DOMSTOLENS DOM
16. november 1989 *

I sag C-333/87,

Forbundsrepublikken Tyskland, ved Ministerialrat Martin Seidel, Økonomiministeriet, og advokat Jochim Sedemund, Köln, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på ambassadens adresse,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved P. Karpenstein, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående delvis annullation af Kommissionens beslutninger 87/468 og 87/469 af 18. august 1987 om afslutning af EUGFL's regnskaber for regnskabsårene 1984 og 1985 (EFT L 262, s. 23 og 35),

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten O. Due, afdelingsformændene F. A. Schockweiler og M. Zuleeg, dommerne F. Mancini, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida og F. Grévisse,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 6. juli 1989,

* Processprog: tysk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. oktober 1989,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgået til Domstolens Justitskontor den 26. oktober 1987, har Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutninger 87/468 og 87/469 af 18. august 1987 om afslutning af Forbundsrepublikken Tysklands regnskaber over de udgifter, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter benævnt »EUGFL«), Garantisektionen, for regnskabsårene 1984 og 1985 (EFT L 262, s. 23 og 35), i det omfang, hvori disse beslutninger ikke har godkendt fællesskabsfinansiering af beløb for hvert af de to regnskabsår på henholdvis 1 215 824,98 DM og 1 094 472,94 DM, som er udbetalt til bedrifterne som særstøtte til skummetmælk i henhold til Kommissionens forordning nr. 2793/77 af 15. december 1977 (EFT L 321, s. 30).

2 Rådets forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 169) indførte en fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. I artikel 10 fastsattes støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug. Med hjemmel i disse bestemmelser udstedtes dels Rådets forordning nr. 986/68 af 15. juli 1968 om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af denne støtte (EFT 1968 I, s. 250), dels Kommissionens forordning nr. 1105/68 af 27. juli 1968 om gennemførelsesbestemmelser for ydelse af samme støtte (EFT 1968 II, s. 375).

3 For at fremme afsætningen af lagrene af mejeriprodukter og under hensyn til, at skummetmælk løbende anvendes som foder til unge kalve, tillod Rådet, jfr. forordning nr. 876/77 af 26. april 1977 om tilføjelse af et stk. 4 i artikel 2a i forordning nr. 986/68 (EFT L 106, s. 24), at der indførtes en forhøjet særstøtte til skummetmælk, som på visse betingelser anvendtes til foder til andre dyr end unge kalve.

4 Særstøtten blev indført, og gennemførelsesbestemmelserne for den blev fastsat ved Kommissionens forordning nr. 1089/77 af 25. maj 1977 (EFT L 131, s. 34). Denne forordning blev ophævet og erstattet af forordning nr. 2793/77 af 15. december 1977, som selv er ændret adskillige gange, og som danner rammerne for retssagen mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen.

5 Ved de to anfægtede beslutninger har Kommissionen nægtet at godkende finansieringen af støtte, udbetalt i henhold til forordning nr. 2793/77 af de kompetente myndigheder i Forbundsrepublikken Tyskland, til producenter af landsmør i Baden-Württemberg, som anvender skummetmælk fremstillet på egne bedrifter til foder til deres dyr, både unge kalve og andre dyr. Kommissionen finder, at denne støtte er ydet i strid med forordning nr. 2793/77, og at finansieringen af den derfor bør afvises i henhold til artiklerne 3, stk. 1, og 4, stk. 2, i Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196).

6 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og parternes argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

7 I overensstemmelse med artikel 2, stk. 1, og artikel 2a, stk. 4, i forordning nr. 986/68, som ændret, særlig ved Rådets forordninger nr. 876/77 og 2624/77, sondrer forordning nr. 2793/77, for så vidt angår de nærmere betingelser for at yde særstøtte, mellem tilfælde, hvor mælken er behandlet på mejeriet og solgt herfra til landbrugerne [artikel 2, stk. 1, litra a), i forordning nr. 986/68, med ændringer], og det tilfælde, hvor skummetmælken anvendes til foderbrug på den bedrift, hvor den er fremstillet [artikel 2, stk. 1, litra b), i samme forordning].

8 De tilfælde, hvor landbrugerne køber mælk, som er behandlet på mejeriet, er i det væsentlige reguleret ved artiklerne 3 og 4 i forordning nr. 2793/77. Efter disse regler ydes særstøtten, som udbetales til mejeriet, kun for de mængder, der er omfattet af en forpligtelse fra brugeren og på betingelse af, at en maksimal salgspris er overholdt.

9 Generelt kræver artikel 4, stk. 1, litra a), at landbrugerne forpligter sig til kun at anvende skummetmælken til foder og udelukkende på deres egen bedrift.

10 Hvilke andre forpligtelser der kan blive tale om, afhænger af, om det drejer sig om en »specialiseret« bedrift, en »blandet« bedrift eller en »blandet« bedrift, hvis kalve stammer fra bedriftens egne malkekøer. Efter inddelingen i artikel 2 i forordning nr. 2793/77 er en »specialiseret« bedrift en bedrift med svin eller andre husdyr end unge kalve, medens en »blandet« bedrift holder både unge kalve og andre husdyr.

11 Når det drejer sig om en specialiseret bedrift, skal brugeren i medfør af artikel 4, stk. 1, litra b), dels forpligte sig til ikke at holde unge kalve eller, såfremt han holder unge kalve, kun at købe denatureret mælk, dels forpligte sig til, efter den pågældende medlemsstats valg, enten at indsende en opgørelse over besætningen inden begyndelsen af hvert kvartal, eller inden begyndelsen af hvert kalenderår at indsende en erklæring om den gennemsnitsbesætning, som holdes på bedriften i hvert kvartal i det pågældende år, idet der skal gives øjeblikkelig meddelelse om enhver afvigelse på mere end 10% i forhold til de tal, som er opgivet for det pågældende kvartal.

12 Når det drejer sig om en blandet bedrift, skal brugeren ifølge artikel 4, stk. 1, litra c), påtage sig følgende tre forpligtelser: samtidig med den i artikel 4, stk. 1, litra a), nævnte forpligtelse at sende mejeriet en besætningsopgørelse, når der anmodes om levering; inden begyndelsen af hvert kvartal i kalenderåret over for mejeriet at angive det maksimale antal unge kalve, som holdes på bedriften det pågældende kvartal, idet brugeren kan vælge at afgive denne erklæring inden begyndelsen af hver måned; endelig for hver af de kalve, hvis antal er fastsat på denne måde, at aftage en minimumsmængde skummetmælk uden særstøtte.

13 Når det drejer sig om blandede bedrifter, som kun opdrætter kalve af bedriftens malkekøer, kan de ovenfor nævnte forpligtelser for de blandede bedrifter efter medlemsstatens valg i medfør af artikel 4, stk. 2, erstattes af følgende tre forpligtelser for brugeren: kun at opdrætte kalve af sine malkekøer; at sende mejeriet, efter den pågældende medlemsstats valg, enten en besætningsopgørelse inden begyndelsen af hvert kvartal eller, inden begyndelsen af hvert kalenderår, at sende en

erklæring om den gennemsnitsbesætning, der vil blive holdt på bedriften i hvert kvartal i det pågældende år, ganske som i tilfældet med de specialiserede bedrifter, og i givet fald øjeblikkeligt at give meddelelse om enhver afvigelse på mere end 10% i de tal, som er opgivet for det pågældende kvartal; endelig hver måned at aftage en mængde skummetmælk, hvortil der ikke ydes særstøtte, på mindst 15% af den mængde mælk, der leveres til mejeriet den pågældende måned.

14 Endelig fastsætter artikel 4, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 188/83 af 26. januar 1983 (EFT L 25, s. 14): »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%«.

15 Reglerne for de i artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning nr. 986/68 omhandlede bedrifter, som anvender mælk fremstillet på bedriften direkte til foderbrug, er fastsat i artikel 6 i forordning nr. 2793/77. De berørte brugere skal tilsende det kompetente organ i medlemsstaten »en ansøgning med en opgørelse over besætningen i begyndelsen af hver måned« samt en forpligtelse til øjeblikkeligt at give meddelelse om ændringer, der kan medføre en ændring af støttens størrelse, ligesom de »tilsvarende« skal overholde de forpligtelser, som er omhandlet i artikel 4, stk. 1, for bedrifter, der anvender mælk behandlet på mejeri.

16 For så vidt angår de i artikel 4, stk. 2, omhandlede blandede bedrifter, som kun opdrætter kalve af deres malkekøer, beregnes imidlertid i henhold til artikel 6, stk. 2, den mængde skummetmælk, hvortil der ikke ydes særstøtte, på grundlag af den solgte mængde smør eller fløde efter artiklerne 8 og 8a i ovennævnte forordning nr. 1105/68.

17 Kommissionen begrunder sin afvisning via de to anfægtede beslutninger af at finansiere de beløb, der er udbetalt i støtte til producenter af landsmør i Baden-Württemberg, som er indehavere af blandede bedrifter, med det forhold, at de pågældende producenter — efter Kommissionens opfattelse i strid med kravene i forordning nr. 2793/77 — ifølge forvaltningspraksis i Baden-Württemberg dels

ikke har angivet besætningsopgørelsen »i begyndelsen af hver måned«, således som det kræves i artikel 6, stk. 1, litra a), i forordning nr. 2793/77, men kvartalsvis ved udgangen af hver støtteperiode, dels ikke »inden begyndelsen af hvert kvartal«, men kun ved udgangen af hvert kvartal, at have angivet det maksimale antal unge kalve, som holdes på bedriften det pågældende kvartal, og hvorom der skal afgives en erklæring i medfør af artikel 4, stk. 1, litra c), andet led, hvortil der henvises i artikel 6, stk. 1, litra b).

18 Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland skal der sondres imellem erklæringen om besætningsopgørelsen og erklæringen om det maksimale antal unge kalve, som holdes på bedriften i den pågældende periode.

19 For så vidt angår erklæringen om besætningsopgørelsen, skal den ifølge Forbundsrepublikken først afgives, når der ansøges om støtte ved periodens udløb; artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning nr. 986/68 taler i øvrigt om mælk, som »er blevet anvendt« til foder i de bedrifter, hvor den er fremstillet. Selv om artikel 6, stk. 1, litra a), andet led, indeholder en forpligtelse til øjeblikkeligt at give meddelelse om enhver ændring i besætningsopgørelsen, skyldes dette krav, at erklæringen udtrykkeligt vedrører begyndelsen af perioden, medens den opgørelse, som i praksis sendes til de tyske myndigheder, er en berigtiget opgørelse. Henvisningen i artikel 6, stk. 1, litra b), i forordning nr. 2793/77 til artikel 4, stk. 1, i samme forordning kunne vel forlede til at tro, at disse oplysninger skal gives før støtteperiodens begyndelse, men reglerne har i virkeligheden kun mening for de mejerier, som kan få tildelt støtte, så snart de har leveret de tilsvarende mængder mælk.

20 Med hensyn til erklæringen om det maksimale antal unge kalve, er forpligtelsen til at afgive denne før begyndelsen af støtteperioden forståelig, for så vidt angår mejerierne, men er formålsløs, hvad producenterne angår. Følgelig må den »tilsvarende« anvendelse af bestemmelserne i artikel 4 føre til at anerkende gyldigheden af den forvaltningspraksis, som er fulgt i Forbundsrepublikken Tyskland.

21 Forbundsrepublikken Tyskland hævder endelig, at den således praktiserede ordning giver alle garantier mod eventuelle misbrug af den mælk, for hvilken der er givet særstøtte, idet der herved må henses dels til de oplysninger, som obligatorisk er afgivet i medfør af artiklerne 8 og 8a i forordning nr. 1105/68, dels til den kontrol, der er foretaget i henhold til de tyske regler.

22 Som Domstolen allerede har udtalt (jfr. dommene af 28. juni 1984, Nordbutter GmbH & Co. KG og Bayerische Milchversorgungs-GmbH/Forbundsrepublikken Tyskland, 187 og 190/83, Sml. s. 2553, og af 8. oktober 1986, Nordbutter GmbH & Co. KG/Forbundsrepublikken Tyskland, 9/85, Sml. s. 2831), har den siden 1977 eksisterende dualitet i støtteordningen til afsætning af skummetmælk medført en risiko for misbrug. Da der navnlig hvad angår blandede bedrifter ikke består en ordning, som kan sikre, at den skummetmælk, hvortil der gives særstøtte, ikke anvendes til foder til unge kalve, var det især formålet med forordning nr. 2793/77, som det fremgår af den tredje betragtning, at styrke de eksisterende kontrolordninger. Bestræbelserne på at sikre, at den mælk, for hvilken der ydes særstøtte, faktisk anvendes til det særlige formål, fremgår i øvrigt af fjerde betragtning, særlig for så vidt angår de blandede bedrifter.

23 Dette mål skal indgå i vurderingen af arten og rækkevidden af de forpligtelser, som er pålagt brugerne i henhold til artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning nr. 986/68.

24 For så vidt angår de brugere, som aftager skummetmælk fra et mejeri, bestemmes det i artikel 4, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2793/77, at brugeren, når det drejer sig som en blandet bedrift, skal forpligte sig til inden begyndelsen af hvert kvartal i kalenderåret over for mejeriet at angive det maksimale antal unge kalve, som holdes på bedriften det pågældende kvartal. Det tilføjes i samme bestemmelse, at brugeren kan erstatte denne forpligtelse med en forpligtelse til at afgive nævnte erklæring inden begyndelsen af hver måned for den pågældende måned.

25 Domstolen har i ovennævnte dom af 8. oktober 1986, Nordbutter GmbH & Co. KG, fastslået, at denne erklæring har til formål at bestemme »det højeste antal kalve, der holdes i vedkommende bedrift på noget tidspunkt inden for det pågældende kvartal«, og at »[kun] når en sådan fortolkning lægges til grund, kan de kompetente organer nemlig forholdsvis let kontrollere, om brugerne har overholdt deres indgåede forpligtelser« (præmis 10).

26 Disse konstateringer, som blev foretaget med henblik på anvendelsen af de ovennævnte bestemmelser i artikel 4, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2793/77 — om tilfælde, hvor skummetmælken er fremstillet og behandlet på mejeri — gælder ligeledes for bedrifter, der anvender egen mælk, eftersom de omhandlede bestem-

melser i medfør af samme forordnings artikel 6, stk. 1, litra b), gælder tilsvarende for særstøtte til skummetmælk, der anvendes til foder i de bedrifter, hvor den er fremstillet.

27 Det antal kalve, som er omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2793/77, er således den faste størrelse, der tjener til at beregne den mængde skummetmælk, hvortil der ikke ydes særstøtte, og ud over de netop nævnte bestemmelser i forordningens artikel 4, stk. 1, litra c), og artikel 6, stk. 1, litra b), indebærer de ovennævnte kontrolkrav, at antallet opgives før støtteperiodens begyndelse. Det ville nemlig i modsat fald være let at opgive for lavt et antal ved periodens udløb, når bedriften af den ene eller anden grund ikke var blevet kontrolleret.

28 For så vidt angår den i artikel 6, stk. 1, litra a), første led, i samme forordning omhandlede erklæring om besætningsopgørelsen, skal — eftersom EF-lovgiver fandt det hensigtsmæssigt, med henblik på at kontrollere rigtigheden af brugernes erklæringer, at få præciseret besætningsopgørelsen ved begyndelsen af hver måned — ansøgningen om særstøtte indeholdende disse præciseringer nødvendigvis indgives før begyndelsen af den pågældende støtteperiode. I modsat fald ville det i forordningens artikel 6, stk. 1, litra a), andet led, indeholdte krav om, at der øjeblikkeligt skal gives meddelelse om ændringer i disse oplysninger, som kan medføre en ændring af støttens størrelse, være ubegrundet, og det ville blive meget vanskeligere for de kompetente myndigheder at udøve en effektiv kontrol, som er knyttet til og udfylder den kontrol, der udøves på grundlag af erklæringen om det maksimale antal unge kalve.

29 Endelig bemærkes, at Forbundsrepublikken Tyskland ganske vist har påberåbt sig artiklerne 8 og 8a i ovennævnte forordning nr. 1105/68. Disse bestemmelsers formål er imidlertid dels at præcisere de betingelser, der skal opfyldes af de brugere, som anvender skummetmælk fra egen produktion til foder til deres dyr, og som også sælger smør eller fløde fra egen produktion for at kunne få støtte til skummetmælk, dels at fastsætte den mængde skummetmælk, som svarer til hver solgt kg smør eller fløde. Bestemmelserne gør det hverken muligt at beregne den mængde mælk, hvortil der kan ydes særstøtte, eller at sikre en tilstrækkelig kontrol af den støtte, som skal udbetales.

30 Det følger heraf, at de kompetente myndigheder i Forbundsrepublikken Tyskland har overtrådt bestemmelserne i forordning nr. 2793/77 ved ikke at have krævet af de pågældende producenter, at erklæringen om besætningsopgørelsen og det maksimale antal unge kalve afgives før begyndelsen af støtteperioden, og at de omhandlede udgifter således blev afholdt, uden at fællesskabsrettens bestemmelser blev respekteret. Kommissionen var derfor berettiget til i medfør af reglerne i artikel 3, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, i Rådets ovennævnte forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 at afvise at godkende, at EUGFL, Garantisektionen, finansierer udgifterne. Herefter vil sagsøgte være at frifinde.

Sagens omkostninger

31 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde omkostningerne. Sagsøgeren har tabt sagen og pålægges derfor sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

Due Schockweiler Zuleeg

Mancini Joliet Moitinho de Almeida Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. november 1989.

J. G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident