var indgivet præmieansøgning.

56. Sagsøgeren gør for det første gældende, at EUGFL med urette har fundet, at »næsten alle attesterne for slagtning« var udfyldt af kreaturhandlere. Der var kun tale om halvdelen af attesterne, og dette skyldtes, at mange slagterier oprindelig handlede med kreatur en gros, således at de dokumenter, de udsteder, fortsat bærer deres oprindelige branchebetegnelse. For det andet hævder sagsøgeren, at man af angivelserne i kreaturhandlernes fakturaer kan slutte sig til, at dyr, for hvilke der var ydet præmie, faktisk var blevet

46 — Jf. generaladvokat Van Gerven's forslag til afgørelse i sagen Tyskland mod Kommissionen, se ovenfor, fodnote 5, særlig punkt 7: »Den mangel på interesse på forbundsplan eller mellem delstaterne ... munder ... ud i andre begrundelser ... nærmere bestemt utilstrækkeligheden af de kontrolbestemmelser, der er udstedt af og i samarbejde med de kompetente delstater i Forbundsrepublikken, og den manglende overvågning af de lokale tjenestemænd, der forestod anvendelsen og kontrollen«. Jf. tillige præmis 25-28 i dommen.

47 — Jeg finder her grund til at henlede opmærksomheden på dokumentationens særlige betydning under en overgangsordning. På grund af det begrænsede tidsrum, hvori dyret fortsat skal holdes på bedriften (en måned fra ansøgningens dato), og som forløber fra denne dato indtil slagtningen eller udførslen af dyret (højst fem måneder), bliver mærkningen i alt væsentligt det eneste middel til kontrol af, at præmien fra Fællesskabet er ydet med rette.

48 — Den i den nationale lovgivning foreskrevne dokumentation er uhyre detaljeret. Det fastsættes bl. a. , at bevis for, at slagtning har fundet sted, skal føres ved dyrlægekontrol, afregning fra slagteriet (kroppens vægt) eller salgsafregning vedrørende dyret (levende vægt), hvis der i denne sammenhæng findes bilag vedrørende selve slagtningen, jf. § 5 i cirkulære udsendt af det baden-württembergske Ministerium for Landområder, Ernæring, Landbrug og Skove den 29.3.1989.

slagtet inden udløbet af den foreskrevne frist. Det ville nemlig have været uøkonomisk at holde dyrene på bedrifterne ud over denne frist. Af disse grunde og på grundlag af de kompetente myndigheders fagkundskab og deres kendskab til de stedlige forhold må betingelserne for ydelse af præmierne anses for opfyldt.

57. Kommissionen er ikke enig i disse betragtninger. Og jeg finder dem heller ikke tilstrækkelige til at tilbagevise den objektive og ubestridte konstatering af manglende dokumentation for slagtning af dyr, for hvilke der er ydet præmie. Hvad angår den række angivelser, som skal foreligge fra producentens hånd ifølge de nationale bestemmelser, må der her endnu en gang sondres mellem reglerne og deres anvendelse i praksis. Som jeg allerede har bemærket i forbindelse med de øvrige anbringender, består manglerne ved det i delstaterne gældende system i undladelser eller uregelmæssigheder ved *den konkrete anvendelse* af disse regler, som ikke kan afhjælpes og ej heller er blevet afhjulpet ved det særlige kendskab, de kompetente myndigheder ifølge sagsøgeren har til de tyske bedrifter.

58. Kommissionens tredje klagepunkt er af mere almen karakter. I alt væsentligt gøres det over for sagsøgeren gældende, at der har manglet tilstrækkelig samordning af de to ordninger. På grund af ineffektiv kontrol, utilstrækkelige mærkningssystemer og rent formelle inspektioner kunne der for de samme dyr, der ikke blev tilstrækkelig kontrolleret, ydes præmie to gange, første gang efter *standardordningen* og anden gang efter undtagelsesordningen.

59. Netop i kraft af den påståede sammenhæng mellem overgangsordningen og standardordningen kan de anførte argumenter ikke betragtes løsrevet fra den sammenhæng, hvori kontrollen foregår, således som jeg har beskrevet og bedømt den i forbindelse med det første anbringende. Sagsøgeren gør nemlig gældende, at den i begge de to delstater udførte kontrolvirksomhed (særlig inspektionsvirksomheden) som helhed skulle have været egnet til at undgå tilfælde af ydelse af præmie to gange. De øvrige, mere specifikke argumenter i stævningen, der er af interesse på dette sted, kan sammenfattes som følger: Netop for så vidt angik de dyr, der faldt ind under undtagelsesordningen, krævedes det udtrykkeligt i formularen, at inspektørerne skulle konstatere, om der var grund til at antage, at ansøgeren allerede havde modtaget præmie, forvaltningen havde gentagne gange tilkendegivet, at det var forbudt at betale præmie to gange, og de tyske gennemførelsesregler foreskrev, at der skulle føres et register fra datoen for indgivelsen af præmieansøgningen indtil slagtningsdatoen.

60. Heroverfor påpeger sagsøgte de forefundne mangler ved den konkrete udførelse af kontrolvirksomheden. Hverken bestemmelserne i forvaltningens cirkulære eller formularen med de spørgsmål, der skulle stilles af inspektørerne, var egnede til at undgå tilfælde af betaling af præmie to gange, idet de var overfladiske. Desuden viste registret intet

om eventuel udbetaling af præmie to gange, idet det angik et tidsrum efter, at der kunne være udbetalt præmie efter standardordningen.

61. Der er her, som det vil ses, tale om argumenter, der meget ligner dem, der er anført vedrørende kontrolvirksomheden i forbindelse med standardordningen, hvilket således bevirker, at jeg kan henvise til disse. Hertil kommer argumenterne vedrørende punkt a) og c) i det her behandlede klagepunkt, nemlig at der under overgangsordningen manglede væsentlige dele af grundlaget for en korrekt gennemførelse af kontrolvirksomheden på nationalt niveau i den form, den skulle have haft ifølge fællesskabslovgivningen. Af de ovenfor anførte oplysninger vedrørende kontrolvirksomheden under såvel standardordningen som overgangsordningen betragtet under ét finder jeg at kunne konkludere, at resultatet må blive det samme i begge tilfælde: Kontrollen blev utilstrækkeligt udført. Ses der bort fra forskrifterne i formularerne — som i øvrigt efter min opfattelse ikke var tilstrækkeligt detaljerede — blev der ved de undersøgelser, der blev foretaget af EUGFL's tjenestemænd, rejst begrundet tvivl om, hvorvidt den konkrete udførelse af undersøgelserne på stedet havde haft den grundige og fuldstændige karakter, der som ovenfor påvist nødvendigvis må være tale om inden for fællesskabsretten. Og det er netop den samlede bedømmelse af de forskellige indsigelser under dette klagepunkt, der viser, at de former for praksis, der fulgtes under overgangsordningen, gjorde det vanskeligt at identificere de dyr, for hvilke der var ydet præmie, og at konstatere, om betingelserne vedrørende slagtningen var overholdt. Kontrolvirksomheden foregik følgelig ikke på en måde, der forhindrede, at der blev udbetalt præmie flere gange.

62. Sagsøgte gør til slut gældende, at den høje grad af decentralisering i Bayern og Baden-Württemberg, der endvidere har undladt at udstede forskrifter eller retningslinjer for kontrollen, er en skærpende omstændighed ved bedømmelsen af de vanskeligheder, der konstateredes i forbindelse med dennes gennemførelse.

63. Dette argument kan jeg ikke tiltræde. Jeg vil gerne henvise til, hvad Domstolen tidligere har anført, nemlig 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« [49]. Kompetencen til fastlæggelse af de organisatoriske regler, særlig hvad

49 — Dom af 12.6.1990, Tyskland mod Kommissionen, jf. ovenfor, fodnote 5, præmis 13. Jf. tillige dom af 15.12.1971, forenede sager 51/71-54/71, International Fruit, Sml. s. 331, præmis 4.

angår kompetencefordelingen mellem forbundsstaten og delstaterne, må følgelig være et forhold, som Kommissionen ikke kan tage stilling til. Det henhører udelukkende under medlemsstaternes kompetence.

Jeg skal blot tilføje, at retsforskrifterne i delstaterne efter min mening har skabt den samordning, som Kommissionen efterlyser. Vi har her med en ofte meget detaljeret og nøjagtig regulering at gøre, og det er som anført alene dens konkrete anvendelse, der bedømt efter fællesskabsrettens regler har været mangelfuld i de fleste tilfælde.

Af de ovenfor anførte grunde og med sidstnævnte bemærkning foreslår jeg, at Domstolen forkaster sagsøgerens argumentation vedrørende overgangsordningen.

Forslag til afgørelse

På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen

— at annullere Kommissionens beslutning 93/659/EF af 25. november 1993 for så vidt angår et beløb af 1 150 165 DM, svarende til de ikke anerkendte udgifter vedrørende import af dyr fra Frankrig og Belgien og eksport af dyr til Italien

— i øvrigt at frifinde sagsøgte

— at ophæve omkostningerne i medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 3, da hver af parterne delvis har tabt sagen.