RETSMØDERAPPORT
i sag C-333/87 *

I — Sagens juridiske rammer og forløb

A — *Sagens juridiske rammer*

a) Ved forordning nr. 804/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 169) indførte Rådet en fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter. I medfør af forordningens artikel 10, stk. 1 — hvori det bestemmes, at der ydes støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver, som er fremstillet i Fællesskabet og anvendes til foder — udstedtes Rådets forordning nr. 986/68 af 15. juli 1968 (EFT 1968 I, s. 250) om fastsættelse af almindelige regler for ydelse af støtte til skummetmælk og skummetmælkspulver til foderbrug samt en kommissionsforordning nr. 1105/68 af 27. juli 1968 (EFT 1968 II, s. 375) om gennemførelsesbestemmelser ved ydelse af denne støtte.

b) For at fremme afviklingen af lagrene af skummetmælk og skummetmælkspulver og under hensyn til, at denne mælk ofte anvendes til foder til unge kalve, indførtes imidlertid i 1977 en forhøjet særstøtte til skummetmælk, bestemt til foder til andre dyr end unge kalve.

Særstøtten blev indført ved Rådets forordning nr. 876/77 af 26. april 1977 (EFT L 106, s. 24), som på dette punkt ændrede ovennævnte forordning nr. 986/68 ved at føje et stk. 4 til forordningens artikel 2a.

På grundlag af disse bestemmelser udstedte Kommissionen forordning nr. 1089/77 af 25. maj 1977 (EFT L 131, s. 34) om gennemførelsesbestemmelser for denne særlige støtte.

For så vidt angår støtte til mejerier, krævedes det oprindelig i henhold til forordning nr. 876/77, at sådan støtte blev ydet inden for rammerne af kontrakter, som opfyldte visse betingelser. Da kravet om kontrakt blev ophævet ved Rådets forordning nr. 2624/77 af 28. november 1977 (EFT L 306, s. 4), og da en række ændringer af gennemførelsesforordningen havde vist sig hensigtsmæssig, blev forordning nr. 1089/77 ophævet og erstattet af Kommissionens forordning nr. 2793/77 af 15. december 1977 (EFT L 321, s. 30), som fuldstændig ændrede gennemførelsesbestemmelserne for den særstøtte, som var indført ved forordning nr. 876/77.

Denne sag falder inden for rammerne af sidstnævnte forordning.

c) Lige fra begyndelsen blev der ved tildelingen af støtte til skummetmælk, bestemt til foder til andre dyr end unge kalve, skelnet mellem tilfælde, hvor støtten ydes til et mejeri, som efterfølgende skal afsætte mælken til en meget lav maksimumspris, og tilfælde, hvor støtten ydes direkte til landbrugeren, som an-

* Processprog: tysk.

vender den mælk, der er produceret på hans bedrift, som foder til sine egne dyr bortset fra unge kalve.

1. Førstnævnte tilfælde er omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra a), i ovennævnte forordning nr. 986/68, som vedrører »skummetmælk, der er fremstillet og behandlet i et mejeri... og som sælges til virksomheder til foderbrug til en pris, der ikke overstiger en maksimalpris, der eventuelt skal fastsættes«. Reglerne herom er i det væsentlige fastsat i artiklerne 3, 4 og 5 i ovennævnte forordning nr. 2793/77.

Disse regler fastsætter i korthed, at særstøtten ydes til et mejeri i henhold til de mængder skummetmælk, der er omfattet af en forpligtelse, som brugeren har indgået over for mejeriet, og som skal opfylde en række betingelser. Bestemmelserne skelner mellem et normalt tilfælde og et særtilfælde.

— I det normale tilfælde forpligter brugeren sig til kun at anvende mælken som foder til dyr, der opdrættes på hans egen bedrift. Når det drejer sig om en specialiseret bedrift — hvilket i henhold til definitionen i forordningens artikel 2, stk. 1, litra a), vil sige en bedrift med svin eller andre husdyr, dog ikke unge kalve — skal brugeren forpligte sig til ikke at holde unge kalve eller til kun at få leveret denatureret skummetmælk fra mejeriet. Endvidere skal en opgørelse over besætningen sendes til det pågældende mejeri inden begyndelsen af hvert kvartal.

Når det drejer sig om en blandet bedrift — hvilket i henhold til definitionen i forordningens artikel 2, stk. 1, litra a), vil sige en bedrift, hvor der opdrættes unge kalve og andre husdyr, og som ikke har forpligtet sig til kun at aftage denatureret skummetmælk — skal brugeren forpligte sig til, dels samtidig med forpligtelsen at sende mejeriet en besætningsopgørelse, når der anmodes om levering, dels inden begyndelsen af hvert kvartal i kalenderåret over for mejeriet at angive »det maksimale antal kalve, der er under 4 måneder gamle, og som holdes på bedriften det pågældende kvartal« og endelig for hver af disse kalve at aftage en minimumsmængde skummetmælk uden særstøtte på 6 kg pr. dag eller 180 kg pr. måned.

— Der må skelnes mellem dette normaltilfælde og et særligt tilfælde, som er omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 2793/77, nemlig blandede bedrifter, som kun opdrætter kalve af deres malkekøer. I disse tilfælde fastsætter reglerne en ordning med en forenklet forpligtelse og opgørelse.

— Forordningens artikel 5 fastsætter, at mejeriet i alle tilfælde skal indsende et eksemplar af brugerens forpligtelse til medlemsstatens kompetente myndighed, og at det påhviler medlemsstaterne at fastsætte datoen for, hvornår levering af skummetmælk tidligst kan påbegyndes på grundlag af den dato, hvor forpligtelsen indsendes med henblik på registrering hos den kompetente myndighed.

Det er mejeriet, som ansøger om og modtager særstøtten, og som til gengæld skal levere en række erklæringer, der er fastsat i bestemmelserne.

2. Artikel 2, stk. 1, litra b), i ovennævnte forordning nr. 986/68 omhandler det tilfælde, hvor særstøtten ydes til »skummetmælk, som er blevet anvendt til foder i de bedrifter, hvor den er fremstillet«. I det til-

fælde ydes særstøtten direkte til producenten. De nærmere regler herfor er fastsat i artikel 6 i forordning nr. 2793/77.

Denne bestemmelse fastsætter i hovedtræk følgende regler: brugeren skal tilsende medlemsstatens kompetente myndigheder en ansøgning, med en nærmere »opgørelse over besætningen i begyndelsen af hver måned« og med en forpligtelse til »øjeblikkeligt at give meddelelse om ændringer, der kan medføre en ændring af støttens størrelse«.

I henhold til artikel 6, stk. 1, litra b), »gælder de forpligtelser, der omhandles i artikel 4, stk. 1, litra a), b) og c), tilsvarende, uden dog at dette berører bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1105/68«. Artikel 6, stk. 1, litra b), henviser med andre ord »analogt« til de bestemmelser, som angår tilfælde, hvor støtten ydes til mejerierne.

3. Af betydning er, jfr. ordlyden i forordning nr. 2793/77, de særlige bestemmelser i ovennævnte forordning nr. 1105/68 om gennemførelsesbestemmelser ved ydelse af støtte for skummetmælk til foderbrug, som dels angår smørproducenter, dels flødeproducenter. Disse to tilfælde er omhandlet henholdsvis i artikel 8 og artikel 8a i forordning nr. 1105/68, der blev optaget i den ved Kommissionens forordning nr. 686/73 af 8. marts 1973 (EFT L 66, s. 16).

For smør- og flødeproducenterne beregnes skummetmælksstøtten og som følge heraf den i medfør af forordning nr. 876/77 indførte særstøtte under forudsætning af, at producenterne er registrerede, i forhold til det solgte antal kg smør og det solgte antal kg mælkefedt op til en årlig maksimumsmængde.

