# DOMSTOLENS DOM
21. februar 1991 *

I sag C-28/89,

**Forbundsrepublikken Tyskland** ved Ministerialrat Martin Seidel, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget, bistået af advokat Michael Loschelder, Köln, og med valgt adresse i Luxembourg på Forbundsrepublikken Tysklands Ambassade, 20-22, avenue Émile-Reuter,

sagsøger,

mod

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved Dierk Booß, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Guido Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 88/630/EØF af 29. november 1988 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1986, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 353, s. 30), i det omfang Kommissionen ikke har godkendt en række udgifter, der er afholdt af Forbundsrepublikken Tyskland, til finansiering gennem EUGFL,

har

## DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida og M. Díez de Velasco samt dommerne C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg og P. J. G. Kapteyn,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 9. oktober 1990,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. november 1990,

afsagt følgende

## Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 2. februar 1989 har Forbundsrepublikken Tyskland i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om delvis annullation af Kommissionens beslutning 88/630/EØF af 29. november 1988 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsåret 1986, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 353, s. 30).

2 Sagsøgeren har påstået Kommissionens beslutning annulleret, i det omfang den indebærer, at følgende udgiftsbeløb ikke er godkendt til finansiering gennem EUGFL:

— 61 377 605,77 DM i forbindelse med kontrol med, at skummetmælkspulver denatureres homogent

— 1 947 053 DM i forbindelse med kontrol af smørkvaliteten i prøvelagringstiden

— 1 789 856,23 DM i forbindelse med overtagelsesfrister for smør, der leveres til intervention

— 190 429,76 DM i forbindelse med forudbetaling af eksportrestitutioner.

3 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

**Kontrol med, at skummetmælkspulver denatureres homogent**

4 I henhold til artikel 6 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 368/77 af 23. februar 1977 om salg ved licitation af skummetmælkspulver til svine- og fjerkræfoder (EFT L 52, s. 19) er den bydende forpligtet til at denaturere skummetmælkspulveret enten efter en af de formler, der er anført i bilaget til forordningen, eller ved direkte tilsætning af skummetmælkspulveret til foder. Endvidere bestemmes det i forordningens artikel 16, stk. 2, at den pågældende medlemsstats kompetente myndighed skal drage omsorg for kontrollen med denatureringen eller den direkte tilsætning. I bilaget til forordningen opstilles der i afsnit 1 en række denatureringsformler, og i afsnit 3, litra D, bestemmes det, at det produkt, hvormed skummetmælkspulveret denatureres, skal være ensartet fordelt, således at to prøver af en bestemt vægt ved en kemisk bestemmelse giver i det væsentlige samme resultat.

5 Ved den anfægtede beslutning nægtede Kommissionen at godkende de udgifter, Forbundsrepublikken Tyskland havde afholdt i regnskabsåret 1986 til kontrol med, at skummetmælkspulver var denatureret homogent, til finansiering gennem EUGFL, med den begrundelse, at sagsøgeren ikke havde foretaget kemiske analyser, således som det kræves i henhold til fællesskabsbestemmelserne.

6 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at forordning nr. 368/77 ikke stiller krav om en kemisk analyse, og at det under alle omstændigheder er den bydende og ikke medlemsstaten, der skal drage omsorg for, at denatureringsprodukterne er ensartet fordelt.

7 Hertil bemærkes, at Domstolen i dom af 19. oktober 1989 (forenede sager 258/87, 337/87 og 338/87, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 3359), har fastslået, at det følger af artikel 6 i forordning nr. 368/77, sammenholdt med samme forordnings artikel 16, stk. 2, at de tekniske forskrifter, der er fastsat i bilagets afsnit 3, litra D, jf. henvisningen dertil i artikel 6, er en integrerende del af ordningen for kontrol med denatureringen, og at de nævnte forskrifter i sig selv forudsætter, at der systematisk skal foretages en kemisk analyse.

8 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at kemisk analyse er en uegnet kontrolmetode på grund af det denatureringsprodukt og den denatureringsformel, der anvendes, og at jern- og kobbersulfat, hvis ensartede fordeling kun kan kontrolleres ved kemisk analyse, ikke må anvendes i henhold til Rådets direktiv 70/524/EØF af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer til foderstoffer (EFT 1970 III, s. 743). Sagsøgeren har endelig anført, at forordning nr. 368/77 ikke foreskriver, hvornår eller med hvilke mellemrum analyserne skal foretages, og at kemiske analyser, som er foretaget efter den 21. september 1987 af stikprøver af skummetmælkspulver, der blev denatureret i 1986, har vist, at denatureringsprodukterne var ensartet fordelt.

9 Med hensyn til det første argument bemærkes, at medlemsstaterne ifølge Domstolens faste praksis (jf. dom af 14.1.1981, Tyskland mod Kommissionen, sag 819/79, Sml. s. 21) i tilfælde, hvor der ved en forordning er indført særlige kontrolforanstaltninger, har pligt til at anvende disse, uden at det er nødvendigt at tage stilling til rigtigheden af en argumentation om, at et andet kontrolsystem ville være mere effektivt.

10 Med hensyn til det andet argument bemærkes, at der i det nævnte direktiv 70/524 ganske vist opstilles et forbud mod, at visse stoffer, f. eks. jern- og kobbersulfat i form af monohydrat, tilsættes foderstoffer, men at forbuddet ikke omfatter anvendelse af disse stoffer i andre former, jf. nogle af de denatureringsformler, der er opregnet i bilaget til forordning nr. 368/77.

11 Med hensyn til det tredje argument, som går ud på, at forordningen ikke indeholder nærmere bestemmelser om, hvornår og med hvilke mellemrum de kemiske analyser skal udføres, bemærkes, at Domstolen i dom af 19. oktober 1989, Italien mod Kommissionen, jf. ovenfor, har antaget, at den kemiske analyse skal gennemføres systematisk. Det må herefter konstateres, at en kemisk analyse af prøver udtaget af skummetmælkspulver, som er blevet denatureret i 1986, ikke er i overensstemmelse med det ved forordning nr. 368/77 indførte kontrolsystem, når analyserne først er foretaget i tiden fra september 1987.

12 Herefter findes der ikke at kunne gives medhold i påstanden om, at den omtvistede beslutning bør annulleres, for så vidt som den vedrører kontrollen med, at skummetmælkspulver denatureres homogent.

**Kontrol af smørkvaliteten i prøvelagringstiden**

13 I Kommissionens forordning (EØF) nr. 685/69 af 14. april 1969 om gennemførelsesbestemmelser for interventioner på markedet for smør og fløde (EFT 1969 I, s. 182) bestemmes det i artikel 6, stk. 1, som ændret ved Kommissionens forordning nr. 1836/86 af 12. juni 1986 (EFT L 158, s. 57), at smør, der leveres til intervention, oplagres på prøve i to måneder regnet fra indlagringen på kølelager. I artikel 6, stk. 2, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1829/80 af 11. juli 1980 (EFT L 178, s. 22) bestemmes det, at sælgeren i forbindelse med tilbuddet forpligter sig til, såfremt der sker en unormal kvalitetsforringelse, at tage smørret tilbage, at tilbagebetale den pris, der måtte være betalt, og at betale oplagringsomkostningerne.

14 Sagsøgeren har generelt anfægtet Kommissionens afslag på at lade EUGFL afholde udgifterne i forbindelse med kontrol af smør, hvis holdbarhed er kontrolleret forud for prøvelagringstidens udløb. Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at Kommissionen har undladt at begrunde sin beslutning om ikke at godkende 0,25% af de samlede udgifter.

15 Hertil bemærkes, at Domstolen i dom af 13. december 1990 (sag C-22/89, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 4799), har udtalt, at artikel 6, stk. 1, sammenholdt med stk. 2, i forordning nr. 685/69 har til formål at sikre, at smørret, før det endeligt overtages af interventionsorganet, har vist sig at være af holdbar kvalitet, og at sælgeren må bære konsekvenserne af en unormal kvalitetsforringelse, der opstår i prøvelagringstiden. Herefter fandt Domstolen, at kontrollen af det oplagrede smørs holdbarhed, under hensyn til formålet med artikel 6, ikke må udføres forud for udløbet af prøvelagringstiden på to måneder.

16 I samme dom udtalte Domstolen, at hensynet til den erhvervsdrivendes berettigede interesse i så hurtigt som muligt at få afklaret forholdene med hensyn til dispositionen ikke kan begrunde en fortolkning af forordning nr. 685/69, hvorefter den

erhvervsdrivende frigøres fra sin forpligtelse til indtil prøvelagringstidens udløb at indestå for den skade, der følger af en unormal forringelse af det oplagrede smørs kvalitet. Domstolen fastslog endvidere, at grundene til, at Kommissionen havde nægtet at godkende 0,25% af udgifterne, udtrykkeligt fremgik af den sammenfattende rapport om afslutningen af EUGFL-regnskaberne for regnskabsåret 1986.

17 Med hensyn til sagsøgerens argumentation om, at det med de benyttede analysemetoder allerede fra den 14. dag efter indlagringen kan konstateres, om der sker en unormal forringelse af smørrets kvalitet i prøvelagringstiden, bemærkes, som allerede anført i præmis 9, at medlemsstaterne i tilfælde, hvor der ved en forordning er indført særlige kontrolforanstaltninger, har pligt til at anvende disse, uden at det er nødvendigt at tage stilling til en argumentation om, at et andet kontrolsystem ville være mere effektivt eller lige så effektivt.

18 Med hensyn til de praktiske vanskeligheder ved at udføre kontrollen efter prøvelagringstidens udløb, følger det allerede af Domstolens praksis (jf. senest dom af 27.11.1990, sag C-39/88, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 4271, præmis 11), at vanskeligheder, der opstår i forbindelse med en fællesskabsretsakts gennemførelse, ikke kan give en medlemsstat grundlag for ensidigt at undlade at opfylde sine forpligtelser.

19 Heraf følger, at der ikke kan gives sagsøgeren medhold i påstanden om, at beslutningen bør annulleres, for så vidt som den vedrører kontrol af smørkvaliteten i prøvelagringstiden.

**Overtagelsesfrister for smør, der leveres til intervention**

20 Gennemførelsesbestemmelserne for interventioner på markedet for smør og fløde er fastsat ved forordning nr. 685/69. For at undgå prisspekulation har Kommissionen i tidens løb fastsat frister for overtagelsen af produkterne, således at sælgeren skal betale oplagringsomkostningerne indtil fristens udløb. I 1986 var følgende frister gældende:

— før den 28. februar 1986, ingen overtagelsesfrist

— fra den 28. februar til den 11. maj 1986, 60 dage

— fra den 12. maj til den 12. juni 1986, ingen frist

— fra den 13. juni til den 11. september 1986, 60 dage

— fra den 12. september til den 31. december 1986, 120 dage.

21 Under henvisning til, at sagsøgeren havde accepteret, at de bydende trak tilbud, som var fremsat i tiden fra den 12. maj og til og med den 12. juni 1986, tilbage, for efter den 12. juni at fremsætte nye tilbud — der vedrørte både smør, der tidligere var tilbudt, og smør, der endnu ikke var fremstillet — nægtede Kommissionen at godkende udgifterne vedrørende de smørmængder, der var tale om, til finansiering gennem EUGFL.

22 Sagsøgeren har gjort gældende, at der hverken i henhold til tysk ret eller fællesskabsbestemmelserne gælder et forbud mod at trække tilbud tilbage. Dette støttes også af en tilkendegivelse fra Kommissionen til de tyske myndigheder i en skrivelse af 1982, hvori Kommissionen udtrykkeligt godkendte, at der blev fremsat tilbud på endnu ikke fremstillede smørmængder. Sagsøgeren har endvidere anført, at Kommissionen må indestå for konsekvenserne af lakuner i fællesskabsbestemmelserne.

23 Med hensyn til et tilbuds retsvirkninger bemærkes, at de fællesskabsretlige bestemmelser om markedsinterventioner for så vidt adskiller sig fra de almindeligt gældende retsregler, som det enkelte lands interventionsorgan er forpligtet til at acceptere et salgstilbud fra en erhvervsdrivende, når interventionsbetingelserne er opfyldt. Når den part, over for hvem tilbuddet fremsættes, ikke kan afslå det, er det berettiget at pålægge den bydende ikke at trække tilbuddet tilbage, når dette ville stride mod interventionsordningens formål. Dette er tilfældet i denne sag, da en mulighed for at trække tilbuddet tilbage og fremsætte et nyt tilbud — såvel vedrørende allerede tilbudte mængder som endnu ikke fremstillede produkter — kunne give anledning til spekulation og føre til resultater, der ikke er i overensstemmelse med de med fællesskabsbestemmelserne forfulgte formål.

24 Den tilladelse, Kommissionen i 1982 gav de tyske myndigheder til at acceptere tilbud på smørpartier, der endnu ikke var fremstillet, blev meddelt under særlige omstændigheder, hvor der hverken var fare for, at de udgifter, EUGFL skulle afholde, ville blive forøget, eller for en omgåelse af fællesskabsbestemmelserne. Tilladelsen kan derfor ikke påberåbes til støtte for at anfægte det standpunkt, Kommissionen indtog, efter at der var indført overtagelsesfrister, idet standpunktet var nødvendigt for at gennemføre ordningens formål.

25 Med hensyn til den forpligtelse, Kommissionen hævdes at have til at indestå for de finansielle konsekvenser af lakuner i fællesskabsbestemmelserne, bemærkes, jf. udtalelserne i præmis 23, at forbuddet mod at trække et tilbud tilbage er en følge af fællesskabsbestemmelsernes formål, og at anbringendet om, at bestemmelserne kun indeholder en ufuldstændig regulering, derfor må forkastes.

26 Herefter findes der ikke at kunne gives medhold i påstanden om, at beslutningen bør annulleres, for så vidt som den vedrører overtagelsesfristerne for oplagring af smør.

**Forudbetaling af eksportrestitutioner**

27 Bestemmelser om forudbetaling af eksportrestitutioner for landbrugsprodukter er fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 565/80 af 4. marts 1980 (EFT L 62, s. 5). I henhold til forordningens artikel 5, stk. 1, kan et restitutionsbeløb udbetales, så snart produkterne eller varerne er anbragt på toldoplag eller i frizone med henblik på udførsel inden for en bestemt frist. Ifølge forordningens artikel 6 er det en betingelse for udbetalingen af beløbet, at der stilles en sikkerhed. Denne sikkerhed fortabes, såfremt det viser sig, at der ikke foreligger ret til restitutionen, eller hvis der er ret til et mindre beløb.

28 Gennemførelsesbestemmelserne for forudbetaling af eksportrestitutioner er fastsat ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 798/80 af 31. marts 1980 (EFT L 87, s. 42). I henhold til denne forordnings artikel 2, stk. 1, er udbetalingen betinget af, at der til toldvæsenet indgives en betalingsangivelse, og i artikel 3 bestemmes det, at produkterne anbringes under toldkontrol, når betalingsangivelsen antages. Reglerne om sikkerhedsstillelsen findes i forordningens artikel 7, hvorefter sikker-

heden skal være lig med det beløb, der forudbetales ved udførsel, plus eventuelle positive monetære udligningsbeløb samt en nærmere bestemt forhøjelse af beløbene. I artikel 10 opstilles betingelserne for, at sikkerheden kan frigives.

29 Kommissionen gjorde i forbindelse med regnskabsafslutningen gældende, at sagsøgeren i 1986 havde undladt at kræve en forudbetalt eksportrestitution tilbagebetalt og havde undladt at erklære sikkerhedsstillelsen fortabt, selv om en del af det vareparti, der var angivet til udførsel, endnu ikke var fremstillet eller ikke befandt sig på det sted, som fremgik af betalingsangivelsen.

30 Sagsøgeren har under sagen fremført, at i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) skal tilbagesøgning af beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser, ske efter medlemsstaternes lovgivning eller administrative bestemmelser. Da tilbagesøgningen af eksportrestitutionen først skete i 1988, burde den ikke være taget i betragtning i forbindelse med regnskabsafslutningen for 1986. Med hensyn til sikkerhedsstillelsen har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at en betalingsangivelse vedrørende en ikke bestående vare efter tysk ret er ugyldig, således at sikkerhedsstillelsen ikke kan erklæres fortabt. Desuden er der ikke anført nogen begrundelse for beslutningen om at lade Forbundsrepublikken Tyskland afholde det til sikkerheden svarende beløb.

31 Domstolen skal med hensyn til tilbagesøgningen af den forudbetalte eksportrestitution henvise til bestemmelserne i artikel 8 i forordning nr. 729/70, som — for så vidt angår finansieringen af den fælles landbrugspolitik — må betragtes som et udtryk for den generelle pligt til at udvise omhu i henhold til EØF-Traktatens artikel 5 (jf. dom af 11.10.1990, sag C-34/89, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 3603). Artikel 8, stk. 1, pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at tilbagesøge beløb, der er udbetalt med urette på grund af uregelmæssigheder eller forsømmelser, og i artiklens stykke 2 bestemmes det, for det tilfælde at beløbene ikke tilbagebetales fuldt ud, at medlemsstaterne må bære de finansielle følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for.

32 De nationale myndigheder kan ikke som begrundelse for at tilsidesætte deres forpligtelse til så hurtigt som muligt at berigtige de uregelmæssigheder, der er forekommet, henvise til, at den administrative klagesag eller den retssag, den erhvervsdrivende har indledt, er af længere varighed.

33 Med hensyn til argumentet om, at der efter tysk toldret ikke er adgang til lovligt at erklære sikkerheden fortabt, bemærkes, at det i henhold til artikel 10, stk. 1, litra b), i forordning nr. 798/80, er en udtrykkelig betingelse for, at den stillede sikkerhed frigives fuldt ud, at der fremlægges bevis for, at der for de pågældende produkter består ret til en restitution. På et område, der er reguleret af fællesskabsretten, kan en national retsforskrift ikke finde anvendelse, når den forhindrer, at fællesskabsretten gennemføres og åbner mulighed for spekulative transaktioner, som fællesskabsretten tager sigte på at forhindre.

34 Med hensyn til anbringendet om, at Kommissionen har undladt at begrunde sin beslutning, findes det tilstrækkeligt at bemærke, at det i beslutningens ottende betragtning udtrykkeligt anføres, at de ikke godkendte udgifter for Forbundsrepublikken Tysklands vedkommende omfatter et beløb vedrørende en sikkerhedsstillelse for en mængde hvedestivelse, og at sikkerhedsstillelsen burde være krediteret EUGFL. Baggrunden for denne kortfattede begrundelse var, som det også fremgår af samme betragtning og af den sammenfattende rapport om regnskabsafslutningen, at nægtelsen af at godkende det beløb, der svarede til sikkerhedsstillelsen, kun var foreløbig, nemlig indtil medlemsstaten fremkom med den fornødne dokumentation. Det fremgår i øvrigt af den brevveksling, der fandt sted mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen i tiden efter vedtagelsen af beslutningen, at sagsøgeren kendte begrundelsen for Kommissionens beslutning.

35 Herefter findes der ikke at kunne gives medhold i påstanden om, at beslutningen bør annulleres, for så vidt som den vedrører forudbetaling af eksportrestitutioner.

36 Af det anførte følger, at Kommissionen i det hele bør frifindes for den af Forbundsrepublikken Tyskland nedlagte annullationspåstand.

**Sagens omkostninger**

37 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den part, der taber sagen, at betale sagens omkostninger. Da Forbundsrepublikken Tyskland ikke har fået medhold i sine anbringender, bør den pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

**1) Sagsøgte frifindes.**

**2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.**

Due O'Higgins Moitinho de Almeida Díez de Velasco

Kakouris Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. februar 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident