DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
3. oktober 1996 *

I sag C-41/94,

Forbundsrepublikken Tyskland ved Ministerialrat Ernst Röder og Regierungsrat Bernd Kloke, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede, D-53107 Bonn,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Ulrich Wölker, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokaterne Georg M. Berrisch og Hans-Jürgen Rabe, Hamburg, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 93/659/EF 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 (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 301, s. 13), for så vidt et beløb på 7 518 141 DM, som Forbundsrepublikken Tyskland har udbetalt til dækning af forskellige udgifter vedrørende fællesskabsordningen for en særlig præmie til oksekødsproducenter, ikke er blevet anerkendt som påhvilende EUGFL,

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. N. Kakouris (refererende dommer), og dommerne P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray,

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 5. oktober 1995,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. december 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 31. januar 1994 har Forbundsrepublikken Tyskland i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 93/659/EF 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 (EUGFL), Garantisektionen (EFT L 301, s. 13), for så vidt et beløb på 7 518 141 DM, som Forbundsrepublikken Tyskland har udbetalt til dækning af forskellige udgifter vedrørende fællesskabsordningen for en særlig præmie til oksekødsproducenter, ikke er blevet anerkendt som påhvilende EUGFL.

2 I den sammenfattende rapport vedrørende resultaterne af kontrollen i forbindelse med afslutningen af regnskaberne for EUGFL, Garantisektionen, for regnskabsåret 1990, der er vedlagt stævningen, har Kommissionen fastslået, at Forbundsrepublikken Tyskland (navnlig delstaterne Bayern og Baden-Württemberg) ikke har anvendt de fællesskabsretlige bestemmelser om en særlig præmie til oksekødsproducenter korrekt. Kommissionen har derfor ikke ladet EUGFL afholde det ovennævnte beløb.

3 Til grund for beløbet ligger tre rettelser: Den første rettelse på 5 040 986 DM vedrører undladelse af at gennemføre en effektiv administrativ kontrol og fejl i systemet for tildeling af oksekødspræmien, således som dette er blevet anvendt i Bayern og Baden-Württemberg (punkt 4.10.4.2.1 i den sammenfattende rapport). Den anden rettelse vedrører en undladelse af at sikre, at den samme præmie ikke udbetales flere gange og andrager 838 636 DM for så vidt angår import fra andre medlemsstater og 311 539 DM for så vidt angår eksport til andre medlemsstater (punkt 4.10.4.2.2 i den sammenfattende rapport). Den tredje rettelse på 1 326 990 DM vedrører fejl i anvendelsen af overgangsbestemmelserne i artikel 11 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 714/89 af 20. marts 1989 om gennemførelsesbestemmelser til ordningen med en særlig præmie til oksekødsproducenter (EFT L 78, s. 38) (punkt 4.10.4.2.3 i den sammenfattende rapport).

4 Det fremgår af sagen, at Kommissionen inden vedtagelsen af den anfægtede beslutning havde fremsendt tre skrivelser til den tyske regering, hhv. den 9. august 1991, den 4. september 1991 og den 29. september 1992, i hvilke der er en detaljeret beskrivelse af, hvad Kommissionen havde fastslået i forbindelse med kontrollen, og den tyske regering havde besvaret disse skrivelser.

5 Til støtte for sine påstande har den tyske regering fremført en række anbringender vedrørende de klagepunkter, Kommissionen har fremført i punkt 4.10.4.2.1, 4.10.4.2.2 og 4.10.4.2.3 i den sammenfattende rapport. Endvidere har den tyske regering gjort gældende, at Kommissionen var orienteret om gennemførelsen af ordningen med den særlige præmie i Tyskland, og at hvis ordningen måtte være behæftet med fejl, beror det under alle omstændigheder på fællesskabsretten.

I — Undladelse af at gennemføre en effektiv administrativ kontrol og fejl i systemet for tildeling af den særlige oksekødspræmie, således som dette er blevet anvendt i Bayern og Baden-Württemberg (punkt 4.10.4.2.1 i den sammenfattende rapport)

6 Den særlige oksekødspræmie, som er udbetalt i perioden 1989/1990, er hjemlet i artikel 4a, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT 1968 I, s. 179), som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 571/89 af 2. marts 1989 (EFT L 61, s. 43).

7 Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»1. Der kan ydes oksekødsproducenterne en særlig præmie. Den ydes efter ansøgning herom for handyr, der er mindst ni måneder gamle, og som er opfedet på deres bedrift.

Præmien er begrænset til halvfems dyr pr. kalenderår og pr. bedrift ...

Præmien ydes kun én gang for hvert dyr. Den udbetales eller videregives til producenten.«

8 I Rådets forordning (EØF) nr. 468/87 af 10. februar 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. marts 1989 (EFT L 63, s. 1), fastsættes der yderligere regler vedrørende betingelserne for ydelse af den særlige oksekødspræmie.

9 I artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 468/87, som ændret ved forordning nr. 572/89, bestemmes:

»Ved anvendelsen af den præmie, der er omhandlet i artikel 4a i forordning (EØF) nr. 805/68, er hvert dyr kun støtteberettiget én gang.

Der kan kun ansøges om præmie for dyr, som på datoen for indgivelse af ansøgningen er mindst seks måneder gamle ...«

10 Reglerne om sikring af overholdelsen af de materielle betingelser findes i forordning nr. 714/89.

11 Disse regler vedrører:

— angivelser vedrørende de pågældende dyrs alder (artikel 2)

— identifikation af de pågældende dyr (artikel 7)

— den administrative kontrol og inspektion på stedet, der skal foretages af de nationale myndigheder (artikel 8).

12 I punkt 4.10.4.2.1 i den sammenfattende rapport nævnes fem klagepunkter vedrørende: A. Den administrative kontrol generelt, B. Den administrative kontrol med angivelsen af dyrenes alder, C. Kriterierne for udvælgelsen af ansøgerne med henblik på inspektion på stedet af bedrifterne, D. Inspektion på stedet for så vidt angår identifikationen af dyrene og E. Øvrige mangler ved inspektionerne på stedet.

A — *Den administrative kontrol generelt*

13 Det bestemmes i artikel 8 i forordning nr. 714/89:

»1. 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; antallet fastlægges af Kommissionen ... Kontrollen skal navnlig vedrøre:

a) det antal handyr, der findes på producentens bedrift, og som omfattes af ansøgningen ...

b) de krævede erklæringers rigtighed samt overholdelsen af producentens tilsagn

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

2. For at der kan foretages en tilstrækkelig kontrol af de ansøgninger, der indgives i henhold til artikel 2, fastsætter medlemsstaterne en minimumsperiode for, hvor længe handyrene skal holdes på bedriften efter tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen. Denne periode skal være på mindst to måneder, men må ikke overstige fem måneder.«

14 I den sammenfattende rapport har Kommissionen fastslået følgende:

»Det har vist sig, at den administrative kontrol med de ansøgninger, der ikke gøres til genstand for en inspektion på stedet, alene har bestået i en undersøgelse af, om ansøgerne havde udfyldt ansøgningsskemaet og indgivet ansøgningen i henhold til bestemmelserne, og om grænsen på 90 dyr pr. kalenderår var overholdt ...

EUGFL har fastslået, at den administrative kontrol, der er gennemført af de tyske myndigheder, på ingen måde svarer til den, der er tiltænkt med de gældende bestemmelser, og kontrollen indebærer ikke en minimumsgaranti for, at der ikke uretmæssigt er udbetalt fondsmidler.«

15 Den tyske regering har i denne forbindelse for det første anført, at begrebet »administrativ kontrol« svarer til en effektiv kontrol med, at ansøgningerne forekommer berettigede. Det ville være uforholdsmæssigt byrdefuldt at kræve en administrativ kontrol med en næsten lige så høj grad af sikkerhed som en inspektion på stedet.

16 Kommissionen har anført, at den kritik, den har fremsat i den sammenfattende rapport, på ingen måde kan forstås således, at den administrative kontrol skal indebære en næsten lige så høj grad af sikkerhed som en inspektion på stedet. Ved den administrative kontrol skal de nationale myndigheder navnlig undersøge rigtighe-

den og sandsynligheden af de i ansøgningerne anførte tal og tilsagn eller erklæringer, således at det sikres, at betingelserne for tildeling af præmierne er opfyldt.

17 Det bemærkes i denne forbindelse, at den administrative kontrol, som ligger forud for inspektion på stedet, skal foretages på en sådan måde, at de nationale myndigheder kan drage de mulige konklusioner med hensyn til, om det er sikkert eller tvivlsomt, om betingelserne for tildeling af præmierne er opfyldt. Kontrollen skal således bestå i en undersøgelse af, om ansøgningerne og tilsagnene eller erklæringerne, der afgives i forbindelse hermed, er korrekte, en sammenligning af ansøgningerne med de ansøgninger, samme producent måtte have indgivet de tidligere år, en sammenligning af ansøgningerne med ansøgningerne vedrørende andre bedrifter, navnlig de største bedrifter, en sammenligning af de indsamlede oplysninger med de til rådighed stående statistiske oplysninger og en undersøgelse af alle øvrige relevante oplysninger med henblik på at afsløre mulige mistænkelige ansøgninger.

18 Den tyske regering har for det andet anført, at de kompetente myndigheder i de to delstater, hvis fremgangsmåde er blevet efterprøvet af Kommissionen, har foretaget en effektiv administrativ kontrol af, om ansøgningerne forekom berettigede. Oplysningerne i præmieansøgningerne er normalt blevet sammenlignet med oplysningerne i ansøgningerne fra året før. Endvidere kunne der med hensyn til de bedrifter, hvor der tidligere havde været foretaget inspektion på stedet, foretages en sammenligning med rapporterne fra kontrolbesøgene. Når der blev fastslået en væsentlig afvigelse i antallet af ansøgte præmier fra år til år, blev der foretaget en hyppigere administrativ kontrol med de pågældende bedrifter.

19 Til støtte sit synspunkt har den tyske regering i replikken henvist til en rundspørge, som delstaten Bayerns Ministerium for Ernæring, Landbrug og Skove den

12. september 1991 foretog hos alle landbrugsmyndighederne i Bayern. Denne rundspørge, som vedrørte de foranstaltninger, der var truffet med henblik på at kontrollere sandsynligheden af oplysningerne i ansøgningerne, viste, at nogle af myndighederne var i stand til at kontrollere en lang række oplysninger.

20 Kommissionen har heroverfor anført, at den tyske regering er afskåret fra på dette tidspunkt i sagsbehandlingen at fremlægge den omhandlede rundspørge. Fristen for indgivelse af de supplerende oplysninger, som medlemsstaterne ønskede at indgive, var ved Kommissionens beslutning af 6. november 1992 i henhold til 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 (EFT Anden Serie III, s. 110), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 422/86 af 25. februar 1986 (EFT L 48, s. 31), fastsat til den 15. december 1992. Endvidere er den tyske regering i henhold til procesreglementets artikel 42, stk. 1 og stk. 2, første afsnit, afskåret fra at fremføre nye beviser eller nye anbringender.

21 Endvidere har Kommissionen bestridt, at de kompetente myndigheder i de to delstater, hvor den foretog kontrol, har foretaget en effektiv administrativ kontrol af, om ansøgningerne forekom berettigede. Således har Malcolm Slade, der er tjenestemand ved Kommissionen og ansvarlig for den pågældende undersøgelse, i retsmødet forklaret, at ved den kontrol, han foretog i delstaterne Bayern og Baden-Württemberg, kunne myndighederne ikke fremlægge dokumenter (notater, rapporter eller formularer, der var udfyldt af den pågældende nationale embedsmand), som viste, at der faktisk var foretaget sammenligninger, og at der ved den administrative kontrol var taget hensyn til de til rådighed stående statistiske oplysninger. Endvidere fandtes der ikke noget dokument, som kunne bekræfte, at det kompetente delstatsministerium skulle have givet ordre til kontrolorganerne om at følge en sådan fremgangsmåde.

22 Den tyske regering har heroverfor anført, at de embedsmænd, som var ansvarlige for kontrollen, selv havde forestået inspektionen på stedet, og de havde derfor et så præcist kendskab til bedrifterne, at det ikke var nødvendigt at udarbejde en rapport.

23 Det bemærkes indledningsvis, at Domstolen ikke kan tage hensyn til den rundspørge, der blev foretaget den 12. september 1991, og som den tyske regering for første gang har påberåbt sig i replikken, idet der er tale om et for sent fremført bevis. Kommissionen havde således ved beslutning af 6. november 1992 i henhold til artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1723/72, som ændret ved forordning nr. 422/86, fastsat fristen for medlemsstaternes indgivelse af supplerende oplysninger til den 15. december 1992. Den tyske regering har ikke inden for denne frist fremlagt resultaterne af rundspørgen, og den har ikke for Domstolen henvist til særlige omstændigheder, der kan begrunde den forsinkede fremsendelse (jf. ligeledes dom af 22.6.1993, sag C-54/91, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 3399, præmis 13, 14 og 15).

24 Endvidere bemærkes, at da der ikke foreligger skriftlige oplysninger, som kan afkræfte, at de kompetente myndigheder, som anført i den sammenfattende rapport, jf. ovenfor i præmis 16, ikke har foretaget en kontrol, er der ikke grundlag for det af den tyske regering anførte vedrørende indholdet af den administrative kontrol, der blev foretaget i de to delstater.

25 De af den tyske regering fremførte anbringender vedrørende den administrative kontrol generelt kan herefter ikke tiltrædes.

B — *Den administrative kontrol af angivelserne vedrørende dyrenes alder*

26 Det anføres i artikel 2 i forordning nr. 714/89:

»... ansøgninger om præmie ... skal ... indeholde:

— en angivelse af de pågældende dyrs alder ...«

27 I den sammenfattende rapport har Kommissionen fastslået følgende:

»... de tyske myndigheder anmodede ikke om denne oplysning, men anmodede alene om en erklæring fra ansøgerne om, at alle de af ansøgningen omfattede dyr var mindst seks måneder gamle.

Opmærksomheden henledes i denne forbindelse på, at det i Tyskland er således,

— at dyrene af og til holdes i mere end 24 måneder

— at der hver ottende måned begynder en ny ansøgningsperiode

— at ansøgerne selv øremærker dyrene.

Det er klart, at en nøjagtig angivelse af dyrenes alder ville have skabt bedre muligheder for

— at foretage administrativ kontrol

— at udvælge de ansøgere, hvor der skulle foretages inspektion på stedet

— at sikre kvaliteten af kontrolbesøgene i bedrifterne, idet dette ville give et klart holdepunkt for, at de i ansøgningen nævnte dyr var identiske med de undersøgte dyr. Ansøges der f.eks. om en præmie for ti dyr på seks måneder, skal disse dyr ved en inspektion på stedet tre måneder senere svare til dyr på ni måneder ...«

28 Den tyske regering har gjort gældende, at de indgivne ansøgninger er i overensstemmelse med artikel 2 i forordning nr. 714/89, idet der ikke i denne bestemmelse kræves nogen bestemt form for angivelsen af dyrenes alder.