B — *Sagens forløb*

Sagen mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen har sin oprindelse i den i medfør af Rådets forordning nr. 876/77 indførte særstøtte, ydet af myndighederne i Forbundsrepublikken til producenterne af landsmør i Baden-Württemberg, indehavere af blandede bedrifter, som både har unge kalve og andre dyr.

Kommissionen er nemlig af den opfattelse, at støtten var EF-stridig. I henhold til Rådets forordning nr. 729/70 af 21. april 1970 (EFT 1970 I, s. 196) finansieres interventioner med henblik på en regulering af landbrugsmarkederne af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, »Garantisektionen«, under forudsætning af, at de »foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget« (artikel 3) og »i overensstemmelse med Fællesskabets regler og de nationale lovgivninger« (artikel 4, stk. 2).

Ifølge Kommissionen blev særstøtten for skummetmælk til producenterne af landsmør i Baden-Württemberg i strid med artiklerne 6, stk. 1, og 4, stk. 1, i ovennævnte forordning nr. 2793/77 ydet, uden at der blev afgivet en opgørelse over besætningen, og uden at man har angivet det maksimale antal unge kalve inden begyndelsen af den omhandlede støtteperiode.

På dette grundlag udstedte Kommissionen efter en brevveksling to beslutninger, 87/468/EØF og 87/469/EØF af 18. august 1987 (EFT L 262 af 12.9.1987, s. 23 og 35) om afslutning af EUGFL, Garantisektionens, regnskaber for 1984 og 1985, ved hvilke den for 1984 afslog at påtage sig et beløb på 1 215 824,98 DM og for 1985 et beløb på 1 094 472,94 DM, dvs. i alt for disse to år et beløb på 2 310 297,92 DM. Forbundsrepublikken Tyskland har søgt disse to beslutninger af 18. august 1987 annulleret i det omfang, hvori de undlader at godkende, at de pågældende beløb finansieres af EUGFL.

II — Parternes påstande

Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt påstand om, at Domstolen

1) annullerer Kommissionens beslutninger 87/468/EØF og 87/469/EØF af 18. august 1987 om afslutning af medlemsstaternes regnskaber over de udgifter for regnskabsårene 1984 og 1985, der er finansieret gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, i det omfang, hvori de undlader at godkende finansieringen af henholdsvis et beløb på 1 215 824,98 DM og 1 094 472,94 DM, og

2) tilpligter sagsøgte at betale sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen

1) frifinder sagsøgte, og

2) tilpligter sagsøgeren at betale sagens omkostninger.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

III — Sammenfatning af parternes anbringender og argumenter

A — Det er i sagen omtvistet, hvorvidt forvaltningspraksis i Forbundsrepublikken Tyskland — hvorefter producenterne af landsmør først afgiver den i artiklerne 6, stk. 1, og 4, stk. 1, i forordning nr. 2793/77 nævnte besætningsopgørelse og angivelse om det maksimale antal unge kalve sammen med den kvartalsvise anmodning om særstøtte, dvs. ved udgangen af den periode, som støtten vedrører — følger de ovennævnte bestemmelser i forordningen, eller hvorvidt praksis derimod indebærer, at disse oplysninger skal gives før påbegyndelsen af den periode, for hvilken støtten søges.

B — Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen er på dette punkt uenige om fortolkningen af forordningen.

Som anført af Forbundsrepublikken Tyskland drejer sagen sig om støtte ydet til ca. 850 producenter af landsmør, der har hjemsted i visse ugunstigt stillede egne af Schwarzwald. Det drejer sig om blandede bedrifter, som sælger deres smør direkte og anvender skummetmælken til foderbrug.

1. *Forbundsrepublikken Tyskland* — som er af den opfattelse, at der bør sondres imellem den i artikel 6, stk. 1, litra a), første led,

nævnte opgørelse over besætningen og den i artikel 4, stk. 1, litra c), andet led, nævnte angivelse af det maksimale antal unge kalve — støtter først og fremmest sin argumentation på en fortolkning af artikel 6.

— Den finder, at bestemmelsens ordlyd, hvorefter brugerne skal tilsende myndighederne en »ansøgning med en opgørelse over besætningen i begyndelsen af hver måned«, nødvendigvis indebærer, at denne opgørelse skal tilsendes på det tidspunkt, hvor der ansøges om støtte.

Det siges vel ikke i artikel 6, hvornår ansøgningen skal indgives. Vejledning kan imidlertid hentes i artikel 2, stk. 1, litra b), i ovennævnte forordning nr. 986/68, som taler om mælk »som er blevet anvendt« til foder. Det betyder, at ansøgningen nødvendigvis er indgivet efter støtteperiodens udløb. Det bemærkes, at dette udtryk adskiller sig fra litra a) i samme bestemmelse vedrørende støtte til mejerierne, som taler om mælk, som sælges til virksomheder »til foderbrug«.

Kommissionen gør ganske vist gældende, at man uden tvivl må basere sig på forordningens samlede opbygning og navnlig tage hensyn til andet led i litra a) i artikel 6, stk. 1, hvorefter brugerne skal give meddelelse om ændringer i de oplysninger, som de har givet de kompetente myndigheder. Forbundsrepublikken bemærker imidlertid, at besætningsopgørelsen kun vedrører begyndelsen af måneden, og at der derfor er en interesse i at give meddelelse om de skete ændringer i ansøgningen.

Forbundsrepublikken Tyskland fremhæver, at det efter den tyske praksis er en berigtiget opgørelse, som sendes med støtteansøgningen, og at denne praksis derfor er i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1's formål.

Det forholder sig ganske vist også således, at artikel 6, stk. 1, litra b), henviser til bestemmelserne i artikel 4 vedrørende mejerier, hvoraf man kunne udlede, at besætningsopgørelsen bør indsendes før støtteperiodens begyndelse. Disse bestemmelser, og navnlig bestemmelserne i litra c), vedrører imidlertid ikke smørproducenterne, men mejerierne, og de kan kun anvendes analogt i henhold til artikel 6.

Man må imidlertid tage hensyn til de særlige forhold ved mælkeproducenterne, der bliver registreret, således at den årlige maksimumsmængde skummetmælk, som kan støttes, kan beregnes, og som yderligere skal godtgøre de fremstillede eller solgte mængder smør, hvoraf støttebeløbet beregnes.

Under disse omstændigheder er indsendelsen af besætningsopgørelsen ved periodens begyndelse ikke nødvendig for at beregne støtten.

— Hertil har *Kommissionen* svaret, at det i artikel 6, stk. 1, litra a), første led, anvendte ord »ansøgning« ikke kun betyder ansøgningen om særstøtte ved periodens udløb, men snarere er et første udtryk for den pågældendes ønske om at få del i særstøtteordningen. Det er denne fortolkning, man kan udlede af den samlede opbygning af forordningerne nr. 1105/68 og 2793/77.

Dette er navnlig meningen, for så vidt angår formkravet om registrering, jfr. artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 1105/68, som skal gøre det muligt at bestemme antallet af køer, hvis mælk kan bruges til at fremstille smør. Under disse omstændigheder er den i artikel 6 i forordning nr. 2793/77 nævnte »ansøgning« kun det første skridt på vejen i en større operation.

Hertil kommer, at den i andet led i litra a) i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2793/77 nævnte meddelelse om ændringer ville være meningsløs, såfremt ansøgningen kun var ledsaget af oplysninger vedrørende udløbet af den pågældende periode.

Besætningsopgørelserne skal derfor meddeles før påbegyndelsen af denne periode, hvilket i øvrigt også er den praksis, som ifølge Kommissionen følges i Frankrig og Belgien.

Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse forekommer ligeledes Kommissionen klart uholdbar under hensyn til reglerne i litra b) i artikel 6, stk. 1, for så vidt som de henviser til bestemmelserne i artikel 4. Det drejer sig i det omhandlede tilfælde om bestemmelserne i litra c) i denne artikels stk. 1, hvorefter det er åbenbart, at alle oplysningerne skal gives før periodens begyndelse.

En »analog« anvendelse er fuldt ud mulig, og det fremgår heraf, at de forskellige oplysninger, som er nævnt i denne bestemmelse, skal meddeles på forhånd.

— *Forbundsrepublikken*, som fastholder sin fortolkning, bemærker, at der intet andet sted i forordning nr. 2793/77 tales om en »ansøgning« om særstøtte. Den i artikel 6 omhandlede »ansøgning« er således den særstøtteansøgning, som udløser støtteproceduren. Det »første udtryk for et ønske«, som Kommissionen taler om, må opfattes som formkravet om registrering, der nævnes i artikel 6, stk. 1, litra b), i forordning nr. 2793/77, jfr. artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1105/68, samt den i disse to bestemmelser omhandlede erklæring.

Bestemmelserne kan i virkeligheden kun omhandle ansøgningen om særstøtte ved udgangen af hver støtteperiode.

Selv om andet led i artikel 6, stk. 1, litra a), fastsætter, at der skal gives meddelelse om ændringer, må teksten fortolkes i sin sammenhæng, hvilket netop stemmer overens med den tyske praksis. Berigtigelsen af de givne oplysninger har i øvrigt mening, også når ansøgningen indgives ved periodens udløb, eftersom støtten ydes i forhold til mængden af mælk pr. registreret ko.

Faktisk er mejeriernes situation klart væsensforskellig fra producenternes, idet de førstnævnte modtager støtten direkte og får den udbetalt, så snart de har leveret den pågældende mælk. Det fremgår heraf, at »analogislutningen« i artikel 6 i forordning nr. 2793/77 fuldt ud kan føre til, at visse bestemmelser slet ikke anvendes på smørproducenterne.

2. — For så vidt angår den i artikel 4, stk. 1, litra c), i forordning nr. 2793/77 nævnte angivelse af det »maksimale antal kalve, der er under 4 måneder gamle, og som holdes på bedriften det pågældende kvartal«, finder Forbundsrepublikken, at denne angivelse bør ske ved udgangen af den omhandlede periode sammen med ansøgningen om særstøtte, således som det efter Forbundsrepublikkens opfattelse er tilfældet, for så vidt angår besætningsopgørelserne.

Det er nemlig ikke hensigtsmæssigt at anmode om nævnte angivelse før begyndelsen af særstøtteperioden, under hensyn til producenternes situation, som på dette punkt adskiller sig fra mejeriernes. Mejerierne kan nemlig oppebære støtten, så snart de har leveret den pågældende mælk, hvilket begrunder, at de råder over denne angivelse, allerede inden støtteperioden er begyndt. Løsningen følger af den i artikel 6, stk. 1, litra b), foreskrevne »analoge« anvendelse af artikel 4.

— *Kommissionen* finder, at den »analoge« anvendelse af artikel 4 på smørproducenterne blot fører til en tilpasning af reglerne for deres særlige tilfælde. Disse regler har til formål at sikre, at mælken faktisk anvendes til de dyr, som holdes på bedriften, bortset fra unge kalve. Der må også tages hensyn til, at angivelsen af det maksimale antal kalve tjener til at beregne de fradrag, som skal foretages i støttebeløbet. Det drejer sig her om et foreløbigt tal, på basis af hvilket den pågældende beregning skal foretages, uden at der tages hensyn til det faktiske antal af kalve.

Det er i øvrigt den betydning, som Domstolen har givet den omhandlede bestemmelse i sin dom af 8. oktober 1986, Nordbutter GmbH & Co. KG/Forbundsrepublikken Tyskland (9/85, Sml. s. 2831).

Denne dom viser i øvrigt, at formålet med den omhandlede bestemmelse er det samme, både når det drejer sig om mejerierne og om brugerne: Det skal nemlig kunne kontrolleres, at mælken ikke er omdannet til kalvefoder, og forudgående forelæggelse af overslag har på dette punkt en vis præventiv virkning.

3. *Forbundsrepublikken Tyskland* og *Kommissionen* er uenige om rækkevidden af de omhandlede bestemmelser i forhold til kravet om kontrol med anvendelsen af den mælk, for hvilken der gives særstøtte.

— Ifølge Kommissionen ville Forbundsrepublikkens holdning få alvorlige følger for særstøtten, idet den fremmer støttemisbrug til skade for EUGFL. Risikoen for bedrageri er nemlig størst på disse blandede bedrifter, som i øvrigt var genstand for Domstolens domme i de forenede sager 187 og 190/83 og i sag 9/85 (28. juni 1984, Nordbutter GmbH & Co. KG/Forbundsrepublikken Tyskland, 187 og 190/83, Sml. s. 2553, og 8. oktober 1986, Nordbutter GmbH & Co. KG/Forbundsrepublikken, nævnt ovenfor).

— Ifølge *Forbundsrepublikken Tyskland* er Kommissionens argumentation vedrørende kravet om kontrol ny i forhold til begrundelsen for de to anfægtede beslutninger. Den gør ligeledes gældende, at den af Forbundsrepublikken udøvede kontrol er fuldstændig effektiv, og at man ikke kan fortolke de pågældende bestemmelser på grundlag af kontrolkravet.

Forbundsrepublikken gør gældende, at kontrollen i virkeligheden er mere nøjagtig i den ordning, Kommissionen kritiserer, end i dens egen. Den lægger vægt på forpligtelsen til registrering i henhold til forordning nr. 1105/68 samt på den dokumentation, som skal tilvejebringes i medfør af samme forordning, og som vedrører besætningens udvikling, antallet af kalve og mængden af afsat smør.

Det fremgår heraf, at de kompetente myndigheder råder over dokumenter, som sætter dem i stand til dels at efterprøve, om betingelserne for at yde støtte er opfyldt, og dels at få rådighed over en besætningsopgørelse, som hele tiden er holdt ajour gennem årene, hvilket gør det muligt at afsløre enhver unormal udvikling. Yderligere foreskriver en bekendtgørelse fra Baden-Württembergs minister for ernæring, landbrug, miljø og skovbrug, at bedrifterne kontrolleres hver sjette til niende måned. Da det i øvrigt drejer sig om småbedrifter, vil enhver uregelmæssighed uundgåeligt blive konstateret.

— *Kommissionen* har anført, for det første, at argumentationen vedrørende kontrol på ingen måde er ny, idet den allerede er anført i svarskriftet samt i den sammenfattende beretning om forvaltningen af EUGFL. I øvrigt er procesreglementets artikel 42 ikke til hinder for, at denne argumentation påberåbes.

For så vidt angår realiteten, har Kommissionen gjort gældende, at Forbundsrepublikkens påstand om, at dens kontrolordning er særlig effektiv, ikke kan tages i betragtning, da sagen alene drejer sig om, hvorvidt fællesskabsretten er anvendt korrekt eller ej, hvilket ikke har været tilfældet. Den tilføjer endvidere, at bedrifternes interne dokumenter i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 1105/68 på ingen måde kan erstatte garantierne ifølge de erklæringer, som skal indgives ved begyndelsen af en periode i henhold til forordning nr. 2793/77 vedrørende besætningen og det maksimale antal kalve.

I virkeligheden fremmer den i Baden-Württemberg gældende ordning ganske åbenbart svigagtige forhold.

Sammenfattende finder Kommissionen, at Forbundsrepublikken har overtrådt forordning nr. 2793/77, eftersom erklæringerne om besætningsopgørelserne alene har drejet sig om fortiden, og de omhandlede erklæringer har vedrørt et kvartal og ikke en måned, ligesom forpligtelsen til øjeblikkeligt at give meddelelse om enhver ændring i besætningsopgørelsen, som har indflydelse på støtteniveauet, ikke er overholdt; endelig har man tilsidesat forpligtelsen til forudgående at angive det maksimale antal unge kalve, som holdes på bedriften i den pågældende periode.

F. Grévisse
Refererende dommer