FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 22. november 1989 *

Høje Domstol.

1. Der er i denne præjudicielle sag rejst spørgsmål vedrørende gyldigheden og fortolkningen af en række EF-bestemmelser om ydelse af særstøtte for skummetmælk, der anvendes til foder til husdyr. Sagen er blevet forelagt under en retstvist, der angav et krav om tilbagebetaling af særstøtten.

EF-bestemmelserne

2. I henhold til artikel 10 i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169) kan der ydes støtte til skummetmælk, der er blevet fremstillet inden for Fællesskabet og anvendes til foder. I henhold til artikel 10, stk. 2, fastsætter Rådet de almindelige regler for ydelse af støtten og særlig betingelserne for udbetalingen af støtten. Ifølge artikel 10, stk. 3, fastsætter Kommissionen gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel. De almindelige regler for ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug er fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 986/68 af 15. juli 1968 (EFT 1968 I, s. 250). Oprindelig var støtten til skummetmælk til foderbrug i henhold til forordning nr. 986/68 af en sådan størrelse, at skummetmælken kun blev anvendt til foder til kalve. På baggrund af en stigning i interventionsopkøbene som følge af voksende overskud af mælk og mejeriprodukter besluttede Rådet imidlertid i 1977 at skabe en tilskyndelse til også at anvende skummetmælk til foder til andre husdyr end kalve. Forordning nr. 986/68 blev følgelig ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 876/77 af 26. april 1977 (EFT L 106, s. 24), hvorved der indførtes en særstøtte, dvs. en højere støtte, for skummetmælk, der anvendes til foder til dyr bortset fra unge kalve.

3. Det var nødvendigt med kontrolforanstaltninger for at sikre, at skummetmælk, for hvilken der kunne kræves særstøtte, blev anvendt til det fastsatte formål og ikke — f.eks. — anvendt til foder til kalve. I dette øjemed fastsatte Kommissionen ved forordning (EØF) nr. 2793/77 af 15. december 1977 om gennemførelsesbestemmelser for en særstøtte til skummetmælk, der skal anvendes som foder til husdyr, undtagen unge kalve (EFT L 321, s. 30), jfr. forordningens artikel 3, stk. 1, litra a), at særstøtten kun ydes til et mejeri for skummetmælk, hvorom brugeren har indgået en forpligtelse, og som opfylder betingelserne i forordningens artikel 4. I henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), andet led, skal brugeren, hvis der er tale om

* Originalsprog: engelsk.

en specialiseret husdyrbedrift (dvs. en bedrift, hvor der principielt kun holdes andre dyr end unge kalve), bl.a. forpligte sig til:

»... inden begyndelsen af hvert kvartal i kalenderåret at sende det pågældende mejeri en opgørelse over besætningen...«.

4. For at lette forvaltningen af særstøtteordningen blev artikel 4, stk. 1, litra b), andet led, i forordning nr. 2793/77 ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1438/79 af 11. juli 1979 (EFT L 175, s. 23), således at brugeren med virkning fra den 1. januar 1989 skulle forpligte sig til, efter den pågældende medlemsstats valg, enten inden begyndelsen af hvert kvartal at sende mejeriet en opgørelse over besætningen — ligesom tidligere — eller inden begyndelsen af hvert kalenderår at sende det en erklæring vedrørende den gennemsnitlige størrelse af den besætning, der ville blive holdt på bedriften i hvert kvartal i det pågældende år (artikel 1, stk. 3). Ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 188/83 (EFT L 25, s. 14), der trådte i kraft den 30. januar 1983, blev forordning nr. 2793/77's artikel 4 ændret på ny, idet bestemmelsen blev udvidet med et nyt stk. 3 af følgende indhold:

»Såfremt de opgørelser, som skal indgives til mejeriet over besætningens størrelse eller vedrørende det maksimale antal unge kalve, indsendes for sent, men forsinkelsen ikke overstiger 10 dage, nedsættes støtten for den pågældende periode med 10%.«

5. Efter artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 2793/77 skal alle ansøgninger om udbetaling af særstøtte, som mejeriet indsender til de kompetente myndigheder, ledsages af en erklæring om, at mejeriet:

»...

b) giver afkald på særstøtte eller alt efter omstændighederne refunderer denne helt eller delvis til de kompetente myndigheder, dersom det konstateres, at brugeren ikke har overholdt en af de forpligtelser, der er nævnt i artikel 4;

...«

Artikel 5, stk. 4, er sålydende:

»Den i artikel 4 omhandlede forpligtelse gælder i hele den periode, hvor skummetmælk, der får særstøtte, leveres til den pågældende bruger.«

6. Domstolen har allerede taget stilling til fællesskabsbestemmelserne om særstøtte i en række domme, nemlig i de forenede sager 187 og 190/83, Nordbutter / Forbundsrepublikken Tyskland (Sml. 1984, s. 2553), sag 9/85, Nordbutter / Forbundsrepublikken Tyskland (Sml. 1986, s. 2831) og sag 333/87, Forbundsrepublikken Tyskland / Kommissionen (dom afsagt den 16. november 1989, Sml. s. 3773).

Sagens baggrund

7. Butterabsatz Osnabrück-Emsland (herefter benævnt »Butterabsatz«), der driver et

mejeri i Beesten (Niedersachsen), indgav i 1979 og 1980 ansøgning om særstøtte til Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (herefter benævnt »Bundesamt«), der er »den kompetente myndighed« i Forbundsrepublikken Tyskland for forvaltningen af de relevante fællesskabsbestemmelser, og Butterabsatz modtog i perioden september 1979 - september 1980 i alt ca. 6,5 mio. DM i støtte. I juli 1980 foretog Bundesamt imidlertid en virksomhedskontrol hos Butterabsatz vedrørende perioden september 1979 - maj 1980 inkl. og konstaterede herved, at fem svineavlere, som mejeriet havde leveret skummetmælk til, ikke inden begyndelsen af hvert kvartal havde indsendt de krævede skriftlige besætningsopgørelser på de foreskrevne formularer. Som det fremgår af sagen, blev det ved kontrollen nærmere fastslået, at en af brugerne overhovedet ikke havde indgivet opgørelser vedrørende den omhandlede periode; tre havde ikke indgivet opgørelser for de første to kvartaler af 1980, og en havde ikke indsendt en opgørelse for det andet kvartal af 1980. Ingen af de fem brugere havde fremsendt opgørelsen for det tredje kvartal af 1980, der skulle indgives senest den 1. juli 1980. Det fremgår af forelæggelseskendelsen og sagsakterne, at mejeriet under kontrollen, som varede fra den 3. juli til den 30. juli 1980, udarbejdede og eftersendte de manglende besætningsopgørelser på grundlag af telefoniske oplysninger fra brugerne. Ved en senere kontrol, der fandt sted i juni 1981 og vedrørte perioden juni 1980 - maj 1981, blev det fastslået, at de fornødne opgørelser for fjerde kvartal af 1980 og første kvartal af 1981 var blevet forskriftsmæssigt indsendt til mejeriet. Der påvistes ved kontrollen ingen tilsidesættelse af støtteordningens grundbetingelser, f.eks. at skummetmælken skal være anvendt til foder til andre husdyr end unge kalve.

8. Ved afgørelser af 25. juni 1981 og af 9. november 1981 krævede Bundesamt ca. 141 000 DM tilbagebetalt af Butterabsatz, hvilket svarer til hele den særstøtte, der var ydet for leverancerne til de fem involverede brugere i de perioder, for hvilke der ikke var indsendt kvartalsopgørelser.

9. Butterabsatz anlagde sag, hvorunder det påstod frifindelse for størstedelen af det tilbagesøgte beløb (ca. 135 000 DM). Som første instans gav Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ved dom af 19. maj 1983 sagsøgeren medhold med den begrundelse, at selv om brugerne efter fællesskabsbestemmelserne skal forpligte sig til at indsende en besætningsopgørelse til mejeriet, er overholdelsen af denne forpligtelse ingen udtrykkelig betingelse for, at mejeriet kan modtage støtte. Det fremgår af sagen, at Hessischer Verwaltungsgerichtshof ved dom af 9. juni 1986 gav Bundesamt medhold som appellant, for så vidt angår det ene tilbagebetalingskrav, der vedrørte støtte ydet i perioden oktober - december 1979. Derimod stadfæstede Verwaltungsgerichtshof den ankede dom, for så vidt angår det andet tilbagesøgningskrav, der vedrørte perioden januar-september 1980. Verwaltungsgerichtshof fandt, at der forelå et »retligt vakuum«, idet Forbundsrepublikken Tyskland ikke for den nævnte periode havde udøvet sin valgret i henhold til forordning nr. 1438/79 mellem kvartalsvis eller årlig indsendelse af besætningsopgørelsen, hvorfor brugerne var frigjort fra forpligtelsen til at indsende kvartalsvise besætningsopgørelser efter 1. januar 1980. I Verwaltungsgerichtshofs bedømmelse indgik herved et cirkulære fra Bundesamt, cirkulære nr. 6/1979 af 5. november 1979, der var blevet sendt til de af støtteordningen omfattede mejerier. I cirkulæret

redegjorde Bundesamt for retsvirkningerne af forordning nr. 1438/79 og meddelte bl.a. mejerierne, at myndighederne indtil videre ikke påtænkte at anvende muligheden for i henhold til den nævnte forordning at vælge en længere frist for indsendelse af besætningsopgørelsen. Verwaltungsgerichtshof fandt, at selv om Bundesamt mente, at det med dette cirkulære klart havde udøvet den hjemlede valgret, var valget ikke gyldigt udøvet, idet Bundesamt ikke var kompetent i så henseende; Verwaltungsgerichtshof anførte endvidere, at cirkulæret ikke var udstedt i den behørige retlige form, og at det ikke var blevet fremsendt til de mest direkte berørte personer, nemlig svineavlerne.

10. Sagen blev ved anke samt kontraanke vedrørende de retlige spørgsmål indbragt for Bundesverwaltungsgericht, som har forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Er artikel 5, stk. 3, litra b), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2793/77 af 15. december 1977 ugyldig, for så vidt som det heri bestemmes, at udbetalingen af særstøtte er betinget af, at det mejeri, der ansøger om særstøtte, afgiver en erklæring om, at mejeriet vil refundere særstøtten, såfremt en bruger ikke har overholdt en af de forpligtelser, der er nævnt i artikel 4, fordi der ikke ved artikel 10, stk. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 er givet Kommissionen bemyndigelse til at vedtage en sådan materielretlig bestemmelse?

2) Er artikel 5, stk. 3, litra b), i den nævnte forordning (EØF) nr. 2793/77 ugyldig som stridende mod proportionalitetsprincippet, for så vidt som det heri bestemmes, at mejeriet, når det ansøger om særstøtte, skal afgive en erklæring, hvorefter det vil refundere særstøtten, såfremt en bruger — bl.a. — ikke har overholdt den i artikel 4, stk. 1, litra b), andet led, fastsatte forpligtelse til inden begyndelsen af hvert kvartal i kalenderåret at sende en opgørelse over besætningen, fordi mejeriet skal forpligte sig til at refundere hele særstøtten for vedkommende bruger og for vedkommende kalenderkvartal, selv om brugeren har indsendt oplysningerne med en ubetydelig forsinkelse — nogle få dage for sent — og uomtvisteligt har anvendt den støtteberettigede skummetmælk forskriftsmæssigt til foder?

3) Skal artikel 1, stk. 3, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1438/79 af 11. juli 1979

a) enten fortolkes således, at den forpligtelse, som indtil den 31. december 1979 påhvilede brugerne til at indsende kvartalsopgørelser over besætningen i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), andet led, i forordning (EØF) nr. 2793/77, er bortfaldet pr. 1. januar 1980,

b) eller således, at den nævnte forpligtelse påhvilede brugerne efter den 31. december 1979 og indtil vedkommende medlemsstat har benyttet sig af sin ret til at vælge mellem kvartalsvise eller årlige besætningsopgørelser?

4) Skal artikel 5, stk. 4, første afsnit, i forordning (EØF) nr. 2793/77

a) enten fortolkes således, at ordene 'den i artikel 4 omhandlede forpligtelse' henviser til de forpligtelser, som påhviler brugerne i henhold til artikel 4 med de til enhver tid gældende ændringer,

b) eller således, at de forpligtelser, som brugerne har påtaget sig i henhold til forpligtelseserklæringer, som er afgivet før den 1. januar 1980, navnlig forpligtelsen vedrørende kvartalsopgørelser over besætningen, også står ved magt i tilfælde af, at de underliggende forpligtelser for brugerne i henhold til artikel 4 som følge af senere ændringer af artikel 4 — konkret i henhold til artikel 1, stk. 3, i forordning (EØF) nr. 1438/79 — ændres eller falder bort?«

Spørgsmål 1

11. Spørgsmål 1 vedrører spørgsmålet om gyldigheden af bestemmelsen i artikel 5, stk. 3, litra b), i forordning nr. 2793/77, hvorefter en ansøgning om særstøtte skal ledsages af en erklæring om, at mejeriet giver afkald på støtten eller refunderer denne, dersom det konstateres, at brugeren ikke har overholdt en af de forpligtelser, der er nævnt i forordningens artikel 4; det ønskes med spørgsmålet fastslået, om Kommissionen ved at stille dette krav har overskredet sin bemyndigelse i henhold til artikel 10, stk. 3, i forordning nr. 804/68 til at fastsætte gennemførelsesbestemmelser for støtteordningen.

12. Vedrørende spørgsmålet, om Kommissionen var bemyndiget til at vedtage artikel 5, stk. 3, litra b), har Butterabsatz gjort gældende, at kompetencen til at fastsætte betingelserne for særstøtten tilkommer Rådet, og at Kommissionen ved reelt at fastsætte en ny, yderligere betingelse for ydelse af denne støtte har overskredet sin bemyndigelse til at fastsætte gennemførelsesbestemmelser. I retsmødet anførte Butterabsatz' advokat tillige, at Rådets forordning (EØF) nr. 2128/84, der trådte i kraft den 29. juli 1984 (EFT L 196, s. 6), ændrede forordning nr. 986/68 ved følgende bestemmelse (i artikel 3, stk. 2, sidste led, i den ændrede forordning): »Endvidere kan der, når forholdene gør det påkrævet, fastsættes yderligere betingelser for udbetaling af støtten efter fremgangsmåden i artikel 30 i forordning (EØF) nr. 804/68« (dvs. efter forvaltningskomitéproceduren). Butterabsatz har anført, at det følger heraf, at bemyndigelsen til at fastsætte yderligere betingelser ikke fandtes tidligere.

13. Jeg mener ikke, at disse argumenter kan tiltrædes. Som anført af Bundesamt og Kommissionen fremgår det af Domstolens faste praksis, at begrebet gennemførelse i Traktatens artikel 155's forstand skal fortolkes vidt (jfr. navnlig sag 23/75, Rey Soda / Cassa Conguaglio Zucchero, Sml. 1975, s. 1279). Når Kommissionen udøver denne gennemførelsesbeføjelse på landbrugsområdet, er den beføjet til at træffe samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige eller hensigtsmæssige for at gennemføre Rådets grundforordning, såfremt foranstaltningerne ikke strider mod rådsforordningen eller de af Rådet fastsatte gennemførelsesbestemmelser (jfr. sag 121/83, Zuckerfabrik Franken/ Hauptzollamt Würzburg, Sml. 1984, s. 2039, og sag 13/88, Knoeckel / Hauptzollamt Landau, Sml. 1989, s. 337). Domstolen har ved en ny afgørelse i overensstemmelse med denne praksis fastslået, at et krav i en kommissionsforordning om, at

modtagerne af en produktionsstøtte som betingelse for at opnå støtten skal føre et lagerregnskab, er en del af en kontrol- og bevisordning, hvis indførelse var nødvendig for at sikre den pågældende støtteordnings gnidningsløse funktion (dom af 18. oktober 1988, Bayernwald Früchteverwertung GmbH/Forbundsrepublikken Tyskland, 121/87, præmisserne 21 og 22, Sml. s. 6273).

14. Det er i denne sag klart, at kravet om, at mejeriet skal indsende opgørelsen, er en del af en række kontrolforanstaltninger, der skal hindre uretmæssig anvendelse af ordningen med særstøtte, og at kravet herom derfor med føje kan betragtes som nødvendigt eller hensigtsmæssigt for ordningens gnidningsløse funktion. Der er heller ingen, der har hævdet, at et sådant krav skulle være i strid med de relevante rådsbestemmelser.

15. Jeg mener heller ikke, at det herved gør nogen forskel, at der ved forordning nr. 2128/84 udtrykkeligt tillægges Kommissionen beføjelse til at fastsætte »yderligere betingelser«. Forordning nr. 2128/84, der kun fandt anvendelse indtil udgangen af mejeriåret 1985/1986, hjemlede en differentieret støtteordning for skummetmælkspulver, der var anvendt til fremstilling af foderblandinger, og trådte herved i stedet for den indtil da eksisterende enhedsordning. Som følge af denne udvidelse af støtteordningen blev artiklerne 2, 2a og 3 i forordning nr. 986/68 erstattet med nye bestemmelser. Det fremgår ikke af betragtningerne til forordning nr. 2128/84, hvad der var formålet med at indføre denne beføjelse til at fastsætte yderligere betingelser, men eftersom forordningen i det hele vedrører den nye, differentierede støtteordning for skummetmælkspulver, forekommer det sandsynligt, at beføjelsen blev givet, for at Kommissionen kunne fastsætte de materielle betingelser, der særligt vedrørte denne differentierede støtteordning. Såfremt Rådet havde fundet det nødvendigt at give Kommissionen udtrykkelig beføjelse til at kræve kontrolforanstaltningerne overholdt som betingelse for støtte i henhold til forordning nr. 986/68, ville det formentlig ikke have ventet hermed til 1984. Hvis Rådet havde anset en sådan udtrykkelig delegation af kompetence for nødvendig, ville det endvidere have opretholdt den udtrykkelige beføjelse i forordning nr. 986/68's artikel 3, stk. 2, da forordning nr. 2128/84 udløb ved udgangen af mejeriåret 1985/1986, og artiklerne 2, 2a og 3 i forordning nr. 986/68 på ny fandt anvendelse med deres tidligere indhold.

Spørgsmål 2

16. Spørgsmål 2 drejer sig også om gyldigheden af artikel 5, stk. 3, litra b), i forordning nr. 2793/77, idet det ønskes fastslået, om bestemmelsen er forenelig med proportionalitetsprincippet, idet den kan medføre, at mejeriet skal tilbagebetale hele støtten for en bruger og for et kvartal, selv om brugeren blot har overskredet fristen for indsendelse af den kvartalsvise besætningsopgørelse med nogle få dage, og selv om brugeren har anvendt skummetmælken forskriftsmæssigt til det i bestemmelserne angivne formål.

17. Jeg skal først knytte to bemærkninger til dette spørgsmål. For det første kan hele problematikken om proportionalitet kun have betydning for de besætningsopgørelser for tredje kvartal af 1980, der endnu ikke var indsendt, da Bundesamt indledte sin kontrol af mejeriet den 3. juli 1980; for så vidt angår de manglende besætningsopgø-

relser for foregående kvartaler, var der på den nævnte dato klart tale om en forsinkelse med flere måneder og ikke blot »nogle dage«. For det andet fremgår det ikke af sagens akter — og blev heller ikke oplyst under retsmødet — hvor lang en forsinkelse der nøjagtigt var tale om ved indsendelsen af opgørelserne for tredje kvartal i 1980. Der savnes her oplysninger om et væsentligt faktisk punkt.

18. Forsinkelsens nøjagtige længde er også afgørende for spørgsmålet om en eventuel tilbagevirkende gyldighed ved anvendelsen af forordning nr. 188/83, der ændrede forordning nr. 2793/77 ved bestemmelsen om, at støtten nedsættes med 10%, såfremt besætningsopgørelsen indsendes med ikke over 10 dages forsinkelse. I henhold til artikel 2 i forordning nr. 188/83 gælder ordningen med mulighed for en nedsat støtte efter anmodning for »støtteansøgninger, der allerede er indgivet i henhold til forordning (EØF) nr. 2793/77«. Efter Kommissionens opfattelse må denne bestemmelse kunne finde anvendelse på støtteansøgningerne i nærværende sag, da der på grund af retssagen om tilbagesøgning ikke var truffet endelig afgørelse om ansøgningerne, da forordning nr. 188/83 trådte i kraft. Spørgsmålet er imidlertid ikke blevet forelagt for Domstolen, og det tilkommer den nationale domstol at tage stilling til, om Butterabsatz kan kræve forordning nr. 188/83 anvendt i nærværende sag; som tidligere anført består muligheden for at kræve en nedsat støtte efter denne forordning imidlertid kun for besætningsopgørelserne for tredje kvartal i 1980, og kun såfremt det for den nationale domstol godtgøres, at de ikke blev fremsendt med mere end 10 dages forsinkelse i forhold til fristdagen, dvs. den 1. juli 1980.

19. Der ønskes således en afgørelse fra Domstolen af det noget teoretiske spørgsmål, hvorvidt det — såfremt det lægges til grund, at opgørelserne for tredje kvartal i 1980 blot blev fremsendt »nogle få dage« for sent, og tvisten for disse opgørelsers vedkommende ikke kan afgøres ved at anvende forordning nr. 188/83 med tilbagevirkende gyldighed — var foreneligt med proportionalitetsprincippet, at hele støtten faldt bort for den periode, som disse opgørelser vedrører.

20. Inden jeg besvarer spørgsmålet, er det efter min mening nødvendigt nærmere at definere begrebet en forsinkelse på »nogle få dage«, der nævnes af den nationale domstol. Efter min opfattelse skal dette begreb med henblik på behandlingen af nærværende sag forstås som en forsinkelse på ikke over 10 dage. Det er naturligvis rigtigt, at perioden på 10 løbedage først blev indført ved udstedelsen af forordning nr. 188/83. I den allerede tidligere nævnte sag 9/85, Nordbutter / Forbundsrepublikken Tyskland, hvor spørgsmålet netop var, om ti-dagesreglen var forenelig med proportionalitetsprincippet, fastslog Domstolen imidlertid, at det ikke var uforeneligt med proportionalitetsprincippet, at hele særstøtten faldt bort i en sag vedrørende blandede bedrifter, hvor de opgørelser, der skulle foreligge i henhold til disse bestemmelser, blev indgivet med over 10 dages forsinkelse. Efter min mening følger det heraf, at den længste frist, der tolereres, også for så vidt angår forhold i tiden før udstedelsen af forordning nr. 188/83, er 10 dage.

21. Jeg går herefter over til spørgsmålet om forholdsmæssigheden af de bestemmelser, der fandtes i den oprindelige version af for-

ordning nr. 2793/77, og hvorefter hele støtten faldt bort, såfremt besætningsopgørelserne ikke blev indgivet rettidigt. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at det ved afgørelsen af, om en fællesskabsretlig bestemmelse er i strid med proportionalitetsprincippet, skal undersøges, om de midler, som iværksættes, er rimelige og nødvendige for at opfylde det tilsigtede mål. Når der i en fællesskabsordning sondres mellem en hovedforpligtelse, hvis opfyldelse er nødvendig for at nå det tilsigtede mål, og en sekundær forpligtelse, der hovedsagelig er af administrativ karakter, er det i strid med proportionalitetsprincippet at sanktionere en overtrædelse af den sekundære forpligtelse lige så strengt som en overtrædelse af hovedforpligtelsen (jfr. f.eks. Atalanta/Produktschap voor Vee en Vlees, 240/78, Sml. 1979, s. 2137, og E. D. F. Man (Sugar) Ltd/Intervention Board for Agricultural Produce, 181/84, Sml. 1985, s. 2889).

22. Inden for hele det system af EF-bestemmelser, der finder anvendelse i denne sag, må forskriften i forordning nr. 2793/77's artikel 4, stk. 1, litra b), om, at brugeren skal fremsende en besætningsopgørelse forud for hvert kvartal, anses for en sekundær forpligtelse af administrativ karakter, der skal sikre ordningens gnidningsløse funktion og navnlig, at ordningen ikke misbruges; efter forordningens oprindelige version fulgte det imidlertid af artikel 5, stk. 3, litra b), at enhver, selv ganske ringe, tilsidesættelse af nævnte forpligtelse udløste samme sanktion som brugerens tilsidesættelse af de andre, mere grundlæggende forpligtelser efter artikel 4, som f.eks. — ved specialiserede bedrifter — forpligtelsen til ikke at holde unge kalve og kravet om, at skummetmælken anvendes til foder til andre husdyr end kalve. Det er herefter min opfattelse, at artikel 5, stk. 3, litra b), i forordning nr. 2793/77, før artikel 4 i forordning nr. 2793/77 med virkning fra 30. januar 1983 blev ændret ved forordning nr. 188/83, var ugyldig, idet den medførte, at mejeriet mistede hele støtten for en bruger og et kvartal, når brugeren kun havde overskredet fristen for indsendelse af opgørelsen i ringe omfang (ikke over 10 dage), og selv om hovedforpligtelserne i forbindelse med ordningen klart var overholdt.

23. At den oprindelige bestemmelse var uforholdsmæssig, fremgår efter min mening også indirekte af, at man ved forordning nr. 188/83 indførte en bestemmelse om delvis fortabelse af støtte, og at Domstolen ved den tidligere nævnte dom i sag 9/85, Nordbutter/Forbundsrepublikken Tyskland, fastslog, at der ved de ændrede fællesskabsbestemmelser var »taget hensyn til, at fortabelse af hele støtten også ved en mindre fristoverskridelse kan medføre et betydeligt tab« (præmis 17).

24. Jeg skal for fuldstændighedens skyld yderligere bemærke, at såfremt den nationale ret konstaterer, at nogle eller samtlige besætningsopgørelser for tredje kvartal i 1980 blev indsendt med ikke over 10 dages forsinkelse, og retten ikke anser forordning nr. 188/83 for anvendelig med tilbagevirkende gyldighed, vil mejeriet være berettiget til den fulde støtte for disse besætningsopgørelser.

Spørgsmål 3 og 4

25. Spørgsmål 3 og 4 drejer sig om retsvirkningerne af, at der ved forordning nr. 1438/79 blev indført en ordning, hvorefter medlemsstaten kan vælge enten at kræve opgørelserne indsendt af brugerne kvartalsvis som hidtil eller årligt. Det ønskes således med spørgsmål 3 fastslået, hvorvidt brugerens forpligtelse til at indsende besætningsopgørelser hvert kvartal ophørte, såfremt medlemsstaten ikke havde truffet sit valg inden den 1. januar 1980, eller om forpligtelsen fortsat stod ved magt, indtil medlemsstaten traf sit valg. Spørgsmål 4 drejer sig hovedsagelig om konsekvenserne af forordning nr. 1438/79 for brugerens hidtidige forpligtelse til at indsende en besætningsopgørelse hvert kvartal: består brugerens forpligtelse uændret eller skal den betragtes som automatisk ændret ved ændringerne af forpligtelserne i henhold til artikel 4 i forordning nr. 2793/77?

26. Det fremgår, at det ved begge disse spørgsmål er lagt til grund, at medlemsstaten — her Forbundsrepublikken Tyskland — ikke udøvede sin ret til at vælge mellem kvartals- eller årsopgørelser før den 1. januar 1980. Jeg skal her bemærke, at Verwaltungsgerichtshof under sagens behandling på nationalt plan ved dom af 9. juni 1986 statuerede, at cirkulæret af 5. november 1979, i hvilket Bundesamt meddelte, at ordningen med kvartalsvis besætningskontrol ville blive opretholdt, ikke kunne betragtes som en forskriftsmæssig udøvelse af valgmuligheden efter forordning nr. 1438/79. Dette spørgsmål er dog ikke blevet forelagt Domstolen til afgørelse, og det tilkommer følgelig den nationale ret at tage stilling til spørgsmålet om cirkulærets retlige karakter og retsvirkninger. Spørgsmålet forekommer mig under alle omstændigheder at være temmelig irrelevant. Selv om valgmuligheden ikke måtte være korrekt udøvet pr. 1. januar 1980, giver forordningens ordlyd ikke grundlag for at antage, at brugerens forpligtelse til at indsende besætningsopgørelser herefter ikke var undergivet nogen forskrift. Som fremhævet af Kommissionen vil man ved at godtage anbringendet om, at brugernes forpligtelser er faldet bort, ophæve et vigtigt led i kontrollen med støtteordningens gnidningsløse funktion. Spørgsmål 3 skal herefter besvares med, at forpligtelsen til at indsende en besætningsopgørelse hvert kvartal stod ved magt, medmindre og indtil medlemsstaten havde indført en anden ordning.

27. På baggrund af det anførte er det ikke nødvendigt at besvare spørgsmål 4. Såfremt medlemsstaten traf et gyldigt valg med cirkulæret, var retsreglerne for de tyske brugere under støtteordningen ikke ændret. Selv om cirkulæret ikke var gyldigt, opstod der som allerede anført intet »retligt vakuum« med ikrafttrædelsen af forordning nr. 1438/79, hvorfor forpligtelsen, som brugerne havde påtaget sig vedrørende indsendelse af kvartalsvise besætningsopgørelser, fortsat stod ved magt.

28. Jeg foreslår herefter, at Bundesverwaltungsgerichts spørgsmål besvares som følger:

»1) Artikel 5, stk. 3, litra b), i Kommissionens forordning nr. 2793/77 — i den forordningsversion der gjaldt før den 30. januar 1983 — strider mod proportionalitetsprincippet og må betragtes som ugyldig, for så vidt som et mejeri, der havde indgivet ansøgning om særstøtte, efter bestemmelsen skulle tilbagebetale hele særstøtten for vedkommende bruger og vedkommende kvartal, såfremt brugeren ikke havde overholdt den i artikel 4, stk. 1, litra b), andet led, fastsatte forpligtelse til inden begyndelsen af hvert kalenderår at sende en opgørelse over besætningen, selv om brugeren havde indsendt opgørelsen med en ubetydelig forsinkelse (10 dage eller herunder), og brugeren i øvrigt ubestrideligt havde overholdt forpligtelserne i forbindelse med særstøtteordningen.

2) Gennemgangen af de stillede spørgsmål har i øvrigt intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 5, stk. 3, litra b), i Kommissionens forordning nr. 2793/77.

3) Artikel 1, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 1438/79 af 11. juli 1979 skal fortolkes således, at brugerens forpligtelse til at indsende kvartalsopgørelser over besætningen i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning (EØF) nr. 2793/77 også gælder efter den 31. december 1979 og står ved magt, indtil vedkommende medlemsstat har benyttet sig af muligheden for at vælge mellem en kvartalsvis eller årlig indsendelse af besætningsopgørelsen.«