29 Endvidere har den tyske regering anført, at det system, der i Tyskland anvendes med henblik på gennemførelse af den særlige præmieordning, er udformet på en sådan måde, at det er udelukket, at der for samme dyr udbetales præmie to gange. Systemet indebærer, at støtteberettigede dyr mærkes i venstre eller højre øre afhængigt af, hvilken støtteperiode der er tale om. Det er ikke økonomisk rentabelt at holde et dyr i en bedrift indtil den nye ansøgningsperiode med mærkning i samme øre, idet minimumsalderen for, at et dyr er støtteberettiget, er seks måneder, og ansøgningerne skal indgives i intervaller af otte måneder. Endvidere opnår producenterne en bedre pris, hvis dyret slagtes, når det er atten måneder gammelt, idet kødet på dette tidspunkt har den bedste kvalitet.

30 Kommissionen har anført, at den omstændighed, at det ikke i artikel 2 i forordning nr. 714/89 fastlægges, hvorledes dyrenes alder skal angives, ikke indebærer, at den måde, hvorpå alderen angives i de tyske formularer, svarer til kravene i fællesskabsretten. Hvis det forholdt sig således, kunne man i fællesskabslovgivningen opgive kravet om en sådan angivelse. Det forhold, at det i ansøgningen ikke er det pågældende dyrs alder, der angives, men den minimumsalder, der kræves efter bestemmelserne, gør det ikke muligt under en administrativ kontrol eller ved inspektion på stedet at drage konklusioner, idet det ikke vil kunne fastslås, om der er overensstemmelse mellem de af ansøgningen omfattede dyr og de dyr, der inspiceres på stedet.

31 De af den tyske regering fremførte argumenter, hvorefter der ikke kan udbetales en præmie to gange, forudsætter endvidere ifølge Kommissionen, at det tyske mærkningssystem er pålideligt, hvilket Kommissionen netop bestrider.

32 Det bemærkes i denne forbindelse, at artikel 2 i forordning nr. 714/89 skal fortolkes på grundlag af formålet med forordningen, som er at gennemføre en effektiv kontrolprocedure, således at det sikres, at de materielle betingelser, der gælder for udbetaling af præmien, overholdes.

33 Det er i denne forbindelse af afgørende betydning, at det pågældende dyrs faktiske alder angives, idet dette er den eneste måde, hvorpå det kan sikres, at der er overensstemmelse mellem de dyr, som ansøgningen omfatter, og de dyr, der er i bedriften ved inspektion på stedet.

34 De argumenter, den tyske regering har fremført vedrørende den måde, hvorpå ordningen med en særlig oksekødspræmie er gennemført i Tyskland, ændrer ikke herved. Dette gælder så meget mere, som det er ansøgerne, der mærker dyrene.

35 De anbringender, den tyske regering har fremført med hensyn til klagepunktet vedrørende den administrative kontrol af angivelserne vedrørende dyrenes alder, kan herefter ikke tiltrædes.

C — *Kriterierne for udvælgelsen af ansøgerne med henblik på inspektion på stedet af bedrifterne*

36 I den sammenfattende rapport fastslås følgende med hensyn til udvælgelsen af ansøgerne:

»EUGFL har ikke kunnet konstatere en systematisk fremgangsmåde ved udvælgelsen af ansøgerne med henblik på inspektion af bedrifterne, hvilket efter EUGFL's opfattelse har ført til en svækkelse af hele kontrolsystemet.«

37 Den tyske regering har gjort gældende, at den anfægtede fremgangsmåde, hvorved man som oftest lod tilfældet være afgørende for, hvilke bedrifter der blev udtaget til kontrol, i praksis førte til en tilfredsstillende og objektiv fordeling, da en bedrift, der var blevet kontrolleret i de foregående år, ikke i nogle år kunne »føle sig sikker«.

38 De kompetente myndigheder har imidlertid i første række udvalgt de bedrifter, med hensyn til hvilke de på grund af den administrative kontrol eller tidligere erfaringer mente at have særlig grund til at foretage inspektion på stedet. Det samme gjaldt for ansøgninger, hvori der var uklarheder. Endvidere var de kompetente myndigheder instrueret om i rimeligt omfang at øge kontrollen, hvis der ved inspektion på stedet blev konstateret flere uregelmæssigheder. Den tyske regering har i denne forbindelse henvist til skrivelser fra det kompetente bayerske ministerium af 24. januar 1989 og 13. august 1990 samt en skrivelse af 7. juni 1989 fra

Baden-Württembergs Ministerium for Landområderne, Ernæring, Landbrug og Skove.

39 Endvidere har medlemsstaterne ifølge den tyske regering et vidt skøn med hensyn til fremgangsmåden for udvælgelse af de ansøgere, hos hvem der skal foretages inspektion på stedet. Kommissionen har ved skrivelse af 9. august 1991 tiltrådt, at Forbundsrepublikken Tyskland havde udøvet dette skøn korrekt.

40 Kommissionen har for det første anført, at medlemsstaterne i henhold til artikel 8, stk. 2, i forordning nr. 714/89 skal sikre en tilstrækkelig effektiv kontrol, selv om de kun er forpligtet til at inspicere et vist minimumsantal af bedrifter. Tilfældighedsprincippet er derfor ikke egnet ved udvælgelsen af de ansøgere, hos hvem der skal foretages en inspektion på stedet. Forbundsrepublikken Tyskland skulle derimod havde fastlagt kriterier, der var afpasset til de risici, som var forbundet med præmieudbetalingen.

41 Endvidere må den tyske regering ifølge Kommissionen godtgøre, at den som anført i første række har udvalgt visse bedrifter. Den tyske regering kan ikke først i replikken påberåbe sig det kompetente bayerske ministeriums skrivelse af 24. januar 1989. Med hensyn til dette ministeriums skrivelse af 13. august 1990 har denne ikke i praksis kunnet have nogen virkning i det omhandlede regnskabsår.

42 Endelig har Kommissionen anført, at det ikke fremgår af dens skrivelse af 9. august 1991, at den anerkender, at udvælgelse kan ske på grundlag af tilfældighedsprincippet. Derimod anførte den udtrykkeligt i skrivelsen, at de forskellige kriterier måtte kombineres på en hensigtsmæssig måde.

43 Det bemærkes i denne forbindelse, at den administrative kontrol og inspektionen på stedet af fællesskabslovgiver er fastlagt som to kontrolmuligheder, der ganske vist adskiller sig fra hinanden, men også skal supplere hinanden inden for rammerne af den kontrolprocedure, der er fastlagt i artikel 8 i forordning nr. 714/89.

44 Når henses til, hvad der er fastslået i præmis 17 i nærværende dom, med hensyn til indholdet af den administrative kontrol, må udvælgelsen af de ansøgere, hos hvem der skal foretages en inspektion på stedet, ske på grundlag af en flerhed af egnede kriterier og ikke alene eller hovedsageligt på grundlag af tilfældighedsprincippet. For at sikre en effektiv kontrolprocedure kan inspektionen på stedet således f.eks. i første række omfatte de største bedrifter eller de bedrifter, hvis ansøgninger efter den administrative kontrol forekommer mistænkelige, mens de øvrige bedrifter vil kunne udvælges tilfældigt.

45 Den tyske regerings argument om, at selv om man anvendte tilfældighedsprincippet, kontrollerede man i første række de bedrifter, hvor der var grund til mistanke, kan ikke tiltrædes, idet der ikke er ført noget bevis herfor. Endvidere vedrører de skrivelser fra de kompetente ministerier i Bayern og Baden-Württemberg, hvortil den tyske regering har henvist, ikke kriterierne for udvælgelse af ansøgerne, men antallet af bedrifter, der skulle kontrolleres.

46 De anbringender, den tyske regering har fremført med hensyn til klagepunktet vedrørende kriterierne for udvælgelsen af ansøgerne med henblik på inspektion på stedet af bedrifterne, kan herefter ikke tiltrædes.

D — *Inspektion på stedet for så vidt angår identifikationen af dyrene*

47 Det bestemmes i artikel 7, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 714/89:

»De dyr, for hvilke der er indgivet en præmieansøgning som omhandlet i artikel 2, skal inden udløbet af de frister, som fastsættes af medlemsstaterne, dog senest fem uger efter dagen for indgivelsen af ansøgningen, 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.«

48 Kommissionen har i den sammenfattende rapport fastslået følgende:

»I Tyskland består identifikation[en] i en rund gennemhulning af øret eller i, at der anbringes et lilla metaløremærke, og foretages af ansøgeren selv uden offentlig kontrol. Ansøgerne bestemmer selv mærkningsmetoden ...

EUGFL finder det ikke godtgjort, at et sådant mærkningssystem giver tilstrækkelig sikkerhed, idet

— metaløremærker let kan fjernes (enten tilfældigt eller med vilje)

— perforeringen af øret, der mindst skal være på en cm, har tendens til at gro sammen igen

— dyrene ofte har forskellige andre perforeringer og ar, der stammer fra øremærkninger til forretningsmæssige eller veterinære formål.

... den af EUGFL i Tyskland foretagne kontrol i overraskende grad har bekræftet, at de teoretiske risici for uregelmæssigheder, som er beskrevet ovenfor, er reelle.«

49 Den tyske regering har for det første anført, at den i Tyskland gennemførte mærkning er i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 714/89. Der har kun været få undtagelsestilfælde, hvor hullerne i dyrenes ører ikke i tilstrækkelig grad kunne identificeres eller øremærkerne var forsvundet. I denne forbindelse har den tyske regering i replikken henvist til en sagkyndig erklæring af 7. juli 1994 vedrørende en undersøgelse, der blev gennemført i 1987. Endvidere var ansøgerne i disse tilfælde forpligtet til på ny at mærke dyrene, således som det fremgår af en skrivelse af 25. september 1989 fra Forbundslandbrugsministeriet til delstaterne. Endelig blev ansøgningerne vedrørende dyr, der ikke var forsvarligt mærkede, afslået, hvilket førte til en række sager ved de tyske forvaltningsdomstole.

50 Herudover har den tyske regering anført, at Kommissionen efter i henhold til forordning nr. 714/89 at have fået meddelelse om det i Tyskland anvendte system har anerkendt, at mærkningsmetoden var i overensstemmelse med forordningens artikel 7, stk. 1. Regeringen har i denne forbindelse henvist til en skrivelse af 23. november 1989 fra Kommissionen til Forbundsrepublikken Tyskland, og til et telex af 2. juli 1987, ligeledes fra Kommissionen til Forbundsrepublikken Tyskland, vedrørende spørgsmålet om mærkningsmetodens overensstemmelse med de tilsvarende regler, der på dette tidspunkt var gældende i henhold til artikel 6, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 859/87 af 25. marts 1987 om gennemførel-

sesbestemmelser til ordningen med en særlig præmie til oksekødsproducenter (EFT L 82, s. 25).

51 Ifølge den tyske regering underbygges dette af, at Fællesskabet i andre tilfælde har fastlagt en mærkningsordning svarende til den, der anvendes i Tyskland. Dette er bl. a. tilfældet med hensyn til Rådets direktiv 92/102/EØF af 27. november 1992 om identifikation og registrering af dyr (EFT L 355, s. 32).

52 Heroverfor har Kommissionen for det første anført, at selv om man med det mærkningssystem, der praktiseres i Bayern og Baden-Württemberg, anvender to af de fremgangsmåder, der udtrykkeligt er godkendt ved artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 714/89, opfylder systemet ikke kravene i fællesskabsretten. Der er således ikke foretaget en let synlig og permanent identifikation eller en varig mærkning af dyrets øre. Både kontrollen og visse vidneudsagn, som Kommissionens tjenestemænd indsamlede hos tyske producenter, bekræfter, at det anvendte mærkningssystem var utilstrækkeligt. I retsmødet anførte Kommissionen, at dyrene havde »en lang række« gennemhulninger, hvilket gjorde det vanskeligt eller umuligt at foretage en korrekt identifikation.

53 For det andet har Kommissionen anført, at den tyske regering er afskåret fra nu at påberåbe sig den sagkyndige erklæring.

54 For det tredje har Kommissionen anført, at den i skrivelsen af 23. november 1989, som den tyske regering har henvist til, alene har bekræftet, at gennemhulning af dyrenes ører var en pålidelig identifikationsmåde, men Kommissionen gav ikke udtryk for en positiv vurdering af den måde, hvorpå gennemhulningen blev foretaget i Tyskland. Kommissionen havde på dette tidspunkt ikke kendskab til den nærmere fremgangsmåde, hvilket bl. a. bekræftes af, at den på intet tidspunkt nævnte den identifikationsmåde, som består i anbringelse af et »lilla metaløremærke«, og som ligeledes anvendes i Tyskland.

55 For det fjerde har Kommissionen anført, at direktiv 92/102, som den tyske regering har påberåbt sig, ikke gælder for regnskabsåret 1990.

56 Det bemærkes indledningsvis, at Kommissionen i den sammenfattende rapport ikke abstrakt har kritiseret den i Tyskland eksisterende mærkningsmetode, men konkret den måde, hvorpå denne anvendes.

57 Den tyske regering har ikke godtgjort, at denne konstatering er behæftet med fejl.

58 Domstolen kan ikke tage hensyn til den sagkyndige erklæring, som for første gang er påberåbt i replikken, idet der er tale om et for sent fremført bevis. Uanset om det er korrekt, som anført af den tyske regering i retsmødet, at Kommissionen først meddelte sin kritik vedrørende identifikationen af dyrene nogle dage efter udløbet af den frist, den selv havde fastsat for medlemsstaternes fremsendelse af supplerende oplysninger, kunne Forbundsrepublikken Tyskland i rette tid have indhentet en sagkyndig erklæring og have fremlagt denne sammen med stævningen.

59 Når henses til, hvad Kommissionens tjenestemænd konstaterede på stedet, og de udtalelser, Kommissionens ansatte fremsatte i retsmødet, kan Forbundslandbrugsministeriets skrivelse af 25. september 1989 ikke anses for bevis for, at ansøgerne faktisk opfyldte den heri nævnte forpligtelse til på ny at mærke dyrene i tilfælde af mangelfuld mærkning. De sager, der er anlagt ved de tyske forvaltningsdomstole, bekræfter snarere end afkræfter, at der var store problemer med hensyn til den måde, hvorpå mærkningen blev foretaget.

60 Med hensyn til det argument, der støttes på Kommissionens skrivelse af 23. november 1989, kan dette heller ikke bringe konstateringen i den sammenfattende rapport i tvivl. I skrivelsen har Kommissionen abstrakt taget stilling til, om en af de to i Tyskland anvendte mærkningsmetoder var i overensstemmelse med forordning nr. 714/89, men har ikke foretaget en vurdering af den måde, hvorpå denne metode konkret er blevet anvendt.

61 Endelig kan der ikke tillægges argumentet vedrørende direktiv 92/102 betydning, idet direktivet ligger efter det i denne sag omhandlede tidspunkt og ikke er relevant for de foreliggende faktiske omstændigheder.

62 De anbringender, den tyske regering har fremført med hensyn til klagepunktet vedrørende inspektion på stedet for så vidt angår identifikationen af dyrene, kan herefter ikke tiltrædes.

E — *Øvrige mangler ved inspektionerne på stedet*

63 I henhold til artikel 7, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 714/89 skal der foreligge et dokument, der følger dyret, eller der skal føres et register, såfremt en medlemsstat i forbindelse med ordningen med den særlige præmie anvender et identifikationssystem, som også benyttes til andre formål.

64 I den sammenfattende rapport har Kommissionen fastslået, at inspektionerne på stedet var behæftet med alvorlige fejl, idet de »alene havde til formål at sammenligne antallet af korrekt mærkede dyr, der på kontroltidspunktet var på bedriften, med det antal dyr, for hvilke der var ansøgt om præmie«. Det tilføjes, at »ansøgerne ikke var forpligtet til at føre et register over bestanden eller have en anden form for bogføring, der reelt kunne godtgøre, at de i ansøgningen angivne dyr var til stede, og disses alder«.

65 Den tyske regering har anført, at der ikke i de faktiske omstændigheder er belæg for Kommissionens opfattelse. Inspektørernes gode kendskab til de stedlige forhold kombineret med den evne til at vurdere dyrenes alder, de havde i kraft af den rådgivende virksomhed, de samtidigt udøvede, samt de oplysninger, der var indsamlet ved den administrative kontrol, gjorde det muligt at foretage en effektiv inspektion på stedet. Endvidere anføres det udtrykkeligt i den fortrykte kontrolrapports punkt 7, at inspektørerne skulle undersøge, om kravet til den minimumsperiode, dyrene skulle være i den pågældende bedrift, var overholdt.

66 Ifølge den tyske regering er der heller ikke retligt set holdepunkter for Kommissionens opfattelse. Det fremgår modsætningsvis af artikel 7, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 714/89, at når en medlemsstat (Tyskland) i forbindelse med ordningen med den særlige præmie, anvender et særskilt identifikationssystem og ikke et allerede eksisterende system, kræves det ikke efter fællesskabsretten, at der skal føres et register eller anden form for bogføring.

67 Kommissionen er enig med den tyske regering i, at der ikke efter de fællesskabsretlige bestemmelser skal føres et register eller anden bogføring. Dette indebærer imidlertid ikke, at de tyske embedsmænd i forbindelse med inspektionen på stedet kunne nøjes med at undersøge, om det antal dyr, der var til stede på inspektionstidspunktet, svarede til det antal, der var angivet i ansøgningen. Embedsmændene skulle i hvert fald også have undersøgt, om det angivne antal kvæg på mindst seks måneder var til stede på bedriften, da ansøgningen blev indgivet, og om de havde været dér i minimumsperioden. De skulle også have stillet spørgsmål til ejerne af bedrifterne herom. EUGFL's kontrollører kunne konstatere, at de tyske inspektører ikke stillede det relevante spørgsmål, der er nævnt i den fortrykte kontrolrapports punkt 7.

68 Det bemærkes, at klagepunktet i den sammenfattende rapport ikke vedrører det forhold, at der ikke førtes et register eller anden form for bogføring, men vedrører fejl i forbindelse med de gennemførte inspektioner med hensyn til kontrollen af alderen for de dyr, for hvilke der var ansøgt om præmie, og deres tilstedeværelse i bedriften.

69 Den tyske regering har ikke bestridt, at inspektørerne var forpligtet til at stille spørgsmål herom til ansøgerne, idet den har anført, at sådanne spørgsmål fandtes i den fortrykte kontrolrapport.

70 Spørgsmålet er herefter, om de tyske inspektører faktisk stillede disse spørgsmål til ansøgerne.

71 Kommissionen har benægtet dette med henvisning til det, EUGFL's kontrollører har fastslået.

72 Den tyske regering har ikke påvist nogen omstændighed, der viser, at de tyske inspektører faktisk stillede ansøgerne de i kontrolrapportens punkt 7 nævnte spørgsmål.

73 Det anbringende, den tyske regering har fremført med hensyn til klagepunktet vedrørende de øvrige mangler ved inspektionerne på stedet, kan herefter ikke tiltrædes.

II — Rettelsen vedrørende import og eksport af dyr, for hvilke der er udbetalt præmie (punkt 4.10.4.2.2 i den sammenfattende rapport)

74 Dette punkt i den sammenfattende rapport vedrører: A. Import af dyr fra Belgien og Frankrig og B. Eksport af dyr til Italien.

A — *Import af dyr fra Belgien og Frankrig*

75 I den sammenfattende rapport fastslås følgende:

»Der var foretaget en særlig gennemhulning af ørerne på dyr fra disse lande, men de tyske myndigheder har ikke godtgjort, at de havde truffet alle nødvendige foranstaltninger (f.eks. i form af instrukser til ansøgerne og inspektørerne) med henblik på at undgå, at der senere på ny blev udbetalt en præmie i Tyskland.«

76 Den tyske regering har anført, at Kommissionen flere gange, mundtligt og skriftligt i december 1989 og på ny ved en skrivelse af 16. november 1990, er blevet gjort opmærksom på risikoen for, at der ydes præmie to gange til dyr, som importeres fra Belgien og Frankrig, og som har et identifikationsmærke, der svarer til det tyske mærke. Først den 3. maj 1991 meddelte Kommission forbundsregeringen, at de to nævnte medlemsstater ville indføre et eksportmærke i form af et trekantet øremærke.

77 Kommissionen, der kan tiltræde denne fremstilling, har anført, at de tyske myndigheder havde pligt til at opfylde de generelle forpligtelser, der påhviler enhver medlemsstat, i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik med henblik på at undgå, at der blev udbetalt præmie to gange.

78 Det bemærkes i denne forbindelse, at der på det relevante tidspunkt ikke var bestemmelser i fællesskabsretten, hvorefter importmedlemsstaten skulle træffe foranstaltninger med henblik på at identificere importerede dyr på en særskilt måde, der afveg fra den i staten normalt anvendte fremgangsmåde.

79 Endvidere forudsætter vedtagelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for på en gang at sikre den frie bevægelighed for kvæg og samtidig at undgå, at der udbetales præmie to gange, en koordinering af de forskellige nationale systemer. En sådan opgave påhviler efter sin karakter Fællesskabets institutioner og ikke medlemsstaterne.

80 Der må herefter gives den tyske regering medhold i det anbringende, den har fremført med hensyn til klagepunktet vedrørende import af dyr fra Belgien og Frankrig, og den hertil svarende rettelse vedrørende et beløb på 838 636 DM må annulleres.

B — *Eksport af dyr til Italien*

81 Med henblik på at sikre, at der kun udbetales præmie for et dyr én gang i dets levetid, er der i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 714/89 fastsat regler om identifikation.

82 I artiklens stk. 1, første afsnit, der er citeret i nærværende doms præmis 47, bestemmes, at dyrene skal »forsynes med en let synlig og permanent identifikation. Denne identifikation kan bestå i en varig mærkning af dyrets øre, dvs. ved en gennemhulning af øret, ved anbringelse af et mærke i øret eller ved øreklip«.

83 Når en medlemsstat anvender et identifikationssystem til andre formål end den særlige præmie, kan den i henhold til artiklens stk. 1, andet afsnit, også anvende det til dette formål, såfremt systemet indebærer, at der anføres et nummer på dyrets øre eller på et øremærke, bl. a. under forudsætning af, at der er et dokument, der følger dyret, eller et register.

84 I artikel 7, stk. 1, tredje afsnit, bestemmes:

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

85 I den sammenfattende rapport har Kommissionen fastslået følgende:

»Tyskland har ikke foretaget den krævede særlige mærkning af de dyr, der er eksporteret til Italien, og der var således intet til hinder for, at der kunne udbetales præmie to gange.«

86 Den tyske regering har anført, at der kun skal foretages en særlig mærkning af eksporterede dyr i det i artikel 7, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 714/89 omhandlede tilfælde, dvs. alene i medlemsstater, der anvender et mærkningssystem, der også benyttes til andre formål end den særlige præmie. Medlemsstater, der som Forbundsrepublikken Tyskland anvender et særligt mærkningssystem for dyr, for hvilke præmien er blevet udbetalt, skal ikke på ny mærke eksporterede dyr.

87 Endvidere kan de mærker, der påsættes i Tyskland (metaløremærke med påskriften »Særlig præmie — forordning nr. 468/87« eller et rundt hul i dyrets øre), ikke anvendes ved ansøgning om den særlige præmie i Italien, idet der her anvendes en anden form for identifikation (hvidt og grønt øremærke).

88 Kommissionen har derimod anført, at der skal anvendes et særligt mærke for alle dyr, der eksporteres til en anden medlemsstat, efter at der er udbetalt præmie. Artikel 7, stk. 1, tredje afsnit, omhandler ikke kun dyr, der er identificeret ved et system som nævnt i stk. 1, andet afsnit, men også dyr, som er identificeret i overensstemmelse med første afsnit.

89 Det må således undersøges, om udtrykket »således identificerede« i artikel 7, stk. 1, tredje afsnit, alene henviser til andet afsnit, eller om udtrykket også henviser til artiklens stk. 1, første afsnit.

90 Det bemærkes for det første, at den omhandlede bestemmelse må fortolkes på baggrund af det formål, der forfølges med artikel 7, stk. 1, nemlig at undgå, at der for samme dyr udbetales præmie to gange.

91 Når henses til dette formål, må det fastslås, at kravet om en yderligere, særlig mærkning, som omhandlet i artikel 7, stk. 1, tredje afsnit, kun gælder for dyr, der er omfattet af det foregående afsnit, dvs. andet afsnit.

92 Når en medlemsstat anvender det samme mærkningssystem både for kvæg, for hvilke den særlige præmie er udbetalt, og til andre formål, kan myndighederne i andre medlemsstater, hvortil kvægene eksporteres, ikke fastslå, om den mærkning, der er foretaget på dyret, beror på, at den særlige præmie er blevet udbetalt, eller på andre grunde. Der må derfor foretages en yderligere, særlig mærkning.

93 Dyr, der allerede er påført et særligt mærke, som kun benyttes i forbindelse med ordningen med den særlige præmie, og som er i overensstemmelse med første afsnit, vil derimod kunne identificeres af myndighederne i den medlemsstat, hvortil de eksporteres.

94 Denne fortolkning underbygges, således som generaladvokaten har påvist i punkt 48 i forslaget til afgørelse, af den omhandlede bestemmelses tilblivelseshistorie. Det fremgår heraf, at pligten til at foretage en yderligere, særlig mærkning af dyr, der eksporteres til en anden medlemsstat — som oprindelig kun gjaldt for dyr, der var mærket i overensstemmelse med hovedreglen, og som senere blev udvidet til også at gælde for dyr til eksport, der var blevet mærket i overensstemmelse med undtagelsesordningen — ved forordning nr. 714/89 blev ophævet for den første gruppe dyr.

95 Der må herefter gives den tyske regering medhold i det anbringende, den har fremført med hensyn til klagepunktet vedrørende eksport af dyr til Italien, og den hertil svarende rettelse vedrørende et beløb på 311 529 DM må annulleres.

III — Rettelsen vedrørende anvendelsen af overgangsbestemmelserne for ældre dyr (punkt 4.10.4.2.3 i den sammenfattende rapport)

96 Det fremgår af artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 714/89, at uanset forordningens artikel 2, kan producenterne i de medlemsstater, hvor den særlige præmie anvendes for første gang, i en overgangsperiode indgive ansøgninger for ældre dyr.

97 Det anføres i bestemmelsens stk. 2 og 3:

»2. De medlemsstater, som ikke berøres af anvendelsen af stk. 1, 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.

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

98 Punkt 4.10.4.2.3 i den sammenfattende rapport vedrører følgende forhold: A. Identifikationen af dyrene, B. Muligheden for udbetaling af præmien to gange, C. Dokumentationen for slagtning og D. Den centrale overvågning.

A — *Identifikationen af dyrene*

99 I den sammenfattende rapport anføres:

»Med hensyn til inspektion på stedet og en permanent og synlig mærkning af dyrene gjaldt de normale bestemmelser ...

Ud over det normale system (i bedriften) med mærkning eller perforering af øret kunne ansøgerne også vælge en tredje mulighed, der bestod i at anbringe en farvemarkering på hovedet eller ryggen af de dyr, for hvilke der blev indgivet ansøgning i henhold til den nævnte forordning.

For så vidt angår kravet om en synlig og permanent mærkning af dyrene har EUGFL fundet at måtte fremsætte kritik, idet en stor del af de ældre dyr, for hvilke der blev ansøgt om præmie, alene havde en farvemarkering på hovedet eller ryggen, og der var ikke fra tysk side truffet bestemmelse om, hvilken farve der skulle anvendes.«

100 Den tyske regering har anført, at den relevante bestemmelse med hensyn til mærkning af disse dyr ikke er artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 714/89, der indeholder de »generelle bestemmelser«, men derimod forordningens artikel 11, stk. 3, der er en »lex specialis«. Det fremgår i øvrigt af ottende betragtning til forordning nr. 714/89, at der måtte fastsættes »en undtagelse fra mærkningsordningen« for disse dyr, der på grund af deres alder er vanskelige at håndtere.

101 Da dyrene skulle slagtes inden den 3. september 1989, var det kun nødvendigt med en mærkning i maksimalt seks måneder. På grund af dyrenes langsomme hårvækst var det tilstrækkeligt med en farvemarkering. Endvidere skulle mærkningen fornys, såfremt den på grund af ekstraordinære omstændigheder ikke længere var let synlig.

102 Den tyske regering har tilføjet, at da alle de omhandlede dyr blev slagtet eller eksporteret til et tredjeland inden den 3. september 1989, og da EUGFL's undersøgelser fandt sted i maj 1991, har Kommissionen ikke kunnet fastslå, at dyrene var mærket efter et uhensigtmæssigt system.

103 Kommissionen har for det første anført, at for at den identifikation, der skal foretages i henhold til artikel 11 i forordning nr. 714/89, kan være troværdig, skal den opfylde de normale krav om, at den skal være let synlig og permanent. Den mærkning, der blev foretaget i Tyskland, var utilstrækkelig.

104 Endvidere har Kommissionen anført, at dens konstateringer bygger på en omhyggelig gennemgang af de i alt 296 ansøgninger, der blev indgivet i Bayern og Baden-Württemberg. I Kommissionens skrivelse af 29. september 1992 til den tyske regering henviste den som eksempel til to tilfælde, der viser, at mærkningen var utilstrækkelig. Endvidere kunne Kommissionen fastslå, at hverken de tyske inspektører eller ansøgerne var informeret om, hvilken farve der skulle anvendes, og de særlige bestemmelser der skulle overholdes. I retsmødet anførte Kommissionen, at de tyske myndigheder ikke havde fastlagt, hvilken farve der skulle anvendes ved mærkningen af dyrene, og ansøgerne kunne derfor anvende forskellige farver.

105 Det bemærkes i denne forbindelse, at der i henhold til ottende betragtning til forordning nr. 714/89 som en undtagelse til artikel 7, stk. 1, er fastsat en særlig mærkningsordning for de dyr, der er omfattet af overgangsordningen i henhold til forordningens artikel 11, stk. 2. Det fremgår imidlertid af artikel 11, stk. 3, at denne særlige mærkning skulle være synlig og permanent. Endvidere skulle der af hensyn

til det forfulgte formål anvendes samme farve for alle de omhandlede dyr. Fællesskabslovgiver har herved villet sikre, at der ved anvendelsen af undtagelsesordningen for mærkning var den nødvendige garanti for, at de af overgangsordningen omfattede dyr kunne identificeres.

106 Kommissionen har gjort gældende, at den her omhandlede mærkning (farvemærkning af hoved og ryg) ikke opfylder kravene i forordningen, idet de nationale myndigheder ikke havde givet specifikke instrukser om, hvilken farve ansøgerne skulle anvende, hvilket medførte, at der var forskelle fra bedrift til bedrift, og de nationale inspektører var ikke orienteret om den fastsatte farve.

107 Den tyske regering har intet fremført, der kan afkræfte det af Kommissionen fastslåede.

108 Domstolen finder derfor, at den anvendte mærkning ikke indebar den nødvendige garanti for, at de af overgangsordningen omfattede dyr kunne identificeres.

109 Det anbringende, den tyske regering har fremført vedrørende identifikation af dyrene, kan herefter ikke tiltrædes.

B — *Muligheden for udbetaling af præmien to gange*

110 I den sammenfattende rapport har Kommissionen fastslået følgende:

»På grund af det tidsmæssige forløb og manglen på pålidelig kontrol anser EUGFL det for meget sandsynligt, at der for nogle dyr, for hvilke der blev indgivet ansøgning i september 1988, da de var mellem seks og ni måneder, på ny blev indgivet ansøgning i april eller maj 1989 (med et andet mærkningssystem) i henhold til undtagelsen i artikel 11.

Da der ikke forelå præcise instrukser, og når henses til resultaterne af de inspektioner, EUGFL foretog i bedrifterne, må man gå ud fra, at disse tilfælde med en kontrol i 10% af bedrifterne ikke uden videre er blevet afsløret, fordi inspektørerne alene foretog en optælling af dyrene, der var påført forskellige farver, og ikke forsøgte at finde ud af, om arrene i dyrenes ører var rester af en tidligere perforering af øret, eller om der kunne var tale om ar fra fjernelse af øremærker, der var anbragt for at opfylde myndighedskrav eller af forretningsmæssige grunde.«

111 Den tyske regering har anført, at disse konstateringer bygger på den forudsætning, at de dyr, som var omfattet af den normale ansøgningsprocedure i september 1988, i strid med gældende ret ikke var blevet mærket, eller at de tyske inspektører ikke havde afsløret dobbeltmærkning. Kommissionen har imidlertid ikke ført noget bevis herfor.

112 I den kontrolrapport, der skal udarbejdes i forbindelse med inspektion på stedet, blev inspektørerne udtrykkeligt instrueret i at undersøge, om dyrene var mærket og på hvilken måde. De tilfælde, hvor der ingen mærkning var, eller der var dobbelt mærkning, blev påvist og noteret. Endvidere skulle inspektørerne tage stilling

til, om der var grundlag for at tro, at ansøgeren havde fået udbetalt en særlig præmie for de pågældende dyr, eller om der forelå særlige omstændigheder, der udelukkede udbetaling af præmien.

113 Endelig følger det af de tyske bestemmelser om okse- og fårekødspræmier, at der skal føres et register over bestanden fra det tidspunkt, hvor ansøgningen indgives, indtil det senest mulige tidspunkt for slagtning, den 2. september 1989. Disse registre blev kontrolleret i forbindelse med inspektionerne på stedet.

114 Kommissionen har anført, at den tyske regering ikke har givet konkrete oplysninger om den faktiske intensitet ved undersøgelserne. De betingelser, der fastsættes i kontrolrapporten, er utilstrækkelige og bekræfter den kritik, der er fremført af EUGFL's kontrollører. Inspektørerne var således ikke forpligtet til at undersøge, om de dyr, der havde en farvemarkering, havde varige mærker efter perforering i ørerne.

115 Kommissionen har ligeledes anført, at bestandsregistret havde en begrænset værdi, da det skulle føres særskilt for dyr, der var omfattet af den særlige ordning i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning nr. 714/89. Det fremgik således ikke heraf, om der allerede var udbetalt præmie for dyrene, eller om de øvrige betingelser for udbetaling af præmien var opfyldt.

116 Det bemærkes indledningsvis, at det klagepunkt, Kommissionen har fremsat i den sammenfattende rapport, går ud på, at den tyske regering ikke har truffet alle relevante foranstaltninger, bl. a. med hensyn til identifikation af dyrene og inspektionerne på stedet, med henblik på at udelukke, at der for dyr, for hvilke der var ansøgt om præmie som led i den generelle ordning, kunne indgives en ny ansøgning som led i overgangsordningen.

117 Endvidere bemærkes, at således som det er fastslået i nærværende doms præmis 56-62 og 105-109, opfyldte identifikationen, således som denne blev gennemført i Tyskland, hverken i forbindelse med den generelle ordning eller i forbindelse med overgangsordningen, kravene i fællesskabsbestemmelserne, og identifikationen var således ikke egnet til at sikre, at dyr, for hvilke der var ansøgt om præmie, blev udskilt.

118 Denne omstændighed har givet vanskeliggjort den kontrol, der er foretaget i forbindelse med inspektionerne på stedet. Ifølge den sammenfattende rapport kunne EUGFL's kontrollører fastslå, at de tyske inspektører alene »foretog en optælling af dyrene, der var påført forskellige farver, og ikke forsøgte at finde ud af, om arrene i dyrenes ører var rester af en tidligere perforering af øret, eller om der kunne var tale om ar fra fjernelse af øremærker, der var anbragt for at opfylde myndighedskrav eller af forretningsmæssige grunde«.

119 Den tyske regerings argumenter om, at inspektørerne med spørgsmålene i kontrolrapporten skulle kunne afsløre, om der var udbetalt præmie to gange, kan under disse omstændigheder ikke tillægges betydning, idet de ikke vedrører spørgsmålet om, hvad inspektørerne faktisk foretog sig, men hvad de burde gøre.

120 Endelig udelukker den omstændighed, at der førtes et register over de dyr, der var omfattet af overgangsordningen, ikke, at der kunne udbetales præmie to gange, idet registret ikke indeholdt oplysninger om de dyr, der var omfattet af den generelle ordning.

121 Det anbringende, den tyske regering har fremført vedrørende klagepunktet om, at der sandsynligvis er udbetalt præmie to gange, kan herefter ikke tiltrædes.

C — *Dokumentationen for slagtning*

122 I den sammenfattende rapport omtales en række uregelmæssigheder vedrørende den dokumentation for slagtning, som de regionale myndigheder i Bayern og Baden-Württemberg accepterede. Der manglede bl. a. følgende oplysninger:

— tidspunktet og stedet for slagtning af dyr, der var købt levende af kreaturhandlere

— nøjagtige oplysninger om de enkelte dyr

— prisen på disse dyr og/eller deres vægt

— ansøgerens eller kreaturhandlerens navn.

123 Endvidere fastslås følgende i den sammenfattende rapport:

»Særlig upålidelige var bilagene vedrørende køb af levende kvæg, der alene bestod i regninger fra kreaturhandlere.

Selv i de tilfælde, hvor der direkte var en tilsyneladende pålidelig dokumentation for slagtning (f.eks. fakturaer fra slagterier), kunne det ikke fastslås, at der faktisk var tale om dyr, for hvilke der var indgivet ansøgning i forbindelse med den særlige

ordning, og ikke om dyr, for hvilke der allerede var ansøgt om præmie i henhold til den generelle ordning i april 1989 eller september 1988 ...

Næsten alle dokumenterne vedrørende slagtning er udfyldt af kreaturhandlere, og kun nogle få var påført stempel fra slagteriet. I ingen af tilfældene blev stemplerne kontrolleret.«

124 Den tyske regering har anført, at det er forkert, som fastslået af Kommissionen, at »næsten alle dokumenterne vedrørende slagtning er udfyldt af kreaturhandlere«, idet de fremlagte dokumenter kun i ca. halvdelen af de tilfælde, der blev undersøgt i Baden-Württemberg, stammede fra kreaturhandlere. Endvidere er mange slagterier startet som kreaturhandlere, og de optræder derfor stadig som sådanne.

125 På grundlag af yderligere bilag og supplerende oplysninger kan det også af afregningerne fra kreaturhandlerne med sikkerhed fastslås, at dyrene er blevet slagtet (f.eks. vejeattest fra slagteriet og salgsdokumenter, der viser, at dyrene havde en sådan vægt, at det økonomisk ville være helt uforsvarligt at opfodre dyrene i endnu otte måneder; resultaterne fra klassificeringen af slagtekroppe foretaget af en uafhængig sagkyndig). Hvis der var tvivl om rigtigheden af disse oplysninger, skulle der have været indledt strafferetlig forfølgning mod de pågældende for svig.

126 Ifølge den tyske regering er de materielle betingelser for udbetaling af præmien under alle omstændigheder opfyldt, også i de tilfælde, hvor der måtte være formelle fejl i de fremlagte beviser, bl. a. fordi de regionale kontrollører havde et godt kendskab til de lokale sædvaner.

127 Kommissionen har fastholdt, hvad der er fastslået i den sammenfattende rapport. Endvidere har Kommissionen henvist til, hvad den har fastslået i skrivelse af 29. september 1992 til den tyske regering. I denne skrivelse udtalte Kommissionen, at

de regninger fra kreaturhandlere, der var fremlagt, ikke viste, at dyrene var blevet slagtet uden forinden at have passeret en anden opdrætter, der muligvis på ny har søgt om en præmie inden for den fastsatte frist, dvs. før den 2. september 1989.

128 Det bemærkes i denne forbindelse, at den tyske regering med sin argumentation ikke bestrider, at der forelå uregelmæssigheder, men den forsøger at forklare, hvorfor disse uregelmæssigheder blev begået, samtidig med, at den gør gældende, at de materielle betingelser for udbetaling af præmien var overholdt, fordi de regionale kontrollører havde kendskab til de lokale sædvaner.

129 Det følger heraf, at den tyske regering ikke har kunnet godtgøre, at klagepunktet i den sammenfattende rapport ikke er berettiget.

130 Det anbringende, der er fremført med hensyn til klagepunktet vedrørende dokumentationen for slagtning, kan herefter ikke tiltrædes.

D — *Den centrale overvågning*

131 I punkt 4.10.4.2.3 i den sammenfattende rapport har Kommissionen endvidere fastslået følgende:

»De nævnte rettelser vedrører udelukkende delstaterne Bayern og Baden-Württemberg, som er de mest decentraliserede i Tyskland, og som har i alt ca. 120 administrative enheder, der kontrollerer præmieordningerne. Af denne grund, og

fordi der ikke er en central overvågning, har de foreliggende vanskeligheder fået et større omfang.«

132 Den tyske regering har anført, at Kommissionen med kritikken af den manglende centrale overvågning, der er formuleret generelt, forsøger at sætte spørgsmålstegn ved effektiviteten i gennemførelsen af og kontrollen med ordningen med den særlige præmie i Tyskland.

133 Kommissionen har heroverfor anført, at den på ingen måde har kritiseret Forbundsrepublikken Tyskland for ikke at gennemføre kontrol ved de centrale myndigheder. Kommissionen har alene fastslået i den sammenfattende rapport, at de vanskeligheder og mangler, der er påpeget vedrørende anvendelsen af den særlige ordning for ældre dyr, har fået et større omfang på grund af den manglende kontrol fra de centrale myndigheders side.

134 Det bemærkes i denne forbindelse, at det anfægtede afsnit i den sammenfattende rapport ikke indeholder et selvstændigt klagepunkt i forhold til, hvad der i øvrigt er fastslået i punkt 4.10.4.2.3 i den sammenfattende rapport vedrørende overgangsordningen, men at der alene er tale om en generel overvejelse fra Kommissionens side.

135 Den argumentation, den tyske regering har fremført, er derfor uden genstand.

IV — Anbringenderne om meddelelse til Kommissionen af den tyske fremgangsmåde med henblik gennemførelse af ordningen med den særlige præmie

136 Det bestemmes i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 714/89:

»Medlemsstaterne giver Kommissionen meddelelse om de foranstaltninger, der er truffet til gennemførelse af forordning (EØF) nr. 468/87 og nærværende forordning senest ti dage efter, at de er taget i anvendelse.«

137 Den tyske regering har anført, at da Kommissionen i overensstemmelse med artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 714/89 var orienteret om den fremgangsmåde, der var fastsat i Tyskland med henblik på gennemførelse af ordningen med den særlige præmie, kan den ikke efterfølgende anfægte denne fremgangsmåde, hverken for så vidt angår detaljerne, men heller ikke i hovedtrækkene, uden først at give den tyske regering lejlighed til at forbedre fremgangsmåden. Kommissionen har herved tilsidesat sin pligt til loyalt samarbejde med medlemsstaterne (dom af 10.2.1983, sag 230/81, Luxembourg mod Parlamentet, Sml. s. 255, præmis 38).

138 Det bemærkes i denne forbindelse, at de klagepunkter, Kommissionen har fremsat i den sammenfattende rapport, ikke vedrører de bestemmelser, som de nationale myndigheder har fastsat med henblik på gennemførelse af den særlige præmie, og som er meddelt Kommissionen, men vedrører uregelmæssigheder i forbindelse med den konkrete anvendelse i Tyskland af fællesskabsreglerne om den særlige præmie.

139 De af den tyske regering fremførte anbringender kan herefter ikke tiltrædes.

V — Anbringendet om ufuldstændig regulering i fællesskabsretten

140 Den tyske regering har endelig anført, at såfremt Domstolen måtte finde, at præmieordningen, således som den er blevet anvendt i Tyskland, er behæftet med fejl, beror dette på fællesskabsretten.

141 Hertil bemærkes, at bortset fra anbringendet vedrørende import til Tyskland af dyr fra Belgien og Frankrig, hvor Domstolen i øvrigt har givet den tyske regering medhold, kan det ikke på grundlag af gennemgangen af den sammenfattende rapport fastslås, at de uregelmæssigheder, der er konstateret i Tyskland, beror på fællesskabsretten.

142 Det anbringende, den tyske regering på dette punkt har fremført, kan således heller ikke tiltrædes.

143 Herefter må beslutning 93/659 annulleres, for så vidt det herved ikke er anerkendt, at et beløb på 838 636 DM vedrørende udgifter i forbindelse med import til Tyskland af dyr fra Belgien og Frankrig og et beløb på 311 529 DM vedrørende udgifter i forbindelse med eksport af dyr til Italien påhviler EUGFL.

Sagens omkostninger

144 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. I henhold til artikel 69, stk. 3, første afsnit, kan Domstolen dog fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen begge delvis har tabt sagen, bør hver part bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Kommissionens beslutning 93/659/EF 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 (EUGFL), Garantisektionen, annulleres for så vidt det herved ikke er anerkendt, at et beløb på 838 636 DM vedrørende udgifter i forbindelse med import til Tyskland af dyr fra Belgien og Frankrig og et beløb på 311 529 DM vedrørende udgifter i forbindelse med eksport af dyr til Italien påhviler EUGFL.**

2) **I øvrigt frifindes Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.**

3) Hver part bærer sine egne omkostninger.

Kakouris Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 3. oktober 1996.

R. Grass C. N. Kakouris

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling